



**Jana Tkáčiková, Vojtěch Vomáčka,
Dominik Židek a kol.**

PŮDA V PRÁVNÍCH VZTAZÍCH – AKTUÁLNÍ OTÁZKY

**MASARYKOVA
UNIVERZITA**

ACTA UNIVERSITATIS BRUNENSIS IURIDICA
EDITIO SCIENTIA

PŮDA V PRÁVNÍCH VZTAZÍCH – AKTUÁLNÍ OTÁZKY

Jana Tkáčiková, Vojtěch Vomáčka,
Dominik Židek a kol.



Masarykova univerzita
Brno 2020

Vzor citace

TKÁČIKOVÁ, Jana ; VOMÁČKA, Vojtěch ; ŽIDEK, Dominik a kol. *Půda v právních vztazích : aktuální otázky*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2020, 472 s. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity, řada teoretická, Edice Scientia, 690. ISBN 978-80-210-9695-0 (brož.), 978-80-210-9696-7 (online).

CIP - Katalogizace v knize

Tkáčiková, Jana

Půda v právních vztazích - aktuální otázky / Jana Tkáčiková, Vojtěch Vomáčka, Dominik Židek a kol. – 1. vydání. - Brno: Masarykova univerzita, 2020. 472 stran. – Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity, řada teoretická, Edice Scientia, sv. č. 690. ISBN 978-80-210-9695-0 (brož.), 978-80-210-9696-7 (online)

349.6* 502.521* 502.171:502.521* (048.8:082)*

- právo životního prostředí
- půda
- ochrana půdy
- kolektivní monografie

349 – Pracovní, sociální, stavební právo. Právo životního prostředí [16]

Tato publikace vznikla na Masarykově univerzitě v rámci projektu „Publikace vědeckých monografií VIII“ č. MUNI/A/1227/2019 podpořeného z prostředků účelové podpory na specifický vysokoškolský výzkum, kterou poskytlo MŠMT v roce 2020.

Recenzenti:

JUDr. Mgr. Jaroslav Knotek, Ph.D.

JUDr. Aleš Mácha, Ph.D.

© 2020 Masarykova univerzita

ISBN 978-80-210-9695-0

ISBN 978-80-210-9696-7 (online ; pdf)

OBSAH

Seznam zkratek.....	11
Seznam autorů.....	17
Úvod.....	21

I VÝCHODISKA K PRÁVNÍ REGULACI PŮDY JAKO PŘEDMĚTU PRÁVNÍCH VZTAHŮ A JEJÍ OCHRANĚ

I.1 Ústavní zakotvení ochrany půdy jako státního cíle a veřejného zájmu	25
I.1.1 Půda jako součást přírodního bohatství podle čl. 7 Ústavy ČR	25
I.1.2 Uplatnění principu zákazu regrese a vymezení pozitivních závazků státu.....	29
I.1.3 Hledání rovnováhy mezi ochranou půdy a jinými zájmy	33
I.1.4 Aktivní legitimace k ochraně půdy jako veřejného zájmu	37
I.1.5 Dílčí závěr	42
I.2 Vplyv ústavnej ochrany pôdy na vývoj pozemkového práva.....	43
I.2.1 Etapy vývoja pozemkového práva.....	44
I.2.2 Ústavná ochrana pôdy	62
I.2.3 Čiastkový záver.....	75
I.3 Unijní požadavky na ochranu půdy: Co se stalo s rámcovou směrnicí?.....	76
I.3.1 Cesta k rámcové směrnici.....	78
I.3.2 O směrnici, která nebyla	80
I.3.3 Projednávání návrhu směrnice v Evropském parlamentu	81
I.3.4 Projednávání návrhu směrnice Radou	86
I.3.5 Důvody odmítnutí.....	89
I.3.6 (Ne)porušení zásady subsidiarity.....	92
I.3.7 Současný stav a predikce dalšího vývoje.....	97
I.3.8 Dílčí závěr	100
I.4 Katastr nemovitostí jako (ne)dostačující zdroj informací o pozemcích k zajištění péče o pozemky s důrazem na pozemkové úpravy	101
I.4.1 Úvodem obecně ke katastru nemovitostí coby informačnímu zdroji k zajištění ochrany půdy	101
I.4.2 Informace o pozemkových úpravách z pohledu katastru nemovitostí	106
I.4.3 Dílčí závěr	112

I.5	Ochrana půdy a revize katastru nemovitostí.....	113
I.5.1	Revize katastru nemovitostí.....	114
I.5.2	Ochrana zemědělského půdního fondu	116
I.5.3	Způsoby odstranění nesouladu.....	119
I.5.4	Dílčí závěr	120
I.6	Průzkum půdy jako základ pro provádění staveb	120
I.6.1	Inženýrskogeologický průzkum.....	122
I.6.2	Geotechnický průzkum	125
I.6.3	Stavební předpisy.....	128
I.6.4	Závaznost technických norem	130
I.6.5	Dílčí závěr	134

II PRÁVNÍ NÁSTROJE K REGULACI ZPŮSOBŮ A PODMÍNEK VYUŽÍVÁNÍ PŮDY

II.1	(Ne)dostatečnost plošné ochrany zemědělského půdního fondu.....	137
II.1.1	Členění půdy a stav její výměry	138
II.1.2	Ochrana plošné výměry zemědělské půdy.....	141
II.1.3	Územní plánování a posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí.....	146
II.1.4	Dílčí závěr	151
II.2	Podmínky vymezování nových zastavitelných ploch	152
II.2.1	Dosavadní vývoj právní úpravy	153
II.2.2	Stávající stav	154
II.2.3	Perspektivy nového návrhu stavebního zákona	155
II.2.4	Dílčí závěr	158
II.3	Regulbliny jako prostředek územně plánovací regulace využívání a ochrany území.....	160
II.3.1	Regulbliny v územním plánu	161
II.3.2	Z Pece přes Brno do Hradce.....	163
II.3.3	Dílčí závěr	167
II.4	Odnímání půdy z chráněných režimů z důvodu plánované výstavby.....	168
II.4.1	Obecná východiska.....	169
II.4.2	Odnímání pozemků určených k plnění funkcí lesa.....	170
II.4.3	Odnímání pozemků, které jsou součástí zemědělského půdního fondu.....	177
II.4.4	Dílčí závěr	181

II.5	Zpátky ke kořenům? Znemožnění výstavby na zemědělské půdě z pohledu ochrany legitimního očekávání vlastníka pozemku	181
II.5.1	Hierarchie nástrojů ochrany ZPF a závaznost požadavků územně plánovací dokumentace	184
II.5.2	Možnost změny územního plánu a požadavky na kontinuitu územního plánování	189
II.5.3	Ochrana legitimního očekávání vlastníka pozemku	198
II.5.4	Dílčí závěr	201
II.6	Půda a těžba	202
II.6.1	Vymezení pojmu těžba	202
II.6.2	Nakládání s půdou před těžbou	202
II.6.3	Nakládání s půdou při těžbě	205
II.6.4	Nakládání s půdou po těžbě	207
II.6.5	Dílčí závěr	208

III PRÁVNÍ NÁSTROJE K OCHRANĚ PŮDY PŘED DEGRADACÍ

III.1	Ochrana půdy, změny klimatu a klimatická politika	211
III.1.1	Zpráva IPCC „Změna klimatu a půda“	211
III.1.2	Ochrana půdy podle strategických dokumentů ČR v oblasti klimatu	215
III.1.3	Současný přístup k ochraně půdy v souvislosti s klimatickou změnou na příkladu půdní eroze	224
III.1.4	Dílčí závěr	228
III.2	Eroze půdy očima právníka a očima geologa	229
III.2.1	Rozdílný pohled právníka a geologa	230
III.2.2	Vodní eroze	231
III.2.3	Jiné typy eroze	233
III.2.4	Dílčí závěr	234
III.3	Sekvestrace uhlíka v poľnohospodárskych pôdach – súčasný stav a možnosti ďalšieho rozvoja	234
III.3.1	Sekvestrace uhlíka ako nástroj boja proti zmene klímy	236
III.3.2	Medzinárodné zmluvy z oblasti boja proti zmene klímy a sekvestrace uhlíka	237
III.3.3	Prístup Európskej únie k možnosti sekvestracie	242
III.3.4	Čiastkový záver	262
III.4	Ochrana půdy z hlediska obsahu organické hmoty	263
III.4.1	Mezinárodní právní úprava	264
III.4.2	Evropské právo	265

III.4.3	Právní úprava v České republice	270
III.4.4	Dílčí závěr	276
III.5	Vplyv environmentálnych zát'azí na degradáciu pôd	278
III.5.1	Právna úprava environmentálnych zát'azí	280
III.5.2	Návrh rámcovej smernice na ochranu pôdy	283
III.5.3	Čiastkový záver	287
III.6	Ochrana půdy a přestupkové právo	289
III.6.1	Skutkový stav	290
III.6.2	Ke skutkové podstatě přestupku dle ust. § 20a odst. 1 písm. e) ZOZPF	291
III.6.3	K ochraně zemědělského půdního fondu skrze přestupky a opatření k nápravě	292
III.6.4	Dílčí závěr	294

IV PRÁVNÍ NÁSTROJE K OCHRANĚ PŮDY PŘI ZEMĚDĚLSKÉM HOSPODAŘENÍ

IV.1	Ochrana zemědělské krajiny ve vazbě na strukturu zemědělských subjektů	295
IV.1.1	Struktura zemědělských subjektů v České republice	295
IV.1.2	Zemědělská půda vlastní a pronajatá	298
IV.1.3	Příčiny a vývoj – historický exkurz	299
IV.1.4	Farmland Rental Paradox	301
IV.1.5	Příroda v zemědělské krajině	303
IV.1.6	Vybrané formy regulace	305
IV.1.7	Dílčí závěr	317
IV.2	Monokulturní zemědělství z pohledu práva	319
IV.2.1	Obligatoční nástroje přispívající k omezení monokultur	321
IV.2.2	Dobrovolné nástroje státem vytvořené ke zlepšování současného stavu zemědělské krajiny	324
IV.2.3	Dílčí závěr	332
IV.3	Dřeviny na orné půdě: agrolesnictví	333
IV.3.1	Evidence (části) pozemků s dřevinami na orné půdě	334
IV.3.2	Ochrana dřevin na orné půdě	346
IV.3.3	Dílčí závěr	349
IV.4	Regulace používání pesticidů v zemědělství	350
IV.4.1	Mezinárodní význam regulace pesticidů	352
IV.4.2	Otázky evropské regulace pesticidů	356
IV.4.3	Dílčí závěr	359

IV.5 Aplikace přípravků na ochranu rostlin v zemědělství a jejich dopad na včelařství	360
IV.5.1 Přípravky na ochranu rostlin	360
IV.5.2 Chemizace zemědělství a ochrana včel	361
IV.5.3 Dílčí závěr	370
IV.6 Význam a právní souvislosti travních porostů při ochraně půdy	371
IV.6.1 Ochrana půdy a význam travních porostů	371
IV.6.2 Travní porosty ve veřejnoprávních souvislostech	373
IV.6.3 Travní porosty v soukromoprávních souvislostech	376
IV.6.4 Dílčí závěr	378
IV.7 Právna úprava vinohradnictva – nástroj ochrany viníc ako typu pozemkov	379
IV.7.1 Vinice, vinohrady, vinohradnictvo, vinárstvo... a ochrana pôdy	380
IV.7.2 Vinice, vinohrady, a vlastníctvo a veci s ním súvisiace	384
IV.7.3 Z vinohradu bytovka...?	389
IV.7.4 Vinice, vinohrady, ako súčasť života obcí, i predmet sekvestrácie uhlíka	393
IV.7.5 Spoločná poľnohospodárska politika... a vinohradníctvo	396
IV.7.6 Výsadba vinohradu na Slovensku	399
IV.7.7 Čiastkový záver	401
IV.8 Špecifika využitiu pôdy pro chov hospodárskych zvierat v ekologickém zemědělství	401
IV.8.1 Související právní předpisy	402
IV.8.2 Základní východiska kapitoly	403
IV.8.3 Vybrané oblasti	406
IV.8.4 Praktický příklad	414
IV.8.5 Dílčí závěr	415
Závěry	417
Summary	425
Literatura a další použité zdroje	427
Odborná literatura	427
Knihy	427
Články a příspěvky v časopisech a sbornících	432
Elektronické zdroje	438
Judikatura	459
Právní a nelegislativní dokumenty	465
Mezinárodní smlouvy	471

SEZNAM ZKRATEK

AOPK	Agentura ochrany přírody a krajiny ČR
BPEJ	Bonitovaná půdně ekologická jednotka
CEN	Evropský výbor pro normalizaci
ČAIG	Česká asociace inženýrských geologů
ČIŽP	Česká inspekce životního prostředí
ČKAIT	Česká komora autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě
ČR	Česká republika
ČSN	Česká technická norma
ČZoVV	Zákon č. 321/2004 Sb., o vinohradnictví a vinařství a o změně některých souvisejících zákonů
ČÚZK	Český úřad zeměměřický a katastrální
EK; Komise	Evropská komise
ESD	Effort Sharing Decision – sektor zahrňující emise mimo EU
EU ETS	EU Emissions Trading System – systém EÚ na obchodovanie s emisiami
EU/EÚ	Evropská unie/Európska únia
EÚLP	Evropská úmluva o ochraně lidských práv
ESLP	Evropský soud pro lidská práva
EP	Evropský parlament
EZ	Environmentálna záťaž
EZFRV	Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova
FAO	Organizace pro výživu a zemědělství Spojených národů
DZES	Dobrý zemědělský a environmentální stav půdy

GAEC	Normy pre dobrý poľnohospodársky a environmentálny stav pôd
GMO	Geneticky modifikované organismy
Horní zákon	Zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon)
IPBES	Mezivládní panel OSN pro biodiverzitu a ekosystémové služby
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change – Mezivládní panel pro změnu klimatu
JZD	Jednotné zemědělské družstvo
Komunikácia COM(2011)	Komunikácia EK COM(2011) 112 final zo dňa 8. 3. 2011: A Roadmap for moving to a competitive low carbon economy in 2050
KRNAP	Krkonošský národní park
KS	Krajský soud
KÚHK	Krajský úřad Královéhradeckého kraje
KatV	Vyhláška č. 357/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální vyhláška)
KatZ	Zákon č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon)
LPIS	Veřejný registr půdy
LULUCF	Sektor využívania pôdy, zmien využívania pôdy a lesníctva
LZPS	Listina základních práv a svobod
LZ, lesní zákon	Zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů
NATURA 2000	Soustava chráněných území, kterou společně vytvářejí členské státy Evropské unie
MŽP	Ministerstvo životního prostředí
MZe	Ministerstvo zemědělství

Nariadenie ESR	Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2018/842 o záväznom o ročnom znižovaní emisií skleníkových plynov členskými štátmi v rokoch 2021 až 2030, ktorým sa prispieva k opatreniam v oblasti klímy zameraným na splnenie záväzkov podľa Parížskej dohody, a o zmene nariadenia (EÚ) č. 525/2013
Nariadenie LULUCF	Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2018/841 o začlenení emisií a odstraňovania skleníkových plynov z využívania pôdy, zo zmien vo využívaní pôdy a z lesného hospodárstva do rámca politík v oblasti klímy a energetiky na rok 2030, ktorým sa mení nariadenie (EÚ) č. 525/2013 a rozhodnutie č. 529/2013/EÚ
Nařízení POR	Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1107/2009 o uvádění přípravků na ochranu rostlin na trh a o zrušení směrnic Rady 79/117/EHS a 91/414/EHS
NS	Nejvyšší soud
NSS	Nejvyšší správní soud
NSZ	Návrh stavebního zákona
NR SR	Národní rada Slovenské republiky
ObčZ	Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník
OSN	Organizace spojených národů
PPH	Povinné požadavky na hospodaření/povinné požiadavky týkajúce sa hospodárenia
PRV SR	Program rozvoja vidieka Slovenskej republiky

Riadiace nariadenie	Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2018/1999 o riadení energetickej únie a opatrení v oblasti klímy, ktorým sa menia nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 663/2009 a (ES) č. 715/2009, smernice Európskeho parlamentu a Rady 94/22/ES, 98/70/ES, 2009/31/ES, 2009/73/ES, 2010/31/EÚ, 2012/27/EÚ a 2013/30/EÚ, smernice Rady 2009/119/ES a (EÚ) 2015/652 a ktorým sa ruší nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 525/2013
Rozhodnutie ESD 2009	Rozhodnutie Európskeho parlamentu a Rady č. 406/2009/ES o úsilí členských štátov znížiť emisie skleníkových plynov s cieľom splniť záväzky Spoločenstva týkajúce sa zníženia emisií skleníkových plynov do roku 2020
Rozhodnutie LULUCF	Rozhodnutie Európskeho parlamentu a Rady č. 529/2013/EÚ o pravidlách započítavania pre emisie a záchyty skleníkových plynov vyplývajúce z činností súvisiacich s využívaním pôdy, so zmenami vo využívaní pôdy a s lesným hospodárstvom a o informáciách týkajúcich sa opatrení súvisiacich s týmito činnosťami
SAPS	Sazba jednotné platby na plochu zemедělské půdy
SDEU	Soudní dvůr Evropské unie
SEU	Smlouva o Evropské unii
SFEU	Smlouva o fungování Evropské unie
SHR	Samostatne hospodáriaci roľníci
Smernica EU ETS 2009	Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2009/29/ES, ktorou sa mení a dopĺňa smernica 2003/87/ES s cieľom zlepšiť a rozšíriť schému Spoločenstva na obchodovanie s emisnými kvótami skleníkových plynov
Směrnice o odpadech	Směrnice Evropské parlamentu a Rady (ES) č. 98/2008 ze dne 19. 11. 2008 o odpadech

Směrnice o pesticidech	Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/128/ES, kterou se stanoví právní rámec pro činnosti Společenství účelem dosažení udržitelného užívání pesticidů
SpŘ	Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád
SPP	Společná poľnohospodárska politika
SR	Slovenská republika
StavZ; stavební zákon	Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)
ŠPS	Štátny program sanácie environmentálnych zát'aží
SŘS	Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní
SZoPÚ	Zákon č. 330/1991 Zb., o pozemkových úpravách, usporiadaní pozemkového vlastníctva, pozemkových úradoch, pozemkovom fonde a o pozemkových společenstvách
TTP	Trvalé trávnaté porasty
ÚKSÚP	Ústredný kontrolný a skúšobný ústav poľnohospodársky v Bratislave
ÚKZÚZ	Ústřední kontrolní a zkušební ústav zemědělský
UNCBD	Úmluva o biologické rozmanitosti
UNCCD	Úmluva OSN o boji proti desertifikaci
UNFCCC	Rámcový dohovor OSN o změně klimy
ÚP	Územní plán
ÚS	Ústavní soud
ÚSES	Územní systém ekologické stability
ÚNMZ	Úřad pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví
VKP	Významný krajinný prvek
VF	Váhový faktor

Vodní zákon	Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon)
VyvlZ	Zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě
WHO	Světová zdravotnická organizace; World Health Organization
ZEIA	Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů)
ZPF	Zemědělský půdní fond
ZoEZ	Zákon č. 242/2000 Sb., o ekologickém zemědělství a o změně zákona č. 368/1992 Sb., o správních poplatcích
ZoGP	Zákon č. 62/1988 Sb., o geologických pracích
ZoH	Zákon č. 156/1998 Sb., o hnojivech, pomocných půdních látkách, pomocných rostlinných přípravcích a substrátech a o agrochemickém zkoušení zemědělských půd
ZOPK	Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny
ZoPÚ	Zákon č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech a o změně zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů
ZoRP	Zákon č. 326/2004 Sb., o rostlinolékařské péči a o změně některých souvisejících zákonů
ZoVV	Zákon č. 313/2009 Z.z., o vinohradnictví a vinářství
ZOZPF	Zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu
ŽP	Životní prostředí

SEZNAM AUTORŮ

Ing. Mgr. Ján BAHÝĽ

(advokát, Brno)

kapitola II.2

Mgr. Lucia ČERNANOVÁ, Ph.D.

(Právnická fakulta Univerzity Komenského, Bratislava)

kapitola III.5

JUDr. Helena DOLEŽALOVÁ, Ph.D.

(Asociace soukromého zemědělství České republiky, Praha)

kapitola IV.3

Mgr. Lenka GREŠOVÁ

(Právnická fakulta Univerzity Komenského, Bratislava)

kapitola III.3 (spoluautorka)

Mgr. Jan HAK

(Právnická fakulta Univerzity Palackého, Olomouc)

kapitola II.1

Mgr. Karel HUNEŠ

(Právnická fakulta Univerzity Palackého, Olomouc)

kapitola III.6

JUDr. Alena CHALOUPKOVÁ

(Právnická fakulta Univerzity Karlovy, Praha)

kapitola IV.1

JUDr. RNDr. Jaroslav CHYBA, DrSc.

(Povodí Moravy, s. p.)

kapitola III.2

Mgr. et Mgr. Štěpán JAKL

(Ministerstvo životního prostředí České republiky, Praha)

kapitola III.4

Mgr. Kateřina KOMÁROVÁ

(Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Brno)
kapitoly IV.2

Ing. Mgr. Barbora KRÍŽOVÁ

(Ústav státu a práva Akademie věd České republiky, Praha)
kapitola III.1 (spoluautorka)

Mgr. Ludovít MÁČAJ

(Právnická fakulta Univerzity Komenského, Bratislava)
kapitola IV.7

JUDr. Matúš MICHALOVIČ, Ph.D.

(Právnická fakulta Univerzity Komenského, Bratislava)
kapitola III.3 (spoluautor)

Mgr. Nikola MRKÝVKOVÁ

(Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Brno)
kapitola IV.5

JUDr. Hana MÜLLEROVÁ, Ph.D.

(Ústav státu a práva Akademie věd České republiky, Praha)
kapitola III.1 (spoluautorka)

Mgr. Maroš PAVLOVIČ

(Právnická fakulta Univerzity Komenského, Bratislava)
Kapitola I.2

Mgr. Marek PERINGER

(Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Brno)
kapitola II.3

Mgr. Gabriela PROCHÁZKOVÁ

(Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Brno)
kapitola IV.6

doc. JUDr. Ivana PRŮCHOVÁ, CSc.

(Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Brno)

kapitola I.4

Gulnur K. RASHEVA

(Law Faculty of Al-Farabi Kazakh National University, Republic of Kazakhstan)

kapitola IV.4 (spoluautorka)

Mgr. Hana SEDLÁČKOVÁ

(Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Brno)

kapitola IV.8

JUDr. Tereza SNOPOKOVÁ, Ph.D.

(Ústav státu a práva Akademie věd České republiky, Praha)

kapitola I.5

JUDr. Jana TKÁČIKOVÁ, Ph.D.

(Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Brno)

kapitola IV.4 (spoluautorka)

JUDr. Ondřej VÍCHA, Ph.D.

(Právnická fakulta Univerzity Palackého, Olomouc)

kapitola I.6

JUDr. Vojtěch VOMÁČKA, Ph.D., LL. M.

(Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Brno)

kapitoly I.1, I.3, II.5

Mgr. Martina WEISSOVÁ

(Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Brno)

kapitola II.6

JUDr. Dominik ŽIDEK, Ph.D.

(Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Brno)

kapitola II.4

ÚVOD

Půda je slovo mnoha významů, homonymum. Označuje především jednu ze zemských sfér, svrchní živou vrstvu zemské kůry, jejíž specifické vlastnosti umožňují život na Zemi. V ekonomických souvislostech je půda vnímána jako zboží, výrobní faktor. Můžete si koupit desítky či stovky kilogramů půdy (zeminy) třeba pro balkonové rostliny nebo terénní úpravy, nebo být rovnou vlastníkem či uživatelem určité ohraničené plochy půdy (pozemku). Právě o půdu (území) byla vedena řada válek. Půda je i prostorem pod střechou, opředeným dětským tajemstvím. A na půdě akademické, v prostředí neutrálním¹ a dříve nedotknutelném,² se setkali autoři předkládané publikace. V prostředí, které namísto sazenic podporuje růst ducha a bádání. Ve všech naznačených významech se půda střetává s právem a právními otázkami a vstupuje do rozmanitých právních vztahů. Nelze se proto nepousmát nad neurčitostí názvu čtenáři předkládané publikace.

Cílem autorů této publikace není, a ani být nemůže, pojednat vyčerpávajícím způsobem o půdě v právních vztazích. Cílem je vyzdvihnout význam půdy v pojetí svrchní části zemského povrchu, a zjistit a pojednat důvody a nezbytnost právní regulace lidského jednání, které ovlivňuje jeho kvantitu i kvalitu a tím zpětně kvalitu lidského života. Autoři si jsou vědomi faktu, že uvedené vnímání půdy nelze oddělit od jejího pozemkověprávního uchopení. Pozemek je částí zemského povrchu oddělený pomyslnou vertikální hranicí od jiných částí. Náleží však k němu i prostor nad a povrchem, není plackou, jak by se z katastru nemovitostí mohlo zdát. Součástí pozemku je rostlinstvo na něm, nebo spíše z něho rostoucí, některé stavby na něm, v něm či pod ním postavené, některé nerosty, a v neposlední řadě ona půda, bez které by byl pouhou skořápkou. I když bychom chtěli uchopit pozemek jako „pouhou“ věc (nemovitou), vlastnictví z pohledu soukromého práva, právě ona trojrozměrnost jeho vnímání nám, ani jejich vlastníkům nedovolí odhlédnout od půdy. A platí to i naopak. Zemský povrch je rozdělen mezi státy. Jednotlivé státy rozhodují o způsobu rozložení a využití svého

¹ § 2 odst. 10 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách).

² Srov. ještě § 2 odst. 3 zákona č. 172/1990 Sb., o vysokých školách.

půdního přírodního bohatství k uspokojení zájmů a potřeb společnosti. Vlastnické a užívací vztahy k půdě jako výrobnímu faktoru i jako stanovišti veškeré lidské činnosti tedy pro autory této publikace představují neopominutelné východisko, které je dobré nejen zmínit, ale vzít v úvahu při hodnocení právní regulace vztahů k půdě.

Právní řád České republiky nezná obecnou právní definici půdy, ale tento termín běžně používá nejčastěji s přívlastkem zemědělská. V právním řádu Slovenské republiky³ najdeme definici odpovídající pedologickému chápání půdy jako „*přírodní útvar, ktorý vzniká bezprostredne na zemskom povrchu ako produkt vzájomného pôsobenia klimatických podmienok, organizmov, človeka, reliéfu a materských hornín.*“ Existuje však mnoho definic půdy. Nejjednodušší definice zní: „*půda je složitý přírodní útvar, který mj. umožňuje růst rostliny.*“⁴ Z uvedených definic lze dovodit několik zásadních skutečností, které v součtu i samostatně vytváří leitmotiv dílčích kapitol. Půda je přírodního původu a nelze ji vyrobit. Její obnovitelnost se počítá v dekáдах, či spíše stoletích, vzniká vzájemným působením půdotvorných faktorů (fyzikálních, chemických a biologických procesů) na mateční horninu. Lze „zničit“, způsobit její nevratnou degradaci, například zastavěním, kontaminací, nesprávným obděláváním, čímž ztratí většinu svých funkcí a stane se „mrtvou“. Je to dynamický, živý systém zajišťující a regulující koloběh látek i jejich ukládání. Je to přírodní živel. Je přírodním útvarem umožňujícím růst a pěstování rostlin, základu lidské obživy. *Žijeme na půdě, a z půdy, ale jen zřídka kdy ji věnujeme pozornost*⁵. Přidáme-li složitost ekosystémových vazeb, v nichž se půda nachází a které se snaží prozkoumat různé vědní obory, stojí zákonodárce před nelehkým, ale daným úkolem, zajistit právní ochranu půdy.

Monografie navazuje na setkání autorů v rámci 13. ročníku mezinárodní konference Dny práva 2019. V jednotlivých kapitolách autoři

³ § 2 zákona č. 220/2004 Sb., o ochraně a využívání poľnohospodárskej pôdy a o zmene zákona č. 245/2003 Z. z. o integrovanej prevencii a kontrole znečisťovania životného prostredia a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

⁴ ŠIMEK, Miloslav, Dana ELHOTTOVÁ a Václav PIŽL. Živá půda. Edice Strategie AV21. *Akademie věd ČR* [online]. 2015 [cit. 12. 7. 2020]. Dostupné z: https://www.bc.cas.cz/Cds/Download/?filename=5544_Strategie_Ziva_puda

⁵ Atlas půdy. Fakta a čísla o zemi, půdě a životě. *Cz.boell.org* [online]. Heinrich-Böll-Stiftung a Głopolis, 2018 [cit. 12. 7. 2020]. Dostupné z: https://cz.boell.org/sites/default/files/atlas_pudy_digitalni.pdf

otevírají a analyzují aktuální otázky, které skýtá (ne)existence právní regulace a nástrojů, jimiž stát, resp. státy čelí výzvě, jak se svým půdním přírodním bohatstvím účelně a efektivně nakládat, aby byl zajištěn udržitelný rozvoj společnosti. Monografie se přitom neomezuje na výklad a aplikaci českého práva, ale pokouší se vystihnout i základní přesah do mezinárodní a unijní úrovně regulace, a zejména poskytnout pohled i na východiska slovenské úpravy, která jsou přínosná jak sama o sobě, tak pro účely komparace se situací v České republice.

Monografie je rozdělena do čtyř ucelených vzájemně provázaných částí, což reflektuje i výše uvedené skutečnosti vyplývající z vymezení půdy.

První část monografie se zaměřuje na otázku významu ústavní, příp. nadnárodní právní úpravy ochrany půdy. Ústavní rovina ochrany půdy se zdá být lehce pochopitelná, vždyť půda je považována za národní přírodní bohatství každé země. Ovšem vzhledem k tomu, že se navzdory ústavním prohlášením míra ochrany napříč jednotlivými státy výrazně liší, je věnována pozornost i otázce, zda je možné či vhodné alespoň některé aspekty ochrany půdy regulovat na unijní úrovni. V první části monografie je věnován prostor také problematice shromažďování, evidence a aktualizace informací, které má nebo by měl mít o půdě, resp. pozemcích, stát a její vlastníci a uživatelé k dispozici k efektivnímu a informovanému rozhodování.

Otázkám účelného a udržitelného využití území státu s ohledem na rozmanitost zájmů soukromých i veřejných, jejichž sepětí s půdou je dané, je předmětem navazující části druhé. Autoři postupně otevírají otázky, jakými prostředky je zajištěno udržitelné využívání území státu, jak zajistit, aby zastavování území bylo plánováno a promyšleno s ohledem na konečné, i když nedostatečně patrné, množství „živé“ půdy. Jak při tom vyvážit ochranu vlastnického práva k pozemku. V neposlední řadě, jak zajistit, má-li k zásahům do půdního prostředí dojít, aby dopady do půdního prostředí byly minimalizovány.

Část třetí a čtvrtá monografie pak reaguje na problém, že půda při nesprávném hospodaření, odhlédneme-li od zastavování půdy, degraduje, ztrácí své produkční i mimoprodukční vlastnosti. Snaha o maximalizaci produkce a zisku bez ohledu na ostatní ekosystémové vazby půdy se stává zásadní překážkou v boji proti změnám klimatu. Neudržitelné vytěžování půdy vede

k jejímu vyčerpání, ztrátě úrodnosti, snížení produkce a zvyšování další degradace ve snaze dosahovat požadované kvantitativní produkce, což s sebou nese další negativní důsledky. Třetí část monografie proto zasazuje půdu jako složku životního prostředí a její funkce nejprve do obecných souvislostí se změnami klimatu a do politického a právního rámce, který ovlivňuje způsob jejího obhospodařování. Následně v části čtvrté se pak autoři zabývají samotným zemědělským hospodařením, jehož současná podoba je dlouhodobě neudržitelná.

Jako autoři oceníme zpětnou vazbu, připomínky či doplnění k textu jednotlivých kapitol a budeme rádi, pokud tato monografie alespoň malým dílem přispěje k environmentální osvětě a potřebné akademické diskuzi. A podpoří politickou vůli i konkrétní činy, které přispějí k zachování přírodních hodnot.

Při zpracování publikace vychází autoři z právní úpravy platné k 1. 2. 2020, není-li uvedeno jinak.

Brno, červenec 2020

autoři

I VÝCHODISKA K PRÁVNÍ REGULACI PŮDY JAKO PŘEDMĚTU PRÁVNÍCH VZTAHŮ A JEJÍ OCHRANĚ

I.1 Ústavní zakotvení ochrany půdy jako státního cíle a veřejného zájmu

Právní úprava ochrany půdy zůstává ve srovnání s jinými oblastmi složkové ochrany relativně nedotčená požadavky mezinárodního a unijního práva. Při jejím uplatňování proto neztrácí na důležitosti obecné zásady vymezené na úrovni ústavního práva i rámcové zákonné úpravy, tedy zejm. v čl. 7 Ústavy ČR a v ustanoveních zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, a zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu (dále jen „ZOZPF“). Následující text slouží především jako základní reflexe judikatury zejména Ústavního soudu, která se týká otázek ochrany půdy v návaznosti na obecný státní cíl vymezený v čl. 7 a jeho vazby na další ustanovení Ústavy ČR a LZPS.

I.1.1 Půda jako součást přírodního bohatství podle čl. 7 Ústavy ČR

Není sporu, že půda je přírodním zdrojem, k jehož šetrnému využívání se stát zavazuje v čl. 7 Ústavy. Zároveň je i přírodním bohatstvím vyžadujícím ochranu podle uvedeného ustanovení, což platí zejména pro půdu, resp. pozemky plnící zvláštní funkci, ať již z hlediska ochrany přírody, nebo z hlediska ochrany lesů, vod či vodních zdrojů. V nálezu ze dne 13. 12. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 34/03, Ústavní soud zdůraznil, že stát si vytkl za cíl chránit přírodní bohatství, přičemž závažnost této ochrany je podtržena tím, že ochrana přírodních hodnot se stala předmětem regulace přímo v Ústavě. Jedná se tak o jeden z typických státních cílů, které „by např. měly být vedeny v patrnosti při výkonu rozhodovací činnosti (využívání kompetencí) kteréhokoliv orgánu veřejné moci a také např. při přípravě a schvalování návrhu zákona o státním rozpočtu – coby určité rozpočtové priority.“⁶

⁶ ŠIMÍČEK, Vojtěch. Čl. 7 [Ochrana přírody]. In: BAHÝLOVÁ, Lenka a kol. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 131.

Pojem přírodní bohatství vykládá Ústavní soud poměrně široce, což znamená, že různé přírodní zdroje mohou být zároveň přírodním bohatstvím a obě kategorie splývají v pojmu přírodních hodnot,⁷ nebo dokonce v obecný pojem životní prostředí. Citované ustanovení totiž interpretuje Ústavní soud jako pozitivní závazek chránit životní prostředí, které je veřejným zájmem⁸ nebo veřejným statkem,⁹ kterým se určitý aspekt lidské existence stává za podmínky, kdy jej není možné pojmově, věcně i právně rozložit na části a ty přiřadit jednotlivcům jako podíly; nevykazuje prvek distributivnosti.¹⁰

Případně Ústavní soud k činnostem sloužícím k realizaci ústavně zakotveného úkolu státu v čl. 7 Ústavy ČR dovozuje, že plnění ústavní povinnosti „nelze nemít za plnění úkolu v obecném, či dokonce ve veřejném zájmu.“¹¹ Ochranu půdy tak lze pojímat jako „legitimní, ústavně konformní cíl (veřejný zájem)“¹² a zároveň i jako povinnost, plnění pozitivního závazku státu.

Tomu odpovídá i např. zákonné pojetí pozemkových úprav, které provádí ve veřejném zájmu dle definice v § 2 zákona č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech a o změně zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZoPÚ“). Pozemkové úpravy by měly ideálně vést i ke zlepšení funkcí krajiny z hlediska vodního režimu, půdní eroze i biodiverzity, ovšem v důsledku nemusí vždy směřovat jen k ochraně půdy; mohou i vést k negativní změně z pohledu zachování celkových ekologických funkcí dotčených pozemků. Řízení o pozemkových úpravách je tak vždy vedeno ve veřejném zájmu a posouzení, zda bylo skutečně

⁷ Viz např. náleží ÚS ze dne 13. 12. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 34/03, bod 64: „Předmětem práva myslivosti je tedy zvěř, která v abstraktní rovině představuje především přírodní bohatství, které si stát vytkl za cíl chránit. Závažnost a zásadnost této ochrany je dána především skutečností, že ochrana přírodních hodnot se stala předmětem regulace přímo v Ústavě České republiky, podle jejíhož čl. 7 stát dbá o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství.“

⁸ Viz náleží ÚS ze dne 25. 9. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 18/17, bod 128.

⁹ Viz náleží ÚS ze dne 21. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 652/06, k náhradě za nucené omezení vlastnického práva podle § 60 vodního zákona, bod 20: „...jak plyne z citovaného čl. 7 Ústavy, že ochrana životního prostředí, jejímž nedílným komponentem je provoz a údržba vodních děl, je veřejným statkem, pro jehož zájem je možno zákonem ústavně chráněné základní právo na vlastnictví omezit.“

¹⁰ Viz náleží ÚS ze dne 10. 7. 1997, sp. zn. III. ÚS 70/97.

¹¹ Náleží ÚS ze dne 13. 12. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 34/03, bod 82; viz rovněž náleží ÚS ze dne 6. 3. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 3/06, bod 23.

¹² Náleží ÚS ze dne 8. 7. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 8/08.

dosaženo cílů a účelu pozemkových úprav, nespadá jen do sféry jednotlivých účastníků, nýbrž celé společnosti.¹³ Veřejný zájem je v řízení o pozemkových úpravách dán kvalitativní rovinou vymezenou účelem pozemkových úprav v citovaném ustanovení, resp. jedná se zájem kvantitativně vyjádřené skupiny vlastníků na kvalitativně novém prostorovém a funkčním uspořádání vlastnických vztahů k pozemkům, a to metodou zakotvenou zákonem.¹⁴ Jak ovšem doplňuje NSS, „[p]ožadavek souhlasu vlastníků kvalifikované většiny výměry řešených pozemků je toliko jedním z prostředků k zajištění naplnění vymezených veřejných zájmů na prováděných pozemkových úpravách. Dalšími takovými prostředky jsou: projednání návrhu se všemi vlastníky řešených pozemků, účast dotčených orgánů státní správy, součinnost s orgány územního plánování a v neposlední řadě účast zastupitelstva předmětné obce na procesu a rozhodování ve věci pozemkových úprav.“¹⁵

Z judikatury Ústavního soudu je také možné dovodit i přímou návaznost ustanovení LZPS na čl. 7 Ústavy, a to nejen v rovině garance práv, ale také jejich omezení. Jak dovodil Ústavní soud při posuzování povinnosti platit odvod za trvalé odnětí zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu, „[n]a úrovni ústavního pořádku na citované ustanovení navazuje čl. 11 odst. 3 věty druhé a třetí Listiny, podle něhož výkon vlastnického práva nesmí poškozovat přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem, a dále čl. 35 Listiny – podle jeho prvního odstavce má každý právo na příznivé životní prostředí a podle třetího odstavce nesmí nikdo při výkonu svých práv obrozovat ani poškozovat životní prostředí, přírodní zdroje či druhové bohatství přírody nad míru stanovenou zákonem.“¹⁶

Vzhledem k tomu, že je ochrana půdy veřejným zájmem, připadá logicky do úvahy omezení vlastnického práva z důvodu její ochrany ve smyslu čl. 11 odst. 3 LZPS, resp. vyvlastnění ve smyslu čl. 11 odst. 4 LZPS.¹⁷ Ústavní kautely čl. 11 odst. 4 se přitom uplatní nejen ve vztahu k vyvlastnění v užším

¹³ Viz rozsudek NSS ze dne 15. 12. 2009, č. j. 6 As 185/2002-86; Viz rovněž rozsudek NSS ze dne 14. 3. 2019, č. j. 339/2018-25: „Nelze tedy předpokládat, že všichni vlastníci, kterých se úpravy dotknou, budou souhlasit s jejich provedením a s konkrétními změnami, které pozemkové úpravy přináší. To plyne ze shora uvedeného principu, že naplnění účelu (a tedy i veřejného zájmu) komplexních pozemkových úprav je třeba posuzovat z pohledu celku, nikoli z hlediska partikulárních zájmů jednotlivých účastníků řízení.“

¹⁴ Viz rozsudek VS v Praze ze dne 30. 1. 2001, č. j. 5 A 5/99-33; Srov. usnesení zvláštního senátu ze dne 29. 5. 2007, č. j. Konf 14/2007-5.

¹⁵ Rozsudek NSS ze dne 21. 4. 2016, č. j. 1 As 169/2015-42.

¹⁶ Nález ÚS ze dne 15. 3. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 30/15, bod 21.

¹⁷ Ibid.

smyslu, ale například i ve zmiňovaném řízení o pozemkových úpravách.¹⁸ Podle Ústavního soudu na čl. 7 Ústavy ČR navazuje rovněž ústavně garantovaná možnost, že stát může stanovit, který majetek může být pouze v jeho vlastnictví z důvodu zabezpečení potřeb společnosti, rozvoje hospodářství či veřejného zájmu (čl. 11 odst. 2 LZPS).¹⁹ Nicméně jak připomíná K. Šimáčková v odlišném stanovisku k usnesení ÚS ze dne 5. 8. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 26/13, „[s]tát přece může dbát o šetrné využívání svých přírodních zdrojů a chránit své přírodní bohatství, i když nebude vyvlastňovat soukromý majetek ve prospěch zájmů jiných soukromých subjektů“.

Právě závazek státu dbát o šetrné využívání přírodních zdrojů a chránit přírodní bohatství podle čl. 7 Ústavy ČR může omezit konkrétní zkoumání, zda dochází k porušení principu rovnosti a zákazu diskriminace v důsledku úpravy, která upravuje odchýlný režim z ochranných pravidel. Pokud by totiž zrušení sporné úpravy vedlo k zásadnímu rozšíření výjimky, v důsledku by mohl být ohrožen veřejný zájem na ochraně přírodního bohatství – a porušen ústavní závazek upravený v čl. 7 Ústavy ČR. Tak tomu bylo v citovaném nálezu ze dne 15. 3. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 30/15, v případě osvobození státu od placení odvodu za trvalé odnětí zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu pro stavby pozemních komunikací.²⁰ Vzhledem k tomu, že stěžovatelé navrhovali toliko zrušení napadeného ustanovení ve slovech „ve vlastnictví státu“, nikoli komplexní vypuštění výjimky z placení odvodů pro pozemní komunikace, nemohl jim Ústavní soud vyhovět: „Vyhovění návrhu by představovalo významný zásah do základního poslání zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů, stavícího na tom, že zemědělský půdní fond je základním přírodním bohatstvím naší země, nenahraditelným výrobním prostředkem umožňujícím zemědělskou výrobu a jednou z hlavních složek životního prostředí (§ 1 odst. 1 věta první zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu). Podle věty druhé téhož ustanovení jsou jeho ochrana, zvelebování a racionální využívání činnostmi, kterými je zajišťována ochrana a zlepšování životního prostředí, čímž zákon významně přispívá k plnění závazku státu na úseku ochrany přírodního bohatství podle čl. 7 Ústavy. Pokud by Ústavní soud návrhu vyhověl, ve svém důsledku by jednal

¹⁸ Viz nález ÚS ze dne 27. 5. 1998, sp. zn. Pl. ÚS 34/97, a také usnesení ÚS ze dne 31. 3. 2011, sp. zn. III. ÚS 2187/10.

¹⁹ Viz nález ÚS ze dne 25. 9. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 18/17, bod 128.

²⁰ Viz § 11a odst. 1 písm. b) ZOZPF v rozhodném znění.

v rozporu s požadavkem čl. 7 Ústavy a rovněž se svým základním úkolem a postavením soudního orgánu ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy).“²¹

I.1.2 Uplatnění principu zákazu regrese a vymezení pozitivních závazků státu

Citovaný závěr je zásadní nejen pro ochranu půdy. Lze ho totiž zobecnit tak, že ochranné právní režimy různých částí životního prostředí využívají klíčové nástroje k dosažení deklarovaného cíle (*základní poslání*), jejichž výrazné oslabení v zásadě není možné, protože se dostává do střetu s pozitivním závazkem státu formulovaným v čl. 7 Ústavy ČR. Takové změny, které v důsledku vedou k prohloubení právní ochrany, naopak přípustné jsou. Jak ostatně dodal Ústavní soud v dané věci, komplexní vypuštění výjimky z placení odvodů pro pozemní komunikace „by bylo možné považovat za řešení podstatně příznivější z pohledu ochrany zemědělského půdního fondu, resp. ochrany přírodního bohatství.“²²

Jedná se tak o vyjádření východiska, které je blízké zahraničním úpravám v podobě zapovězení snížení úrovně ochrany životního prostředí (typicky něm. *Verschlechterungsverbot*). V české²³ i zahraniční odborné literatuře se lze setkat s prvními pokusy o formulaci podobného principu.²⁴

Ochrana *základního poslání* tudíž zapovídá snižování úrovně ochrany půdy, kterou ovšem ve světle závěrů Ústavního soudu nelze omezovat pouze na základní ochranu ve smyslu zachování (*nezbytného minima; přežití*), neboť rovněž zahrnuje ve smyslu § 1 odst. 1 ZOZPF zvelebování a racionální využívání. Podobně je tomu i u dalších částí přírodního bohatství, na které směřuje ochrana čl. 7 Ústavy ČR, a zlepšování kvality životního prostředí je jedním ze základních cílů v obecném zájmu Evropské unie²⁵ i deklarovaným

²¹ Nález ÚS ze dne 15. 3. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 30/15, bod 31.

²² Ibid., bod 32.

²³ Viz MÜLLEROVÁ, Hana. Perspektivy práva na příznivé životní prostředí: vzor přezkumu socioekonomických práv a test racionality. *Právník*, 2019, č. 6, s. 548–549.

²⁴ Viz MITCHELL, Andrew D. a James MUNRO. No Retreat: An Emerging Principle of Non-Regression from Environmental Protections in International Investment Law. *Georgetown Journal of International Law*, 2019, s. 625–708.

²⁵ Viz č. 3 odst. 3 SEU, podle kterého Unie usiluje o udržitelný rozvoj založený mimo jiné na „vysokém stupni ochrany a zlepšování kvality životního prostředí“, Nebo přímo ke znečištění půdy viz rozsudek SDEU ze dne 27. 2. 2020, *Komise vs. Recko*, C-298/19, ECLI:EU:C:2020:133, bod 48.

cílem řady mezinárodních smluv²⁶ včetně těch na úseku ochrany půdy.²⁷ Za veřejný zájem je proto nutné považovat i činnosti směřující k udržení, obnově a zlepšování chráněných zájmů, včetně např. realizace povinností vlastníků.²⁸ Základním atributem ochrany půdy nadto nejsou pouze hmotněprávní požadavky, ale také jejich procesní a institucionální zajištění. Podle Stejskala²⁹ se například může dostat do střetu s čl. 7 Ústavy převedení kompetencí specializovaného správního orgánu na stavební úřad bez zajištění dostatečné odbornosti a nezávislosti rozhodování.

Výše uvedené má své praktické důsledky, které se týkají především přezkoumatelnosti právních předpisů či jiných aktů, které mohou zasahovat do práv jednotlivců. V první řadě je *základní poslání* nutné odlišit od směřování ochrany, které vychází z politického rozhodování, v zásadě vyňatého z kompetencí Ústavního soudu zasahovat do něj zasahovat na půdorysu čl. 7 či jiných ustanovení Ústavy ČR. K tomu je možné odkázat na závěry nálezu ÚS ze dne 25. 9. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 18/17, k otázce koncepce ochrany národních parků: „...otázka existence národních parků a pravidel, jak se v nich chovat, je politicko-odborně-ekologická. Jde o ideový střet (zejména) tzv. environmentalistů s podnikateli, vlastníky nemovitostí a zástupci územních samospráv, který má být řešen v zákonodárném sboru, nikoliv u Ústavního soudu. Závise výlučně na zákonodárci a exekutivě, jaké národní parky založí, jaká pravidla v nich upravit, a proto nelze, s nadsázkou řečeno, po Ústavním soudu žádat zodpovězení otázky: „zda mají pravdu ekologičtí aktivisté nebo starostové, zda je dobré stavět v národním parku hotely, těžit dřevo nebo nechat bujet vegetaci bez jakéhokoliv zásahu“.“³⁰

²⁶ Viz např. preambule Aarhuské úmluvy, ve které Strany potvrzují „nezbýtnost chránit, uchoovávat a zlepšovat stav životního prostředí“.

²⁷ Viz např. princip 2 Deklarace z Rio de Jancira, na který odkazuje preambule Úmluvy Organizace spojených národů o boji proti desertifikaci a podle kterého mají státy plné právo užívat své vlastní zdroje ve shodě s vlastní politikou „péče a rozvoje životního prostředí“.

²⁸ Srov. nálezu ÚS ze dne 8. 7. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 8/08, č. 256/2010 Sb., k povinnosti vlastníků a nájemců pozemků zlepšovat stav dochovaného přírodního a krajinného prostředí: „Jde o rovinu prevence, ovšem nejen o ni, neboť § 68 mluví – logicky – tím spíše na stav, kdy již došlo k dotčení drubového bohatství a ÚSES na pozemcích vlastníků a nájemců (arg. a minori ad maius). Jedná se o legitimní, ústavně konformní cíl (veřejný zájem) na ochraně životního prostředí (ostatně ochrana životního prostředí je jako ústavní hodnota výslovně deklarována například v čl. 11 odst. 3 a čl. 35 LPs).“

²⁹ Viz STEJSKAL, Vojtěch. Nový trend: omezování a vylučování působnosti orgánů ochrany přírody pro účely povolování stavebních záměrů. *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica*, 2019, č. 3, s. 17.

³⁰ Bod 132.

Pokud pluralita variant neumožňuje definovat obecné paradigma rozhodování podobných otázek, jedná se, převedeno do abstraktní roviny, o spor mezi principy vyjádřenými v čl. 6. a v čl. 7 Ústavy ČR, z nichž oba vyjadřují zdánlivě vzájemně protikladné zájmy. Klíčovou otázkou ve vztahu k aplikaci čl. 7 Ústavy ČR pak je, zda se může politické rozhodnutí svobodně ustálit na variantě, která je zdánlivě nebo skutečně ofenzivnější vůči přírodním zdrojům a bohatství. V tomto ohledu platí, že vůle příslušné politické jednotky je omezena toliko požadavkem nevybočení z určitých věcných (urbanistických, ekologických, ekonomických a dalších) mantinelů daných zákonými pravidly územního plánování.³¹ Soudy pak kontrolují plnou informovanost politického rozhodnutí a naplnění dalších procedurálních požadavků. To v zásadě znamená, že „čl. 7 Ústavy nemůže derogovat čl. 6 Ústavy, ale čl. 6 Ústavy je možné procedurálně naplnit tak, aby zájmy chráněné čl. 7 Ústavy byly vzaty v úvahu a politická odpovědnost posílena na samou hranici možností, kterou koexistence obou článků Ústavy připouští. Žádné jiné kolektivní, veřejné nebo individuální zájmy nepožívají v procesu přijímání politických rozhodnutí vyšší ochrany.“³²

Ani uvážení, které by bylo možné označit za politické (typicky formulace různých státních politik a strategií), by však nemělo být vyňato ze soudní kontroly, pakliže v jeho důsledku může dojít k zásahu do základních práv, a zvláště pak, je-li přezkum navazujících aktů sice možný, ale z různých důvodů komplikovaný či neefektivní. Tehdy lze totiž uvažovat o tom, že se nejedná o přezkum „čisté“ politické vůle, nýbrž hmotněprávní zákonosti. To se pochopitelně může týkat i ochrany půdy, zejména ve vazbě na opatření proti změnám klimatu. Jak dovodil berlínský správní soud v roce 2019,³³ německá vládní politika v oblasti ochrany klimatu podléhá soudnímu přezkumu a musí být v souladu s povinnostmi vlády chránit základní práva podle německé ústavy. Vláda totiž musí přijmout opatření k zajištění přiměřené a účinné ochrany základních práv osob potenciálně ovlivněných změnou klimatu, včetně práva na život a vlastnického práva. Zároveň svědčí vládě relativně široké uvážení, takže soudu svědčí toliko zkoumat,

³¹ Srov. nález ÚS ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11; nebo usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116.

³² Součást argumentace odpůrce, ke které NSS v rozsudku ze dne 25. 5. 2017, č. j. 5 As 49/2016-198, uvedl, že „principiálně lze s uvedenými úvahami v této konkrétní věci soublasit“.

³³ Rozsudek Verwaltungsgericht Berlin ze dne 31. 10. 2019, sp. zn. VG 10 K 412.18.

zda nejsou preventivní opatření na ochranu základních práv zcela nevhodná nebo nepřiměřená.

Vymezení obsahu pozitivních závazků státu je důležité, protože při hmotně-právní ochraně ústavně zaručených práv se obecně neuplatní aplikace *stand-still* doktríny (principu zákazu regrese³⁴), kterou se rozumí, že „*úroveň ochrany garantovaného práva tak, jak byla dosažena v právním řádu, nesmí být snížena*“.³⁵ Ústavní soud sice dovodil aplikace této doktríny u procedurální úrovně ochrany základních práv a svobod, a to s odkazem na podstatné náležitosti demokratického právního státu (čl. 9 odst. 2 Ústavy ČR),³⁶ z jeho judikatury ale neplyne její analogické použití pro hmotněprávní rozsah základních práv. V nálezu ze dne 18. 12. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 4/18, uvedl, že „*lze z rozhodovací praxe Ústavního soudu dovodit implicitně opak, tzn. již jednou dosaženou úroveň ochrany základních práv je možné za jistých podmínek snížit*“.³⁷ Co lze považovat za zmíněné jisté podmínky, je možné dovodit z části odůvodnění stejného nálezu k problematice hlukových limitů, ve které Ústavní soud „*připomíná, že český právní řád obsahuje několik prostředků právní ochrany, které umožňují bránit se hluku i mimo rámec hlukových limitů*“.³⁸

Jinými slovy, *základní poslání* ochranného režimu mohou plnit různé právní nástroje, jejichž účel je srovnatelný. Pokud by tomu tak nebylo, pak by bylo problematické i omezení hmotněprávní ochrany souvisejících ústavně zaručených práv, které odpovídají pozitivním závazkům státu. Zdá se přitom, s ohledem na citované závěry Ústavního soudu k úpravě odvodů za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu, že k finanční náhradě hodnoty půdy právní úprava rovnocenný či srovnatelný nástroj nenabízí. Základním atributům právní ochrany půdy odpovídají i pozitivní závazky státu – a měl by jím odpovídat i rozsah práv dotčených osob, resp. osob, které jsou oprávněny k hájení veřejného zájmu na ochraně půdy (viz níže).

³⁴ Viz MÜLLEROVÁ, Hana. Právo na příznivé životní prostředí: Zkušenosti vybraných evropských zemí a návrhy pro budoucí uplatňování v ČR. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2018, s. 58–61.

³⁵ Ibid., str. 58.

³⁶ Nález ÚS ze dne 25. 6. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 36/01.

³⁷ Bod 61. V nálezu ze dne 17. 7. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 44/18, dokonce Ústavní připustil snížení procedurální úrovně ochrany práva na příznivé životní prostředí v důsledku vyloučení účasti dotčené veřejnosti na projednávání posouzení vlivů prioritních dopravních záměrů na životní prostředí.

³⁸ Bod 57.

Z hlediska ochrany půdy je pak podstatné, že pozitivní závazky státu se promítají již na úrovni plánování, tedy zejména opatření v rámci územního plánování, či na úrovni krizového řízení a odstraňování havárií.³⁹ Pokud ničení půdy ohrožuje životy či majetek, jsou pozitivní závazky v naznačeném ohledu velmi široké až automatické, což nemusí platit ve vztahu k právům zaručeným čl. 8 Úmluvy, která mohou zasluhovat i jen omezenou aktivitu státu, odvozenou od definice *rodinného a soukromého života, obydlí a korespondence*. Ochrana života v režimu čl. 2 Úmluvy oproti tomu není spojena s určitým místem – a vztahuje se v zásadě na všechny rizikové činnosti.⁴⁰ Uvedená hlediska, která obecně dovozují i česká judikatura k řešení poměrů v území,⁴¹ platí i pro hierarchii nástrojů ochrany ZPF v ZOZPF.

1.1.3 Hledání rovnováhy mezi ochranou půdy a jinými zájmy

Český právní řád vychází z koncepce ochrany veřejných zájmů obecně vymezených především v zákonech a různých politických dokumentech,⁴² přičemž k identifikaci a poměřování konkrétních dílčích veřejných zájmů dochází především na různých úrovních plánování a rozhodování. Jak opakovaně zdůraznily správní soudy, ochrana zemědělského půdního fondu nemá automatickou přednost před ostatními zájmy a vždy je třeba hledat spravedlivou rovnováhu všech zájmů v daném území.⁴³

Protože se může ochrana půdy dostat do kolize i se zájmem na ochraně jiných složek životního prostředí, je logicky třeba hledat rovnováhu i mezi těmito

³⁹ Viz zejm. rozsudek ESLP ze dne 20. 3. 2008, ve věci *Budayeva a další vs. Rusko*, č. 15339/02.

⁴⁰ Blíže viz VOMÁČKA, Vojtěch. Pozitivní závazky státu v ochraně životního prostředí: Právo na pitnou vodu (ne)existuje! *České právo životního prostředí*, 2020, č. 55, s. 83–104.

⁴¹ K úpravě územního plánování viz např. usnesení ÚS ze dne 19. 8. 2015, sp. zn. IV. ÚS 2194/15: „Na územní plán pak v tomto smyslu nutno nablížit jako na veřejný zájem, v němž se mimo jiné odráží též suma soukromých zájmů obyvatel obce, kupř. na zachování prostředí, v němž žijí (a tím i uchování hodnoty nemovitostí v jejich vlastnictví), v relaci k zálidnosti, zastavitelnosti obce, krajinnému rázku, životnímu prostředí atd., a to vyjádřených skrze jimi volené představitele (zastupitele).“ Nebo usnesení ÚS ze dne 4. 3. 1999, sp. zn. III. ÚS 403/98: „Je nepochybné ve veřejném zájmu regulovat výstavbu obecně a v určitých lokalitách zvláště, a to v zájmu zachování životního prostředí, či jiných, obecně uznávaných hodnot, tedy v zájmu práv ostatních občanů.“

⁴² Podle NSS „existence či intenzita veřejného zájmu je mnohdy otázkou právě navýsost politickou, kterou nelze od „politiky“ zcela oddělit“, byť zároveň „mezi výsledky politické činnosti a pojem veřejného zájmu nelze bez dalšího klást rovnítko“. Viz rozsudek NSS ze dne 19. 12. 2014, č. j. 5 As 10/2013-38.

⁴³ Viz rozsudky NSS ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006-74, a ze dne 18. 1. 2011, č. j. 1 Ao 2/2010-185.

zájmy. Jak dovodil NSS v rozsudku ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006-74, „ochranu zemědělského půdního fondu, stejně jako ochranu jiných složek životního prostředí, nelze absolutizovat. Jednotlivé složky ochrany spolu musí být ve vzájemné rovnováze, stejně jako musí být hledána rovnováha mezi ochranou životního prostředí a jinými společenskými zájmy.“ Hledání rovnováhy mezi ochranou zemědělské půdy a jinými zájmy je pojímáno jako zákonná povinnost v první řadě orgánu ochrany ZPF, a to nejen při posuzování splnění podmínek pro odnětí půdy pro konkrétní záměr, ale také ve fázi územního plánování, kdy se orgány ochrany ZPF mohou dostat do sporu se zájmy pořizovatele: „I když ust. § 5 zákona o ochraně ZPF ukládá pořizovateli územně plánovací dokumentace povinnost šetřit zemědělský půdní fond, lze jen stěží racionálně očekávat, že toto bude hlavním a jediným zájmem pořizovatele“.⁴⁴

ZOZPF vychází ze zásady minimalizace využívání zemědělské půdy k jiným účelům, nikoliv nemožnosti. Základními hledisky při poměřování ochrany zemědělské půdy s jinými zájmy jsou kvalita půdy a její rozloha, protože platí, že kvalitativní hledisko je v ochraně ZPF stejně důležité jako hledisko kvantitativní.⁴⁵ Pokud je možnost zemědělského využití půdy snižena, a to i např. z důvodu výrazného dotčení území výstavbou či těžbou, požívá tato půda nižší ochrany.⁴⁶

Ovšem i v případě zemědělské půdy I. a II. třídy ochrany platí, že je možné ji v krajním případě použít k nezemědělským účelům, především pokud to umožňuje územní plán.⁴⁷ Tehdy se ani neuplatní podmínka upravená v § 4 odst. 3 ZOZPF, že zemědělskou půdu I. a II. třídy ochrany lze odejmout

⁴⁴ Rozsudek NSS ze dne 26. 8. 2009, č. j. 7 Ao 1/2009-56.

⁴⁵ Viz rozsudek NSS ze dne 7. 3. 2018, č. j. 8 As 207/2016-33.

⁴⁶ K tomu viz rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 30. 11. 2018, č. j. 48 A 85/2016-59: „Žalobci v žalobě zejména namítali, že dotčený správní orgán neodůvodnil nezbytnou potřebu zúboru zemědělské půdy dle § 4 odst. 1 zákona o ZPF. K tomu soud uvádí, že závazné stanovisko dotčeného orgánu řádně vysvětlilo, že půda požadovaná k odnětí se nachází v zastavěném území mezi bytovými domy, v souladu s územním plánem je určena pro nezemědělské účely, fakticky se na ní dlouhodobě zemědělsky neobdělává a za současných podmínek ani pozemek zemědělsky obdělávat nelze. Z toho implicitně vyplývá, že požadavek ochrany této půdy není natolik vysoký, neboť nelze očekávat, že by tato půda mohla být v budoucnu ještě zemědělsky obhospodařována, jak předpokládá § 1 odst. 2 zákona o ZPF. Nelze též přehlédnout, že podle § 4 odst. 4 zákona o ZPF se v případě ploch vymezených v územním plánu jako zastavitelné neuplatní zvláštní ochrana zemědělské půdy I. a II. stupně bonity. Za těchto okolností tedy nelze shledávat zásadní pochybení v tom, jak dotčený správní orgán odůvodnil svůj souhlas s odnětím této půdy ze ZPF. Soud proto považuje odůvodnění závazného stanoviska i jeho potvrzení Krajským úřadem Středočeského kraje za dostatečné.“

⁴⁷ Viz rozsudek NSS ze dne 29. 1. 2020, č. j. 9 As 171/2018-50.

pouze v případech, kdy jiný veřejný zájem výrazně převažuje nad veřejným zájmem ochrany zemědělského půdního fondu.⁴⁸ Územní plánování tudíž hraje v ochraně zemědělské půdy klíčovou roli, jak dokládá mimo jiné i medializovaný spor obcí Dobřejovice a Čestlice o využití rozsáhlého území vyžadujícího odnětí zhruba 19 ha nej kvalitnější půdy ze ZPF pro účely budoucího vytvoření komerční zóny Čestlice jih.

Toliko k připomenutí: Realizace čestlického záměru ustrnula ve fázi územního plánování poté, co Krajský soud v Praze rozsudkem ze dne 27. 4. 2017, č. j. 50 A 2/2017-147, zrušil změnu územního plánu Čestlic, která výstavbu komerčního centra umožňovala, z důvodu porušení zásady ochrany zemědělského půdního fondu. Podle krajského soudu nelze považovat realizaci záměru za převažující veřejný zájem ve smyslu § 4 odst. 3 zákona ZOZPF. Veřejný zájem podle krajského soudu zahrnuje především veřejné společensky významné stavby (např. dopravní infrastrukturu, stavby určené k obraně státu či k ochraně před živelnými pohromami). Výstavba komerčního areálu může podle soudu představovat veřejný zájem pouze ve zcela výjimečném případě, o který však v posuzované věci nejde, neboť se jedná o výstavbu dalšího komerčního centra v oblasti, ve které se v současnosti již řada obdobných staveb nachází. Závěry krajského soudu potvrdil Nejvyšší správní soud a kasační stížnost zamítl.⁴⁹

V případě, že územní plán umožňuje využití zemědělské půdy, užije se jako obecné pravidlo požadavek v § 4 odst. 1 ZOZPF, že k odnětí zemědělské půdy může dojít jen v nezbytném případě. Ani podmínka nezbytnosti není formulována jako absolutní. Neplatí tak, že by pro účely využití zemědělské půdy bylo nutné vyčerpat všechny stávající možnosti v území, zvláště pokud je zamýšlený záměr rozsáhlý, takže k dotčení ZPF dojde v podstatě vždy. K tomu je možné odkázat např. závěry rozsudku NSS ze dne 28. 5. 2009, č. j. 6 Ao 3/2007-116: „*Pokud je lokalita po řadě stránek vhodná a přijatelná k zástavbě pro účely bydlení, je na specializovaném orgánu, zda ještě shledá zásah do jím sledovaného zájmu ochrany jako přijatelný a možný. V daném případě lze ze stanoviska vysledovat, že v celém širším území je patrně relativně kvalitní půda, a kvalitní půda by tak byla dotčena prakticky vždy, popř. možnost výstavby by nebyla bez určitého ústupku možná*

⁴⁸ Viz § 4 odst. 4 ZOZPF.

⁴⁹ Rozsudek NSS ze dne 30. 1. 2020, č. j. 2 As 187/2017-327.

vůbec. Extrémně rigidní a pro území blokační (stagnační) se také jeví výklad, že změna územního plánu i vytvoření nových zastavitelných území je možná až po úplném vyčerpání stávajících možností“. A podobně vyznívá i obecnější závěr rozsudku NSS ze dne 18. 10. 2012, č. j. 1 Ao 3/2011-229: „*Soud dodává, že v případě liniových staveb jako jsou silnice či dálnice je jejich vymezení mimo zemědělský půdní fond často obtížné, ne-li nemožné, zvláště je-li cílem jejich vymezení odvedení dopravy ze zastavěných území obcí, jako tomu je v projednávaném případě.*“

Skutečnost, že se lze u určitých záměrů jen těžko vyhnout záboru zemědělské, ale i jiné cenné půdy, zvyšuje nároky především na vytváření strategií ochrany půdy, resp. strategií územní ochrany přírody či ochrany vod a vodních zdrojů, a jejich integraci do procesů územního plánování. Na půdorysu řízení o udělení souhlasu k odnětí půdy ze ZPF za účelem realizace konkrétního záměru již nepřísluší orgánu ochrany ZPF hodnotit obecnou potřebu nebo politiku státu umožnit výstavbu záměrů typu dopravní infrastruktury nebo logistických center. Problematické jsou proto závěry orgánů ochrany ZPF, které dovozují z prosté existence podobných záměrů, že je nutné obzvláště důsledně zvažovat, zda je dána nezbytná potřeba na realizaci dalších záměrů, odůvodňujících trvalé odnětí zemědělských půd, aniž by však hodnotily potřebu a možnost realizace záměru v konkrétních podmínkách daného území či vymezily jiné konkrétní území, které je pro realizaci daného záměru vhodné.

Potřeba prioritizace a systematického přístupu k ochraně půdy vyplývá i ze skutečnosti, že podmínku převažujícího veřejného zájmu nebo nezbytného případu může splňovat i záměr komerční, resp. soukromý. NSS z možného naplňování veřejného zájmu vylučuje výhradně záměry, které jednoznačně naplňují pouze soukromý zájem. Viz např. závěry rozsudku NSS z roku 2014, který se týká provedení terénních úprav: „*Nejvyšší správní soud se zcela ztotožňuje s městským soudem, že v posuzované věci nebylo kritérium převažujícího veřejného zájmu naplněno. Stěžovatelé ve své kasační stížnosti jako veřejný zájem uvádí zejména lepší přístupnost ke svým nemovitostem, což jednoznačně představuje pouze soukromý zájem těchto osob, neboť stěžovatelé již nezbytný přístup mají a nyní si ho pouze chtěli upravit či rozšířit.*“⁵⁰

⁵⁰ Rozsudek NSS ze dne 23. 9. 2014, č. j. 1 As 100/2014-36.

1.1.4 Aktivní legitimace k ochraně půdy jako veřejného zájmu

Ochrana půdy je především úkolem veřejné správy a vlastníků jednotlivých pozemků. Zásahy do půdy se však mohou dotýkat i dalších osob, ať již jednotlivců, kteří mohou skrze vlastní zájmy prosazovat veřejný zájem na ochraně půdy, tak i zvláštních subjektů povolaných přímo k ochraně veřejného zájmu.

Podle Ústavního soudu „*skutečnost, že životní prostředí je veřejným statkem (hodnotou) ve smyslu preambule Ústavy a Listiny a čl. 7 Ústavy, nevylučuje existenci subjektivního práva na příznivé životní prostředí (čl. 35 odst. 1 Listiny), jakož i práva v zákonem stanoveném rozsahu se jej domáhat*“.⁵¹ Ustanovení čl. 7 Ústavy ČR a čl. 35 odst. 1 LZPS přitom nejsou vzájemně nezávislá; podle Ústavního soudu zakotvení práva na příznivé životní prostředí přímo navazuje na závazek státu chránit přírodní bohatství.⁵² Tento přístup potvrzuje i judikatura obecných soudů, podle které „*veřejný zájem na ochraně životního prostředí se překrývá s právem jednotlivců na ochranu zdravého životního prostředí dle čl. 35 odst. 1 Listiny základních práv a svobod*“.⁵³ Šířeji Ústavní soud dovozuje, že „*v demokratickém právním státě je životní prostředí hodnotou, jejíž ochrana má být realizována za aktivní participace všech složek občanské společnosti, včetně občanských sdružení a nevládních organizací, které mají povahu právnických osob. Diskurs v rámci otevřené společnosti, realizovaný případně též právními prostředky a v řízení před soudy, je pak účinnou zárukou ochrany přírodního bohatství státu (čl. 7 Ústavy)*“.⁵⁴

Souvislost mezi právem na příznivé životní prostředí a ochranou půdy ostatně potvrzuje i praxe, ve které žalobci stále častěji namítají, většinou doplňkově k dotčení svého vlastnického práva, rovněž dotčení práva na příznivé životní prostředí např. v důsledku neúměrného rozšiřování zastavitelných ploch, které povede k nárůstu obyvatel,⁵⁵ nebo konkrétně v důsledku výstavby golfového hřiště, které „*představuje výraznou zátěž místního ekosystému, ovlivňuje dostupnost lokálních vodních zdrojů, změny propustnosti půdy, narušuje hydrologické poměry v krajině a způsobuje pronikání pesticidů do půd*“.⁵⁶

⁵¹ Nález ÚS ze dne 10. 7. 1997, sp. zn. III. ÚS 70/97.

⁵² Viz nález ÚS ze dne 15. 3. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 30/15, bod 21.

⁵³ Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 29. 5. 2019, č. j. 2 As 187/2017-264.

⁵⁴ Usnesení ÚS ze dne 28. 6. 2005 sp. zn. I. ÚS 486/04.

⁵⁵ Viz rozsudek NSS ze dne 6. 12. 2019, č. j. 6 As 125/2019-20.

⁵⁶ Usnesení NSS ze dne 10. 12. 2019, č. j. 6 As 108/2019-28.

V případě fyzických osob může být obtížné dovodit dotčení v osobní sféře. Jak uvedl NSS ve známém rozhodnutí k možnému ovlivnění populace perlorodky říční, je si „*vědom značné rozmanitosti možných forem zásahu do práva na životní prostředí; typicky by se mohlo jednat např. o znečištění ovzduší, vody či půdy, jež by mělo nesporný (nepříznivý) dopad na životní prostředí i v oblasti nacházející se mimo zdroj tohoto znečištění. Nicméně zásah do životního prostředí v posuzovaném případě je velice specifický; výskyt perlorodky říční v horním toku Vltavy přímo neovlivňuje kvalitu života navrhovatelky ad b) a lze si těžko představit i faktický dopad snížení populace perlorodky říční v předmetném úseku na její život*“.⁵⁷

Citované závěry je však nutné vnímat s určitou rezervou z důvodu recentního posunu v judikatuře Ústavního soudu i NSS, podle které ke splnění podmínek aktivní procesní legitimace postačuje alespoň myslitelné, i nepřímé dotčení práv žalobce, ale taky z pohledu na rozdíly v přezkumu opatření obecné povahy a individuálních správních aktů. Větší vstřícnost při posuzování aktivní legitimace při řešení širších poměrů v území, je totiž patrná již delší dobu: Již v rozsudku ze dne 18. 1. 2011, č. j. 1 Ao 2/2010-185, NSS dovodil, že navrhovatelé mohou namítat dotčení svých práv, pokud *a priori* nelze vyloučit, že by se takové porušení mohlo projevit v jejich právní sféře.⁵⁸ Napadené opatření obecné povahy zrušil mimo jiné pro nezákonnost spočívající v odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu v rozporu s právními předpisy, aniž by konkrétně vysvětlil, jak zjištěná nezákonnost stanoviska orgánu ochrany ZPF mohla zasáhnout do právní sféry navrhovatelů. Podobně, případně na základě toliko obecného přihlédnutí ke vztahu k regulovanému území a bez zvážení dotčenosti na právech tvrzenou nezákonností, postupoval NSS i v celé řadě dalších případů.⁵⁹

Dotčení půdy může zasahovat i do práv širšího okruhu fyzických osob s vazbou na určité území, tedy komunity reprezentované spolkem ve smyslu nálezů Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14, bod 30: „*Práva komunity mohou být dotčena šířeji: vady územního plánu jsou v negativním smyslu způsobilé dotknout se oprávněných zájmů občanů žijících na příslušném území, mohou významně ztížit naplnění koncepce územním plánem zamýšlené a obrozit tak jeho*

⁵⁷ Rozsudek NSS ze dne 13. 10. 2010, č. j. 6 Ao 5/2010-43.

⁵⁸ Bod 50.

⁵⁹ Viz např. rozsudky NSS ze dne 6. 6. 2013, č. j. 1 AOs 1/2013-85, a ze dne 24. 4. 2014, č. j. 4 AOs 1/2013-125.

společenskou funkci.“ Fyzické osoby, pokud se sdruží do spolku, a nemusí jít pouze o spolek „ekologický“,⁶⁰ tak mohou své právo na příznivé životní prostředí, zakotvené v čl. 35 LZPS, realizovat i prostřednictvím tohoto spolku.

Vymezení rozsahu aktivní legitimace k ochraně půdy přitom již není plně v rukou českého zákonodárce, což dobře ilustruje oprávnění dotčených jedinců domáhat se přijetí opatření k odstranění ekologické újmy vzniklé na půdě ve smyslu čl. 12 směrnice 2004/35/ES,⁶¹ který vymezuje kategorie právnických či fyzických osob, které jsou oprávněny k předložení vyjádření v souvislosti se škodami na životním prostředí. Jak dovodil Soudní dvůr EU v rozsudku ve věci *Folk*, C-529/15,⁶² „[k] úplnému a správnému provedení této směrnice je zapotřebí, aby tyto tři kategorie osob mohly předložit vyjádření v souvislosti se škodami na životním prostředí, měly oprávnění požadovat po příslušném orgánu přijetí opatření podle uvedené směrnice, a mohly tedy zahájit přezkumné řízení u soudu nebo jiného příslušného veřejného orgánu v souladu s články 12 a 13 této směrnice.“⁶³ Kategorie osob uvedené v citovaném ustanovení jsou vymezeny široce a zahrnují fyzické nebo právnické osoby, které jsou a) dotčené nebo pravděpodobně dotčené škodami na životním prostředí, b) mající dostatečný zájem na rozhodování o životním prostředí v souvislosti se škodami na životním prostředí, nebo c) prohlašující, že došlo k porušení práva, je-li to požadováno správním právem procesním členského státu jako podmínka. Jak je patrné, vymezení není spjato s dotčením vlastnických práv, byť členským státům přísluší stanovit, co představuje *dostatečný zájem a porušení práva*. Toto uvážení se však netýká kategorie a) uvedené výše.⁶⁴

Dotčenými osobami mohou být z pohledu uniijního práva vedle fyzických osob a ekologických spolků také obce (resp. územní samosprávné celky).⁶⁵ Dokonce lze uvažovat o jejich přímém dotčení uniijním aktem tehdy, pokud jsou nadány pravomocemi vykonávanými vykonávány autonomně v mezích

⁶⁰ Nález ÚS ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14, bod 25.

⁶¹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/35/ES ze dne 21. 4. 2004 o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí. Úř. věst. L 143, 30. 4. 2004, s. 56–75.

⁶² Viz zejm. rozsudek SDEU ze dne 1. 6. 2017, ve věci *Folk*, C-529/15, ECLI:EU:C:2017:419.

⁶³ Bod 46.

⁶⁴ Body 47–50.

⁶⁵ Rozsudek SDEU ze dne 3. 10. 2019, ve věci *Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland a další*, C-197/18, ECLI:EU:C:2019:824.

vnitrostátního ústavního systému dotčeného členského státu, a daný unijní akt tomuto celku brání ve výkonu těchto pravomocí tak, jak obec uznává za vhodné. To je zásadní z hlediska možnosti napadnout např. rozhodnutí o povolení uvedení na trh různých chemických přípravků (např. postřiků na ochranu rostlin), jejichž používání může mít dopady na kvalitu půdy.⁶⁶

Ústavní soud dosud plně neosvětlil vztah mezi čl. 7 Ústavy ČR a právem na samosprávu. V citovaném nálezu ze dne 25. 9. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 18/17, k otázce koncepce ochrany národních parků, se zabýval střetem ochrany přírody a práva na samosprávu. Dovodil, že právo obcí není absolutní a v daném případě ani není upíráno; je pouze limitováno požadavkem na ochranu přírody v národních parcích jakožto zvláště chráněných územích: „*Veškerá omezení a zákazy nejsou napadenou právní úpravou koncipovány jako absolutní regulace, nýbrž je možné flexibilně reagovat na konkrétní potřeby dotčených obcí a jejího obyvatelstva. Zákonodárce stanovil zákonné limity pro výkon práva obcí a krajů na samosprávu na území národních parků, zároveň jim umožnil se podílet na správě záležitostí národních parků. Nelze proto dospět k závěru o vyprázdnění tohoto ústavně zaručeného práva, nýbrž o jeho přiměřeném omezení ve vztahu k ochraně přírodního bohatství na území národních parků. Dotčené obce a kraje mohou participovat na řízeních a postupech týkajících se národního parku na jejich území nebo se mohou prostřednictvím delegovaných zástupců vyjadřovat k důležitým dokumentům o ochraně a správě národního parku. V případě zásahu do veřejných subjektivních práv či veřejných zájmů poskytuje právní řád řadu efektivních prostředků ochrany.*“⁶⁷

Otázkou nezodpovězenou Ústavním soudem zůstává možnost dotčení práva na samosprávu zásahem do půdy, ke kterému dochází mimo území obce. Rozšířený senát NSS však v květnu 2019 dovodil,⁶⁸ že i pokud taková obec „*sama zemědělsky neobhospodářá a ukončení zemědělského využití sporných ploch samo o sobě její právní sféru negativně neovlivňuje, nelze odhlížet od účelu, pro nějž jsou posuzované plochy vymezovány a jehož realizace vyžaduje odnětí příslušných pozemků ze zemědělského půdního fondu*“⁶⁹ a že „*změna určení pozemků ze zemědělského*

⁶⁶ Viz usnesení Tribunálu ze dne 28. 2. 2019, ve věci *Région de Bruxelles-Capitale vs. Komise*, č. T-178/19, ECLI:EU:T:2019:130; a stanovisko generálního advokáta M. Bobka ze dne 16. 7. 2020, ve věci *Région de Bruxelles-Capitale vs. Komise*, C-352/19 P, dosud nezveřejněno.

⁶⁷ Bod 81.

⁶⁸ Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 29. 5. 2019, č. j. 2 As 187/2017-264.

⁶⁹ Bod 42.

na nezemědělské (velkoplošná komerční zóna) může mít negativní vliv na životní prostředí v daném území.“⁷⁰ Dotčení obcí je tak v zásadě široce koncipováno a vychází, podobně jako v případě spolků, zejména ze vztahu k řešení lokalitě.⁷¹ Jak shrnuje Buryan, „[r]ozhodnutí tedy staví obce do role ochránce všech veřejných zájmů. Postačí, když obec bude plausibilně tvrdit možné dotčení územním plánem sousední obce (dotčení nemusí být prokázáno), a pak již bude obec moci napadat všechny aspekty chráněných veřejných zájmů.“⁷²

Nabízí se otázka, nakolik lze přenést závěry soudu i na posuzování aktivní legitimace pro podání žaloby proti rozhodnutí podle § 65 odst. 1 SŘS, jak se stalo v případě ekologických spolků v judikatuře navazující na citovaný nálezh Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 59/14.⁷³ Vzhledem k tomu, že rozšířený senát zdůraznil, že by nebylo správné přistupovat k posuzování aktivní věcné legitimace obcí a osob z řad dotčené veřejnosti odlišně,⁷⁴ lze se domnívat, že s otevírá cesta k tomu, aby obce v žalobě proti rozhodnutí o umístění stavby rozporovaly s podobnou argumentací jako v případě územního plánu sousední obce zákonnost souhlasu s odnětím ze ZPF, ačkoliv se sporná stavba nenachází na území žalující obce – a ta tudíž nebyla účastníkem řízení o umístění stavby.⁷⁵

⁷⁰ Ibid.

⁷¹ Což je logické z pohledu ústavního vymezení práva obcí na samosprávu a těsné vazby územního plánování na život lidí v obci. K tomu viz např. nálezh ÚS ze dne 12. 5. 2020, sp. zn. III. ÚS 709/19, bod 37: „Územní plán je také společenskou dobrou o využití území lidmi, kteří v něm žijí. Rozhodování o rozvoji spravovaného území patří mezi základní práva územní samosprávy, kterou právě Ústava v čl. 100 odst. 1 definuje jako „územní“ společenství občanů [srov. též nálezh sp. zn. III. ÚS 1669/11]. Ve schváleném územním plánu se projevuje zájem obce na rozvoji území, který v sobě nutně zahrnuje i sumu soukromých zájmů obyvatel obce, kupř. na zachování prostředí, v němž žijí (a tím i uchování hodnoty nemovitostí v jejich vlastnictví), v relaci k žalidlnosti, zastavitelnosti obce, krajinnému rázu, životnímu prostředí atd., a to vyjádřených skrze jimi volené zastupitele. Ostatně stanovit funkční využití území a jeho rozvoj při splnění všech cílů a zásad územního plánování je součástí legitimního rozhodnutí zastupitelstva obce, které plně spadá do samostatné působnosti obce, do níž správní soudy mohou zasahovat pouze minimálně (viz usnesení ze dne 14. 1. 2020 sp. zn. III. ÚS 2833/19, bod 12 odůvodnění).“

⁷² BURYAN, Jiří. Obce mají širokou možnost napadat územní plány sousedních obcí. *Právní prostor*, 2020, č. 20, s. 2.

⁷³ Viz zejm. rozsudky NSS ze dne 25. 6. 2015, č. j. 1 As 13/2015-295, a ze dne 15. 7. 2015, č. j. 2 As 30/2015-38.

⁷⁴ Bod 45: „Rozšířený senát má za to, že obce či jednotlivci, do jejichž právní sféry napadený úkon správního orgánu negativně zasahuje, jako tzv. osoby z řad dotčené veřejnosti, nemají mít odlišné (horší) postavení než spolky zabývající se ochranou životního prostředí, kterým vnitrostátní právo přiznává rovněž žalobní legitimaci.“

⁷⁵ Srov. § 85 odst. 1b) StavZ.

Naznačené úvahy mohou působit nadějně, což ovšem podle mého názoru neodpovídá skutečnosti. Obce se jen zřídka aktivně zajímají o ochranu půdy mimo své území, o čemž svědčí i různé přímé i nepřímé důsledky této indiferentnosti, mezi které patří přebujelá satelitní výstavba a zbytečné záměry montážních a skladovacích hal kontrastující s nevyužitými *brown-fields*, vyliďněnými centry velkých měst a kolabující dopravou. Případným sporům s jinými obcemi brání zcela prozaické důvody podobné těm, které brání ve formálních disputacích sousedním státům – od společných ekonomických zájmů až po strach z animozity a odvetných opatření. Podobně přesahuje ochrana půdy pozornost jednotlivců, snad protože není jednoduché pojmout komplexní problémy s ní spojené a uvědomit si nezbytnost jejich řešení, nebo jednoduše z důvodu nízké tržní ceny pozemků, která neodráží jejich ekologickou hodnotu. Soudy akcentovaná podmínka vztahu k lokalitě sice podporuje spolky založené *ad hoc*, ale upozaduje potřebnost ochrany životního prostředí, které postrádá antropocentrický prvek, protože mu *místní lidé* schází. A tím je často právě půda, cenná ve své obyčejnosti.

Pochopitelně nelze opomíjet ani zvláštní aktivní legitimaci k ochraně veřejného zájmu, kterou je, alespoň pro účely řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, nadán veřejný ochránce práv a nejvyšší státní zástupce.⁷⁶ Ta totiž uvedený požadavek vztahu k dotčené lokalitě překonává. Ke škodě však není využívána v případech, které se týkají ochrany půdy, a zejména se nevztahuje na hierarchicky vyšší stupeň ochrany půdy, který se realizuje především v procesech územního plánování.

I.1.5 Dílčí závěr

Z dílčích závěrů rozhodnutí Ústavního soudu jsou patrné tendence k extenzivnímu výkladu pojmů přírodní zdroje a přírodní bohatství, takže lze pod uvedené ustanovení podřadit i ochranu půdy. Také je zřejmá návaznost práva na příznivé životní prostředí a formulovaného státního cíle, který se ve vztahu k ochraně ústavně zaručených práv stává pozitivním závazkem i veřejným zájmem, pro který je možné omezit práva omezit, což je podstatné zejména ve vztahu k vlastnickému právu.

⁷⁶ § 66 odst. 2 a 3 SŘS.

Argument, že soudy nikdy nevyslovily závěr, že konkrétní podoba rozhodnutí či jiného aktu je nepřiměřeným zásahem do hodnot chráněných citovaným ustanovením, se objevuje v řízení před soudem. Zejména odpůrci jím chtějí podpořit přesvědčení o širší politického uvážení, které jim svědčí při přijímání územně plánovací dokumentace.⁷⁷ Toto uvážení však není neomezené. A pokud se Ústavní soud vyhýbá abstraktnějšímu výkladu čl. 7 Ústavy ČR, je tomu i z důvodu, že k tomu ani neměl vhodnou příležitost. Ta patrně hned nepříjde,⁷⁸ ale jistě se jí mohou stát případy střetu ochrany půdy s jinými veřejnými a soukromými zájmy, zvláště s ohledem na stávající problémy, které svědčí o nedůslednosti a nekonceptnosti ochrany půdy, a predikce dalšího vývoje, které zejména varují před zesilujícími vlivy klimatických změn.

1.2 Vplyv ústavnej ochrany pôdy na vývoj pozemkového práva⁷⁹

Na území Slovenskej republiky prešlo pozemkové právo vývojovými etapami, ktoré do značnej miery zasahovali do jeho dovtedajšieho vývoja. Legislatíva tvoriaca pozemkové právo si v jednotlivých obdobiach prechádzala rôznymi výzvami. Pozemkové právo sa menilo v otázkach filozofického prístupu k vlastníctvu, ale aj v otázkach jeho zaradenia do systému práva. V každej svojej etape bolo pozemkové právo tvorené početným množstvom právnych predpisov. Najzásadnejším míľnikom v posledných rokoch z pohľadu pozemkového práva bolo prijatie ústavného zákona č. 137/2017 Z. z. ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov. Do tejto doby v pozemkovom práve napríklad

⁷⁷ Viz např. rozsudky NSS ze dne 12. 5. 2016, č. j. 6 As 174/2015-72, a ze dne 25. 5. 2017, č. j. 5 As 49/2016-198.

⁷⁸ Srov. UHL, Pavel. Čl. 7 Ochrana přírodního bohatství. In: RYCHETSKÝ, Pavel. *Ústava České republiky: ústavní zákon o bezpečnosti České republiky: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 84: „Největší otázkou do budoucna je ovšem otázka, zda soudy, ať už jakékoliv, podřadí věcné otázky vztahující se k ochraně životního prostředí či využívání přírodních zdrojů věcnému přezkumu, tedy zda se někdy vyjádří, zda konkrétní rozhodnutí (či činnost) neporušují čl. 7, např. v případě zcela zjevně nešetrného využívání přírodních zdrojů. Dosavadní judikatorní vývoj, ať už v oblasti civilní, nebo správní justice, tímto směrem zatím nemíří.“

⁷⁹ Kapitola bola vypracovaná v rámci projektu VEGA-1/0557/17 „Právne aspekty optimalizácie výkonu verejnej správy obcami ako subjektmi verejnej správy“, udeleného Vedeckou grantovou agentúrou Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu SR a Slovenskej akadémie vied.

dlhodobo absentovala definícia pojmu pôda. Nachádzala sa iba v normatívnych materiáloch s nižšou právnou silou. Výrazné komplikácie z pohľadu zachovania si suverenity na úseku pozemkovom spôsobil aj voľný trh, ktorý priniesol vstup Slovenskej republiky do Európskej únie. Najväčšou výzvou sa stala ochrana poľnohospodárskej pôdy a lesnej pôdy pred jej špekulatívnym výkupom. Hoci Európska únia poskytla členským štátom prístupujúcim v roku 2004 prechodné obdobie na zachovanie si charakteru národného pozemkového práva, toto obdobie zdá sa nebolo využité dostatočne. Z tohto dôvodu zákonodarca pristúpil na uzákonenie ústavnej ochrany pôdy, ktorá svojim charakterom nemá obdobu v ostatných členských štátoch Európskej únie. Hoci sa z prvého pohľadu táto zmena zdala byť viac politickou otázkou s deklaratorným charakterom ukázalo sa, že ústavná ochrana pôdy má zásadný význam pre rozvoj pozemkového práva, ktorému istá časť odbornej verejnosti predpovedala zánik. Opak sa stal pravdou a pred nami teraz stoja výzvy, ktoré je nutné prekonávať preto, aby sa naplnil význam ustanovení, ktoré v Ústave Slovenskej republiky deklarujú ústavnú ochranu poľnohospodárskej a lesnej pôdy. Tieto výzvy je možné naplniť vtedy, keď budeme dostatočne poznať historický vývoj pozemkového práva v Slovenskej republike, jednotlivé etapy, ktoré ho ovplyvňovali a dáme ich do korelácie s dôsledným výkladom ustanovení Ústavy SR, na ktorých stojí ústavná ochrana poľnohospodárskej pôdy a lesnej pôdy.

1.2.1 Etapy vývoja pozemkového práva

Pozemkové právo patrí historicky medzi staršie právne odvetvia. Prvá právna úprava sa zaraďuje do obdobia raného stredoveku. Zhmotnenie pozemkového práva na našom území priniesla až reforma v 18. storočí. Tvorili ju predpisy regulujúce lesníctvo a lesné hospodárstvo. Jej autorom bol Jozef Dekret-Matejovie. Do svojich reforiem zahrnul aj lesnícke školstvo. Napríklad v roku 1794 vznikla lesnícka škola v Liptovskom Hrádku. Potreba koncepčného prístupu k lesom v období veľkej ťažby bola hybnou silou reforiem Dekrete-Matejovie. Aj ďalšie reformy presadzované Máriou Teréziou a Jozefom II. v Uhorsku boli ovplyvnené poznáním Jozefa Dekreta-Matejovie v tejto oblasti. Popri lesníckych reformách sa začal formovať aj urbársky systém a systém komposesorátov – skonštituovalo sa takzvané urbárske právo, ktoré vzniklo následkom rozpadu

neudržateľného feudálneho systému. Práve rozpad feudálneho systému predstavoval prvý systémový výzvu, ktorá ovplyvňovala vývoj pozemkového práva po dlhé roky. Vývoj bol po celý čas ovplyvňovaný aj ponímaním dedičského práva v Uhorsku, ktoré pramenilo zo zvykového práva. Zvykové právo bolo sústredené do Verböczyho Tripartita z roku 1514. To vytváralo právny rámec pre rovnomerné dedenie všetkých oprávnených dedičov. Takýto prístup k dedičskému právu spôsobuje výraznú rozdrobenosť pozemkov až do dnes.⁸⁰

Po osvietenskej fáze, ktorá reformovala systém od základov, nasledovali reformné snahy prvej Česko-Slovenskej republiky (1918–1938). V tomto období si zákonodarcia kládol za úlohu nanovo dimenzovať pozemkové vlastníctvo prostredníctvom jeho reformy. Na základe záberového zákona č. 215/1919 Zb. o zabraní veľkého pozemkového majetku štát zabral veľký pozemkový majetok ležiaci v území Česko-Slovenskej republiky. Na základe prídelového zákona č. 81/1920 Sb., *kteřím se vydávají po rozumu § 10 zákona ze dne 16. dubna 1919, č. 215 sb. zák. a nař., ustanovení o přidělu zabrané půdy a upravuje se právní poměr ku přidělené půdě*, (Zákon prídelový) štát prerozdelil zabranú pôdu, ktorú nepotreboval, medzi jednotlivcov, združenia a obce. Prijatie týchto zákonov si kládlo za cieľ uspokojiť dopyt po pozemkoch u malých farmárov a osôb bez pozemkov, ktorí mali ambíciu na pôde hospodáriť. Dopyt sa uspokojoval z pozemkov patriacich cirkvi a z majetku vlastníkov pozemkov s veľkou výmerou. Posledný z balíka zákonov bol náhradový zákon č. 329/1920 Zb. o prevzatí a náhrade za zabraný pozemkový majetok, ktorý vytvoril právny rámec pre poskytovanie náhrady za zabrané pozemky. Nárok osôb, ktorým bol zabraný majetok, sa uspokojoval peňažne. Súbor týchto opatrení sa označuje ako prvá pozemková reforma.

Po zmene politického usporiadania v našich podmienkach sa pozemkové právo vyvíjalo úplne odlišným smerom ako tomu bolo dovtedy. Pod vplyvom socialistickej ideológie sa do popredia dostával sociálny prístup k vlastníctvu, čo sa prirodzene odrazilo aj na novej zákonnej úprave. Túto etapu vývoja a jej ambície najlepšie definoval Košický vládny program z 5. apríla 1945, ktorý v bode IX píše: „... Vycházejíc vstříc volání českých a slovenských

⁸⁰ ŠTEFANOVIČ, Milan. *Pozemkové právo*. 3. vyd. Bratislava: Jozef Beňo – Ikarus.sk, 2010, s. 19–20.

rolníků a bezzemků po důsledném provedení nové pozemkové reformy a vedena snahou především jednou provždy vyrvati českou a slovenskou půdu z rukou cizácké německo – maďarské šlechty, jakož i z rukou zrádců národa a dáti ji do rukou českého a slovenského rolnictva a bezzemků, vítá vláda konfiskací půdy nepřátel a zrádců, kterou provádí Slovenská národní rada, a její rozdělení mezi drobný zemědělský lid, vláda rozšíří podobné opatření na celé území republiky. “Na základě Košického vládního programu sa spustila takzvaná druhá pozemková reforma, ktorá sa rozčleňovala do troch etáp:⁸¹

- a) konfiškácia a rozdelenie nepriateľského a zradcovského poľnohospodárskeho majetku,
- b) revízia prvej pozemkovej reformy,
- c) nová pozemková reforma.

Po páde socialistického usporiadania sa opäť zmenil prístup k vlastníctvu pozemkov a s ním sa bezprostredne vyvíjalo aj pozemkové právo. Nasledujúca etapa bola charakteristická zmenou sociálneho prístupu k vlastníctvu, ktorý do popredia kládol užívacie práva na mocenský prístup k vlastníctvu, v ktorom sa uplatňovala celá triáda vlastníckych oprávnení, čiže právo vec držať, užívať a nakladať s ňou. Hlavný cieľ tejto etapy pozemkového práva je definovaný v preambule zákona o pôde (č. 229/1991 Zb. o úprave vlastníckych vzťahov k pôde a inému poľnohospodárskemu majetku), v ktorej sa píše: „*Federálne zhromaždenie Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky v snahe zmierniť následky niektorých majetkových krívd, ku ktorým došlo voči vlastníkom poľnohospodárskeho a lesného majetku v období rokov 1948 až 1989, dosiahnuť zlepšenie starostlivosti o poľnohospodársku a lesnú pôdu obnovením pôvodných vlastníckych vzťahov k pôde a upraviť vlastnícke vzťahy k pôde v súlade so záujmami hospodárskeho rozvoja vidieka aj v súlade s požiadavkami na tvorbu krajiny a životného prostredia uznieslo sa na tomto zákone*“. túto etapu vývoja môžeme označovať aj ako tretiu pozemkovú reformu. Pod jej vplyvom sa prinavracal majetok do rúk súkromných vlastníkov. V súvislosti s radom opatrení sa veľká časť pozemkovo-právnych vzťahov začleňovala do systému súkromného práva. V teórii občianskeho práva sa vyskytol aj názor, ktorý hovorí o zániku pozemkového práva. „*Ako samostatné právne odvetvie zaniklo aj pozemkové právo, pretože pozemky a pôda vôbec sa v dôsledku obnovenia významu vlastníckeho práva v tejto oblasti a v dôsledku*

⁸¹ KOLESÁR, Jan. *Československé pozemkové právo*. Praha: Panorama, 1987, s. 60.

postupného zániku systému užívacích práv stali tovarom, a teda aj normálnym predmetom občianskoprávných vzťahov.“⁸² I keď sa zdá byť formulovanie tohto názoru viac-menej logické a odráža sa aj vo vývoji legislatívy v tejto oblasti jeho konfrontovanie s reálnym stavom neobstoí. Najmä v dôsledku výraznej rozdrobenosti pozemkov, ktoré je možné považovať za dedičstvo uhorského dedičského systému práva, si užívací princíp v otázke vlastníctva pozemkov zachoval svoje nadradené postavenie. Za predpokladu, že by sa naplnili zámery predikované platnou právnou úpravou, čo by trvalo odhadom minimálne najbližších 30 až 40 rokov, až do času prijatia ústavného zákona na ochranu pôdy by sme mohli uvažovať o zániku pozemkového práva.

Zásadnú zmenu v ponímaní pozemkového práva však priniesol Ústavný zákon č. 137/2017 Z. z. zo 16. mája 2017, ktorý spôsobil revolúciu v ponímaní pôdy. Na základe tejto zmeny Ústavy SR sa zaviedla ústavná ochrana poľnohospodárskej pôdy a lesnej pôdy. Následkom tejto zmeny Ústavy SR sa pozemkové právo dostalo z trajektórie postupne zanikajúceho právneho odvetvia na trajektóriu postupne sa rozvíjajúceho právneho odvetvia. Spôsobené je to najmä zaradením ústavnej ochrany pôdy do šiesteho oddielu – Právo na ochranu životného prostredia a kultúrneho dedičstva. Tým sa ochrana poľnohospodárskej pôdy a lesnej pôdy zaradila do tretej generácie ľudských práv, pri ktorých ochrane sa predpokladá spolupráca medzi štátom a súkromnými osobami. Tieto práva zväčša nie sú vykonateľné priamo z Ústavy SR. Ústava SR pri ich aplikácii predpokladá súčinnosť so zákonodarnou mocou, ktorá podrobnosti ustanovuje prostredníctvom zákona.⁸³

V rámci lepšieho pochopenia vývoja pozemkového práva v jednotlivých etapách sa budeme v nasledujúcich podkapitolách podrobnejšie venovať najzásadnejším etapám vývoja pozemkového práva v moderných dejinách. Konkrétne prvej pozemkovej reforme, druhej pozemkovej reforme, tretej pozemkovej reforme a reforme pozemkového práva, ktorou prechádza pozemkové právo po prijatí ústavného zákona.⁸⁴

⁸² LAZÁR, Ján. *Občianske právo hmotné. 1. zväzok*. 1. vyd. Bratislava: Iuris Libri, 2014, s. 29.

⁸³ Bližšie pozri DAMOHORSKÝ, Milan a Hana MÜLLEROVÁ. Právo na príznivé životné prostredie v Českej republike. In: GERLOCH, Aleš, Pavel ŠTURMA a kol. *Ochrana základných práv a svobod v proměnách práva na počátku 21. století*. Praha, 2011, s. 115–126.

⁸⁴ Ústavný zákon č. 137/2017 Z. z. ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov.

I.2.1.1 Prvá pozemková reforma (záberový zákon, prídelový zákon a náhradový zákon)

Prvá pozemková reforma predstavovala zadefinovanie pozemkových vzťahov v novovznikajúcom štáte. Účelom prvej pozemkovej reformy bolo zmierniť veľké rozdiely v pozemkovom vlastníctve a povzbudiť národné cítenie malých vlastníkov v novom štátoprávnom útvaru.⁸⁵ Základné právne pramene predstavovali tri zákony – záberový zákon, prídelový zákon a náhradový zákon.

Základným zákonom v prvej pozemkovej reforme bol záberový zákon, ktorý bol aj vzhľadom na svoju dôležitosť pomerne stručný, keďže mal iba 20 paragrafov. Obsahoval však rad blanketových právnych noriem, na ktorých konštrukcii sa rozvinula celá pozemková reforma. Tento zákon bol označovaný aj ako „rámcový zákon“, prostredníctvom ktorého sa mala uskutočniť úprava pozemkového vlastníctva záberom veľkého pozemkového majetku patriaceho najmä šľachte a duchovenstvu.

Za veľký pozemkový majetok sa považoval súbor nehnuteľností s právami, ktoré sú spojené s ich držaním a ktorých výmera pri, z dnešného pohľadu, ornej pôde, trvalých trávnatých porastoch, viniciach a chmeľniciach presahovala 150 ha a pri pôde všeobecne presahovala výmera 250 ha. Na manželov sa hľadelo ako na jednu osobu. Zo záberu boli zo zákona vylúčené objekty právne a hospodársky samostatné, ktoré neslúžili hospodáreniu na zabraných nehnuteľnostiach a majetok zemský, okresný a obecný. Majetok sústredený v pozemkových spoločenstvách bol regulovaný osobitným zákonom.

Za pozornosť určite stojí aj ustanovenie § 5 predmetného zákona, ktoré hovorí, že záberom uvedeným v § 1 zákona nadobudla Česko-Slovenská republika právo zabraný majetok zaberať a prideľovať. Povinnosť prevziať majetok štátom sa v ustanovení nenachádza. Zákon nestanovil, že vlastníctvo k pozemkom presahujúcim stanovenú výmeru sa prevedie na iný subjekt. Z toho vyplýva, že vlastníctvo k pozemkovému majetku, tak ako ho definuje § 2, nebolo zrušené priamo zo zákona.⁸⁶

Na základe záberového zákona bol zriadený pozemkový úrad. Ten bol podriadený ministerskej rade. Jeho predsedu do funkcie menoval prezident

⁸⁵ KOLESÁR, 1987, op. cit., s. 57–58.

⁸⁶ Ibid.

republiky. Kolektívny orgán, ktorý sa podieľal na spolurozhodovaní, bol správny výbor. Jeho členov volilo Národné zhromaždenie. Pozemkový úrad vykonával povinnosti, ktoré boli záberovým zákonom určené štátu. Prioritnou úlohou pozemkového úradu bolo prerozdeliť zabraný pozemkový majetok malým poľnohospodárom, domkárom, drobným živnostníkom, bezzemkom s dôrazom na príslušníkov ozbrojenej moci štátu a vojnovým invalidom, družstvám zloženým z uvedených osôb, bytovým, spotrebným a poľnohospodárskym družstvám, obciam a iným verejným združeniam na všeobecne prospešné účely či vedeckým a humanitným ústavom. To však iba za predpokladu, že zabratý majetok do svojho vlastníctva neprevezme štát pre všeobecne prospešné účely. Bližšiu úpravu pozemkového úradu, ale aj systému prideľovania zabraného pozemkového majetku ustanovovali osobitné zákony.

Osobitnú právnu úpravu zákon okrem vyššie spomenutých pozemkových spoločenstiev, pozemkového úradu a prideľovaniu zabratého pozemkového majetku predpokladal pri ustanovovaní povinnosti riadneho hospodárenia (§ 6). Pri stanovení náhrady za zabratý pozemkový majetok (§ 9) a pri procese skutočného prevzatia zabraného pozemkového majetku (§ 13).

Keďže záberový zákon predstavoval rámcový zákon, jeho podrobnosti ustanovovali osobitné zákony. Za kľúčový osobitný zákon môžeme považovať prídelový zákon, ktorý konkretizoval prideľovanie zabraného pozemkového majetku. Obsahoval 65 paragrafov a bol rozdelený do piatich častí.⁸⁷

V § 1 konkretizoval osoby, ktorým bolo možné pridelit' zabraný majetok. Z pridelenia pôdy vylučoval niektorých uchádzačov. Z pridelenia boli vyňatí uchádzači, ktorí nemali štátne občianstvo Československej republiky, uchádzači, ktorí boli odsúdení za trestné činy, ktorých následkom bola strata volebného práva, a uchádzači, ktorí boli telesne a duševne nespôsobilí venovať sa účelom, pre ktoré sa majetok prideľoval (§ 3).

V zmysle § 16 sa pozemkový úrad riadil zásadami prideľovania pozemkov, na základe ktorých mohol pridelit' pozemok o výmere 6 až 15 ha pôdy, pričom kládol dôraz na kvalitu pôdy a krajinné pomery. V prípade, že pozemkový

⁸⁷ Pozn.: Část I O přídelu; Část II O rolnických nedílech; Část III Ustanovení poplatková; Část IV Přechodná ustanovení; Část V Ustanovení závěrečná. Pre potreby pochopenia tejto etapy bližšie popíšeme Část I O přídelu.

úrad prijal viac žiadostí, ktoré nebolo možné uspokojiť, prioritne uspokojoval žiadosti, z ktorých vyplývalo použitie pôdy na všeobecné účely (§ 17). V zákone bol dôraz kladený aj na zachovanie rázu krajiny či ochranu prírodných, historických a kultúrnych pamiatok (§ 20).

Za zmienku určite stojí aj ambícia zákona prostredníctvom prideľovania zabranej pôdy vykonať jej sceľovanie. Pozemkový úrad mohol v zmysle § 21 „*příděl učiniti závislým na tom, že uchazeč o příděl podrobí i svůj svobodný majetek sceľovacímu plánu, který úřad mívá provésti.*“ V druhom odseku tohto ustanovenia zaväzoval osoby, ktorým bola pôda pridelená, k tomu, aby pri neskoršom scelení a tvorbe sceľovacieho plánu nevznášali námietky. Tieto práva prechádzali na pozemkový úrad. Finálne rozhodnutia pozemkového úradu a dohody obsahujúce doložku sa považovali za vkladové listiny (§ 27).

Vo svojej druhej časti hovorí zákon o takzvaných „*rolnických nedělech*“. Neděl vychádzal z právnej tradície. Išlo o formu majetkového spoluvlastníctva, ktoré sa v anglickej právnej úprave označovalo pojmom *homestead* a v nemeckej právnej úprave ako *Heimstätte*. V zmysle českej právnej tradície sa v zákonodarstve označoval ako *rolnický neděl*. V zásade roľnícky nediel slúžil kolonizačným účelom. Dedenie a scudzenie majetku označeného ako nediel bolo zákonom obmedzené. Na nedieľoch si pozemkový úrad mohol v zmysle § 51 uplatniť predkupné právo. Zákon taktiež predpokladal aj možnosť vynútenia si spätnej kúpy prídelu, a to za predpokladu, že by majiteľ nedodržiaval stanovené podmienky alebo v prípade, keď na prídele hospodáril neúčelne.

Záberový zákon predpokladal aj poskytnutie náhrad za zabraný pozemkový majetok. Túto oblasť právnych vzťahov upravoval takzvaný náhradový zákon. Vo vzťahu k § 5, 9, 11, 12 a 13 záberového zákona predstavoval vykonávací predpis, ktorý bol vzhľadom na povahu upravovaných vzťahov prijatý vo forme zákona. Pozemkovému úradu priznával právo vykonať všetky prípravné práce, ktoré mali slúžiť k tomu, aby bol vypracovaný plán pre preberanie a prideľovanie zabraného majetku (§ 1). V zmysle tohto zákona mal pozemkový úrad povinnosť vlastníčkovi zabraného pozemkového majetku túto skutočnosť oznámiť, a to prostredníctvom súdu, v ktorého knihách boli preberané nehnuteľnosti zapísané (§ 2). V poslednej vete § 2 sa riešil aj konflikt príslušnosti, ktorý nastal v prípade, že nehnuteľnosti boli zapísané v knihách viacerých súdov. Vo všeobecnosti je možné konštatovať, že záberový

zákon určoval postup pri poskytovaní náhrady za zabraný pozemkový majetok bývalým vlastníkom pôdy. Náhrada sa poskytovala v peniazoch.⁸⁸

1.2.1.2 Druhá pozemková reforma (reforma po roku 1945)

Ako sme v úvode kapitoly poznamenali, druhá pozemková reforma vychádzajúca z Košického vládneho programu sa uskutočňovala v troch etapách.⁸⁹ Bola poznačená najmä ideologickým nastavením vedúcich predstaviteľov štátu. Jej hlavnou ambíciou sa stalo potieranie súkromného vlastníctva a nadradenie užívacieho princípu pozemkov prostredníctvom kolektivizácie. Oproti iným socialistickým krajinám ako napríklad Rumunsko však nikdy nedošlo k zoštátneniu pôdy. Podľa významného právneho teoretika pre oblasť socialistického pozemkového práva však hlavný dôvod pre vykonanie druhej pozemkovej reformy bol najmä neuspokojený dopyt malých farmárov po pôde v prvej pozemkovej reforme.⁹⁰

V úvodnej etape druhej pozemkovej reformy bola na území Čiech a Moravy skonfiškovaná pôda patriaca Nemcom a Maďarom, ktorí boli považovaní za zradcov a nepriateľov českého a slovenského národa. Dialo sa tak na základe dekrétu vydaného prezidentom republiky č. 12/1945 Sb. o konfiskácii a urychleném rozdelení zemědělského majetku Němců a Maďarů, jakož i zrádců a nepřátel českého a slovenského národa. Výnimku z konfiškácie majetku dostali tí Nemci a Maďari, ktorí sa aktívne zúčastnili boja za zachovanie celistvosti a oslobodenia Česko-Slovenskej republiky. O možnosti tejto výnimky rozhodoval príslušný okresný národný výbor. Za zradcov a nepriateľov Česko-Slovenskej republiky boli považované fyzické osoby, ktoré vyvíjali činnosti smerujúce proti štátnej zvrchovanosti, a právnické osoby, ktorých správa aktívne slúžila nemeckému alebo maďarskému vedeniu vojny alebo fašistickým a nacistickým účelom. Za poľnohospodársky majetok bol považovaný majetok s poľnohospodárskou a lesnou pôdou a k nemu prislúchajúci hnuťelný a nehnuteľný majetok. V zmysle § 6 dekrétu sa zriadil takzvaný Národný pozemkový fond pri ministerstve poľnohospodárstva, ktorý spravoval skonfiškovaný majetok až do odovzdania pridelencom. Pred scudzením, prenájomom alebo zat'ážením prideleného majetku mal na takéto

⁸⁸ KOLESÁR, 1987, op. cit., s. 59.

⁸⁹ Pozn.: 1. konfiškácia a rozdelenie nepriateľského a zradcovského poľnohospodárskeho majetku; 2. revízia prvej pozemkovej reformy; 3. nová pozemková reforma.

⁹⁰ Bližšie pozri KOLESÁR, 1987, op. cit., s. 59–60, pozn. 15.

konanie pridelenec povinnosť žiadať súhlas od Národného pozemkového fondu. Účelom takejto právnej úpravy bolo zamedzenie svojvoľnému nakladaniu s prideleným majetkom. Obdobne bola situácia riešená aj pre územie Slovenska. Nariadením Slovenskej národnej rady č. 104/1945 Zb. o konfiškovaní a urýchlennom rozdelení pôdohospodárskeho majetku Nemcov, Maďarov, ako aj zradcov a nepriateľov slovenského národa sa s okamžitou platnosťou konfiškoval majetok:

- a) osobám nemeckej národnosti,
- b) osobám maďarskej národnosti, ktoré 1. novembra 1938 nemali československú štátnu príslušnosť,
- c) osobám maďarskej národnosti, ak ich majetok prevyšoval výmeru 50 ha,
- d) zradcom a nepriateľom slovenského národa akejkoľvek národnosti,
- e) účastinným a iným spoločnostiam a právnickým osobám, v ktorých kapitálovú alebo majetkovú účasť k 1. marcu 1945 prevažne vlastnili osoby nemeckej alebo maďarskej národnosti, za predpokladu, že sa nezúčastnili na protifašistickom boji,
- f) účastníckym a iným spoločnostiam a právnickým osobám, ktorých správa sa aktívne podieľala na službe nepriateľskému vedeniu vojny alebo fašistickým a nacistickým účelom, pričom výnimky povoľovalo Predsedníctvo Slovenskej národnej rady.

V uznesení bol poľnohospodársky majetok definovaný obdobne ako v prezidentskom dekréte. Uznesením sa zriadil Slovenský pozemkový fond (§ 18), ktorý mal obdobné postavenie ako *Národní pozemkový fond* zriadený dekrétom. Na tieto dva právne akty nadväzoval dekrét prezidenta republiky č. 28/1945 Sb. o osídlení zemédeľské pôdy Němců, Maďarů a jiných nepřátel státu českými, slovenskými a jinými slovanskými zemědělci s celoštátnou pôsobnosťou, ktorého cieľom bolo prerozdeliť nemeckú, maďarskú a nepriateľskú pôdu skonfiškovánú podľa dekrétu prezidenta č. 12/1945 Zb. Jeho zmyslom bolo osídliť pohraničné oblasti príslušníkmi českého, slovenského alebo iného slovanského národa. Toto opatrenie sa týkalo najmä oblasti Sudet. V prvej etape reformy sa tak po roku 1945 zlikvidovalo súkromné pozemkové vlastníctvo národnostne a politicky nepriateľských osôb.⁹¹

⁹¹ KOLESÁR, 1987, op. cit., s. 60.

Druhá etapa reformy spočívala v revízií prvej pozemkovej reformy. Bol prijatý zákon č. 142/1947 Zb. o revízií prvej pozemkovej reformy, na základe ktorého revízií podliehal záberový zákon. Na jeho základe sa pristúpilo k záberu pôdy súkromných vlastníkov, ktorých pozemkový majetok presahoval výmeru väčšiu ako 150 ha poľnohospodárskej pôdy alebo 250 ha pôdy všeobecne. V zmysle zákona o revízií prvej pozemkovej reformy ministerstvo poľnohospodárstva zabralo aj zvyškové statky.

Zákon revidoval aj náhrady za prevzatý, respektíve vyvlastnený majetok. Náhrada sa poskytovala v peniazoch a stanovená bola ako priemerná všeobecná cena za posledných 10 rokov pred vyvlastnením alebo vo výške všeobecnej ceny v čase vyvlastnenia, v prípade, že bola táto cena nižšia. Z ceny sa však ešte v oboch prípadoch zrazilo 20 % z určenej ceny (§ 7).

Revíziou prešli aj osoby, ktorým sa pozemkový majetok mohol pridelit'. V prípade, že takýto majetok nebol podržaný štátom pre všeobecne prospešné účely, bol určený:

- a) začínajúcim farmárom k doplneniu ich poľnohospodárskej nesebestačnej usadlosti,
- b) poľnohospodárskym zamestnancom, začínajúcim farmárom a roľníckym synom a dcéram, najmä keď sa ako krajanovia vracali do vlasti,
- c) malým a stredným farmárom, ktorým bola pôda vyvlastnená pre účely stavby ciest,
- d) verejnoprávnym korporáciám pre verejnoprospešné účely,
- e) poľnohospodárskym výrobným družstvám,
- f) robotníkom, verejným a súkromným zamestnancom a maloživnostníkom, maximálne však do výmery 0,5 ha, a to iba na účely stavby vlastného domu alebo na zriadenie záhradky, alebo na rozšírenie prevádzkových zariadení.

Najmä s ohľadom na písmeno b) a f) môžeme pozorovať snahy štátu podporovať osídľovanie menej osídlených častí štátu. Ambíciou jednak bolo priťahovať naspäť do štátu krajanov a taktiež aj podporovať robotnícku triedu pridelom pôdy na výstavbu rodinných domov. Ak sa však vyššie spomínané osoby chceli uchádzať o pôdu, museli preukázať československé štátne občianstvo, prípadne českú, slovenskú alebo slovanskú národnosť (§ 8).

Revízný zákon definoval aj zdroje, ktoré bolo možné využiť pre potreby aplikovania zákona v praxi. Správu nad fondmi, z ktorých sa mali uspokojovať nároky, malo ministerstvo poľnohospodárstva. Na Slovensku bola správa fondov riadená prostredníctvom Povereníctva pre poľnohospodárstvo a pozemkovú reformu. Pre potreby Slovenska sa taktiež zriadili aj osobitné účty (§ 12).

Zákon v § 16 pripúšťal výnimky. Tie sa týkali najmä majetku, ktorý už bol vo vlastníctve štátu, samosprávnych zväzkov (obcí, okresov) výrobných a hospodárskych družstiev a bývalých urbárov, komposesorátov a pastvinárskych spoločenstiev. Taktiež aj majetok, ktorý už bol skonfiškovaný v zmysle dekrétu vydaného prezidentom č 12/1945 Zb. a v zmysle uznesenia SNR č. 104/1945 Zb., čiže majetok Nemcov, Maďarov a kolaborantov. Poslednú kategóriu výnimiek tvoril už znárodnený pozemkový majetok a pozemkový majetok šľachtiteľských podnikov.⁹²

Posledná etapa druhej pozemkovej reformy v zmysle Košického vládneho programu sa stala realitou prijatím zákona č. 46/1948 Zb. o novej pozemkovej reforme (trvalej úprave vlastníctva k poľnohospodárskej a lesnej pôde), ktorý bol prijatý 21. marca 1948. Cieľ poslednej etapy bol jasne deklarovaný v § 1 tohto zákona, ktorý hovoril: „*Vlastnické poměry k půdě (odstavce 7) se upravují tak, aby půda, sloužící zemědělské výrobě, náležela, pokud v tomto zákoně není stanoveno jinak, výkonným zemědělcům podle zásady, že půda patří těm, kdož na ní pracují.*“ Obsah zásady, ktorý je v ustanovení explicitne uvedený, sa dá logicky vyvodit' z takmer každej zásady socialistického pozemkového práva.⁹³ Zákon oproti záberovému zákonu výrazne znížil základné determináčné kritérium na aplikovanie jeho ustanovení – výmeru zo 150 ha res p. 250 ha na 50 ha. V jeho zmysle sa pôda ako aj všetok nehnuteľný majetok slúžiaci poľnohospodárskej výrobe, ktorý bol vo vlastníctve výkonného poľnohospodára a vo vlastníctve jeho rodinných príslušníkov,⁹⁴ vykupuje, ak výmera pozemkov presahuje 50 ha. V súvislosti s touto hranicou profesor Kolesár⁹⁵ uvádza: „*Hoci zákon č. 46/1948 Sb. nebol dodnes formálne zrušený,*

⁹² KOLESÁR, 1987, op. cit., s. 60.

⁹³ Bližšie pozri KOLESÁR, 1987, op. cit., s. 29.

⁹⁴ Rodinný príslušník: Pozri § 4 zákona č. 46/1948 Zb. o novej pozemkovej reforme (trvalé úprave vlastníctva k zemедělské a lesní půdě).

⁹⁵ KOLESÁR, 1987, op. cit., s. 63–64.

jeho ciele boli naplnené a z tohto hľadiska Ústavy ČSSR je potrebné pozerat' sa na jeho obsah. V ústave sa uvádza, že drobné súkromné hospodárstvo založené na osobnej práci a vylučujúce vykorisťovanie cudzej pracovnej sily je prípustné. To znamená, že hospodárenie na pôde samostatne hospodáriacimi roľníkmi je prípustné do takej výmery pôdy, ktorú dokáže obhospodáriť roľník a jeho rodina. Nie je preto reálne, aby dnes jedna rodina na požadovanej úrovni obhospodarovala pôdu o výmere 50 ha bez cudzej pomoci. V dôsledku toho nie je ani prakticky možné, aby vlastnili pôdu o výmere väčšej ako 50 ha.“

Zákon sa nevzťahoval na pôdu štátu, štátnych podnikov a fondov, zväzkov územnej samosprávy a jednotných zväzov poľnohospodárov. Taktiež ani na pôdu poľnohospodárskych výrobných družstiev, skladajúcich sa z výkonných poľnohospodárov a pôdu, ktorá slúžila všeobecne prospešným účelom (§ 2).

V zmysle § 7 mal vlastník pôdy povinnosť do 45 dní odo dňa uverejnenia vyhlášky povinnosť predložiť súpis majetku miestnemu národnému výboru v dvoch rovnopisoch pre územie Česka a Moravy a v troch rovnopisoch pre územie Slovenska. V súpise bol povinný uviesť práva, ktoré boli spojené s vlastníctvom pôdy. V prípade, že pôda ležala vo viacerých obvodoch, súpis majetku vlastník podával v obvode, v ktorom mal svoje bydlisko. Povinnosť vykonania súpisu sa vzťahovala na všetky fyzické osoby bez ohľadu na národnosť a štátne občianstvo (§ 8). Výkupná cena sa stanovovala podľa identického postupu ako pri revízii prvej pozemkovej reformy. Zrážka 20 % sa v zmysle druhej vety § 9 odpúšťala robotníkom, živnostníkom, verejným a súkromným zamestnancom v prípade, že išlo o výmeru do 10 ha vykúpenej pôdy.

Pre účely realizácie pozemkovej reformy boli priznané práva osobitným orgánom. V rámci ministerstva poľnohospodárstva to bol Národný pozemkový fond a v rámci povereníctva SNR pre pôdohospodárstvo a pozemkovú reformu to bol Slovenský pozemkový fond.

Významné práva boli priznané aj národným výborom, ktoré reprezentovali štátnu moc a štátnu správu. Na miestnej a okresnej úrovni sa zriaďovali aj roľnícke komisie. Skladali sa z 5 až 10 členov (§ 15). Proces zloženia, ustanovenia a pôsobnosti roľníckych komisií bol upravený v osobitnej vyhláške. Za zmienku stojí aj dôraz zákona na sceľovanie pozemkov, ktoré je vyjadrené

v ustanovení § 19 zákona. Celky vzniknuté na základe tohto zákona, ktoré neboli pridelené, sa neskôr spravovali vyhláškou č. 158/1959 Zb. o správe neprideleného poľnohospodárskeho majetku získaného z pozemkových reforiem, v zmysle ktorej tieto celky spadali pod správu miestnych národných výborov.

Zmyslom pozemkovej reformy bolo odstrániť súkromné pozemkové vlastníctvo veľkých celkov. Tento cieľ sa podarilo naplniť. Súkromné vlastníctvo sa však zlikvidovať nepodarilo. Nakoniec nebolo ani ambíciou týchto zákonov súkromné vlastníctvo potlačiť. De facto tieto zákony a okolnosti nedobrovoľnej kolektivizácie spôsobili nadradenie užívacieho práva nad právo s pozemkami disponovať a právo pozemky držať.

1.2.1.3 Tretia pozemková reforma (reforma po roku 1989)

Pozemkové právo, tak ako ho poznáme dnes, sa výrazne zmenilo pod vplyvom hospodárskych reforiem, ktoré sa v Česko-Slovensku uskutočňovali od roku 1990. Ich hlavným zmyslom bol prechod zo socialistického modelu hospodárstva na kapitalistický model hospodárstva, pre ktorý bol z pohľadu vecných práv príznačný mocenský prístup k vlastníctvu vychádzajúci z triády vlastníckych oprávnení.

Kľúčový zákon predstavoval zákon č. 229/1991 Zb. o úprave vlastníckych vzťahov k pôde a inému poľnohospodárskemu majetku z 21. mája 1991, ktorý je známy aj ako zákon o pôde. Tak ako bol rámcovým zákonom prvej pozemkovej reformy záberový zákon, tento zákon je možné považovať za rámcový zákon tretej pozemkovej reformy. Vyplývalo to aj z jeho systematiky, keďže hneď v jeho úvode je už vyššie spomínaná preambula, ktorá je skôr výnimočnou súčasťou legislatívnej tvorby. V preambule je vyjadrený aj zmysel zákona, ktorým je najmä zmiernenie majetkových krívd, zlepšenie starostlivosti o pôdu a úprava vlastníckych vzťahov. Preambula zákona o pôde udáva smer reforme pozemkového práva až doposiaľ. V zákone o pôde sa nachádzajú ustanovenia týkajúce sa reštitúcií, obnovy pôvodných vlastníckych vzťahov k pôde a ustanovenia o pozemkových úpravách.⁹⁶

⁹⁶ GAISBACHER, Josef, Pavol PECENĚ a kol. *Základy pozemkového práva: komentár a vykonávanie predpisov*. Šamorín: Heuréka, 1998, 71 s.

Vzhľadom na široké vymedzenie zákona o pôde je zákon pomerne stručný. Jeho schválené znenie obsahovalo 35 paragrafov a obsahuje rad odkazov na osobitnú právnu úpravu. V zmysle § 1 sa zákon vzťahuje na pôdu, ktorá tvorí poľnohospodársky pôdny fond, a pôdu, ktorá tvorí lesný pôdny fond ako aj nehnuteľnosti bezprostredne súvisiace s touto pôdou či živý a mŕtvy inventár. Zákon upravuje práva a povinnosti vlastníkov, pôvodných vlastníkov, užívateľov a nájomcov pôdy, ako aj pôsobnosť štátu pri úprave vlastníckych a užívacích práv k pozemkom.

Za oprávnenú osobu sa podľa tohto zákona považuje štátny občan Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky, ktorý má trvalý pobyt na jej území a ktorého pôda, budovy a stavby patriace k pôvodnej poľnohospodárskej usadlosti prešli na štát alebo na iné právnické osoby v dobe od 25. februára 1948 do 1. januára 1990, a to v prípade, že tento majetok prešiel na štát alebo na inú právnickú osobu v dôsledku dôvodov vymenovaných v § 6 zákona o pôde.

Zákon predpokladá aj isté obmedzenia vydávania pozemkov v prípadoch uvedených v § 11 ako napríklad v prípade, že sa na pozemku nachádza cintorín alebo na ňom bola zriadená záhradková či chatková osada. V takomto prípade slúžila na uspokojenie oprávnenej osoby náhrada (§ 14).

V právnej tradícii pozemkového práva sa udržali aj pozemkové fondy. V zmysle § 17 ich však štát zriaďuje najmä na správu nehnuteľností vo vlastníctve štátu uvedené v § 1 ods. 1 zákona o pôde. Pozemkovým fondom v § 18 zákon priznáva dispozičné oprávnenie k pozemkom neznámych vlastníkov. Toto oprávnenie je však obmedzené iba na možnosť dať nehnuteľnosť do užívania. Slovenský pozemkový fond je bližšie upravený v zákone č. 330/1991 Zb. o pozemkových úpravách, usporiadaní pozemkového vlastníctva, pozemkových úradoch, pozemkovom fonde a o pozemkových spoločenstvách (ďalej jen „SZoPÚ“) schválený 12. júla 1991.

V zákone o pôde sú upravené aj pozemkové úpravy. V § 19 sa nachádza legálna definícia pojmu: *„Pozemkovými úpravami sú zmeny v usporiadaní pozemkov na určitom území vykonané za účelom vytvorenia pôdne ucelených hospodárskych jednotiek podľa potrieb jednotlivých vlastníkov pôdy a s ich súhlasom a podľa celospoločenských požiadaviek na tvorbu krajiny, životného prostredia a na investičnú výstavbu.“* V § 19 ods. 2 zákon ďalej definuje základné procesné konštrukcie a základné podmienky prechodu vlastníckych práv k pozemkom. Pozemkové úpravy

sú od schválenia tejto právnej úpravy pertraktovanou témou, ktorá výrazne formuje a bude formovať vývoj pozemkového práva na našom území. Rovnako ako pri pozemkovom fonde je ich úprava spresnená v zákone č. 330/1991 Zb., ktorý spolu so zákonom 229/1991 Zb. tvorí nosné pramene pozemkového práva. Zákonodarca sa prostredníctvom legislatívy snaží vysporiadať s obdobím rokov 1948 až 1989, o čom svedčí aj ambícia nápravy majetkovej krivdy spôsobenej na cirkvách a v § 29 určuje základný rámec prístupu k majetku cirkví pričom odkazuje na osobitnú právnu úpravu.

Z pohľadu vývoja pozemkového práva je dôležité spomenúť aj § 32 zákona o pôde, ktorý hovorí, že odo dňa účinnosti zákona sa nepoužívajú ustanovenia záberového zákona (č. 215/1919 Zb. o zabraní veľkého pozemkového majetku v znení neskorších predpisov), revízneho zákona z druhej etapy druhej pozemkovej reformy (č. 142/1947 o revízii prvej pozemkovej reformy) a novej reformy z tretej etapy druhej pozemkovej reformy (č. 46/1948 Zb. o novej pozemkovej reforme). Následkom prijatia tohto zákona sa spustil proces tretej pozemkovej reformy, ktorý vedie k prijímaniu radu predpisov až do dnes.

Jedným z kľúčových zákonov je aj SZoPÚ. O jeho veľkom význame svedčí aj fakt, že zákon bol od vyhlásenia znenia novelizovaný už 32 krát. Podľa Kukačky⁹⁷ hlavným cieľom tohto zákona: „...v nadväznosti na § 19 zákona č. 229/1991 Zb. je funkčné účelné usporiadanie vlastníctva pozemkov a ostatného nehnuteľného a poľného majetku v území, ktorého organizácia bude daná agroekologickým potenciálom krajiny – požiadavkami ochrany a tvorby životného prostredia, efektívneho využívania pôdneho fondu a rozvíjania jeho krajinotvorných a iných nevýrobných funkcií.“ Pozemkové úpravy sa v tejto etape transformujú z prioritnej funkcie – scelenia pozemkového vlastníctva a vytvorenia efektívnych celkov (hospodársko-technické úpravy, komasácie) aj na funkciu ochrany a tvorby životného prostredia a na projektovanie funkčne využiteľného územia za rešpektovania všetkých osobitostí krajiny. I keď zákonodarca dbal na ekologickú funkciu krajiny a životné prostredie už v čase prvej pozemkovej reformy, jej význam sa začal prejavovať až v tretej pozemkovej reforme, a to prijatím ústavného zákona o ochrane pôdy.⁹⁸

⁹⁷ GAISBACHER, 1998, op. cit., s. 123.

⁹⁸ Ústavný zákon č. 137/2017 Z. z.

Zákon vo svojom § 2 definuje dôvody, pre ktoré je možné pozemkové úpravy vykonať. Aj napriek širokému koncipovaniu dôvodov je ich výpočet demonštratívny. Ustanovenie ďalej rieši aj orgány, ktoré vykonávajú, prípadne nariaďujú pozemkové úpravy, a definuje pojem osídlenie či hospodársky dvor.

Z pohľadu správy na úseku pozemkových úprav je ústredným orgánom štátnej správy Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR. Na úrovni miestnej štátnej správy to sú okresné úrady v sídle kraja a okresné úrady (§ 5). Orgány miestnej štátnej správy (okresné úrady v sídle kraja) však kompetenčne nespádajú pod Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR ale v zmysle § 2 ods. 1 zákona č. 180/2013 Z. z. o organizácii miestnej štátnej správy sú preddavkovou organizáciou Ministerstva vnútra SR. Pôvodne boli zákonom č. 330/1991 Zb. zriadené pozemkové úrady predstavujúce špecializovanú štátnu správu. Po prijatí zákona č. 180/2013 Z. z. však špecializovaná štátna správa prešla už pod spomínané okresné úrady, čím vznikla všeobecná miestna štátna správa. Pozemkové úrady sa tak transformovali na odbory pozemkové a lesné a sú organizačnou zložkou okresných úradov. V zmysle § 2 ods. 1 tohto zákona za činnosť zodpovedá prednosta okresného úradu, ktorého vymenúva a odvoláva vláda SR na návrh ministra vnútra SR. I keď ustanovenie § 2 ods. 5 hovorí, že podrobnosti o vnútornej organizácii upravuje ministerstvo po dohode s ústredným orgánom štátnej správy, do ktorého pôsobnosti patrí výkon štátnej správy, faktom zostáva, že takéto ústredné orgány štátnej správy sú de facto iba metodickým usmerňovateľom a reálny vplyv na chod konkrétneho odboru je z ich pohľadu minimálny. Takéto vnímanie stavu vyplýva aj z nelegislatívneho materiálu Ministerstva pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR – Návrh opatrení na urýchlené vykonanie pozemkových úprav v SR, ktorý bol schválený uznesením vlády SR č. 358 z 21. augusta 2019.

Zákomom č. 330/1991 Zb. sa v jeho tretej časti zriaďuje Slovenský pozemkový fond, ktorého vznik v § 17 predpokladá aj zákon 229/1991 Zb. Podľa § 34 ods. 3 zákona č. 330/1991 Zb. vznikol fond pre správu poľnohospodárskych nehnuteľností vo vlastníctve štátu, podiely spoločnej nehnuteľnosti vo vlastníctve štátu a pre nakladanie s pozemkami, ktorých vlastníci nie je známy. Pozemkový fond má dva orgány: radu pozemkového fondu

a generálneho riaditeľa a námestníka generálneho riaditeľa, ktorí sú štatutárnymi orgánmi pozemkového fondu a za výkon svojej funkcie sa zodpovedajú vláde SR. Právne akty, z ktorých obsahu vyplýva odplatný alebo bezodplatný prevod alebo prenájom majetku v správe fondu, sú kontrasisgované generálnym riaditeľom aj námestníkom generálneho riaditeľa. Rada fondu predstavuje kolektívny orgán, ktorý v zmysle § 35a kontroluje činnosť a hospodárenie pozemkového fondu. Je zložená z trinástich členov. Predpis ďalej podrobne upravuje proces pozemkových úprav.

Vo svojej štvrtjej časti sa zákon venuje zmiernovaniu niektorých majetkových krívd, a to najmä s ohľadom na pasienkový majetok bývalých urbárikov a komposesorátov a podobných právnych útvarov (§ 37) či na nehnuteľnosti vyňaté z konfiškácie (§ 39). S ohľadom na vyššie spomenuté uznesenie vlády SR č. 358 z 21. augusta 2019 je nutné konštatovať, že zákon ešte čaká niekoľko novelizácií, ktoré predpokladá aj samotný nelegislatívny materiál schválený týmto uznesením vlády SR.

Ďalším zo série zákonov, ktorý významne ovplyvňoval vývoj pozemkového práva po roku 1989 v rámci tretej pozemkovej reformy, je zákon z 21. decembra 1991 č. 42/1992 Zb. o úprave majetkových vzťahov a vyporiadaní majetkových nárokov v družstvách. Zákon upravuje spôsob úpravy majetkových vzťahov a vyporiadanie majetkových nárokov v družstvách, spôsob prispôsobenia vnútorných právnych pomerov družstva Obchodnému zákonníku (zákon č. 513/1991 Zb.), spôsob transformácie družstiev na iné podnikateľské formy podľa Obchodného zákonníka a vydanie majetku komunistickej strany Česko-Slovenska a Socialistického zväzu mládeže získaného družstvami od 1. januára 1991. Zákon podrobne upravuje spôsob transformácie družstiev a ich prispôsobenie novej právnej úprave Obchodného zákonníka. Družstvá sa transformovali prostredníctvom transformačných projektov (§ 9), ktoré schvaľovalo valné zhromaždenie (§ 10). Schválený transformačný projekt bol pre oprávnené osoby a orgány družstva záväzný (§ 2 ods. 2). Zákon upravoval transformáciu poľnohospodárskych družstiev (§ 14–§ 17g), výrobných a spotrebných družstiev (§ 18–§ 21), bytových družstiev (§ 22–§ 28d) a iných družstiev (§ 29). Do schválenia transformačného plánu nemohli so svojím majetkom družstvá zásadnejšie disponovať (§ 30).

Dnešnému katastrálnemu zákonu predchádzal zákon č. 266/1992 Zb. o katastri nehnuteľností v Slovenskej republike, ktorý už rešpektoval mocenský prístup k vlastníctvu a nanovo zaviedol intabulačný princíp zápisu práva k nehnuteľnosti. Zákon č. 266/1992 Zb. bol nahradený zákonom Národnej rady Slovenskej republiky č. 162/1995 Z. z. o katastri nehnuteľností a o zápise vlastníckych a iných práv k nehnuteľnostiam (katastrálny zákon) z 27. júna 1995. Pozemkový kataster existoval do roku 1949. Po prijatí Občianskeho zákonníka č. 141/1950 Zb. bol zrušený intabulačný princíp zápisu a jeho konštitutívny účinok bol nahradený princípom deklaratórnym. Po roku 1964 sa základom pre evidenciu stal užívací vzťah. Tento sociálny prístup k vlastníckemu právu a jeho zápisu založený na užívacom práve si vyžadoval reformu pre potreby transformácie na trhové hospodárstvo, ktorá bola spúšťáčom aj pre tretiu pozemkovú reformu.

Význam katastra nehnuteľností spočíva v geometrickom určení, súpise a popise nehnuteľností. Sú v ňom obsiahnuté údaje o vlastníckom práve, záložnom práve, vecnom bremene, predkupnom práve a aj práva vyplývajúce zo správy majetku štátu, obcí a vyšších územných celkov. Do obsahu katastra spadajú aj informácie o nájomných právach k pozemkom v prípade, že nájomný vzťah trvá dlhšie ako 5 rokov.

Katastrálny zákon prešiel v roku 2018 novelizáciou. Pre potrebu elektronizácie katastra nehnuteľností bol prijatý zákon č. 212/2018 Z. z. s účinnosťou od 1. októbra 2018, ktorý reagoval na požiadavky elektronizácie služby katastra nehnuteľností v súvislosti s realizáciou projektu „Operačný program informatizácia spoločnosti – Elektronizácia služby katastra nehnuteľností“. V súvislosti s elektronizáciou sa novelou upravilo napríklad elektronické podávanie návrhov, elektronické oznámenie o návrhu na vklad alebo elektronické poskytovanie údajov katastra.

Pre potreby spresňovania a aktualizácie informácií v katastri nehnuteľností a taktiež aj pre potreby efektívnejšieho vykonávania pozemkových úprav bol prijatý zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 180/1995 Z. z. o niektorých opatreniach na usporiadanie vlastníctva k pozemkom z 11. júla 1995. Na základe tohto zákona sa zisťujú dostupné údaje o pozemkových a právnych vzťahoch k nim a na ich základe sa zostavuje a schvaľuje register obnovenej evidencie pozemkov (§ 1). Pri zisťovaní skutočného stavu

v prípravnej fáze pozemkových úprav sa ukázalo, že evidencia pozemkového vlastníctva sa javí byť nevyhovujúca. To vyústilo do potreby prijatia zákona č. 180/1995 Z. z., ktorým sa v tejto súvislosti rozšírili aj úlohy na pozemkovom úseku. Okresné úrady sa stali správnym orgánom pre potreby vykonania obnovy evidencie pozemkov a k nim prislúchajúcich právnych vzťahov. Z pohľadu tretej pozemkovej reformy je nutné spomenúť tretiu časť zákona č. 180/1995 Z. z., Opatrenia proti drobeniu pozemkov. V § 21 a nasledujúcich je vyjadrená zásada zákazu drobenia pozemkov. Podľa spomínanej zásady sa v záujme zamedzenia drobenia poľnohospodárskych pozemkov, lesných pozemkov a v záujme ochrany viníc nachádzajúcich sa mimo zastavaného územia obce možno pri prechode alebo prevode vlastníctva postupovať len podľa tohto zákona. Ustanovenie § 23 vytvára zákonné obmedzenie na vznik parcely menšej ako 2 000 m², ak ide o poľnohospodársky pozemok alebo pozemok menší ako 5 000 m², ak ide o lesný pozemok. Zásada zákazu drobenia pozemkov predstavuje významný nástroj pri konsolidovaní rozdrobeného vlastníctva pozemkov a zamedzuje ich opätovnému drobeniu. V podmienkach Slovenskej republiky je rozdrobenosť pozemkového vlastníctva nepríjemným dedičstvom uhorského dedičského práva a malého významu zásady zákazu drobenia pozemkov v období rokov 1948 až 1989, a to najmä v súvislosti so snahou o zjednotenie pozemkov prostredníctvom užívacieho práva na základe vykonávania takzvaných hospodársko-technických úprav pozemkov, čo v súčasnosti komplikuje možnosť vrátenia pozemkov pôvodným vlastníkom.⁹⁹ Konkrétnejšia úprava v tejto oblasti a prehodnotenie minimálnych, zákonom stanovených výmer môže predstavovať jedno z riešení na zamedzenie drobenia pozemkov po vykonaní pozemkových úprav.¹⁰⁰

I.2.2 Ústavná ochrana pôdy

Ústavná ochrana poľnohospodárskej pôdy a lesnej pôdy predstavuje významný impulz pre rozvoj pozemkového práva v Slovenskej republike. Tento fakt súvisí najmä so zaradením ochrany pôdy do systému Ústavy SR. Ústavná ochrana poľnohospodárskej pôdy a lesnej pôdy je zaradená

⁹⁹ TEFANOVIČ, 2010, op. cit., s. 108.

¹⁰⁰ Pozn.: Vo verejnom priestore sa však diskutuje aj o zmene prístupu k dedičskému právu v súvislosti s pozemkami. Inšpirácia sa hľadá najmä v rakúskom a českom práve.

do druhej hlavy – základné práva a slobody, a šiesteho oddielu – právo na ochranu životného prostredia a kultúrneho dedičstva Ústavy SR. V čl. 44 ods. 4 ústavy SR sa na základe prijatia ústavného zákona č. 137/2017 Z. z. píše: „*Štát dbá o šetrné využívanie prírodných zdrojov, o ochranu poľnohospodárskej pôdy a lesnej pôdy, o ekologickú rovnováhu a o účinnú starostlivosť o životné prostredie a zabezpečuje ochranu určeným druhom voľne rastúcich rastlín a voľne žijúcich živočíchov.*“ Čl. 44 ods. 5 znie: „*Poľnohospodárska pôda a lesná pôda ako neobnoviteľné prírodné zdroje požívajú osobitnú ochranu zo strany štátu.*“ V zmysle čl. 44 ods. 6 „*Podrobnosti o právach a povinnostiach podľa odsekov 1 až 5 ustanoví zákon.*“ Práva ustanoveniami čl. 44 Ústavy SR však nie je možné vynútiť priamo z ústavy, ale prostredníctvom zákona. Toto predpokladá aj ustanovenie čl. 44 ods. 6, ktoré je charakteristické pre potreby vymožitelnosti ľudských práv tretej generácie, taktiež označované aj ako solidárne práva. Medzi solidárne práva sa zaraďuje aj právo na ochranu životného prostredia a kultúrneho dedičstva. Právo na životné prostredie má každý. Aj napriek predchádzajúcej vete nie je možné vnímať toto právo individuálne. Jeho účel slúži najmä v prospech spoločnosti a treba ho vnímať aj medzigeneračne. V tejto vlastnosti práva na životné prostredie sa skrýva jeho solidárnosť. Aj napriek tomu však ide o vynútiteľné a súdnou mocou ochrániteľné subjektívne právo. Subjektom práv sú všetky fyzické osoby. Nositeľmi povinností sú fyzické osoby, ale aj právnické osoby a štát.

Ochranu pôdy musí zaistiť štát. Na jednej strane stanovením povinností a na strane druhej prostredníctvom kontrolných činností podporených sankčnými mechanizmami. Tieto nástroje musia preto byť právne záväzné a štát na ne reagoval už pred prijatím ústavného zákona o ochrane pôdy. Z tohto pohľadu by sa mohlo zdať, že pristúpenie k ústavnej ochrane pôdy malo viac deklaratórny charakter. Takéto argumenty sa objavovali aj v čase prijímania tohto ustanovenia. Ako sa však ukázalo, od prijatia ústavného zákona na ochranu pôdy doposiaľ táto zmena vytvorila priestor pre prijímanie zákonov, ktoré sa opierajú o jej zakotvenie v Ústave SR.

I.2.2.1 Stav pred prijatím ústavného zákona na ochranu pôdy

„Rozhodujúcim vstupom do ochrany a využívania pôdy bola vedecko-technická ‚revolúcia‘ so začiatkom v 19. storočí. Vznikla a rozvíjala sa aj samostatná veda o pôde, nastala epocha spoznávania pôd a objavili sa predtým nevídané prostriedky podporujúce rast úrod

získaných na pôde (napr. priemyselné hnojivá). Rastúce poznanie o pôde zvyšovalo úroveň asistencie človeka pri získavaní úžitkov z pôdy, k čomu bolo potrebné prijímať regulačné opatrenia. Zásadne sa to „prevalilo“ na prelome 19. a 20. storočia, kedy sa začali odborné a legislatívne aktivity pozoruhodne akcelerujúce nový vývoj vzťahu človeka k pôde a k jej ochrane.“¹⁰¹ V súčasnej dobe hrá v súvislosti s ochranou pôdy z pohľadu Slovenskej republiky významnú rolu Európska únia, ktorá vytvára aj legislatívne prostredie. Európsky parlament a Európska komisia došli k názoru, že výrazne sa zhoršujúci stav pôdy v Európe je nutné riešiť prostredníctvom legislatívy. Zhoršujúci sa stav pôdy spôsobený intenzívnou poľnohospodárskou činnosťou mal za následok klesajúcu produkčnú schopnosť pôdy. Znižovala sa schopnosť plniť mimoprodukčné funkcie pôdy a bol zaznamenaný vysoký úbytok pôdnej pokrývky. Odborníci na pôdu naprieč celým spoločenstvom sa zhodli na tom, že pôda je v zásade neobnoviteľný zdroj. Jej degenerácia sa uskutočňuje omnoho rýchlejšie než jej obnova.

Zlom nastal v roku 2002, kedy bolo prijaté rozhodnutie 1600/2002/ES Európskeho parlamentu a Rady, ktorým sa ustanovuje šiesty environmentálny akčný program spoločenstva, ktorý vo vzťahu k pôde hovorí o ľudskej činnosti spôsobujúcej značný tlak na prírodu a biodiverzitu. Za potrebu považuje činnosť, ktorá by pôsobila proti tlaku, ktorý je spôsobovaný najmä znečisťovaním, zavádzaním nepôvodných druhov a potenciálnymi rizikami vyplývajúcimi z uvoľňovania geneticky modifikovaných organizmov a spôsobu využívania pôdy a morí. Definuje pôdu ako obmedzený zdroj, ktorý je pod environmentálnym tlakom. Program taktiež podporuje prijímanie politík a prístupov, ktoré prispejú k dosiahnutiu trvalo udržateľného rozvoja v krajinách, ktoré sa uchádzajú o členstvo, s dôrazom na trvalo udržateľné spôsoby výroby a spotreby, využívania pôdy. Jeho dôležitou súčasťou je podpora trvalo udržateľného využívania pôdy, venujúca zvláštnu pozornosť predchádzaniu erózii pôdy, zhoršovaniu kvality pôdy, jej kontaminácii a vysušovaniu s ohľadom na regionálnu rozmanitosť vrátane špecifik horských a suchých oblastí, keďže v členských štátoch je veľmi vysoká variabilita pôdy a existujú veľké rozdiely v jej štruktúrnom, fyzikálnom, chemickom a biologickom stave v jednotlivých profiloch a tiež aj medzi

¹⁰¹ BIELEK, Pavol. Legislatívna podpora ochrany pôdy: obsahové súvislosti a vývoj v zahraničí. In: KOBZA, J. a kol. (ed.). *PLATE PŮDOŽNALECKÉ DNI: pôda – národné bohatstvo*. Sielnica, 2008.

jednotlivými druhmi pôdy. Smernica, ktorá by výzvy vyplývajúce zo šiesteho environmentálneho akčného programu spoločenstva pretavila do legislatívnej podoby, však nebola prijatá dodnes.

Pôda v Európskej únii nie je dodnes chránená jednotnou legislatívou alebo smernicou. Posledný počin v tejto oblasti sa týkal odpredávania poľnohospodárskej pôdy. Komisia na základe požiadavky Európskeho parlamentu, ktorý ju požiadal o stanovenie jasného a komplexného súboru kritérií pre reguláciu trhov s pôdou s cieľom zabezpečiť rovnaké podmienky v súlade s právom Európskej únie, vydala v októbri 2017 usmernenie, z ktorého vyplýva, že členské štáty majú právomoc rozhodovať o opatreniach na kontrolu odpredávania poľnohospodárskej pôdy. Ako prijateľné obmedzenia označuje povolenia vnútroštátnych orgánov vydané vopred a týkajúce sa nadobudnutia pozemku, limity týkajúce sa veľkosti pozemku, ktorý sa má nadobudnúť, rieši aj predkupné právo k takýmto pozemkom či cenovú intervenciu štátu. Za neprijateľnú intervenciu zo strany štátu považuje ukladanie povinnosti vlastného obhospodarovania pôdy či zákaz odkupovať pozemky, ako aj vyžadovanie kvalifikácii v poľnohospodárstve ako predpoklad na odkúpenie pozemkov.¹⁰² Ako zo správy Európskej komisie vyplýva, toto usmernenie sa týka ochrany ekonomických záujmov a investovania na pôde a vyplynulo z nedodržiavania pravidiel EÚ týkajúcich sa odpredávania poľnohospodárskej pôdy. Tieto pravidlá vyplynuli zo zmluvy o pristúpení z roku 2003, v ktorej bolo novým členským štátom poskytnuté prechodné obdobie, počas ktorého mali zosúladiť svoju legislatívu týkajúcu sa odpredaja pôdy s legislatívou Európskej únie. Po zosúladení predpisov mala Európska komisia výhrady k právnej úprave Bulharska, Litvy, Lotyšska, Maďarska a Slovenska. „*Pokiaľ ide o Bulharsko a Slovensko, hlavnou obavou je, že nákupcovia musia byť osoby s dlhodobým pobytom v krajine, čo diskriminuje ostatných štátnych príslušníkov členských štátov EÚ. Maďarsko má veľmi reštriktívny systém, ktorý stanovuje úplný zákaz nadobúdania pôdy právnickými osobami a povinnosť kupujúceho, aby sám obrábal pôdu. Okrem toho, podobne ako v Lotyšsku a Litve, kupujúci musia byť poľnohospodári.*“¹⁰³

¹⁰² Odpredávanie poľnohospodárskej pôdy: Komisia vydáva usmernenia pre členské štáty. *Europa.eu* [online]. Brusel: Európska komisia, 12. 10. 2017 [cit. 30. 5. 2020].

¹⁰³ Finančné služby: Komisia žiada BULHARSKO, LITVU, LOTYŠSKO, MAĎARSKO a SLOVENSKO, aby dodržovali pravidlá EÚ týkajúce sa nadobúdania poľnohospodárskej pôdy. *Europa.eu* [online]. Brusel: Európska komisia, 26. 5. 2016 [cit. 30. 5. 2020].

Posledným aktom Európskej komisie je teda ochrana obchodných záujmov týkajúcich sa hospodárenia s pôdou a nie ochrany pôdy ako takej.

Na druhej strane bol práve vstup Slovenskej republiky do EÚ spúšťacom procesom, ktoré vyústili do prijatia ústavného zákona na ochranu pôdy. V dôvodovej správe k návrhu sa píše: „*V súčasnosti je Slovenská republika vystavená brozbe tzv. špekulatívneho výkupu poľnohospodárskej pôdy. Predkladaný ústavný zákon má za cieľ ústavne zakotviť rámec ochrany pôdy pred týmto špekulatívnym výkupom, ktorý by mohol mať rozsiahle negatívne následky.*“¹⁰⁴ Fenomén špekulatívneho výkupu pôdy sa zintenzívnil práve po vstupe do EÚ. Spôsobuje to voľný trh a odlišné dotačné schémy využívané farmármi v jednotlivých krajinách EÚ. Rozdielna výška dotácií a iný prístup štátnych politík spôsobuje, že najmä spoločnosti zo strednej a východnej Európy nedokážu konkurovať spoločnostiam zo západu Európy. Nie je ojedinelým javom, že spoločnosti zo západnej Európy skupujú celé poľnohospodárske podniky, čím preberajú všetky vlastnícke práva a záväzky prislúchajúce ku kupovanému poľnohospodárskemu podniku. Tento fenomén si uvedomuje aj zákonodarca, ktorý za špekulatívny výkup považuje „... jej výkup s cieľom nevyužiť poľnohospodársku pôdu na účely poľnohospodárstva. V dôsledku vyššie uvedeného tak v budúcnosti hrozí, že bude obmedzená potravinová bezpečnosť štátu a v neposlednom rade by mal špekulatívny výkup poľnohospodárskej pôdy za následok diskvalifikáciu domácich poľnohospodárov, ktorí sa v súčasnosti nemôžu rovnať s finančne disponovanejšími poľnohospodármi na spoločnom európskom trhu.“ Napríklad v roku 2014 vlastnili zahraničné poľnohospodárske podniky v okrese Malacky až 43 % celkovej výmery poľnohospodárskej plochy.¹⁰⁵ Okrem iného môže skupovanie pôdy slúžiť aj ako nástroj konkurenčného boja ako to bolo počas privatizácie štátneho majetku, keď boli podniky po privatizácii okamžite rušené, aby tak vytvorili priestor na trhu. Tento stav nastal aj v dôsledku chýb, ktoré sa udiali pri prístupových rokovaníach Slovenskej republiky do EÚ v rokoch 2002 až 2004. Slovenská republika si uplatnila prechodné obdobie, počas ktorého členské štáty EÚ nemohli skupovať slovenskú pôdu. Toto prechodné obdobie však uplynulo a bolo preto potrebné nájsť účinný nástroj na ochranu pôdy a práve ústavná ochrana sa javila ako dobré východisko.

¹⁰⁴ 7. volebné obdobie NR SR, parlamentná tlač 348.

¹⁰⁵ LYSÁK, Ladislav a kol. *Pôda a jej národné bohatstvo i záruka štátnosti*. Martin: Matica slovenská, 2017, s 15.

I.2.2.2 Význam ústavného zákona na ochranu pôdy

Ústavný zákon č. 137/2017 Z. z. obsahuje aj novelizačné ustanovenie týkajúce sa čl. 20 ods. 2 Ústavy SR, prostredníctvom ktorého sa zavádza do ústavy pojem potravinová bezpečnosť. Článok znie: „*Zákon ustanoví, ktorý ďalší majetok okrem majetku uvedeného v čl. 4 tejto ústavy, nevyhnutný na zabezpečenie potrieb spoločnosti a potravinovej bezpečnosti štátu, rozvoja národného hospodárstva a verejného záujmu, môže byť iba vo vlastníctve štátu, obce, určených právnických osôb alebo určitých fyzických osôb. Zákon tiež môže ustanoviť, že určité veci môžu byť iba vo vlastníctve občanov alebo právnických osôb so sídlom v Slovenskej republike.*“ Z pohľadu ochrany národných a štátnych záujmov predstavuje toto ustanovenie kľúč k zachovaniu si národných kompetencií na úseku pozemkovom. Vo vzťahu k EÚ je potrebné dodržiavať ako jej primárne, tak aj jej sekundárne právo. Zasadenie pojmu potravinová bezpečnosť do Ústavy SR ma veľký význam najmä v korelácii s ustanovením čl. 4 bod 2 Zmluvy o Európskej únii, ktorý znie: „*Únia rešpektuje rovnosť členských štátov pred zmluvami, ako aj ich národnú identitu, obsiahnutú v ich základných politických a ústavných systémoch vrátane regionálnych a miestnych samospráv. Rešpektuje ich základné štátne funkcie, najmä zabezpečovanie územnej celistvosti štátu, udržiavanie verejného poriadku a zabezpečovanie národnej bezpečnosti. Prednosť národnej bezpečnosti ostáva vo výlučnej zodpovednosti každého člena členského štátu.*“ Najmä v zmysle poslednej vety je národná bezpečnosť výlučnou kompetenciou členských štátov. Na pojem národná bezpečnosť je možné nahliadať aj ako na pojem bezpečnosť štátu a pod pojem bezpečnosť štátu môžeme zahrnúť aj pojem potravinová bezpečnosť. V zmysle čl. 1 ods. 3 ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu je bezpečnosť „... stav, v ktorom je zachovávaný mier a bezpečnosť štátu, jeho demokratický poriadok a sychovanosť, územná celistvosť a nedotknuteľnosť hraníc štátu, základné práva a slobody a v ktorom sú chránené životy a zdravie osôb, majetok a životné prostredie.“ V ústavnej definícii bezpečnosti je vidieť hneď niekoľko paralel s potravinovou bezpečnosťou. Vplyv krízovej situácie v oblasti potravinovej bezpečnosti by mohol mať za následok nedostatočnú výživu obyvateľstva. Následok nedostatočnej výživy by sa mohol prejaviť napríklad na živote alebo zdraví osôb a mohol by taktiež viesť aj k vnútorným nepokojom. Nemenej významné je aj zachovanie základných

práv osôb. V zmysle článku 25 Všeobecnej deklarácie ľudských práv prijatej uznesením Valného zhromaždenia Organizácie spojených národov VZ OSN 217 A(III) má každý právo na životnú úroveň, ktorá mu pomôže zabezpečiť zdravie, blahobyt, vrátane stravy, ošatenia, bývania, lekárskej starostlivosti atď. seba a svojich blízkych. O potravinovej bezpečnosti hovorí aj Medzinárodný pakt o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach prijatý 16. decembra 1966, ktorý v čl. 11 bode 1 deklaruje právo každého jednotlivca na dostatočnú výživu. V čl. 11 bode 2 dokonca zmluvné strany paktu na seba preberajú záväzok urobiť opatrenia na spravodlivú distribúciu potravín. Na základe týchto medzinárodných zmlúv je deklarované „právo na potraviny“, ktoré je podľa niektorých názorov aj základným ľudským právom. V ústavnej definícii bezpečnosti v súvislosti s pozemkovým právom badať aj prienik v kategórii ochrany životného prostredia. V zmysle § 1 zákona č. 17/1992 Zb. o životnom prostredí z 5. decembra 1991: „*Životným prostredím je všetko, čo vytvára prirodzené podmienky existencie organizmov vrátane človeka a je predpokladom ich ďalšieho vývoja. Jeho zložkami sú najmä voda, horniny, pôda, organizmy.*“ Zákon definuje pôdu ako jednu zo zložiek životného prostredia. Pôda tvorí základný výrobný faktor v potravinárstve. Je preto v záujme štátu a spoločnosti prostredníctvom ochrany pôdy zabezpečovať prirodzené podmienky pre existenciu človeka, s ktorou sa tak bezprostredne spája aj potravinová bezpečnosť.

Práve táto právna konštrukcia vytvára významný predpoklad pre rozvoj pozemkového práva. Otázne však naďalej zostáva napríklad posudzovanie výmery, ktorú štát potrebuje na zabezpečenie potravinovej bezpečnosti svojich občanov. Akousi „mantrou“ odborných diskusií na tému potravinovej bezpečnosti je, že slovenská pôda by dokázala poskytnúť výživu dvojnásobnému počtu obyvateľov. V prípade aplikácie tejto premisy, by teda na zabezpečenie potravinovej bezpečnosti štátu mala postačovať asi polovica celkovej výmery. Druhá polovica by tak prirodzene mala byť vyňatá spod režimu, ktorý vytvára prijatie ústavného zákona o pôde a mala by byť voľne regulovaná trhovým hospodárstvom EÚ. Ústavný zákon na ochranu pôdy však v čl. 44 ods. 5 definuje pôdu ako *neobnoviteľný prírodný zdroj*. Takáto definícia je príhodná pre fakt, že „od roku 1950 do roku 2011 sa výmera poľnohospodárskych plôch (orná pôda, chmeľnice, vinice, zábrady, ovocné sady a trvalé trávnaté porasty) znížila

o 374 tisíc ha.“¹⁰⁶ Dôležitú úlohu zohrával aj nejednotný názor na definíciu pôdy. Podľa niektorých právnych teoretikov bola pôda tovarom.¹⁰⁷ Takýto stav si vyžaduje aj trhovú hospodárstvo EÚ. Naopak podľa zásad štátnej pôdnej politiky SR schválených nariadením Vlády SR č. 1141 k návrhu Zásad štátnej pôdnej politiky Slovenskej republiky zo 6. decembra 2001 v zmysle článku 1 „*Pôda je vrchná vrstva zvetralého povrchu zemskej kôry obsahujúca vodu, vzduch, živé organizmy. Rozdelená je do horizontálnych vrstiev so špecifickými fyzikálnymi, chemickými a biologickými vlastnosťami. Jednotlivé vrstvy majú rôzne ekologické funkcie a funkcie týkajúce sa ľudských aktivít.*“ Až do prijatia ústavného zákona na ochranu pôdy bola toto jediná definícia pôdy zodpovedajúca legislatívnej forme. Ďalej je pôda v zmysle deklaratórneho ustanovenia Zásad štátnej pôdnej politiky „*základným a neobnoviteľným prírodným zdrojom.*“ Tu vzniká predpoklad, že sa autori legislatívy opierali o dovtedy prijaté právne akty. Takéto ústavné vymedzenie pôdy odstraňuje nejasnosti s jej definovaním. Radikálne sa mení aj pohľad na pôdu. Z tovaru podliehajúceho pravidlám voľného pohybu tovaru a služieb v rámci EÚ sa transformovala na zdroj osobitného významu požívajúci osobitnú ochranu zo strany štátu a spoločnosti, pričom na osobitný význam môžeme nazerať aj ako na strategický význam s ohľadom ako na vojenské, tak na hospodárske hľadisko.

1.2.2.3 Zmeny legislatívy vyvolané prijatím ústavného zákona na ochranu pôdy

V zmysle ústavného zákona na ochranu pôdy predstavuje pôda špecifický statok, ktorý si zo strany štátu vyžaduje dostatočné legislatívne nástroje na jej zabezpečenie. To sa odráža aj v legislatíve. Ústavná definícia pôdy vytvára nové impulzy pre jej aplikáciu prostredníctvom zákonov. Na jej vymedzenie reaguje rad zákonov, ktorých prijímanie je motivované práve ústavnou ochranou.

V krátkom časovom období po prijatí ústavného zákona na ochranu pôdy bol prijatý zákon č. 291/2017 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 504/2003 Z. z. o nájme poľnohospodárskych pozemkov, poľnohospodárskeho podniku a lesných pozemkov a o zmene niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. Zásadná zmena sa týka maximálnej dĺžky nájmu, na ktorú je možné uzavrieť

¹⁰⁶ LYSÁK, 2017, op. cit., s. 15.

¹⁰⁷ LAZÁR, Ján. *Občianske právo hmotné. 1. zväzok*. 1. vyd. Bratislava: Iuris Libri, 2014, s. 29.

nájomnú zmluvu na poľnohospodársku pôdu. Z pôvodných 25 rokov sa horná hranica znížila na 15 rokov. Takáto zmena sa môže javiť ako zmena v rozpore s princípom stálosti užívania pozemkov. Význam princípu stálosti užívania popisuje Štefanovič:¹⁰⁸ „*Pôda potrebuje dodržiavať produkčné cykly pestovania plodín, boja proti škodcom, cykly hnojenia atď. Užívanie pôdy má mať dlhodobý charakter. Produkčnej schopnosti pôdy neprispieva častá zmena majiteľa či užívateľa. Napríklad dočasný užívateľ nebude hnojiť, brozno strihá na vysokú úrodu, čím úrodnosť v ďalších rokoch podstatne klesá.*“ Princíp stálosti užívania pozemkov vychádza zo zákona č. 504/2003 Z. z., konkrétne z paragrafu 8. Štefanovič na túto tému polemizuje opačným smerom ako zákonodarca. Do úvahy posúva názor potreby zvýšenia pôvodnej doby nájmu až na 35 rokov, pričom uvádza, že takúto dobu nájmu majú v mnohých krajinách a „*s intenzívnejšími zárukami a právnou istotou a ochranou nájmu.*“¹⁰⁹ Táto zmena sa v pôvodnom vládnom návrhu zákona nevyskytovala a doplnená bola až v legislatívnom procese. Pristúpilo sa k nej v rámci rokovania Výboru Národnej rady Slovenskej republiky pre pôdohospodárstvo a životné prostredie. Vo svojom 118. uznesení výbor túto zmenu odôvodňuje:¹¹⁰ „*Navrhuje sa znížiť maximálny čas nájmu pozemku na poľnohospodárske účely pri prevádzkovaní podniku, v prípade uzavretia zmluvy na dobu určitú, z 25 rokov na 15 rokov. Hlavným dôvodom je ochrana vlastníka a jeho práva na hospodárenie na vlastnom pozemku. Doba 25 rokov predstavuje obdobie jednej generácie. Okolností, za ktorých vlastník uzatváral zmluvu o nájme pozemku na poľnohospodárske účely pri prevádzkovaní podniku, sa mohli zmeniť, preto nie je adekvátne vyžadovať od vlastníka povinnosť vyčekať obdobie v trvaní 25 rokov na plné uplatnenie jeho vlastníckych práv (o to viac, ak sa napr. vlastník pozemku zmenil).*“ Zákonodarca nazerá na pôdu ako na predmet vlastníckeho práva. Touto zmenou posilňuje postavenie vlastníka a najmä jeho právo disponovať so svojím vlastníctvom. Je nutné konštatovať, že dlhodobé nájomné vzťahy udržiavajú stav pred roka 1989. Deje sa tak najmä s dôrazom na vysokú rozdrobenosť pozemkov, ktorá spôsobuje, že súčasne aplikovaný mocenský prístup k vlastníctvu je obmedzený na uplatňovanie si triády vlastníckych oprávnení iba prostredníctvom právnych mechanizmov, a nie fakticky. Pre zabezpečenie povinností vlastníkom pôdy vychádzajúcich napríklad zo zákona č. 220/2004 Z. z. o ochrane a využívaní poľnohospodárskej pôdy a o zmene

¹⁰⁸ ŠTEFANOVIČ, 2010, op. cit., s. 26.

¹⁰⁹ Ibid.

¹¹⁰ 7. volebné obdobie NR SR, parlamentná tlač 658.

zákona č. 245/2003 Z.z. o integrovanej prevencii a kontrole znečisťovania životného prostredia a o zmene a doplnení niektorých zákonov je vlastníkom ne hospodáriaci na pôde často odkázaný na uzatvorenie nájomnej zmluvy s nájomcom využívajúcim pozemok na poľnohospodárske účely. Aj preto je dobré, že sa takýmto spôsobom posilňuje súkromné vlastníctvo, na ktorého základoch stojí aj trhové hospodárstvo, ktoré bolo impulzom na začiatok tretej pozemkovej reformy. Prenajímanie pôdy je však dnes jediný schodný spôsob, ako sa postarať o obhospodarovanie rozdrobeného vlastníctva. Za rozdrobeným vlastníctvom musia dať poslednú bodku pozemkové úpravy, v ktorých vykonaní výrazne nenapredujeme. Okrem iného sa mení aj spôsob hospodárenia na poľnohospodárskych pozemkoch, pričom trend jasne naznačuje návrat malých farmárov, ktorým sa tak zjednoduší prístup k poľnohospodárskym pozemkom tým, že nebudú zaťažovaní dlhými 25-ročnými nájmi. Konkurencia medzi nájomcami zase môže spôsobiť zvýšenie odplaty pre prenájomateľov, ktorých odplata býva práve pre vysokú rozdrobenosť pozemkového vlastníctva neadekvátne. Môžeme konštatovať, že táto zmena je čiastočne v rozpore s princípom stálosti užívania. Rozpor medzi silným vlastníckym právom a princípom stálosti užívania je v tomto prípade vyvážený zásadou zlepšenia starostlivosti o poľnohospodársku a lesnú pôdu, čo vyplýva aj z poslednej novely zákona o nájme poľnohospodárskych pozemkov.

Zo zákona sa vypustila aj automatická obnova nájomného vzťahu. A to najmä preto, že na základe tohto inštitútu v praxi dochádzalo k takzvaným dvojitém deklaráciám – viacerým žiadostiam o jednu priamu platbu na plochu z Pôdohospodárskej platobnej agentúry, pričom „*mnobé prípady dvojitéh deklarácií naznačujú, že do systému vstúpili aj špekulanti, ktorí chcú zámerne znenžiť biele miesto v zákone, získať platbu pre seba alebo zabrániť konkurenčnému subjektu v prijímaní podpory, resp. ju oddialiť.*“¹¹¹ Aj na príklade dvojitéh deklarácií je vidieť potrebu regulovať tento stav, keďže aj takýmto spôsobom dochádza k nekalým praktikám v podnikaní v sektore a taktiež k zhoršenému prístupu k pôde. Takýto prístup ohrozuje aj trvalú udržateľnosť obhospodarovania pôdy.

¹¹¹ BABINSKÝ, Miroslav. SPPK u ministra pôdohospodárstva. EZAT [online]. EZAT, 2007–2013 [cit. 30. 5. 2020].

Ďalším zo série zákonov, ktoré majú prejsť novelizáciou, je aj SZoPÚ. Na nutnosť novelizácie poukazujú aj nelegislatívne materiály Ministerstva pôdohospodárstva a rozvoja vidieka Slovenskej republiky. Ide o materiál s názvom „*Analýza stavu a návrh riešenia niektorých pozemkových úprav podľa zákona č. 66/2009 Z. z. o niektorých opatreniach pri majetkovoprávnom usporiadaní pozemkov pod stavbami, ktoré prešli z vlastníctva štátu na obce a vyššie územné celky, a o zmene a doplnení niektorých zákonov*“, ktorý schválila vláda SR uznesením č. 350 z 22. augusta 2018, a materiál s názvom „*Návrh opatrení na urýchlené vykonanie pozemkových úprav v SR*“, ktorý bol na rokovaní vlády SR schválený 21. augusta 2019 uznesením č. 358.¹¹² Zmeny vyplývajúce z druhého nelegislatívneho materiálu sa týkali najmä zákona č. 180/1995 Z. z. o niektorých opatreniach na usporiadanie vlastníctva k pozemkom v znení neskorších predpisov. Vládny návrh bol 27. novembra 2019 schválený Národnou radou Slovenskej republiky. Vzápätí však bol vetovaný prezidentkou SR a toto veto sa NR SR aj napriek odporúčaniu odborných organizácií nepodarilo prelomiť. V diskusii zaznievalo, že zákon obsahuje rad dobrých opatrení, a je preto pravdepodobné, že v dohľadnej dobe bude s malými zmenami schválený.

Navrhované zmeny sa týkali predovšetkým procesu pozemkových úprav, ktoré tvoria nutný predpoklad na konsolidovanie rozdrobeného vlastníctva. Ich neprijatím sa ohrozuje záväzok vlády vyplývajúci z uznesenia vlády SR č. 358 z 21. augusta 2019 vykonať pozemkové úpravy na celom území SR v období nasledujúcich 30 rokov.

1.2.2.4 Ústavná ochrana pôdy ako nástroj na zmierňovanie následkov klimatickej krízy

Význam ústavnej ochrany pôdy má svoj občianskoprávny, ale aj ekologický a klimatický rozmer. Už len svojím zaradením do čl. 44 Ústavy SR je zrejmé, že pôda sa bezprostredne dotýka oblasti životného prostredia. Najväčšou výzvou v súvislosti s pôdou v oblasti klimatickej krízy je najmä jej úbytok – erózia. Taktiež veľké pôdne celky, tak ako ich poznáme na našom území, nie sú dostatočne adaptované. Problém tkvie najmä v ich zlej schopnosti zadržiavania vody. Tento problém sa dá riešiť prostredníctvom pozemkových úprav, ktorých súčasťou je aj tvorba krajiny a jej adaptácia. Práve adaptácia

¹¹² Blížšie pozri dôvodovú správu k parlamentnej tlači č. 1683 zo 7. volebného obdobia NR SR.

spolu s mitigáciou tvoria dva najvýznamnejšie nástroje v procese zmierňovania následkov klimatickej krízy. Ďalším z takýchto nástrojov je podľa Michaloviča aj inžinierstvo a geoinžinierstvo.¹¹³ V rámci projektu pozemkových úprav sa počíta aj s budovaním spoločných zariadení, ktorými sú napríklad pásy stromov či poldre. Ich budovanie je však zabrzdené rozdrobeným vlastníctvom pozemkov a je preto nanajvýš akútne vykonávať pozemkové úpravy aj s dôrazom na túto ich funkciu. Ústavná ochrana pôdy tak zaväzuje štát pristupovať k ochrane životného prostredia aj prostredníctvom prijímanej a aplikovanej legislatívy v tejto oblasti, keďže v zmysle prijatého ustanovenia štát dbá o ochranu poľnohospodárskej a lesnej pôdy. V súvislosti s lesnou pôdou je nutné podotknúť, že klimatická kríza vplýva negatívne aj na naše lesy. Ide najmä o ihličnaté lesy, ktorých koreňové systémy sú plytšie ako koreňové systému zmiešaných či listnatých lesov. Ihličnaté lesy tak dostatočne neplnia svoju vodozadržnú a protieróznú funkciu. Práve v tejto súvislosti sa vykonávajú zmeny na tomto úseku. Do budúcnosti môžeme očakávať zvýšenú výsadbu zmiešaných lesov, ktoré budú lepšie adaptovateľné na stále sa zvyšujúcu teplotu ovzdušia a budú schopné lepšie zadržiavať vodu v pôde. Toto opatrenie však zmení charakter lesa, tak ako ho poznáme dnes. Lesy budú tmavšie a menej prechodnejšie.

Ústavná ochrana pôdy tak zavádza ústavnú povinnosť štátu dbať o ochranu pôdy. To je možné za predpokladu dopracovania legislatívy v oblasti. Tento okamih výrazne vplýva na rozvoj pozemkového práva v Slovenskej republike.

1.2.2.5 Ústavná ochrana pôdy a budúcnosť

Aby sa prostredníctvom zákonov naplnil význam ústavnej ochrany pôdy, je dôležité uvažovať v niekoľkých rovinách. Najpodstatnejšou rovinou je rovina pozemkových úprav. V súvislosti s pozemkovými úpravami bude potrebné novelizovať SZoPÚ, zákon č. 180/1995 Z. z. o niektorých opatreniach na usporiadanie vlastníctva k pozemkom, ale aj zákon č. 504/2003 Z. z. o nájme poľnohospodárskych pozemkov, poľnohospodárskeho podniku a lesných pozemkov.

¹¹³ MICHALOVIČ, Matúš a kol. Adapting to the adverse effects of climate change – the role of the international community, the European union, states or self-government? In: KORONCZIOVÁ, Andrea a Tibor HLINKA (eds.). *Milníky práva v stredoeurópskom priestore 2019: Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie. 2019*. [online]. Bratislava, 2019, s. 281–289 [cit. 30. 5. 2020].

Taktiež je potrebné odpovedať na niektoré otázky súvisiace v súvislosti s uplatňovaním práv vlastníka pozemkov v konaní o pozemkových úpravách. Súvisí to najmä s tým, že v konaní o pozemkových úpravách je spravidla 500 až 600 a nezriedka aj 1000 účastníkov. Okrem toho sa na konaní prostredníctvom pozemkového fondu zúčastňujú aj tzv. „nezistení“ vlastníci, pričom na vlastníctvo každého účastníka konania o pozemkových úpravách je potrebné nazeráť jednotlivo, no taktiež aj komplexne z pohľadu celého územia. Prílišná voľnosť pri uplatňovaní práv vlastníka môže spôsobovať výrazné obštrukcie v konaní najmä vo vzťahu k uplatňovaniu opravných prostriedkov. Na strane druhej prílišná striktnosť zákona môže ohroziť uplatňovanie si práv vlastníka pozemkov. V budúcnosti je preto potrebné nájsť mechanizmus na vyváženie týchto dvoch kategórií tak, aby bolo konanie o pozemkových úpravách efektívne a práva vlastníkov boli obmedzené v najnižšej možnej primeranej miere. Na to, aby sme mohli pozemkové úpravy vykonávať efektívne, je potrebné čas nevyhnutný na vykonanie pozemkových úprav v jednom obvode pozemkových úprav skrátiť, pretože v súčasnosti je ich trvanie zložené z niekoľkých etáp a je dlhé v priemere 5 rokov. Poznáme aj prípady, kedy vykonanie pozemkových úprav trvalo aj vyše 10 rokov.

Za zmienku istotne stojí aj absencia špecializovanej štátnej správy na úseku pozemkovom. Na jej potrebu upozorňuje aj nelegislatívny materiál Ministerstva pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR „*Návrh opatrení na urýchlené vykonanie pozemkových úprav v SR*“. Reprezentantom špecializovanej štátnej správy na úseku pozemkovom by sa mohol podľa našich úvah stať Slovenský pozemkový fond, ktorý v podmienkach platnej legislatívy Slovenskej republiky v súčasnosti pôsobí viac ako pasívny správca než aktívny supervízor pozemkových vzťahov. Historický základ k silnému pozemkovému fondu možno hľadať predchádzajúcich pozemkových reformách. Jeho úlohy by však mali byť rozšírené o nové oblasti v súvislosti s výzvami, pred ktorými stojíme, ako je napríklad klimatická kríza a s ňou súvisiaca adaptácia krajiny.

Po vykonaní pozemkových úprav ako kľúčového nástroja na uplatňovanie legislatívy na úseku pozemkovom bude potrebné primeranými legislatívnymi nástrojmi vytvoriť priestor na zamedzenie drobenia pozemkov, keďže tie sa môžu prededovaním o niekoľko rokov opäť dostať do neželaného stavu vysokej rozdrobenosti.

Problémom pozemkového práva v podmienkach Slovenskej republiky je aj vysoký počet zákonov upravujúcich pozemkovo-právne vzťahy a rozptyl jednotlivých inštitútov v nich. Pre zefektívnenie vykonávania kontroly, zvýšenie právnej istoty, ale aj pre zvýšenie prehľadnosti je výzvou do budúcnosti aj rekodifikácia pozemkového práva. Táto úloha sa však javí ako veľmi zložitá, a to najmä pre zložité vzťahy, ktoré jednotlivé zákony upravujú. Tie sa totiž dotýkajú veľkého množstva práv a povinností vyplývajúcich, či už vlastníckych alebo nájomných, ktoré na pozemkoch vznikajú a mali by dosah na drvivú väčšinu spoločnosti. Rekodifikácia je však do budúcnosti určite potrebná. Jej hlavnou úlohou by malo byť vytvárať trvalo udržateľný stav na úseku pozemkovom.

1.2.3 Čiastkový záver

Pôda vo všeobecnosti predstavuje významný prostriedok, od ktorého je závislá celá spoločnosť a celé ľudstvo. Vývojové etapy, ktorými si prechádzalo pozemkové právo ukazujú, že v každej etape vývoja spoločnosti zohrávalo pozemkové vlastníctvo a pôda rozhodujúcu úlohu odhliadnuc od ideí, ktoré v tej ktorej dobe dominovali. Na pozemkové vlastníctvo bol viazaný feudálny systém, pozemkové vlastníctvo zohrávalo strategickú úlohu vo všetkých štátnych zariadeniach, ktorých sme boli súčasťou a bude zohrávať dôležitú úlohu aj v budúcnosti pretože pôda tvorí základný predpoklad k rozvoju spoločnosti. Ukazuje sa, že ústavná ochrana poľnohospodárskej pôdy a lesnej pôdy má zásadný význam pre rozvoj pozemkového práva v Slovenskej republike. Jej systematické zaradenie do čl. 44 Ústavy SR vytvára predpoklad pre rozvoj legislatívy v oblasti pozemkového práva. Základné ľudské práva, ktoré sú ustanovené v čl. 44 Ústavy SR sa v teórii označujú aj ako tretia generácia ľudských práv. Ochrana základných ľudských práv tretej generácie je závislá od jej aplikovania prostredníctvom zákonov. Tento fakt je kľúčový z pohľadu rozvoja pozemkového práva. Ústavnou ochranou poľnohospodárskej pôdy a lesnej pôdy sa Slovenská republika zaväzuje k jej ochrane prostredníctvom normy s najvyššou právnou silou. Ústavná ochrana poľnohospodárskej pôdy a lesnej pôdy nadobudla svoju dôležitosť najmä vstupom Slovenskej republiky do Európskej únie. Model, ktorý pri ústavnej ochrane poľnohospodárskej pôdy a lesnej pôdy presadil zákonodarcia je unikátny a nemá obdobu v žiadnej z ústav štátov Európskej únie, ktoré

priamo deklarujú jej ochranu. Zaradenie pojmu potravinová bezpečnosť prostredníctvom čl. 20 ods. 2 Ústavy SR vytvára unikátny model ochrany poľnohospodárskej pôdy, pretože tvorí základný výrobný statok v potravinárstve. Ústavná ochrana poľnohospodárskej pôdy a lesnej pôdy nie je iba deklaratórnym ustanovením tvorí epicentrum, od ktorého sa od roku 2017 rozvíja pozemkové právo v Slovenskej republike. Pre absolútne naplnenie jej významu stojí pred slovenskou legislatívnu tvorbu veľa výziev. Ukazuje sa, že pozemkové právo bude stále užšie prepojené s právom životného prostredia. Nie je to len pre to, že sa ústavná ochrana pôdy nachádza v článku spolu s ústavnou ochranou životného prostredia. Súvisí to aj s klimatickou krízou, ktorej čelí celé ľudstvo. Keďže každý štát má z pohľadu charakteru krajiny a skladby pôdy svoje špecifiká ako v historickom vývoji tak v charaktere územia vždy bude mať pozemkové právo svoj osobitý národný naturel.

I.3 Unijní požadavky na ochranu půdy: Co se stalo s rámcovou směrnicí?

Počátky diskuze o společných pravidlech pro využívání půdy lze v evropském kontextu vysledovat přinejmenším k počátku 20. století a založení Mezinárodního zemědělského institutu, na kterém se podílela řada evropských států a který se stal předchůdcem dnešní Organizace OSN pro výživu a zemědělství (FAO). Snahy o důslednější zakotvení ochrany půdy je možné datovat k počátku sedmdesátých let k období přijetí Evropské charty o půdě a půdě.¹¹⁴ V roce 1990 se zástupci evropských států vyslovili pozitivně na ministerské konferenci Rady Evropy k přijetí studie udržitelnosti, podle které by měla být ochrana půdy povýšena mezi politiky důležité pro zachování lidského života.¹¹⁵ Evropské společenství se však diskuzím o možné harmonizaci právní úpravy vyhýbalo až do přelomu století.¹¹⁶

Dnes již najdeme mnoho unijních nástrojů k ochraně půdy, ovšem žádný komplexní. Nejvýznamnějšími environmentálními směrnici, jejichž požadavky

¹¹⁴ Rada Evropy. Evropská charta o půdě, Res (72) 19E.

¹¹⁵ Rada Evropy. Feasibility study on possible national and/or European actions in the field of soil protection-Report for the 6th European Ministerial Conference on the Environment-Brussels. 11. – 12. 10. 1990, 1990-MEN 6(90)2.

¹¹⁶ Blíže viz např. HEUSER, Irene L. Milestones of Soil Protection in EU Environmental Law. *Journal for European Environmental & Planning Law*, 2006, č. 3, s. 190–203.

se vztahují i na ochranu půdy, jsou nitrátová směrnice,¹¹⁷ rámcová směrnice o vodách¹¹⁸ ve spojení se směrnicí o ochraně podzemních vod¹¹⁹ a směrnicí o zvládání povodňových rizik¹²⁰ a směrnice o ekologické újmě.¹²¹ Další požadavky, které souvisí s ochranou půdy, je možné identifikovat v celé řadě unijních předpisů, například v nařízení o dodávání biocidních přípravků,¹²² ve směrnici o používání pesticidů,¹²³ v nařízení o ekologické produkci,¹²⁴ ve směrnici o průmyslových emisích,¹²⁵ ve směrnici EIA,¹²⁶ ve směrnici o ukládání oxidu uhličitého,¹²⁷ v rámcové směrnici o odpadech,¹²⁸ ve směrnici o záměrném uvolňování GMO,¹²⁹ nebo v dotačních zemědělských nařízeních

¹¹⁷ Směrnice Rady ze dne 12. 12. 1991 o ochraně vod před znečištěním dusičnany ze zemědělských zdrojů. Úř. věst. L 375, 31. 12. 1991, s. 1–8.

¹¹⁸ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES ze dne 23. 10. 2000, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky. Úř. věst. L 327, 22. 12. 2000, s. 1–73.

¹¹⁹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/118/ES ze dne 12. 12. 2006 o ochraně podzemních vod před znečištěním a zhoršováním stavu. Úř. věst. L 372, 27. 12. 2006, s. 19–31.

¹²⁰ Viz čl. 1 a čl. 7 odst. 3 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2007/60/ES ze dne 23. 10. 2007 o vyhodnocování a zvládání povodňových rizik. Úř. věst. L 288, 6. 11. 2007, s. 27–34.

¹²¹ Viz čl. 3 odst. 1, čl. 5–8 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/35/ES ze dne 21. 4. 2004 o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí. Úř. věst. L 143, 30. 4. 2004, s. 56–75.

¹²² Viz čl. 19 odst. 1 písm. b) bod iv) a čl. 6.1 a příloha II nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 528/2012 ze dne 22. 5. 2012 o dodávání biocidních přípravků na trh a jejich používání. Úř. věst. L 167, 27. 6. 2012, s. 1–123.

¹²³ Viz čl. 12 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/128/ES ze dne 21. 10. 2009, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství za účelem dosažení udržitelného používání pesticidů. Úř. věst. L 309, 24. 11. 2009, s. 71 86.

¹²⁴ Viz zejm. čl. 3–5, čl. 12 nařízení Rady (ES) č. 834/2007 ze dne 28. 6. 2007 o ekologické produkci a označování ekologických produktů a o zrušení nařízení (EHS) č. 2092/91. Úř. věst. L 189, 20. 7. 2007, s. 1–23.

¹²⁵ Viz čl. 14 odst. 1 písm. b) a e) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU ze dne 24. 11. 2010 o průmyslových emisích (integrované prevenci a omezování znečištění). Úř. věst. L 334, 17. 12. 2010, s. 17–119.

¹²⁶ Viz čl. 3 a příloha IV body 1. a 2. směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. 12. 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí. Úř. věst. L 26, 28. 1. 2012, s. 1–21.

¹²⁷ Viz příloha I bod 3. 3. směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/31/ES ze dne 23. 4. 2009 o geologickém ukládání oxidu uhličitého a o změně směrnice Rady 85/337/EHS, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES, 2001/80/ES, 2004/35/ES, 2006/12/ES a 2008/1/ES a nařízení (ES) č. 1013/2006. Úř. věst. L 140, 5. 6. 2009, s. 114–135.

¹²⁸ Viz čl. 13 odst. 1 písm. a) směrnice o odpadech. Úř. věst. L 312, 22. 11. 2008, s. 3–30.

¹²⁹ Viz přílohy II a III směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/18/ES ze dne 12. 3. 2001 o záměrném uvolňování geneticky modifikovaných organismů do životního prostředí a o zrušení směrnice Rady 90/220/EHS. Úř. věst. L 106, 17. 4. 2001, s. 1–39.

o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (dále jen „EZFRV“),¹³⁰ o financování, řízení a sledování společné zemědělské politiky¹³¹ a o přímých platbách zemědělcům.¹³²

Přestože cílem této kapitoly není rozebrat požadavky jednotlivých unijních předpisů, které se vztahují na ochranu půdy, tak pro účely hodnocení návrhu rámcové směrnici o půdě (dále jen „návrh směrnice“)¹³³ je možné zjednodušeně konstatovat, že stávající úprava vyžaduje zejména zavedení správných či ohleduplných postupů, předběžného posuzování nebo dosažení určitých cílů. Zřídka je možné se setkat se stanovením limitních hodnot znečištění nebo s požadavky na plánování.

I.3.1 Cesta k rámcové směrnici

Šestý akční program pro životní prostředí zveřejněný Komisí v roce 2001¹³⁴ stanovil cíl podporovat udržitelné využívání půdy se zvláštním důrazem na předcházení vzniku půdní eroze, znehodnocování půdy, její kontaminace a vznikání pouští,¹³⁵ a to za účelem dosažení základních cílů programu, tedy zejména ochrany klimatu a přírodních systémů a stanovišť.¹³⁶ Oproti tomu strategie udržitelného rozvoje zveřejněná také v roce 2001¹³⁷

¹³⁰ Viz čl. 5 odst. 4 písm. c), čl. 26, příloha III nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1305/2013 ze dne 17. 12. 2013 o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV) a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1698/2005. Úř. věst. L 347, 20. 12. 2013, s. 487–548.

¹³¹ Viz čl. 22 a 94, příloha I a II nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1306/2013 ze dne 17. 12. 2013 o financování, řízení a sledování společné zemědělské politiky a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 352/78, (ES) č. 165/94, (ES) č. 2799/98, (ES) č. 814/2000, (ES) č. 1290/2005 a (ES) č. 485/2008. Úř. věst. L 347, 20. 12. 2013, p. 549–607.

¹³² Viz čl. 24 odst. 6, čl. 43 odst. 3 písm. b), čl. 45 odst. 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1307/2013 ze dne 17. 12. 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. Úř. věst. L 347, 20. 12. 2013, s. 608–670.

¹³³ Návrh směrnice Evropského Parlamentu a Rady o zřízení rámce pro ochranu půdy a o změně směrnice 2004/35/ES. COM (2006) 0232 final.

¹³⁴ Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1600/2002/ES ze dne 22. 7. 2002 o šestém akčním programu Společenství pro životní prostředí. Úř. věst. L 242, 10. 9. 2002, s. 1.

¹³⁵ Čl. 6 odst. 1.

¹³⁶ Čl. 2.

¹³⁷ Sdělení Komise ze dne 15. 5. 2001 A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development (návrh Komise Gothenburské Evropské radě). COM (2001) final.

upozornila, že úbytek půdy a její klesající plodnost narušují životaschopnost zemědělské půdy, a zařadila tento problém jako samostatnou hrozbu pro udržitelný rozvoj Evropské unie, byť bez podrobnějšího rozvedení,¹³⁸ které se neobjevilo ani v pozdějším hodnocení strategie, které alespoň mezi konkrétními závazky uvedlo přípravu tematické strategie ochrany půdy.¹³⁹ Obecné koncepční dokumenty navazovaly na řadu dílčích podnětů, které přicházely z členských států i unijních institucí. Například Evropský hospodářský a sociální výbor již v roce 2000 ve stanovisku z vlastní iniciativy k používání kalů z čistíren odpadních vod v zemědělství¹⁴⁰ požadoval, aby Komise vypracovala minimální požadavky Společenství pro ochranu půdy.

V roce 2002 připravila Komise sdělení,¹⁴¹ jehož účelem bylo „*stavět na politickém závazku k ochraně půdy, aby bylo v nadcházejících letech dosaženo plněšího a systematictějšího plnění*“¹⁴² s tím, že sice mnoho unijních politik souvisí s ochranou půdy, cílem je však příprava uvedené tematické strategie. Počínaje rokem 2002 měla Komise navrhnout řadu environmentálních opatření určených k prevenci kontaminace půdy, včetně právních předpisů týkajících se těžebního odpadu, splaškových kalů a kompostu, a kromě toho bude usilovat o začlenění otázek ochrany půdy do hlavních politik EU. Zpráva o pokroku měla být připravena v polovině roku 2004.

Tematickou strategii pro ochranu půdy (dále jen „tematická strategie“) představila Komise v září 2006¹⁴³ jako jednu ze sedmi tematických strategií šestého akčního programu pro životní prostředí. Přijetí strategie předcházely rozsáhlé konzultace zúčastněných stran, do přípravy se mezi lety 2003 a 2005 zapojily více než čtyři stovky organizací a expertů.¹⁴⁴ Cílem strategie

¹³⁸ Viz preambule.

¹³⁹ Sdělení komise Radě a Evropskému parlamentu – Hodnocení strategie udržitelného rozvoje – Akční platforma. COM (2005) 068 final.

¹⁴⁰ Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k používání kalů z čistíren odpadních vod v zemědělství. CES 1199/2000, Úř. věst. C 14, 16. 1. 2001, s. 141–150.

¹⁴¹ Sdělení Komise Radě a Evropskému parlamentu, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů: Směrem k tematické strategii pro ochranu půdy. COM (2002) 179 final.

¹⁴² Bod 2.

¹⁴³ Sdělení Komise Radě a Evropskému parlamentu, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů Tematická strategie pro ochranu půdy. COM (2006) 231 final.

¹⁴⁴ Viz LEE, Yeong Heui. The Thematic Strategy for Soil Protection. In: MITSCHANG, Stephan (ed.). *Bodenschutzrecht in Der EU*. Berlín: Peter Lang, 2008, s. 21.

je zajištění udržitelného využívání půdy založené na obnově degradované půdy a zabránění další degradaci půdy a zachování jejích funkcí.¹⁴⁵ Jakožto nejlepší prostředek pro zajištění uceleného přístupu k ochraně půdy navrhla Komise přijetí rámcové směrnice, která by však měla tvořit pouze jeden z klíčových pilířů regulace vedle integrace ochrany půdy do tvorby a provádění jednotlivých politik, vědeckého rozvoje a zvyšování povědomí.¹⁴⁶

1.3.2 O směrnici, která nebyla

Ve stejný den jako tematickou strategii představila Komise návrh směrnice. Ten především vymezil společné zásady, cíle a činnosti ke zlepšení kvality půdy, nicméně se vyhnul stanovení konkrétních cílů pro jednotlivé členské státy. Těžiště návrhu spočívalo ve vytvoření společného rámce na ochranu půdy na základě zásad zachování půdních funkcí, prevence degradace půdy, zmírňování jejích účinků, obnovy degradovaných půd a začlenění do jiných odvětvových politik.

Konkrétně návrh požadoval, aby členské státy předcházely kontaminaci půdy tím, že omezí úmyslné a neúmyslné uvolňování nebezpečných látek do půdy. Dále měly členské státy určit do 5 let rizikové oblasti degradace půdy, stanovit cíle snížení rizika a vytvořit programy k dosažení těchto cílů. Důležitým prvkem návrhu byl také požadavek sestavit do 25 let inventář kontaminovaných lokalit, kde byla potvrzena přítomnost nebezpečných látek způsobená člověkem, která představuje významné riziko pro lidské zdraví nebo životní prostředí. Na základě tohoto inventáře měly členské státy stanovit strategie sanace, včetně cílů, priorit, časového harmonogramu a finančních prostředků přidělených pro tzv. „osířelé lokality“. Prodávající nebo budoucí kupující měl mít povinnost poskytnout zprávu o stavu půdy pro každou transakci s půdou, ve které došlo nebo probíhá potenciálně kontaminující činnost.

Zjednodušeně řečeno, podle návrhu bylo nutné vypořádat s kontaminovanými lokalitami a přijmout soubor preventivních opatření, aby nedocházelo ke vzniku nových oblastí, které není možné využívat z důvodu oslabení půdních funkcí. Zároveň mělo dojít ke zvýšení transparentnosti na trhu, aby bylo zřejmé, které oblasti jsou problematické.

¹⁴⁵ Viz bod 3.1.

¹⁴⁶ Bod 4.

Návrh směrnice byl zablokován na zasedání Rady koncem roku 2007 několika členskými státy, které tvořily početnou menšinu (Německo, Francie, Velká Británie, Nizozemsko a Rakousko), ovšem politickou silou výrazně přesahující ostatní státy. Podle Komise se tak stalo z důvodů otázek subsidiarity, přílišných nákladů a administrativního zatížení.¹⁴⁷

Odborné zdroje se shodují, že šlo o nečekaný krok,¹⁴⁸ jasné náznaky neúspěchu návrhu směrnice však lze vysledovat již ve fázi její přípravy a projednávání v Evropském parlamentu.

1.3.3 Projednávání návrhu směrnice v Evropském parlamentu

Prvně se k návrhu směrnice vyjádřil Výbor regionů. Návrh v obecné rovině podpořil a ve svém stanovisku¹⁴⁹ uvedl, že „*směrnice, jejímž cílem je sestavit inventář a jež pomáhá členským státům přijmout opatření podle návrhu Komise, může přispět k zavedení udržitelného hospodaření s půdou ve Společenství*“. Zároveň však poukázal na administrativní zátěž, kterou může pro místní a regionální orgány představovat povinnost provedení soupisu rizikových oblastí, povinný přezkum seznamu rizikových oblastí každých deset let (článek 6) a přezkum inventáře kontaminovaných míst (články 10 a 11). A vyjádřil přání, aby pro dotčené orgány nevznikaly žádné přímé povinnosti ve věci čištění a správy kontaminovaných míst (článek 13). Tomu odpovídaly i pozměňovací návrhy Výboru.¹⁵⁰

Evropský hospodářský a sociální výbor ve svém stanovisku¹⁵¹ uvedl, že s návrhem směrnice v zásadě souhlasí. Uvedl drobné dílčí výhrady k obsahu jednotlivých ustanovení, ovšem bez přijatého pozměňovacího návrhu. Zásadní výtka vůči Komisi směřovala k tomu, že nebyl současně s tematickou strategií předložen slibovaný návrh revidované směrnice o používání kalů z čistíren odpadních vod v zemědělství.¹⁵²

¹⁴⁷ Zpráva Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů Provádění tematické strategie pro ochranu půdy a probíhající činnosti. COM (2012) 046 final, bod 2.4.

¹⁴⁸ Viz např. VANHEUDSEN, Bernard. Recent Developments in European Policy Regarding Brownfield Remediation. *Environmental Practice*, 2009, č. 4, s. 258.

¹⁴⁹ Stanovisko Výboru regionů – Tematická strategie pro ochranu půdy. Úř. věst. C 146, 30. 6. 2007, s. 34–47.

¹⁵⁰ Ibid.

¹⁵¹ Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o zřízení rámce pro ochranu půdy a o změně směrnice 2004/35/ES KOM(2006) 232 v konečném znění – 2006/0086 (COD). Úř. věst. C 168, 20. 7. 2007, s. 29–33.

¹⁵² Bod 4.1.

Výbor pro průmysl, výzkum a energetiku návrh směrnice velkou většinou (38:5:2) podpořil a zdůraznil, že celkové náklady způsobené degradací půdy v EU se odhadují přibližně na 40 miliard EUR ročně, přičemž většinu z nich nese společnost „*ve formě poškození infrastruktury, zvýšených nákladů na zdravotní péči, úpravu kontaminované vody, zvýšených kontrol bezpečnosti potravin a poklesu cen pozemků v okolí kontaminovaných lokalit.*“¹⁵³ Opatření v této oblasti jsou podle výboru nezbytná pro řešení přeshraničních dopadů degradace půdy, zajištění rovných podmínek na vnitřním trhu a pro ochranu a rozšíření dalších oblastí společného zájmu, jako je např. voda, bezpečnost potravin a lidské zdraví. Na druhé straně však obrovská rozmanitost místních specifik vyžaduje vysokou míru pružnosti členských států při určování nejvhodnějších konkrétních opatření a geografické úrovně. Pro výbor připravil celkem 26 pozměňovacích návrhů, které měly zvýšit jednoznačnost návrhu i jeho celkovou realizovatelnost návrhu.

Výbor pro zemědělství a rozvoj venkova vyzval bez odůvodnění svého stanoviska k přijetí čtrnácti pozměňovacích návrhů, které měly především deklarovat či zdůraznit užitečnou funkci zemědělství a zájem na zachování úrodnosti zemědělské půdy (hlasováním v poměru 20:13:1).¹⁵⁴ Např. podle navrženého znění čl. 11a „*zemědělství vždy pozitivně přispívalo k zachování skladby půdy a jejích vlastností a představuje nepostradatelný mechanismus ochrany organické kvality půdy a zároveň pomáhá zachovat vegetační vrstvu a brání dezertifikaci.*“ Navržený čl. 12a podobně uváděl, že „*úrodnost půdy je základem života. Cílem zemědělské činnosti musí být uchování a zvyšování její úrodnosti.*“ Vedle toho bylo zjevným cílem pozměňovacích návrhů relativizovat a prakticky vyloučit aplikaci směrnice, což je nejlépe patrné z navrženého znění nového čl. 11b: „*Aby se zabránilo zvyšování ekonomického zatížení zemědělců a zachovala se zemědělská činnost a aby se tato směrnice nepřekrývala s platnými právními předpisy v oblasti životního prostředí, a rovněž s ohledem na zásadu subsidiarity a na úsilí, které je zapotřebí při provádění ekokondicionality, se může každý členský stát rozhodnout, zda s přihlédnutím k vlastním klimatickým, zemědělským a půdním charakteristikám tuto směrnici uplatní.*“

¹⁵³ Stanovisko Výboru pro průmysl, výzkum a energetiku ze dne 18. 9. 2007 pro Výbor pro životní prostředí, veřejné zdraví a bezpečnost potravin k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o zřízení rámce pro ochranu půdy a o změně směrnice 2004/35/ES. KOM (2006) 0232 – C6-0307/2006 – 2006/0086(COD).

¹⁵⁴ Stanovisko výboru pro zemědělství a rozvoj venkova ze dne 7. 6. 2007 pro Výbor pro životní prostředí, veřejné zdraví a bezpečnost potravin k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o zřízení rámce pro ochranu půdy a o změně směrnice 2004/35/ES. KOM (2006) 0232 – C6-0307/2006 – 2006/0086(COD).

Výbor pro právní záležitosti byl velice skoupý k rozvinutí důvodů svého stanoviska (hlasování 14:10), které bylo striktně odmítavé: „*Půda je prostředí, v němž neexistují přeshraniční dopady. Ochrana půdy je proto místní a regionální záležitostí a je v zákonodárné pravomoci členských států. Není nutné harmonizovat právní předpisy pro ochranu půdy, ani není zjevná evropská přidaná hodnota. Návrh naopak vytváří dodatečné náklady, čímž nezhledňuje lisabonské cíle, neodpovídá zásadě proporcionality, a neobsahuje ani návrh na financování navrhovaných opatření.*“¹⁵⁵

Návrh směrnice se dočkal zásadního dopracování Výborem pro životní prostředí, veřejné zdraví a bezpečnost potravin před projednáním v EP, (zpráva Gutiérrez-Cortinesové);¹⁵⁶ uplatněno k němu bylo celkem 105 pozměňovacích návrhů. Pozměňovací návrhy nezměnily koncepci návrhu směrnice, ale dotkly se všech částí směrnice včetně odůvodnění a přidaly některá nová ustanovení. Jedno z nich (nový čl. 1 odst. 2a) např. z důvodu zvýšení právní jistoty vymezilo hranici mezi působností směrnice a působností stávajících právních předpisů, které obsahují ustanovení o ochraně půdy.¹⁵⁷ Další ustanovení (čl. 2 bod 2c) zavedlo definici „hodnotné půdy“, kterou se rozumí půda, která by měla být chráněna vzhledem ke svým specifickým vlastnostem, struktuře, výjimečné ekologické, kulturní nebo historické hodnotě nebo k jejímu využití.¹⁵⁸

Rozprava v EP neprobíhala bez konfliktů, které již při představení návrhu shrnul následovně zpravodaj Vittorio Prodi (ALTE): „*Zdá se však, že to vadí některým*

¹⁵⁵ Stanovisko Výboru pro právní záležitosti ze dne 13. 9. 2007 pro Výbor pro životní prostředí, veřejné zdraví a bezpečnost potravin k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o zřízení rámce pro ochranu půdy a o změně směrnice 2004/35/ES. KOM(2006)0232 – C6-0307/2006 – 2006/0086(COD).

¹⁵⁶ Zpráva Výboru pro životní prostředí, veřejné zdraví a bezpečnost potravin o návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o zřízení rámce pro ochranu půdy a o změně směrnice 2004/35/ES (2006/0086(COD)). 24. 10. 2007, A6-0410/2007.

¹⁵⁷ Čl. 1 odst. 2a: „*Ustanovení o ochraně půdy obsažené v jiných právních předpisech Společenství jsou této směrnicí nadřazena. To platí zejména pro činnosti, na něž se vztahuje směrnice 91/414/EHS o uvádění přípravků na ochranu rostlin na trh, směrnice 1996/61/ES o integrované prevenci a omežování znečištění, směrnice 2000/60/ES, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky, a její dceřiné směrnice, směrnice 2001/18/ES o záměrném uvolňování geneticky modifikovaných organismů do životního prostředí, směrnice 2006/12/ES o odpadech a její dceřiné směrnice (především směrnice 1999/31/ES o skládkách odpadů), směrnice 2006/21/ES o nakládání s odpady z těžebního průmyslu, nařízení (EHS) č. 2092/91 o ekologickém zemědělství a k němu se vztahujícím označování zemědělských produktů a potravin a nařízení (ES) č. 1829/2003 o geneticky modifikovaných potravinách a krmivech, pokud tyto předpisy obsahují ustanovení o ochraně půdy.*“

¹⁵⁸ Legislativní usnesení Evropského parlamentu ze dne 14. 11. 2007 o návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o zřízení rámce pro ochranu půdy a o změně směrnice 2004/35/ES. KOM(2006)0232 – C6-0307/2006 – 2006/0086(COD). Úř. věst. C 282E, 6. 11. 2008, s. 281–306.

lidem v Parlamentu i jinde, kteří kritizují dle jejich slov útok na zásadu subsidiarity a dusivou přítomnost evropských institucí, které používají opatření jako např. rámcovou směrnici k obtěžování zemědělců a podniků nespravedlivými zákony, nečestnými opatřeními a novým administrativním a/ nebo finančním zatížením. O čem je tu řeč? O směrnici, která poskytuje členským státům dobu asi 25 let jen na to, aby určily veškeré oblasti svého území, jež by mohly být považovány za vážně znečištěné, a tedy nevhodné pro různé veřejné i soukromé účely, a veškeré oblasti vážně ohrožené dezertifikací, erozí, zasolováním a utužováním. Je tu řeč o stanovení směru pro organizaci systematického schématu zlepšení tam, kde je to třeba a v zájmu všech. Je tu řeč o ochraně lidského zdraví a ochraně životního prostředí. Je tu řeč o rámcové směrnici, která respektuje autonomii členských států, a také neobsahuje žádná tíživá opatření.“¹⁵⁹

Konkrétní výtky, které k návrhu zazněly z řad poslanců, lze rozčlenit do několika skupin – od těch, které poukazovaly na nedostatek kompetence k přijetí směrnice,¹⁶⁰ zbytečnost směrnice z důvodu existence národních úprav¹⁶¹ nebo jiných unijních směrnic,¹⁶² faktickou nemožnost účinné regulace v oblasti ochrany půdy,¹⁶³ chybné zaměření směrnice¹⁶⁴ až po výtky upozorňující na zatěžující administrativu¹⁶⁵

¹⁵⁹ Rozprava Evropského parlamentu, 12. 11. 2007, CRE 12/11/2007-20.

¹⁶⁰ Ibid., Holger Krahmer, jménem skupiny ALDE: „Domnívám se, že otázkou není, zda si přejeme lepší ochranu půdy nebo ne. Z mého pohledu otázka na evropské úrovni zní: Je to v naší pravomoci, nebo ne?“ Domnívám se, že není.“; Podobně Jan Březina (PPE-DE): „Půda opravdu nemá žádné přeshraniční dopady a měla by tedy zůstat v zákonné pravomoci členských států.“ A podobně i Jim Allister (NI) a další.

¹⁶¹ Ibid., Neil Parish (PPE-DE), navrhovatel stanoviska Výboru pro zemědělství a rozvoj venkova: „v současné době má pouze 9 států právní předpisy na ochranu půdy. Navrhoval bych ponechat na zbyvajících 18, aby právní předpisy na ochranu půdy zavedly, a nemusíme nutně předkládat další směrnici.“

¹⁶² Ibid., Zuzana Roithová (PPE-DE): „Parlament kdysi žádal, aby Komise předložila směrnici na ochranu půdy, a tak nám ji komisař Dimas po pěti letech dodal. Není tajemstvím, že ji už nepotřebujeme. Máme jiné směrnice na ochranu specifických problémů půdy, pokud překračují hranice států. Komise ignoruje, že řada zemí – a Česká republika je příkladem – mají vlastní zákony a dobré systémy, které chrání půdu před další erozí a degradací.“

¹⁶³ Ibid., Neil Parish (PPE-DE): „Komisař také uvedl, že v Evropské unii je na 300 typů půdy. Je velmi obtížné mít jednu všeobecnou směrnici, jež by je zahrнула všechny. Stačí se podívat na zemědělství v tomto roce, kdy v některých členských státech bylo sucho a v jiných deštivé počasí, velké množství srážek.“

¹⁶⁴ Ibid., Kathy Sinnott, jménem skupiny IND/DEM: „EU by měla ničení půdy zakázat, hospodaření s ní a péči o ni by však měla ponechat lidem, kteří rozumí jejímu složení v dané oblasti.“

¹⁶⁵ Ibid., Karsten Friedrich Hoppenstedt, jménem skupiny PPE-DE: „Na rozdíl od normálního charakteru rámcové směrnice obsahuje návrh Komise, a s tímto názorem se ztotožňuji, velmi nepružné a podrobné právní úpravy a zavazuje členské státy k četným vyšetřováním a zprávám, jejichž výsledkem by byla značná administrativní zátěž. To je nepřijatelné.“; Nebo Jeffrey Titford (IND/DEM): „Nyní pár slov jménem našich již tak zatížených zemědělců, z nichž mi mnozí psali do kanceláře, abych silně zpochybnil potřebu rámcové směrnice o ochraně půdy. Zcela správně zdůrazňuji, že mají oprávněný zájem na ochraně půdy, protože je jejich obživou.“

a ohrožení konkurenceschopnosti evropského zemědělství a dodávek potravin v Evropě.¹⁶⁶

V rozpravě se ve prospěch přijetí návrhu stavěli poslanci skupin PSE (Skupina sociálních demokratů v Evropském parlamentu), UEN (Skupina Unie pro Evropu národů) a Verts/ALE (Skupina Zelených / Evropské svobodné aliance), převážně pro přijetí směrnice vystupovali poslanci ze skupiny GUE/NGL (Skupina konfederace Evropské sjednocené levice a Severské zelené levice). Razantní proti přijetí návrhu směrnice vystupovali poslanci ALDE (Skupina Aliance liberálů a demokratů pro Evropu), převážně proti poslanci PPE-DE (Skupina Evropské lidové strany a Evropských demokratů), IND/DEM (Skupina Nezávislost/Demokracie) a NI (Nezařazení poslanci).

Hlasování o návrhu odráželo rozpravu jen částečně, jak je patrné z níže uvedeného přepisu výsledků hlasování podle jednotlivých stran a podle členských států.¹⁶⁷

		IT	FR	PL	ES	EL	RO	PT	BE	BG	LT	LV	FI	EE
	Σ	66/ 1/0	58/ 9/1	46/ 0/5	46/ 1/0	21/ 0/0	21/ 1/0	19/ 0/2	19/ 2/0	14/ 3/0	11/ 2/0	8/ 0/0	10/ 4/0	6/ 0/0
PPE-DE	247 (140/ 97/10)	18/ 0/0	14/ 1/1	12/ 0/1	23/ 1/0	11/ 0/0	3/ 1/0	9/ 0/0	6/ 0/0	5/ 0/0	2/ 0/0	3/ 0/0	4/ 0/0	1/ 0/0
PSE	186 (166/ 19/1)	14/ 0/0	29/ 0/0	9/ 0/0	18/ 0/0	8/ 0/0	8/ 0/0	9/ 0/0	6/ 0/0	5/ 0/0	2/ 0/0		3/ 0/0	3/ 0/0
ALDE	91 (72/ 17/2)	13/ 0/0	8/ 0/0	5/ 0/0	2/ 0/0		7/ 0/0		4/ 0/0	4/ 0/0	7/ 0/0	1/ 0/0	1/ 4/0	2/ 0/0
UEN	38 (30/ 6/2)	10/ 0/0		17/ 0/2							0/ 2/0	3/ 0/0		
Vets/ ALE	37 (35/ 1/1)	2/ 0/0	5/ 0/0		2/ 0/0				2/ 0/0			1/ 0/0	1/ 0/0	
GUE/ NGL	32 (30/ 2/0)	7/ 0/0	2/ 0/0		1/ 0/0	1/ 0/0		1/ 0/2					1/ 0/0	
NI	29 (13/ 15/1)	2/ 1/0	0/ 7/0	2/ 0/0			3/ 0/0		1/ 2/0	0/ 3/0				
IND/ DEM	19 (3/ 13/3)		0/ 1/0	1/ 0/2		1/ 0/0								

¹⁶⁶ Ibid., Hans-Peter Mayer (PPE-DE): „Vážení pane předsedající, považuji tuto rámcovou směrnici o ochraně půdy za vážný omyl, který obrožuje konkurenceschopnost evropského zemědělství a dodávky potravin v Evropě. Jakou představu o našich zemědělcích vlastně mají zastánci této směrnice? Dovolte mi to říci: věří, že aby se mohli zemědělci o svou půdu řádně starat, potřebujeme nejdříve mohutnou byrokratickou směrnici, že potřebujeme zmapovat 420 milionů hektarů zemědělské půdy, obánět se brožbou boretních pokut a nakonec vytvořit prioritní oblasti pro ochranu půdy.“

¹⁶⁷ Vlastní tabulky, data o hlasování převzata z: [https://parltrack.org/dossier/2006/0086\(COD\)#/votes](https://parltrack.org/dossier/2006/0086(COD)#/votes)

		GB	SI	AT	MT	CY	LU	SE	SK	HU	DK	IE	CZ	NL	DE
	Σ	36/ 31/3	5/ 0/0	11/ 6/0	5/ 0/0	4/ 0/0	5/ 1/0	9/ 5/2	3/ 4/3	11/ 10/0	2/ 1/0	6/ 5/1	7/ 11/2	5/ 14/2	38/ 50/1
PPE- -DE	247 (140/ 97/10)	19/ 3/2	3/ 0/0	0/ 6/0	2/ 0/0	1/ 0/0	2/ 1/0	2/ 3/0	0/ 4/3	1/ 10/0		5/ 0/0	0/ 10/2	0/ 6/0	1/ 44/1
PSE	186 (166/ 19/1)	1/ 16/0		7/ 0/0	3/ 0/0		1/ 0/0	4/ 0/0	3/ 0/0	8/ 0/0	1/ 0/0	1/ 0/0	2/ 0/0	1/ 2/1	19/ 1/0
ALDE	91 (72/ 17/2)	11/ 1/0	2/ 0/0	1/ 0/0		1/ 0/0	1/ 0/0	0/ 0/2		2/ 0/0	0/ 1/0	0/ 1/0		0/ 5/0	0/ 5/0
UEN	38 (30/ 6/2)											0/ 4/0			
Vets/ ALE	37 (35/ 1/1)	4/ 1/0		2/ 0/0			1/ 0/0	1/ 0/0						3/ 0/1	11/ 0/0
GUE/ NGL	32 (30/ 2/0)	1/ 0/0				2/ 0/0		2/ 0/0					4/ 0/0	1/ 0/0	7/ 0/0
NI	29 (13/ 15/1)	2/ 0/1		1/ 0/0					3/ 0/0				1/ 0/0	0/ 1/0	
IND/ DEM	19 (3/ 13/3)	0/ 8/0									1/ 0/0	0/ 0/1	0/ 1/0		

Návrh byl přijat hlasováním v poměru 496 pro, 161 proti, 22 se zdrželo. Skupiny s největším zastoupením v EP (Hlavní- PSE, PPE-DE, ALDE) návrh směrnice v součtu podpořily. Velká většina poslanců ALDE i většina poslanců PPE-DE hlasovala pro přijetí směrnice, spolu s poslanci GUE/NGL, většinou poslanců PSE, UEN, Vets/ALE a menšinou poslanců IND/DEM a ITS. Proti byla především část poslanců PPE-DE, PPE-DE a ALDE.

Z rozložení hlasů podle státní příslušnosti jednotlivých poslanců je zřejmé, že návrh směrnice neuspěl pouze u poslanců českých, nizozemských a německých.

I.3.4 Projednávání návrhu směrnice Radou

Pozměněný návrh schválený EP se objevil na prvním místě programu jednání Rady, které proběhlo 20. 12. 2007. Následně vydaná tisková zpráva¹⁶⁸ bez dalších podrobností lakonicky uvádí, že nebylo možné získat kvalifikovanou většinu potřebnou pro dosažení politické dohody o návrhu směrnice, a to navzdory různým snahám předsednictví předložit kompromisní návrhy

¹⁶⁸ Zasedání Rady (Životní prostředí). Rada EU [online]. 20. 12. 2007, tisková zpráva C/07/286, 16183/1/07 REV 1 (Presse 286).

s cílem vyřešit obavy delegací z jednotlivých členských států. Předložené znění odmítlo Německo, Francie, Velká Británie, Nizozemsko a Rakousko.

Podle Komise bylo nepřijetí směrnice z velké části způsobeno obavami o dodržení zásady subsidiarity, přičemž některé členské státy tvrdily, že půda nemá být předmětem jednání na evropské úrovni. Další členské státy se domnívaly, že by náklady na provedení směrnice byly příliš vysoké.¹⁶⁹ Námitky členských států tak v podstatě kopírují výtky prezentované poslanci při rozpravě v EP.

Pozitivní výsledek nepřineslo ani další jednání Rady, které se uskutečnilo po roce a půl, v červnu 2009. Podle tiskové zprávy několik delegací vyjádřilo politování nad tím, že Rada dosud nedosáhla shody v této oblasti, a zdůraznilo potřebu přijetí tohoto nástroje, jiné delegace setrvaly na svých námitkách ohledně významné finanční a administrativní zátěže.¹⁷⁰

Jednání předcházely debaty v pracovních skupinách, jejichž výsledkem byl další kompromisní text, který se Výbor stálých zástupců (COREPER) rozhodl předložit Radě,¹⁷¹ *ačkoliv se zásadní rozpory mezi jednotlivými členskými státy stále nepodařilo odstranit.*¹⁷² Dílčí formulační výhrady jednotlivých států jsou patrné z poznámek k tomuto textu, který byl částečně zpřístupněn veřejnosti, s vynecháním označení jednotlivých delegací.¹⁷³

Obecné výhrady lze shrnout následovně: K vymezení působnosti a úpravě definic řada delegací namítala, že by bylo možné funkce půdy obnovit (již jen) změnou jejího využití. Další delegace a Komise vyjadřovaly obavu, že tento postup by v případě kontaminované lokality mohl vést k obcházení sanačních povinností. Povinnost začlenit ochranu půdy do vytváření

¹⁶⁹ Environment: Commission welcomes Council agreement on aviation, regrets failure on soil. *Evropská komise* [online]. 20. 12. 2007, tisková zpráva IP/07/1988.

¹⁷⁰ Zasedání Rady (Životní prostředí). *Rada EU* [online]. 25. 6. 2009, tisková zpráva 11259/09 (Presse 190).

¹⁷¹ 2278th meeting of the Permanent Representatives Committee held in Brussels on 10, 11 and 15 June 2009. Summary record. *Rada EU* [online]. 26. 6. 2009, 10885/09, CRS/CRP 24.

¹⁷² Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council establishing a framework for the protection of soil – Progress report. *Generální sekretariát Rady* [online]. 16. 6. 2009, 2006/0086 (COD), 10919/09.

¹⁷³ Preparation of the Council (environment) meeting of 25 June 2009. *Generální sekretariát Rady* [online]. 5. 6. 2009, 10387/09. Dostupné z: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2010387%202009%20INIT>

odvětvových politik, které mohou zhoršit, nebo zmírnit procesy degradace půdy, řada delegací odmítala jako příliš širokou, s nevyjasněným vztahem k procesu posuzování koncepcí (SEA). Namísto určení prioritních oblastí preferovaly některé členské státy řízení možných procesů degradace půdy, aniž by bylo nutné posuzovat kvalitu jednotlivých pozemků. Vyjadřovaly pochybnosti k možnosti stanovit příslušné úrovně přijatelnosti rizika, a to i v číselném vyjádření. K určitým procesům degradace nadto může dojít na celém území členského státu různorodým způsobem, což znemožňuje vymezení konkrétních oblastí. Několik delegací vyjádřilo obavy v souvislosti s postupem identifikace kontaminovaných lokalit, který je pro něj příliš těžkopádný a nákladný, jakož i navrženým časovým harmonogramem pro dokončení inventarizace kontaminovaných lokalit. Upravené znění sice docílilo mnohem jednoduššího postupu identifikace a ponechalo členským státům značnou flexibilitu, s tou však nebyly spokojené jiné členské státy a Komise. Řada států oponovala zavedení povinnosti vlastníka informovat o stavu lokality i o současných a minulých činnostech v lokalitě. Podle upraveného znění byly požadavky v tomto ohledu uvolněny a ponechaly členským státům větší flexibilitu. Některé státy oponovaly také požadavky na provádění a přizpůsobení technickému pokroku, které předvídaly, že Komise přijme společná kritéria pro posuzování rizik kontaminace půdy. Vhodnější by podle nich byla platforma pro výměnu informací a osvědčených postupů.

Na konci roku 2009 vydala Komise sdělení, které reflektovalo vstup Lisabonské smlouvy v platnost.¹⁷⁴ Je z něj patrná změna právního základu návrhu směrnice (čl. 192 odst. 1 SFEU) a také poslední událost v rámci probíhajícího interinstitucionálního rozhodovacího postupu, kterým je uvedena diskuze v Radě z června 2009.

Poslední jednání Rady k návrhu směrnice proběhlo v březnu 2010. Na jednání však pouze předsednictví stručně informovalo Radu o pokroku v práci na návrhu.¹⁷⁵ Zpráva o pokroku¹⁷⁶ zmiňuje přetrvávající rozpory mezi členskými

¹⁷⁴ Sdělení komise Evropskému parlamentu a Radě – Důsledky vstupu Lisabonské smlouvy v platnost pro probíhající interinstitucionální rozhodovací postupy. 2. 12. 2009, COM(2009)665 v konečném znění.

¹⁷⁵ Zasedání Rady (Životní prostředí). *Rada EU* [online]. 15. 3. 2010, tisková zpráva 7522/10 (Presse 67).

¹⁷⁶ Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o zřízení rámce pro ochranu půdy – zpráva o pokroku. *Rada EU* [online]. 10. 3. 2010, 2006/0086 (COD).

státy, přičemž hlavní nevyřešené otázky se nadále týkaly hlavních regulačních nástrojů směrnice, tedy určení prioritních oblastí, určování a soupisu kontaminovaných lokalit, podávání zpráv o stavu půdy i vydávání prováděcích aktů ke směrnici. Ve všech těchto oblastech bylo výrazně ustoupeno členským státům, zejména přiznáním další flexibility na národní i regionální úrovni a také ohledně určení konkrétních způsobů uplatňování směrnice. Další požadavky jednotlivých delegací fakticky směřovaly k úplnému vyprázdnění směrnice. Například bylo požadováno zavedení pravidla, aby se státy vůbec nemusely účastnit určování prioritních oblastí, pokud by jeden nebo více procesů degradace půdy, k němuž na jejich území dochází, nebylo vhodné řešit přístupem podle prioritních oblastí. Stejně se některé delegace vymezily k hodnocení rizika při určování kontaminovaných lokalit, jejichž určení by mělo být podle jejich žádosti ponecháno na členských státech. Některé delegace odmítaly podpořit lhůtu 25 let pro sestavení soupisů kontaminovaných lokalit. V případě podávání zpráv o stavu půdy některé státy vyžadovaly ještě větší flexibilitu a také osvobození malých lokalit a soukromých občanů od požadavku vypracovat zprávu o stavu půdy v případě pozemkových transakcí.

1.3.5 Důvody odmítnutí

V květnu 2014 Komise návrh směrnice stáhla jako bezpředmětný.¹⁷⁷ Formální důvod odmítnutí návrhu směrnice je zřejmý – neschopnost dosáhnout dohody ohledně obsahu nové úpravy. Identifikovat motivaci jednotlivých států k hájení tvrdého nesouhlasu s přijetím návrhu směrnice je složitější. Jak upozorňuje Krämer,¹⁷⁸ všechny státy, které se postavily harmonizaci základních pravidel pro ochranu půdy, mají svojí vlastní úpravu v této oblasti. Vyjednávání o návrhu směrnice se také trefilo do nešťastné doby unijního předsednictví dvou států, které nebyly nové úpravě zvláště nakloněny, Francie v roce 2008 a Česka do června 2009, a zejména plně rezonující finanční krize, která vyústila i v krizi unijní a přemítání, kam a zda vůbec má Evropská unie v budoucnu směřovat. Ukázalo se, nakolik křehký je vybudovaný systém právní ochrany v oblasti ochrany životního prostředí, jakmile dojdou prostředky ve státním rozpočtu. A výsledkem bylo nejen

¹⁷⁷ Stažení bezpředmětných návrhů Komise. Úř. věst. C 153, 21. 5. 2014, s. 3–7.

¹⁷⁸ KRÄMER, Ludwig. Come on, let's make a plan – towards an 8th EU environmental action programme. *ERA Forum*, 2020, roč. 20, č. 4, s. 675.

tříleté vakuum mezi šestým a sedmým akčním programem pro životní prostředí, ale také opuštění veškerých snah o další harmonizaci, která jen zaváhala zvýšením byrokratické či finanční zátěže.

Navíc bylo zřejmé, že zákulisní vyjednávání o návrhu směrnice bylo pevně spjato s diskuzí o budoucnosti společné zemědělské politiky a jen málo odráželo rozložení sil poslaneckých skupin v Evropském parlamentu. Ostatně již při projednávání návrhu v EP několik poslanců deklarovalo, že budou v případě přijetí směrnice tláčit na vládu svého státu, aby zablokovala další jednání, případně aby napadla směrnici před Soudním dvorem.¹⁷⁹ Hlasování v Radě však nepochybně bylo ovlivněno nikoliv tlakem jednotlivců, ale různých zájmových skupin.¹⁸⁰ A není divu, šest z osmi největších ohrožení půdy, která tematická strategie identifikovala, je úzce spjato se zemědělstvím.¹⁸¹

Zpětně viděno by bylo možná užitečné, pokud by Soudní dvůr přezkoumal směrnici z hlediska hlavních důvodů, které uváděly odmítající státy, tedy porušení zásady subsidiarity a nepřiměřené finanční zátěže.

Co se týče finanční zátěže, podle tematické strategie by měly náklady přímo spojené s prováděním směrnice, které většinou vycházejí ze závazků určovat rizikové oblasti a inventarizovat kontaminované lokality, činit až na 290 milionů eur ročně v prvních pěti letech a až 240 milionů eur v následujících 20 letech. Poté by měly náklady klesnout pod 2 miliony eur ročně a měla by je nést převážně veřejná správa. Degradace půdy může na druhou stranu stát až 38 miliard eur ročně. Toto srovnání je však neúplné, protože nezahrnuje možné nepřímé důsledky a náklady na změnu zemědělského hospodaření i možné snížení zemědělské produkce.¹⁸² V politice některých členských států hrály důležitou roli i úvahy, že se uplatňování směrnice projeví omezením rozvoje výstavby pro bydlení, že dojde ke zvýšení cen nemovitostí

¹⁷⁹ Viz např. Thomas Ulmer (PPE-DE) a shodně i Gabriele Stauner (PPE-DE): „*Odmítám rámcovou směrnici o ochraně půdy, protože představuje vážné porušení zásady subsidiarity, a proto je jako evropská právní úprava nepřijatelná. I kdyby ji Evropský parlament odhlasoval, budu ve svém boji pokračovat na úrovni spolkové vlády s cílem dosáhnout, aby Spolková republika Německo tuto směrnici napadla u Evropského soudního dvora.*“

¹⁸⁰ Viz VACULÍK, Petr. Soil Protection Within the European Context. *Analele Universităţii „Constantin Brâncuşi”*, 2012, č. 1, s. 91.

¹⁸¹ Viz LOUVAGIE, Geertui a kol. The Potential of European Union Policies to Address Soil Degradation in Agriculture. *Land Degradation & Development*, 2011, č. 1, s. 5.

¹⁸² Viz např. JULESZ, Máté. Advances in legislation relating to soil protection. *Jura: A Pecs Tudományegyetem Allam- és Jogtudományi Karának tudományos lapja*, 2006, č. 1, s. 157.

z důvodu kontaminace pozemků, která bude muset být zveřejněna. Takové námitky se objevily například ve Spojeném království¹⁸³ a mohly být důvodem, proč tento členský stát vytvořil silnou opozici harmonizačním snahám spolu s Německem a Francií.

Lze se domnívat, že by Soudní dvůr nevyhověl námitkám členských států poukazujících na přílišnou finanční zátěž vyplývající z provádění směrnice, a to z několika důvodů. Předně tato zátěž dopadá z velké míry přímo na státy samotné – a v tomto ohledu není vyšší, než je tomu u ostatních směrnic z oblasti ochrany životního prostředí. Z ustálené judikatury Soudního dvora vyplývá, že zásada právní jistoty zejména vyžaduje, aby právní úprava byla jasná a přesná a její účinky byly předvídatelné, zejména pokud může vyvolat nepříznivé důsledky pro jednotlivce a podniky.¹⁸⁴ Tato zásada však nevyžaduje, aby nedošlo k žádným legislativním změnám.¹⁸⁵

Je však pravděpodobné, že pokud by byla směrnice přijata dnes, Soudní dvůr by vyžadoval preciznější analýzu dopadů směrnice. Podle bodu 13 interinstitucionální dohody o zdokonalení tvorby právních předpisů¹⁸⁶ je totiž Komise povinna provést posouzení dopadů právního aktu, u něhož se očekávají významné dopady, přičemž podle bodu 12 této dohody by se při posouzení dopadů provedených v rámci legislativního procesu měla zkoumat existence, rozsah a důsledky určitého problému. Měly by se brát v úvahu náklady i hospodářské, sociální a environmentální dopady. Tato posouzení by rovněž měla být přiměřená co do rozsahu a zaměření a měla by být založena na objektivních, úplných a přesných informacích. V souladu s pokyny z roku 2017 je Komise povinna provést odvětvovou analýzu.¹⁸⁷ Na druhou stranu z judikatury Soudního dvora vyplývá, že forma, v níž jsou základní údaje

¹⁸³ Consultation on the proposed EU Soil Framework Directive and initial Regulatory Impact Assessment. *Scottish Executive* [online]. Scottish Executive Environmental Quality Directorate Soil Policy Coordination Team, 2007. Dostupné z: <https://www.gov.scot/Publications/2007/07/30113343/0>

¹⁸⁴ Viz rozsudek SDEU ze dne 11. 6. 2015, ve věci *Berlington Hungary a další*, C-98/14, ECLI:EU:C:2015:386, bod 77.

¹⁸⁵ Ibid., bod 79.

¹⁸⁶ Interinstitucionální dohoda mezi Evropským parlamentem, Radou Evropské unie a Evropskou komisí o zdokonalení tvorby právních předpisů. Úř. věst. L 123, 12. 5. 2016, s. 1–14.

¹⁸⁷ Pracovní dokument útvarů Komise ze dne 7. 7. 2017 o pokynech ke zlepšování právní úpravy. *Evropská komise* [online]. SWD (2017) 0350 v konečném znění.

zohledněné unijním normotvůrcem uvedeny, není důležitá. Unijní normotvůrce může přihlédnout nejen k posouzení dopadů, ale i jakémukoli jinému zdroji informací.¹⁸⁸ Navíc posouzení dopadů, které doprovází legislativní návrh, není pro EP ni Radu závazné: „Unijní normotvůrce proto může přijmout i jiná opatření, než na která se vztahovalo toto posouzení dopadu. Rovněž samotná skutečnost, že unijní normotvůrce přijal odlišné, případně striktnější opatření, než která byla navrhována Komisí v posouzení dopadu, nemůže prokázat, že unijní normotvůrce zjevně překročil meze toho, co bylo nezbytné k dosažení sledovaného cíle.“¹⁸⁹

I.3.6 (Ne)porušení zásady subsidiarity

Výhrady poukazující na porušení zásady subsidiarity ke škodě postrádají bližší důvody, proč by nebylo možné návrh směrnice přijmout. To je problematické zejména v případě stanoviska Výboru pro právní záležitost, který je parlamentním výborem s horizontální odpovědností za sledování toho, zda je zásada subsidiarity dodržována. Podle čl. 42 jednacího řádu EP přitom platí, že „při posuzování legislativního návrhu věnuje Parlament zvláštní pozornost dodržování základních práv a zásad subsidiarity a proporcionality“. V současné době upravuje Protokol č. 2¹⁹⁰ v čl. 6 a násl. tzv. mechanismus včasné výstrahy, který umožňuje vyjasnit rozpory týkající se dodržování zásady subsidiarity pomocí včasné výstrahy vnitrostátních parlamentů, které provádějí kontrolu *ex-ante* ještě před přijetím unijní regulace. Po předložení návrhů legislativních aktů orgány Unie má každý národní parlament nebo jeho komora právo ve lhůtě osmi týdnů zaslat předsedům Evropského parlamentu, Rady a Komise odůvodněné stanovisko, ve kterém vylíčí, v čem spatřují porušení principu subsidiarity.¹⁹¹

¹⁸⁸ Viz *per analogiam* zejm. rozsudek SDEU ze dne 8. 7. 2010, ve věci *Afton Chemical*, C-343/09, ECLI:EU:C:2010:419, body 36–40.

¹⁸⁹ Rozsudek SDEU ze dne 4. 5. 2016, *Pillbox 38*, C-477/14, ECLI:EU:C:2016:324, bod 65.

¹⁹⁰ Konsolidované znění Smlouvy o fungování Evropské unie – PROTOKOLY – Protokol (č. 2) o používání zásad subsidiarity a proporcionality. Úř. věst. C 115, 9. 5. 2008, s. 206–209.

¹⁹¹ Uvedené nicméně neznamená, že je tímto způsobem možné legislativní návrh zablokovat; k tomu je navíc třeba souhlasu Rady nebo Evropského parlamentu. V praxi nedochází k přijímání návrhů, ke kterým jsou větší výhrady, nicméně v roce 2017 byl poprvé přijat legislativní návrh, vůči kterému byl zahájen postup tzv. „žluté karty“ – návrh nařízení Rady o zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce. Viz Zpráva Komise: Výroční zpráva za rok 2017 o používání zásad subsidiarity a proporcionality. *Evropská komise* [online]. 24. 10. 2018, COM (2018) 490 final.

Tematické strategie přitom vcelku jasně vymezuje kritéria, která jsou relevantní z hlediska vymezení působnosti Evropské unie k přijetí komplexní právní regulace v oblasti ochrany půdy. Tato kritéria je možné shrnout následovně: Ustanovení na ochranu půdy jsou roztroušena do mnoha oblastí a nezajišťují celistvou ochranu¹⁹² a členské státy přistupují k ochraně půdy značně rozdílně, v některých případech ani vnitrostátní úprava nezajišťuje potřebnou míru ochrany.¹⁹³ Zároveň tematická strategie vymezila, proč je akce na unijní úrovni nezbytná: Degradace půdy má vliv na další oblasti životního prostředí i bezpečnosti potravin, narušuje fungování vnitřního trhu a má přeshraniční dopad i mezinárodní rozměr.¹⁹⁴

Je zřejmé, že zásada subsidiarity nebyla porušena z pohledu Komise, která zprávě o provádění tematické strategie z roku 2012 důrazně rozlišuje mezi překážkami rozvoje právní úpravy na své straně a překážkami dalšími, přičemž je zřejmé, že naráží na přístup některých členských států, resp. Rady.¹⁹⁵ Nebyla porušena ani z pohledu Výboru regionů, který se ztotožnil s důvody uvedenými Komisí a výslovně ve svém stanovisku uvedl, že návrh je v souladu se zásadou subsidiarity.¹⁹⁶

Jediným konkrétnějším opakovaným argumentem rozporu se zásadou subsidiarity je absence přeshraničního významu půdy. Ten je možné lehce rozporovat. Jak například zaznělo při projednávání v EP, eroze ve Vlámsku by mohla způsobit naplaveniny v Nizozemsku.¹⁹⁷ Podobných případů by bylo možné uvést mnoho.¹⁹⁸ Jak navíc upozorňuje Evropská agentura pro životní

¹⁹² Bod 2.2: „Ustanovení na podporu ochrany půdy jsou však roztroušena do mnoha oblastí a vzhledem k tomu, že často slouží k ochraně jiných složek životního prostředí nebo k podpoře jiných cílů, nepředstavují soudržnou politiku ochrany půdy. To znamená, že i kdyby se stávající politiky využívaly v plné míře, zdaleka nepokryjí veškerou půdu a všechny známé brožby.“

¹⁹³ Ibid.: „Členské státy přistupují k ochraně půdy značně rozdílně. Devět členských států má zvláštní právní předpisy týkající se ochrany půdy. Tyto předpisy se však často týkají pouze jedné konkrétní brožby, například kontaminace půdy, a neposkytují vždy soudržný rámec pro ochranu.“

¹⁹⁴ Bod 3.2.

¹⁹⁵ Viz bod 2.4: „Od té doby Rada nedospěla k žádnému dalšímu pokroku. Návrh nadále leží u Rady.“ A bod 5: „Komise ze své strany pokračuje v souladu se strategií v provádění těchto činností.“

¹⁹⁶ Stanovisko Výboru regionů – Tematická strategie pro ochranu půdy. Úř. věst. C 146, 30. 6. 2007, s. 34–47.

¹⁹⁷ Vystoupení poslankyně Friedy Brepoels (PPE-DE).

¹⁹⁸ Viz např. OLAZÁBAL, Claudia. Overview of the Development of EU Soil Policy: towards a EU Thematic Strategy for Soil I Protection. *Journal for European Environmental & Planning Law*, 2006, č. 3, s. 188: „Dams are blocked and infrastructure is damaged down-stream by sediments from massive erosion further upstream in another country. Groundwater in bordering countries is polluted by contaminated sites on the other side of the border.“

prostředí, „*absence komplexního a soudržného politického rámce na ochranu evropských půdních zdrojů je zásadním nedostatkem, který snižuje účinnost stávajících pobídek a opatření a může omezit schopnost Evropy dosáhnout budoucích cílů souvisejících s rozvojem zelené infrastruktury a biobospodářství.*“¹⁹⁹

Patrný je i mezinárodní rozměr ochrany půdy. Všechny členské státy i Unie jsou stranami Úmluvy Organizace spojených národů o boji proti desertifikaci (UNCCD).²⁰⁰ Některé středomořské země a většina nových členských států jsou dotčenými stranami, a tudíž v nich probíhá proces přijímání regionálních a vnitrostátních akčních programů boje proti desertifikaci. Úpravu ochrany půdy obsahuje také Úmluva o ochraně Alp z roku 1991.²⁰¹ Úmluva o biologické rozmanitosti (UNCBD) označila biologickou rozmanitost půdy za oblast, která vyžaduje zvláštní pozornost. Mezinárodní smlouvy v oblasti ochrany klimatu zdůrazňují, že půda je významným úložištěm uhlíku, které je třeba všemožně chránit a rozšiřovat.²⁰² V roce 2013 byl vyhlášen 5. prosinec za mezinárodní den půdy podle OSN a podobně se rok 2015 se stal mezinárodním rokem půdy.²⁰³

Podstatné však je, že zásada subsidiarity ani existenci takto pojímaných přeshraničních vlivů (nebezpečí nebo sdílené hodnoty fyzicky přesahující hranice) nevyžaduje. Klíčové je, že sledovaných cílů z důvodu jejich rozsahu či účinků může být lépe dosaženo na úrovni Unie.²⁰⁴ V současné době stanoví pokyny k určení, zda jsou tyto podmínky splněny, Protokol č. 2 ve svém čl. 5, podle kterého mimo jiné platí, že „*důvody umožňující dospět k závěru, že cílů*

¹⁹⁹ The European environment – state and outlook 2020: Knowledge for transition to a sustainable Europe. *Evropská agentura pro životní prostředí* [online]. Lucemburk, 2019, s. 114.

²⁰⁰ Viz rozhodnutí Rady ze dne 9. 3. 1998, kterým se jménem Evropského společenství uzavírá Úmluva Organizace spojených národů o boji proti desertifikaci v zemích vážně postižených suchem a/nebo desertifikací, zejména v Africe. Úř. věst. L 83, 19. 3. 1998, s. 1–2.

²⁰¹ Viz např. SCHMID, Sebastian. The Soil Conservation Protocol of the Alpine Convention: Why Was the Adoption Possible? In: GINZKY, Harald, Elizabeth DOOLEY, Irele L. HEUSER, Emmanuel KASIMBAZI a Tianbao QIN (eds.). *International Yearbook of Soil Law and Policy 2017*. Springer, 2017, s. 381–386.

²⁰² Blíže viz např. BOER, Ben W., Harald GINZKY a Irele L. HEUSER. International Soil Protection Law: History, Concepts and Developments. In: GINZKY, Harald, Irele L. HEUSER, Tianbao QIN, Oliver C. RUPPEL a Patrick WEGERDT (eds.). *International Yearbook of Soil Law and Policy 2016*. Springer, 2016, s. 49–72.

²⁰³ Viz rezoluce Generálního shromáždění OSN ze dne 20. 12. 2013, A/RES/68/232.

²⁰⁴ Viz čl. 5 odst. 3 SEU.

Unie lze lépe dosáhnout na její úrovni, se opírají o kvalitativní, a kdekoli je to možné, kvantitativní údaje.“

Pokyny pro zlepšování právní úpravy a připojený „soubor nástrojů“²⁰⁵ přijatý v květnu 2015 vyžadují, aby Komise při zvažování nové iniciativy v oblastech, v nichž nemá EU výlučnou pravomoc, a při hodnocení významu a evropské přidané hodnoty stávajících zásahů provedla analýzu subsidiarity. Komise se zabývá otázkou subsidiarity u legislativních i nelegislativních iniciativ. Cíl analýzy je dvojí: za prvé posoudit, zda k dosažení příslušného cíle nepostačují opatření na vnitrostátní úrovni; za druhé vyhodnotit, zda opatření na úrovni Unie zajistí v porovnání s opatřeními jednotlivých členských států přidanou hodnotu.

Podstatné je tedy účinnější uplatňování cílů regulace, které nemusí nutně spočívat v řešení přeshraničních zátěží. Subsidiarita je tedy především politickým principem, jehož funkcí není distribuce kompetencí, nýbrž regulace výkonu kompetencí a jeho ospravedlnění.²⁰⁶ To je také důvod, proč soudní dvůr přistupuje k výkladu principu subsidiarity značně zdrženlivě a často jen odkazuje na strohé odůvodnění uvedené v preambuli směrnice,²⁰⁷ případně konstatuje, že není v jeho kompetenci přezkoumávat účelnost přijatých opatření.²⁰⁸ Účinky aktu se ani nutně ani zcela nepřekrývají s posouzením cíle, který daný akt hodlá sledovat.²⁰⁹

Subsidiarita v případě ochrany půdy blízce souvisí s právním základem regulace, kterým je ochrana životního prostředí. Tento základ v případě návrhu

²⁰⁵ Better regulation: guidelines and toolbox. *Evropská komise* [online]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/info/better-regulation-guidelines-and-toolbox_en

²⁰⁶ Viz již zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě o adaptaci legislativy Společenství na princip subsidiarity. 24. 11. 1993. COM (93) 545 final: „*Subsidiarity is first and foremost a political principle, a sort of rule of reason. Its function is not to distribute powers. That is a matter for the constituent authorities – the authors of the Treaty. The aim of the subsidiarity principle is, rather, to regulate the exercise of powers and to justify their use in a particular case.*“

²⁰⁷ Viz např. rozsudek SDEU ze dne 10. 12. 2002, ve věci *British American Tobacco (Investments) a Imperial Tobacco*, C-491/01, ECLI:EU:C:2002:741, bod 181.

²⁰⁸ Viz rozsudek SDEU ze dne 9. 10. 2001, ve věci *Nizozemsko vs. Parlament a Rada*, C-377/98, ECLI:EU:C:2001:523; Blíže viz např. MOENS, Gabriel A. a John TRONE. The Principle of Subsidiarity in EU Judicial and Legislative Practice: Panacea or Placebo. *Journal of Legislation*, 2014, č. 1., s. 101.

²⁰⁹ Viz např. rozsudky SDEU ze dne 30. 1. 2001, ve věci *Španělsko vs. Rada*, C-36/98, ECLI:EU:C:2001:64, body 58 a 59, ze dne 6. 9. 2012, ve věci *Parlament vs. Rada*, C-490/10, ECLI:EU:C:2012:525, body 44 a 45, nebo ze dne 11. 6. 2014, ve věci *Komise vs. Rada*, C-377/12, EU:C:2014:1903, bod 34.

směrnice sporný není; už proto, že dílčí harmonizace některých aspektů ochrany probíhala již před přijetím návrhu rámcové směrnice. Ochrana životního prostředí jako základ právní úpravy poskytuje Komisi poměrně široké pole uvážení, což je dáno tím, že jde o jeden ze základních cílů Unie, jak Soudní dvůr často připomíná,²¹⁰ a to i ve vztahu ke znečištění půdy,²¹¹ ale zejména tím, že politika životního prostředí je podle čl. 191 odst. 2 SFEU zaměřena na vysokou úroveň ochrany. Musí sice přihlížet k rozdílné situaci v jednotlivých regionech Unie, ovšem to neznamená, že rozdílná situace je důvodem, který by vylučoval kompetenci Unie. Porušení zásady subsidiarity nelze dovodit ani ze skutečnosti, že několik států zavedlo vlastní komplexní úpravu ochrany půdy. Jak dovodil Soudní dvůr, „*uplatnění zásady subsidiarity nemůže způsobit neplatnost unijního aktu z důvodu zvláštní situace členského státu, byť i státu, který dosáhl většího pokroku ve vztahu k cíli sledovanému unijním normotvůrcem než ostatní, pokud tento – jako v projednávaném případě – měl na základě podrobných údajů, aniž se dopustil nesprávného posouzení, za to, že obecnému zájmu Unie může lépe sloužit opatření na její úrovni.*“²¹² Naopak svědčí snaha některých členských států o zavedení důslednější ochrany půdy o potřebnosti systematického přístupu k ochraně půdy.

S ohledem na uvedené je obtížné bezvýhradně hájit závěr, že návrh směrnice odporuje zásadě subsidiarity. Ochrana půdy totiž skýtá přeshraniční rozměr a unijní regulace může přinést účinnější ochranu půdy, než které jsou schopné dosáhnout členské státy. Otázkou je, zda je zvolený způsob regulace opodstatněný a proporcionální deklarovaným cílům. Návrh směrnice totiž neodpovídá pojetí rámcové směrnice v tom, že by zajišťoval základ minimální, avšak komplexní základ ochrany půdy. Cíli na monitoring a evidenci půdy, ochranná složka působí velmi nejasně a vágně. To není překvapivé s ohledem na skutečnost, že původním úmyslem Komise bylo připravit návrh právě jen sledování kvality půdy.²¹³

²¹⁰ Viz např. rozsudek SDEU ze dne 28. 2. 2012, ve věci *Inter-Environnement Wallonie a Terre wallonne*, C-41/11, ECLI:EU:C:2012:103, bod 57.

²¹¹ Viz rozsudek SDEU ze dne 27. 2. 2020, ve věci *Komise vs. Řecko*, C-298/19, ECLI:EU:C:2020:133, bod 48.

²¹² Viz např. rozsudek SDEU ze dne 18. 6. 2015, ve věci *Estonsko vs. Parlament a Rada*, C-508/13, ECLI:EU:C:2015:403, bod 54.

²¹³ Viz MARMO, Luca. EU strategies and policies on soil and waste management to offset greenhouse gas emissions. *Waste Management*, 2008, roč. 28, s. 688.

Vágnost návrhu směrnice spolu s provedenými úpravami v důsledku různých politických kompromisů a snah omezit regulativní funkci rámcové směrnice vedla k vyprázdnění návrhu. Podle posledního znění návrhu by směrnice umožnila členským státům stanovit si svou vlastní úroveň cílů a zvolit si taková opatření v rámci programů a sanačních strategií, která považují za nejvhodnější a nejehospodárnější. Až k popření smyslu směrnice by vedlo široké uvážení států, aby v souladu se svými vlastními představami určily, jakou půdu je nutné považovat za hodnotnou, cennou pro některé ekosystémy, společenství a kultury.²¹⁴ Jak si všímá Tkáčiková, povahou návrh připomíná spíše akční program než právní regulaci.²¹⁵

Návrh směrnice předvídal prováděcí opatření, jejichž rozsah a dopad bylo složité vymezit, a to nejen s ohledem na nejasný výsledek identifikace a sledování kontaminovaných lokalit, ale rovněž na nevyjasněný postup samotného sledování a hodnocení kvality půdy.²¹⁶ Teprve po přijetí tematické strategie byla zahájena řada unijních vědeckých projektů zaměřených na metodiky posuzování rizik pro procesy degradace půdy, relevantní ukazatele kvality půdy nebo dlouhodobé scénáře změny při využívání půdy – např. RAMSOIL, EVASSO, SOILSERVICE, LUCAS nebo BIOSOIL.²¹⁷

I.3.7 Současný stav a predikce dalšího vývoje

Předložení dalšího návrhu k důslednější ochraně půdy na unijní úrovni není otázkou času, ale způsobu provedení. Problémy s využíváním půdy se dostávají do popředí pozornosti spolu s klimatickými změnami. Vývoj stavu půdy

²¹⁴ Zpráva Výboru pro životní prostředí, veřejné zdraví a bezpečnost potravin o návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o zřízení rámce pro ochranu půdy a o změně směrnice 2004/35/ES (2006/0086(COD)). 24. 10. 2007, A6-0410/2007.

²¹⁵ TKÁČIKOVÁ, Jana. Legal Aspects of Agricultural Soil Protection in the Czech Republic and Possible Impacts of the EU Soil Directive Proposal. In: *Marktredivtzer Bodenschutztag Tagungsband 6. Bodenschutz in Europa – Ziele und Umsetzung*. Marktredivtzer: Stadt Marktredivtzer, 2010, s. 193–198.

²¹⁶ Viz k návrhu směrnice zejm. BONE, James, Martin HEAD, Declan BARRACLOUGH, Michael ARCHER, Catherine SCHEIB, Dee FLIGHT a Nicolas VOLVOULIS. Soil quality assessment under emerging regulatory requirements. *Environment International*. 2020, roč. 36, s. 609–622.

²¹⁷ Viz např. SABY, Nicolas P. A., Patricia H. BELLAMY, Xavier MORVAN, Dominique ARROUAYS, Robert J. A. JONES, Frank G. A. VERHEIJEN, Mark G. KIBBLEWHITE, Ann VERDOODT, Judit BERENYI-ÜVEGES, Alexandra FREUDENSCHUSS a Catalin SIMOTA. Will European soil-monitoring networks be able to detect changes in topsoil organic carbon content? *Global Change Biology*, 2008, roč. 14. s. 2432–2442.

v posledních 15 letech je špatný a vyhlídky do budoucna nejsou lepší.²¹⁸ Degradace půdy není pořádně sledovaná, ale je rozšířená a často i skrytá.²¹⁹

Komplexní úpravě však nadále nepřeje politická situace v některých členských státech a také směr, kterým se Komise v legislativní oblasti vydala po roce 2010. Výsledkem je větší flexibilita členských států a omezené přijímání nové regulace. Počet legislativních návrhů klesl ze 159 v roce 2011 na 48 v roce 2015 a jen za období let 2015 až 2016 bylo staženo 90 návrhů a zrušeno 32 předpisů.²²⁰ V roce 2017 Komise posílila program REFIT tak, aby byly při hodnocení a úpravách právních předpisů vždy brány v potaz otázky zjednodušení právní úpravy a snížení administrativní zátěže. Výsledkem bylo mimo jiné 150 zjednodušujících opatření v letech 2015–2018.²²¹

Sedmý akční program pro životní prostředí z roku 2013²²² uvádí, že Komise předložila návrh rámcové směrnice,²²³ neúspěch jeho schvalování však nezmiňuje. Pouze lakonicky dodává, že „*Unie a členské státy by rovněž měly co nejdříve zvážit, jak lze za využití cíleného a vyváženého přístupu založeného na riziku řešit otázky kvality půdy v závažném právním rámci. Cíle by měly být stanoveny i pro udržitelné využívání krajiny a půdy.*“²²⁴ Nadále se však hlásí k ambiciózním cílům zajistit do roku 2020, aby „*byla krajina v Unii obhospodařována udržitelným způsobem, půda byla přiměřeně chráněna a aby bylo výrazně pokročeno se sanací kontaminovaných lokalit*“²²⁵ a „*zvýšit úsilí o zmírnění eroze půdy a zvýšení obsahu organické složky v půdě, o sanaci kontaminovaných lokalit a o lepší začlenění aspektů využívání krajiny do koordinovaného rozhodování všech příslušných úrovní správy za současného přijetí cílů zaměřených na krajinu a půdu jako zdroj a cílů zaměřených na územní*

218 The European environment – state and outlook 2020: Knowledge for transition to a sustainable Europe. *Evropská agentura pro životní prostředí* [online]. Lucemburk, 2019, s. 12.

219 Ibid., s. 114.

220 Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Evropské radě a Radě Zlepšování právní úpravy: lepší výsledky pro silnější Unii. 14. 9. 2016, COM (2016) 0615 final.

221 Sdělení Komise Evropskému Parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru Regionů Zlepšování právní úpravy – hodnocení a potvrzení závazku. 15. 4. 2019, COM (2019) 178 final.

222 Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1386/2013/EU ze dne 20. 11. 2013 o všeobecném akčním programu Unie pro životní prostředí na období do roku 2020 „Spokojený život v mezích naší planety“. Úř. věst. L 354, 28. 12. 2013, s. 171–200.

223 Bod 24.

224 Bod 25.

225 Bod 28. písm. e).

plánování“.²²⁶ S ohledem na fiasko návrhu směrnice i výše zmíněné snahy nezatěžovat členské státy novou zátěží není překvapivé, že k naplnění těchto cílů nedošlo.

Rovněž další snahy směrem k důslednější ochraně půdy pravděpodobně nebudou směřovat k přijetí rámcové směrnice, ale budou omezené na revizi stávající právní úpravy. Tomu odpovídá nedávná výzva Rady Komisi k předložení návrhu osmého akčního programu pro životní prostředí,²²⁷ která zmiňuje potřebu pokračovat v prosazování udržitelného využívání půdy (*to continue to promote sustainable management of soil*).²²⁸ A stejně vyznívá rovněž shrnutí cílů v oblasti ochrany životního prostředí, které představila Komise (*Zelená dohoda pro Evropu*).²²⁹ V souvislosti s cílem zvýšení ambic EU v oblasti klimatu pro roky 2030 a 2050 se Komise zavázala, že do léta 2020 předloží plán (s posouzením dopadů) na odpovědné zvýšení cíle EU v oblasti snižování emisí skleníkových plynů pro rok 2030 nejméně na 50 % a směrem k 55 % ve srovnání s rokem 1990, přičemž „*za účelem dosažení tohoto dalšího snížení emisí skleníkových plynů Komise do června 2021 přezkoumá veškeré relevantní nástroje politiky v oblasti klimatu a v případě potřeby navrhne jejich revizi. Bude se to týkat systému obchodování s emisemi včetně možného rozšíření obchodování s emisemi na nové sektory v Evropě, cílů členských států pro snížení emisí v odvětvích mimo systém obchodování s emisemi a regulace využívání půdy, změny ve využívání půdy a lesnictví. Komise navrhne patřičnou aktualizaci právního rámce pro klima*“.²³⁰ Konkrétní změny budou směřovat k rozšíření plochy půdy obdělávané v rámci ekologického zemědělství, k řízení a uchovávání uhlíku v půdě a lepšímu hospodaření s živinami.²³¹ Strategie v oblasti biologické rozmanitosti by měly určit konkrétní opatření k dosažení těchto cílů – „*Mohly by zahrnovat kvantifikované cíle, které vycházejí ze sítě Natura 2000, např. rozšiřování plochy chráněné půdy a mořských oblastí vykazujících vysokou mírou biologické rozmanitosti*“.²³² Na první pohled ambiciózní

²²⁶ Bod 28. odst. v).
²²⁷ The 8th Environment Action Programme – ‘Turning the Trends Together’ – Council conclusions. *Evropská rada* [online]. 4. 10. 2019, 12795/19.

²²⁸ Bod 16.

²²⁹ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Evropské radě, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů Zelená dohoda pro Evropu. 11. 12. 2019, COM (2019) 640 final.

²³⁰ Bod 2.1.1.

²³¹ Bod 2.1.6.

²³² Bod 2.1.7.

plán ovšem *in concreto* předvídá v úvodní fázi pouze revizi nedávno přijatého nařízení o zahrnutí emisí skleníkových plynů a jejich pohlcování v důsledku využívání půdy²³³ a přijetí akčního plánu pro nulové znečištění ovzduší, vod a půdy v rámci strategie udržitelnosti chemických látek.²³⁴ Počítá se rovněž s přijetím blíže nespecifikovaných „opatření, včetně legislativních, pro výrazné omezení množství použitých chemických pesticidů, hnojiv a antibiotik a rizik s nimi souvisejících“.²³⁵

I.3.8 Dílčí závěr

Harmonizace právní ochrany půdy na unijní úrovni se jeví jako přínosná, protože jednotlivé členské státy dokáží čelit ohrožení půdy jen v omezené míře. Návrh rámcové směrnice o ochraně půdy však přišel v nesprávnou dobu a stal se mementem první dekády nového tisíciletí, pro kterou byly typické snahy o zavedení rámcové, flexibilní regulace v různých oblastech. Zatímco v oblasti ochrany vod a ovzduší, nakládání s opady, mořské environmentální politiky nebo integrované prevence rámcová úprava zejména sjednotila a precizovala dosavadní požadavky, rámcová směrnice o ochraně půdy měla být prvním krokem ke komplexní ochraně, jejíž výsledná podoba však nebyla vůbec jasná. Krokem do neznáma, který v době silící finanční krize vyvolal v některých členských státech silnou vlnu odporu. Nestává se často, aby k úplnému odmítnutí návrhu došlo teprve v pozdní fázi jednání v Radě,²³⁶ nicméně neshody ohledně návrhu směrnice, které se objevovaly napříč politickým spektrem v Evropském parlamentu, tento výsledek předznamenávaly dlouho dopředu.

Odmítnutí návrhu neznamena konec snah o zvýšení ochrany půdy na unijní úrovni. Tyto snahy se však budou soustředit na úpravu a uplatňování již

²³³ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/841 ze dne 30. 5. 2018 o zahrnutí emisí skleníkových plynů a jejich pohlcování v důsledku využívání půdy, změn ve využívání půdy a lesnictví do rámce politiky v oblasti klimatu a energetiky do roku 2030 a o změně nařízení (EU) č. 525/2013 a rozhodnutí č. 529/2013/EU. Úř. věst. L 156, 19. 6. 2018, s. 1–25.

²³⁴ Příloha sdělení Komise Evropskému parlamentu, Evropské radě, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů Zelená dohoda pro Evropu. 11. 12. 2019, COM/2019/640 final.

²³⁵ Ibid.

²³⁶ Viz PETERSEN, Malte. European Soil Protection Law after the Setback of December 2007 – Existing Law and Outlook. *European Energy and Environmental Law Review*, 2008, č. 3, s. 147.

existujících právních předpisů, zejména v souvislosti s bojem s klimatickými změnami. Vedle toho se zvýšila role ekonomických nástrojů v rámci uplatňování požadavků Společné zemědělské politiky na dobrý zemědělský a environmentální stav,²³⁷ Politiky soudržnosti²³⁸ a pravidly pro poskytování státní podpory na sanaci kontaminace půdy.

1.4 Katastr nemovitostí jako (ne)dostačující zdroj informací o pozemcích k zajištění péče o pozemky s důrazem na pozemkové úpravy

1.4.1 Úvodem obecně ke katastru nemovitostí coby informačnímu zdroji k zajištění ochrany půdy

V celé škále prostředků, které plní nezastupitelnou roli pro zajištění ochrany půdy, plní svoji nezastupitelnou roli ty, které poskytují informace o údajích, které se týkají území a v rámci něho jednotlivých pozemků. Není pochyb o tom, že základním a výchozím informačním systémem o aktuálních údajích o pozemcích je katastr nemovitostí. Zároveň je však třeba zdůraznit, že katastr nemovitostí není jediným systémem, z něhož jsou zjistitelné relevantní údaje o území a pozemcích. Kromě toho je třeba již v úvodu úvah o významu, možnostech, ale i mezích a limitech katastru nemovitostí coby informačního systému o území zdůraznit, že po 30 letech působení novodobého katastru nemovitostí²³⁹ v České republice lze říct, že katastr nemovitostí

²³⁷ Viz zejm. návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se stanoví pravidla podpory pro strategické plány, jež mají být vypracovány členskými státy v rámci společné zemědělské politiky (strategické plány SZP) a financovány Evropským zemědělským záručním fondem (EZZF) a Evropským zemědělským fondem pro rozvoj venkova (EZFRV), a zrušuje nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1305/2013 a nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1307/2013. 1. 6. 2018. COM (2018) 392 final - 2018/0216 (COD). A dále návrh nařízení Rady, kterým se stanoví víceletý finanční rámec na období 2021–2027. 2. 5. 2018. COM (2018) 322 final - 2018/0132 (APP).

²³⁸ Viz zejm. návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o Evropském fondu pro regionální rozvoj a o Fondu soudržnosti. 29. 5. 2018. COM (2018) 372 final - 2018/0197 (COD).

²³⁹ Základy novodobého katastru nemovitostí byly v České republice založeny zákonem č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí ve spoj. se zákonem č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem a dalšími souvisejícími předpisy. Na rozdíl od současné právní úpravy nebyla základní ustanovení týkající se katastru nemovitostí a zásad jeho vedení zakotvena do tehdejšího občanského zákoníku č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

postupně posiluje svoji informační roli a propojení s jinými informačními systémy²⁴⁰, nicméně nelze jej označit za komplexní nástroj o všech údajích, které jsou pro rozhodování subjektů zainteresovaných do péče o půdu relevantní.

Předmět a obsah katastru je koncipován poměrně široce co do údajů o pozemcích, které umožňují každému – tj. jak vlastníkov, tak dalším subjektům zjistit základní údaje o jednotlivých pozemcích. Připomeňme, že údaje, které se o pozemcích v katastru evidují, jsou zakotveny v § 10 KatV. Z pohledu informační hodnoty pro ochranu a péči o pozemky je samozřejmě relevantní základní specifikace pozemku jeho parcelním číslem a příslušnost ke konkrétnímu katastrálnímu území, ale dále i údaje o právu, upozornění týkající se pozemku, výměra pozemku, druh a způsob využití pozemku, typ a způsob ochrany nemovitosti, údaj o bonitovaných půdně ekologických jednotkách (dále jen „BPEJ“). Informační funkci katastru ve vztahu k ochraně životního prostředí, tj. včetně půdy jako její složky, se věnoval již v minulosti za působení katastru nemovitostí před rekodifikací soukromého práva T. Kocourek.²⁴¹ Jeho závěry jsou využitelné i v současné době, neboť právní úprava katastru nemovitostí dle KatZ a KatV na předchozí úpravu co do údajů o pozemcích navazuje. Logicky ale musela reagovat na nutnost promítnout do katastru nemovitostí údaje o některých právech k pozemkům – ať již dříve existujícím, ale nezapisovaným, tak nově zakotveným či nově koncipovaným v ObčZ.

Péče a ochrana pozemků je především povinností vlastníka pozemků. Obsah jeho povinností je významně ovlivněn druhem a způsobem využití pozemků, typem a způsobem jeho ochrany. Cílíme-li zájem a pozornost na problém zajištění péče o pozemky v České republice, a to jmenovitě ve volné přírodě a krajině, nelze opomenout skutečnost, že poměrně značná část pozemků není „v přímé fyzické péči“ jejich vlastníků, ale pachtýřů a nájemců, případně osob, které užívají pozemky bezúplatně na základě výpůjčky či výprosy. Ve vztahu k informační funkci katastru nemovitostí je třeba rozumět tomu, že tato skutečnost ovlivňuje i úvahy o tom, zda je racionálně nastavena

²⁴⁰ Např. se systémem *LPIS*. Dostupné z: <http://eagri.cz/public/web/mze/farmar/LPIS/> [cit. 10. 6. 2020] a *RÚIAN*. Dostupné z: <https://cuzk.cz/ruian.aspx> [cit. 10. 6. 2020].

²⁴¹ KOCOUREK, Tomáš. Informační funkce katastru ve vztahu k ochraně životního prostředí. *Správní právo*, 2008, roč. XLI, č. 7, s. 385–401.

současná právní úprava, kdy lze z katastru nemovitostí získat údaj o nájmu a pachtu tehdy, pokud jsou do něho nájem nebo pacht zapsány fakultativně vkladem²⁴² a nebo pokud je o výpůjčce či výprose zapsána v katastru nemovitostí poznámka²⁴³. Aniž bychom zabíhali do širokých úvah a hledání historickoprávních souvislostí a režimů evidování nájmu a výpůjčky v novodobém katastru nemovitostí v České republice²⁴⁴ a zabývali se informační funkcí systému LPIS²⁴⁵, jsme toho názoru, že pokud má poskytnout katastr nemovitostí relevantní informace o subjektech, kterým svědčí titul k „přímé péči o pozemky“, bylo by vhodné a užitečné, aby katastr nemovitostí obsahoval u příslušného pozemku údaj o nájmu, pachtu, výpůjčce i výprose. Při vědomí protiargumetace ze strany specialistů z katastrální správy, že není vhodné zatěžovat prostředí správy katastru nemovitostí takovými údaji, se autorka této kapitoly kloní k otevření diskuse na toto téma, současnou právní úpravu vyhodnotit a zvážit případnou změnu právní úpravy. Nabízí se buď obligatorní zápis vkladem u nájmu, pachtu, výpůjčky i výprosy s deklaratorními právními účinky vkladu nebo zápis poznámky o všech právech užívání a požívání závazkového rázu, pokud byla sjednána písemnou formou, a to v první fázi opět spíše na bázi fakultativnosti.

Asi nebude zpochybněna teze, že klíčové pro péči o pozemek je kromě jeho majetkoprávního režimu jeho „ukotvení“ v konkrétním druhu a způsobu využití a stanovení typu a způsobu ochrany. Přitom je třeba zdůraznit, že jde o údaje, které jsou v čase proměnné. Tato proměnnost je závislá na řadě faktorů a je ji možno – s jistou mírou opatrnosti – rozdělit do dvou základních větví. První větev změn se týká majetkoprávních proměn pozemků v prostoru a čase, druhá veřejnoprávních institutů, které rozhodujícím způsobem ovlivňují vlastnosti pozemků – a to jak každého jednotlivě, tak všech v konkrétních územních souvislostech. Postupy týkající se proměn údajů

²⁴² Srov. ustanovení § 2203 a § 2333 ObčZ.

²⁴³ Dle § 23 odst. 1 písm. r) KtZ, podle něhož lze k nemovitostem v katastru zapisuje poznámka o právu užívání nebo požívání, o němž se neprovádí zápis vkladem.

²⁴⁴ Viz ustanovení § 2 odst. 1 písm. f) zákona č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí ve znění od 1. 1. 1993 do 30. 6. 1996 (kdy bylo toto ustanovení zrušeno zákonem č. 89/1996 Sb.), dle něhož se v katastru nemovitostí v tomto období evidovaly obligatorně nájmy a výpůjčky zemědělských a lesních pozemků, jestliže trvaly nebo měly trvat alespoň pět let.

²⁴⁵ Blíže viz <http://eagri.cz/public/app/lpisext/lpis/verejny2/plpis/> [cit. 10. 6. 2020].

o pozemcích v těchto dvou větvích se podle povahy věci mohou realizovat více způsoby. A není bez zajímavosti uvést, zda ano či ne a případně kdy a jak se průběh a výsledek těchto postupů projevuje v katastru nemovitostí, neboť je nesporné, že údaj o nich v katastru nemovitostí i v ev. rané přípravné fázi může významně ovlivnit chování vlastníků a dalších uživatelů pozemků či zájemců o získání vlastnictví pozemku či sjednání užívacího vztahu k nim.

Za prvé je tedy třeba uvést samostatnou majetkoprávní větví/linii – realizovanou typicky prostřednictvím změny vlastníka pozemku, aniž by docházelo k jakýmkoli změnám v jeho druhu, způsobu využití, typu a způsobu ochrany (tj. pozemek např. nadále zůstává ornou půdou; je součástí zemědělského půdního fondu; nachází se ve zvláště chráněném území a zároveň na území Natura 2000; je součástí ochranného pásma vodních zdrojů). V katastru nemovitostí se v takovém případě změní údaj o právu – o vlastníkovi pozemků a ostatní, vyjadřující „vlastnosti“ pozemku co do druhu a způsobu ochrany zůstanou zachovány. Z hlediska informačního je třeba uvést, že v rámci majetkoprávní větve je specifickým institutem vyvlastnění pozemku. Informačně důležité je, že po uvědomění o podané žádosti u příslušného vyvlastňovacího úřadu o vyvlastnění práv k pozemkům se v katastru nemovitostí запиše poznámka²⁴⁶ a následně – na základě rozhodnutí o vyvlastnění – se do katastru запиše vkladem údaj o vlastnickém právu vyvlastnitele, a to v době, kdy je v katastru zapsán původní druh pozemku a způsob jeho ochrany (např. lesní pozemek, pozemek sloužící plnění funkcí lesa, pozemek nacházející se ve zvláště chráněném území a zároveň na území Natura 2000 a na území chráněné oblasti přirozené akumulace vod). Změna druhu pozemku (např. na zastavěnou plochu a nádvoří; na ostatní plochu apod.) se do katastru запиše až na základě aktu veřejného stavebního práva.

Za druhé je třeba uvést samostatnou veřejnoprávní linii – zde je třeba připomenout komplikovanost nástrojů a procesů, kterými lze docílit změnu údajů o pozemcích jako je jejich druh, způsob využití, typ a způsob ochrany. Rozhodující význam v přípravné rovině mají nástroje územního plánování,

²⁴⁶ Viz ustanovení § 23 odst. 1 písm. k) KatZ ve spoj. s § 19 zákona č. 184/2006 Sb. o vyvlastnění, ve znění pozdějších předpisů.

a to jmenovitě ty, které mají koncepčně plánovací charakter. Jejich tvorba, projednávání a schvalování je informačně ošetřena samostatně podle pravidel předpisů týkajících se územního plánování²⁴⁷. Údaje katastru nemovitostí jsou pro účely územního plánování výchozími a relevantními, nicméně v katastru nemovitostí není skutečnost, že konkrétní pozemek či příslušné katastrální území jsou dotčeny probíhajícím procesem územního plánování, vyjádřena. V katastru nemovitostí se po vydání územního plánu a regulačního plánu zapisuje režimem upraveným § 101 StavZ údaj o předkupním právu státu, kraje nebo obce k pozemku určenému územním plánem nebo regulačním plánem pro veřejně prospěšnou stavbu nebo veřejné prostranství. Na koncepční nástroje územního plánování časově a věcně navazují eventuální definitivní individuální změny druhů a způsobu využití pozemků za pomoci nástrojů územního rozhodování²⁴⁸ a v případě umístování a povolování staveb s využitím postupů podle stavebního řádu²⁴⁹. Skutečnost, že tyto procesy probíhají, se v katastru nemovitostí rovněž neeviduje a údaj o změně druhu pozemku a způsobu jeho využití případně související ochrany (např. příslušnost k zemědělskému půdního fondu či k pozemkům určeným plnění funkcí lesa) se v katastru nemovitostí zapíše až po uskutečnění této změny na základě ohlášení vlastníka pozemků. V případě změn typu a způsobu ochrany (blíže viz bod 7 přílohy katastrální vyhlášky) jsou údaje v katastru nemovitostí zapisovány na základě aktů a souvisejících informací, které katastrálnímu úřadu poskytují příslušné orgány veřejné správy. Je tak otázkou, zda by nebylo vhodné v katastru nemovitostí vhodnou formou zapsat, že v konkrétním katastrálním území probíhá pořizování konkrétního nástroje územního plánování. S ohledem na systém územního plánování a pozici vlastníka dotčených vlastníků v něm se jeví v daných souvislostech možné uvažovat o vyznačení zahájení procesu pořizování či změny územního plánu a regulačního plánu.

²⁴⁷ K nástrojům územního plánování viz blíže část třetí, hlava III StavZ ve spoj. s prováděcími předpisy k němu, jmenovitě vyhl. č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence plánovací činnosti, ve znění pozdějších předpisů a vyhláškou č. 501/2006 Sb. o obecných požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších předpisů. V souvislosti s připravovanou rekodifikací veřejného stavebního práva se nabízí posoudit dle mého názoru i perspektivu informačního propojení mezi evidencí výsledků územně plánovací činnosti a katastru nemovitostí.

²⁴⁸ Viz blíže ust. § 76 a násl. StavZ.

²⁴⁹ Viz blíže ust. § 103 a násl. StavZ.

Za třetí lze uvést situaci, v níž dochází ke specifickému úzkému propojení výše rámcově charakterizovaných větví – tj. majetkoprávní a veřejnoprávní, a to v řízení o pozemkových úpravách. Je třeba zdůraznit, že postupným vývojem právní úpravy pozemkových úprav v České republice v období po listopadu 1989 a úzké spolupráci orgánů ze soustavy pozemkových úřadů a katastrální správy se podařilo velmi vhodně propojit procesy pozemkových úprav s prostředím katastru nemovitostí včetně obnovy katastrálního operátu prostřednictvím pozemkových úprav. Tato skutečnost nesporně přispěla k tomu, že postupně se upřesňuje, zdokonaluje a prohlubuje informační funkce katastru nemovitostí v územích s probíhajícími pozemkovými úpravami, a to jak v jejich průběhu, tak i následně po ukončení řízení o pozemkových úpravách až do doby jejich realizace – jmenovitě do realizace společných zařízení – v terénu. Vzhledem k tomu, že v současné době sílí i celospolečensky snahy o nastavení optimálního mixu nástrojů a institutů cílených k zajištění ochrany půdy v České republice, lze dle mého mínění hledat v systému informací o katastrálních územích a konkrétních pozemcích s probíhajícími pozemkovými úpravami zjistitelných z katastru nemovitostí inspiraci i pro další situace, které jsou pro rozhodování zainteresovaných subjektů o péči a ochranu pozemků relevantní. Zároveň je třeba připustit a upozornit na skutečnosti, které nelze ani v průběhu pozemkových úprav z katastru nemovitostí zjistit, byť by to bylo pro posílení informační funkce katastru nemovitostí vhodné či alespoň představitelné a pro vlastníky a uživatele pozemků užitečné.

1.4.2 Informace o pozemkových úpravách z pohledu katastru nemovitostí

Pozemkové úpravy představují významný a stále více oceňovaný komplexní nástroj pro nové uspořádání pozemkových vztahů v řešeném území,²⁵⁰ který – velmi rámcově řečeno – cílí na zajištění funkčního uspořádání pozemků v řešeném území jak z hlediska územně funkčního využívání území, tak z hlediska majetkoprávního a v neposlední řadě i environmetálního. Navíc je třeba ve vztahu ke katastru nemovitostí zdůraznit, že ve všech fázích průběhu pozemkových úprav jsou do katastru nemovitostí promítnuty

²⁵⁰ Viz blíže cíl pozemkových úprav vymezený v § 2 ZoPÚ.

údaje o příslušné fázi pozemkových úprav u všech pozemků zahrnutých do pozemkových úprav. Specifický režim je právní úpravou nastaven pro údaje, které se týkají tzv. společných zařízení, resp. pozemků, které jsou určeny pro realizaci společných zařízení. Kardinální význam sehrávají pozemkové úpravy ve vztahu k obnově katastrálního operátu.

Budeme-li sledovat časovou linii pozemkových úprav, tak se v katastru nemovitostí projeví informace ve vztahu k řízení o pozemkových úpravách u jednotlivých pozemků po stanovení obvodu pozemkových úprav, kdy pozemkový úřad dle § 9 odst. 7 ZoPÚ ve spoj. s § 23 odst. 1 písm. l) KatZ předloží katastrálnímu úřadu seznam parcel, které jsou dotčeny pozemkovými úpravami, za účelem vyznačení poznámky o zahájení pozemkových úprav v katastru nemovitostí. Z hlediska propojení informací o pozemcích zahrnutých do obvodu pozemkových úprav a jmenovitě o změnách v údajích o nich, je katastrální úřad povinen průběžně sdělovat ode dne vyznačení této poznámky v katastru nemovitostí pozemkovému úřadu všechny změny, které se týkají předmětných pozemků, a to až do vydání rozhodnutí o schválení návrhu pozemkových úprav. Povahou se může jednat o změny v údajích o právu, ale i v dalších údajích o pozemcích, tj. např. o druhu a způsobu využití pozemku, způsobu ochrany, typu a druhu ochrany. Jde o změny, k nimž dochází – a nelze to vyloučit – souběžně s několik let trvajícím řízením o pozemkových úpravách. Jeho cílem je komplexně řešit finální podobu území a tím zabezpečit i optimální majetkové vztahy a veřejnoprávní režimy dotčených pozemků, což však nevylučuje možnost dílčích změn v právním režimu pozemků cestou konkrétních právních jednání a výsledků rozhodování o změnách ve využití území. Ty však musí být promítnuty do nástrojů pozemkových úprav, a proto je informační povinnost katastrálního úřadu významným nástrojem k „minimalizaci chaotičnosti a nepřesností“ ve výsledcích pozemkových úprav. Je třeba i v souvislosti s pozemkovými úpravami zdůraznit, že pozemky v území dotčeném pozemkovými úpravami jsou velmi často v užívání pachtýřů a nájemců, kteří nejsou ve smyslu § 5 ZoPÚ účastníky řízení o pozemkových úpravách. Není pochyb o tom, že jsou na výsledcích pozemkových úprav velmi zainteresovaní, a to nejen jak co do budoucí možnosti nadále užívat pozemky v řešeném území, tak co do způsobu jejich obhospodařování s ohledem na výsledky pozemkových

úprav. Z katastru nemovitostí však – viz již pojednání výše – nevyplyvá obligatorně údaj o tom, že pozemek je v pachtu, zemědělském pachtu, nájmu, výpůjčce či výprose.

Další fází pozemkových úprav, kdy dochází k zápisu poznámky do katastru nemovitostí, je fáze rozhodování o schválení pozemkových úprav, neboť pravomocné rozhodnutí o schválení návrhu pozemkových úprav předá pozemkový úřad dle § 11 odst. 5 ZoPÚ ve spoj. s § 23 odst. 1 písm. m) KatZ k vyznačení poznámky do katastru nemovitostí. Význam zápisu této poznámky spočívá v tom, že poté, co nabylo rozhodnutí katastrálního úřadu o schválení návrhu pozemkových úprav právní moci, dochází k určitému omezení v právním jednání ohledně pozemků zahrnutých do pozemkových úprav, neboť jednotlivé pozemky nebo jejich části nemůže jejich vlastník zatížit nebo zcizit bez souhlasu pozemkového úřadu. Specifičnosti této fáze odpovídají i zákonné nároky na obsah listin, které jsou podkladem pro zápis do katastru nemovitostí, neboť ve všech listinách, v nichž jsou uvedeny pozemky, které jsou předmětem řízení o pozemkových úpravách, musí být uvedeny kromě dosavadních pozemků i jim odpovídající pozemky podle schváleného návrhu pozemkových úprav. Lze zdůraznit, že toto je fáze, kdy je – důsledně vzato – oslabena informační funkce katastru, neboť v katastru nemovitostí jsou pozemky v řešeném území samozřejmě vedeny v původní podobě, tj. údaje o právu, o druhu a způsobu využití atd., odpovídají okamžiku vyznačení poznámky o zahájení řízení o pozemkových úpravách, ledaže by v mezidobí došlo k individuálním změnám v údajích o vlastníkovi či dalších údajích a již je pravomocné rozhodnutí o schválení návrhu pozemkových úprav, z kterého plyne „budoucí“ upořádání majetkoprávních vztahů v území a budoucí představy o druzích a způsobech využití pozemků.

Navazujícím klíčovým okamžikem pro promítnutí obsahu, resp. výsledků pozemkových úprav, je vydání rozhodnutí pozemkového úřadu podle § 11 odst. 8 ZoPÚ o výměně nebo přechodu vlastnických práv a rozhodnutí o zřízení nebo zrušení věcných břemen (pozemkových služebností). Obsah jejich zápisu do katastru nemovitostí je odvozen od skutečnosti, že výsledky pozemkových úprav v současné době slouží pro obnovu katastrálního operátu. Od této skutečnosti se dovodilo, že ač je vznik a zánik těchto věcných práv (vlastnického práva, věcných břemen) vázán na právní moc každého

jednotlivého rozhodnutí pozemkového úřadu, nedochází k jejich zápisu do katastru nemovitostí vkladem, nýbrž zcela specifickým postupem upraveným katastrálními předpisy pro postup při obnově katastrálního operátu zakotvený v ustanoveních § 40 a násl. KatZ ve spoj. s ust. § 46 a násl. KatV a dále ve spoj. s obsahem Pokynů č. 43 Českého úřadu zeměměřického a katastrálního ze dne 2. 12. 2013 č. j. ČÚZK-12990/2013-22 pro zápis změn v katastru nemovitostí a stanovení některých souvisejících postupů katastrálního úřadu v důsledku probíhajících pozemkových úprav podle ZoPÚ, ve znění dodatku č. 1 č. j. ČÚZK-03295/2014-22, dodatku č. 2 č. j. ČÚZK-13983/2016-22 a dodatku č. 3 č. j. ČÚZK-18244/2016-22.²⁵¹ Tento postup zavedený a v aplikační praxi ustálený po rekodifikaci soukromého práva by si zasloužil samostatnou analýzu. Souvztažnost s informační funkcí katastru je však na výsost zřejmá a neoddiskutovatelná. Transparentnosti a právní jistotě všech zainteresovaných subjektů by v daných souvislostech prospělo, pokud by výslovně katastrální zákon zakotvoval výluky z pravidla zakotveného v § 6 věta druhá KatZ, dle níž „*vklad je zápis do katastru, kterým se zapisují věcná práva, práva ujednaná jako věcná, nájem a pacht*“. A to bez ohledu na to, že zápis těchto práv vkladem by měl deklaratorní účinky, neboť ke vzniku, změně nebo zániku práv v daných souvislostech dochází ve smyslu § 1114 ObčZ právní mocí rozhodnutí pozemkového úřadu nebo dnem určeným v rozhodnutí pozemkového úřadu. Vzhledem k tomu, že pozemkové úpravy resp. jejich výsledky představují „masívní“ zásah do věcných práv v katastru nemovitostí, byť s tím, že výsledky pozemkových úprav slouží též pro obnovu katastrálního operátu, bylo by takové zákonné řešení více než vhodné. Zakotvení této výluky/výjimky by nemuselo být obsaženo výslovně v § 6 KatZ, ale např. v ustanoveních katastrálního zákona, která upravují obnovu katastrálního operátu nebo výslovně v zákoně o pozemkových úpravách. Lze si jen přát, aby v budoucnu – s odstupem i řady let od skončení konkrétního řízení o pozemkových úpravách – nebylo dotčenými subjekty zpochybňováno, že zápis vzniku, změny a zániku vlastnických práv a věcných břemen na základě rozhodnutí pozemkového úřadu nebyl proveden vkladem. Subjektivně za sebe mohu výše uvedené uzavřít

²⁵¹ Srov. blíže https://cuzk.cz/Predpisy/Resortni-predpisy-a-opatreni/Pokyny-CUZK-31-42/Pokyny_43.aspx [cit. 10. 6. 2020].

naštěstí tím, co bylo již výše uvedeno, že in favorem ev. potvrzení existence (na základě změn v pozemkových úpravách s obnovou katastrálního operátu) soudní judikaturou věcných práv by svědčila skutečnost, že zápis vkladem – i pokud by byl uplatněn – by měl v daných souvislostech deklaratorní účinky. Významné je v daných souvislostech zdůraznit, že dle § 11 odst. 10 poslední věta ZoPÚ se obnovený katastrální operát se v tomto případě stává platným dnem nabytí právní moci rozhodnutí o výměně nebo přechodu vlastnických práv a rozhodnutí o zřízení nebo zrušení věcných břemen (pozemkových služebností).

Jak již bylo uvedeno výše, zapisují se instituty nájmu a pachtu, tj. i zemědělského pachtu do katastru fakultativně, a to dle § 6 věta druhá KatZ ve spoj. s § 11 KatZ vkladem. Ve vztahu k pozemkovým úpravám, resp. řízením o nich platí, že informace o nájmu, pachtu, zemědělském pachtu, ev. výpůjčce či výprose k pozemkům, které jsou předmětem pozemkových úprav, mohou, ale nemusí – a také ve většině případů nejsou – z katastru zjištělné. Stejně je to i s časově omezeným nájmem a bezúplatným zatímním užíváním jako specifickými uživateli instituty, které byly založeny v průběhu času dle příslušných právních předpisů týkajících se pozemkových úprav. Samotné pozemkové úpravy, resp. nabytí právní moci rozhodnutí o výměně a přechodu vlastnických práv, mají přitom pro existenci dosavadních nájemních vztahů, zatímního bezúplatného užívání a časově omezeného nájmu k předmětným pozemkům zásadní význam, neboť tyto vztahy k nim zánikají dle § 11 odst. k 1. říjnu běžného roku. Je vhodné doporučit vlastníkům a osobám, kteří budou po ukončení pozemkových úprav uzavírat nové smlouvy o užívání pozemků, aby zvážili využít prostoru, který jim současná právní úprava dává a nájem a pacht / zemědělský pacht nechali do katastru nemovitostí zapsat vkladem a informací o existenci bezúplatných užívání pozemků – tj. výpůjčky, příp. výprosy – nechali do katastru nemovitostí zapsat poznámkou. Pozornost je přitom samozřejmě nutné věnovat obsahu uzavíraných smluv a ujednat v nich pravidla týkající se zápisu do katastru nemovitostí. Toto doporučení v zájmu zvýšení informační funkce o subjektech, které hospodáří na pozemcích – jak zemědělsky, tak jiným způsobem – sebou samozřejmě nese i zvýšené nároky na zainteresované subjekty, a to především pro případ změn v subjektech příslušných smluvních vztahů.

S informační funkcí katastru nemovitostí ve vazbě na výsledky pozemkových úprav s dominancí na údaje rozhodné pro zajištění péče o pozemky jednoznačně souvisejí i údaje o druhu a způsobu využití pozemků, resp. každého jednotlivého pozemku dle výsledků pozemkových úprav. A zde se dostáváme do situace, kterou lze označit minimálně jako problematickou a pro osoby využívající údaje katastru pro své rozhodování o území, které je dotčeno výsledky pozemkových úprav nepřehlednou až zavádějící. Katastr nemovitostí v daných případech totiž – jak v souboru popisných informací, tak v souboru geodetických informací – obsahuje údaje, které v řadě případů neodpovídají stavu ve skutečnosti tedy v terénu. Tuto skutečnost se snaží zákonodárce informačně překlenout u pozemků určených pro realizaci společných zařízení. Zájem zákonodárce o zajištění míry zvýšené informační funkce katastru lze vysledovat z konstrukce § 9 odst. 12 ve spoj. s § 9 odst. 3 ZoPÚ, neboť v soupisu nových pozemků, na nichž jsou návrhem pozemkových úprav umístěna společná zařízení, bude uvedena poznámka „*pozemek je určen pro realizaci společných zařízení podle zákona č. 139/2002 Sb.*“ a tato poznámka bude zapsána do katastru nemovitostí na základě rozhodnutí podle § 11 odst. 8 ZoPÚ, tedy rozhodnutí o výměně nebo přechodu vlastnických práv. Převod těchto pozemků je možný pouze na základě vydání kladného stanoviska pozemkového úřadu, ledaže by se jednalo o bezúplatný převod pozemku do vlastnictví obce. Tato poznámka bude z katastru nemovitostí vymazána na základě návrhu pozemkového úřadu, pokud pominou důvody pro její vyznačení. Význam této poznámky tedy míří jak do majetkoprávních vztahů a signalizuje event. zájemcům indicii plánovaného, ale dosud nerealizovaného společného zařízení, tak samozřejmě i do úvah o obsahu hospodaření jak přímo s pozemky, na nichž jsou návrhem namířena společná zařízení, tak samozřejmě i dalších souvisejících pozemků – a to nejen bezprostředně sousedících – neboť budoucnost společného zařízení může velmi významně ovlivnit hospodaření v širším rámci řešeného území. U ostatních pozemků – např. u kterých došlo podle schváleného návrhu pozemkových úprav ke změně jejich druhu, způsobu využití, ale i tvaru – je v katastru nemovitostí vyjádřen v souboru popisných informací i v katastrální mapě nový stav, byť např. k jeho realizaci v terénu dosud nedošlo (např. změna orné půdy na trvalé travní porosty).

Zápis poznámky k nemovitosti, resp. pozemku o společných zařízeních zakotvených v zákonu o pozemkových úpravách výslovně neobsahuje podle současné právní úpravy ustanovení § 23 odst. 1 KatZ. Je proto třeba pozitivně hodnotit, že s tímto doplněním § 23 odst. 1 KatZ se počítá v souvislosti s připravovanou novelizací ZoPÚ, s níž je navrhovaná i novelizace katastrálního zákona²⁵².

Dále – a je si třeba uvědomit, že realizace takové změny by musela být i technicko-organizačně realizovatelná – je k úvaze, zda by přímo v katastru nemovitostí neměl být jako údaj u příslušného katastrálního území evidován údaj, že v něm proběhly pozemkové úpravy s ev. příslušným „elektronickým“ propojením resp. „funkčně nastaveným proklikem“ na informační zdroje, které vede o evidenci pozemkových úprav včetně dokončených Státní pozemkový úřad.

1.4.3 Dílčí závěr

Závěrem je možno na základě výše uvedeného shrnout, že nastavený právní režim údajů o pozemcích evidovaných v katastru nemovitostí je postaven logicky a věcně správně, nicméně ne vždy in favorem komplexní informace pro zajištění péče o konkrétní pozemky v delší a proměnné časové ose. Údaje dosud o pozemcích v katastru nemovitostí evidované by neměly být výhledově redukovány, naopak nabízí se otázky, zda by některé údaje týkající se konkrétních pozemků či údajů o katastrálních územích neměly být doplněny či modifikován způsob jejich evidence. S tím souvisí náměty uvedené v této kapitole, přičemž je třeba zdůraznit, že úvahy, z nichž tyto náměty vycházejí a jsou formulovány, cílí in favorem na posílení informační funkce katastru nemovitostí, a tím i k posílení jeho podstaty jako komplexního veřejného seznamu o nemovitostech na území České republiky.

V rovině veřejnoprávní se v současné době jeví spíše nereálné a vnímané odbornou veřejností spíše negativně či maximálně neutrálně vybitnutí k úvaze, zda by v katastru nemovitostí neměl být ve vztahu k příslušnému katastrálnímu území veden údaj týkající se územních a regulačních plánů (jak ve fázi zahájení

²⁵² Srov. blíže Sněmovní tisk č. 734 a tisky související: Zákon... kterým se mění zákon č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech a o změně zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon), ve znění pozdějších předpisů <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&t=734> [cit. 22. 6. 2020].

jejich pořizování, tak po jejich přijetí). Stejně skeptická jsem k širší akceptaci úvahy, že by v katastru nemovitostí měl být veden u příslušného katastrální území údaj tom, že v nich byly ukončeny pozemkové úpravy. Propojení informací o těchto procesech (územní plánování a pozemkové úpravy) lze samozřejmě zajistit i jinými cestami, nicméně neoddiskutovatelné je, že jak současní vlastníci a uživatelé pozemků, tak budoucí v pozici „potencionálních zájemců“ vnímají katastr nemovitostí jako veřejný seznam, z něhož by měli mít možnost přímo či elektronickým propojením s jinými informačními systémy získat ucelené informace o současném i budoucím právním stavu pozemku jednotlivě i v souvztažnostech k okolí v prostoru i čase.

Co se týká úvah o závazkových majetkoprávních vztazích a jejich zápisu do katastru nemovitostí, tedy zápisu údajů o nájmu, pachtu, zemědělského pachtu, výpůjčce a výprose, jsem zastáncem sjednocení způsobu jejich zápisu a z výše uvedených důvodů inklinuji v případě úvah o změně právní úpravy ke sjednocení u všech zápisem formou poznámky a ponechání ještě po určitou dobu režim fakultativnosti tohoto zápisu. Jsem přesvědčena, že by to mohlo ve výsledku – při patřičné osvětě mezi vlastníky a uživateli pozemků – přispět k rozšíření návrhů na takový zápis. Zároveň by se „očistil“ způsob zápisu vkladem o zápis závazkových vztahů (dnešní zápis nájmu a pachtu / zemědělského pachtu vkladem), což by dle mne svědčilo povaze vkladu práv do katastru nemovitostí.

Jakkoli jsou tedy mnohé podněty *de lege ferenda* subjektivně ovlivněny zkušenostmi a představami autorky, lze snad shrnout, že jsou alespoň diskuse hodné, byť se v ní ukáže, že změny dosavadní právní úpravy zapotřebí nejsou – a to buď pro jejich nepotřebnost z pohledu informační funkce katastru či pro nereálnost jejich uskutečnění z hlediska organizačně technického co do nastavení vztahů mezi katastrem nemovitostí jako veřejným seznamem a jinými informačními systémy o území a jednotlivých pozemcích v rámci něho. Významnou příležitostí pro tuto věcnou diskusi představují mimo jiné probíhající legislativní práce na rekodifikaci veřejného stavebního práva.

I.5 Ochrana půdy a revize katastru nemovitostí

Katastr nemovitostí je podle ustanovení § 1 odst. 1 KatZ veřejným seznamem, který obsahuje soubor údajů o nemovitých věcech a zahrnuje jejich

soupis, popis, jejich geometrické a polohové určení a zápis práv k těmto nemovitostem. Katastr nemovitostí je významným informačním zdrojem, a to pro účely ochrany práv k nemovitostem, účely daňové nebo pro plánování a rozvoj území. Informace z katastru nemovitostí jsou zásadní též pro plánování v ochraně životního prostředí, ke zjišťování statistických údajů, jakož i pro řadu dalších činností.

S ohledem na rozsah dotčených zájmů, ať již individuálních, tak celospolečenských, je žádoucí, aby údaje zapsané v katastru nemovitostí odpovídaly skutečnému stavu.

V této kapitole²⁵³ je zkoumán soulad mezi stavem zapsaným a skutečným na úseku ochrany zemědělského půdního fondu. Ze statistik založených na údajích z katastru nemovitostí vycházejí možnosti zemědělské výroby v České republice, jakož i další činnosti ve vztahu k zemědělskému půdnímu fondu. Pokud jsou údaje v katastru zatíženy chybou ve vztahu ke skutečnému užívání půdy, může být v dlouhodobém horizontu řada činností ohrožena nebo může dojít k nežádoucím vlivům mezi pozemky navzájem.

Řešení nesouladu zápisu druhu pozemků, který je třeba považovat spíše za praktický problém,²⁵⁴ se skutečností je úkolem zejména pro katastrální úřady, a to v rámci revize katastru nemovitostí.

Dále je charakterizována revize katastru nemovitostí, úkoly vlastníků a uživatelů zemědělské půdy a návaznost revize katastru nemovitostí na plnění povinností na úseku ochrany zemědělského půdního fondu.

I.5.1 Revize katastru nemovitostí

Postupy v rámci revizi katastru nemovitostí navazují na předchozí digitalizaci souboru geodetických informací.^{255, 256} Katastrální úřad podle § 35 odst. 1 KatZ reviduje soulad údajů katastru se skutečným stavem v terénu. Revizi vyhláší příslušný katastrální úřad podle potřeby a provádí ji za součinnosti

²⁵³ Tato kapitola vznikla s podporou na dlouhodobý koncepční rozvoj výzkumné organizace Ústavu státu a práva Akademie věd České republiky, v. v. i., RVO: 68378122.

²⁵⁴ FRANKOVÁ, Martina a kol. *Úvod do pozemkového práva*. Praha: Eva Rozkotová, 2014, s. 52.

²⁵⁵ ŠUSTROVÁ, Daniela. Jak vylepšit údaje v katastru nemovitostí. *Bulletin advokacie*, 2016, č. 12, s. 36–37.

²⁵⁶ Viz též ŠUSTROVÁ, Daniela, Petr BOROVIČKA a Jaroslav HOLÝ. *Katastr nemovitostí*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017, s. 51.

obcí, orgánů veřejné moci, vlastníků a jiných oprávněných. Podrobnosti upravuje katastrální vyhláška (viz ustanovení § 43 KatV).

Smysl revize katastru je primárně praktický, tj. odstranit nesoulad mezi evidovaným a skutečným stavem nemovitostí, případně odstranit neaktuálnost již evidovaných technických údajů (druh pozemku, způsob využití nemovitosti, typ a způsob ochrany nemovitosti).²⁵⁷

Sekundárně však může sloužit k nápravě nelegálních situací, kdy na základě revize katastru může být požadováno doložení listin ke změně skutečného stavu (jsou-li tyto pro změnu stavu potřebné), nebo zvoleno jiné řešení nesouladného stavu (např. též uvedení pozemku do stavu odpovídajícímu stavu právnímu). Nesoulad může ve vztahu k zemědělské půdě spočívat v tom, že není v praktickém využívání půdy reflektován zapsaný druh pozemku, dále může jít o využití zemědělské půdy k jiným účelům (např. umístění stavby), nebo také o případy, kdy fakticky dochází z rozšíření zemědělského půdního fondu (např. když cesta splynula s okolním terénem). Nesoulad pak může být vyvolán tím, že nedošlo k zaevidování nového, legálně dosaženého stavu, nebo tím, že došlo ke změně, která nebyla provedena v souladu se zákonnými požadavky.

Revize katastru nemovitostí prakticky probíhá tak, že příslušní úředníci prověří údaje evidované v katastru (a to na listu vlastnictví a v katastrální mapě) s dalšími dostupnými údaji. Poté porovnávají platný zakres v katastrální mapě s leteckým snímkem. Tato šetření jsou pak ověřena přímo v terénu.²⁵⁸ Zjištěné nesoulady jsou následně projednány s vlastníkem nemovitosti a též s orgány veřejné moci.

Šetření katastrálního úřadu jsou založena na systému účelové kategorizace pozemků, kterou upravuje § 3 KatZ ve spojení s KatV (viz příloha č. 1 KatV).

Z hlediska revize katastru nemovitostí je pak třeba poukázat jednak na deklaratorní charakter zápisů v katastru a současně presumpci správnosti, tj. předpokládá se, že v katastru nemovitostí jsou zapsány skutečnosti, o nichž bylo dříve pravomocně rozhodnuto, resp. které byly zákonným způsobem určeny.

²⁵⁷ ŠUSTROVÁ, 2016, op. cit., s. 36–37.

²⁵⁸ Ibid.

I.5.2 Ochrana zemědělského půdního fondu

Význam revize katastru nemovitostí lze sledovat též na úseku ochrany zemědělského půdního fondu, jehož ochranu zajišťuje zejm. ZOZPF. Ten vymezuje zemědělský půdní fond (dále také „ZPF“) jako pozemky zemědělsky obhospodařované, ale též jako půdu, která byla a má být nadále zemědělsky obhospodařována, ale dočasně obdělávána není, a dále sem zahrnuje některé další prvky (§ 1 odst. 2 a 3 ZOZPF). Pro určení toho, zda se v konkrétním případě jedná o zemědělský půdní fond, je podstatná materiální složka, tj. to, zda jde o kulturní vrstvy odpovídající zákonnému vymezení, tj. o půdu, kterou lze nadále zemědělsky využívat.

To, že případně v konkrétním případě není půda využívána v souladu se zápisem evidovaným v katastru nemovitostí, popř. je využívána pro nezemědělské účely, však samo o sobě nepřináší změnu druhu pozemku. Pro dosažení užívání půdy k původnímu účelu slouží kontrola plnění povinností při užívání zemědělské půdy, a tam kde je to nezbytné, uplatnění nápravných opatření, popř. sankcí.

I.5.2.1 Povinnosti a nápravná opatření ve vztahu k zemědělskému půdnímu fondu

Mezi základní povinnosti na úseku ochrany zemědělského půdního fondu ve vztahu k zachování charakteru půdy patří zejména povinnost vlastníka či jiné osoby oprávněné zemědělskou půdu užívat nebo ji udržovat v souladu s charakteristikou druhu pozemku, ledaže jde zákonem stanovené případy (viz § 3 odst. 4 ZOZPF). Pokud jde o zemědělskou půdu evidovanou v katastru nemovitostí jako trvalý travní porost, lze ji změnit na ornou půdu jen se souhlasem orgánu ochrany zemědělského půdního fondu uděleným na základě posouzení vlastností zemědělské půdy a souvisejících rizik (viz § 2 ZOZPF).

K užívání zemědělské půdy k nezemědělským účelům je nezbytný souhlas s odnětím ze zemědělského půdního fondu s výjimkou případů, kdy zákon stanoví, že souhlasu není třeba [viz § 3 odst. 1 písm. c) ZOZPF].

S ohledem na výše uvedené tedy platí, že pokud není zemědělská půda zákonným způsobem vyjmuta k jinému využití, vztahují se na ni povinnosti vlastníka, resp. uživatele zemědělské půdy.

Jestliže jsou výše uvedené povinnosti porušeny, orgány ochrany zemědělského půdního fondu uloží původci závadného stavu opatření k nápravě k odstranění závad [s výjimkou porušení povinností v § 3 odst. 1 písm. b) ZOZPF] a opatření k nápravě závadného stavu vzniklého neplněním podmínek jimi vydaných souhlasů. To neplatí, jsou-li k nápravě využity postupy podle zákona č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmě a o její nápravě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Neoprávněná přeměna trvalého travního porostu na ornou půdu, znečišťování půdy nebo její erozní ohrožení, jakož i neudržování zemědělské půdy v souladu s charakteristikou druhu pozemku nebo nesplnění podmínek ochrany zemědělského půdního fondu stanovených rozhodnutím vydaným na základě souhlasu s odnětím zemědělské půdy nebo rozhodnutí o odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu je podle ZOZPF přestupkem.

ZOZPF předpokládá též přirozené působení, které se týká drobných pozvolných dlouhodobých posunů hranic pozemků náležejících do zemědělského půdního fondu. V ustanovení § 19 ZOZPF se stanoví, že zjistí-li katastrální úřady při činnostech spojených s vedením katastru nemovitostí, že došlo k přirozené změně druhů pozemků, projednají zjištěné skutečnosti s vlastníky dotčených pozemků a uvedou evidenční stav do souladu se stavem zjištěným v terénu.

I.5.2.2 Rozhodování v pochybnostech

ZOZPF upravuje v § 1 odst. 4 řízení v pochybnostech. Smyslem tohoto řízení je rozhodnutí o tom, zda jde v konkrétním případě o součást zemědělského půdního fondu. Řízením v pochybnostech správní orgán zjišťuje, zda někdy dříve nedošlo k vyjmutí půdy ze ZPF. Není však smyslem řízení v pochybnostech napravit nesprávné užívání zemědělského půdního fondu (řešit např. to, že vlastník pozemku neudržuje pozemek v evidovaném druhu pozemku, nechal pozemek zarůst náletovými dřevinami, nebo že bez příslušných povolení část pozemku evidovaného jako zemědělská půda zastavěl).

Otázka toho, zda jde o zemědělský půdní fond či nikoliv nebude posuzována ani jako předběžná otázka např. v řízení o přestupku na zemědělské půdě. Podstatou řešení předběžné otázky je totiž to, že o dané věci nebylo dříve závazným způsobem rozhodnuto.

Přítom pochybnosti ve vztahu k zařazení pozemku do zemědělského půdního fondu jsou vyvolány tím, že není zjevné, zda někdy dříve bylo pravomocně rozhodnuto o jeho vyjmutí a využití k jinému účelu, a zda tedy rozpor mezi skutečným stavem a zápisem v katastru nemovitostí není dán tím, že pouze nedošlo k řádnému zápisu nového stavu do katastru nemovitostí.

Není tedy smyslem řízení v pochybnostech řešit druh pozemku, jestliže se po materiální stránce jedná o půdu naplňující definici zemědělské půdy, která může být v budoucnu obhospodařována (byť v danou chvíli obhospodařována není).

Rozhodování v pochybnostech, zda pozemek je nebo není součástí zemědělského půdního fondu, lze využít pouze v odůvodněných případech. Tomuto přístupu svědčí též judikatura Nejvyššího správního soudu: „Rozhodnutí ‚v pochybnostech‘ je deklaratorním rozhodnutím, jehož účelem je autoritativní konstatování stavu, jaký je a má být, nikoliv měnit dosavadní faktický či právní stav pozemků... Deklaratorní rozhodnutí podle § 3 odst. 3 lesního zákona tedy přichází v úvahu tam, kde se buď neví, zda předmětné pozemky někdy v minulosti byly určeny k plnění funkce lesa či nikoliv, případně zda byly či nebyly později z kategorie pozemků určených k plnění funkce lesa vyňaty. Naopak není možné vydat rozhodnutí podle citovaného ustanovení v případech, kdy je nesporné, že pozemky byly určeny k plnění funkce lesa, nikdy z této kategorie nebyly řádně vyňaty, a pouze jejich faktický stav neodpovídá stavu právnímu.“^{259, 260}

K tomu též Aleš Sova: „Formální stav evidence pozemku v katastru nemovitostí nemůže být jediným kritériem pro určení, zda je součástí zemědělského půdního fondu. Takový závěr by ostatně prakticky vylučoval, aby se řízení o pochybnostech konalo, neboť o právním režimu pozemku by nikdy nevznikly pochybnosti, respektive by se daly vyřešit jednoduchým nahlédnutím do katastru.“²⁶¹

²⁵⁹ Rozsudek NSS ze dne 13. 7. 2017, č. j. 1 As 24/2016-61. Předmětná judikatura pracuje s rozhodováním v pochybnostech na úseku lesního zákona, nicméně, s odkazem např. na rozhodnutí Krajského soudu v Praze sp. zn. 48 A 40/2016 lze stejné závěry přiměřeně aplikovat i na řízení podle § 1 odst. 4 ZOZPF.

²⁶⁰ Viz též rozsudek NSS ze dne 22. 6. 2017, č. j. 9 As 246/2016-46, odkazující na PRŮCHOVÁ, Ivana. Rozhodování „v pochybnostech“ jako nástroj právní jistoty na příkladu pozemků zemědělského půdního fondu a pozemků určených k plnění funkcí lesa. In: FRÝDEK, Miroslav a Jaromír TAUCHEN (eds.). *Pocita Karlu Schellemu k 60. narozeninám*. 1. vyd. Ostrava: KEY Publishing, 2012, 1248 s.

²⁶¹ SOVA, Aleš. Rozhodování pochybností o charakteru pozemku z procesního pohledu. *Správní právo* [online]. 2019, č. 4 [cit. 30. 5. 2020].

Rozhodování v pochybnostech může mít opodstatnění za podmínek výše uvedených též ve vazbě na revizi katastru nemovitostí. „Rozhodnutí, v pochybnostech je deklaratorním rozhodnutím, jehož účelem je autoritativní konstatování stavu, jaký je a má být, nikoliv měnit dosavadní faktický či právní stav pozemků.“²⁶²

1.5.3 Způsoby odstranění nesouladu

Jsou-li v rámci revize katastru nemovitostí zjištěny nesoulady mezi stavem evidovaným a stavem skutečným, je třeba využít dále popsané způsoby nápravy.

V konkrétním případě může jít o změnu druhu pozemku. Přitom je třeba posuzovat, zda je pro ni nezbytné „schválení“ příslušným orgánem.

Pokud došlo k neoprávněnému odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu pro jiné účely, bude nezbytné stav legalizovat, tj. zejména požádat o souhlas s odnětím, a to buď samostatně, nebo ve spojení se žádostí podle zvláštního předpisu (zejm. stavebního zákona). Tento postup by měl v každém případě reflektovat zásady plošné ochrany zemědělské půdy uvedené v § 4 ZOZPF, tedy včetně omezení odnímání zemědělské půdy I. a II. třídy na případy, kdy jiný veřejný zájem výrazně převažuje nad veřejným zájmem ochrany zemědělského půdního fondu (s výjimkami ve vazbě na platnou územně plánovací dokumentaci).

Prakticky může jít též o zjištění, že změna byla provedena oprávněně, tj. na základě potřebného souhlasu orgánu ochrany zemědělského půdního fondu, ale nebyla řádně zaevidována v katastru nemovitostí. Pro krajní případy v této kategorii by bylo na místě použít řízení v pochybnostech pro posouzení toho, zda jde o půdu náležející do zemědělského půdního fondu či nikoliv.

K tomu je třeba vzít v úvahu ustanovení § 31 KatZ, podle něhož může k zápisu o druhu pozemku do katastru nemovitostí dojít na základě ohlášení vlastníka pozemku, jehož přílohou je rozhodnutí nebo souhlas, je-li takový souhlas vyžadován, nebo přímo na základě takového aktu, pokud je katastrálnímu úřadu doručen orgánem veřejné moci, který má oznamovací povinnost. Změnu druhu pozemku je možné zapsat bez doložení správním aktem v zásadě pouze v případech, kdy zákon žádným takovým správním aktem

²⁶² Rozsudek NSS ze dne 13. 7. 2017, č. j. 1 As 24/2016-61.

změnu nepodmiňuje nebo pokud by ke změně druhu pozemku došlo přímo ex lege.²⁶³

I.5.4 Dílčí závěr

Závěrem lze konstatovat, že revize katastru nemovitostí přispívá k úplnosti v něm vedených dat a údajů. Významným prvkem revize katastru je též spolupráce orgánů katastru nemovitostí s ostatními orgány státní správy a samosprávy a s vlastníky nemovitostí a jinými oprávněnými.²⁶⁴

Revizi katastru nemovitostí lze však vnímat též jako podpůrný nástroj k ochraně zemědělského půdního fondu. Zjištění nesouladu v rámci revize katastru nemovitostí vyvolává opatření dotčených orgánů státní správy, které mohou využít nápravná či sankční opatření, popř. funkčním způsobem vyhodnotit revidovaný stav evidovaných údajů.

I.6 Průzkum půdy jako základ pro provádění staveb

Ověření stavu půdy je nepochybně jedním ze základních předpokladů pro realizaci staveb. V rámci přípravy realizace staveb je třeba prioritně posoudit možnost a vhodnost půdy, resp. území, k výstavbě či jinému využití. K tomu účelu slouží různé typy průzkumných prací, které projektantům staveb, jakož i pořizovatelům územně plánovací dokumentace, poskytují informace o složení půdního podloží v konkrétním území s plánovanou realizací staveb. A to bez ohledu na to, zda se jedná o stavbu přehrady, pozemní komunikace, bytového či rodinného domu nebo průmyslového či obchodního areálu. V každém případě je vždy třeba vyloučit rizika související se stabilitou půdy, mezi něž patří zejména různé sesuvy půdy,²⁶⁵ poddolovaná území, řícení skal nebo zvýšení či naopak pokles hladiny podzemních vod.

²⁶³ FRANKOVÁ, 2014, op. cit., s. 52.

²⁶⁴ ŠUSTROVÁ, 2016, op. cit., s. 36–37.

²⁶⁵ Mezi nejznámější případy sesuvů půdy, které negativně zasáhly do základových poměrů některých (zejména dopravních) staveb, patří např. sesuv půdy při výstavbě dálnice D8 u Dobkoviček (2013) nebo sesuv půdy pod železniční tratí u Dalovic, úsek Cheb – Klášterec nad Ohří (2018). Z poslední doby brzdí riziko sesuvu půdy též dostavbu dálnice D3 mezi obcemi Roudné a Kamenný Újezd. K tomu blíže CAFOUREK, Tomáš. Dostavbu dálnice D3 brzdí riziko sesuvu. *Mladá fronta DNES* [online]. MAFRA, a. s., a dodavatelé Profimedia, 1999–2020, 13. 1. 2020 [cit. 30. 5. 2020].

Ochrana obyvatel, majetku a kritické infrastruktury před negativními dopady nebezpečných přírodních procesů je jednou z důležitých funkcí a povinností státu.²⁶⁶ Mezi nejvýznamnější nástroje k řešení negativních důsledků spojených s nestabilitou půdy patří krizové řízení, které probíhá zejména v rámci krizového zákona (č. 240/2000 Sb.) a zákona o integrovaném záchranném systému (č. 239/2000 Sb.), popř. též v rámci ústavního zákona o bezpečnosti České republiky (č. 110/1998 Sb.) či zákona o státní pomoci při obnově území postiženého živelní nebo jinou pohromou (č. 12/2002 Sb.). V dlouhodobém horizontu však má nezastupitelnou roli územní plánování upravené StavZ, které stanovuje limity využití území, a tak zabráňuje možnému konfliktu chráněných zájmů s nebezpečnými přírodními procesy. Důležitou funkci plní též oznamovací povinnost v souvislosti se zjišťováním rizikových geofaktorů a vedení jejich registru Českou geologickou službou podle ZoGP.²⁶⁷

V prvé řadě by průzkum půdy (poměrů území) měl být prováděn již pro účely pořizování územně-plánovací dokumentace, tedy v procesu územního plánování.²⁶⁸ Orgány územního plánování a stavební úřady jsou povinny vycházet při své činnosti z výsledků geologických prací.²⁶⁹ Zjištění a vyhodnocení průzkumných prací představují tzv. územně analytické podklady; ty obsahují zjištění a vyhodnocení stavu a vývoje území z důvodu ochrany veřejných zájmů (limity využití území), záměrů na provedení změn v území, zjišťování a vyhodnocování udržitelného rozvoje území a určení problémů k řešení v územně plánovací dokumentaci (rozbor udržitelného rozvoje území).²⁷⁰ Náležitosti obsahu územně analytických podkladů upravuje vyhláška č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně

²⁶⁶ Deklaruje to např. ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, v platném znění. Podle čl. 1 tohoto ústavního zákona platí, že „zjištění srovnatelnosti a územní celistvosti České republiky, ochrana jejích demokratických základů a ochrana životní, zdraví a majetkových hodnot je základní povinností státu.“ K tomu blíže srov. RYCHETSKÝ, Pavel, Tomáš LANGÁŠEK, Tomáš HERC, Petr MLSNA a kol. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015.

²⁶⁷ VÍCHA, Ondřej. Sesuvy a řízení skal z hlediska změn klimatu. In: DAMOHORSKÝ, Milan, Martina FRANKOVÁ a Michal SOBOTKA (eds.). *Půda, voda a krajina – adaptace na klimatické změny z pohledu práva*. Beroun: Eva Rozkotová, 2017, s. 115–126.

²⁶⁸ K tomu blíže srov. MÜLLEROVÁ, Hana, Jan KLIMEŠ, Jan BLAHÚT, Miloslava HÁLOVÁ a Pavel RAŠKA. *Zodpovědné plánování: Území a sesuvy*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2018.

²⁶⁹ § 13 odst. 1 ZoGP.

²⁷⁰ § 26 odst. 1 StavZ.

plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, ve znění pozdějších předpisů (§ 4, § 5 a příloha č. 1). Mezi sledované jevy, které tvoří databázi územně analytických podkladů, patří mj. poddolovaná území, sesuvná území a území jiných geologických rizik nebo stará důlní díla.²⁷¹

Průzkum půdy, resp. poměrů území, je dále prováděn pro účely dokumentace a provádění staveb. Základové poměry stavby by měly být zjištěny na základě průzkumných prací, které provede odborně způsobilá osoba. Výsledky průzkumných prací jsou odborným podkladem pro stavební úřady v procesech vedených podle StavZ.²⁷² Platná právní úprava v České republice přitom rozlišuje inženýrskogeologický a geotechnický průzkum a za tím účelem stanoví odlišný rozsah a podmínky provádění těchto prací, jakož i oprávnění k jejich provádění.

1.6.1 Inženýrskogeologický průzkum

Podmínky projektování, provádění a vyhodnocování geologických prací upravuje ZoGP.²⁷³ Geologickými pracemi se podle tohoto zákona rozumí geologický výzkum a geologický průzkum na území ČR, který zahrnuje mj. „*zjišťování a ověřování inženýrskogeologických a hydrogeologických poměrů území, zejména pro účely územního plánování, dokumentace a provádění staveb včetně stabilizace sesuvných území*“.²⁷⁴

Členění průzkumných geologických prací upravuje vyhláška č. 369/2004 Sb., o projektování, provádění a vyhodnocování geologických prací, oznamování rizikových geofaktorů a o postupu při výpočtu zásob výhradních ložisek. Tzv. inženýrskogeologický průzkum se člení na etapy orientačního, podrobného a doplňkového inženýrskogeologického průzkumu.²⁷⁵ Etapa

²⁷¹ Příloha č. 1 k vyhlášce č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, v platném znění, body 57–63.

²⁷² K těmto procesům blíže srov. např. ŽIDEK, Dominik. *Ochrana životního prostředí v procesech veřejného stavebního práva*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019.

²⁷³ K tomuto zákonu blíže srov. VÍCHA, Ondřej. *Zákon o geologických pracích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020.

²⁷⁴ § 2 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 2 odst. 3 ZoGP.

²⁷⁵ § 3 odst. 4 vyhlášky č. 369/2004 Sb., o projektování, provádění a vyhodnocování geologických prací, oznamování rizikových geofaktorů a o postupu při výpočtu zásob výhradních ložisek, v platném znění.

orientačního inženýrskogeologického průzkumu zahrnuje soubor prací potřebných ke zjištění základních charakteristik inženýrskogeologických poměrů území a k posouzení možnosti a vhodnosti území k výstavbě nebo k jinému využití. Dále zahrnuje práce pro zjištění rizikových geomechanických jevů a procesů. U sesuvných území a řícení skal se v této etapě zkoumají příčiny vzniku geomechanických jevů a procesů a posuzuje se potřeba jejich stabilizace, popřípadě sanace. Práce jsou prováděny v podrobnostech potřebných pro zpracování územně technických podkladů podle stavebního zákona nebo ke stanovení území se zvláštními podmínkami geologické stavby. Etapa podrobného inženýrskogeologického průzkumu zahrnuje soubor prací k objasnění inženýrskogeologických poměrů místa navrženého pro provádění stavby, zkoumaného horninového prostředí (masivu), jiné činnosti podle zvláštních právních předpisů (např. podle stavebního zákona) a stanovení inženýrskogeologických podmínek jejího provádění. Práce jsou v této etapě prováděny v kvalitě a podrobnostech potřebných pro územní rozhodování nebo povolení staveb a činností podle stavebního zákona. Etapa doplňkového inženýrskogeologického průzkumu zahrnuje zjišťování inženýrskogeologických podmínek při provádění stavby a zjišťování změn inženýrskogeologických poměrů způsobených výstavbou, provozem a užíváním staveb nebo přípravou a provozováním jiných činností podle zvláštních právních předpisů (např. podle stavebního zákona).

Inženýrskogeologický průzkum jsou oprávněny projektovat, provádět a vyhodnocovat pouze ty fyzické a právnické osoby (organizace), u nichž tyto práce řídí a za jejich výkon odpovídá fyzická osoba s osvědčením odborné způsobilosti (tzv. odpovědný řešitel geologických prací).²⁷⁶ O jeho odborné způsobilosti rozhoduje Ministerstvo životního prostředí, které rozhodnutím vydává (popř. též zrušuje) osvědčení o odborné způsobilosti na dobu neurčitou.²⁷⁷ Podmínky odborné způsobilosti jsou upraveny jednak v § 3 odst. 4 ZoGP, a dále jsou rozvedeny ve vyhlášce č. 206/2001 Sb., o osvědčení odborné způsobilosti projektovat, provádět a vyhodnocovat geologické práce. Fyzické osoby s osvědčením odborné způsobilosti pro obor inženýrské geologie se sdružují v rámci České asociace inženýrských geologů

²⁷⁶ § 3 odst. 1 ZoGP.

²⁷⁷ § 3 odst. 3 ZoGP.

(ČAIG), která je dobrovolnou stavovskou (profesní) organizací v podmínkách České republiky.²⁷⁸ Z řad odborníků doporučených touto organizací Ministerstvo životního prostředí jmenuje a odvolává odborné garanty, kteří posuzují odbornou úroveň dosavadních prací u žadatelů o odbornou způsobilost v tomto oboru.²⁷⁹

Vlastní projektování, provádění a vyhodnocování inženýrsko-geologických prací probíhá zejména podle § 6 až § 16 ZoGP, resp. podle prováděcích vyhlášek vydaných k tomuto zákonu. Organizace tak má například povinnost geologické práce (včetně prací inženýrsko-geologických) vyhodnotit.²⁸⁰ Náležitosti a obsah vyhodnocování geologických prací upravuje vyhláška č. 369/2004 Sb. v § 15. Všechny údaje, poznatky a dosažené prvotní výsledky získané v rámci geologického průzkumu vyhodnocuje organizace v závěrečné zprávě, která dokumentuje průběh a výsledky provedených geologických prací ve vztahu k jejich cíli, s přihlédnutím k záměru, pro který byly geologické práce prováděny. Závěrečná zpráva z inženýrskogeologického průzkumu se zpracovává podle přílohy č. 3 k vyhlášce č. 369/2004 Sb. Kontrolu inženýrskogeologických prací vykonává Ministerstvo životního prostředí; pokud jsou tyto práce prováděny v dobývacím prostoru, vykonává ji v dohodě s Českým báňským úřadem.²⁸¹ Taktéž přestupky na tomto úseku veřejné správy projednává Ministerstvo životního prostředí,²⁸² které je ústředním orgánem státní správy pro geologické práce.²⁸³

Význam inženýrskogeologického průzkumu pro založení stavby zdůraznil Nejvyšší správní soud, podle něhož je „*založení stavby zásadní a v podstatě prvotní otázkou, kterou je třeba při plánování výstavby řešit. Pokud by před započítím výstavby nebylo postaveno najisto, že založení stavby je s ohledem na geologické podmínky území bezpečné a že neohroží jak samotnou novou stavbu, tak i nemovitosti sousední, mohlo by v průběhu výstavby či po jejím dokončení dojít ke katastrofálním následkům se škodami*

²⁷⁸ Blíže srov. ČAIG. *Česká asociace inženýrských geologů* [online]. © 2020 [cit. 12. 1. 2020]. Dostupné z: <http://caig-uga.cz>

²⁷⁹ § 5 odst. 3 vyhlášky č. 206/2001 Sb., o osvědčení odborné způsobilosti projektovat, provádět a vyhodnocovat geologické práce, v platném znění.

²⁸⁰ § 10 ZoGP.

²⁸¹ § 19 ZoGP.

²⁸² § 20a odst. 1 ZoGP.

²⁸³ § 19 odst. 2 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky, v platném znění.

na majetku i lidských životech. Právě z tohoto důvodu vyhláška č. 268/2009 Sb. požaduje, aby základové poměry stavby byly zjištěny geologickým průzkumem – tedy opřeny o data získaná odbornou činností specialisty.“²⁸⁴ Druhým dechem k tomu však Nejvyšší správní soud dodal, že „[k] naplnění požadavků citovaného ustanovení není nutné provádět pro každou plánovanou stavbu nový geologický průzkum. Jsou-li v zájmovém území geologické poměry dostatečně známy díky již provedeným geologickým průzkumům a jsou-li výsledky těchto průzkumů aplikovatelné i na navrhovanou stavbu vzhledem k jejím vlastnostem a účelu, není nutné realizovat další průzkum.“

1.6.2 Geotechnický průzkum

Přestože platné právní předpisy v České republice používají pojmy geotechnický průzkum a geotechnika, chybí zde jejich legální definice. Platné právní předpisy rovněž jednoznačně nestanoví právní (obecně závazná) pravidla, podle kterých by se geotechnický průzkum měl provádět.

Pojem geotechnický průzkum je použit pouze v prováděcí vyhlášce ke stavebnímu zákonu, která upravuje mj. náležitosti dokumentace dopravních (liniových) staveb. Vyhláška č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb, v platném znění, vyžaduje zpracování geotechnického průzkumu v rámci dokumentace pro vydání rozhodnutí o umístění stavby dálnice, silnice, místní komunikace a veřejné účelové komunikace²⁸⁵ a dokumentace pro vydání společného povolení stavby dálnice, silnice, místní komunikace a veřejné účelové komunikace.²⁸⁶ V těchto případech dopravních (liniových) staveb má být realizován geotechnický průzkum, a to vedle dalších průzkumů zpracovávaných jinými autorizovanými osobami (vč. inženýrskogeologického průzkumu realizovaného odpovědným řešitelem geologických prací podle ZoGP).

²⁸⁴ Rozsudek NSS ze dne 9. 4. 2014, č. j. 1 As 12/2014-135.

²⁸⁵ Příloha č. 4 k vyhlášce č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb, v platném znění [bod B.1 písm. f)]. Podle této přílohy má souhrnná technická zpráva v rámci kapitoly „popis území stavby“ zahrnovat „výčet a závěry provedených průzkumů a měření – geotechnický průzkum – inženýrskogeologické a hydrogeologické posouzení trasy nebo její varianty a posouzení technické realizovatelnosti pozemní komunikace včetně posouzení stavenišť mostních objektů s případným doporučením optimálního vedení trasy, vyhledávací průzkum materiálových nálezů – zemník – pro ověření množství a vlastností sypaniny, korozní průzkum, případně základní průzkum, průzkum ložisek nerostů, pedologický průzkum, stavebně historický průzkum apod.“

²⁸⁶ Příloha č. 11 k vyhlášce č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb, v platném znění [bod B.1 písm. d)]. Podle této přílohy má souhrnná technická zpráva v rámci kapitoly „popis území stavby“ zahrnovat „výčet a závěry provedených průzkumů a měření – geotechnický průzkum, hydrogeologický průzkum, korozní průzkum, geotechnický průzkum materiálových nálezů (zemníků), stavebně historický průzkum apod.“

S geotechnickým průzkumem počítá též zákon č. 403/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, který v § 2j odst. 3 obsahuje nově formulované zmocnění pro vydání prováděcího právního předpisu. Toto zmocnění má být naplněno vydáním nové vyhlášky Ministerstva dopravy, která by měla upravovat rozsah a obsah dokumentace pro vydání společného povolení, kterým se umísťuje a povoluje stavba dopravní infrastruktury, a to zvláště pro stavby drah a pro stavby pozemních komunikací (obdobně je tomu ve vyhlášce č. 499/2009 Sb., která upravuje dokumentaci příkládanou k žádosti o vydání společného povolení podle zmocnění obsaženého ve stavebním zákoně). Geotechnický průzkum je v návrhu prováděcí vyhlášky výslovně zmiňován pouze v souvislosti s dokumentací pro vydání společného povolení stavby pozemní komunikace (příloha č. 2), nikoli u dokumentace pro vydání společného povolení stavby dráhy (příloha č. 1).

Související pojem geotechnika používá zákon č. 360/1992 Sb., o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě, v platném znění.²⁸⁷ Činí tak pro účely vymezení jednoho z oborů, pro který je Českou komorou autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě (ČKAIT) udělována autorizace autorizovaným inženýrům a autorizovaným technikům.²⁸⁸ Není-li projektant, který zpracovává projektovou dokumentaci,²⁸⁹ způsobilý některou její část (např. geotechnický průzkum) zpracovat sám, je povinen k jejímu zpracování přizvat osobu s oprávněním pro příslušný obor nebo specializaci (v daném případě pro obor geotechnika), která odpovídá za jí zpracovaný návrh. Odpovědnost projektanta za projektovou dokumentaci stavby jako celku tím není dotčena.²⁹⁰

²⁸⁷ § 5 odst. 3 písm. i) zákona č. 360/1992 Sb., v platném znění.

²⁸⁸ Rozsah oboru pro autorizované inženýry a techniky (IG00, TG00) – zakládání staveb, podzemní stavby, zemní a horninové konstrukce ve složitých případech a stavby pro ukládání odpadů. Blíže srov. PLOS, Jiří. *Zákon o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě. Komentář a výklad náležitostí a podmínek samostatného výkonu profese*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 125.

²⁸⁹ § 158 odst. 2 StavZ.

²⁹⁰ § 159 odst. 2 StavZ.

Zákon č. 360/1992 Sb. upravuje udělování, zánik, odejmutí a pozastavení autorizace, jakož i práva povinnosti autorizovaných osob. Autorizovaná osoba odpovídá za odbornou úroveň výkonu vybraných činností a dalších odborných činností, pro které jí byla udělena autorizace. Odpovědnost podle obecných předpisů tím není dotčena.²⁹¹ Autorizovaná osoba je povinna vykonávat činnosti, pro které jí byla udělena autorizace, osobně, popřípadě ve spolupráci s dalšími autorizovanými osobami nebo ve spolupráci s jinými fyzickými osobami pracujícími pod jejím vedením.²⁹² Při výkonu své činnosti je autorizovaná osoba povinna dbát platných obecně závazných právních předpisů, jakož i předpisů vydaných Českou komorou autorizovaných inženýrů a autorizovaných techniků.²⁹³ Zákon č. 360/1992 Sb. v § 20 zakládá disciplinární odpovědnost autorizovaných osob. Za závažné nebo opětovné porušení povinností autorizované osoby stanovené tímto zákonem (tzv. disciplinární provinění) komora autorizované osobě uloží, nejde-li o trestný čin, některé z předvídaných disciplinárních opatření (např. písemnou důtku, pokutu, pozastavení nebo odejmutí autorizace, popř. zákaz výkonu funkcí v komoře).

Konkrétní podmínky provádění geotechnického průzkumu autorizovanými inženýry či technikami, ani jeho rozsah a náležitosti, však neupravuje žádný obecně závazný právní předpis. V praxi jsou tyto podmínky dovozovány z technické normy ČSN EN 1997-1²⁹⁴, která v rámci kapitoly „geotechnické údaje“ stanoví, že geotechnický průzkum se musí plánovat s ohledem na provádění a požadavky chování navrhované konstrukce. Geotechnický průzkum musí poskytnout dostatečné údaje o základové půdě a podzemní vodě na staveništi a v jeho okolí pro řádný popis základních vlastností základové půdy a věrohodné stanovení charakteristických hodnot parametrů základové půdy, které se použijí v návrhových výpočtech.²⁹⁵ Technická norma ČSN EN 1997-1 rozlišuje předběžný a podrobný geotechnický průzkum²⁹⁶ a předpokládá zpracování zprávy o geotechnickém průzkumu, která by měla být součástí zprávy o geotechnickém návrhu.²⁹⁷

²⁹¹ § 12 odst. 1 zákona č. 360/1992 Sb., v platném znění.

²⁹² § 12 odst. 2 zákona č. 360/1992 Sb., v platném znění.

²⁹³ § 12 odst. 3 zákona č. 360/1992 Sb., v platném znění.

²⁹⁴ Eurokód 7: Navrhování geotechnických konstrukcí (ČSN EN 1997-1 a ČSN EN 1997-2).

²⁹⁵ Bod 3.2.1 ČSN EN 1997-1.

²⁹⁶ Body 3.2.2 a 3.2.3 ČSN EN 1997-1.

²⁹⁷ Bod 3.4 ČSN EN 1997-1.

I.6.3 Stavební předpisy

Z hlediska stavebních předpisů²⁹⁸ mají k předmětné problematice vztah ta ustanovení, která se týkají náležitostí projektové dokumentace, obecných požadavků na výstavbu, včetně technických požadavků na stavby (zejména mechanické odolnosti a stability, jakož i zakládání staveb), jakož i projektové činnosti ve výstavbě a oprávnění k výkonu autorizovaných činností.

Stavební úřad přezkoumává žádost o stavební povolení a připojené podklady z toho hlediska, zda stavbu lze podle nich provést, a ověřit zejména, zda projektová dokumentace je úplná, přehledná, a zda jsou v odpovídající míře řešeny obecné požadavky na výstavbu.²⁹⁹ Projektovou dokumentaci musí obstarat a k žádosti o stavební povolení připojit stavebník.³⁰⁰ Z prováděcí vyhlášky č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb, vyplývá, že projektová dokumentace pro vydání rozhodnutí o umístění staveb či změn v území, jakož i projektová dokumentace k ohlášení stavby, pro vydání stavebního povolení, jakož i pro provádění stavby, musí v rámci souhrnné technické zprávy obsahovat mj. výčet a závěry provedených průzkumů a rozborů, a to včetně inženýrskogeologického, hydrogeologického průzkumu,³⁰¹ popř. též geotechnického průzkumu (viz výše³⁰²). V rámci souhrnné technické zprávy, která zahrnuje popis území stavby, vyhláška č. 499/2006 Sb. v přílohách č. 3, 4, 10 a 11 rovněž vyžaduje zpracování geologické, geomorfologické a hydrogeologické charakteristiky, včetně zdrojů nerostů a podzemních vod. Současné jsou v rámci dokladové části dokumentace pro vydání rozhodnutí o umístění stavby dálnice, silnice, místní komunikace a veřejné účelové komunikace (příloha č. 4 k vyhlášce č. 499/2006 Sb.), jakož i dokumentace pro vydání společného povolení stavby dálnice, silnice, místní komunikace

²⁹⁸ K tomu srov. např. PRŮCHA, Petr, JANA GREGOROVÁ a kol. *Stavební zákon: praktický komentář podle stavu k 1. lednu 2017*. Praha: Leges, 2017.

²⁹⁹ § 111 odst. 1 písm. b) StavZ.

³⁰⁰ § 110 odst. 2 písm. e) StavZ.

³⁰¹ Vyhláška č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb, v platném znění – příloha č. 1, bod B.1 písm. e), příloha č. 2, bod B.1 písm. e), příloha č. 3, bod B.1 písm. f), příloha č. 5, bod B.1 písm. e), příloha č. 6, bod B.1 písm. e), příloha č. 7, bod B.1 písm. e), příloha č. 8, bod B.1 písm. e), příloha č. 9, bod B.1 písm. e), příloha č. 10, bod B.1 písm. d), příloha č. 12, bod B.1 písm. f) a příloha č. 13, bod B.1 písm. f).

³⁰² Vyhláška č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb, v platném znění – příloha č. 4, bod B.1 písm. f) a příloha č. 11, bod B.1 písm. d).

a veřejné účelové komunikace (příloha č. 11 k vyhlášce č. 499/2006 Sb.) vyžadovány i inženýrskogeologické, diagnostické a dopravní průzkumy.³⁰³

Nicméně Nejvyšší správní soud ve výše citovaném rozsudku³⁰⁴ poukázal na skutečnost, že „*vyhláška č. 499/2006 Sb. je postavena na myšlence, že rozsah a obsah dokumentů tvořících projektovou dokumentaci musí odpovídat druhu a významu stavby, jejímu umístění, stavebně technickému provedení, účelu využití, vlivu na životní prostředí a době trvání stavby. Vyhláška tak sice demonstrativně uvádí celou řadu průzkumů a rozborů, které je nutné k žádosti o stavební povolení přiložit (inženýrsko-geologický průzkum, hydrogeologický průzkum, stavebně historický průzkum apod.), avšak je na stavebním úřadu (odborném aparátu), aby vzhledem ke znalosti místních podmínek a charakteru stavby požadoval po stavebníkovi provedení těch průzkumů, které jsou pro povolení stavby nezbytné.*“

Právnícké a fyzické osoby, jakož i příslušné orgány veřejné správy, jsou povinny při územně plánovací a projektové činnosti, při povolování, provádění, užívání a odstraňování staveb respektovat obecné požadavky na výstavbu stanovené prováděcími předpisy.³⁰⁵ Vyhláška č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby, stanoví, že stavby se musí zakládat způsobem odpovídajícím základovým poměrům zjištěným geologickým průzkumem a musí splňovat požadavky dané normovými hodnotami, nesmí být při tom ohrožena stabilita jiných staveb.³⁰⁶ Při zakládání staveb se musí zohlednit případné vyvolané změny základových podmínek na sousedních pozemcích určených k zastavění a případná změna režimu podzemních vod.³⁰⁷

Z téže vyhlášky rovněž vyplývá, že stavba musí být navržena a provedena tak, aby byla při respektování hospodárnosti vhodná pro určené využití a aby současně splnila základní požadavky, mezi které patří zejména mechanická odolnost a stabilita.³⁰⁸ Stavba musí tyto požadavky splňovat při běžné údržbě a působení běžně předvídatelných vlivů po dobu plánované životnosti stavby.³⁰⁹ Výrobky, materiály a konstrukce navržené a použité

³⁰³ Vyhláška č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb, v platném znění – příloha č. 4, dokladová část, bod 6 a příloha č. 11, dokladová část, bod 8.

³⁰⁴ Rozsudek NSS ze dne 9. 4. 2014, č. j. 1 As 12/2014-135.

³⁰⁵ § 2 odst. 2 písm. e) ve spojení s § 169 odst. 1 StavZ.

³⁰⁶ § 18 odst. 1 vyhlášky č. 268/2009 Sb., v platném znění.

³⁰⁷ § 18 odst. 2 vyhlášky č. 268/2009 Sb., v platném znění.

³⁰⁸ § 8 odst. 1 vyhlášky č. 268/2009 Sb., v platném znění.

³⁰⁹ § 8 odst. 2 vyhlášky č. 268/2009 Sb., v platném znění.

pro stavbu musí zaručit, že stavba splní požadavky na mechanickou odolnost a stabilitu.³¹⁰ Stavba musí být rovněž navržena a provedena v souladu s normovými hodnotami tak, aby účinky zatížení a nepříznivé vlivy prostředí, kterým je vystavena během výstavby a užívání při řádně prováděné běžné údržbě, nemohly způsobit mj. poškození staveb vlivem nepříznivých účinků podzemních vod vyvolaných zvýšením nebo poklesem hladiny přilehlého vodního toku nebo dynamickými účinky povodňových průtoků, případně hydrostatickým vzlakem při zaplavení, nebo ohrožení průtočností koryt vodních toků, případně údolních profilů, mostů a propustků.³¹¹ Stavební konstrukce a stavební prvky musí být navrženy a provedeny v souladu s normovými hodnotami tak, aby po dobu plánované životnosti stavby vyhověly požadovanému účelu a odolaly všem účinkům zatížení a nepříznivým vlivům prostředí, a to i předvídatelným mimořádným zatížením, která se mohou běžně vyskytnout při provádění i užívání stavby.³¹² Stavby umístěné na území v dosahu účinků hlubinného dobývání nebo v dosahu seizmických účinků se navrhují též s ohledem na předpokládané deformace základové půdy, způsobené projevy důlní nebo seizmické činnosti na povrch.³¹³

I.6.4 Závaznost technických norem

Vzhledem k tomu, že konkrétní podmínky provádění geotechnického průzkumu a jeho rozsah a náležitosti, jsou upraveny pouze formou technické normy, je třeba se zabývat jejich závazností.

Technické normy jsou zvláštním druhem norem, ve kterých jsou upraveny velice specifické požadavky – obsahují technický popis parametrů výrobků, konstrukcí, materiálů i složitějších celků z těchto částí tvořených. Jsou považovány za kvalifikovaná doporučení (nikoliv příkazy) a jejich používání je nezávazné, jen dobrovolné.³¹⁴ Právní úprava související s postavením technických norem v České republice je obsažena v zákoně č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky a o změně a doplnění některých zákonů, v platném znění. Česká technická norma (ČSN) je dokument schválený Úřadem

³¹⁰ § 8 odst. 3 vyhlášky č. 268/2009 Sb., v platném znění.

³¹¹ § 9 odst. 1 vyhlášky č. 268/2009 Sb., v platném znění.

³¹² § 9 odst. 3 vyhlášky č. 268/2009 Sb., v platném znění.

³¹³ § 9 odst. 4 vyhlášky č. 268/2009 Sb., v platném znění.

³¹⁴ K tomu blíže srov. OSINA, Petr a Jaroslav PEJZL. Problematika technických norem z pohledu právního řádu. *Právní rozhledy*, 2015, č. 23–24, s. 822.

pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví (ÚNMZ) pro opakované nebo stále použití vytvořený podle tohoto zákona a označený písmenným označením ČSN, jehož vydání bylo oznámeno ve Věstníku ÚNMZ.³¹⁵ Česká technická norma poskytuje pro obecné a opakované používání pravidla, směrnice nebo charakteristiky činností nebo jejich výsledků zaměřené na dosažení optimálního stupně uspořádání ve vymezených souvislostech.³¹⁶ Soustavu českých technických norem tvoří původní české technické normy, evropské či mezinárodní normy přejaté překladem a evropské či mezinárodní normy přejaté v původním jazyce nebo přejaté schválením k přímému používání.³¹⁷

Tvorbu, vydávání a distribuci českých technických norem, jejich změny a zrušení zaručuje stát. Plnění těchto úkolů zajišťuje ÚNMZ³¹⁸, který je národním normalizačním orgánem ČR podle přímo použitelného předpisu EU upravujícího evropskou normalizaci.³¹⁹ V praxi často vznikají české technické normy tím způsobem, že dochází k převzetí určité evropské nebo mezinárodní normy. Evropské technické normy (normy EN, včetně tzv. Eurokódů pro stavební konstrukce, jejichž součástí je i výše citovaný Eurokód 7) jsou zpracovávány a vydávány Evropským výborem pro normalizaci (CEN), a to na základě Dohody mezi Komisí ES a Evropským výborem pro normalizaci týkající se prací na eurokódech pro navrhování pozemních a inženýrských staveb.³²⁰

Požadavky technických norem by měly zohledňovat příslušné resorty (ministerstva či jiné ústřední orgány státní správy) při své legislativní činnosti (tj. při přípravě a přijímání právních předpisů, které spadají do jejich kompetence), a to ve spolupráci s ÚNMZ. Pro oblast územního plánování a stavebního řádu je tímto věcně příslušným ústředním orgánem státní správy Ministerstvo pro místní rozvoj,³²¹ pro oblast geologických prací je věcně příslušným

³¹⁵ § 4 odst. 1 zákona č. 22/1997 Sb., v platném znění.

³¹⁶ § 4 odst. 4 zákona č. 22/1997 Sb., v platném znění.

³¹⁷ § 4 odst. 2 zákona č. 22/1997 Sb., v platném znění.

³¹⁸ § 5 odst. 1 zákona č. 22/1997 Sb., v platném znění.

³¹⁹ Čl. 27 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1025/2012 o evropské normalizaci, změně směrnic Rady 89/686/EHS a 93/15/EHS a směrnic Evropského parlamentu a Rady 94/9/ES, 94/25/ES, 95/16/ES, 97/23/ES, 98/34/ES, 2004/22/ES, 2007/23/ES, 2009/23/ES a 2009/105/ES, a kterým se ruší rozhodnutí Rady 87/95/EHS a rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1673/2006/ES.

³²⁰ BC/CEN/03/89.

³²¹ § 14 odst. 1 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky, v platném znění.

ústředním orgánem státní správy Ministerstvo životního prostředí (MŽP).³²² Přitom by tyto orgány měly postupovat podle Zásad pro přípravu, přijímání a uplatňování technických předpisů a technických norem ve vztahu k zamezení neopodstatněným technickým překážkám mezinárodního obchodu,³²³ jakož i podle Legislativních pravidel vlády.³²⁴ Ústřední orgány státní správy musí při tvorbě, vydávání a uplatňování technických norem postupovat tak, aby nedocházelo v rámci mezinárodního obchodu, včetně jednotného vnitřního trhu EU, k vytváření jiných překážek než těch, které jsou opodstatněny oprávněným zájmem ČR (např. ochranou proti ohrožení veřejného pořádku nebo ochranou zdraví nebo bezpečnosti lidí).

České technické normy nejsou obecně závazné.³²⁵ Existuje však celá řada případů, kdy je dodržení požadavků konkrétních českých technických norem vyžadováno zákonem nebo vyhláškou. Povinnost postupovat při určité činnosti v souladu s českými technickými normami může vzniknout především na základě ustanovení právního předpisu, které stanoví, že ve vztazích upravených tímto právním předpisem je nutno dodržovat české technické normy. V těchto případech již lze o určité závaznosti těchto norem hovořit. Technické normy tedy nejsou obecně závazné, v určitých případech se však stanou obecně závaznými, pokud na ně konkrétní právní předpis výslovně odkáže. Odkazy na technickou normu v právních předpisech mohou mít z hlediska jejich síly formu odkazu výlučného (povinného) nebo indikativního.³²⁶ Z hlediska přesnosti se rozlišuje též odkaz všeobecný, popř. odkaz nedatovaný nebo datovaný.³²⁷ Ve všech těchto případech je však třeba dodržet ústavní právní požadavky, mezi něž patří zejména zásada, že povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod.³²⁸

³²² § 19 odst. 2 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky, v platném znění.

³²³ Usnesení vlády ČR ze dne 18. 9. 2002 č. 895.

³²⁴ Čl. 45a usnesení vlády ČR ze dne 19. 3. 1998 č. 188, ve znění pozdějších usnesení vlád.

³²⁵ § 4 odst. 1 věta druhá zákona č. 22/1997 Sb., v platném znění.

³²⁶ Nález ÚS ze dne 26. 5. 2009 sp. zn. Pl. ÚS 40/08, zejména body 52–53, nebo rozsudek NSS ze dne 28. 5. 2015, č. j. 1 As 162/2014-63.

³²⁷ Usnesení vlády ČR č. 895 ze dne 18. 9. 2002.

³²⁸ Čl. 4 odst. 1 usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku ČR.

Jako příklad použití indikativního odkazu je možné uvést vyhlášku č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby, která v souvislosti mj. s mechanickou odolností a stabilitou staveb (§ 9) nebo zakládáním staveb (§ 18) odkazuje na tzv. normové hodnoty, kterými se pro účely této vyhlášky rozumí konkrétní technický požadavek, zejména limitní hodnota, návrhová metoda, národně stanovené parametry, technické vlastnosti stavebních konstrukcí a technických zařízení, obsažený v příslušné české technické normě, jehož dodržení se považuje za splnění požadavků konkrétního ustanovení této vyhlášky.³²⁹ Odchylky od norem jsou přípustné, pokud se prokáže, že navržené řešení odpovídá nejméně základním požadavkům na stavby uvedeným v § 8.³³⁰ V těchto případech tedy může být požadavek právního předpisu splněn (tj. dodržena stanovená normová hodnota) i v případě, kdy bude postupováno jiným způsobem, než způsobem předpokládaným určitou českou technickou normou. Prokázání splnění tohoto požadavku právního předpisu (tj. dodržení normové hodnoty) by však bylo v případě použití postupu předpokládaného ČSN výrazně snazší.

Všeobecný odkaz na technické normy užívá např. StavZ v § 160 odst. 2. Zhotovitel stavby je povinen provádět stavbu v souladu s rozhodnutím nebo jiným opatřením stavebního úřadu a s ověřenou projektovou dokumentací, dodržet obecné požadavky na výstavbu, popřípadě technické předpisy a technické normy a zajistit dodržování povinností k ochraně života, zdraví, životního prostředí a bezpečnosti práce vyplývajících ze zvláštních právních předpisů.³³¹

Pokud jde o právní důsledky nerespektování technické normy zhotovitelem stavby, lze rozlišit jeho odpovědnost za vady díla, která by se řešila podle občanského zákoníku³³², a odpovědnost za přestupky, která by se řešila podle stavebního zákona.³³³ Zhotoviteli stavby by v případě havárie na stavbě bylo poměrně obtížné prokázat nedodržení požadavků

³²⁹ § 3 písm. k) vyhlášky č. 268/2009 Sb., v platném znění.

³³⁰ § 55 odst. 2 vyhlášky č. 268/2009 Sb., v platném znění.

³³¹ § 160 odst. 2 StavZ.

³³² § 2630 ObčZ.

³³³ Podle § 181 odst. 1 písm. b) StavZ se právnická nebo podnikající fyzická osoba jako stavební podnikatel dopustí přestupku tím, že poruší povinnost podle § 160 odst. 2 StavZ (tj. nedodrží technické normy). Za tento přestupek jí lze uložit pokutu do výše 500 000 Kč [§ 181 odst. 2 písm. a) StavZ].

stanovených technickou normou, které však (v návaznosti na indikativní odkazy ve vyhlášce č. 268/2009 Sb.) mohou být splněny i jiným způsobem (jiným technickým řešením). Přesto platí, že objednatel díla (kupující) má právo, pokud není ve smlouvě uvedeno jinak, získat dílo v obvyklé kvalitě. Vada díla potom spočívá v tom, že dílo není provedeno v této obvyklé, standardní kvalitě. V případě soudního řízení by si soud musel vyžádat znalecký posudek, z něhož by vyplývalo, zda provedené dílo má, nebo nemá obvyklou kvalitu, aby mohl zjistit, zda dílo je nebo není vadné. Objednatel díla (stavby) totiž má právo dostat dílo bezvadné. Bylo by tedy předmětem znaleckého zkoumání, zda dílo splňuje normová ustanovení (daná technickou normou) a je tedy provedeno v obvyklé kvalitě, kterou měl objednatel právo očekávat, nebo zda dílo nespĺňuje normová ustanovení, není provedeno v obvyklé kvalitě a objednatel nedostal, to co si objednal. Zhotovitel díla, nebo projektant, by proto měl zvážit, kdy se může odchýlit od technické normy a kdy jí musí respektovat, a to i přesto že technické normy nejsou obecně nezávazné.

1.6.5 Dílčí závěr

Přestože platná právní úprava pojmy geotechnický průzkum a geotechnika používá, nedefinuje je, a ani nestanoví právní (obecně závazná) pravidla, podle kterých by se geotechnický průzkum měl provádět. Technická norma ČSN EN 1997-1 (Eurokód 7: Navrhování geotechnických konstrukcí) není obecně závazným právním předpisem. Právní předpisy na úseku geologických prací (ZoGP a jeho prováděcí vyhlášky), jakož i právní předpisy z oblasti územního plánování a stavebního řádu (zákon č. 360/1992 Sb., StavZ a jeho prováděcí vyhlášky) neobsahují výlučný odkaz na technickou normu ČSN EN 1997-1, ani tuto technickou normu, pokud jde o její část týkající se geotechnického průzkumu, přímo nezpracovávají do svého znění.

Povinnost dodržovat danou technickou normu může být částečně dovozoována z § 160 odst. 2 StavZ, resp. z § 9 a § 18 vyhlášky č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby. Tyto odkazy se nicméně nejeví jako nejvhodnější řešení pro účely „zezávaznění“ požadavků na provádění geotechnického průzkumu, které jsou dosud obsažené pouze v technické normě ČSN EN 1997-1. Z výše uvedeného pojednání rovněž vyplývá určitý

nesoulad mezi právními předpisy na úseku geologických prací a právními předpisy na úseku územního plánování a stavebního řádu. Ten lze demonstrovat například na problematice vyhodnocování průzkumných prací. Právní úprava vyhodnocování inženýrsko-geologických prací, která je upravena v § 10 ZoGP, a v § 15 a příloze č. 3 k vyhlášce č. 369/2004 Sb., není zcela v souladu s požadavky na zprávu o geotechnickém průzkumu (čl. 3.4 technické normy ČSN EN 1997-1). Uvedená technická norma mj. upravuje odlišné náležitosti zprávy o geotechnickém průzkumu a požaduje, aby tato zpráva byla součástí širší zprávy o geotechnickém návrhu (čl. 2.8 technické normy ČSN EN 1997-1). Současně toto řešení přináší praktické problémy s vymahatelností požadavků pro geotechnický průzkum stanovených v této v technické normě. V praxi se jedná zejména o problematický výkon kontroly, kterou by měly zajišťovat stavební úřady, jakož i o problematické ukládání pokut za přestupky při nedodržení požadavků stanovených v technické normě.

Lze říci, že k v zásadě téže odborné činnosti se vyžadují dvě oprávnění – osvědčení odborné způsobilosti pro inženýrskou geologii podle § 3 ZoGP, a autorizace udělovaná ČKAIT pro obor geotechnika dle § 5 odst. 3 písm. i) zákona č. 360/1992 Sb., o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě. Toto řešení však přináší dlouhodobě neudržitelný stav, který ve svém důsledku vede pouze k administrativním překážkám a rozmělnění odpovědnosti za konkrétní výkon jednotlivých činností v terénu.

De lege ferenda lze doporučit sjednocení požadavků na oprávnění k provádění inženýrskogeologického a geotechnického průzkumu. Jeho výsledkem by mohlo být zakotvení jednoho oprávnění, které by vydával, odnímal a kontroloval jeden orgán veřejné správy. Současně by zákonodárce měl zvážít vhodnější zapracování technické normy ČSN EN 1997-1 do právního řádu ČR. Do úvahy přitom přichází jak změna ZoGP, a jeho prováděcích vyhlášek (zejména vyhlášky č. 369/2004 Sb.), tak změna StavZ a jeho prováděcích vyhlášek (zejména vyhlášky č. 268/2009 Sb. o technických požadavcích na stavby), a to například doplněním výlučného odkazu na technickou normu ČSN EN 1997-1 nebo přímým zapracováním textu technické normy nebo její části do textu právního předpisu. Poslední z uvedených řešení klade

vyšší nároky na evidenci takového použití technické normy a sledování dalšího vývoje v normalizaci. Na druhou stranu z hlediska ústavněprávního a z hlediska naplnění požadavku Listiny základních práv a svobod, že povinnosti lze ukládat pouze na základě zákona a v jeho mezích, lze tuto možnost upřednostnit. Současně se k těmto účelům nabízí využít aktuálně probíhající rekodifikaci veřejného stavebního práva.

Využití dostatečných informací o složení půdního podloží v konkrétním území, které vyloučí rizika spojené se stabilitou půdy a zajistí bezpečné užívání staveb, by mělo být prioritou všech zúčastněných subjektů (státu, obcí, stavebníků, projektantů i odborně způsobilých osob).

II PRÁVNÍ NÁSTROJE K REGULACI ZPŮSOBŮ A PODMÍNEK VYUŽÍVÁNÍ PŮDY

II.1 (Ne)dostatečnost plošné ochrany zemědělského půdního fondu

Půda představuje jednu z nejdůležitějších složek životního prostředí. Je považována za neobnovitelný přírodní zdroj. Přestože striktně vzato toto tvrzení neodpovídá zcela pravdě, jelikož dochází ke vzniku nové půdy, platí, že 1 centimetr půdy se vytváří v našich klimatických podmínkách zhruba 100 let, takže obnova je několikanásobně pomalejší než ztráty. Kromě toho půda je úzce provázána s dalšími složkami životního prostředí – rostou z ní rostliny, na kterých jsou závislé četné ekosystémy, je obrovskou zásobárnou vody a živin, může napomáhat zadržování skleníkových plynů. Je nezbytným předpokladem pro jakoukoli hospodářskou činnost – zcela závislá je na ní zemědělská výroba, když kupř. až 95 % všech surovin pro výrobu potravin pochází právě z půdy. V půdě také koření veškeré lesy. Kromě toho je ale půda nepostradatelná i pro většinu průmyslové výroby, která na ní má přinejmenším svou základnu, stejně jako plochy pro bydlení a rekreaci a všudypřítomná infrastruktura, jež aktivně využívané plochy mění ve funkčně propojené celky. Půdu nelze ničím ekvivalentním nahradit, a proto existuje na její ochraně silný celospolečenský zájem.³³⁴

Důsledkem právě uvedeného je nevyhnutelně – bohužel – fakt, že dochází na naší planetě k velkému tlaku na půdu, k jejímu mnohdy nepřiměřenému zatěžování. Lidská činnost má negativní dopad jak na kvantitu půdy, kdy ta trpí zejména neustálými dalšími zábory, tak i na její kvalitu, kterou ovlivňuje v našich podmínkách především vstřebávání nejrůznějších cizorodých látek (problém kontaminace půdy), hutnění (fyzikální degradace struktury půdy a v návaznosti na to zhoršení půdních vlastností, někdy též tzv. utužení) a eroze (odnos půdy vlivem vody či větru, ale také např. její odvoz

³³⁴ Statistické údaje pocházejí z brožurky NOVOTNÁ, Klára, Denisa DOUBRAVOVÁ a Václav VOLTR. *Půda. Obrázková statistika o tom, co se děje v půdě, a o tom, proč by měla být půda národním bohatstvím*. Praha: Národní zemědělské muzeum, 2018, s. 1.

v průběhu sklizně či orby). Podle Damohorského dojde každý rok ke znehodnocení půdy v hodnotě 9 miliard Kč.³³⁵

V následující kapitole by se autor chtěl zabývat právní ochranou plošné výměry půdy v Česku a právními procesy, které na ni mají největší vliv, tedy územním plánováním a odnímáním půdy ze zemědělského půdního fondu. Hlavní pozornost by chtěl zaměřit na roli stanoviska SEA v územním plánování, které by podle něj mohlo do ochrany půdy významněji zasahovat.

II.1.1 Členění půdy a stav její výměry

Každická část území státu se přirozeně nachází na nějaké půdě, bez ohledu na to, zda může být tato část půdního fondu České republiky nějak aktuálně dále využita. Půda se nachází i pod vodními plochami, stejně jako pod městskou zástavbou. Podle ročenky vydávané každoročně ČÚZK³³⁶ se rozkládaly zemědělské pozemky k 31. 12. 2018 na 4 203 726 hektarech plochy Česka, jinými slovy zemědělské pozemky zabíraly cca 53,3 % rozlohy státu. Zemědělské pozemky jsou terminologií ZOZPF souhrnně označovány jako zemědělský půdní fond a dále se člení jednak na plochy zemědělsky obhospodařované, jednak na pozemky, které sice nejsou dočasně obdělávány, ale v minulosti byly aktivně obhospodařovány a s jejich zemědělským využitím se *pro futuro* nadále počítá.³³⁷ Pozemky zemědělsky obhospodařovanými zákonodárce rozumí ornou půdu, chmelnice, vinice, zahrady, ovocné sady a trvalé travní porosty (typicky louky a pastviny). Z toho jednoznačně největší rozlohu má orná půda, která zabírala k 31. 12. 2018 celkem 2 951 395 hektarů (37,42 % rozlohy státu, jinak cca 70,21 % plochy zemědělských pozemků). Na druhém místě se pak umísťují trvalé travní porosty, pokrývající plochy o rozloze 1 011 095 hektarů (12,82 % rozlohy státu, cca 24,05 % plochy zemědělských pozemků). Chmelnice, vinice, zahrady a ovocné sady dohromady oproti tomu zabírají zanedbatelnou výměru – ke konci roku

³³⁵ DAMOHORSKÝ, Milan. Ochrana půdy v právu. *České právo životního prostředí*, 2016, roč. 16, č. 4 (42), s. 9, pozn. č. 2.

³³⁶ Souhrnné přehledy o půdním fondu z údajů katastru nemovitostí České republiky. *Český úřad zeměměřický a katastrální* [online]. Praha, 2019 [cit. 20. 1. 2020].

³³⁷ Srov. § 1 ZOZPF. Vymezení zemědělského půdního fondu je o něco širší, když zahrnuje i 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.

2018 to bylo celkem 241 236 hektarů (3,06 % rozlohy státu, cca 5,74 % plochy zemědělských pozemků). Pro srovnání lesní pozemky tvořily 33,90 % rozlohy půdy, vodní plochy 2,11 %, ostatní plochy 9,01 % a zhruba 1,68 % našeho území bylo k 31. 12. 2018 v kategorii zastavěné plochy a nádvoří.

Na první pohled nevypadá tento stav nijak znepokojivě, nicméně k 1. 4. 1966³³⁸ zabíraly zemědělské pozemky 4 514 133 hektarů plochy nynější České republiky, tedy o 310 407 hektarů více, což je pro představu pokles o více než šestinásobek dnešní rozlohy hlavního města Prahy (49 600 ha) v časovém rozmezí přibližně 52,5 let. K ještě markantnějšímu poklesu došlo u nejvýznamnějšího zástupce z této kategorie, tedy u samotné orné půdy, jež zabírala k 1. 4. 1966 plochu 3 351 570 hektarů, úbytek zde tedy dosáhl k 31. 12. 2018 stavu 400 175 hektarů (více než osminásobku aktuální rozlohy metropole).³³⁹ K mírnému nárůstu došlo u trvalých travních porostů o 60 955 hektarů, stejně tak lze dlouhodobě zaznamenat růst plochy lesních pozemků – ve sledovaném období došlo k nárůstu o 73 764 hektarů.³⁴⁰

Při meziročním srovnání let 2017 a 2018³⁴¹ je v případě orné půdy znát setrvalý klesající trend, když jí sice přibýlo 1 034,16 hektaru, ale na druhou stranu došlo za stejné období k úbytku o 8 242,68 hektaru. Ve finále tedy zmizelo za rok 2018 celkem 7 208,52 hektaru orné půdy České republiky, plocha srovnatelná se skoro 1 762 Václavskými náměstími. Dlužno říci, že větší část ploch klasifikovaných jako orná půda byla přeměněna na jiný druh zemědělského pozemku, přesně 5 493,47 hektaru. Lesním pozemkem se nově stalo 442,36 hektaru. Tyto ostatní zemědělské a lesní pozemky jsou však využívány jinak, ať už jde o produkci určitých konkrétních druhů plodin nebo dřeva či pastvu dobytka, a v porovnání s ornou půdou je jejich využití limitované. Přes 290 hektarů orné půdy bylo nově meziročně začleněno do kategorie zastavěných ploch a nádvoří,³⁴² přičemž se zpravidla na těchto plochách počítá s trvalým zábořem půdy a nadobro díky tomu zmizí orná

³³⁸ V době přijímání předchozího zákona o ochraně zemědělského půdního fondu č. 53/1966 Sb. (účinnosti nabyl ke dni 1. 9. 1966).

³³⁹ Souhrnné přehledy, op. cit., s. 17.

³⁴⁰ Jinou otázkou je ovšem stav těchto lesů. Srov. DAMOHORSKÝ, 2016, op. cit., s. 14 a 15.

³⁴¹ Souhrnné přehledy, op. cit., s. 18.

³⁴² Zohledněn i meziroční úbytek zastavěných ploch ve prospěch orné půdy, jenž činil 2,65 hektaru a je tudíž v porovnání s tím celkem zanedbatelný.

půda o rozloze odpovídající téměř 71 Václavským náměstím. Její skutečný trvalý zábor bude ovšem ještě o dost vyšší, neboť k markantnímu přesunu došlo i z kategorie orné půdy do kategorie ostatních ploch – po odečtení jejich úbytku ve prospěch orné půdy jde o 1 607,21 hektaru (cca 393 Václavských náměstí). I tyto ostatní plochy přitom jsou mnohdy ve finále zastavěny, zejména stavbami dopravní infrastruktury.

Dále je nezbytné si uvědomit, že půda zdaleka není ve všech oblastech stejně kvalitní. Rozlišujeme celkem 26 různých půdních typů.³⁴³ Nejúrodnějším půdním typem jsou černozemě, které se vyskytují zejména v nížinách s teplejším podnebím (asi 11 % zemědělské půdy), nejrozšířenější jsou poté v tuzemsku kambizemě (hnědé půdy), které se rozkládají na přibližně 45 % rozlohy zemědělského půdního fondu.³⁴⁴ Přitom však jen asi 9 % zemědělské půdy je hodnoceno jako velmi až vysoce produkční. Téměř polovina zemědělské půdy (48 %) je hodnocena jako méně až velmi málo produkční a až 32 % zemědělského půdního fondu představují produkčně málo významné až nevýznamné půdy.³⁴⁵ Kvalitu zemědělské půdy zohledňuje § 3 odst. 5 ZOZPF, který rozlišuje celkem 5 tříd ochrany zemědělského půdního fondu, přičemž půdy I. třídy jsou nejcennější, hodnota půd V. třídy je pak nejnižší.³⁴⁶ Prováděcí vyhláška Ministerstva životního prostředí č. 48/2011 Sb. poté přiřazuje k jednotlivým třídám ochrany BPEJ, na jejichž základě se určí konkrétní cena dané půdy.³⁴⁷ Bonitovaná půdně ekologická jednotka vyjadřuje pětimístným číselným kódem hlavní půdní a klimatické podmínky mající vliv na produkční schopnost zemědělské půdy a její ekonomické ohodnocení.³⁴⁸

³⁴³ NOVOTNÁ, DOUBRAVOVÁ, VOLTR, op. cit., s. 2.

³⁴⁴ K charakteristice dalších významných půdních typů srov. ŠNOBL, Josef, Josef PULKRÁBEK a kol. *Základy rostlinné produkce*. Praha: Česká zemědělská univerzita, 2007, s. 18.

³⁴⁵ Situační a výhledová zpráva – půda. *eAgri* [online]. Praha: Ministerstvo zemědělství, 2018, s. 6 [cit. 20. 1. 2020].

³⁴⁶ K bližší slovní specifikaci jednotlivých tříd ochrany viz body 1–5 metodického pokynu Ministerstva životního prostředí k odnímání půdy ze zemědělského půdního fondu OOLP/1067/96.

³⁴⁷ Dle přílohy č. 4 vyhlášky Ministerstva financí č. 441/2013 Sb., k provedení zákona o oceňování majetku (oceňovací vyhlášky).

³⁴⁸ § 8 odst. 4 ZoPÚ. V podrobnostech srov. § 2 vyhlášky Ministerstva zemědělství č. 227/2018 Sb., o charakteristice bonitovaných půdně ekologických jednotek a postupu pro jejich vedení a aktualizaci.

II.1.2 Ochrana plošné výměry zemědělské půdy

Přirozeně základním právním předpisem, kde budeme hledat vodítka pro plošnou ochranu půdy, je ZOZPF. Jeho § 4 jasně vyjadřuje, že k odnímání jakékoli půdy ze zemědělského půdního fondu by mělo docházet jen v nezbytných případech. Pro nezemědělské účely je nutné použít především nezemědělskou půdu, nezastavěné a nedostatečně využívané pozemky v zastavěném území nebo na nezastavěných plochách stavebních pozemků staveb mimo tato území, stavební proluky a plochy získané zbořením přežilých budov a zařízení (rekultivace tzv. brownfieldů). Když už má dojít k odnětí určité další plochy ze zemědělského půdního fondu, pak je třeba primárně využít zastavitelné plochy, půdu horší kvality (tedy nižších tříd ochrany). Je třeba postupovat citlivě, tedy co nejméně narušovat již existující poměry v území. Odnětí by mělo vždy být realizováno v co nejmenším rozsahu. Bude-li odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu jen dočasné, pak by měly být pozemky následně opět navráceny zemědělskému využití, je potřebné vytvářet plány rekultivace dočasně zabraných ploch. Tyto zásady je nutné mít na zřeteli jak v rámci koncepčních, tak realizačních činností podle zvláštních právních předpisů (srov. § 5–8 ZOZPF).

Zvýšené ochrany požívají nejkvalitnější půdy I. a II. třídy. Pripadá-li do úvahy zábor půdy náležející do těchto skupin, pak by správní orgán v určitém konkrétním správním procesu (nejen orgán ochrany zemědělského půdního fondu při vydávání souhlasu s odnětím půdy) měl zvlášť posuzovat, zda veřejný zájem, v jehož důsledku k odnětí půdy dojde (např. zájem na obraně státu, na budování infrastruktury, na hospodářském rozvoji, ale i třeba na zachování jiné cenné složky životního prostředí, kupř. významného krajinného prvku), výrazně převažuje nad veřejným zájmem na ochraně těchto nejcennějších součástí zemědělského půdního fondu. Bližší kritéria, jakými úvahami by se měl řídit, ovšem v ZOZPF nejsou uvedena. Kromě toho obsahuje zákon poměrně velké množství výjimek, kdy se k tomuto poměrování vůbec přistupovat nemusí. Tak zůstane stranou v řadě případů zejména v rámci územního plánování (viz dále) – konkrétně v případech již vymezených (stabilizovaných) ploch v platné územně plánovací dokumentaci (§ 4 odst. 4 ZOZPF), u veřejné dopravní a technické infrastruktury v koridoru vymezeném zásadami územního rozvoje, u záměrů umístěvaných na zastavitelné

ploše vymezené zásadami územního rozvoje či u zastavitelných ploch vymezených v platném územním plánu, což bude velmi častá výjimka (srov. § 9 odst. 5 ZOZPF). Poměrování nebude nutné ani v případě těžby ve stanovených dobývacích prostorech a při vyhledávání a průzkumu nerostů ve stanovených průzkumných územích (§ 9 odst. 5 ZOZPF *in fine*). Dle Frankové jsou výjimky stanoveny velmi široce a k zákonodárcem předvídanému poměrování zájmů bude docházet spíše ojediněle,³⁴⁹ s čímž lze souhlasit. Zajištění ochrany kvantity půdy tímto mechanismem není dostatečné. Jak navrhuje zmíněná autorka, mohl by představovat řešení do určité míry režim zákazu záborů nej kvalitnější zemědělské půdy, jejíž množství je velmi omezené, s tím, že by bylo možné povolit z něj výjimku. Ovšem opět by bylo vhodné nastavit alespoň rámcová kritéria pro možnost jejího udělení.

Nástrojem orgánů ochrany zemědělského půdního fondu (zejména obecních úřadů obcí s rozšířenou působností v případě záborů do 1 hektaru včetně a krajských úřadů u záborů do 10 hektarů včetně) k jeho přímé ochraně před odnětím je vydávání souhlasu s dočasným či trvalým odnětím půdy ze zemědělského půdního fondu, který má povětšinou podobu závazného stanoviska (srov. § 21 ZOZPF), jelikož se stává podkladem pro následný povolovací proces.³⁵⁰ Ve vydaném souhlasu orgán ochrany zemědělského půdního fondu zejména vymezí, kterých pozemků nebo jejich částí se tento souhlas týká a stanoví další podmínky nezbytné k zajištění adekvátní ochrany zemědělského půdního fondu, příp. schválí plán rekultivace.

Se zábořem zemědělské půdy je spojen ekonomický nástroj – finanční odvod za odnětí půdy.³⁵¹ Už v rámci souhlasu s odnětím půdy dojde k vymezení, zda budou předeepsány odvody a určí se jejich výše, i když toliko orientačně. K odnětí zemědělské půdy dochází totiž teprve faktickým konáním, zpravidla provedením skřívky kulturních vrstev půdy. Až po faktickém zahájení realizace záměru, o kterém se dozví na základě písemného oznámení povinného k platbě odvodů, může orgán ochrany zemědělského půdního fondu

³⁴⁹ FRANKOVÁ, Martina. Plní zákon o ochraně zemědělského půdního fondu svůj účel? *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*, 2019, roč. 65, č. 3, s. 41 a 42.

³⁵⁰ U některých záměrů souhlas k odnětí není třeba – srov. § 9 odst. 2 ZOZPF.

³⁵¹ ŠVARCOVÁ, Kateřina. Odvody za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu – nepřímý nástroj udržitelného užívání půdy. In: DAMOHORSKÝ, FRANKOVÁ, SOBOTKA, op. cit., s. 47–73.

stanovit konečnou výši odvodů. Činí tak v samostatném správním řízení, kdy musí v souladu se zásadou vyšetřovací aktivně zjišťovat míru faktického záboru. K vyměření by měl přistoupit až ve chvíli, kdy lze důvodně předpokládat, že již nedojde k další úpravě záboru půdy.³⁵² Přitom kritéria pro určení výše odvodu jsou jasně stanovena v příloze k ZOZPF, správní orgán nedisponuje při určení výše odvodu žádným správním uvážením.³⁵³

Z ukládání odvodů však existují četné výjimky. Jednak jde o skupinu záměrů, které jsou úplně osvobozeny od odvodů, jednak o záměry, u nichž dojde k modifikaci standardního způsobu výpočtu odvodu. Úplně osvobozeny od odvodů jsou, vyjma řady záměrů ve prospěch životního prostředí, kupř. i stavby státních drah, dálnic, silnic a místních komunikací, včetně jejich součástí a příslušenství, určité stavby zemědělské prvovýroby, cyklistické stezky či vodní nádrže. Přitom naprostá většina výjimek se uplatní bez ohledu na třídu ochrany dané půdy. Specifikem je v tomto ohledu jen využití pozemků k lesnímu hospodaření, konkrétně u zalesnění se výjimka vztahuje pouze na pozemky ve IV. a V. třídě ochrany, u změny druhu pozemku na lesní pozemek se způsobem využití pozemek určený k plnění funkcí lesa potom na III.–V. třídu ochrany. Výčet úplných výjimek ze stanovení odvodu v § 11a odst. 1 ZOZPF je kritizován jako nepřiměřeně široký.³⁵⁴

K modifikaci výpočtu dochází takovým způsobem, že se do něj nezahrne ekologická váha negativního vlivu na určité hodnotné součásti životního prostředí, jež se dle části B přílohy k ZOZPF uplatní typicky u zvláště chráněných území, avšak též u zdrojů vody či mimo zastavitelné plochy. Ekologická váha vlivu se nepoužije při výpočtu odvodů za zemědělskou půdu odňatou ze zemědělského půdního fondu na plochách výroby a skladování určených k tomuto účelu zásadami územního rozvoje nebo vydaným územním plánem, které byly schválené do 31. 12. 2014 a k tomuto dni platné, na plochách určených k podpoře vyváženého a dynamického hospodářského rozvoje státu podle zákona č. 72/2000 Sb., o investičních pobídkách, či u rodinných domů včetně souvisejících staveb umístěvaných na jednom stavebním

³⁵² PETRMICHL., Václav. Aktuální otázky ukládání odvodů za odnětí zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu. *České právo životního prostředí*, 2017, roč. 17, č. 2 (44), s. 49–51; srov. i rozsudek NSS ze dne 22. 5. 2014, č. j. 9 As 175/2012-25.

³⁵³ Srov. rozsudek NSS ze dne 7. 3. 2018, č. j. 8 As 207/2016-33.

³⁵⁴ FRANKOVÁ, 2019, op. cit., s. 43.

pozemku, pokud je stavebníkem fyzická osoba a rodinný dům má sloužit bytové potřebě stavebníka. Snižování odvodů bez výjimky je v takových případech přinejmenším sporné.

V souvislosti s plošnou ochranou půdy nelze nezmínit aktuální poslanecký návrh na změnu některých ustanovení ZOZPF (sněmovní tisk 515),³⁵⁵ který stojí dnes na počátku procesu projednávání v Poslanecké sněmovně. Návrh přináší tři základní změny. Předně jde o to, že kritérium poměřování přenáší přímo do návěti § 4 odst. 1 ZOZPF, tudíž ho zdánlivě vztahuje na půdy všech tříd ochrany od nejkvalitnějších až po ty nejméně kvalitní. Za povšimnutí stojí, že veřejný zájem na záboru má v takovém případě *převažovat* nad veřejným zájmem na ochraně zemědělské půdy, přitom však zůstává beze změny specifická úprava v odst. 3, kdy se u nejceněnějších půd vyžaduje, aby veřejný zájem na záboru *převažoval výrazně*. Současně zůstávají zachovány všechny výjimky z poměřování u nejkvalitnějších půd. Vztah těchto dvou ustanovení není jasný. Zákonodárce byl jistě veden dobrým záměrem na ochraně půdy, ovšem paradoxně by došlo k neproporcionálnímu zesílení ochrany půdy horší kvality, neboť ustanovení § 4 odst. 3 ZOZPF by nejspíše bylo při jeho zachování třeba považovat za *lex specialis* a návrh nijak neřeší zakotvení nějakých výjimek ve vztahu k půdám III.–V. třídy ochrany. Je přitom žádoucí, aby nejvyšší ochranu měly právě nejceněnější půdy. Přinejmenším ustanovení § 4 odst. 4 a § 9 odst. 5 ZOZPF by nebylo možné při zakotvení nové podoby § 4 odst. 1 ZOZPF nejspíš aplikovat. Pro správní orgány by v praxi také bylo tehdy velmi složité bez bližších vodítek odhadnout hranici mezi situací, kdy veřejný zájem na záboru převažuje, resp. výrazně převažuje (nutná podmínka u nejkvalitnějších půd).

Dle důvodové zprávy „bude možné odnímat pouze zemědělskou půdu méně kvalitní, tedy nižší ochranné třídy“. Toto tvrzení navozuje, že v předkládaném návrhu nalezneme úplný zákaz odnímání některých půd. V předkládaném návrhu ovšem pro toto tvrzení nenalezneme oporu – jednak zůstal zachován beze změny § 4 odst. 3 ZOZPF, kromě toho sice došlo v § 4 odst. 1 písm. b) ZOZPF k záměně slova „přednostně“ za „pouze“, ovšem v návěti zůstala relativizující částice „především“. Nadto není zřejmé, kterých půd konkrétně by se případný zákaz záboru měl týkat. Lze se domnívat,

³⁵⁵ Legislativní proces dostupný z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&t=515>

že předkladatelé měli na mysli přinejmenším zemědělskou půdu zařazenou do I. třídy ochrany, už půda II. třídy ochrany, přestože požívá vyšší ochrany, může být v konkrétním případě ovšem tou méně kvalitní.

Další novinkou je písm. f) v rámci § 9 odst. 8 ZOZPF týkajícího se náležitostí souhlasu s odnětím půdy ze zemědělského půdního fondu. Podle něj by musel orgán ochrany zemědělského půdního fondu vždy při udělení souhlasu se zábořem současně uložit povinnost nahradit zemědělskou půdu odnímanou ze zemědělského půdního fondu minimálně ve stejné výměře půdou k zemědělské činnosti nevyužívanou, ležící ladem nebo zastavěnou neužívanými a zchátralými stavbami, a tuto zrehabilitovat. Myšlenka je opět v jádru dobrá a není nikterak nová.³⁵⁶ Není ovšem dost dobře možné uložit tuto povinnost plošně každému subjektu. K jejímu zakotvení by bylo vhodné přistoupit, ovšem za určitých podmínek, které by měly především zohledňovat možnosti každého konkrétního žadatele či dané lokality (existence vhodných pozemků).

Třetí podstatnou změnou by bylo citelné navýšení výše odvodů v důsledku změny tzv. koeficientu třídy ochrany, kterým se násobí základní sazba odvodů za odnětí půdy.³⁵⁷ Tyto koeficienty jsou aktuálně stanoveny v závislosti na kvalitě půdy na hodnoty 9 pro půdu I. třídy, 6 pro půdu II. třídy, 4 pro půdu III. třídy a 3 pro půdu IV. a V. třídy. Návrh počítá s desetinásobnými hodnotami (90, 60, 40, 30, 30). Navýšení by mohlo přispět zvláště u velkých podnikatelských záměrů ke snaze o jejich umístění ve větší míře na nezemědělskou půdu, ovšem opět není vhodné sahat k takovému skokovému navýšení ve vztahu ke všem žadatelům bez rozdílu, mělo by mezi nimi být diferencováno.

Závěrem je třeba avšak opět připomenout, že úvaha o tom, zda dojde či nedojde k udělení souhlasu s odnětím půdy ze zemědělského půdního fondu a zda bude či nebude stanoven za zábor zemědělské půdy odvod a v jaké výši, má své místo až ve chvíli, kdy se potenciální stavebník rozhodne shromažďovat podklady pro podání žádosti o vydání územního rozhodnutí, případně územního souhlasu, v souladu s vydanou územně plánovací dokumentací. Je třeba se tedy podívat ještě o úroveň výše – do fáze územního plánování podle stavebního zákona.

³⁵⁶ DAMOHORSKÝ, 2016, op. cit., s. 14.

³⁵⁷ Základní sazba odvodu se zjistí tak, že se cena zemědělské půdy podle ocenění BPEJ vynásobí ekologickou vahou ovlivnění příslušného faktoru životního prostředí.

II.1.3 Územní plánování a posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí

Územní plánování, koncepční proces, odehrávající se na celostátní, krajské i lokální úrovni, jehož cílem je v souladu s principem udržitelného rozvoje stanovit předpoklady pro optimální využití území, hraje v procesu ochrany půdy zásadní roli.³⁵⁸ V rámci udržitelného rozvoje se projevuje snaha o citlivé vyvážení hospodářských, sociálních a ekologických zájmů. Územní plánování musí ctit hodnoty a podmínky specifické pro každé území a vyhodnocovat dopady plánovaných změn mj. i s ohledem na životní prostředí. Zachování příznivého životního prostředí, jehož je půda neodmyslitelnou součástí, není tedy samozřejmě jediným posuzovaným faktorem, ovšem má značný význam. K úkolům územního plánování patří i ochrana území před negativními vlivy záměrů a navrhování případných kompenzačních opatření. Zákon výslovně zdůrazňuje, že by měly být v rámci územního plánování uplatňovány poznatky i z oboru ekologie.

Hlavně se zaměřím na územní plány přijímané na obecní úrovni, které jsou bezprostředním závazným podkladem pro rozhodování o území. Pokud nějaký dokument jasně označí určitý konkrétní pozemek za zastavitelnou plochu, je to většinou právě územní plán obce. Úkolem orgánů obce jako orgánů územního plánování je mj. koordinovat veřejné i soukromé záměry změn v daném území, výstavbu a jiné činnosti ovlivňující jeho rozvoj. Důležitý je dovětek v § 18 odst. 1 StavZ, dle kterého je třeba pamatovat i na podmínky života budoucích generací. Kromě toho, že obecní orgány pečují o všestranný rozvoj území obce a o potřeby jejích občanů, musí při plnění svých úkolů chránit též veřejný zájem na ochraně životního prostředí, tedy včetně půdy. Není ovšem snadné vždy všem těmto požadavkům dostát.

Konkrétně z hlediska ochrany půdy vystupuje do popředí velký – a poměrně obtížně řešitelný – problém (nejen) České republiky spočívající v tom, že řada důležitých sídelních center (Praha, Brno, Ostrava, Hradec Králové, Pardubice, Olomouc, Přerov, Prostějov, Znojmo, Břeclav atd.) se historicky nachází právě v nížinách s nejúrodnější půdou. Počet obyvatel těchto měst se přitom zvyšuje, jelikož jim život zde nabízí vícero pracovních

³⁵⁸ Srov. § 18 a 19 StavZ.

i volnočasových příležitostí, v jejich okolí se poté množí i nejrůznější investiční projekty. S tím ovšem zase nevyhnutelně souvisí i fakt, že se tato města rozrůstají do svého bezprostředního okolí a dochází k dalším a dalším záborům půdy.

Při přípravě územních plánů se střídá samostatná a přenesená působnost obcí, kdy zastupitelstvo vydává pokyn k přípravě dokumentace či její změny, následně ji obecní úřad s pomocí projektantů pořizuje a pak zastupitelstvo rozhodne v ideálním případě o jejím vydání. Je třeba zdůraznit, že při pořizování a projednávání návrhu územního plánu musí mít pořizovatelé a projektanti na zřeteli zásady plošné ochrany zemědělské půdy, které vyplývají z § 4 ZOZPF.³⁵⁹ Musí být navrženo a řádně zdůvodněno takové řešení, které je z hlediska ochrany zemědělského půdního fondu nejvýhodnější. Jak konstatují opakovaně správní soudy,³⁶⁰ nepostačuje pouze povšechné odůvodnění vztahující se k územnímu plánu jako celku, v němž nejsou uvedeny úvahy ohledně nezbytnosti zabrat zemědělskou půdu v konkrétní ploše (příp. skupině ploch v určité lokalitě) pro sledovaný konkrétní účel.

Za pozornost stojí ustanovení § 55 odst. 4 StavZ, jež omezuje vymezování dalších zastavitelných ploch při změnách již existujících územních plánů podmínkou prokázat nezbytnost potřeby jejich vymezení. Přičemž je třeba jasné, přezkoumatelné zdůvodnění nutnosti. Lze citovat z judikatury, že nestačí „*obecné konstatování o nemožnosti využití již dříve vymezených zastavitelných ploch a potřebě vymezit plochy jiné. Obec (...) musí v potřebné a přezkoumatelné míře podrobností zdůvodnit nejen to, které zastavitelné plochy jsou dosud nevyužity a proč je použít k nové výstavbě nelze, ale i to, proč se u konkrétních pozemků mění jejich charakteristika z nezastavitelných na zastavitelné, a proč se jeví být vhodnou náhradou za pozemky nevyužit.*“³⁶¹ Obec musí vyhodnotit i předpokládané důsledky tohoto řešení.³⁶²

Orgány ochrany zemědělského půdního fondu uplatňují k územnímu plánu a jeho změnám svá stanoviska. V rámci těchto stanovisek hodnotí především dosavadní využití ploch nezemědělské půdy v řešeném území, především nezastavěných a nedostatečně využitých pozemků v současně zastavěném

³⁵⁹ K podrobnější argumentaci stran zohlednění § 4 odst. 3 ZOZPF srov. FRANKOVÁ, 2019, op. cit., s. 40.

³⁶⁰ Z judikatury např. rozsudek NSS ze dne 6. 6. 2013, č. j. 1 Aos 1/2013-85.

³⁶¹ Rozsudek NSS ze dne 20. 12. 2017, č. j. 6 As 214/2017-69.

³⁶² Rozsudek NSS ze dne 8. 11. 2017, č. j. 8 As 25/2017-67.

území obce, využití zemědělské půdy na nezastavěných částech stavebních pozemků a enkláv zemědělské půdy v zastavěném území obce, využití ploch získaných odstraněním budov a zařízení a využití stavebních proluk či využití ploch, které byly pro potřeby rozvoje sídel orgánem ochrany zemědělského půdního fondu již v minulosti odsouhlaseny. Dále analyzují vliv změn na strukturu a funkci krajiny, vodní poměry, míru erozního ohrožení a samozřejmě i kvalitu dané půdy. Měly by se zaměřit na celkovou nezbytnost odnímání dalších ploch zemědělské půdy.³⁶³ Ačkoli jde o „pouhé“ stanovisko, jeho obsah je pro územní plán závazný [srov. § 4 odst. 2 písm. b) StavZ]. Půjde o závazný podklad, nikoli o „závazné stanovisko“, které se váže pojmově na správní rozhodnutí. Přezkum takového závazného podkladu není možný postupem dle § 149 SpŘ.³⁶⁴ V případě rozporu mezi orgány územního plánování, stavebními úřady a dotčenými orgány, jakož i mezi dotčenými orgány navzájem, se postupuje podle § 136 odst. 6 SpŘ, tedy bude se postupovat přiměřeně podle § 133 SpŘ řešícího spory o věcnou příslušnost. Primárně půjde o vzájemné vyjednávání zúčastněných stran, v němž se budou snažit najít všeobecně akceptovatelný kompromis.³⁶⁵ Záleží tak ve výsledku na specifikách konkrétního případu, ale mnohdy i na jednotlivých osobách, kdo dokáže lépe prosadit svůj postoj, což pro ochranu půdy mnohdy nedopadne dobře. Kdyby se nedařilo dosáhnout dohody, bude situaci řešit ve finále až vláda, k tomu ovšem bude docházet jen velmi zřídka.

Existuje i další proces, ve kterém může dojít současně ke komplexnímu posouzení vlivů územně plánovací dokumentace na všechny složky životního prostředí ve vzájemných souvislostech – oním procesem je posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí (tzv. proces SEA) dle ZEIA s procesními odchylkami zakotvenými ve StavZ. Tento proces je součástí posuzování vlivů koncepce na udržitelný rozvoj území ve smyslu StavZ (srov. § 19 odst. 2 StavZ).³⁶⁶

³⁶³ Srov. čl. II metodického pokynu Ministerstva životního prostředí k odnímání půdy ze zemědělského půdního fondu OOLP/1067/96.

³⁶⁴ Rozsudek NSS ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 2/2008-62.

³⁶⁵ FRANKOVÁ, 2019, op. cit., s. 41.

³⁶⁶ Jak se pozastavuje Pekárek, v platné právní úpravě ale nenajdeme žádná vodítka pro posuzování vlivů návrhů koncepcí z hlediska ostatních dvou pilířů udržitelného rozvoje – hospodářského a sociálního. Srov. PEKÁREK, Milan. Územní plánování jako nástroj ochrany životního prostředí. In: DIENSTBIER, Filip (ed.). *Nástroje ochrany životního prostředí – role práva*. Olomouc: Univerzita Palackého, 2011, s. 184.

V závislosti na typu územně plánovací dokumentace k němu pak dochází fakultativně, což platí pro územní plány, nebo obligatorně, což je specifikem zásad územního rozvoje.³⁶⁷ Zda dojde v případě konkrétního územního plánu nebo jeho změny k procesu SEA, to záleží na tom, jestli krajský úřad, který bude u územních plánů zároveň i úřadem příslušným k realizaci posouzení (u zásad územního rozvoje je příslušným úřadem ministerstvo životního prostředí), dospěje na základě posouzení kritérií dle přílohy č. 8 ZEIA (srov. § 47 odst. 3 StavZ a § 10i odst. 2 ZEIA) k závěru o nutnosti jeho realizace. Nemá zde možnost volného uvážení.³⁶⁸ K posouzení typicky dojde tehdy, pokud lze předpokládat, že územně plánovací dokumentace stanoví rámec pro umístění záměrů podléhajících posouzení podle přílohy č. 1 ZEIA (bez ohledu na kategorii),³⁶⁹ ze zákona bude nutné k posouzení přistoupit i v situaci, když orgán ochrany přírody nevyhloučí možný významný vliv na lokalitu soustavy Natura 2000. Bude se tedy jednat vždy o podstatnější změny územního plánu, u kterých lze předpokládat možnost negativního vlivu na životní prostředí.

Východiskem procesu SEA je stanovisko k návrhu koncepce podle § 10g ZEIA (tzv. stanovisko SEA), ze kterého může vyplývat nesouhlas s navrhovanou koncepcí, návrh na změny a doplnění, případně také návrh kompenzačních opatření a opatření ke sledování vlivů provádění koncepce. Slabinou je však jeho závaznost. Na rozdíl od závazného stanoviska při posuzování vlivů záměrů (proces EIA), které se musí odrazit ve výrokové části rozhodnutí vydávaného v navazujícím řízení, je stanovisko SEA „jen“ stanoviskem. Jeho závaznost je ryze procesní – to znamená, že v rámci procesu musí být zásadně vydáno, jeho existence je běžně podmínkou pro schválení příslušné územně plánovací dokumentace.³⁷⁰ Chybí u něj ale hmotněprávní (obsahová) závaznost – StavZ sice vystupuje v procesu jako *lex specialis*, ale § 10g ZEIA se přiměřeně použije (srov. § 10i ZEIA). Mimoto jak § 37 odst. 6 StavZ v případě zásad územního rozvoje, tak § 50 odst. 5 StavZ

³⁶⁷ Stejně tak dochází povinně k posouzení vlivu politiky územního rozvoje na životní prostředí, která není striktně vzato ale územně plánovací dokumentací.

³⁶⁸ Komentář k § 47. In: POTĚŠIL, Lukáš, Aleš ROZTOČIL, Klára HRUŠOVÁ a Martin LACHMANN. *Stavební zákon – online komentář*. 5. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016.

³⁶⁹ Srov. rozsudek NSS ze dne 30. 10. 2008, č. j. 9 Ao 2/2008-62.

³⁷⁰ I procesní závaznost je částečně oslabená – výjimku představuje případ, kdy příslušný úřad své stanovisko nevydává v zákonem předpokládané ani v prodloužené lhůtě, pak lze územně plánovací dokumentaci vydat i bez něj.

v případě územního plánu explicitně stanovují, že nejde o stanovisko podle § 4 odst. 2 StavZ, čímž je vyloučena eventuální úvaha nad tím, zda nepůjde o závazný podklad ve smyslu písm. b) tohoto ustanovení. Stanovisko SEA je tudíž třeba zohlednit, ovšem orgán územního plánování se od něj může odchýlit, pokud takovou odchylku zdůvodní, i když problémem bude v praxi preciznost takového odůvodnění. Krokem správným směrem jistě je, že od 1. 11. 2017³⁷¹ musí také být spolu se samotnou koncepcí zveřejněno i prohlášení, obsahující zejména informaci o zohlednění požadavků a podmínek vyplývajících ze stanoviska SEA, odůvodnění výběru určité varianty, pokud byl návrh koncepce zpracován ve variantách či informaci o přijatých opatřeních pro zajištění sledování a rozboru vlivů (monitoringu) koncepce na životní prostředí a veřejné zdraví podle § 10h ZEIA.

V právním řádu již dnes ale můžeme naléznout případ, kdy má stanovisko k posouzení vlivu koncepce rovněž hmotněprávní závaznost.³⁷² Touto vlastností je nadáno u tzv. naturových koncepcí, tedy koncepcí, které by mohly samostatně či ve spojení s jinými koncepcemi výrazně negativně ovlivnit evropsky významnou lokalitu nebo ptačí oblast (lokality soustavy Natura 2000). K jeho vydání je příslušný orgán ochrany přírody a činí tak postupem dle § 45i ZOPK.³⁷³ Ke schválení koncepce může dojít zásadně jenom tehdy, pokud nebude mít významný negativní vliv na předmět ochrany (odst. 8). Pokud ho koncepce přesto má a neexistuje-li variantní řešení bez významného negativního vlivu, pak lze schválit maximálně nejšetrnější variantu. Současně však musí být dány naléhavé důvody převažujícího veřejného zájmu a musí dojít před schválením koncepce k uložení kompenzačních opatření, které do ní budou promítnuty (odst. 9). Kompenzačními opatřeními pro účely koncepce se přitom rozumí zajištění možnosti nahradit lokalitu dotčenou realizací koncepce v obdobném rozsahu a kvalitě a se stejnou mírou závaznosti a konkrétnosti, jakou má schvalovaná koncepce nebo její jednotlivé části. U nejcennějších stanovišť je režim ještě přísnější, jelikož jsou u nich přímo vymezeny naléhavé důvody převažujícího veřejného

³⁷¹ Novela ZEIA zákonem č. 326/2017 Sb.

³⁷² DVOŘÁK, Libor. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Komentář*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2018, s. 188 a 189.

³⁷³ Výjimku představují územně plánovací dokumentace, které se posuzují podle StavZ (srov. § 45i odst. 2 ZOPK).

zájmu. Zásadně půjde jen o důvody týkající se veřejného zdraví, veřejné bezpečnosti nebo příznivých důsledků nesporného významu pro životní prostředí (srov. odst. 10).

Domnívám se, že podobné připuštění určité hmotněprávní závaznosti stanoviska SEA v rámci procesu zpracovávání územně plánovacích dokumentací by mohlo přispět k efektivnější ochraně půdy (případně i dalších složek životního prostředí). Ohledně konkrétních kritérií pro materiální závaznost se lze inspirovat § 45i ZOPK. Schválení koncepce – zvláště územního plánu – by v takovém případě bylo možné pouze tehdy, pokud nebude mít významný negativní vliv na předmět ochrany, tedy nedojde jeho schválením k citelnému (nevratnému) zásahu do zemědělského půdního fondu. Pokud by se záboru nebylo možné vyhnout realizováním jiné varianty uspořádání poměrů v území, potom by bylo možné schválit toliko variantu, která by byla ve vztahu k půdě nejšetrnější. Stejně tak by se dala uplatnit i podmínka kumulativní přítomnosti některého z naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu – může jít o zájem na ochraně veřejného zdraví či veřejné bezpečnosti. Kompenzační opatření by připadala v úvahu pouze omezeně (srov. problémy nastíněné výše v souvislosti s poslaneckým návrhem na změnu ZOZPF). Přísnost režimu by bylo nepochybně vhodné diferencovat na základě kvality dotčené zemědělské půdy, kdy přinejmenším pro půdy I. a II. třídy ochrany by se mohla uplatnit všechna či většina právě nastíněných omezení.

II.1.4 Dílčí závěr

Půda představuje globálně jednu z nejhodnotnějších složek životního prostředí, podle toho by s ní mělo být i nakládáno. Reálně tomu tak však není a mnohdy je zatěžována nad únosnou míru, není-li pohlcena zástavbou zcela. Podíl zemědělské půdy setrvale klesá i v Česku, a to bez ohledu na její kvalitu. Ačkoli by měla být plošná výměra zemědělské půdy chráněna při všech typech činností, mnohdy má tato ochrana trhliny v podobě nejrůznějších výjimek a omezených režimů.

Zásady pro plošnou ochranu zemědělského půdního fondu, jak je zná § 4 ZOZPF, by měly být respektovány jak při činnostech koncepčního, tak i realizačního charakteru. Základním východiskem z nich plynoucím je,

že k dalším záborům zemědělské půdy lze přistupovat jenom tehdy, pakliže je to nezbytné. Pokud už se zákonodárce rozhodne pro ochranu těch nejceněnějších půd, pak by neměl záhy tuto ochranu relativizovat zakotvením řady výjimek. Je potřeba stanovit skutečně efektivní nástroj pro ochranu půdy, např. režim výjimek ze zákazu záborů. Dojde-li přesto k odnětí půdy, lze ho spojit s finančním odvodem. Opět platí, že výjimky z jejich ukládání v plné (částečné) výši by měly být omezeny na minimum. Rozhodne-li se zákonodárce k novele ZOZPF, pak k ní musí přistoupit pečlivě a zhodnotit skutečné dopady provedených změn, nestačí jen vepsat pár slov, ale je třeba organicky je zakomponovat do zákonného textu a vždy se zamýšlet nad jejich důsledky. Má-li být půda chráněna efektivně, musí se tak dít už ve fázi územního plánování, kdy se skutečně rozhoduje o budoucím uspořádání daného území. Pokud počítá územně plánovací dokumentace s dalšími zábory zemědělské půdy, musí se v odůvodnění důkladně vypořádat s tím, proč je to nezbytné. Nestací povšechná konstatování. Zástupci orgánů ochrany zemědělského půdního fondu sice předkládají pořizovatelům závazné podklady, ale mnohdy zájem na ochraně půdy stejně ustoupí v rámci hledání kompromisu do pozadí kvůli jiným veřejným (ale často i soukromým) zájmům. Často je součástí procesu pořízení koncepčního dokumentu i posouzení jeho vlivu na životní prostředí jako celek (proces SEA). Stanovisko, které je jeho výsledkem, ovšem není hmotněprávně závazné. K větší ochraně půdy by mohlo přispět, kdyby mělo stanovisko SEA k územně plánovacím dokumentacím alespoň nějakou obsahovou závaznost pro orgány územního plánování.

Nejvíce však půdu ochráníme tehdy, pokud si naplno uvědomíme její hodnotu a promítneme ji do svého každodenního počínání...

II.2 Podmínky vymezování nových zastavitelných ploch

Následující kapitola si klade za cíl obeznámit čtenáře se systémem ochrany zemědělské půdy z hlediska územního plánování a obohatit diskurs k novému stavebnímu zákonu (dále jen „NSZ“)³⁷⁴ právě z pohledu územního

³⁷⁴ Návrh stavebního zákona. *Apps.odok.cz* [online]. Úřad vlády České republiky, 2020 [cit. 30. 5. 2020]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNB9HX8DA>

plánování a možnosti využívání zemědělského půdního fondu k jiným než zemědělským účelům.

Další části této kapitoly vycházejí ze dvou skutečností. Obě by si zasloužily samostatnou polemiku, tu ovšem nebylo úmyslem autora učinit součástí této kapitoly.

První ze skutečností je, že každá nemovitost je unikátní. Z toho plyne, že vlastník nemovitosti by mohl být v monopolním postavení z hlediska jejího užívání. Monopol vlastníka na užívání nemovitosti je ovšem limitován právem veřejným, stěžejně stavebním právem a v něm sledovanými omezeními za účelem ochrany veřejných zájmů, mimo jiné zájmu na ochraně zemědělské půdy.

Druhou skutečností je, že ačkoliv se ochraně zemědělské půdy systematicky věnuje pozornost zákonodárce již od 50. let 20. století, jeví se tato ochrana často nedostatečná. Ostatně řada kapitol obsažených v této monografii obsahuje postesky na nedostatky ochrany zemědělské půdy.

II.2.1 Dosavadní vývoj právní úpravy

Prvním zákonem sloužícím k ochraně zemědělské půdy byl zákon č. 48/1959 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, který byl záhy nahrazen zákonem č. 53/1966 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu. Na něj navázalo stanovení intravilánu dle vyhlášky č. 97/1966 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o ochraně zemědělského půdního fondu. V této vyhlášce se dostal do právního řádu pojem intravilán, který je bez bližšího rozvedení jakýmsi záchytným bodem územního plánování do dnešních dnů, viz § 2 odst. 1 písm. d) StavZ a obdobně řeší vymezení zastavěného území návrh nového stavebního zákona. Intravilán v původním pojetí z roku 1966 vychází z potřeb velkokapacitního zemědělství a do zastavěného území zahrnuje „i pozemky, které jsou zemědělskou půdou, nevytváří však se zemědělským půdním fondem souvislý celek (jsou od něho odděleny souvislou zástavbou nebo zabíhají do zastavěné části a jsou trvalově i rozlohově nevhodné k zemědělskému obhospodařování mechanizačními prostředky“. Předpoklad stavebního zákona, že vymezení intravilánu k 1. 9. 1966 je možné nalézt v mapách evidence nemovitostí, a že by bylo možné se tímto údajem v dnešní době řídit při územním rozhodování je bohužel významně nadnesený. V mezidobí

od roku 1966 došlo nejenom ke značnému rozvoji jednotlivých sídel (měst a obcí), významnému zpřesnění v mapování a digitalizaci mapových děl, ale v řadě obcí byl intravilán vyznačen s mnohaletým zpožděním. Ostatně nelze se tomu divit, když mapy evidence nemovitostí počaly vznikat teprve v návaznosti na zákon č. 22/1964 Sb. o evidenci nemovitostí.

Ochrana zemědělského půdního fondu se od počátku své existence soustředila na možnosti využívání půdy zemědělským účelům. Zemědělský půdní fond byl chráněn jako výrobní prostředek a od počátku do něj patřily pozemky bezprostředně nesloužící zemědělské výrobě, avšak pro ni nepostradatelné. Využívání zemědělské půdy pro výstavbu bylo významně omezeno administrativními nástroji a ekonomicky, odvody za odnětí zemědělské půdy jejímu účelu. Na územní plánování byl vznesen požadavek na součinnost se zemědělskými správními orgány, vyhodnocování ztrát na zemědělské výrobě předpokládaným odnětím zemědělského půdního fondu a prokázání, že navrhované řešení je z hlediska celospolečenských zájmů s přihlédnutím k ztrátám na zemědělské výrobě nejvýhodnější. Územní rozhodnutí pak nešlo vydat bez předchozího souhlasu s odnětím zemědělské půdy zemědělské výrobě.

II.2.2 Stávající stav

Ochrana zemědělské půdy ZOZPF pokračovala v nastoleném trendu administrativních a ekonomických nástrojů pro omezení využívání zemědělského půdního fondu pro nezemědělské účely. Nadále zde najdeme požadavek na územní plánování vyhodnotit předpokládané důsledky navrhovaného řešení na zemědělský půdní fond, *a to zpravidla ve srovnání s jiným možným řešením*, viz § 5 odst. 1 in fine ZOZPF a povinnost orgánu ochrany zemědělského půdního fondu uplatnit stanovisko k územně plánovací dokumentaci a návrhu vymezení zastavěného území. Ochrana zemědělského půdního fondu z hlediska územního plánování počíná právě vymezením zastavěného území a zastavitelných ploch. Stavební zákon jako integrující předpis umožňuje prolomení ochrany zemědělského půdního fondu pro účely zastavění po srovnání řešení, často s tzv. nulovou variantou. Významné omezení, které věcně právně stavební zákon obsahoval, byla povinnost prokázat nemožnost využití již vymezené zastavitelné plochy při návrhu vymezení nových

zastavitelných ploch. Uvedená poměrně přísná formulace byla ve stavebním zákoně zmírněna relativně recentní novelou (zákon č. 225/2017 Sb.) na znění „*Další zastavitelné plochy lze změnou územního plánu vymezit pouze na základě prokázaní potřeby vymezení nových zastavitelných ploch*“, čímž zákonodárce snížil míru ochrany zemědělské půdy. Takové změkčení podmínek změn územně plánovací dokumentace lze vnímat jako hrozbu pro ochranu zemědělské půdy i jako odpověď na extrémní omezování obcí v jejich rozvoji.

S extrémí se setkal i autor této kapitoly, jak na úrovni požadavků na odůvodňování potřebnosti zastavitelných ploch pro rozvoj obce ze strany krajského úřadu při projednávání územních plánů jednotlivých obcí, tak i v judikatuře, např. Krajský soud v Hradci Králové – pobočka Pardubice, rozsudkem ze dne 29. 5. 2019, č. j. 52 A 33/2019-64, na základě domnělého pochybení v procesu pořizování změny územního plánu přes souhlas orgánu ochrany zemědělského půdního fondu zrušil část změny územního plánu směřující k využití zemědělské půdy pro zemědělskou prvovýrobu ve formě stájového chovu skotu.

II.2.3 Perspektivu nového návrhu stavebního zákona

Potřeba nové právní úpravy byla již v samotném věcném návrhu stavebního zákona postavena spíše na dojmech než exaktních datech. Pro srovnání si autor této kapitoly pomáhá daty Ministerstva pro místní rozvoj, které není autorem věcného návrhu ani paragrafového návrhu nového stavebního zákona, a to pravidelně vydávanou Analýzou stavu na úseku územního plánování a stavebního řádu, Analýzou 2015–2017.³⁷⁵

Z hlediska územního plánování lze v Analýze stavu na úseku stavebního řádu a územního plánování 2015–2017 od Ministerstva pro místní rozvoj zjistit, že celkový počet obcí, které k 1. 1. 2017 vydaly územní plán po 1. 1. 2007, tedy za deset let účinnosti stavebního zákona činí 2982, územní plány staršího data má 637 obcí, ostatní z 6258 obcí územně plánovací dokumentace nemají. Z podrobnějších čísel lze zjistit, že problém nezměněných „starých územních plánů“ podle stavebního zákona z roku 1976 se převážně týká

³⁷⁵ Analýza 2015 – 2017: Analýza stavu na úseku územního plánování a stavebního řádu. Ministerstvo pro místní rozvoj ČR [online]. Praha, červen 2019 [cit. 30. 5. 2020]. Dostupné z: http://www.uur.cz/images/1-uzemni-planovani-a-stavebni-rad/analiza/2017/analiza/01-III_Analyza_2015-2017_2019-08-06.pdf

Středočeského kraje, v němž poměr „nových“ a „starých“ územních plánů činil 474:403. Platnost územních plánů vydaných podle stavebního zákona z roku 1976 se ve stavebním zákoně již dvakrát prodloužila, až do roku 2023. Z hlediska územního plánování tak nelze z ničeho usuzovat, že by na území ČR docházelo k systémovému problému s vydáním územně plánovací dokumentace podle stavebního zákona, případně k ohrožení stability územního plánování brzkým koncem platnosti „starých“ územních plánů.

Návrh věcného záměru také zásadně kritizuje stávající stav tvrzením o přesopřilíšné rozvřtvenosti procesů umožňujících umístění a povolení staveb. Dále je zde tvrzeno přesopřilíš samostatných opravných prostředků, průtahy a nejistoty. Těmto tvrzením bohužel přímo odporuje analýza činnosti stavebních úřadů z Analýzy stavu na úseku stavebního řádu a územního plánování 2015–2017 od Ministerstva pro místní rozvoj. Z této analýzy mimo jiné plyne, že počet vydaných územních souhlasů, tedy nejjednodušších forem umístění konkrétní stavby mezi lety 2014–2017, tvořil 62–67 % všech rozhodnutí stavebních úřadů, obdobně souhlasy s ohlášením stavby jako nejednodušší forma povolení výstavby tvořily v uvedeném období 52–54 % úkonů stavebních úřadů. Současně významně narůstal počet vydaných územních souhlasů sloučených s vydáním souhlasu s provedením ohlášené stavby z 14 347 až na 17 919, obdobně v tomto období došlo k nárůstu počtu vydání územního rozhodnutí a stavebního povolení ve spojeném řízení z 13 614 až na 20 315. Vše shora uvedené se děje i přesto, že v ČR existuje smíšený model výkonu veřejné správy a v rámci správních řízení jsou vyžadována závazná stanoviska dotčených orgánů jako svého druhu „malá rozhodnutí“, proti nimž se nelze samostatně odvolat. Z uvedených dat ministerstva pro místní rozvoj v žádném případě nelze usuzovat na téměř zhroucení systému povolování staveb, o němž chce přesvědčit své čtenáře věcný záměr stavebního zákona. Obdobně je s daty na štiřu i hodnocení dopadů regulace návrhu stavebního zákona, která explicitně nepředpokládá žádný dopad na životní prostředí, ačkoli návrh pokračuje například ve snižování míry ochrany zemědělské půdy.

Z paragrafového znění NSZ, které je k dispozici v elektronické knihovně připravované legislativy, samozřejmě nelze zcela jistě předvídat veškeré aplikační výsledky, s nimiž bude ČR konfrontována, je ovšem možné si učinit

částečný úsudek na základě dosavadního vývoje a textace jednotlivých navrhovaných ustanovení.

Návrh stavebního zákona z hlediska územního plánování přichází s několika podstatnými změnami. Pro potřeby této kapitoly považuji za stěžejní, že návrh zcela upouští od explicitního vyjádření povinnosti úřadu územního plánování, projektanta územního plánu a obce učinit součástí návrhu změn územních plánů zdůvodnění potřeby vymezení nových zastavitelných ploch z hlediska ochrany zemědělské půdy. Tímto krokem nejenomže dojde k úplnému upuštění zahrnutí této povinnosti do stavebního zákona, ale je otázkou, zda z hlediska zkrácení pořizování územně plánovací dokumentace úplným vynecháním fáze společného projednání s dotčenými orgány bude vůbec možné zajistit ochranu zemědělského půdního fondu formou stanoviska dotčeného orgánu, jež posléze vyhodnotí pořizovatel a určený zástupce obce. Případné řešení rozporů se stanoviskem orgánu ochrany zemědělského půdního fondu, který zůstává mimo nový sjednocený stavební úřad, autoritativně rozhodne právě stavební úřad, po toliko konzultaci ústředního orgánu ochrany zemědělského půdního fondu. Teprve správní praxe ukáže, nakolik podrobně bude stavební úřad vyžadovat odůvodnění záboru další zemědělské půdy pro potřeby výstavby.

Případné násobení negativního efektu zabírání zemědělského půdního fondu může přinést další novinka obsažená v NSZ. Tou je návrh náhrad za změnu v důsledku územně plánovací činnosti. Navržené náhrady za případné znemožnění zastavitelnosti nevyužitých zastavitelných ploch mají být nárokovatelné za změny provedené do 10 let od nabytí účinnosti územně plánovací dokumentace, která zastavění dotčeného pozemku ke stanovenému účelu poprvé umožnila. Do této desetileté doby se nezapočítává doba jakýchkoliv dočasných omezení výstavby, např. doba trvání stavební uzávery, ale pravděpodobně ani doba trvání požadavku na územní studie jako podmínky rozhodování v území. Po uplynutí doby 10 let náleží náhrada vlastníku pozemku ještě v případě, že změnou územního plánu došlo ke zjevně neproporcionálnímu nebo bezdůvodnému omezení jeho vlastnického práva. Uvedená koncepce náhrad fakticky zmrazí stávající stav územně plánovací dokumentace, z níž bude pro jednotlivé obce a města prakticky nemožné, s ohledem na veřejné finance, odstraňovat dlouhodobě nevyužité

zastavitelné plochy. Absurdita tohoto návrhu řešení dokonale vynikne v kontrastu s tím, že návrh nového stavebního zákona počítá s povolováním výstavby ve lhůtě 60 dní i v konfliktních a náročných případech. Vedle této náhrady NSZ předpokládá i náhradu za zvýšení hodnoty v území. Tato náhrada by sice měla potenciál dalšího ekonomického nástroje v ochraně zemědělského půdního fondu, její paragrafové znění ovšem není souladné s ústavním pořádkem, když nestanovuje žádné její parametry a vše ponechává na obcích, které za tímto účelem můžou vydat vyhlášku, v níž stanoví výši náhrad. Jak tuto výši náhrad stanovit nediskriminačním způsobem a zároveň tak, aby omezila pouze stavební podnikatele a neomezila obyvatele obcí, kteří v nich mají rodové kořeny a často mají zájem stavět obydlí pro své potomky na svých rodinných pozemcích na území obce, z NSZ neplyne. Uvedené se zřejmě stane novou velkou výzvou pro jednotlivé starosty a starostky obcí, kteří jsou voleni právě obyvateli vlastních obcí. V tomto politickém kontextu lze spíše předpokládat, že pozitivního vlivu na ochranu zemědělské půdy nebude náhradami za zvýšení hodnoty v území dosaženo.

II.2.4 Dílčí závěr

Cílem této kapitoly bylo představit stávající stav a perspektivy souboje územního plánování a ochrany zemědělského půdního fondu. Stávající legislativa i její připravovaná změna systematicky usilují o ochranu zemědělské půdy. Míra ochrany zemědělské půdy ve stávajícím stavebním zákoně a v jeho předpokládaném nástupci je zásadně odlišná.

První podstatnou změnou je upuštění od explicitní limitace rozšiřování zastavitelných ploch v územně plánovacích dokumentacích – absence ustanovení obdobného stávajícímu § 55 odst. 4 stavebního zákona. Územní plány budou nadále vyhodnocovat potřeby rozvoje v území a tyto konfrontovat s ochranou zemědělské půdy dle ustanovení § 5 ZOZPF, rozhodující slovo ovšem bude mít stavební úřad.

Druhou podstatnou změnou je zakonzervování územně plánovacích dokumentací podle stavebního zákona a extrémní znejistění obcí, v nichž se nepodařilo vydat územně plánovací dokumentaci podle stavebního zákona a územně plánovací dokumentace podle zákona z roku 1976 v nich přestane platit nabytím účinnosti nového stavebního zákona. Extrémní konzervace

územních plánů podle stavebního zákona bude výsledkem náhrad za změnu v důsledku územně plánovací činnosti, jež přinesou institut náhrady újmy po dobu 10 let od nabytí účinnosti územně plánovací dokumentace v případě omezení zastavitelnosti dotčeného pozemku, a naopak institut náhrady za zvýšení hodnoty v území při začlenění pozemku do zastavitelné plochy.

Kupodivu v návrhu nové právní úpravy absentuje integrace orgánu ochrany zemědělského půdního fondu do stavebního úřadu s předpokladem, že nadále bude vyžadováno stanovisko tohoto úřadu a jeho vypořádání v přípravě nové územně plánovací dokumentace.

Pokračování stávajícího způsobu ochrany zemědělského půdního fondu v podobě neústupnosti orgánu ochrany při snaze o rozšiřování zastavitelných ploch tedy s novým stavebním zákonem může narazit na limity rozvoje území obce. Předmětný střet, vyjádřený penězi v náhradách za změnu v důsledku územně plánovací činnosti, buď ochromí systém územního plánování a rozvoje obcí, které nebudou mít peníze na odstranění nevyužitých zastavitelných ploch anebo dojde k vyčerpávání veřejných prostředků na odstraňování problematických rozhodnutí předchozích zastupitelstev v podobě vymezení nevyužitelných a nevyužitých zastavitelných ploch pro zachování zemědělské půdy a volné krajiny. Poslední alternativou, kterou pravděpodobně prosadí rozhodující stavební úřad je vítězství zájmu na zastavitelnosti území nad zachováním zemědělské půdy a volné krajiny rozšiřováním zastavitelných ploch. K tomuto scénáři bude mít stavební úřad veškerou potřebnou pravomoc a je pravděpodobné, že k tomu bude tlačěn samosprávou jednotlivých obcí a měst s ohledem na nedostatek veřejných peněz pro účely náhrad při odstraňování nevyužívaných či nevyužitelných zastavitelných ploch.

Z pohledu autora této kapitoly je stávající stav, přes některé absurdní zkušenosti s aplikací stávající právní úpravy pro účely ochrany zemědělského půdního fondu i zachování volné a prostupné krajiny vhodnější než nabízené nové pojetí stavebního práva v novém stavebním zákoně. Eskalace konfliktu mezi rozvojem obce a zachováním zemědělské půdy pro další generace stěží přinese pozitivní výsledky v ochraně zemědělské půdy.

II.3 Regubliny jako prostředek územně plánovací regulace využívání a ochrany území

Následující kapitola je zaměřena na podivuhodný případ Územního plánu Pec pod Sněžkou (dále rovněž jako „ÚP“), který obsahoval úpravu tzv. regublin³⁷⁶ i přes poměrně jasně vyjádřená stanoviska správních soudů a Krajského úřadu Královéhradeckého kraje nevylučuje, ve kterých lze nalézt tu a tam zmínky o nezákonnosti některých částí zmíněného územního plánu.

Členění kapitoly sleduje linii od zakotvení regublin v ÚP s uvedením jejich funkce a postavení tohoto institutu ve vztahu k ochraně a regulaci půdy a území. Následuje ukázka z procesní praxe ve smyslu soudního přezkumu instrumentu, který si kladl za cíl mimo jiné ochraňovat půdu a regulovat území, nicméně mu to nechtělo být zcela umožněno. Konečně se upře pozornost na NSZ a jeho pohled na podobný systém stanovení podmínek využití území v územních plánech.

Půda je považována za nejzákladnější složku životního prostředí (společně s vodou a ovzduším), která zároveň tvoří předpoklad pro všechny činnosti člověka. Zákonodárce upravuje aktivitu a jednání člověka na půdě v podstatě neustále.³⁷⁷ Základními zákony a nástroji k úpravě vztahů k půdě a území³⁷⁸ jsou StavZ, zejména oblast územního plánování, a ZEIA prostředí. Nejedná se zde pouze o zemědělskou půdu, ale i o půdu jako prostředek k činnosti člověka, jak bylo uvedeno výše. Půda jako pojem není vymezena v žádném právním předpise. Obecně vzato jde o nejsvrchnější část zemského povrchu.³⁷⁹

Půda je chráněna na základě základních principů právní ochrany. Jde o princip ochrany ekologických funkcí půdy. Zde je třeba mít na paměti, že při jakémkoli zamýšleném využití půdy (např. zastavění) se musí vážit skutečnost propojení půdy s ostatními složkami životního prostředí. Další z principů ochrany je princip racionálního hospodaření s půdou, který navazuje a doplňuje předchozí princip ochrany. S půdou je třeba nakládat racionálně

³⁷⁶ Regulační bubliny nebo také regubliny jsou územně plánovací nástroj sloužící k regulaci území v ÚP. Dále v textu lze pozorovat vysvětlení tohoto pojmu.

³⁷⁷ JANČÁŘOVÁ, Ilona a kol. *Právo životního prostředí: zvláštní část*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2015, s. 163.

³⁷⁸ Tvoří koncepční základ pro území, který rozvádí další právní předpisy.

³⁷⁹ JANČÁŘOVÁ, 2015, op. cit., s. 164–165.

a využívat ji s ohledem na skutečnost, že může dojít k nenapravitelné škodě nebo poškození. Princip prevence úzce odkazuje na spojitost koncepčních nástrojů s využíváním území,³⁸⁰ jelikož životní prostředí, a jeho složky, jsou vždy vázány na území. Koncepčními nástroji se rozumí především územně plánovací činnosti.³⁸¹

Základními otázkami kapitoly jsou: zda a jakým způsobem mají regulace podobné regublinám potenciál chránit půdu a území jakožto složku životního prostředí,³⁸² a zda Ústavní soud svým nálesem této formě regulace napomohl.

II.3.1 Regubliny v územním plánu

Zastupitelstvo města Pec pod Sněžkou vydalo³⁸³ dne 13. 12. 2011 ÚP formou opatření obecné povahy č. j. 12/52/11/Tom, čímž odstartovalo jednak regulaci území své obce a vzápětí také soudní turistiku. Pořizovatelem byl Městský úřad Pec pod Sněžkou³⁸⁴ a ÚP se dotýká katastrálních území Pec pod Sněžkou, Velká Úpa I a Velká Úpa II. Zpracovatelem, nebo chcete-li projektantem,³⁸⁵ byl Roman Koucký architektonická kancelář, s. r. o.³⁸⁶ ÚP v určitých lokalitách (ve dvou ze čtyř celkem) stanovuje podmínky využití území prostřednictvím regublin, což představuje nástroj, jak mírnit zástavbu území a tím nezpůsobit její znehodnocení nadužíváním nebo podobnými činnostmi s negativními dopady. Obě lokality upravené regublinami se nachází ve zvláště chráněném území dle § 14 an. ZOPK, resp. v KRNP a v ochraně NATURA 2000. Tímto vznikají pro obec vyšší nároky na náročnost pořízení územního plánu, která musí tuto ochranu zohlednit. O to se mají snažit právě regubliny.

³⁸⁰ Ibid., s. 166–167.

³⁸¹ PEKÁREK, Milan a kol. *Právo životního prostředí. I. díl*. 2. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2009, s. 198.

³⁸² JANČÁŘOVÁ, 2015, op. cit., s. 167.

³⁸³ Zastupitelstvo obce vydává v samostatné působnosti územní plán dle § 6 odst. 5 písm. c) StavZ.

³⁸⁴ Pořizovatel územního plánu je vymezen § 6 odst. 1 písm. a) StavZ.

³⁸⁵ Projektant dle § 158 an. StavZ.

³⁸⁶ Územní plán Pec pod Sněžkou – textová část. *Pec pod Sněžkou* [online]. [cit. 30. 5. 2020]. Dostupné z: <http://www.pecpodsněžkou.cz/uzemni-plan/>. Roman Koucký je v současnosti vedoucím Kanceláře Metropolitního plánu – zpracovatele rozpořizovaného Metropolitního plánu.

Cílem mělo být vytvoření nástroje, který by přímo odpovídal specifickým nárokům území Pece pod Sněžkou a chránil jej před nadměrnou zástavbou, nadužíváním území a tím znehodnocování půd a dále z urbanistického hlediska měl zachovat roztroušený charakter zástavby ve vymezených lokalitách, především mimo „centrum“ obce a to takovým způsobem, který nebude příliš svazovat a stanovovat přesné polohy budoucích objektů v území a zároveň se bude doplňovat s dalšími zákonnými i z ÚP vycházejícími regulacemi. Prostředkem k dosažení cíle měla být regulace použitelná do různě složitého terénu, který lze očekávat v horských podmínkách. ÚP v textové části popisuje jako jeden z důvodů vzniku regubliny nemožnost pro Pec pod Sněžkou pořídit a vydat regulační plán, který by v kontextu a celistvosti komplexně řešil dané území.

Regublinu tvoří kružnice (2D verze), popř. bublina (3D verze) opsaná kolem stavby nebo souboru staveb (střed kružnice se určí podle těžiště souboru staveb), jejíž velikost nebo objem je odvislý od objemu a výšky stavby nebo souboru staveb. Následně prostor uvnitř bubliny tvoří jakési nedotknutelné území, ve kterém není (nemělo by) být možné postavit jiný objekt. Tot' ve zjednodušené verzi podoba instrumentu.

II.3.1.1 Zpracování regubliny

„Pořízení“ regubliny se skládá ze 4 fázového procesu:

V první fázi je stanovena velikost vnitřního prostoru bubliny, nebo kružnice opsané okolo objektů, na základě určeného koeficientu do podoby, aby vyhovovala zamýšlené ochraně a regulaci území. Pro příslušné lokality je vytvořen graf s hodnotami, na základě kterých dochází k výpočtu. Pravidla pro určování rozměrů regublin se v této fázi jeví být pevně stanovena a jejich úprava je možná pouze formální změnou ÚP.

Druhou fází představoval vývoj počítačového softwaru, který by vyhodnocoval vstupy ve formě parametrů záměru investora s grafy vytvořenými v první fázi. Správce programu je Městský úřad Pece pod Sněžkou. Mělo by docházet k objektivním výstupům, které nelze ovlivnit, a jsou propočítávány pouze na základě dopředu známých čísel. Výsledek vyhodnocení může mít v zásadě pouze dvě podoby. Buď záměr lze realizovat, protože se vleze do systému regublin, nebo jej realizovat nelze. V této fázi je podstatný objem a výška záměru, jiné vlastnosti záměru zde zřejmě nehrají větší roli.

Ve třetí fázi dochází ke zveřejnění počítačového softwaru, aby každý, kdo zamýšlí zrealizovat záměr, mohl tento nechat vyhodnotit počítačovým programem regublin, zda je možné jej realizovat.

Pokud investor dojde až do čtvrté fáze zpracování své osobní regubliny, může svůj úspěch oslavit o 100 % vyšším správním poplatkem za návrh na vklad do katastru nemovitostí.³⁸⁷ Předtím je třeba obdržet všechna vyžadovaná povolení od územního rozhodnutí nebo územního souhlasu až po kolaudační souhlas nebo kolaudační rozhodnutí. Tímto okamžikem se stává regublina platnou součástí regulačního systému ÚP a je závazná pro ostatní.

II.3.2 Z Pece přes Brno do Hradce

V této kapitole je pohled zaměřen na soudní spor vyvolaný obcí Pec pod Sněžkou jako důsledek vydání opatření obecné povahy KÚHK ze dne 27. 10. 2014, č. j. 2604/UP/2014/Ji-14, kterým byly zrušeny vybrané části ÚP. Kapitola je rozdělena po vzoru kauz Davida Ratha do dvou větví. Ve vedlejší jsou pouze pro zasazení celého sporu do kontextu stručně uvedeny důvody, které vedly soudy ke zrušení částí ÚP mimo regubliny. V hlavní větví jde o spor ve věci regublin.

II.3.2.1 Vedlejší větev

1. ÚP požadoval, aby veškerá projektová dokumentace byla zpracovávána výhradně autorizovanými architekty podle zákona č. 360/1992 Sb., o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě.
2. ÚP obsahoval vyloučení zjednodušených postupů podle § 95 (zjednodušené územní řízení), § 96 (vydání územního souhlasu), § 103 (stavby, terénní úpravy, zařízení a udržovací práce nevyžadující stavební povolení ani ohlášení) a § 104–108 (ohlašování jednoduchých staveb, terénních úprav, zařízení a udržovacích prací) stavebního zákona ve znění účinném do dne nabytí účinnosti zákona č. 420/2011 Sb., o změně některých zákonů v souvislosti s přijetím zákona o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim.

³⁸⁷ Od 1. 1. 2020 činí poplatek za přijetí návrhu na zahájení řízení o povolení vkladu do katastru nemovitostí 2 000 Kč. Nicméně se v celém stavebním procesu jedná o drobnost.

3. Pro bytové domy zavedl ÚP nutnost vydání souhlasného stanoviska s jejich výstavbou zastupitelstvem města Pec pod Sněžkou s odkazem na § 136 odst. 2 SpŘ, který upravuje postavení samosprávného celku jako dotčeného orgánu ve věcech práva na samosprávu.

Tyto pasáže zrušil KÚHK výše zmíněným opatřením obecné povahy z důvodu jejich nezákonnosti. Pec pod Sněžkou podala návrh na zrušení opatření obecné povahy podle § 101a an. SŘS.

Krajský soud v Hradci Králové (dále rovněž jako „KS“) rozhodl o návrhu rozsudkem ze dne 21. 6. 2017 č. j. 30 A 76/2017-44, kterým návrh zamítl. Ad 1. uvedl, že není možné paušálně vymezit architektonicky nebo urbanisticky významné stavby, ale je třeba je vymezit individuálně a náležitě odůvodnit. Stejně tak Ad 2. nelze vyloučit zjednodušené povolovací procesy. Oba postupy vysvětlovala Pec pod Sněžkou jako stanovování podmínek pro využití ploch a koridorů dle § 43 odst. 1 stavebního zákona, který má být interpretován extenzivně. S tím se KS neztotožnil a navíc dodal, že v situaci, kdy předmět řízení splňuje dikci ustanovení o zjednodušených postupech, pak se musí správní orgán těmito řídit, jinak by šlo o porušení zákona. Ad 3. KS upozornil, že se jedná o porušení zásady zákazu zneužití pravomoci dle § 2 odst. 2 SpŘ, jelikož si nelze přivlastnit územním plánem postavení dotčeného orgánu. Navíc obec je dle § 85 odst. 1 písm. b) stavebního zákona účastníkem územního řízení, z čehož plyne, že nemůže zároveň stát v pozici dotčeného orgánu.

Nejvyšší správní soud potvrdil rozsudkem ze dne 27. 9. 2017, č. j. 4 As 138/2017-41, rozhodnutí KS a doplnil, že územní plán musí být v souladu s právními předpisy, což dle názoru NSS z důvodů kroků ad 1. až ad 3. nebyl, a zároveň stanovil, že územní plán je především koncepční dokument, který nemá za cíl upravovat postavení subjektů v řízeních podle stavebního zákona.

Konečně ÚS nálezem ze dne 14. 5. 2019, sp. zn. III. ÚS 3817/17 (dále rovněž jako „Nález“), ve výše uvedené argumentaci soudů neshledal extrémní vybočení z výkladových pravidel s ústavní relevancí. Přesto Ústavní soud obě soudní rozhodnutí zrušil.

II.3.2.2 Hlavní větev

KS uvedl ve shodě s KÚHK, že regulace prostřednictvím regublin neodpovídá náležitostem, které na územní plány klade vyhláška č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a o způsobu evidence územně plánovací činnosti (dále rovněž jako „Pětistovka“) v části I, odst. 1 písm. f) přílohy č. 7, kde je uvedeno, že územní plán musí obsahovat stanovení podmínek pro využití ploch s rozdílným způsobem využití s určením hlavního využití, přípustného využití, nepřípustného využití, podmíněně přípustného využití a dále stanovení podmínek prostorového uspořádání. Dle KS se ÚP tomuto pravidlu zcela vyvaroval, když namísto toho vytvořil systém regublin. Další námitka směřovala k faktickému obcházení § 90 StavZ, když soulad záměru žadatele s územně plánovací dokumentací nevyhodnocuje stavební úřad, ale výše v kapitole II.2.1.1 *Zpracování regubliny* uvedený počítačový program. K čemu tedy stavební úřad? Konečně poslední námitka KS se týkala neformalizovaného procesu změny, kterou provádí ÚP sám na základě doplňování regublin a mění tak podmínky. Změny územní plánu se ale mohou provádět pouze na základě § 55 stavebního zákona.

NSS potvrdil rozhodnutí KS a dodal, že obcím není poskytnut neomezený instrumentář k regulaci svého území, ale tento je stanoven v příloze č. 7 části I, odst. 1 písm. f) Pětistovky. V opačném případě by dle NSS docházelo k vytváření nesrovnatelných územních plánů, což by bylo složitější pro adresáty územních plánů, kteří by se (hypoteticky) setkávali s rozličnou úpravou území často v sousedních obcích. Uvedené by zřejmě dle NSS občany uvedlo v šok, jelikož jsou již zvyklí na srozumitelný a přehledný právní řád České republiky.

ÚS výše zmíněné nesdílí. Nálezem zrušil obě soudní rozhodnutí. Opatření obecné povahy vydané KÚHK nebylo zrušeno z důvodu minimalizace dopadu Nálezu do činnosti jiných orgánů veřejné moci. ÚS porovnával principy ingerence moci výkonné a práva samosprávných celků na samosprávu. Zásah státu prostřednictvím přezkumu opatření obecné povahy je přípustný pouze tehdy, jestliže to ochrana zákona nezbytně vyžaduje; počínání obce musí být v nepochybném rozporu se zájmy chráněnými zákonem. Tento test přiměřenosti obecné soudy neučinily podle představ ÚS, resp. při svém

rozhodování dostatečně nezohlednily právo samosprávného celku na samosprávu. K argumentu soudů, že ÚP mění sám sebe, ÚS konstatuje, že pouze dochází k jeho naplňování a mění se jen jeho předmět, tedy území. Dle ÚS není na překážku, aby se v 21. století využíval k regulaci území software. ÚP naplňuje § 18 odst. 1, resp. jej touto regulací neporušuje, ale sleduje stanovené cíle. Dále ÚS vyslovil, že oba soudy dostatečně nezohlednily zvláštnosti území, které se nachází v KRMAP a toto tvoří objektivní složitost situace pořizování územně plánovací dokumentace ve vztahu k ochraně přírody a krajiny, zvláště chráněných území a obecně ochrany životního prostředí, což má opět přesah do ústavní roviny (čl. 7 zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky a čl. 35 LZPS). Konečně pokud obec přijme územní plán jako výsledek svého práva na samosprávu a tento obsahuje regulační prvky nevymenované v Pětistovce, ale zároveň není regulace v rozporu se zákonem (především s § 43 a 18 StavZ), pak nelze takové jednání obce označit bez dalšího za vybočující z rámce práva na samosprávu, pokud nezasahuje do věci, jejichž regulace má celostátní význam, tedy nikoli význam pro konkrétní územní společenství občanů.

Zde dochází k nárazu na pojem právní jistoty a předvídatelnosti práva, jakož i dotváření práva soudy (ÚS). Veskrze jde o to, zda ÚS vydal nález, který byl předvídatelný, a zda přispívá či nepřispívá možnost obcí stanovit vlastní regulační instrumenty v územních plánech³⁸⁸ k předvídatelnosti práva a tím k právní jistotě. Interpretace norem v soudních sporech nemusí vždy nutně cílit k dosažení právní jistoty, ale může sledovat jiná řešení jako je spravedlnost nebo správnost.³⁸⁹ Naplnění principu právní jistoty lze sledovat v případech, pokud je jednak právo samo o sobě poznatelné, rozpoznatelné a srozumitelné (tedy poznatelné v praktickém smyslu směrem k adresátům právních norem) a jednak v případech, pokud je realizovatelné (zde ve smyslu předvídatelnosti rozhodování orgán aplikující právo jako jsou soudy).³⁹⁰

³⁸⁸ Nerespektování dikce vyhlášky.

³⁸⁹ STELMACH, Jerzy. Může být právní interpretace zárukou právní jistoty? In: GERLOCH, Aleš, Jan TRYZNA a Jan WINTR (eds.). *Metodologie interpretace práva a právní jistota*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012, s. 142–143.

³⁹⁰ BARTOSZ, Brozek. Právní jistota jako strukturální stabilita. In: GERLOCH, TRYZNA, WINTR, 2012, op. cit., s. 145.

Nazíráno z praktického pohledu územního plánování jako celku lze dle názoru autora považovat vydání Nálezu za správné s přihlédnutím k výše vymezenému důvodu rozhodování soudů z hlediska správnosti.³⁹¹ Jde o posouzení dvou skutečností, tj. na jedné straně dodržení dikce vyhlášky (Pětistovky) a na straně druhé ústavně zakotvené právo územního samosprávného celku na samosprávu. ÚS by měl odmítnout stížnost pro zjevnou neopodstatněnost, především pokud zásah orgánu veřejné moci vůbec nesměruje do základním právem regulované sféry,³⁹² což se zde zrušením částí ÚP KÚHK stalo. Územní plán je vydáván formou opatření obecné povahy, které samo má obsahovat předvídatelná „ustanovení“. Vzhledem k tomu, že ÚP je poznatelný a realizovatelný, lze jej za těchto okolností považovat za správný. A to mimo jiné i ve světle toho, že jej vydává zastupitelstvo obce v samostatné působnosti. K tomu je třeba dodat, že zastupitelstvo má příležitost tvořit svoji vůli na základě komunálních voleb. Není nemožné, aby se občané obce v příštích volbách rozhodli, že chtějí územní plán změnit a zvolit jiné zastupitelstvo, které změnu přislíbí.

Věc je nyní zpět u KS.

II.3.3 Dílčí závěr

Na otázky položené v úvodu lze odpovědět ano a ano.³⁹³ Nicméně na první otázku nelze odpovědět pouze ano. Regulační nástroje podobné regulbinám mají potenciál chránit nejen půdu, ale i ostatní složky životního prostředí. Je pak otázkou konkrétního nastavení nástroje. Kladná vlastnost možnosti obce vybrat si regulační prvek spočívá ve flexibilitě, kterou mohou, ale také nemusí obce využít a ušít si územní plán na míru. Nelze předpokládat, že by se strhla lavina prapodivných územních regulací, ve kterých se nikdo nevyzná a každý územní plán by byl zcela jiný. Ale je to příležitost pro samosprávu zvolit si, co může vyhovovat danému území, které může být z nějakého důvodu specifické nebo pod zvláštní ochranou. Nález ÚS proto dle autora má potenciál přispět k větší volnosti samospráv při volbě formy

³⁹¹ Správnost ovšem za splnění formálních náležitostí přípustnosti ústavní stížnosti a dalších náležitostí.

³⁹² ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Ústavní stížnost*. 1. vyd. Praha: Leges, 2018, s. 168.

³⁹³ Základními otázkami kapitoly jsou: zda a jakým způsobem mají regulace podobné regulbinám potenciál chránit půdu a území jakožto složku životního prostředí, a zda ÚS Nálezem této formě regulace napomohl.

stanovování podmínek využití svých území. Do nabytí účinnosti nového stavebního zákona ve stávající podobě.

Na jednu stranu je zde potřeba reagovat na socioekonomické a demografické potřeby na využití půdy, např. jejím zastavěním k účelům rezidenčním nebo komerčním, ale také je třeba tento vztah vyrovnávat směrem k ochraně využití půdy, resp. intenzity jejího využívání a ochrany před zastavováním, především pak ve zvláště chráněné oblasti jako je národní park, nebo NATURA 2000.

V současnosti probíhá legislativní proces k NSZ, resp. probíhá rekodifikace veřejného stavebního práva. Paragrafové znění ve verzi z 25. 11. 2019³⁹⁴ obsahuje § 59 odst. 3 NSZ, který zavádí možnost v územním plánu obce stanovit územní požadavky na veřejná prostranství, ulice, odstupy staveb oplocení, parkování a sítě technické infrastruktury odchýlně od prováděcího předpisu. Tedy v podstatě zavádí podobný princip, který vyslovil ÚS v Nálezu. Ovšem tentokrát se nachází obsah a struktura územního plánu obce v příloze č. 5 NSZ,³⁹⁵ tedy by měla přejít z podzákoného předpisu do zákona, kde se bude obcím odchylvat velmi složitě. Navíc v příloze č. 7 zavádí NSZ jednotný standard územně plánovací dokumentace, který je hojně kritizován, jelikož tím obce ztratily právo na vymezení ploch a dalších jevů v územním plánu obce dle svých potřeb.

Zcela na závěr je nutno podotknout, že kapitola se nezabývá hlediskem praktické aplikace projektantů v daném území pod regulací formou regublin. Dle neformálních zdrojů autora to není nic moc.

II.4 Odnímání půdy z chráněných režimů z důvodu plánované výstavby

Tato kapitola se věnuje problematice ochrany půdy v procesech veřejného stavebního práva, a to zejména z hlediska souhlasů orgánů ochrany s odnímáním půdy z chráněných režimů podle složkových předpisů práva životního prostředí (konkrétně ze ZPF a z pozemků určených k plnění funkcí

³⁹⁴ Návrh stavebního zákona. *Apps.odok.cz* [online]. Úřad vlády České republiky, 2020 [cit. 30. 5. 2020]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNBj9HX8DA>

³⁹⁵ Úprava stanovuje (pod stejným písmenem jako v Pětistovce – f) vymezení způsobu využití ploch na hlavní využití, přípustné využití, podmíněně přípustné a nepřípustné, tj. to stejné od čeho se v Peci pod Sněžkou odchýlili.

lesa³⁹⁶ – tyto druhy pozemků totiž ještě donedávna představovaly více než 87 % povrchu České republiky³⁹⁷, nicméně jejich množství neustále klesá³⁹⁸, a proto si zaslouží zvláštní pozornost] s vazbou na příslušná ustanovení StavZ směřujícími k plánované výstavbě. Cílem této kapitoly není komplexní pojednání o celé problematice, jelikož tak již zevrubně učinili jiní³⁹⁹, ale spíše zamyšlení se nad některými aspekty této problematiky s uvedením základního vymezení, jak při odnímání půdy z chráněných režimů při zamýšlené stavební činnosti postupovat, a to zejména z hlediska časové posloupnosti.

II.4.1 Obecná východiska

Je třeba si úvodem uvědomit, že základní zásady směřující k ochraně půdy jsou totožné jak pro pozemky určené k plnění funkce lesa, tak i pro půdy náležející do zemědělského půdního fondu, a jsou to zejména zásada ochrany ekologických funkcí půdy, zásada racionálního hospodaření s půdou a zásada prevence.⁴⁰⁰ Přesně v intencích uvedených zásad je pak třeba nahlížet na předmětnou právní úpravu a možnost odnímání půd z těchto chráněných režimů. Problematika odnímání v rámci složkových právních předpisů je pak imanentně navázána na právní úpravu ve StavZ, a to zejména na § 80 StavZ, které upravuje rozhodnutí o změně využití území, jakožto druhu územního rozhodnutí.⁴⁰¹ Je třeba vzít do úvahy, že stavební úřad při rozhodování o změně využití území vychází podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu⁴⁰² z faktického stavu věcí (nikoliv z jejich zápisu

³⁹⁶ Tj. podle ZOZPF a LZ.

³⁹⁷ DAMOHORSKÝ, Milan a kol. *Právo životního prostředí*. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 295.

³⁹⁸ Situační a výhledová zpráva Půda. *Ministerstvo zemědělství* [online]. Praha: Ministerstvo zemědělství, 2018 [cit. 26. 7. 2020]. Dostupné z: http://eagri.cz/public/web/file/611976/SVZ_Puda_11_2018.pdf

³⁹⁹ RADA, Tomáš. *Kvalitativní ochrana půdy při stavební činnosti z pohledu práva*. Disertační práce. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2012. Vedoucí práce Ivana Průchová. Dostupné z: http://is.muni.cz/th/44102/pravf_d/

⁴⁰⁰ RADA, Tomáš. K některým otázkám realizace staveb na pozemcích původně určených k plnění funkce lesa. *Právní rozhledy*, 2011, č. 21, s. 766.

⁴⁰¹ K tomu více srov. PRŮCHA, Petr a Alena KLIKOVÁ. *Věřejné stavební právo*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2014, 157 s.

⁴⁰² Srov. rozsudek NSS ze dne 30. 1. 2014, č. j. 1 As 103/2013-43 (publikován ve Sbírce NSS pod č. 510/2014 Sb.): „Příslušný stavební úřad rozhoduje o změně využití území rovněž v případech, kdy se kategorie způsobu využití pozemku evidovaná v katastru nemovitostí nemění, ale faktické využití a jeho kvantita včetně vnějších vlivů určité plochy se zcela nebo zčásti proměňují (§ 80 stavebního zákona).“; či též srov. rozsudek NSS ze dne 22. 6. 2017, č. j. 9 As 246/2016-46.

do veřejného seznamu – katastru nemovitostí⁴⁰³), a bude tedy třeba tohoto rozhodnutí vždy tehdy, když fakticky dojde ke změně ve využití území, a to bez ohledu na zápis v katastru nemovitostí, což je třeba při budoucím záměru vždy důsledně zvážit a zkoumat. Nejprve se budu zabývat problematikou pozemků určených k plnění funkcí lesa z důvodu, podle mého mínění, větší problematičnosti předmětné právní úpravy, v další podkapitole pak budu věnovat pozornost problematice pozemků, které jsou součástí zemědělského půdního fondu.

II.4.2 Odnímání pozemků určených k plnění funkcí lesa

V případě pozemků určených k plnění funkcí lesa je situace mírně komplikovanější než v případě zemědělského půdního fondu, jak bude rozebráno dále. Je to dáno zejména posloupností jednotlivých procesů právě s vazbou na procesní postupy podle StavZ (zejména územního rozhodnutí a stavebního povolení). Předmětem této podkapitoly tedy bude především osvětlení právě posloupnosti jednotlivých procesních postupů. Lesní zákon stanoví v § 14 odst. 2 LZ nutnost vydání závazného stanoviska jako podkladu pro rozhodnutí o umístění stavby nebo územní souhlas a dále pro rozhodnutí o povolení stavby. Ustanovení § 16 LZ pak upravuje řízení o odnětí pozemků určených k plnění funkcí lesa s tím, že toto odnětí se vydává formou rozhodnutí. Je tedy patrné, že orgán státní správy lesů bude do procesů podle StavZ (při realizaci stavby) zasahovat hned několikrát, dále v textu se tedy zaměřím na to, jak konkrétně.

II.4.2.1 Souhlasy orgánu státní správy lesů jako podklady pro procesy podle stavebního zákona

Dikce § 14 odst. 2 LZ v části týkající se územního rozhodnutí nečiní velké výkladové problémy a doktrína i právní praxe se jednoznačně shodují na tom, že nebude moci být vydáno územní rozhodnutí bez vydaného závazného stanoviska orgánu státní správy lesů. Poněkud komplikovanější je otázka přijímání koncepčních dokumentů, které předcházejí územnímu řízení, tedy typicky zásad územního rozvoje a územních plánů. V dikci § 14

⁴⁰³ Pozn.: uvedené bude podle mého přesvědčení platit také v případě materiální publicity katastru nemovitostí, jelikož se nejedná o dovolávání se zápisu v katastru ze strany třetích osob, ale jedná se o rozhodnutí vydávané typicky na žádost subjektu, který sám ví, jaký je faktický stav nemovité věci.

odst. 2 LZ totiž zákonodárce použil obecný pojem „souhlas“ s tím, že dále uvedl, že právě v případě územního rozhodnutí a rozhodnutí o povolení stavby se bude jednat o formu závazného stanoviska podle SpŘ. Otázkou tedy zůstává, v jaké formě bude vydáván souhlas pro územně-plánovací dokumentace, jelikož jejich vydávání jsou také bezpochyby těmi řízeními, které se mohou dotýkat zájmů chráněných lesním zákonem. Tento závěr mám najisto postavený i přesto, že odborná literatura s ním mírně polemizovala a považovala toto právní konstatování minimálně za sporné, jelikož může často vést k patové situaci budoucích stavebníků.⁴⁰⁴ V odpovědi na otázku v jaké formě je vydáván souhlas pro územně-plánovací dokumentaci nám pomůže judikatura správních soudů, a to konkrétně rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 29. 5. 2012, č. j. 63 A 1/2012-54 (publikován ve Sbírce NSS pod č. 2740/2013 Sb.), ve kterém bylo rozhodnuto, že k územně-plánovací dokumentaci vydávají orgány státní správy lesa stanoviska ve smyslu § 4 odst. 2 písm. b) StavZ a nikoli závazná stanoviska [§ 4 odst. 2 písm. a) StavZ]. Vzhledem k tomu, že tento právní názor nebyl dodnes judikatorně překonán a jedná se o rozhodnutí vydané ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, domnívám se, že je natolik právně relevantní, že překonává i názor Dvorníka a Dvořáka vyjádřený, byť i jen nepřímou v komentáři k lesnímu zákonu: „*k vydávání závazných stanovisek pro opatření obecné povahy (v této formě se vydávají např. územní plány jako jedna z forem územně plánovací dokumentace) [...]*“⁴⁰⁵. Názor krajského soudu považuji za správný i já, a to nejen z dikce samotného § 4 odst. 2 písm. b) StavZ, ale také z dikce § 48 odst. 2 písm. b) LZ, když zákonodárce odlišil, že obecní úřady obcí s rozšířenou působností uplatňují stanoviska k územně-plánovací dokumentaci, pokud není příslušný kraj nebo ministerstvo, podle písmene c) předmětného ustanovení pak vydávají souhlas (tedy závazné stanovisko). Obdobně pak § 48a odst. 2 písm. a), b) a c) LZ odlišuje působnost krajského úřadu na jedné straně pro účely uplatňování stanovisek k územně-plánovací dokumentaci, a na druhé straně k vydávání souhlasů k vydání územních

⁴⁰⁴ JANČÁŘOVÁ, Ilona. Změny účelového určení pozemků ve vztahu k pozemkům určeným k plnění funkcí lesa. In: DAMOHORSKÝ, Milan a Vojtěch STEJSKAL (eds.). *Právní úprava ochrany lesa. Procesní právo ochrany životního prostředí*. Sborník z mezinárodní konference. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2005.

⁴⁰⁵ DROBNÍK, Jaroslav a Petr DVOŘÁK. *Lesní zákon. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010, s. 37.

rozhodnutí, tedy k vydávání závazných stanovisek pro účely správního řízení podle StavZ. Též z § 58 odst. 2 LZ lze dovodit, že k územně plánovací dokumentaci vydávají orgány státní správy lesa „pouhá“ stanoviska a nikoli závazná stanoviska. Uzavírám tedy, že mám za to, že souhlas ve smyslu § 14 odst. 2 LZ je vydáván jako podklad pro územně-plánovací dokumentaci ve formě „stanoviska“ a pro územní rozhodnutí pak jako „závazné stanovisko“ ve smyslu předmětných ustanovení StavZ. Jen také pro úplnost zdůrazňuji, že z předmětné právní úpravy jednoznačně vyplývá nutnost souhlasu nejen k činnostem na dotčených pozemcích, ale i na pozemcích do vzdálenosti 50 metrů od okraje lesa (k této problematice viz blíže komentář k lesnímu zákonu⁴⁰⁶).

Posledním z typických řízení podle StavZ je pak řízení stavební, zakončené nejčastěji rozhodnutím o povolení stavby (stavebním povolením). Pro toto rozhodnutí pak bude opět potřebné závazné stanovisko orgánu státní správy lesů. Pro právní praxi je však důležité si uvědomit, že judikatura správních soudů zastává ten názor, že *„stavební zákon z roku 2006 obsahuje relativně samostatnou úpravu několika druhů řízení, která na sebe mohou v procesu realizace výstavby navazovat, a to z chronologického hlediska i míry obecnosti od činnosti plánovací, přes problematiku umísťování již konkrétních staveb v územním řízení po stanovení podmínek jejich realizace ve stavebním řízení. Bylo by v rozporu s požadavkem právní jistoty, pokud by byl účastník správního řízení oprávněn v řízení brojít proti závěrům, které vyplynuly z řízení jiného a fakticky tak derogovat předchozí pravomocné správní rozhodnutí).*“⁴⁰⁷ Z tohoto závěru lze tedy dovodit, že správní soudy posloupnost a typovost řízení dle StavZ relativně přísně oddělují a staví mezi ně určitou pomyslnou zeď. Při akceptaci těchto závěrů pak musí pozornému čtenáři vyvstat na mysl otázka, jestli závazné stanovisko orgánu státní správy lesů pro územní řízení je totéž jako pro řízení stavební; jinými slovy řečeno: jestli stavebníkovi postačí pro realizaci stavby pouze jedno závazné stanovisko, a to tedy to, které si vyžádá již před územním rozhodnutím. Jak může být patrné z již výše uvedeného, odpověď bude podle mého názoru negativní. Mám totiž za to, že předmět územního a stavebního řízení je odlišný, proto se různí i otázky a hlediska, které bere v potaz orgán státní správy

⁴⁰⁶ DROBNÍK, DVORÁK, 2010, op. cit., s. 37.

⁴⁰⁷ Rozsudek NSS ze dne 17. 2. 2012, č. j. 8 As 54/2011-344.

lesů při vydávání souhlasu (závazného stanoviska) podle § 14 odst. 2 LZ pro územní řízení a pro stavební řízení. Podmínky zajišťující ochranu lesa při plánované stavební činnosti tedy nemohou být součástí souhlasu uděleného pro územní řízení, neboť v územním řízení žadatel (typicky stavebník) nepředkládá informace a podklady takového charakteru, aby z nich bylo možné dovodit, jaká opatření bude nezbytné mu uložit k zabezpečení zájmů chráněných lesním zákonem při samotné realizaci stavby. K tomuto totožnému závěru pak dospěl také Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 1. 6. 2011, č. j. 1 As 6/2011-347 (publikován ve Sbírce NSS pod č. 2368/2011 Sb.) a konstatoval (a to dokonce také ke stavbě umístěné v ochranném pásmu 50 metrů – viz výše), že: *„Souhlas orgánu státní správy lesů s dotčením pozemků v ochranném pásmu lesa (§ 14 odst. 2 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích) je nezbytným podkladem stavebního řízení, v němž mohou být dotčeny zájmy chráněné zákonem o lesích. Nestačí, byl-li souhlas udělen již pro účely územního řízení.“* Tedy ve shrnutí uvádím, že pro získání stavebního povolení bude třeba mít další závazné stanovisko orgánu státní správy lesů, a to odlišené od závazného stanovisko potřebného pro územní rozhodnutí.

Určitý praktický problém pak logicky nastává tehdy, když realizace stavby nezávisí na získání stavebního povolení, ale jedná se o stavbu, pro kterou je třeba pouze ohlášení ve smyslu § 104 a násl. StavZ. I pro tyto případy je však podle mého názoru (v tomto případě souladného s komentářovou literaturou⁴⁰⁸) potřebné závazné stanovisko státní správy lesů, a to i pro záměry v pásmu 50 metrů od okraje lesa. Toto závazné stanovisko se pak k ohlášení připojuje, a je tedy na stavebníkovi, aby si daný podklad zajistil. V případě, že by předmětné závazné stanovisko dodáno nebylo (či by nastal rozpor ohlášení s tímto závazným stanoviskem), bylo by to důvodem pro vydání rozhodnutí stavebního úřadu o zákazu oznámené činnosti. V praxi však může nastat situace, že závazné stanovisko nebude k ohlášení vůbec dodáno a od obecného stavebního úřadu nebude jeho potřeba odhalena (i když by odhalena být měla) a dojde tedy k tomu, že nastane realizace stavby na ohlášení bez tohoto závazného stanoviska. Jelikož se jedná o realizaci stavebního záměru bez závazného pokladu, opět by nastala eventualita rozhodnutí stavebního úřadu o zákazu oznámené činnosti (a to i na návrh

⁴⁰⁸ DROBNÍK, DVOŘÁK, 2010, op. cit., s. 35.

předzvědné osoby) či dokonce soudní přezkum daného postupu. Proto nebývá než v praxi doporučit stavebníkům, aby nutnost opatření tohoto závazného stanoviska i pro stavby „na ohlášku“ nepodcenili. Dalším problémem jsou pak ty stavby, pro které není třeba ani povolení, ani ohlášení, tedy stavby v režimu § 103 StavZ. Jelikož § 14 odst. 2 LZ výslovně uvádí: „*dotýká-li se řízení podle zvláštních předpisů zájmů chráněných tímto zákonem*“ a podle § 103 StavZ se nezahajuje se o těchto stavbách žádné řízení v režimu StavZ, nedochází k uplatnění pravidla uvedeného v § 14 odst. 2 LZ. Nadále však platí pravidlo uvedené v § 13 odst. 1 LZ, které vylučuje využití pozemků určených k plnění funkcí lesa k jiným účelům, nerozhodl-li orgán státní správy lesů o výjimce. Ve shodě s Radou⁴⁰⁹ shrnuji, že pro stavby, které nevyžadují ani ohlášení, ani stavební povolení, není třeba závazné stanovisko ve smyslu § 14 odst. 2 LZ, ale je však možné je realizovat pouze v případě, že o umožnění jejich realizace rozhodne (tj. samostatným rozhodnutím) orgán státní správy lesů podle § 13 odst. 1 LZ, tj. na základě žádosti vlastníka pozemku dotčeného takovou stavbou nebo ve veřejném zájmu; tímto postupem pak budou i v těchto případech chráněny zájmy podle lesního zákona.

II.4.2.2 Rozhodnutí o odnětí nebo o omezení pozemků určených k plnění funkcí lesa

Na rozdíl od ochrany zemědělského půdního fondu (k tomu viz další podkapitola), je v případě odnětí nebo omezení pozemků určených k plnění funkcí lesa třeba správního rozhodnutí vydaného podle SpŘ (se všemi možnostmi opravných a přezkumných možností, které SpŘ, příp. SŘS, pro správní rozhodnutí umožňuje), a to v režimu § 16 LZ, který je třeba vykládat v návaznosti na již výše citovaný § 13 LZ. V první řadě je nutné rozlišovat mezi odnímáním a omezováním, jelikož odejmutím dochází k úplnému vyloučení z pozemků určených k plnění funkcí lesa a jeho uvolnění pro jiné využití; omezením naproti tomu dochází pouze k omezení plnění některých funkcí lesa. Rozdíl mezi těmito nástroji však nespočívá v časovém hledisku, jelikož jak odnětí, tak i omezení je možné realizovat jako trvalé či dočasné.⁴¹⁰ Vznikají tedy 4 různé možné typy rozhodnutí v režimu § 16 LZ.

⁴⁰⁹ RADA, 2011, č. 21, op. cit.

⁴¹⁰ Ibid.

Řízení o odnětí (omezení), jehož výsledkem je tedy předmětné rozhodnutí, je správním řízením zahájeným typicky na žádost toho, v jehož zájmu má k odnětí nebo k omezení dojít. V minulosti docházelo k akademickým sporům, kdy (tedy z hlediska časového), je při vazbě na procesy podle StavZ toto rozhodnutí vydáváno, jestli před územním rozhodnutím (o změně využití území, i o umístění stavby)⁴¹¹, či až po územním rozhodnutí. V současnosti se odborná⁴¹² i komentářová⁴¹³ literatura a ostatně také judikatura⁴¹⁴ shoduje na závěru, že z hlediska časového navazuje řízení o odnětí nebo o omezení na pravomocné územní rozhodnutí (či rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru). Nicméně stále, a to i v relativně nové odborné literatuře, lze nalézt názor opačný, který však spíše prokazuje přetrvávající nejednoznačnost právní úpravy než zřejmý úmysl autorů, kteří tento svůj názor již nikterak dále nezdůvodňují. Lze tak nalézt např. v jednom z komentářů ke StavZ⁴¹⁵, kde je konstatováno k § 80 StavZ – rozhodnutí o změně využití území: „*Pokud se jedná o pozemky plnící funkci lesa, je podkladem pro rozhodnutí stavebního úřadu rozhodnutí příslušného orgánu o odnětí nebo omezení podle § 16 LZ.*“ Já se však ztotožňuji se závěrem, že rozhodnutí (§ 16 LZ) navazuje na pravomocné územní rozhodnutí, a to zejména přes výklad, že sám zákonodárce stanovil, že v předmětném rozhodnutí o odnětí (omezení) se rozhoduje i o předepsání poplatku za odnětí (§ 17 LZ), který logicky může být poprvé stanoven (následovat) až na základě obsahu územního rozhodnutí, jelikož teprve na základě něho lze poprvé stanovit, které pozemky určené k plnění funkcí lesa budou záměrem zasaženy, a které tedy podléhají poplatkové povinnosti. Ke stejnému závěru pak dospějeme také díky prováděcí vyhlášky č. 77/1996 Sb., o náležitostech žádosti o odnětí nebo omezení a podrobnostech o ochraně pozemků určených k plnění funkcí lesa, která výslovně stanoví, že přílohou žádosti o odnětí je pravomocné územní

⁴¹¹ Srov. např. v PEKÁREK, Milan a Ivana PRŮCHOVÁ. *Pozemkové právo*. Brno: Masarykova univerzita, 2004.

⁴¹² PEKÁREK, Milan a kol. *Pozemkové právo*. Brno: Masarykova univerzita, 2015, s. 365; nebo RÁDA, 2011, č. 21, op. cit.; nebo DAMOHORSKÝ, op. cit., s. 312.

⁴¹³ DROBNÍK, DVORÁK, 2010, op. cit., s. 44.

⁴¹⁴ Srov. rozsudek NSS ze dne 14. 2. 2008, č. j. 1 As 37/2005-154: „*To znamená, že rozhodnutí o umístění stavby, jakožto druh územního rozhodnutí, zde musí být dříve, než bude podána žádost podle § 15 lesního zákona.*“

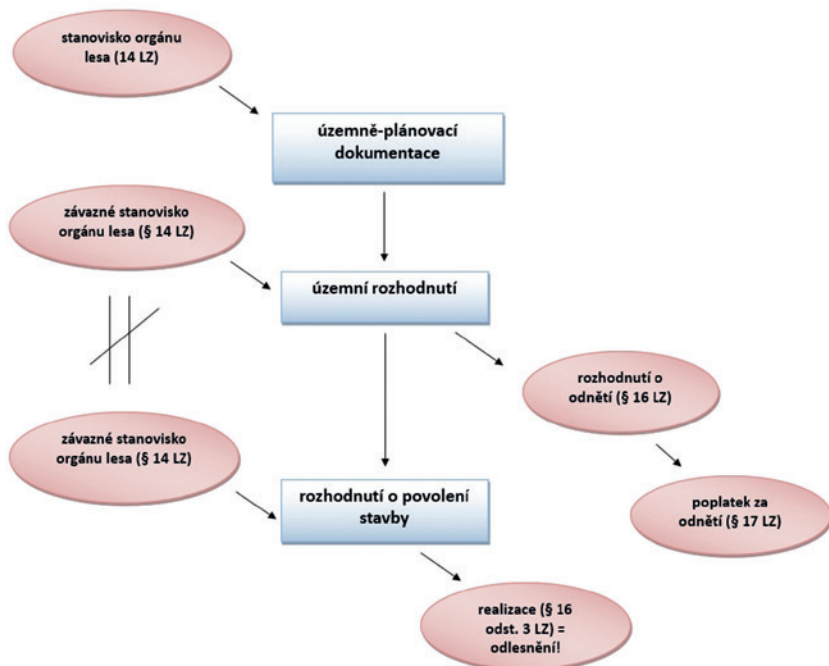
⁴¹⁵ ROZTOČIL, Aleš, Klára HRUŠOVÁ, Martin LACHMANN a Lukáš POTĚŠIL. *Stavební zákon. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 341.

rozhodnutí, a o které Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 14. 2. 2008, č. j. 1 As 37/2005-154 konstatoval, že nemá pochybnosti o její ústavnosti. Dále pak lze konstatovat také to, že toto rozhodnutí o odnětí nebo omezení musí obsahovat (krom obecných náležitostí uvedených v § 68 SpŘ), také náležitosti zvláštní, které jsou uvedené v § 16 odst. 2 LZ.

Na závěr této kapitoly patří ještě krátká zmínka také již výše uvedenému ekonomickému nástroji – institutu, a to poplatku za odnětí (je již notorií, že právní úprava je u ekonomických nástrojů z hlediska pojmosloví nejednotná – zde je „poplatek“, v případě zemědělského půdního fondu pak hovoříme o „odvodu“ – viz dále), který je povinen uhradit žadatel o odnětí. Jeho právní regulace je upravena v § 17 a § 18 LZ s tím, že výpočet poplatku za odnětí je pak stanoven přílohou k lesnímu zákonu. Zákon také stanoví situace, kdy se poplatek nepředepisuje, a také stanoví rozpočtové určení tohoto poplatku. Jak již také bylo uvedeno výše, o předmětném poplatku se rozhoduje (stanoví se) v rozhodnutí o odnětí podle § 16 LZ.

Konsekvenčním ekonomickým nástrojem jsou pak sankce, které nastupují v případě řádného neuhrazení poplatku, a ty jsou upraveny v § 18 odst. 3 LZ. Na úplný závěr této kapitoly je pak nezbytné uvést, že podle § 16 odst. 3 LZ nesmí být započato s odlesňováním pozemků určených k plnění funkcí lesa dříve, než stavební povolení (nebo jiné rozhodnutí povolující stavbu podle zvláštních právních předpisů – např. v režimu vodního zákona⁴¹⁶) nabude právní moci. Posloupnost jednotlivých procesních kroků pak shrnuje následující diagram.

⁴¹⁶ Srov. ŽIDEK, Dominik. *Voda v procesech veřejného stavebního práva*. In: PRŮCHOVÁ, Ivana a Jakub HANÁK (eds.). *Voda v právních vztazích*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2014, s. 21–34.



Zdroj: Diagram vytvořen autorem kapitoly.

II.4.3 Odnímání pozemků, které jsou součástí zemědělského půdního fondu

V této podkapitole budou rozebrány chronologicky jednotlivé procesy v rámci StavZ s vazbou na ZOZPF. Úvodem je důležité zmínit, že základními zásadami, kterými se orgán rozhodující o odnětí pozemků ze ZPF musí řídit, jsou zásada subsidiarity a zásada minimalizace zásahů (vyjádřena dalšími zákonnými požadavky) s tím, že obě jsou vyjádřeny v § 4 ZOZPF. Jelikož odnětí pozemků ze ZPF pro nezemědělské účely podléhá souhlasu orgánu ochrany ZPF, který je podmínkou pro vydání rozhodnutí podle StavZ, musí se příslušný orgán zabývat v první řadě výše uvedenými zásadami. Teprve po shledání, že záměr investora je v souladu s těmito principy, může být

přistoupeno ke zkoumání dalších podmínek odnětí.⁴¹⁷ Nejprve se však chronologicky zaměřím na povinnosti pořizovatelů územně-plánovacích dokumentací. Tito jsou povinni navrhnout a zdůvodnit takové řešení, které je z hlediska ochrany ZPF nejvhodnější a současně jsou povinni také vyhodnotit předpokládané důsledky navrhovaného řešení na ZPF, a to zpravidla ve srovnání s jiným možným variantním řešením.⁴¹⁸ Pro přijetí územně-plánovacích dokumentací pak vydává orgán ochrany ZPF své stanovisko (srov. § 5 odst. 2 ZOZPF), které bude stanoviskem podle § 4 odst. 2 písm. b) StavZ (na rozdíl od pozemků určených k plnění funkcí lesa zde výklad stran formy tohoto aktu nečiní výraznějších problémů).

Na rozdíl od pozemků určených k plnění funkcí lesa, tak ZOZPF nezná samostatné rozhodnutí o odnětí, které by následovalo po územním rozhodnutí, ale všechny procesy nutné pro využití půdy patřící do ZPF pro nezemědělské účely územnímu rozhodnutí předcházejí. Konkrétně se tak děje formou souhlasu s odnětím půdy ze ZPF podle § 9 ZOZPF s tím, že pro tento souhlas je zákonem stanovená forma závazného stanoviska (srov. § 21 odst. 3 ZOZPF). Nutno zdůraznit, že v případě, kdy nenavazuje na odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu jiný akt (rozhodnutí či souhlas) podle StavZ, jinými slovy, jestliže tento souhlas s odnětím půdy ze ZPF není podkladem pro rozhodnutí nebo jiné úkony podle StavZ, tak poté má tento souhlas s odnětím půdy ze ZPF formu správního rozhodnutí, přičemž účastníkem tohoto řízení je pak pouze žadatel a vlastník dotčené zemědělské půdy, není-li žadatelem (srov. § 21 odst. 1 ZOZPF). Pro názornost to v režimu StavZ podle mého názoru bude např. odnětí půdy ze ZPF při změně druhu pozemku nebo způsobu využití pozemků o výměře do 300 m², tedy takové, pro které není nutné ani územní rozhodnutí a ani územní souhlas [srov. § 80 odst. 3 písm. c) StavZ]. Přesně v této situaci by pak souhlas podle § 9 ZOZPF měl (i zcela logicky) formu správního rozhodnutí, a nikoliv formu závazného stanoviska. V této souvislosti nutno zdůraznit, že platnost vydaného závazného stanoviska má akcesorickou povahu k navazujícímu rozhodnutí podle

⁴¹⁷ RADA, Tomáš. Odnětí pozemků ze zemědělského půdního fondu pro stavební účely po poslední novelizaci. *Právní rozhledy*, 2011, č. 6, s. 202.

⁴¹⁸ PEKÁREK a kol., 2015, op. cit., s. 331.

StavZ⁴¹⁹ a prodlužuje se současně s prodloužením jeho platnosti, ale byl-li souhlas vydán formou rozhodnutí, pozbývá platnosti, nebyla-li realizace záměru zahájena do 3 let ode dne nabytí jeho právní moci (§ 10 odst. 3 ZOZPF). S ohledem na výše uvedenou akcesorickou povahu souhlasu má zvláštní charakter i režim jeho změn. Vyvolat změnu takového souhlasu je totiž možné jen v případě, že je přímo vyvolána i změna příslušného rozhodnutí vydaného podle StavZ. Takovou změnu je pak možné přijmout v návaznosti na zvláštní návrh žadatele⁴²⁰. Takto může orgán ochrany ZPF změnit i své pravomocné rozhodnutí (podle § 21 ZOZPF), jestliže se změnily podmínky rozhodné pro obsah souhlasu (ve formě rozhodnutí). Dále pak je třeba konstatovat také to, že tento souhlas musí obsahovat (krom obecných náležitostí uvedených v § 68 SpŘ), také náležitosti zvláštní, které jsou uvedené v § 9 odst. 8 ZOZPF. Konečně je třeba také uvést, že souhlas orgánu ZPF pak není vyžadován v případech uvedených v § 9 odst. 2 ZOZPF. Souhlasy pak také nejsou třeba v některých dalších sporných případech upravených judikaturou, která však může stanovovat i určité další podmínky pro samotné správní či soudní řízení.⁴²¹ Jak trefně poznamenává Rada: „Ze ZPF je pak možné provést dočasné i trvalé odnětí půdy. Přestože dočasnost odnětí by měla být jednoznačně preferována (v duchu zásady minimalizace zásahů), je logické, že charakter odnětí bude záviset především na povaze plánované stavby, jelikož např. stavba rodinného domu dočasný charakter nemá, na rozdíl od stavby fotovoltaické elektrárny.“⁴²²

Stejně jako v případě pozemků určených k plnění funkcí lesa, jsou i v případě pozemků odnímaných ze zemědělského půdního fondu stanoveny určité

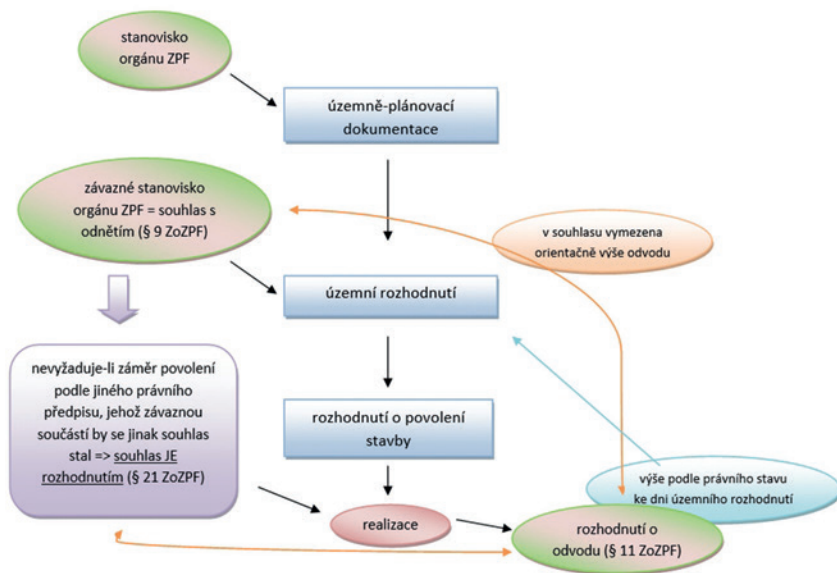
⁴¹⁹ K tomu srov. např. rozsudek NSS ze dne 23. 1. 2014, č. j. 7 As 123/2013-28, podle kterého: „Podkladem pro provedení zápisu změny druhu pozemku v katastru nemovitostí v důsledku odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu nemůže být souhlas k odnětí podle § 9 odst. 3 ZOZPF, nýbrž výlučně navazující rozhodnutí podle zvláštních předpisů (zde územní rozhodnutí). Ačkoliv je souhlas k odnětí závažnou součástí rozhodnutí vydaného podle zvláštních předpisů, může se jí stát jen ve vztahu k pozemkům, kterých se toto rozhodnutí dotýká.“

⁴²⁰ RADA, 2011, č. 6, op. cit.

⁴²¹ Srov. např. rozsudek NS ze dne 25. 2. 2010, sp. zn. 22 Cdo 3103/2007: „Souhlas orgánu ochrany k odnětí zemědělské půdy při zřízení věcného břemene nezbytné cesty nevyžaduje, což koresponduje s tím, že takový souhlas není potřeba ani ke zřízení tohoto věcného břemene ve správním řízení. Tato úprava vychází zjevně z toho, že soud při rozhodování [...] musí přiblížit k tomu, aby věcné břemeno co nejméně omezovalo využití zatíženého pozemku k zemědělským účelům. To však neznamená, že by si soud neměl vyžádat vyjádření příslušného orgánu ochrany přírody, který jinak uděluje souhlas k odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu podle § 9 odst. 1 ZOZPF, neboť je nepochybně k úvaze o zatížení zemědělských pozemků zřízením cesty odborně vybaven.“

⁴²² RADA, 2011, č. 6, op. cit.

ekonomické nástroje, a jak již bylo řečeno výše, zde ve formě tzv. „odvodů“, o kterých se vydává samostatné rozhodnutí podle správního řádu (se všemi možnostmi opravných a přezkumných možností, které správní řád, příp. soudní řád správní, pro správní rozhodnutí umožňuje) – pro výjimky z placení odvodů srov. § 11a ZOZPF. Okamžik stanovení odvodů je vázán nikoli na právní možnost odnětí zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu, ale na faktické zahájení stavby (srov. § 11 odst. 2 ZOZPF), tedy typicky na skutečnost nastalou až po udělení předmětného stavebního povolení. Výkladové problémy by pak neměl činit ani § 11 odst. 3 ZOZPF, které stanoví: „*Při rozhodování o odvodech orgán ochrany zemědělského půdního fondu vychází z právního stavu ke dni nabytí právní účinnosti prvního povolení nebo ve věci podle zvláštních právních předpisů, popřípadě rozhodnutí o souhlasu (§ 21).*“ Tedy v praxi by mělo být rozhodnuto o výši podle právního stavu nejčastěji ke dni vydaného územního rozhodnutí, popřípadě územního souhlasu. Zákon pak také stanoví rozpočtové určení tohoto odvodu. Posloupnost jednotlivých procesních kroků pak opětovně jako u pozemků určených k plnění funkcí lesa shrnuje následující diagram.



Zdroj: Diagram vytvořen autorem kapitoly.

II.4.4 Dílčí závěr

Cílem této kapitoly bylo seznámit čtenáře s problematickými aspekty ochrany půdy v procesních postupech veřejného stavebního práva, a to z hlediska odnímání půdy z chráněných režimů podle složkových předpisů práva životního prostředí, konkrétně ze zemědělského půdního fondu a z pozemků určených k plnění funkcí lesa. V jednotlivých kapitolách jsem se zaměřil na procesní postup samotného odnímání, přičemž výsledkem kapitoly jsou zejména dva diagramy shrnující posloupnost jednotlivých kroků při odnímání půdy z těchto chráněných režimů, ze kterých je zřejmá odlišnost v případě zemědělského půdního fondu a pozemků určených k plnění funkcí lesa. Jako základní odlišnost lze tedy identifikovat především to, že v případě pozemků určených k plnění funkcí lesa je nutné vždy samostatné rozhodnutí o odnětí nebo o omezení těchto pozemků (které časově následuje po územním rozhodnutí), naopak u zemědělského půdního fondu bude v případě, kdy bude následovat akt podle StavZ (typicky územní rozhodnutí či územní souhlas), dostačující závazné stanovisko orgánu ochrany ZPF. Totožnost pak lze spatřovat ve faktu, že pro územně-plánovací dokumentaci se v obou případech vydává stanovisko podle § 4 odst. 2 písm. b) StavZ. Konečně jsem přesvědčen, že vzhledem ke stále klesajícímu počtu těchto pozemků bude do budoucna na orgánech ochrany, aby při dodržení zákonných mantinelů posuzovaly každou žádost o odnětí skutečně pečlivě a zvážily nutnost a potřebnost takového odnětí.

II.5 Zpátky ke kořenům? Znemožnění výstavby na zemědělské půdě z pohledu ochrany legitimního očekávání vlastníka pozemku

Tato kapitola upozorňuje na specifika aplikace zásad ochrany ZPF a návaznost procesů územního plánování a rozhodování o odnětí ze ZPF pro účely umístění stavby. Zamýšlí se nad otázkou, nakolik je možné zvrátit využití zemědělské půdy pro účely výstavby předpokládané územně plánovací dokumentací. Cílem autora je reflektovat snahy, které se v praxi stále častěji objevují: Zamezit dalším přeměnám ohromných ploch na výrobní závody, velkosklady nebo satelitní výstavbu pro rodinné bydlení. Za sto let ubyla třetina zemědělské půdy; zemědělská produkční plocha se snížila

o 1,6 mil. ha na současných 3,5 mil. ha.⁴²³ Ke zmenšování ZPF dochází z různých důvodů, které se postupem času mohou měnit, protože řešení poměrů v území je inherentně spjato s proměnlivým vnímáním přínosu různých záměrů pro naplňování dílčích veřejných zájmů. Jak lakonicky poznamenává J. Hanák, „co bylo považováno za veřejný zájem v rakouské monarchii v roce 1811, nemusí být veřejným zájmem v podmínkách dnešní ČR“:⁴²⁴ „Veřejné zájmy jsou tak ovlivňovány aktuální politickou situací i fází civilizačního vývoje – a jejich určení je závislé na čase, místě a okolnostech.“⁴²⁵ Nutně se stává, že se dřívější preference ve využití území mění, a to v případě zemědělské půdy i ve prospěch jejího zachování. Změna politického kurzu se však neodehrává ve vzduchoprázdnu a musí respektovat hierarchii nástrojů ochrany ZPF i ochranu legitimního očekávání vlastníka pozemku.

Výše uvedené lze ilustrovat na půdorysu (sic!) dvou značně medializovaných kauz z poslední doby: První z nich je spor o vyřazení zemědělských pozemků ze zastavitelných ploch územním plánem obce Byšice, která se nachází při silnici spojující Mělník a Mladou Boleslav, druhou je spor o realizaci největší logistické haly společnosti Daimler vyžadující odnětí zhruba 46 ha půdy ze ZPF v blízkosti hlavního města. Obě kauzy se – příhodně pro účely zamyšlení nad uvedenými otázkami – nachází v odlišných fázích změn v území v širším slova smyslu. První se týká řešení územního plánu, druhá již fáze umístování záměru, tedy povolovacího řízení podle StavZ.

Obec Byšice v roce 2006 pořídila změnu územního plánu, na základě které byly některé pozemky, jde o historicky nezastavěné a situované v těžišti obce, zařazeny mezi zastavitelné plochy, do obytného území malých sídel. V roce 2014 pak obec přijala nový územní plán, který tyto pozemky zařadil (zpět) do ploch nezastavitelných, a v důsledku na nich znemožnil výstavbu. Pro vyjmutí pozemků ze zastavitelných ploch uvedla obec několik důvodů, které však neobstály v soudním přezkumu, mimo jiné i skutečnost, že se lokalita nachází na půdách I. třídy ochrany: Podle krajského soudu žádný z nich nebyl natolik závažný, aby opodstatňoval úplné vyřazení

⁴²³ Viz ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD. *České zemědělství očima statistiky 1918–2017*. 2018, 85 s.

⁴²⁴ HANÁK, Jakub. § 58 In: VOMÁČKA, Vojtěch a kol. *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 460.

⁴²⁵ Viz např. nález ÚS ze dne 13. 9. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 9/94.

pozemků ze zastavitelných ploch.⁴²⁶ NSS rozhodnutí prvostupňového soudu potvrdil a poskytl některá vodítka, jak přehodnocení řešení poměrů v území v územně plánovací dokumentaci posuzovat.⁴²⁷

K záměru logistické haly společnosti Daimler vydalo Ministerstvo životního prostředí v dubnu 2019 nesouhlasné závazné stanovisko k odnětí půdy ze ZPF (dále jen „první stanovisko“).⁴²⁸ K pozměněnému návrhu (záměr „CTPark Prague North – D8.7“) vydalo MŽP začátkem roku 2020 opět nesouhlasné závazné stanovisko k odnětí půdy ze ZPF (dále jen „stanovisko“).⁴²⁹ Dokumenty jsou veřejně dostupné na internetových stránkách dotčených obcí.⁴³⁰ Z hlediska věcné argumentace vychází stanovisko do značné míry z prvního stanoviska, na které v některých ohledech odkazuje.

MŽP v rozsahu strohém odůvodnění stanoviska (celé stanovisko nepřesahuje šest stran) vyšlo z předpokladu, že vymezení určité plochy k budoucímu rozvoji se stanoveným způsobem využití nepředstavuje automatický právní nárok na realizaci projektu. Udělení nesouhlasu podpořilo MŽP několika stěžejními důvody, které je možné rozlišit následovně: a) Vybudování a provoz logistického areálu je podle MŽP primárně soukromým zájmem bez doloženého významného pozitivního dopadu na veřejné zájmy; jedná se ryze o rozvoj podnikatelské aktivity žadatele; b) V blízkosti záměru se nacházejí dva rozsáhlé logistické areály a není spolehlivě deklarována a prokázána potřeba vymezovat a budovat další logistická centra v řešeném regionu resp. koridoru příslušejícím k dálnici D8; c) Rozsah zastavěné části pozemku vyžaduje rozsáhlý plošný zábor zemědělské půdy, navíc s dotčením bonitně cenných půd II. třídy ochrany v rozsahu více než 10 ha (bezmála čtvrtina celé zájmové plochy); d) V blízkém okolí dochází kontinuálně k intenzivní stavební a těžební činnosti, která přetváří krajinu a ve svém souhrnu představuje značné nároky na dočasné i trvalé zábohy ZPF, jakož i zátěž pro životní

⁴²⁶ Rozsudek KS v Praze ze dne 24. 4. 2018, č. j. 50 A 17/2017-63.

⁴²⁷ Rozsudek NSS ze dne 29. 1. 2020, č. j. 9 As 171/2018-50.

⁴²⁸ Závazné stanovisko MŽP k trvalému odnětí zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu pro stavbu „Mercedes-Benz After-Sales Logistics Center“ ze dne 29. 4. 2019, č. j. MZP/2019/610/1247.

⁴²⁹ Závazné stanovisko MŽP ze dne 30. 1. 2020, č. j. MZP/2020/500/157.

⁴³⁰ Viz internetové stránky obce Postřižín. Dostupné z: http://www.obecpostrizin.cz/evt_file.php?file=2733; Internetové stránky Kralup nad Vltavou. Dostupné z: [https://www.mestokralupy.cz/files/pages/mestsky-urad/vyrocní-zprava/poskytnute-informace/2020/zverejneni\(2\).pdf](https://www.mestokralupy.cz/files/pages/mestsky-urad/vyrocní-zprava/poskytnute-informace/2020/zverejneni(2).pdf)

prostředí; umístění logistického centra dané velikosti a parametrů, včetně oplocení, představuje ve volné krajině další cizorodý prvek. Za současného stavu je podle MŽP přípustná pouze nulová varianta čili zachování stávajícího stavu bez záboru zemědělské půdy v řádu navrhovaných nižších desítek hektarů.

II.5.1 Hierarchie nástrojů ochrany ZPF a závaznost požadavků územně plánovací dokumentace

Z hlediska zákonné hierarchie nástrojů ochrany ZPF je územní plánování klíčovým, základním nástrojem.⁴³¹ Jak uvádí M. Franková, „[p]rostřednictvím koncepční fáze územního plánování se tak vytváří předpoklady pro změnu účelového určení půdy.“⁴³² Podle judikatury je zábor zemědělského půdního fondu v územním plánu pro nezemědělské účely přípravou pro budoucí odnětí zemědělského půdního fondu. K tomu je možné odkázat na závěry rozsudku NSS ze dne 24. 8. 2010, č. j. 5 Ao 4/2010-29: „Je pravdou, že samotným územním plánem nedojde k odnětí zemědělského půdního fondu, k odnětí totiž může dojít až na základě souhlasu orgánu zemědělského půdního fondu. Zábor zemědělského půdního fondu v územním plánu pro nezemědělské účely však je přípravou pro budoucí odnětí zemědělského půdního fondu. Zásadami ochrany zemědělského půdního fondu vyjádřenými v § 4 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, má pořizovatel povinnost se řídit dle § 5 odst. 1 zákona č. 334/1992 Sb. Zákon tuto povinnost ukládá přímo pořizovateli, nikoliv jen orgánu ochrany zemědělského půdního fondu. Pořizovatel měl tak ze zákona povinnost navrhnout a zdůvodnit takové řešení, které je z hlediska ochrany zemědělského půdního fondu nejvhodnější.“ Umístění

⁴³¹ Viz např. TKÁČIKOVÁ, Jana. Územní plánování. In: PEKÁREK, Milan a kol. *Pozemkové právo*. Brno: Masarykova univerzita, 2015, s. 35: „Územní plánování je jedním ze základních institutů pozemkového práva, ve kterém se prosazují jeho základní principy, jakými jsou zejména plánovitost a racionální využívání území.“; Nebo PEKÁREK, Milan. Ochrana půdy před jejími ztrátami jejím zastavením nebo použitím k průmyslové nebo těžební činnosti. In: JANČÁROVÁ, Ilona a kol. *Právo životního prostředí: Zvláštní část*. Brno: Masarykova univerzita, 2015, s. 170: „Základním právním institutem ochrany půdy obecně je institut územního plánování. Jeho význam zdůrazňuje především jeho preventivní funkce. Jde o soustavu vzájemně souvisejících procesů, v jejichž průběhu a za účasti širokého okruhu subjektů je rozhodováno o budoucím využití území, a to nejen území státu jako celku, ale jednotlivých krajů až po území obcí nebo jejich částí.“

⁴³² FRANKOVÁ, Martina. Vymezení územního plánování a jeho vztah k účelové kategorizaci půdy. In: FRANKOVÁ, Martina a kol. *Úvod do pozemkového práva*. Beroun: Eva Rozkotová, 2014, s. 29.

dotčených pozemků v zastavěném území je pak zásadní z hlediska možnosti jejich odnětí ze ZPF.⁴³³

Co se týče povinnosti dotčeného orgánu ochrany ZPF v územním plánování navrhnout a zdůvodnit takové řešení, které je z hlediska ochrany zemědělského půdního fondu a ostatních zákonem chráněných obecných zájmů nejvýhodnější (§ 5 odst. 1 ZOZPF), je možné odkázat např. na závěry rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 2. 4. 2019, č. j. 76 A 1/2019-35, podle kterého „je nutné vyhodnotit předpokládané důsledky navrhovaného řešení na zemědělský půdní fond, a to zpravidla ve srovnání s jiným možným řešením. Jestliže totiž dotčené orgány vydávají k územně plánovací dokumentaci závazná stanoviska, je nezbytné, aby zejména tato stanoviska obsahovala konkrétní argumentaci jejich závěrů, tedy, z jakých důvodů je z hlediska ochrany zemědělského půdního fondu konkrétní záměr přípustný či nikoli, které řešení je z hlediska chráněných zájmů vhodnější, resp. výhodnější, přičemž stanovisko musí obsahovat také srovnání s řešeními jinými. Bez těchto náležitostí nemůže závazné stanovisko obstát. (...) Je nezbytné trvat na zcela zřetelné konkretizaci důvodů souhlasu či nesouhlasu u jednotlivých posuzovaných záměrů, a to zvláště se zaměřením na jednotlivé zásady ochrany zemědělského půdního fondu. Je také nezbytné zdůvodnit případné rozdílné závěry u jednotlivých záměrů, zvláště pak za situace, dává-li dotčený orgán souhlasné stanovisko k užití ploch pro zástavbu v případě půdy s vyšší mírou ochrany a nesouhlasné u půdy s mírou ochrany nižší. Pouze takto zpracované závazné stanovisko může být reálným závazným podkladem pro územní plán ve smyslu § 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona.“

Z uvedeného vyplývá, že nepostačuje, pokud orgán ochrany ZPF konstatuje, že je vydávání souhlasu s odnětím půdy ze ZPF nezávislé na ochraně ZPF na úrovni územního plánování, případně že obsah územního plánu dotčené obce nezakládá právní nárok na odnětí. Pokud vydává nesouhlasné stanovisko, které odnětí ze ZPF zapovídá, měl by se orgán ochrany ZPF především vypořádat s otázkou, proč není možné využít relevantní územní plán jako přípravu pro budoucí odnětí ze zemědělského půdního fondu.

⁴³³ Viz např. rozsudek KS v Praze ze dne 23. 6. 2015, č. j. 46 A 56/2013-46 (a navazující judikatura v podobě rozsudku KS v Praze ze dne 24. 1. 2018, č. j. 45 A 69/2015-59, a rozsudku NSS ze dne 14. 3. 2019, č. j. 7 As 38/2018-33): „Klíčovou otázkou pro posouzení nutnosti souhlasu orgánu ochrany ZPF s vynětím půdy ze ZPF je, zda se předmětný pozemek nachází v zastavěném území, či nikoliv.“

Ochrana ZPF v procesu územního plánování se přitom vztahuje i na rozsáhlé plochy *o výměře nad 10 ha*, u kterých souhlas s odnětím ze ZPF uděluje MŽP *dle § 17 písm. d) ZOZPF*. Metodický pokyn MŽP č. OOLP/1067/96 v článku II odst. 1 stanoví, že v případě, že orgán ochrany ZPF uděluje souhlas k návrhu územně plánovací dokumentace nebo územně plánovacích podkladů, která zahrnuje větší plochu odnímané půdy, než ke které má působnost při udělování souhlasu podle § 9 ZOZPF, projedná tento návrh s orgánem ochrany ZPF příslušným k vydání souhlasu s odnětím půdy. Třetí odstavce stejného článku pak uvádí aspekty, které orgán ochrany ZPF při posuzování předložené dokumentace hodnotí. Mezi ně patří nejen kvalita zemědělské půdy, ale rovněž širší poměry v území. Odchýlení se od požadavků metodického pokynu se může dostat do rozporu se zásadou zákazu libovůle a rovného zacházení, a tedy založit nezákonnost vydaného stanoviska.⁴³⁴

Byť je odpovědným orgánem ochrany zemědělského půdního fondu pro účely pořizování územního plánu krajský úřad a s MŽP má být případně věc pouze „projednána“, není souladné s cíli a účelem ZOZPF, aby MŽP zcela odhlíželo od provedeního posouzení dopadu využití území v územně plánovací dokumentaci a nerespektovalo zákonnou hierarchii nástrojů ochrany ZPF. Odchylný náhled na ochranu ZPF může být jistě opodstatněn zásadními změnami v území nebo nutností realizace konkrétních opatření směřujících k ochraně půdy či jiných veřejných zájmů.

Lze doplnit, že v případě velkých záměrů posuzuje MŽP splnění podmínek pro odnětí půdy ze ZPF zpravidla za situace, kdy je již k záměru vydáno

⁴³⁴ Jak uvedl NSS v rozsudku ze dne 18. 1. 2011, č. j. 1 Ao 2/2010-185, „[j]e přitom zřejmé, že účelem a smyslem metodického pokynu je sjednotit, reflektovat či zavést jednotnou správní praxi, podle níž mají orgány ochrany zemědělského půdního fondu postupovat. Pokud tedy Ministerstvo životního prostředí v rámci jemu svěřené pravomoci a v mantinelech zákonné úpravy vydalo metodický pokyn, jímž podrobněji upravilo postup orgánů ochrany zemědělského půdního fondu včetně hledisek a kritérií, jež mají tyto orgány posuzovat v případě územně plánovací dokumentace, bylo by v rozporu se zásadou zákazu libovůle a rovného zacházení, pokud by se orgán ochrany zemědělského půdního fondu v jednotlivých případech od metodického pokynu odchýlil. (čl. 1 Listiny základních práv a svobod, čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, č. j. 2 Ans 1/2005-57, publikovaný pod č. 605/2005 Sb. NSS).“

závazné stanovisko EIA. Tak tomu bylo i v záměru *společnosti Daimler*.⁴³⁵ Podle judikatury je závazné stanovisko EIA podkladem pro rozhodování i v procesech, kdy se neuplatní jako závazné stanovisko. Jedná se totiž o komplexní posouzení vlivů záměru, od kterého není možné zcela odhlížet v řízeních podle složkových předpisů, která se týkají dotčených zájmů.⁴³⁶ Uvedené platí i pro ochranu zemědělské půdy a proces odnámání půdy ze ZPF. K tomu je možné odkázat zejména na závěry rozsudku ze dne 24. 10. 2013, č. j. 2 As 40/2013-32, ve kterém NSS posuzoval aplikaci stanoviska EIA jako podkladu pro rozhodování o odnětí půdy ze ZPF a mimo jiné zdůraznil,⁴³⁷ že v důsledku plynutí času může docházet v životním prostředí k objektivním změnám, ať již pozitivním či negativním, a „[p]rávě jediné tyto změny by se měly projevit v posuzování vlivů záměrů na okolní prostředí tak, že jeho ochrana bude přísnější nebo naopak mírnější. Navažující stanoviska a závazná stanoviska mohou být uplatněna pouze na základě nově zjištěných a doložených skutečností, které nemohly být uplatněny dříve.“

V případě velkých záměrů závazné stanovisko EIA, které posuzuje i vlivy na půdu, s časovým odstupem od přijetí územního plánu vyvrací či potvrzuje, zda v území nějaká významná objektivní změna nastala, a tedy i nepřímě, zda se odnětí půdy pro realizaci záměru z hlediska zásad ochrany ZPF jeví nadále možné.

⁴³⁵ Závazné stanovisko Krajského úřadu Středočeského kraje, oboru životního prostředí a zemědělství ze dne 12. 4. 2018, č. j. 040338/2018/KUSK, hodnotí z hlediska ochrany ZPF dopady záměru následovně: „Záměr předpokládá poměrně velký zábor zemědělské půdy většinou (78 %) s nízkou předností v ochraně (IV. a V. třída), zbyývající část má vyšší (II.) třídu ochrany, vynětí je předpokládáno územním plánem (využití území jako průmyslová zóna) a je tak z hlediska ochrany ZPF možné. Je plánováno náležité využití skvrny ornice a podorníci jednak k finálním úpravám povrchu areálu, jednak k rekultivačnímu využití v blízkém okolí. Podmínky využití budou dány příslušným souhlasem s odnětím, které je vzhledem k rozsahu záboru v kompetenci MZP (k záměru se v průběhu posuzování nevyjádřilo). Záměr předpokládá i poměrně velký rozsah terénních úprav při přípravě pláně a založení staveb. Projekt však předpokládá využití výkopových zemin pro terénní úpravy na místě, tj. vyrovnanou bilanci násypy – výkopy. Samotný provoz záměru nebude vzhledem ke svému charakteru a při dodržování všech platných zákonných norem způsobovat znečištění půdy ani podloží. V daném území se zábořem území již počítalo a možnost vynětí byla schválena v nadřazených strategických dokumentech a územních plánech. Zábor ZPF je tedy z hlediska navrhovanému využití území akceptovatelný.“

⁴³⁶ Viz zejména rozsudky NSS ze dne 19. 1. 2010, č. j. 1 As 91/2009-83, ze dne 1. 8. 2012, č. j. 1 As 47/2012-38, ze dne 20. 2. 2015, č. j. 5 As 59/2013-57, a ze dne 16. 5. 2017, č. j. 5 As 180/2015-51.

⁴³⁷ S odkazem na starší judikaturu v podobě rozsudku NSS ze dne 10. 1. 2013, č. j. 8 As 23/2012-32.

Pochopitelně není jednoduché vymezit, jak výrazné musí být změny v území, aby opodstatnily změnu jeho využití. Ve vztahu k odnímání půdy ze ZPF se jedná o zvláště palčivý problém, protože nezbytnost zvýšené ochrany půdy vyplývá spíše ze součtu dílčích změn na území celé republiky než ze změny lokálních poměrů. Podobně je tomu ostatně i v jiných oblastech ochrany životního prostředí. Snahy o změnu ve využití území nadto mohou být vedeny i změnami v území, které nemusí být nijak závažné či překotné, nebo pouze změnou v uvažování, resp. v náhledu na pojetí starosti o půdu, který se přenáší do plánovací či rozhodovací praxe. Taková změna však nemusí být ve vztahu k vlastníkovu pozemku považovaná za zákonnou či spravedlivou, jak bude patrné z dalšího výkladu.

Nutno podotknout, že reflexe komplexních změn v území v řízení o vydání souhlasu s odnětím ze ZPF je problematická i z jiného důvodu: Vydávání souhlasu s odnětím ze ZPF nepředstavuje všezastřešující řízení, které by orgánu ochrany ZPF přiznávalo kompetenci ke komplexnímu posuzování ochrany dalších částí životního prostředí bez přímé souvislosti s ochranou zemědělské půdy, byť jedním z hodnocených aspektů žádosti o odnětí půdy ze ZPF je soulad navrhovaného řešení z hlediska ochrany životního prostředí a ostatních zákonem chráněných veřejných zájmů.⁴³⁸ Orgán ochrany ZPF je pevně vázán předmětem řízení i vymezením věcné působnosti ZOZPF v § 1, podle kterého ochrana zemědělského půdního fondu směřuje k zajištění ochrany a zlepšování životního prostředí.

Uvedený závěr potvrzují v obecné rovině závěry judikatury k podobným institutům právní ochrany životního prostředí,⁴³⁹ v konkrétní rovině je možné odkázat na judikaturu přímo k pravomoci orgánů ochrany ZPF, podle které platí, že pokud uplatňuje dotčený orgán stanoviskem „*veřejný zájem z hlediska ochrany zemědělské půdy, nemůže být nosným důvodem jeho požadavku na vypuštění lokality ze zastavitelných ploch obsah stanoviska orgánu ochrany přírody a krajiny, příp. obsah*

⁴³⁸ Srov. požadavky na obsah žádosti dle § 9 odst. 6 ZOZPF.

⁴³⁹ Viz z analogicky aplikovatelné judikatury (k tomu rozsudek NSS ze dne 30. 1. 2020, č. j. 2 As 187/2017-327) např. závěry rozsudku NSS ze dne 27. 3. 2019, č. j. 6 As 299/2018-69, k řízení o udělení výjimky z ochrany zvláště ohrožených druhů: „*řízení o povolení výjimky ze zákazu škodlivě zasahovat do přirozeného vývoje zvláště chráněných živočichů nepředstavuje „vše-zastřešující řízení“, nýbrž je pouze jedním z řízení, které musí stavebník úspěšně realizovat, aby mohl realizovat jím vytyčený záměr, zde stavbu rychlostní silnice D49. Každé z těchto řízení má svůj samostatný předmět.*“

*dokumentace SEA, aniž by z nich současně vyplynula relevance pro skutečnosti posuzované orgánem ochrany ZPF.*⁴⁴⁰ Citované závěry se logicky uplatní nejen ve vztahu ke stanovisku vydávanému k územně plánovací dokumentaci, ale jsou plně aplikovatelné i pro vydávání závazného stanoviska ke konkrétnímu záměru.

V návaznosti na shrnuté požadavky se tudíž jeví problematické, pokud správní orgán založí své závěry o nemožnosti udělení souhlasu s odnětím ZPF na negativním dopadu, který bude realizace záměru představovat například pro okolní krajinu, a to bez upřesnění jakékoliv vazby na ochranu zemědělské půdy. Ochrana krajiny je však předmětem ochrany ZOPK a k jejímu zajišťování jsou příslušné orgány ochrany přírody podle citovaného zákona. Pro účely ochrany půdy je třeba v souladu s povinností zjištění skutkového stavu důsledné hodnocení krajiny, ve které má být daný záměr realizován, jejího charakteristického reliéfu, tvořeného souborem funkčně propojených ekosystémů a civilizačními prvky, k jejichž zachování je dotčená zemědělská půda nezbytná, a to v celém svém rozsahu, pokud orgán ochrany ZPF trvá na zachování nulové varianty využití území. Těžko obstojí vágní konstatování, že umístění záměru představuje ve volné krajině cizorodý prvek, že se okolní krajina v posledních proměňuje, případně že zemědělská půda podporuje biodiverzitu a slouží i k potlačování některých nežádoucích jevů, především důsledků klimatických změn (bez vazby na půdu).

II.5.2 Možnost změny územního plánu a požadavky na kontinuitu územního plánování

Řešením, které se nabízí při změně přístupu k ochraně půdy na místní úrovni, je změna územního plánu, která znemožní výstavbu na zemědělské půdě. Uvážení obcí, respektive výkon jejich práva na samosprávu, však podléhá omezení, které vyplývá jednak z požadavků na kontinuitu územního plánování, jednak i ze skutečnosti, že územní plánování je v České republice založeno na kombinaci hierarchie a autonomie. Vedle toho se uplatní i požadavek na proporcionalitu přijatého řešení.

Důsledkem aplikace prvku hierarchie je, že obec v zásadě nemá právo na to, aby zabránila realizaci významných záměrů, se kterými počítá nadřazená

⁴⁴⁰ Rozsudek NSS ze dne 4. 4. 2011, č. j. 8 Ao 1/2011-107.

územně plánovací dokumentace. Ze zásady součinnosti a vstřícnosti⁴⁴¹ vyplývá, že při řešení rozporů mají příslušné orgány brát v potaz zájem obce, již se rozpor či výsledek jeho řešení týká. Obci také přísluší právo na soudní ochranu ve správním soudnictví. Nicméně je povinna do svého územního plánu přenést záměr nadmístního významu z nadřazené územně plánovací dokumentace, takže *„unifikované technické parametry nejsou pro úroveň územního plánu obce až na výjimky, ke diskusi“ (obec se zásadně nemůže domáhat, aby jen kvůli jejímu právu na samosprávu bylo z těchto parametrů „sleveno“)* – *zde musí před principem autonomie dostat přednost princip hierarchie zaručující relativně jednotný a patřičně provázaný systém dopravní a jiné infrastruktury nadmístního významu.*⁴⁴²

Požadavky na kontinuitu územního plánování omezují uvážení obce při autonomním rozhodování o dalším uspořádání poměrů v území. Územní plánování totiž nemůže být činností zcela nahodilou, nepředvídatelnou a svévolnou.⁴⁴³ Požadavek na kontinuitu nesmí znemožnit revizi existujícího stavu. Pokud tedy z určitých důvodů dojde ke změně původní koncepce a nově přijímaný územní plán se tím dostane do nesouladu s předchozí dokumentací téže či nižší úrovně, nemůže být pouze v tom spatřována nezákonnost.⁴⁴⁴ Změna funkčního určení plochy, popř. vymezení nové plochy s odlišným způsobem využití může obstát pouze tehdy, jestliže je odůvodněna závažnými věcnými důvody, které mohou spočívat výhradně v tom, že řešení zahrnuté do předchozího územního plánu je věcně nesprávné, a toto řešení je v závažné kolizi s veřejným zájmem (tedy výrazně omezuje naplnění veřejného zájmu), nebo mohou být způsobeny změnami, k nimž došlo po přijetí předchozího územního plánu, takže řešení obsažené v předchozím územním plánu již není aktuální a je třeba ho přehodnotit. Jedině v takovém případě vyhoví územní plánování ústavním principům právní jistoty a ochrany legitimního očekávání.⁴⁴⁵

Z uvedeného vyplývá, že není možné jednoduše měnit využití území v závislosti na politickém směřování aktuálního zastupitelstva obce, aniž by byly vzaty v úvahu legitimní zájmy vlastníků jednotlivých pozemků. Obec

⁴⁴¹ § 4 odst. 1, 3 a 4, § 8 odst. 1 věta první, odst. 2 SpŘ.

⁴⁴² Rozsudek NSS ze dne 16. 7. 2020, č. j. 2 As 223/2018-55.

⁴⁴³ Viz např. rozsudek NSS ze dne 14. 2. 2013, č. j. 7 AOs 2/2012-53.

⁴⁴⁴ Viz např. rozsudek NSS ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 Ao 2/2010-644.

⁴⁴⁵ Viz např. rozsudek NSS ze dne 27. 1. 2011, č. j. 7 Ao 7/2010-133.

musí nést odpovědnost za svá předchozí rozhodnutí v oblasti územního plánování, a pokud neexistují závažné důvody pro odepření ochrany legitimního očekávání vlastníků, nemůže svévolně zcela revidovat jí přijaté řešení poměrů v území, ačkoliv se zrušením určení pozemku k zastavění právní úprava počítá, a to včetně dílčí úpravy náhrady za změnu v území.⁴⁴⁶ Dotčené osoby musí mít možnost spolehnout se na určitou stálost územně plánovací dokumentace, takže je nežádoucí, aby jednou projednané a schválené záměry byly opakovaně znovu posuzovány, přehodnocovány a měněny, byť je územní plánování výsledkem politického konsenzu.⁴⁴⁷ Takovými změnami dochází k zásahu do legitimního očekávání dotčených osob a k neefektivnímu vynakládání veřejných prostředků.⁴⁴⁸

Obec Byšice uvedla pro vyjmutí pozemků ze zastavitelných ploch několik důvodů: lokalita se nachází na půdách I. třídy ochrany, zčásti v záplavovém území a v blízkosti nemovité kulturní památky (zámku Byšice), a stávající řešení nevytváří podmínky pro související koncepční záměry (rehabilitace zámku a zámeckého parku, jeho využití pro občanskou vybavenost); ani po několika letech nebylo započato s využitím lokality k zamýšlenému záměru; předchozí územní plán stabilizoval poměrně velkoryse navržený rozvoj obce, návrh zastavitelných ploch je naddimenzovaný a neodpovídá urbanistickému rozvoji obce.

Jak je patrné, uvedené důvody nejsou marginální. Krajský soud je však neakceptoval a dospěl k závěru, že „[ž]ádná ze skutečností, kterými odpůrkyně odůvodnila v rozhodnutí o námítkách navrhovatele a textové části odůvodnění opatření obecné povahy faktickou změnu územního plánu ve vztahu k navrhovatelovým pozemkům,

⁴⁴⁶ § 102 Stav.Z.

⁴⁴⁷ Viz rozsudek NSS ze dne 29. 4. 2008, č. j. 4 Ao 2/2008-42: „Tyto výstupy (tedy i schválený návrh územního plánu) tak představují konkrétní podobu veřejného zájmu na prostorovém a funkčním využití území obce, na podobě její infrastruktury, na jejím dalším rozvoji, atd. Jsou výsledkem konsenzu, na němž se usnesli jednotliví zastupitelé reprezentující různé skupinové i individuální zájmy obyvatel obce. Nelze jistě rozumně předpokládat, že tento konsenzus představuje optimální (maximálně racionální) řešení, s nímž jsou srovnatelné všechny osoby, kterých se dotýká. V praxi může jít i o rozhodnutí, která jsou výsledkem pouhé snahy jednotlivých zastupitelů o maximalizaci jejich vlastních (politických) funkcí a dokonce i rozhodnutí nesprávná, iracionální. Z tohoto důvodu je celý proces pořizování územně plánovací dokumentace podroben právní reglementaci, a to zejména stavebním zákonem a jeho prováděcími předpisy. V těchto mantinelech se popsané rozhodování odehrává a úkolem soudu je tak pouze sledovat, zda se obec v rámci tohoto procesu pohybovala v jejich mezích. Soudu tedy nepřísluší určovat, jakým konkrétním způsobem má být určité území využito, zda je toto využití optimální, atd.“

⁴⁴⁸ Viz např. rozsudek NSS ze dne 28. 6. 2017, č. j. 4 As 253/2016-45.

jednotlivě ani v jejich soubornu nepředstavuje závažný důvod, který by opodstatňoval úplné vyřazení navrhovatelových pozemků ze zastavitelných ploch. Cíle, které odpůrkyně touto změnou sleduje, nejsou opřeny o významný veřejný zájem, jenž by mohl být naplněn pouze změnou územního plánu v podobě, jak ji odpůrkyně schválila v napadeném opatření obecné povahy. Potřeba změny není vyvolána ani významnou změnou okolností relevantních pro územní plánování (např. prokázání nezastavitelnosti lokality).“⁴⁴⁹

Nestačí proto, že změna přispívá k naplňování dílčích veřejných zájmů; musí vycházet ze zásadních změn a reflektovat veřejný zájem, který bude významný. Tím dochází k odlišení významných či silných veřejných zájmů a obecného zájmu nižší důležitosti, který spočívá v harmonickém rozvoji území.⁴⁵⁰ NSS k tomu doplnil, v souladu s uvedenými východisky, že „[m]á-li dojít ke změně funkčního určení ploch, pak musí být podložena dostatečně závažnými důvody, opírajícími se buď o relevantní změnu okolností, nebo o to, že původní řešení je věcně nesprávné a vede ke závažné kolizi s veřejným zájmem (...) Územní plán nelze podstatně měnit po každých obecních volbách.“⁴⁵¹

Požadavky na proporcionalitu zvoleného řešení budou dodrženy v případě kumulativního splnění následujících předpokladů: a) zásah má ústavně legitimní a o zákonné cíle opřený důvod, b) zásah je činěn v nezbytně nutné míře, c) zásah je činěn nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, d) zásah je činěn nediskriminačním způsobem a e) zásah je činěn s vyloučením libovůle.⁴⁵² Podmínka zachování kontinuity územního plánování není totožná s požadavkem proporcionality přijatého řešení poměrů v území, jedná se však o spojitě nádoby. Rovněž ve spojitosti s požadavkem proporcionality soudy uvádí, že vlastník pozemku se nemůže „oprávněně spoléhat na to, že způsob využití území stanovený nyní již zrušeným územním plánem odpůrce vydrží na věčné časy – takový předpoklad by v zřejmé podobě bránil jakémukoli rozvoji v území, který je však alfou a omegou územního plánování.“⁴⁵³ Přijaté řešení je nicméně posuzováno z hlediska sledovaného účelu a přiměřenosti zásahu do práv vlastníka pozemku, nikoliv odchýlení se od předchozí praxe,

⁴⁴⁹ Bod 37.

⁴⁵⁰ Srov. rozsudek NSS ze dne 24. 10. 2004, č. j. 2 Ao 2/2007-73, podle kterého „vždy jde o vyvážení zájmů vlastníků dotčených pozemků s ohledem na veřejný zájem, kterým je v nejšířší slova smyslu zájem na harmonickém využití území.“

⁴⁵¹ Body 56–57.

⁴⁵² Viz např. např. rozsudek NSS ze dne 16. 2. 2016, č. j. 3 As 195/2015-55.

⁴⁵³ Rozsudek NSS ze dne 18. 9. 2018, č. j. 6 As 211/2018-35.

navíc s důrazem na výraznou zdrženlivost soudního přezkumu.⁴⁵⁴ Jakkoli nejsou správní soudy vedeny zdrženlivým přezkumem územních plánů oprávněny posuzovat vhodnost funkčního využití té které lokality, nic jim nebrání posoudit „*žda (i při formálním splnění všech podmínek hmotného práva) nejde o řešení ve vztahu ke konkrétní osobě (navrhovateli) zjevně nepřiměřené, nezdůvodnitelné či diskriminační, nejde-li o zjevný exces, šikanu apod. (krok 5 algoritmu přezkumu)*“.⁴⁵⁵

Změna zastavitelné plochy na nezastavitelnou nepochybně představuje citelný zásah do vlastnického práva vlastníka pozemku, navíc pokud má s pozemky podnikatelské úmysly, a může hraničit s faktickým vyvlastněním,⁴⁵⁶ a to ve smyslu ochrany zaručené LZPS i Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod.⁴⁵⁷ Takovýto zásah má být zásadně kompenzován, přičemž základním měřítkem jeho intenzity spravedlivost omezení, čemuž odpovídá i konstruktivní možnosti domáhat se náhrady za omezení vlastnického práva postupem přímo dle čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod tehdy, je-li omezení dlouhodobé a s přihlédnutím k okolnostem nespravedlivé.⁴⁵⁸ Ten se uplatní i nad rámec úpravy v § 102 StavZ.⁴⁵⁹ Hodnocení proporcionality zásahu je tak nejen základem pro posouzení zákonnosti územního plánu, ale také i pro případný nárok na náhradu za omezení vlastnických a jiných práv.

Součástí požadavku na proporcionalní řešení je zákaz účelovosti (nediskriminace), který soudy posuzují rovněž v posledním kroku tzv. algoritmu přezkumu opatření obecné povahy.⁴⁶⁰ Byť obecně platí, že obec musí mít

⁴⁵⁴ Viz např. rozsudek NSS ze dne 28. 3. 2013, č. j. 1 Aos 3/2012-59.

⁴⁵⁵ Rozsudek NSS ze dne 5. 2. 2009, č. j. 2 Ao 4/2008-88.

⁴⁵⁶ Viz např. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120; nebo rozsudek NSS ze dne 23. 5. 2013, č. j. 7 Aos 4/2012-31.

⁴⁵⁷ Viz rozsudek NSS ze dne 31. 8. 2011, č. j. 1 Ao 4/2011-42: „*Změna funkčního využití pozemku, které se navrhovatelka aktivně bránila, nepochybně takovým zásahem je, protože pozemek v zastavěné části obce je nově rozdělen do dvou funkčních zón, z nichž jedna se stává sídelní zelení. Ostatně podobný případ změny funkčního využití pozemku novým územním plánem se objevil již v rozhodnutí Evropské komise pro lidská práva z roku 1994 Berger a Huttaler proti Rakousku (...), kdy předseda Evropského soudu výslovně řekl, že změna funkčního využití pozemku je zásahem do vlastnických práv ve smyslu Článku 1 Protokolu 1 Evropské úmluvy (...) a je třeba se vypořádat s otázkou, zda je zásah proporcionalní.*“ Shodně viz rovněž rozsudky NSS ze dne 11. 8. 2016, č. j. 5 As 175/2014-29, a ze dne 5. 8. 2015, č. j. 2 As 195/2014-47.

⁴⁵⁸ Viz např. rozsudek NSS ze dne 23. 5. 2013, č. j. 7 Aos 4/2012-31.

⁴⁵⁹ Viz např. usnesení NS ze dne 29. 10. 2019, sp. zn. 22 Cdo 1549/2018.

⁴⁶⁰ Použitelnost tohoto algoritmu jako celku je dnes zčásti omezena v důsledku novely SŘS zákonem č. 303/2011 Sb. (viz rozsudek NSS ze dne 24. 7. 2013, č. j. 2 Aos 1/2013-138). Z hlediska systematiky přezkumu opatření obecné povahy zůstává nicméně algoritmus nadále aplikovatelný (viz rozsudek NSS ze dne 20. 12. 2017, č. j. 2 As 251/2017-33).

možnost reagovat na nežádoucí záměr některého z vlastníků, který je rozporu s určeným charakterem a zájmem obce, takže reakce obce na konkrétní problém spočívající ve změně územního plánu není sama o sobě protizákonná, nesmí se jednat o změnu účelovou. Nezákonná pochopitelně není každá účelovost, ale zejména jen ta, která nabývá šikanózní povahy.⁴⁶¹

To znamená, že „[ú]čelovost takového jednání obce ve smyslu nepřipustné nezákonnosti by bylo možno shledat jen výjimečně tam, kde by změna územního plánu byla přijata např. z šikanózních důvodů nebo by byla namířena výlučně a adresně proti jednomu subjektu apod.“⁴⁶²

Znemožnění výstavby se ovšem z podstaty věci bude často projevovat výlučně a adresně proti jednomu subjektu nebo relativně úzkému okruhu subjektů. To však není rozhodující kritérium, podle něhož by bylo možné dovodit nezákonnost územního plánu nebo jeho změny. Zásadní je, „*zda územním plánem proklamovaná východiska byla aplikována nediskriminačně*“. K tomuto závěru dospěl NSS v rozsudku ze dne 14. 3. 2018, č. j. 7 As 119/2017-43, při přezkumu územního plánu územního plánu Žďáru nad Sázavou. Jedná se o jeden z mála případů, kdy soudy označily změnu využití ploch jako účelovou.

Vydáním územního plánu došlo k zařazení pozemků určených pro individuální rekreaci, veřejná prostranství a zeleň do ploch zemědělských (orná půda a trvalé travní porosty). Funkční využití pozemků tím bylo zásadním způsobem změněno, a tato změna vyloučila realizaci záměru vlastníků využít jejich pozemek v souladu s původním účelem, tj. pro individuální rekreaci. Deklarovaným důvodem změny funkčního využití byla ochrana krajinného rázu a rekreačního potenciálu území. Krajský soud a následně i soud kasační nicméně dospěly k závěru, že odpůrce nedodržel kritéria minimalizace a subsidiarity zásahu do vlastnických práv navrhovatelů a zároveň že zvolená kritéria proklamovaná v rámci vypořádání námitek navrhovatelů uplatňoval nejednotně. Změna využití ploch totiž proběhla i za účelem zvýhodnění jiných pozemků v dané lokalitě, když „*stěžovatel navzdory argumentaci uvedené ve vypořádání námitek navrhovatelů rozšířil v několika oblastech polohově blízkých*

⁴⁶¹ Viz rozsudek NSS ze dne 4. 10. 2011, č. j. 4 Ao 5/2011-42: „*Dále navrhovatelka neuvádí, v čem konkrétně má spočívat účelovost změny způsobu využití území. Ostatně každá provedená změna je strikto sensu účelová, jinak by k ní nemohlo dojít.*“

⁴⁶² Rozsudek NSS ze dne 28. 8. 2012, č. j. 1 Ao 1/2010-247.

*pozemku navrhovatelů již stávající plochy sloužící k individuální rekreaci o návrhové plochy pozemků s funkčním využitím pro individuální rekreaci, čímž naopak dále fakticky zvětšil již v současnosti velmi rozsáhlou plochu sloužící k rekreaci.*⁴⁶³ Jiné pozemky podle odpůrce nebyly srovnatelné, a to rozlohou ani umístěním. Podle NSS se však i přes rozdíly v některých aspektech jedná o pozemky srovnatelné „co se týče zásadních okolností (nacházejí se ve stejné oblasti, mají jisté vazby na stávající plochy rekreace).“⁴⁶⁴

Jinak řečeno, při posuzování účelovosti změn jsou rozhodující srovnání pozemků z pohledu sledovaného cíle těchto změn; ostatní vlastnosti nejsou tolik podstatné. Pozemky navrhovatelů společně se stávajícími plochami sloužícími pro individuální rekreaci nepochybně vytvářely souvislé a rozsáhlé plochy chatových osad. Záměru obce naopak nevyhovovaly i některé rozsáhlé monofunkční plochy, nově určené pro individuální rekreaci: „V případě pozemku navrhovatelů by přitom stěžovatelem sledované cíle (atomizace ploch rekreace a nerytváření rozsáhlých monofunkčních ploch) bylo možno naplnit. Jak správně uvedl krajský soud, alespoň část pozemku p. č. X splňující rozměry pro podružení do menších rekreačních ploch bylo možno vymezit jako plochu pro individuální rekreaci s tím, že by se tato část pozemku nacházela v dostatečném odsazení od návrhové plochy Z70 a od existujících rekreačních oblastí. Takové řešení by pak na rozdíl od řešení zvoleného stěžovatelem respektovalo kritérium proporcionality, neboť by šlo o řešení provedené v nezbytně nutné míře, které by nejšetrnějším způsobem vedlo rozumně k zamýšlenému cíli.“⁴⁶⁵

Z uvedeného vyplývá, že není jednoduše možné přesunout využití plochy na jiné místo se srovnatelnými podmínkami, a to především bez dostatečného a podloženého zdůvodnění tohoto postupu. K tomu se nabízí srovnání s podobným případem, který posuzoval Krajský soud v Plzni v rozsudku ze dne 29. 5. 2018, č. j. 59 A 4/2018-79, ovšem s jiným výsledkem – námitkám poukazujícím na diskriminační přístup obce nepřisvědčil. Navrhovatelka se domáhala, aby její pozemek (ochranná zeleň) byl zařazen do zastavitelných ploch nově vymezených územním plánem obce Běšiny. Obec si vybrala k rozvoji jinou lokalitu, přičemž své rozhodnutí odůvodnila

⁴⁶³ Bod 36.

⁴⁶⁴ Bod 38.

⁴⁶⁵ Bod 37.

tím, že na pozemek navrhovatelky zasahuje ochranné pásmo hřbitova. Využití plochy, do které spadá pozemek navrhovatelky, bylo k její námitce změněno na ornou půdu. Krajský soud vyšel především z toho, že existuje rozdíl mezi řešenými lokalitami (sousedství hřbitova), že neexistuje veřejné subjektivní právo vlastníka na zařazení jeho pozemku do zastavitelného území a také že navrhovatelka nebyla ve stávajícím možném využití svého pozemku územním plánem jakkoli omezena: „*Za situace, kdy územní plán nově určuje možné využití pozemku navrhovatelky jako plochy zemědělské, došlo naopak v intencích využitelnosti pozemku k jeho výhodnějšímu začlenění do územního plánu, neboť jak vyplynulo z důkazů textovými částmi předchozího a současného územního plánu, je možnost využití zemědělské plochy oproti ochranné zeleni výrazně širší.*“

Z mého pohledu odůvodnění krajského soudu neobstojí, protože existenci hřbitova lze jen těžko považovat za skutečnost, která by bránila rozvoji obce způsobem, který se zdá z dostupných mapových podkladů jako možný a přirozený (a to nad rámec pozemku navrhovatelky). Samozřejmě je správný závěr krajského soudu, že neexistuje veřejné subjektivní právo na zařazení pozemku do zastavitelného území, nicméně to nesouvisí se požadavky na zákaz diskriminace, jak byly shrnuty výše. Nadto se legitimní očekávání vlastníka pozemku, které požívá právní ochrany, vztahuje i na veškeré „majetkové hodnoty“, včetně pohledávek a předpokladů využívání majetku, na jejichž základě může dotčená osoba přinejmenším uplatňovat, z hlediska vnitrostátního práva, legitimní a důvodné očekávání, že získá možnost skutečně užívat své právo na vlastnictví.⁴⁶⁶ O účelovosti přijatých změn pak svědčí i změna využití pozemku navrhovatelky, která sice zvyšuje hodnotu pozemku, ale nebyla odůvodněna ani požadována. Každopádně spor je po podání kasační stížnosti u Nejvyššího správního soudu pod sp. zn. 2 As 317/2018.

Nutno doplnit, že i pokud by měl být zásah do práv vlastníka pozemku v důsledku změny využití ploch v územně plánovací dokumentaci neproporcionální nebo účelový, je nezbytné, aby vlastník neoddaloval své námitky vůči této změně až do fáze soudního přezkumu a nezůstal pasivní při přijímání

⁴⁶⁶ Viz v tomto smyslu rozsudky ESLP ze dne 29. 11. 1991, ve věci *Pine Valley Developments Ltd a další vs. Irsko*, č. 12742/87, bod 51; ze dne 20. 11. 1995, ve věci *Pressos Compania Naviera S. A. a další vs. Belgie*, č. 17849/91, bod 29; nebo ze dne 18. 4. 2002, ve věci *Ouzounis a další vs. Řecko*, č. 49144/99, bod 24.

územního plánu nebo jeho změny. Taková pasivita sice nemá dopad na jeho aktivní procesní legitimaci, ale není bez následků.⁴⁶⁷ Účastníku, který byl v průběhu schvalovacího procesu opatření obecné povahy neaktivní a bez objektivních důvodů nevyužil práva podat námitky nebo připomínky, lze vyhovět pouze ze závažných důvodů, v opačném případě by totiž docházelo k porušení právní jistoty ostatních účastníků, kteří svá práva aktivně prosazovali. Význam a vliv pasivity se přitom posuzuje v každém z kroků přezkumu územního plánu, tedy včetně proporcionality.⁴⁶⁸ Za závažné důvody je možné považovat „*porušení kogentních procesních a hmotněprávních norem chránících zásadní veřejné zájmy, které stěžejním způsobem předurčují proces přijímání a obsah opatření obecné povahy*“.⁴⁶⁹ V případě znemožnění výstavby na zemědělské půdě, resp. změny využití ploch na zemědělskou půdu zpravidla není veřejný zájem (ochrana půdy) na straně vlastníka pozemku, ale naopak na straně pořizovatele územního plánu. Tudíž je klíčové, aby vlastník pozemku uplatnil své námitky včas.

Výše uvedené příhodně ilustrují závěry rozsudku ze dne 30. 1. 2018, č. j. 2 As 315/2015-113, ve kterém NSS posuzoval změnu územního plánu obce Těrlicko spočívající ve zrušení tří zastavitelných ploch na pozemku ve vlastnictví stěžovatele a vymezení padesáti čtyř nových zastavitelných ploch, mj. v sousedství rekreačních ploch nebo v ochranném pásmu lesa. K samotnému omezení práv stěžovatele změnou územního plánu soud dovodil, že námitka neposouzení proporcionality zásahu stěžovateli nepřislší, protože ji stěžovatel neuplatnil při přijímání změny územního plánu. Výjimkou by byl případ, pokud byl „*zákon porušen v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonitost posuzovaného řízení a opatření jako celku*“.⁴⁷⁰ Takovým případem však není obecnost odůvodnění změny územního plánu,

⁴⁶⁷ Viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116: „*Procesní pasivita navrhovatele ve fázích správního řízení předcházejícího přijetí opatření obecné povahy může být způsobena faktory subjektivními i objektivními. Její význam pro úspěšnost žaloby posoudí soud s přihlédnutím ke všem individuálním okolnostem případu, a to při zkoumání procesního postupu správního orgánu, při hodnocení případného rozporu opatření obecné povahy s právními předpisy, jakož i při hodnocení přiměřenosti zásahu do práv a povinností navrhovatele. Přitom je povinen vzít v úvahu práva a povinnosti těch, jimž by zrušení opatření obecné povahy podle návrhu způsobilo újmu na jejich vlastních právech.*“

⁴⁶⁸ Viz rozsudek NSS ze dne 14. 7. 2015, č. j. 2 As 97/2015-55.

⁴⁶⁹ Rozsudek NSS ze dne 18. 1. 2011, č. j. 1 Ao 2/2010-185.

⁴⁷⁰ S odkazem na rozsudek NSS ze dne 12. 11. 2013, 2 AOs 3/2013-36.

pokud alespoň dává obecnou představu o záměrech zpracovatele.⁴⁷¹ A protože v dané věci odůvodnění změny využití pozemků stěžovatele nechybělo a odpůrce naopak vyjádřil v zásadě jasné důvody, z jakých se rozhodl pro uvedenou změnu, soud uzavřel, že „*neshledal v odůvodnění žádnou zásadní nezákonnost, na základě níž měl krajský soud posoudit proporcionalitu zásahu do stěžovatelských práv.*“⁴⁷²

II.5.3 Ochrana legitimního očekávání vlastníka pozemku

Vrátíme-li se k záměru společnosti Daimler, je možné blíže osvětlit, v čem ochrana legitimního očekávání vlastníka pozemku spočívá. MŽP ve stanovisku uvedlo, že na udělení souhlasu s odnětím půdy ze ZPF není právní nárok a že posouzení přípustnosti odnětí zemědělské půdy v obecném režimu posouzení žádosti je rozhodováním s uplatněním správní diskrece. Tento závěr však ze zákona nevyplývá, protože podle § 9 odst. 8 zákona ZOZPF orgán ochrany ZPF souhlas k odnětí při splnění zákonných podmínek jednoduše „vydává“. Podobně jako v případě jiných odchylných režimů ve složkových předpisech ochrany životního prostředí platí, že je i případné svěření uvážení uvedené zejména pojmem „může“ (který v daném případě zákonodárce ani neužil), vykládat jako „musí“.⁴⁷³ I v případě, že by svědčilo správnímu orgánu naznačené široké uvážení, „*musí být jeho postup a rozhodnutí přezkoumatelné a musí být zřejmé, že z mezí a hledisek správního uvážení nevybočil.*“⁴⁷⁴ Žadatel tak může být neudělením výjimky zkrácen na svých subjektivních právech, zejména právu vlastnickém.

Stejný závěr lze dovodit i z judikatury, která se vztahuje přímo k ochraně ZPF. Z rozsudku NSS ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006-74, vyplývá, že ochrana ZPF je součástí složkové ochrany životního prostředí a podobně jako na odchylné režimy podle dalších složkových zákonů (např. z oblasti ochrany lesů, vod nebo ovzduší), je pro ni typické stanovení určitých podmínek odchylného režimu: „*Pro vyjímání půdy z fondu, tedy pro její účelové využití jiným způsobem, je stanovena série omezujících podmínek, které mají zabránit zbytečnému odnímání půdy ze ZPF.*“ Právě a jedině splněním těchto podmínek

⁴⁷¹ S odkazem na rozsudek NSS ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 AOs 3/2013-29.

⁴⁷² Bod 46.

⁴⁷³ Viz např. již rozsudek NSS ze dne 30. 11. 2004, č. j. 3 As 24/2004-79.

⁴⁷⁴ Ibid.

je odnětí ze ZPF podmíněno. Podobně v rozsudku ze dne 18. 10. 2012, č. j. 1 Ao 3/2011-229, NSS uvedl, že „*nijak nepopírá, že zemědělský půdní fond slouží jako výrobní prostředek zemědělské výroby a je jednou z hlavních složek životního prostředí. To ostatně přímo uvádí § 1 odst. 1 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu. Současně ovšem ten samý zákon předvídá situace, za nichž dojde k použití zemědělské půdy pro nezemědělské účely, a to v již citovaných § 4 a 5. Jsou-li podmínky v těchto ustanoveních respektovány, je třeba použití půdy pro nezemědělské účely považovat za zákonné*“. Závěry NSS následují i nižší soudy; viz např. rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 8. 12. 2015, č. j. 15 A 42/2014-7: „*Závazné stanovisko dotčený správní orgán (který sám nevede správní řízení v dané věci) vydává po posouzení předloženého záměru výlučně z hlediska jeho souladu s povinnostmi vyplývajícími ze zvláštního zákona a případných prováděcích právních předpisů vydaných k ochraně konkrétního veřejného zájmu (např. zájem na ochraně zemědělského půdního fondu, na ochraně přírody a krajiny atd.), jehož ochrana přísluší dotčenému správnímu orgánu v procesu vydávání správního rozhodnutí jiného vykonavatele veřejné správy.*“

MŽP ve svém stanovisku dále vyšlo z předpokladu, že vymezení určité plochy k budoucímu rozvoji se stanoveným způsobem využití nepředstavuje automatický právní nárok na realizaci projektu. S tímto přístupem podle MŽP plně korespondují i závěry judikatury. *In concreto* MŽP odkázalo na závěry rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 4. 2019, č. j. 57 A 26/2018-74, podle kterých „*vymezení určité plochy v územním plánu jako zastavitelné bez dalšího neznamená, že v určitý konkrétní okamžik musí nutně dojít faktickému zastavení daného území.*“

Stanovisko MŽP prezentuje závěry judikatury tak, že předpokládané využití území je z velké míry pouhým dobrodiním a koncepční nástroje ochrany veřejných zájmů postrádají pevnější přímou vazbu na výsledek povolovacích procesů. Situace, kdy není vlastníkovu pozemku umožněno jeho předvídané využití, je představena jako výchozí pozice. Tento přístup však pomíjí podstatu závěrů citovaného rozsudku krajského soudu, podle kterých je naopak obecným pravidlem využití území zcela v souladu podle územně plánovací dokumentace.

Případy, kdy k zastavení území nedojde, musí být vždy výjimkou, v praxi podpořenou existencí zásadního důvodu veřejného zájmu nebo jiného důvodu zvláštního zřetele, zvláště má-li být jediným výsledkem povolovacího řízení

zachování nulové varianty. Tomu odpovídají i závěry další judikatury, podle které územně plánovací dokumentace v daném případě již vyvažuje zájmy ochrany životního prostředí,⁴⁷⁵ což do značné míry předurčuje (a předurčovat musí, neboť takový je účel územně plánovací dokumentace) vývoj povolovacích řízení. Jak uvedl Krajský soud v Brně v rozsudku ze dne 25. 2. 2019, č. j. 31 A 185/2017-130,⁴⁷⁶ při posuzování výjimky z ochrany ohrožených druhů, byť procesy územního plánování „nemohou zcela předjímat posouzení, zda veřejný zájem na realizaci záměru převáží nad partikulárním zájmem ochrany přírody z hlediska ochrany konkrétního zvláště chráněného druhu pro účely rozhodnutí o výjimce, je zřejmé, že do značné míry určují jak to, zda je záměr záměrem realizovaným ve veřejném zájmu, tak to, zda je daná varianta záměru přijatelná z hlediska ochrany životního prostředí (být z pohledu celé řady hledisek). Neudělení výjimky v takové situaci bude tudíž vyhrazeno pro ojedinělé případy“.⁴⁷⁷

Funkční určení pozemku tak zakládá legitimní očekávání ohledně jeho budoucího využití, a to i v případě pozemků, na kterých se nachází půda I. třídy ochrany a které mají být podle územního plánu určené k nezemědělskému využití.⁴⁷⁸ V rozsudku ze dne 24. 10. 2013, č. j. 2 As 40/2013-32, NSS uvedl ve vztahu k ochraně zemědělského půdního fondu, že „[j]iž ve fázi územního plánování je totiž zcela zřejmé, jakým způsobem a k jakým účelům má být předmětné území využito, a tedy že s ohledem na tento účel (zde průmyslová zástavba) musí dojít k vynětí půdy ze ZPF. Pozdější závazné stanovisko ve věci se tak jeví jako překvapivé a zasahující do legitimního očekávání stavebníka, který v dobré víře do výstavby investoval prostředky.“

Povinností orgánu ochrany půdy ve fázi posuzování podmínek pro udělení souhlasu s odnětím půdy ze ZPF je tak vypořádat se s předchozím kladným stanoviskem orgánu ochrany zemědělského půdního fondu stran možnosti využití dotčeného území. Jak doplnil NSS v posledně citovaném rozsudku,

⁴⁷⁵ Viz např. usnesení ÚS ze dne 19. 8. 2015, sp. zn. IV. ÚS 2194/15: „Na územní plán pak v tomto smyslu nutno nablížit jako na veřejný zájem, v němž se mimo jiné odráží též suma soukromých zájmů obyvatel obce, kupř. na zachování prostředí, v němž žijí (a tím i uchování hodnoty nemovitostí v jejich vlastnictví), v relaci k udržitelnosti, zastavitelnosti obce, krajinnému rázu, životnímu prostředí atd., a to vyjádřených skrze jimi volené představitele (zastupitele).“

⁴⁷⁶ Potvrzeném rozsudkem NSS ze dne 27. 6. 2019, č. j. 4 As 89/2019-68.

⁴⁷⁷ Srov. rozsudek KS v Plzni ze dne 31. 1. 2018, č. j. 30 A 157/2016-117, a navazující rozsudek NSS ze dne 12. 5. 2020, č. j. 8 As 63/2018-112.

⁴⁷⁸ Viz rozsudek KS v Praze ze dne 24. 4. 2018, č. j. 50 A 17/2017-63, a navazující rozsudek NSS ze dne 29. 1. 2020, č. j. 9 As 171/2018-50.

„[t]o plyne nejen z obecných zásad činnosti správních orgánů, jako je zásada legitimního očekávání účastníka, který v dobré víře očekává dodržení určitého postupu správního orgánu (blíže přiměřeně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2006, č. j. 6 A 25/2002-59, publ. pod č. 950/2006 Sb. NSS).“

II.5.4 Dílčí závěr

Oprávnění obce uspořádat si své územní poměry není bezbřehé, ale je limitováno zákonem stanovenými podmínkami a omezeními a v obecné rovině též omezeními plynoucími ze samotného ústavního pořádku, mezi která patří i požadavek rovného zacházení, předvídatelnosti právní regulace a minimalizace zásahů do individuálních práv fyzických a právnických osob.⁴⁷⁹ Územní plán může představovat zásadní omezení ústavně zaručeného práva vlastnit majetek, které je přípustné pouze při splnění podmínek, jejichž komplex lze souhrnně označit za zásadu subsidiarity a minimalizace takového zásahu. Správní soudy jsou sice vedeny zdrženlivým přezkumem územních plánů a posuzování vhodnosti funkčního využití území se brání, zároveň však musí dostát úkolu bránit „jednotlivce (a tím zprostředkovaně i celé politické společenství) před excesy v územním plánování“.⁴⁸⁰

Obcím ani orgánům ochrany ZPF nelze upírat snahu o naplnění svého zákonného pověření k ochraně veřejných zájmů (v případě MŽP i naplnění úkolu koordinace adaptace na změnu klimatu v podmínkách České republiky), nicméně ani v důsledku této snahy nelze upozadit zákonné podmínky odnětí půdy ze ZPF a ochranu legitimně nabytých práv. Proto je nezbytné se v procesu územního plánování i udělování souhlasu s odnětím půdy ze ZPF vypořádat s proporционаlitou zásahu, resp. s ochranou legitimního očekávání vlastníka. Změny ve využití území by měly být prováděny logicky, postupně, na základě koncepčních dokumentů a strategií ochrany půdy a adaptace na klimatické změny, které jasným způsobem vymezí priority i opatření, která je nezbytné provést. Při vymezení důvodů, které v důsledku znemožňují předvídanou výstavbu na zemědělské půdě, totiž neobstojí toliko obecné zmínky o proměně krajiny v posledních letech nebo vágní zmínky o potřebě realizace adaptačních opatření pro snížení zranitelnosti a zvýšení stability krajiny v reakci na aktuální vývoj změn klimatu. Jak dovodil NSS

⁴⁷⁹ Viz rozsudek NSS ze dne 5. 2. 2009, č. j. 2 Ao 4/2008-88.

⁴⁸⁰ Rozsudek NSS ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73.

v citovaném rozsudku č. j. 7 As 119/2017-43, zejména zásadní zásahy nelze odůvodnit pouhými obecnými floskulemi: „*Připustil-li by Nejvyšší správní soud takový postup, zhotovitelé územních plánů by mohli s odvoláním například právě pouze na „nutnost ochrany krajinného rázu“ provést prakticky jakoukoliv změnu v území.*“

II.6 Půda a těžba

II.6.1 Vymezení pojmu těžba

S pojmem těžba primárně operují dva složkové předpisy práva životního prostředí, a to horní zákon a LZ.⁴⁸¹

Oba předpisy sice používají totožný termín, ale vzhledem k oblasti jeho užití se obsahově jedná o odlišný institut. Lesní zákon spojuje těžbu s kácením dřevin a v § 2 definuje těžbu předmýtní [písm. l)], mýtní [písm. m)], nahodilou [písm. n)] a mimořádnou [písm. o)]. Horní zákon rozumí těžbou dobývání ložisek nerostů. Jedno však mají obě činnosti společné. Při jejich výkonu dochází k interakci s půdou, která má zásadně neblahý dopad na stav a kvalitu půdy.

Tato kapitola se zabývá ochranou půdy při činnostech souvisejících s dobýváním ložisek nerostů. Těmi se rozumí vyhledávání a průzkum ložisek nerostů, samotné dobývání a následná sanace a rekultivace pozemků, na nichž byla těžba prováděna. Jednotlivé činnosti jsou upraveny v horním zákoně, zákoně č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o hornické činnosti“) a ZoGP.

Na úvod je taktéž třeba poznamenat, že ložiska nerostů se dělí na výhradní ložiska⁴⁸² a ložiska nevyhrazených nerostů.⁴⁸³ Toto dělení nalézá svůj odraz v právních předpisy stanovených procesech, které regulují nakládání s nimi. Jednotlivé odlišnosti budou zmíněny v příslušných částech této kapitoly.

II.6.2 Nakládání s půdou před těžbou

Prvním zásadním momentem, ve kterém dochází k interakci s půdou, je geologický průzkum, konkrétně ložiskový průzkum. Zákon o geologických

⁴⁸¹ Všechny předpisy citované v této kapitole jsou ve znění ke dni 20. 1. 2020.

⁴⁸² Viz § 3 horního zákona, který taxativně vyjmenovává vyhrazené nerosty ve spojení s § 6 téhož zákona, který definuje výhradní ložisko.

⁴⁸³ Viz § 3, § 4 a § 7 horního zákona.

pracích člení ložiskový průzkum do tří etap, a to a) vyhledávání, b) průzkum a c) těžební průzkum. Vymezení etap není dáno množstvím a metodikou prováděných prací, ale jejich cílem a právním stavem ložiska. Vyhledávání probíhá, pokud ve zkoumaném území ložisko vyhledávaného nerostu formálně neexistuje. Průzkum pak analogicky probíhá na již známém a evidovaném ložisku.⁴⁸⁴

Pro vyhledávání a průzkum výhradních ložisek je nutno stanovit průzkumné území. To stanoví Ministerstvo životního prostředí na základě žádosti bezúhonné právnické nebo fyzické osoby, která má oprávnění k hornické činnosti.⁴⁸⁵ Oprávnění provádět ložiskový průzkum podléhá poplatkové povinnosti. Výše poplatku se odvozuje z plochy průzkumného území a je příjmem obce, na jejímž území se nachází.⁴⁸⁶ Vyhledávání a průzkum na sebe zpravidla bezprostředně navazují, což se odráží i při posuzování žádosti o stanovení průzkumného území. Jak uvedl například Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 23. 9. 2009, č. j. 7 As 59/2009-142: „*pro účely podání žádosti o stanovení průzkumného území by nebylo logické oddělovat od sebe etapu vyhledávání a průzkumu, neboť spolu bezprostředně souvisejí a průzkum zcela logicky následuje etapu vyhledávání. Pokud je zjištěno v rámci etapy vyhledávání, která je zaměřena především na vyhodnocení území z hlediska možného výskytu ložisek nerostů a na výpočet vyhledávaných zásob, že výskyt nerostných surovin je z hlediska ekonomické využitelnosti zanedbatelný, následný průzkum již pravděpodobně nebude proveden. [...] Rozhodným je proto ustanovení poslední věty § 2 odst. 4 písm. a) zákona o geologických pracích, neboť jednoznačně vyčleňuje z etap vyhledávání v minulosti již nalezená a evidovaná ložiska. Nelze proto akceptovat formalistický výklad ustanovení § 2 odst. 4 písm. b) citovaného zákona, který používá stěžovatel, že s ohledem na současnou právní neexistenci ložiska (vyřazeno z evidence pro nulový stav), se jedná o zcela neprozkoumané území.*“

Etapa těžebního průzkumu se již provádí ve stanoveném dobývacím prostoru,⁴⁸⁷ a to v rozsahu a podrobnostech potřebných pro účelné vydobytí ložiska. Tato etapa ložiskového průzkumu zahrnuje veškeré geologické práce

⁴⁸⁴ Blíže viz VÍCHA, Ondřej. *Zákon o geologických pracích: s komentářem, judikaturou a prováděcími a souvisejícími předpisy*. Praha: Leges, 2014.

⁴⁸⁵ Podrobněji k hornické činnosti a podmínkám k jejímu výkonu viz § 2 a násl. zákona o hornické činnosti.

⁴⁸⁶ § 4b ZoGP.

⁴⁸⁷ Viz § 11, § 25 a § 31 odst. 3 horního zákona.

na ložisku, které se nachází již ve stadiu dobývání ložiska, k němuž oprávnění vzniká stanovením dobývacího průzkumu. Fakticky může jít o dodatečný průzkum potřebný pro zpracování projektové dokumentace pro otvírku ložiska, průzkum vedený k upřesnění zásob při vlastním dobývání ložiska nebo geologické práce prováděné na ložisku při ukončování těžby spojeném se sanací a rekultivací pozemků dotčených těžbou.⁴⁸⁸ Samotný ZOZPF v § 6 ukládá organizaci povinnost řídit se při zpracování návrhů na stanovení dobývacích prostorů zásadami ochrany zemědělského půdního fondu, jejichž demonstrativní výčet je uveden v § 4 tohoto zákona. Návrhy musí být projednány s orgány ochrany zemědělského půdního fondu a před schválením opatřeny jejich souhlasem. Žádost o souhlas obsahuje mimo jiné předchozí souhlas Ministerstva životního prostředí ke stanovení dobývacího prostoru podle horního zákona.

Dalším nástrojem ochrany půdy při geologickém průzkumu je povinnost provést skrývku, čímž se rozumí oddělení skrývání svrchní kulturní vrstvy půdy, popřípadě i hlouběji uložené zeminy, která je schopná zúrodnění.⁴⁸⁹

U ložisek nevyhrazených nerostů postačí organizaci k provádění vyhledávání a průzkumu dohoda s vlastníkem pozemku, na němž se ložisko nachází.⁴⁹⁰ Nevyhrazené nerosty jsou totiž součástí pozemku. Výjimku tvoří vyhledávání a průzkum důlními díly,⁴⁹¹ ke kterému je třeba povolení hornické činnosti, které vydává místně příslušný obvodní báňský úřad.⁴⁹²

Na základě výše uvedeného lze konstatovat, že při ložiskovém průzkumu zásadně nedochází k většímu poškozování půdy. Při vyhledávání a průzkumu nedochází k odkryvu veškeré svrchní části půdy na průzkumném území, ale pouze malé části, na níž činnost fakticky probíhá.

⁴⁸⁸ § 32 horního zákona.

⁴⁸⁹ § 8 odst. 1 písm. a) ZOZPF.

⁴⁹⁰ § 4c ZoGP.

⁴⁹¹ Za důlní díla, ke kterým je třeba povolení hornické činnosti, se podle vyhlášky č. 104/1988 Sb. považují svislá důlní díla o hloubce větší než 40 m, vodorovná či úklonná důlní díla o délce větší než 100 m, nebo i uvedená důlní díla kratší, jestliže z nich jsou ražena další důlní díla, jejichž délka spolu s uvedenými díly přesáhne 100 m [§ 5 písm. a) vyhlášky č. 104/1988 Sb.]. Se žádostí o povolení k vyhledávání a průzkumu ložisek důlními díly předkládá organizace dokumentaci, jejíž náležitosti jsou stanoveny v příloze č. 1 k vyhlášce č. 104/1988 Sb.

⁴⁹² § 9 odst. 1 zákona o hornické činnosti a dále VÍCHA, Ondřej. Ložiska nevyhrazených nerostů jako součást pozemku: vybrané otázky. In: KOTÁSEK, Josef a kol. (eds.). *Dny práva – 2012 – Days of Law* [online]. Brno: Masarykova univerzita, 2013, s. 2475–2490.

II.6.3 Nakládání s půdou při těžbě

Těžba výhradních ložisek probíhá v dobývacím prostoru,⁴⁹³ který stanoví obvodní báňský úřad v součinnosti s dotčenými orgány na základě výsledků průzkumu ložiska. Jedním z dotčených orgánů je i orgán ochrany zemědělského půdního fondu,⁴⁹⁴ který k návrhu na stanovení dobývacího prostoru vydává závazné stanovisko, v němž může organizaci stanovit i podmínky, za nichž může k těžbě dojít. Například před zahájením jakékoli činnosti představující použití zemědělské půdy pro nezemědělské účely zajistit souhlas s odnětím půdy ze ZPF, postupné provádění těžby, zabránění vzniku nepřístupné, zemědělsky nevyužitelné plochy.

Jestliže má být dobývací prostor, či území, kde bude probíhat dobývání ložiska nevyhrazeného nerostu, stanoveno na pozemcích náležejících do zemědělského půdního fondu, musí dojít k jejich odnětí a následné změně využití území.⁴⁹⁵ Odnětí může být dočasné nebo trvalé. Dočasné odnětí připadá v úvahu v případě, že po ukončení dobývání bude dotčená plocha rekultivována podle schváleného plánu rekultivace tak, aby mohla být vrácena do zemědělského půdního fondu.⁴⁹⁶ V ostatních případech je třeba získat souhlas orgánu ochrany zemědělského s trvalým odnětím. Příkladem může být rekultivace dobývacího prostoru jeho zatopením, tedy vznikem vodní plochy, která není součástí zemědělského půdního fondu.⁴⁹⁷ Odnětí se provádí za úplatu – výši odvodů stanoví sazebník, který je přílohou k ZOZPF. Část odvodů je příjmem státního rozpočtu (55 %), příjmem rozpočtu obce, na jejímž katastrálním území se odnímaná půda nachází (30 %), a zbývající část je příjmem Státního fondu životního prostředí České republiky (15 %). Odvod, který bude příjmem rozpočtu obce, může být použit jen pro zlepšení životního prostředí v obci a pro ochranu a obnovu přírody a krajiny.⁴⁹⁸ Odvody za trvalé odnětí se platí zpravidla jednorázově, ale u dobývacích prostor, kde má dojít k rekultivaci pozemků zalesněním nebo zřízením

⁴⁹³ Viz § 24 a násl. horního zákona.

⁴⁹⁴ Dle § 13 ZOZPF se jím rozumí, obecní úřad obce s rozšířenou působností, krajská úřad, správa národního parku, Česká inspekce životního prostředí a Ministerstvo životního prostředí.

⁴⁹⁵ § 80 StávZ.

⁴⁹⁶ § 9 odst. 3 ZOZPF.

⁴⁹⁷ Tento způsob se nejčastěji využívá u pískovcových lomů.

⁴⁹⁸ § 11b odst. 5 ZOZPF.

vodní plochy se postupuje jako u dočasného odnětí. Odvody se tedy platí každoročně.⁴⁹⁹

Povinnost provést skrývku byla zmíněna již výše. Hlavní uplatnění však přichází ve fázi samotné těžby, pokud probíhá na původně zemědělských pozemcích, neboť je zabráněno několikanásobné množství půdy. Skrývkové práce probíhají podle schválené dokumentace (plánu otvírky, přípravy a dobývání výhradního ložiska, plánu využití ložiska) příslušným báňským úřadem. Sejmutá ornice je uchovávána ve vymezeném prostoru v rámci dobývacího prostoru či v území vymezeném územním rozhodnutím k dobývání ložiska nevyhrazeného nerostu, tzv. deponii a množství je předmětem evidence.

Není pochyb o tom, že dobývání ložisek nerostů má negativní vliv na půdu, která se v dotčeném území nachází. Těžba však může mít negativní dopad i na okolní pozemky. Typickým doprovodným jevem těžby jsou imise. Půdě škodí především uvolněné prachové částice. Riziko představují i důlní vody.⁵⁰⁰ Při jejich přebytku je organizace oprávněna k jejich vypouštění i přes cizí pozemky⁵⁰¹ způsobem a za podmínek stanovených vodoprávním úřadem a orgánem ochrany veřejného zdraví. Toto oprávnění udělil zákonodárce pouze organizacím provádějícím hornickou činnost. Vypouštět důlní vodu nemohou organizace, které vykonávají činnost prováděnou hornickým způsobem, kam spadá např. dobývání ložisek nevyhrazených nerostů nebo jejich vyhledávání a průzkum. Dotčené orgány by při povolování měly stanovit nejen kvalitu a kvantitu vypouštěné vody. Pokud by přeci jen došlo ke znehodnocení okolní půdy při dobývání výhradních ložisek, uplatní se institut důlních škod.⁵⁰² Odpovědnost za důlní škody není absolutní. Těžební organizace se může odpovědnosti zprostit, pokud prokáže, že důlní škoda byla způsobena okolnostmi, jež nemá původ v jí provozované hornické činnosti (např. vyhledávání a průzkum ložisek, pokud se provádí důlními díly, dobývání výhradních ložisek, zřizování, zajišťování a likvidace důlních děl

⁴⁹⁹ § 11b odst. 1 a 3 ZOZPF.

⁵⁰⁰ § 40 odst. 1 horního zákona definuje důlní vody jako „*všechny podzemní, povrchové a srážkové vody, které vnikly do blubinných nebo povrchových důlních prostorů bez ohledu na to, zda se tak stalo přísakem nebo gravitací z nadloží, podloží neb boku nebo prostým vtékáním srážkové vody, a to až do jejich spojení s jinými stálými povrchovými nebo podzemními vodami*“. Dle vodního zákona, nejsou důlní vody vodami odpadními ani závadnými látkami.

⁵⁰¹ § 40 odst. 2 písm. b) horního zákona.

⁵⁰² § 38 horního zákona.

a lomů, včetně jejich zařízení). Ve všech uvedených případech však důkazní břemeno leží na organizaci. Horní zákon nijak neupravuje soukromoprávní dopady. Při vzniku újmy by se tedy postupovalo podle OZ.

Jak vyplynulo z výše uvedeného, při samotné těžbě není ohrožena výlučně půda na pozemcích, kde probíhá, ale mohou být dotčeny i pozemky okolní. Ochrana zemědělsky využitelné půdy na pozemcích, kde těžba probíhá, je zajištěna skryvkou a plány sanace a rekultivace. V případě okolních pozemků hraje prim princip prevence a nejlepších dostupných technik, aby docházelo ke vzniku co nejmenšího množství imisí. V případě vzniku důlní škody, či jiné poskytuje organizace náhradu podle obecných předpisů, pokud horní zákon nestanoví jinak. *„Při náhradě důlních škod jde o právní vztah mezi těžební organizací a poškozeným. Orgány státní báňské správy do tohoto právního vztahu nevstupují. Obvodní báňský úřad pouze schvaluje vytváření finančních rezerv, které je těžební organizace povinna vytvářet k zajištění vypořádání důlních škod, a schvaluje také čerpání z těchto rezerv po dohodě s Ministerstvem životního prostředí a po vyjádření dotčené obce.“*⁵⁰³ Kromě soukromoprávní úpravy odpovědnosti za újmu může dojít i ke vzniku veřejnoprávní odpovědnosti, a to odpovědnosti za ekologickou újmu vyplývající ze zákona č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmy a o její nápravě.

II.6.4 Nakládání s půdou po těžbě

Jednou ze zákonem stanovených povinností po ukončení těžby představuje sanace a rekultivace. Pro tyto účely je organizace povinna vytvářet finanční rezervu. Sanací se rozumí odstranění škod na krajinně komplexní úpravou území a územních struktur. Součástí sanace je rekultivace, tedy obnova těžbou poznamenané krajiny, podle zvláštních předpisů. Jedním z nich je právě zákon o zemědělském půdním fondu.⁵⁰⁴

Rekultivace probíhá podle schváleného plánu na základě podmínek stanovených v souhlasu orgánů ochrany zemědělského půdního fondu k odnětí půdy vydaného podle § 9 ZOZPF. Organizace je dále povinna po celou dobu provádění rekultivace vést protokol, v němž bude zaznamenáno, jak rekultivační práce probíhají, jaké postupy byly přitom použity, jak jsou

⁵⁰³ VÍCHA, Ondřej. *Horní zákon: Zákon o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2017.

⁵⁰⁴ Dalším je lesní zákon.

dodržovány termíny stanovené v plánu rekultivace a další podrobnosti rozhodné pro posouzení jakosti, rozsahu a úplnosti prováděné rekultivace. Po ukončení poslední etapy rekultivace oznámí organizace orgánu ochrany zemědělského půdního fondu, který vydal rozhodnutí o odvozech za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu, že rekultivace byla ukončena. V zájmu účelnosti provádění rekultivace a budoucího hospodaření na rekultivovaných pozemcích mohou být v odůvodněných případech zahrnuty do řešení plánu rekultivace i sousední pozemky náležející do zemědělského půdního fondu, které nebudou dotčeny zamýšlenou nezemědělskou činností (srov. vyhlášku Ministerstva životního prostředí č. 271/2019 Sb., o stanovení postupů k zajištění ochrany zemědělského půdního fondu).

Povinné provedení sanace, popř. rekultivace je vyžadováno pouze ve vztahu k území dotčenému těžbou výhradních ložisek. Zákon č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, upravuje v rámci povolování dobývání ložisek nevyhrazených nerostů pouze zajištění nebo likvidaci hlavních důlních děl a lomů, nikoli sanaci pozemků dotčených těžbou.

II.6.5 Dílčí závěr

Půda jakožto jedna ze složek ochrany životního prostředí je hodna zvýšené ochrany. Při jejím využívání a nakládání s ní je tak třeba dodržovat zvýšené standardy. Základní zásady plošné ochrany vymezuje zákon o zemědělském půdním fondu. Tyto zásady je nutno respektovat i při dobývání ložisek nerostů.

Výše bylo popsáno, kdy může dojít k ohrožení půdy v jednotlivých fázích dobývání. V prvotní fázi, tedy při vyhledávání a průzkumu jsou negativní dopady zpravidla zanedbatelné. K vyhledávání a průzkumu totiž není třeba velký zábor půdy a zároveň používané metody a nástroje, které jsou k půdě šetrné.

Naopak při samotném dobývání je ohrožena veškerá půda v dobývacím prostoru či v prostoru vymezeném územním rozhodnutím pro těžbu nevyhrazených nerostů. Půda musí být odstraněna, aby mohla těžba probíhat. Následně je uložena ve vymezeném prostoru v tzv. deponii, aby nedocházelo k jejímu mísení s ostatními částmi.

V závěrečné fázi spočívající v sanaci a rekultivaci dochází k návratu půdy a jejímu „ozdravování“, aby opět mohla sloužit svému zemědělskému účelu. Pokud jsou důlní prostory v rámci sanace přetvořeny na vodní dílo, je na obci, v jejímž katastrálním území těžba probíhá, aby rozhodla o využití skryté půdy.

Na vše dozírají jak báňské úřady, tak orgány ochrany zemědělského půdního fondu. Posledně jmenované vydávají závazná stanoviska ke konečným rozhodnutím báňských úřadů a kontrolují nakládání s půdou.

Závěrem je však nutno poznamenat, že zejména horní zákon by zasloužil novelizaci, která by přinesla více nástrojů k ochraně ostatních složek životního prostředí a která by odstranila nejasnosti či rozpory mezi jednotlivými zvláštními předpisy, které jsou dány velkým časovým odstupem mezi jejich přijetím a změnou chápání životního prostředí a jeho ochrany společností.

III PRÁVNÍ NÁSTROJE K OCHRANĚ PŮDY PŘED DEGRADACÍ

III.1 Ochrana půdy, změny klimatu a klimatická politika

III.1.1 Zpráva IPCC „Změna klimatu a půda“

V této kapitole chceme nejprve představit zprávu IPCC o půdě a klimatu, a poté ve světle jejích doporučení zkoumat jednotlivé dokumenty klimatické politiky ČR a v nich předpokládaná legislativní a nelegislativní opatření, se zvláštním zřetelem k ochraně půdy proti erozi.⁵⁰⁵ V srpnu 2019 schválil Mezivládní panel pro změnu klimatu (*Intergovernmental Panel on Climate Change*, dále jen „IPCC“), který je vědeckým mezivládním orgánem OSN, na svém padesátém zasedání tzv. Zvláštní zprávu o změně klimatu, krajíně a půdě, celým názvem „Změna klimatu a půda: Zvláštní zpráva IPCC o změně klimatu, dezertifikaci, degradaci půdy, udržitelném hospodaření s půdou, zajišťování potravin a tocích skleníkových plynů v suchozemských ekosystémech“ (*Climate Change and Land: An IPCC Special Report on climate change, desertification, land degradation, sustainable land management, food security, and greenhouse gas fluxes in terrestrial ecosystems*). Tato zpráva se zabývá toky skleníkových plynů v půdních ekosystémech, využíváním půdy a udržitelným hospodařením s půdou v souvislosti s přizpůsobováním se změnám klimatu a jejich zmírňováním, desertifikací, degradací půdy a potravinovou bezpečností a ukazuje nám, jak půda ovlivňuje klimatické změny a klimatické změny zase naopak půdu. Na zprávě se podílelo 107 hlavních autorů z 52 zemí,⁵⁰⁶ obsahuje 1 542 stran a skládá se celkem ze sedmi kapitol a ze shrnutí pro tvůrce politik (*Summary for Policymakers*). Toto shrnutí vymezuje půdu jako pozemní část biosféry, která zahrnuje přírodní zdroje (zeminu, vzduch u povrchu země, vodu, vegetaci a další biotu), ekologické procesy, topografii, lidská sídla a infrastrukturu, která funguje v rámci tohoto systému.⁵⁰⁷

⁵⁰⁵ Tato kapitola vznikla jako součást řešení projektu Právo ochrany klimatu podpořeného v rámci prémie *Lumina quaeruntur* udělené Akademií věd ČR.

⁵⁰⁶ Climate Change and Land: Acknowledgements. *The Intergovernmental Panel on Climate Change* [online]. [cit. 11. 12. 2019].

⁵⁰⁷ ARNETH, Almut, Humberto BARBOSA, Tim BENTON a kol. Summary for Policymakers. In: SHUKLA Priyadarshi R., Jim SKEA a kol. (eds.). Climate Change and Land: an IPCC special report on climate change, desertification, land degradation, sustainable land management, food security, and greenhouse gas fluxes in terrestrial ecosystems. *IPCC* [online]. 2019, s. 4 [cit. 31. 5. 2020].

První kapitola představuje základní rámec a kontext celé zprávy. Připomíná, že půda je základem pro existenci lidstva, nicméně její současné využívání a s tím související ztráta biologické rozmanitosti jsou v historii lidstva bezprecedentní. Člověk svým jednáním totiž přímo ovlivňuje více než 70 % celosvětového nezaledněného povrchu.⁵⁰⁸

Druhá kapitola řeší vztahy mezi půdou a klimatem, hodnotí dopady klimatických změn na půdu a naopak dopady půdy na klima, lidské přispívání k těmto změnám, jakož i možnosti adaptace a mitigace. Půda je jak zdrojem skleníkových plynů, tak místem pro jejich ukládání, a hraje zásadní roli ve výměně energie, vody a aerosolů mezi zemským povrchem a atmosférou. Zpráva uvádí, že od preindustriálního období vzrostla teplota při povrchu země téměř dvakrát více (zhruba o 1,53 °C) než průměrná globální teplota (zhruba o 0,87 °C). Je tomu tak ze dvou důvodů – míra oteplování povrchu země je v porovnání s oceánem podstatně vyšší, a to přibližně o 60 %, a povrch Země tvoří přibližně z jedné třetiny pevnina a ze dvou třetin oceán.⁵⁰⁹ Jedním z hlavních závěrů zprávy je skutečnost, že činnosti v oblasti zemědělství, lesnictví a dalšího využívání půdy měly v letech 2007–2016 globálně podíl přibližně na 13 % antropogenních emisí oxidu uhličitého (CO₂), 44 % antropogenních emisí metanu (CH₄) a 82 % antropogenních emisí oxidu dusného (N₂O), což představuje 23 % z celkových antropogenních emisí skleníkových plynů.⁵¹⁰ Z toho vyplývá, že ke zmírnění globálního oteplování nestačí pouze snížit emise CO₂ z aut a továren, ale je třeba změnit i způsob nakládání s půdou a chování jednotlivých spotřebitelů.

Následující kapitoly se pak postupně zabývají desertifikací, degradací půdy, bezpečností potravin, jejich vzájemnými souvislostmi a managementem rizik a rozhodovacími procesy ve vztahu k udržitelnému rozvoji.

Kromě mnoha závěrů o tom, jaké problémy způsobuje současný způsob nakládání s půdou, obsahuje zpráva také různé možnosti reakce (tzv. *Response Options*) a návrhy, jak tyto problémy řešit. K tomu lze obecně

⁵⁰⁸ ARNETH, Almut, Humberto BARBOSA, Tim BENTON a kol. Summary for Policymakers. In: SHUKLA, SKEA a kol., op. cit., s. 5.

⁵⁰⁹ JIA, Gensuo, Elena SHEVLIAKOVA a kol. Land-climate interactions. In: SHUKLA, SKEA a kol., op. cit., s. 142.

⁵¹⁰ ARNETH, Almut, Humberto BARBOSA, Tim BENTON a kol. Summary for Policymakers. In: SHUKLA, SKEA a kol., op. cit., s. 5–9.

říci, že vzhledem ke složitosti výzev, které klimatická změna a problém udržitelného hospodaření s půdou představuje, a různorodosti aktérů zapojených do řešení těchto problémů, může kombinace různých politik a opatření přinést daleko lepší výsledky než jednotný izolovaný přístup. Mnoho reakcí, které primárně přispívají k adaptaci a mitigaci změn klimatu, může zároveň potlačit desertifikaci, degradaci půdy a zvýšit potravinovou bezpečnost. To platí samozřejmě i naopak – řada reakcí cílících na ochranu půdy zase naopak může přispívat k adaptaci a mitigaci změn klimatu. Z toho vyplývá, že se tyto politiky a opatření vzájemně ovlivňují a prolínají, a proto je třeba vždy zohlednit celkové dopady. Vedle toho je třeba zohlednit také environmentální a socioekonomické podmínky, protože ne všechna opatření jsou vhodná pro všechny regiony světa. V krátkodobém horizontu lze na základě stávajících znalostí přijmout opatření k řešení desertifikace, degradace půdy a zajištění potravinové bezpečnosti a zároveň podporovat dlouhodobější reakce. Těmito krátkodobými opatřeními může být např. zrychlení přenosu znalostí, zavedení systému včasného varování, risk management nebo zavádění nových technologií.⁵¹¹

Jako důležité nástroje při rozhodování o nakládání s půdou uvádí zpráva scénáře a modely budoucího vývoje. Podle těchto scénářů a modelů je odklad snižování emisí skleníkových plynů spojen s výrazně vyšším rizikem a vyššími náklady, než když bude problém řešen ihned. Odklad snižování emisí skleníkových plynů by navíc znamenal nevratné ztráty funkcí půdních ekosystémů, které jsou potřebné pro zdraví, získávání potravin, lidská sídla a produkci, což by vedlo k stále významnějším ekonomickým dopadům na mnoho zemí v mnoha regionech světa. Naopak rychlé snížení antropogenních emisí skleníkových plynů by výrazně snížilo negativní dopady změny klimatu na půdní ekosystémy. Ale možnost využití některých reakcí na klimatickou změnu (např. zvyšování organického uhlíku v půdě) klesá s tím, jak roste intenzita změny klimatu, protože půdy mají sníženou schopnost působit jako místo pro zachytávání uhlíku při vyšších teplotách.⁵¹² A proto bychom měli dát přednost rychlé reakci a začít brát změnu klimatu vážně.

⁵¹¹ ARNETH, Almut, Humberto BARBOSA, Tim BENTON a kol. Summary for Policymakers. In: SHUKLA, SKEA a kol., op. cit., s. 18–33.

⁵¹² Ibid., s. 34.

Zpráva navrhuje zacílení jednotlivých skupin opatření, tedy jakési hlavní oblasti snažení.⁵¹³ Pro účely této kapitoly jsme jednotlivá opatření seřadily do následující zjednodušené struktury podle oblastí, kterých se týkají:

1. Zemědělství
 - a) zvýšená efektivita produkce potravin,
 - b) lepší hospodaření s úrodnou půdou,
 - c) změny v řízení rostlinné a živočišné produkce,
 - d) agrolesnictví,
 - e) lepší hospodaření na pastvinách,
 - f) management využívání vody v zemědělství,
 - g) snížení přeměny pastvin na ornou půdu.
2. Lesnictví
 - a) management lesnictví,
 - b) snížení odlesňování a degradace lesů,
 - c) obnova lesů.
3. Kvalita půdy
 - a) zvýšení obsahu uhlíku v půdě,
 - b) snížení půdní eroze,
 - c) snížení salinizace půdy,
 - d) snížení zhutnění půdy.
4. Související aspekty potravinářství
 - a) změny ve skladbě jídelníčku,
 - b) snižování potravinového odpadu,
 - c) zlepšení managementu a využití energie v potravinářství.

Ve světle Zprávy a zejména toho, jaké závažné souvislosti shledává mezi způsobem nakládání s půdou a projevy klimatické změny, je vhodné podrobit bližšímu zkoumání, jakou důležitost přikládá ochraně půdy v rámci boje proti změně klimatu Česká republika ve svých základních politických dokumentech k ochraně klimatu, a jaké změny právní úpravy v návaznosti na ně předpokládá. Přitom se chceme podrobněji zaměřit na snížení půdní

⁵¹³ SMITH, Pete, Johnson NKEM, Katherine CALVIN a kol. Interlinkages Between Desertification, Land Degradation, Food Security and Greenhouse Gas Fluxes: Synergies, Trade-offs and Integrated Response Options. In: SHUKLA, SKEA a kol., op. cit., s. 566.

eroze. Eroze půdy je proces degradace půdy, který způsobuje ztrátu její produkční schopnosti. Řízení eroze půdy je důležitým opatřením pro přizpůsobování se změnám klimatu, protože snižuje zranitelnost půdy vůči jejím ztrátám, které jsou často způsobeny právě v důsledku klimatických extrémů. Ochrana půdy proti erozi zároveň zabráňuje její degradaci nebo desertifikaci a pomáhá zvyšovat produkci potravin tím, že chrání schopnost půdy potraviny vůbec produkovat.⁵¹⁴

III.1.2 Ochrana půdy podle strategických dokumentů ČR v oblasti klimatu

Česká republika nemá žádný samostatný strategický dokument k ochraně půdy ve vztahu ke klimatické změně, a nic nenasvědčuje tomu, že by počítala s přípravou takového dokumentu v reakci na vydání Zprávy IPCC o půdě a klimatu. V ČR byly v r. 2015 a 2017 na úrovni vlády přijaty tři politické (strategické) dokumenty týkající se změny klimatu komplexně a ve vztahu k řadě sektorů včetně půdy. Jde o Politiku ochrany klimatu, Adaptační strategii ČR a Národní akční plán adaptace na změnu klimatu. Zatímco první z uvedených dokumentů slouží převážně k mitigačním cílům, druhý a třetí zajišťují adaptaci na klimatickou změnu. Tyto dokumenty byly zpracovány a schváleny dříve, než expertní panel IPCC vydal svou Zprávu o půdě a klimatu, nicméně lze říci, že jejich příslušné kapitoly se půdou ve vztahu ke změně klimatu rovněž zabývají a pro posouzení implementace opatření doporučených zprávou ze strany ČR je lze použít. Tyto strategické dokumenty předpokládají realizaci jednotlivých opatření a úkolů v menší míře v podobě legislativních řešení, v převážné míře pak pomocí nelegislativních nástrojů (např. metodiky, správná praxe, vzdělávání a osvěta apod.)

III.1.2.1 Půda v Politice ochrany klimatu

Politika ochrany klimatu⁵¹⁵ definuje hlavní cíle a opatření v oblasti ochrany klimatu na národní úrovni tak, aby zajišťovala splnění cílů snižování emisí skleníkových plynů v návaznosti na povinnosti vyplývající z mezinárodního

⁵¹⁴ Ibid., s. 591.

⁵¹⁵ Schválena usnesením vlády č. ze dne 22. 3. 2017. Nahrazuje Národní program na zmírnění dopadů změny klimatu v ČR z roku 2004. Dostupné z: [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/politika_ochrany_klimatu_2017/\\$FILE/OEOK-POK-20170329.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/politika_ochrany_klimatu_2017/$FILE/OEOK-POK-20170329.pdf)

práva (Rámcová úmluva OSN o změně klimatu a její Kjótský protokol, Pařížská dohoda) a závazky stanovené legislativou Evropské unie. Politika se zaměřuje na období 2017 až 2030 s výhledem do roku 2050. Její plnění má být vyhodnoceno v r. 2021 a její aktualizace je naplánována na rok 2023.

Politika ochrany klimatu je strukturována podle sektorů. Nemá zvláštní kapitulu o půdě, ale tuto problematiku lze vyčíst zejména v kapitole Zemědělství a lesnictví.⁵¹⁶ Tam jsou nejprve uvedena základní fakta o důležitosti zemědělské a lesní půdy pro ochranu klimatu: zemědělská a lesní půda především přirozeně pohlcují velké množství uhlíku a zabraňují jeho úniku do atmosféry, zároveň je však zemědělství také zdrojem emisí skleníkových plynů, zejména oxidu dusného a metanu. Dokument uvádí, že zemědělství přispělo v roce 2014 k celkovým emisím skleníkových plynů v České republice přibližně 6 %. Tyto emise klesají mimo jiné z důvodu snižování výměry orné půdy i zemědělské půdy jako celku a z důvodu snižování intenzity rostlinné výroby na většině rozlohy ČR. Kromě toho došlo po roce 1990 převážně z ekonomických důvodů k výraznému snížení minerálního dusíkatého hnojení, což přispělo ke snížení emisí N₂O. Celkové emise ze zemědělství se snížily v období 1990–2014 přibližně o polovinu.⁵¹⁷

Z hlavních politik a opatření uvedených v kapitole Zemědělství a lesnictví se půdy týkají zejména následující problematiky:

- a) v oblasti podpory vázání uhlíku v půdě: dodržování standardů Dobrého zemědělského a environmentálního stavu a povinných požadavků na hospodaření podle nařízení vlády č. 309/2014 Sb., o stanovení důsledků porušení podmíněnosti poskytování některých podpor, neboť vyplácení podpor zemědělcům je podmíněno mimo jiné plněním těchto standardů a požadavků;⁵¹⁸
- b) v oblasti správné péče o půdu:
 - omezení nebo vyloučení orby, které snižuje narušování půdy a současně poskytuje významné úspory energie,
 - uchovávání vegetačního porostu na půdě po celý rok, používání mezplodin, udržitelné zapracování organického materiálu (statková hnojiva, sláma, kompost),

⁵¹⁶ Politika ochrany klimatu ČR, s. 62 a násl.

⁵¹⁷ Politika ochrany klimatu ČR, s. 62–63.

⁵¹⁸ Politika ochrany klimatu ČR, s. 65.

- zelený pokryv půdy v trvalých kulturách,
 - ochrana organické hmoty v půdě, zvláště v případě půd bohatých na uhlík (rašeliniště, mokřady a travní porosty),
 - obnova vysušených rašelinišť a mokřadů.⁵¹⁹
- c) v oblasti rozšiřování ploch lesů: místní podpora zalesňování zemědělské půdy poskytovaná Programem rozvoje venkova (k tomu dokument uvádí, že na úrovni ČR nejde o zásadní opatření) podle nařízení vlády č. 185/2015 Sb., o podmínkách poskytování dotací v rámci opatření zalesňování zemědělské půdy a o změně některých souvisejících nařízení;⁵²⁰
- d) v oblasti snižování spotřeby minerálních hnojiv: systematická podpora rozvoje ekologického zemědělství.⁵²¹

III.1.2.2 Půda v Adaptační strategii

Strategie přizpůsobení se změně klimatu v podmínkách ČR (tzv. Adaptační strategie)⁵²² byla zpracována na roky 2015–2020 s výhledem do r. 2030. Adaptační strategie ČR mimo jiné identifikuje prioritní oblasti (sektory), u kterých se předpokládají největší dopady změny klimatu. Mezi kapitolami není žádná zvlášť zaměřená na půdu, tuto problematiku lze nalézt v kapitolách Lesní hospodářství, Zemědělství a Vodní režim v krajině a vodní hospodářství. Každá kapitola vždy v první části shrnuje vliv změny klimatu na daný sektor, ve druhé části charakterizuje obecně adaptační opatření v daném sektoru a ve třetí části adaptační opatření pro daný sektor konkretizuje. Za výčetem opatření následuje shrnutí právních předpisů v jednotlivých dotčených sektorech a nástin, v kterých směrech budou potřeba změny legislativy pro účely naplnění plánovaných opatření.

Obecně lze říci, že v částech o dopadech změny klimatu na sektory lesnictví, zemědělství ani vodní režim a krajinu nenalezneme specificky pojednání o dopadech změny klimatu na půdu: v kapitole o lesnictví se text věnuje

⁵¹⁹ Politika ochrany klimatu ČR, s. 66.

⁵²⁰ Politika ochrany klimatu ČR, s. 66–68. Mezi konkrétními požadavky na tento typ opatření je uvedeno, že cílem je upravit dotace na zalesňování tak, aby cíleně podporovaly adaptaci na změnu klimatu.

⁵²¹ Politika ochrany klimatu ČR, s. 65.

⁵²² Schválena usnesením vlády č. 861 ze dne 26. 10. 2015. Viz Strategie přizpůsobení se změně klimatu v podmínkách ČR. *Ministerstvo životního prostředí* [online]. Praha, 2015, s. 32–33 [cit. 18. 1. 2020].

převážně lesním porostům, v kapitole o zemědělství dopadu zvýšení teploty a odlišností v rozložení a množství srážek na plodiny, a v kapitole o vodním režimu teplotě povrchových vod, průtoku, výparu, změnám kvality vod apod. Půda je jaks implicitně pojímána jako přirozená součást těchto sektorů, aniž by byla výslovně detailněji řešena. Řada adaptačních opatření se nicméně pochopitelně půdy přímo či nepřímo týká.

V oblasti lesního hospodářství lze uvést například následující adaptační opatření týkající se půdy:

- Revidovat opatření lesotechnických meliorací a hrazení bystrin. Minimalizovat technické odvodnění lesních pozemků upřednostňováním přirozených nebo přírodě blízkých postupů (přirozenou obnovou lesa, využitím melioračních, pionýrských a přípravných dřevin, tvorbou bezodtokých nebo regulovaných tůň či drobných nádrží apod.) s cílem zvýšit retenční schopnost lesů a omezit negativní ovlivnění přirozené morfologie vodních toků.⁵²³
- Aplikovat při činnostech souvisejících s těžbou dřeva a obnovou lesa (včetně zakládání a údržby svážnic a lesních komunikací) postupy a opatření k zamezení nebo zpomalení zrychleného povrchového odtoku srážkových vod, případně realizovat dostatečná opatření proti erozi půdy.⁵²⁴
- Podporovat hospodářské způsoby s trvalým půdním krytem s dlouhou nebo nepřetržitou obnovní dobou s cílem minimalizovat výkyvy v zásobách nadložního humusu s využitím dřevin s vysokou primární produkcí a příznivým vlivem na pedosféru. Upřesnit metodiky inventarizace uhlíku v lesních půdách tak, aby odhad ukládání uhlíku v půdě mohl být proveden nejen v nadložních horizontech, ale i v povrchových vrstvách minerální vrstvy půdy a byla zajištěna srovnatelnost výsledků přes velkou škálu stanovištních podmínek.⁵²⁵

Kapitola o zemědělství se půdě věnuje v obecné charakteristice adaptačních opatření intenzivněji. Uvádí, že vzhledem k velkému významu půdy je její udržitelné využívání (např. ochrana proti erozi a degradaci, zvýšení retence vody v půdě, zachování půdní úrodnosti) klíčovou podmínkou pro přizpůsobení se změně klimatu. Přednostně je třeba zavádět adaptačně-preventivní opatření

⁵²³ Adaptační strategie, s. 27.

⁵²⁴ Adaptační strategie, s. 28.

⁵²⁵ Adaptační strategie, s. 28.

s kombinovaným účinkem zejména na kvalitu půdy, vody (s důrazem na zadržování vody v krajině), zachování agrobiodiverzity a genetických zdrojů. Řešení by měla být založena zejména na těchto principech udržitelného hospodaření:

- minimalizace vyjímání půdy ze zemědělského půdního fondu s výjimkou jejího zalesňování,
- vhodné prostorové uspořádání zemědělské půdy,
- půdoochranná a protierozní opatření,
- zlepšování půdní struktury,
- zvyšování podílu organické hmoty v půdě.⁵²⁶

Mezi hlavní adaptační doporučení související s půdou pak patří:

- a) v oblasti plánování území a pozemkových úprav: podporovat a realizovat takové úpravy, které budou přispívat k adaptaci na změny klimatu a mírnění dopadů, mimo jiné vytváření polních cest, prvků zeleně, teras atd., propojení pozemkových úprav s protierozními a vodohospodářskými opatřeními, s revitalizacemi vodních toků a s územním systémem ekologické stability;⁵²⁷
- b) v oblasti ochrany struktury půdy, snížení rizika eroze půdy a zvyšování obsahu organické hmoty v půdě: dodržovat Standardy Dobrého zemědělského a environmentálního stavu, a to zejména co do postupného zvyšování nároků na šetrnější a tedy i udržitelné zemědělské hospodaření;⁵²⁸
- c) v oblasti adaptace zemědělství jako takového na měnící se klimatické podmínky: intenzivně podporovat ekologické zemědělství, neboť jeho pravidla vytvářejí předpoklady pro dosažení vyššího průměrného obsahu uhlíku a humusu v půdě, omezují erozi půdy; hlavním opatřením k rozvoji ekologického zemědělství je zajištění jeho stabilní podpory a propagace s důrazem na mimoprodukční funkce;⁵²⁹
- d) v oblasti opatření proti erozi půdy: zařadit protierozní opatření jako běžnou součást zemědělského hospodaření, zejména ochranné zpracování půdy, půdoochranné oseední postupy, vytváření ochranných prvků a pásem či zatravňování a výsadba protierozních bariér.⁵³⁰

⁵²⁶ Adaptační strategie, s. 31.

⁵²⁷ Adaptační strategie, s. 32.

⁵²⁸ Adaptační strategie s. 33.

⁵²⁹ Adaptační strategie s. 33.

⁵³⁰ Adaptační strategie s. 33–34.

Adaptační opatření prováděná v oblasti vodního hospodářství jsou významně provázána s možnostmi adaptace v ostatních sektorech. Cílem adaptačních opatření ve vodním hospodářství je stabilizovat vodní režim v krajině; co se týče půdy, jde mimo jiné o zvládání sucha. Proto je třeba do plánování v oblasti vod zahrnout vlivy a dopady ostatních souvisejících sektorů (např. zemědělství a lesnictví). Mezi konkrétní adaptační opatření v sektoru vodního hospodářství související s půdou mají patřit například:

- podpora vsakování dešťových srážek a systémy zachycování a opětovného využívání dešťových srážek ze zpevněných ploch v urbanizovaných územích s cílem zvýšit retenci vody v krajině a posílit vodní zdroje;⁵³¹
- snížení a zpomalení povrchového odtoku vody, zvýšení retence vody v krajině a zajištění doplňování podzemních vod, a to pomocí správného hospodaření na zemědělské a lesní půdě a realizací komplexních pozemkových úprav;⁵³²
- přírodě blízké úpravy vodních toků ve formě komplexních revitalizací vodních toků, obnova niv a jejich využití k přirozeným nebo řízeným rozlivům, opatření zlepšující komunikaci mezi vodním tokem a na něj vázanými ekosystémy, např. lužními lesy.⁵³³

Jak bylo výše uvedeno, Adaptační strategie v druhé části shrnuje právní předpisy v jednotlivých dotčených sektorech a nastiňuje, v kterých směrech budou potřeba jejich změny pro účely naplnění plánovaných opatření. Je zajímavé, že v první části dokumentu jsou snad problémy vcelku správně pojmenovány a řešení nastíněna, je zde uvedena celá řada řešení a oblastí, v nichž by se dosa-
vadní praxe měla změnit. Jde i o docela závažné a zásadní proměny zavedených postupů. Ale z druhé části dokumentu, který pojednává o právní úpravě, vyplývá, že potřebu změn právní úpravy autoři víceméně neshledávají:

V oblasti lesního hospodářství je konstatována ve vztahu k půdě pouze potřeba revize LZ, a to z pohledu dopracování legislativních rámců pro přírodě blízké způsoby obhospodařování lesů včetně zakotvení alternativní metody hospodářské úpravy pro bohatě strukturované lesy opouštějící model lesa věkových tříd.⁵³⁴

⁵³¹ Adaptační strategie s. 37–38.

⁵³² Adaptační strategie s. 38–39.

⁵³³ Adaptační strategie s. 42.

⁵³⁴ Adaptační strategie, s. 70.

V části věnované právní úpravě zemědělství se uvádí: „Z hlediska přizpůsobení českého zemědělství dopadům změny klimatu není v současnosti záměrem široce novelizovat platné právní předpisy, potřeba změn v této oblasti bude identifikována až na základě vyhodnocení koncepčních materiálů zabývajících se touto problematikou. Adaptační opatření na změnu klimatu bude nutno také zohlednit při přípravě prováděcích předpisů stanovujících pravidla finančních podpor využitelných pro zemědělské subjekty.“⁵³⁵

Konečně v kapitole Ekonomické nástroje a možnosti jejich využití⁵³⁶ jsou přehledy existujících ekonomických nástrojů a návrhy jejich úprav. Je tu uvedeno: „Pro podporu realizace adaptačních opatření nedoporučujeme zavádět nové ekonomické nástroje, spíše by se mělo využít nástrojů stávajících. Je možné konstatovat, že ty mnohdy do určité míry slouží k adaptaci na změnu klimatu již nyní.“⁵³⁷ Například odvody za odnětí půdy ze ZPF (které jsou tu zmíněny pod kategorií „ochrana přírody a krajiny“, nejsou blíže komentovány, ani se nenavrhují jejich změna. Text pouze zdůrazňuje pozitivní význam osvobození určitých typů pozemků z daně z nemovitých věcí (např. remízky a meze na orné půdě).⁵³⁸ Určité nové směry úvah nabízí text navrhuující zavést tzv. platby za ekosystémové služby, což by byl případný budoucí nový ekonomický nástroj. Jeho zavedení je však podmíněno existencí fungujícího národního systému hodnocení ekosystémových služeb prováděného v souladu s jednotným přístupem přinejmenším na evropské úrovni, a dále systematickým výzkumem v oblasti hodnocení ekosystémových služeb a v oblasti ekonomických analýz a modelování.⁵³⁹ Tzv. uhlíkovou daň dokument přibližuje v základních rysech a řadí ji mezi perspektivní ekonomické nástroje.⁵⁴⁰

III.1.2.3 Úkoly z oblasti ochrany půdy v Národním akčním plánu adaptace na změnu klimatu

Národní akční plán adaptace na změnu klimatu⁵⁴¹ je implementačním dokumentem k provedení Adaptační strategie. Akční plán je strukturován podle projevů změny klimatu. Ani tento dokument tedy nemá žádnou samostatnou

⁵³⁵ Adaptační strategie, s. 71.

⁵³⁶ Adaptační strategie, s. 81 a násl.

⁵³⁷ Adaptační strategie, s. 81.

⁵³⁸ Adaptační strategie, s. 81–82.

⁵³⁹ Adaptační strategie, s. 84–85.

⁵⁴⁰ Adaptační strategie, s. 85.

⁵⁴¹ Schválen usnesením vlády č. 34 ze dne 16. 1. 2017. Viz Národní akční plán adaptace na změnu klimatu. Ministerstvo životního prostředí [online]. Praha, 2015, s. 1–113 [cit. 31. 5. 2020].

část věnující se půdě. Problematiku půdy řeší napříč jednotlivými kapitoly o projevech změny klimatu, například v částech: Dlouhodobé sucho; Povodně a přívalové povodně; Zvyšování teplot. V rámci jednotlivých kapitol jsou identifikovány klíčové sektory postižené daným projevem změny klimatu a popsány hlavní dopady, zranitelnost a rizika. Takovéto členění kapitol, opatření i indikátorů má umožnit vnímat adaptaci na změnu klimatu komplexně. Akční plán rozpracovává opatření uvedená v Adaptační strategii ČR do konkrétních úkolů, kterým přiřazuje gesci, termíny plnění, relevanci opatření k jednotlivým projevům změny klimatu a zdroje financování. Akční plán obsahuje 33 specifických cílů a 1 průřezový cíl věnovaný vzdělávání, výchově a osvětě. Jednotlivé cíle jsou naplňovány 52 prioritními opatřeními, resp. 160 prioritními úkoly.

Akční plán zdůrazňuje důležitost integrovaného přístupu k adaptaci; uvádí, že některá adaptační opatření jsou již obsažena v sektorových politikách a strategiích, například regionálního a územního rozvoje, dopravy, zemědělství, lesnictví, energetiky apod., avšak adaptační opatření realizovaná pouze ve vztahu k jednotlivým sektorům by mohla působit konflikty mezi požadavky na využívání zdrojů, a proto by mělo být hlavní úsilí zaměřeno na přístupy, které jdou napříč spektrem různých sektorů a oblastí činnosti, tj. na horizontální a vertikální integraci.⁵⁴²

Pro oblast ochrany půdy je nejrelevantnější ta část dokumentu, která se zaměřuje na problém sucha. Uvádí, že řešení sucha jako přírodní katastrofy dosud není právně ukotveno. Koncepce environmentální bezpečnosti 2016–2020 s výhledem do roku 2030 a zpracované metodiky předpokládají, že jednotlivá období sucha bude možné klasifikovat podle rozsahu a závažnosti jako stav bdělosti a stav pohotovosti. V případě, že přijatá opatření nepovedou ke zlepšení situace a dopady nebude možné zvládat běžnými prostředky, bude vyhlášen stav nebezpečí nebo nouzový stav podle krizového zákona. Předpokládá se, že při překročení příslušné prahové hodnoty indikátorů sucha bude prostřednictvím Českého hydrometeorologického ústavu vydáno upozornění na vznik příslušného stavu ohrožení suchem (bdělost, pohotovost) v režimu připravenosti, s následnou reakcí příslušného krajského vodoprávního úřadu v podobě vyhlášení příslušného stupně sucha.⁵⁴³

⁵⁴² Národní akční plán adaptace na změnu klimatu, s. 10.

⁵⁴³ Národní akční plán adaptace na změnu klimatu, s. 12.

Mezi specifickými cíli pro adaptaci na sucho, které se přímo nebo nepřímo týkají půdy, nalezneme například tyto:

- Ochrana a obnova přirozeného vodního režimu v lesích;
- Zvýšení efektivity pozemkových uprav s ohledem na změnu klimatu;
- Zastavení degradace půdy nadměrnou erozí, vyčerpáním živin, ztrátou organické hmoty a utužením;
- Posílení stability a biologické rozmanitosti agroekosystémů;
- Zajištění udržitelnosti a produkční funkce zemědělského hospodaření v krajině za účelem snížení negativních dopadů změny klimatu;
- Omezení vzniku a dopadů zemědělského sucha.⁵⁴⁴

Z hlediska implementace těchto užitečných cílů je ovšem zcela stěžejní příloha „Podrobná tabulka adaptačních opatření a úkolů“ a způsob, jakým jednotlivé úkoly formuluje, přiděluje a rozpracovává. A právě tento stěžejní krok vedoucí od teoretického pojmenování problémů a vytyčení směrů řešení k praktickým realizacím se zdá být z hlediska legislativních plánů zklamáním. Za prvé, převážná většina úkolů předpokládá pouze nelegislativní řešení (a domnívám se, že jsou mezi nimi i takové, u nichž by pravděpodobně bylo legislativní řešení namístě, neboť *soft* nástroje mohou být nedostačující); navíc často vůbec není jasné, jakým způsobem má být úkol splněn, a může tedy existovat pochybnost, zda je vůbec reálné, aby byl splněn. Za druhé, pokud jsou zde zahrnuty některé plány na změnu právní úpravy, jsou většinou formulovány zcela neurčitě.

Zde jsou příklady hlavních nelegislativních úkolů spojených s ochranou půdy:⁵⁴⁵

- Zpracovat metodiku inventarizace uhlíku vázaného v lesních půdách a stanovit vliv způsobu hospodaření na jeho množství (2025);
- Motivovat vlastníky lesů k ochraně a obnově mokřadů a přirozených vodních toků a podporovat obnovu mokřadů, obnovu a výstavbu malých vodních nádrží, retenčních nádrží, hrazení bystrin, poldrů, revitalizací a renaturací vodních toků v lesích (plnění průběžně);
- Revidovat stávající systém odvodnění lesních půd tak, aby byl obnoven přirozený vodní režim. Využít k tomu přirozené a přírodě blízké postupy. Technické odvodnění zachovat pouze ve výjimečných

⁵⁴⁴ Národní akční plán adaptace na změnu klimatu, s. 17.

⁵⁴⁵ Národní akční plán adaptace na změnu klimatu, s. 7 přílohy č. 1.

případech, kdy by obnovou přirozeného vodního režimu došlo k neodvratným škodám na související infrastruktuře (2021);

- Snížit podíl najaté půdy na 70 % stimulací k realizaci investic podniků do nákupu půdy a pokračující podporou realizace pozemkových úprav. Zároveň se tím dosáhne zlepšení vztahu k užívané půdě (2020);
- Rozšířit a zdokonalit podpůrný metodický nástroj „Protierozní kalkulačka“ (2020);
- Aktualizovat metodiku půdního průzkumu pro vlastníky zemědělské půdy včetně vytvoření vzorových pachtovních smluv pro základní kategorie propachtovatelů (2020);
- Zajistit monitoring bilance organické hmoty a pohybu uhlíku v půdním profilu (2020);
- Zajistit zefektivnění Monitoringu eroze zemědělské půdy (2020);
- Prostřednictvím dostupných nástrojů omezit utužení půdy, zlepšit půdní strukturu, zvýšit podíl organické hmoty v půdě (průběžně).

Mezi legislativní úkoly související s půdou patří následující (nutno poznamenat, že první úkol je jasný, ale v době zpracování této kapitoly dosud nebyl splněn, zatímco další dva úkoly se jeví jako poměrně málo určité):

- Připravit a uvést do praxe protierozní vyhlášku jako komplexní nástroj kvalitativní ochrany půdy (2017);
- Provést nezbytné legislativní úpravy k zajištění rezervy státní půdy za účelem finanční a hmotné podpory realizací pozemkových úprav (2017);
- Revidovat standardy dobrého zemědělského a environmentálního stavu za účelem lepší ochrany a zvýšení biodiverzity krajiny a půdy např. navýšením plochy vymezení erozní ohroženosti (na 25 procentech erozně ohrožených půd), zajištěním doplňování většího množství kvalitních organických látek do půdy, motivací k většímu využívání půdoochranných technologií (2018).

III.1.3 Současný přístup k ochraně půdy v souvislosti s klimatickou změnou na příkladu půdní eroze

III.1.3.1 Stav půdy v ČR

Podle analýz Výzkumného ústavu meliorací a ochrany půd je v ČR v současné době ohroženo vodní erozí více než 50 % zemědělské půdy a větrnou

erozí více než 10 % zemědělské půdy. Přitom zejména za posledních 30 let se degradace půdy vlivem eroze velmi výrazně zrychlila. Jako hlavní důvody se uvádí intenzifikace zemědělství a změna preferencí pěstování některých plodin. Ochranu půdy proti vodní a větrné erozi je proto potřeba urychleně řešit.⁵⁴⁶ Jedním z předpokladů řešení je znalost stavu půdní eroze na našem území. To zajišťuje webová aplikace mapující erozi půdy v ČR, realizovaná Výzkumným ústavem meliorací a ochrany půdy a spravovaná Státním pozemkovým úřadem.⁵⁴⁷ Druhým nezbytným předpokladem je znalost správných postupů a praktik, které jednak předchází erozi půdy a jednak snižují její projevy tam, kde již nastala, a napravují její následky. Tuto funkci zatím plní pouze tzv. *soft* nástroje. Jedním z nich je například Příručka ochrany proti erozi zemědělské půdy, určená přímo zemědělcům a farmářům, která vysvětluje příčiny eroze a objasňuje, jaké postupy mají zemědělci používat, aby erozi zabránili. Typy opatření dělí příručka v případě vodní eroze na:

- organizační opatření (zejm. optimální tvar a velikost pozemku, umístění plodin, pásové pěstování);
- agrotechnická opatření (zejm. setí po vrstevnici, pásové zpracování půdy, tzv. hrázdomání a důlkování);
- technická opatření (protierozní příkopy, tzv. průlehy, polní cesty, nádrže, terasy, meze).

U větrné eroze zdůrazňuje příručka správný výběr plodin a jejich pásové střídání, úpravu struktury půdy a zlepšení vlhkostního režimu zejména u lehkých půd, ochranné obdělávání a budování větrolamů.⁵⁴⁸

III.1.3.2 Snahy o legislativní zakotvení boje proti erozi: tzv. protierozní vyhláška a omezení velikosti souvislých osevních ploch

Návrh tzv. protierozní vyhlášky byl Ministerstvem životního prostředí připraven poprvé v r. 2017,⁵⁴⁹ jak to odpovídalo příslušnému úkolu zařazenému

⁵⁴⁶ NOVOTNÝ, Ivan a kol. *Příručka ochrany proti erozi zemědělské půdy. Aktualizované znění*. Praha: Ministerstvo zemědělství a Výzkumný ústav meliorací a ochrany půdy, 2017, s. 4.

⁵⁴⁷ Monitoring eroze zemědělské půdy. *Výzkumný ústav meliorací a ochrany půdy* [online]. [cit. 31. 5. 2020]. Dostupné z: <https://me.vumop.cz/app/>

⁵⁴⁸ NOVOTNÝ, 2017, op. cit.

⁵⁴⁹ Příslušné materiály včetně připomínek zaslaných v připomínkovém řízení z r. 2017 jsou dostupné z: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNAN3CFAV3>

v Národním akčním plánu adaptace na změnu klimatu. Proběhlo meziresortní připomínkové řízení, ale poté se příprava vyhlášky zastavila a předpis dodnes nebyl schválen. V době zpracování této kapitoly byl návrh vyhlášky předložen po úpravách znovu do meziresortního připomínkového řízení.⁵⁵⁰

Návrh vyhlášky z června 2017 předpokládal vymezení tzv. opatření ke snížení erozního ohrožení, která dělil na organizační a agrotechnická, a která se měla postupně zpříšňovat. Mezi první řadil optimální tvar a velikost posuzované plochy, vhodné umístění pěstovaných plodin, včetně ochranného zatravnění, a pásové střídání plodin. Mezi druhá pak vrstevnicové obdělávání, ochranné obdělávání (tj. setí do strniště, přímé setí do umrtveného drnu, vertikální zpracování půdy, páskové zpracování půdy nebo v případě trvalých kultur zatravněné meziřadí) a dále hrázkování nebo důlkování. Konkrétní opatření pro konkrétní lokalitu měla vycházet z tzv. přípustné míry erozního ohrožení, kterou lze vypočítat podle stanovených zadaných kritérií. Vyhláška měla dále určovat půdy, které jsou nevhodné pro změnu trvalého travního porostu na ornou půdu. Mělo jít o půdy na plochách, kde hospodařením na orné půdě nelze docílit přípustné míry erozního ohrožení prostřednictvím ochranného vlivu vegetace a dostatečné účinnosti protieročních opatření, a půdy mělké (tj. do hloubky půdního profilu 30 cm).

Ministerstvo zemědělství návrhu v zásadních připomínkách vytýkalo zejména, že úprava není provázána se systémem Cross Compliance, tj. systémem požadavků, jejichž splnění podmiňuje možnost získání zemědělských podpor a dotací, přestože na něj bude mít přímý vliv. Zejména by vyhláška musela vyjasnit, kdo je odpovědný za porušení (zda vlastník nebo uživatel půdy) a musel by být zaveden registr porušení této vyhlášky. Dále MZe kritizovalo nejasnost ohledně aplikace vyhlášky na pouze nahlášené erozní události, resp. plošně na všechnu půdu, a nejasnost ohledně vazby na zemědělské kultury (zda vycházejí z vymezení zákona o zemědělství nebo z definic druhů pozemků v KatV). Podobné zásadní připomínky uplatnila též Agrární komora ČR.

Návrh vyhlášky z prosince 2019, upravený na základě jednání s Ministerstvem zemědělství, oproti původnímu návrhu nepředpokládá postupné zpříšňování

⁵⁵⁰ Materiál pro připomínkové řízení v r. 2019. *Aplikace Odok Legislativní helpdesk* [online]. Úřad vlády České republiky, 2020 [cit. 3. 1. 2020].

protierozní ochrany půdy (případně zpřísnění má být řešeno v budoucnosti novelizací vyhlášky), vyjímá některé druhy pozemků s trvalými kulturami (např. chmelnice, vinice, sady) a zeleninou z jejího režimu, rozšiřuje škálu technických protierozních opatření o některé nové možnosti, a odkládá účinnost až na červenec 2021 (ve spojení s počátkem nového programového období Společné zemědělské politiky). Provádění protierozních opatření pak má být navázáno na úpravu dotačního systému Ministerstva zemědělství.

Bojem proti půdní erozi je odůvodňována rovněž úprava maximální přípustné plochy, která smí být oseta jednou plodinou, na 30 ha. Tato regulace má ovšem více motivací souvisejících s bojem proti změně klimatu – zejména zlepšení schopnosti krajiny zadržet vodu, přínosy pro biodiverzitu a posílení diverzity a ekologické stability krajiny. Podstatou úpravy je omezení souvislé plochy jedné plodiny na maximálně 30 ha, s tím, že v případě větších pozemků bude nutné plochy monokultury oddělovat ochranným pásem (zatravněným nebo osetým pícninami, alespoň 22 metrů širokým). Další možností je na pozemku střídat několik plodin, každou na ploše nepřevyšující 30 hektarů.⁵⁵¹ Příliš velké lány oseté jednou plodinou jsou bohužel pro české zemědělství dlouhodobě typické; jde o jedno ze specifíků obhospodařování půdy v ČR.⁵⁵²

Po legislativní stránce je úprava provedena novelizací nařízení vlády č. 48/2017 Sb., o stanovení požadavků podle aktů a standardů dobrého zemědělského a environmentálního stavu pro oblasti pravidel podmíněnosti a důsledků jejich porušení pro poskytování některých zemědělských podpor, ve znění pozdějších předpisů. Návrh Ministerstva zemědělství byl přijat jako nařízení vlády č. 31/2020 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 48/2017 Sb., o stanovení požadavků podle aktů a standardů dobrého zemědělského a environmentálního stavu pro oblasti pravidel podmíněnosti a důsledků jejich porušení pro poskytování některých zemědělských podpor, ve znění pozdějších předpisů. Jde o úpravu předpisu, který stanoví podmínky pro nárok na poskytnutí dotace zemědělcům. Mezi těmito podmínkami, které jsou

⁵⁵¹ Česká pole se zásadně mění. Podle nových pravidel už nebude možné pěstovat jednu plodinu na ploše větší než 30 hektarů. *eAGRI* [online]. Ministerstvo zemědělství, 2020 [cit. 3. 1. 2020].

⁵⁵² Ke struktuře a specifíkům českého zemědělství viz blíže kapitola IV.1 Ochrana zemědělské krajiny ve vazbě na strukturu zemědělských subjektů.

vyjmenovány v příloze č. 2, bod 7 (standard 7) jsou dva časové stupně změn. První změna, která platí od 1. 1. 2020, omezuje velikost osevu 1 plodinou na 30 hektarů v případě půdy, která již je erozí ohrožena (postižena), zatímco druhá novela od r. 2021 plánuje vztáhnout toto omezení na veškerou ornou půdu s výjimkou pěstování trávy na semeno. Za souvislou plochu jedné plodiny jsou v rámci dílu půdního bloku považovány plochy oseté nebo osázené touto plodinou, které nejsou od sebe navzájem viditelně odděleny ochranným pásem osetým ostatními pícevinami nebo plodinami podle § 14 odst. 4 nařízení vlády č. 50/2015 Sb., o minimální šířce 22 m nebo plochou jiné plodiny o minimální šířce 110 m. Důvodová zpráva uvádí, že navržená výměra 30 ha odpovídá optimální rozloze obhospodařovaného pozemku, která je podle odborných studií udávána v rozmezí 20–40 ha.

III.1.4 Dílčí závěr

Rozbor záměrů české vlády, jak řešit problémy trápící českou půdu v souvislosti s bojem proti klimatickým změnám, tak, jak jsou prezentovány v trojici strategických dokumentů, podle našeho názoru poukazuje na prvním místě na to, že tyto problémy jsou patrně dobře identifikovány a jsou i naznačeny směry, které mohou vést k řešení. Je třeba přivítat, že nejvíce vyzdvihovány jsou ty směry řešení, které jsou obecně z odborného ekologického hlediska dlouhodobě doporučovány jako správná řešení pro půdu, krajinu i biodiverzitu – pestrost plodin i krajiny, obnova dříve přirozených prvků krajiny (remízky, mokřady, vodní plochy), přirozená skladba a přirozená obnova lesů, revitalizace malých vodních toků v krajině do původní podoby, zmenšení lánů, podpora ekologického zemědělství atp. Na druhou stranu je třeba kritizovat nedostatečné propojení mezi formulovanými směry řešení a předpokládaným způsobem jejich konkrétní implementace. Ambice upravit stávající legislativu je přítomna jen u velmi malé části úkolů, zatímco u převážné části úkolů se plnění omezuje na nástroje typu metodika, vzdělávání či (blíže nespecifikovaná) podpora. U řady nástrojů je navíc způsob jejich implementace pojat velmi neurčitě, bez bližšího vymezení způsobu. To budí pochybnost, zda jsou tyto *soft* nástroje, resp. nedostatečně specifikované nástroje vůbec schopny implementaci zajistit. Dále je třeba se ptát, proč i u opatření, která lze patrně těžko prosadit jinak než úpravou legislativy, je tato ambice už na úrovni strategických dokumentů tak nízká? Předjímalí

snad zpracovatelé už předem nemožnost z důvodu absence politické vůle příslušné změny úpravy prosadit? V podstatě jediným dostatečně konkrétním legislativním úkolem k ochraně půdy je v Akčním plánu úkol připravit a schválit protierozní vyhlášku. Tento úkol však zatím nebyl splněn, právě z důvodu dosavadní neprůchodnosti původního návrhu přes resort zemědělství, což si vynucuje určité ústupky v této nyní znovu chystané úpravě.

Je vysoce pravděpodobné, že jádrem problému nemožnosti prosadit v právní úpravě českého zemědělství potřebné změny reagující na následky změn klimatu je stávající podoba nastavení pravidel zemědělských dotací na úrovni EU i ČR a s tím související fakt, že jakékoli zpřísnění úpravy nebo zavedení nových pravidel pro zemědělce je průchozí pouze v podobě nového dotačního titulu. Zpracování problematiky zemědělských dotací nebylo předmětem této kapitoly, nicméně lze jen konstatovat, že do budoucna vyloženě volá po větší pozornosti, hlubším rozboru a zhodnocení ze strany environmentálních právníků. Jen by to potvrzovalo občas zdůrazňované tvrzení, že klimatická změna není problémem klimatologickým, ale problémem politicko-ekonomickým.

III.2 Eroze půdy očima právníka a očima geologa

Úvodem Eroze půdy je v současné době jedním ze dvou nejvýznamnějších problémů ochrany zemědělského půdního fondu v České republice (tím druhým problémem je odnímání zemědělské půdy pro nezemědělské účely). Problém eroze půdy není omezen jen na zemědělskou půdu; k erozi dochází také na lesních pozemcích a na ostatních plochách, ale v podstatně menší intenzitě – tak např. na pozemcích určených k plnění funkcí lesa dochází k erozi na lesních cestách, svážnicích a jinak v souvislosti s těžbou dřeva, zatímco živé lesní porosty jsou nejúčinnější bariérou proti erozi. Eroze půdy je mechanický proces, který se skládá ze dvou vzájemně provázaných dějů – rozrušení půdy a její odnos. Erozi jako mechanický proces je třeba odlišit od koroze, což je chemický proces (např. koroze vápenců v krasových oblastech nebo koroze živců a jejich přeměna na jílové minerály). Rovněž je třeba odlišit erozi od sesuvu půdy – eroze je trvalý děj, při němž se půda chová jako „nekonečně“ (v praxi velmi jemně) dělitelná, zatímco sesuv půdy je jednorázová událost, při níž se půda chová jako plastické těleso. Erozi je možno rozčlenit na několik typů, z nichž na území České republiky

je daleko nejvýznamnější vodní eroze. Eroze půdy je primárně geologický fenomén; současně však ovlivňuje – a to převážně negativně – také společenské vztahy, a proto současná legislativa obsahuje ustanovení směřující k minimalizaci eroze (např. § 3 odst. 1 písm. b) ZOZPF, § 27 vodního zákon, § 13 odst. 2 písm. d) LZ). Je zajímavé porovnat přístup k problematice eroze z hlediska právního a přírodovědeckého, zejména proto, že právní regulace by měla (jako ostatně v celém právu životního prostředí) respektovat zákonitosti a omezení dané samotnou přírodou.

III.2.1 Rozdílný pohled právníka a geologa

Při značném zjednodušení, nicméně při zachování podstaty věci, lze úsilí právníka o právní regulaci eroze shrnout do tří bodů:

- ochrana pokojného stavu;
- případné zásahy do pokojného stavu lze povolit až po vyhodnocení všech jejich dopadů, tj. na základě predikce účinku zamýšleného zásahu na životní prostředí (§ 11–13 zák. č. 17/1992 Sb.);
- v případě vzniku škody nebo protiprávní situace identifikovat původce a uložit sankci.

Z pohledu geologa (resp. obecněji přírodovědce) se věci jeví v poněkud odlišném světle:

- z dlouhodobého hlediska žádný pokojný stav neexistuje, eroze půdy probíhá neustále, byť s různou intenzitou;
- predikce účinků nějakého záměru je možná jen s určitou pravděpodobností;
- odpovědnost lze jednoznačně stanovit jen ve velmi jednoduchých případech.

Při vědomí těchto rozdílů v náhledu na tutéž problematiku je zajímavé bližší zamyšlení nad právními ustanoveními, která dopadají na různé případy vodní eroze; přitom je důležité také rozlišit právní instrumenty soukromého a veřejného práva. Zatímco ustanovení práva veřejného (zejména vodní zákon a zákon o ochraně zemědělského půdního fond) mají platnost všeobecnou a jsou významné pro ochranu půdy jako složky životního prostředí, ustanovení práva soukromého (tj. občanský zákoník) se uplatňují pouze tam, kde nastala nebo alespoň hrozí škoda konkrétním právníckým nebo fyzickým osobám.

III.2.2 Vodní eroze

III.2.2.1 Plošná eroze

Tento typ eroze je nejrozšířenější a způsobuje největší škody. Při tomto typu eroze voda z atmosférických srážek dopadá na zemský povrch, vyplavuje z půdy zejména jemné částice, tím zhoršuje složení půdy a současně zmenšuje mocnost půdního pokryvu. Vodní zákon (§ 27) k tomu stanoví: „*Vlastníci pozemků jsou povinni... zajistit, aby nedocházelo k... odnosu půdy erozní činností.*“ Na toto ustanovení pak navazuje možnost uložení sankce dle § 120 odst. 1 a navazujícího odst. 8 písm. c) téhož paragrafu vodního zákona. Toto ustanovení se jeví z pohledu geologa jako velmi problematické, protože – jak výše řečeno – vodní eroze je nezadržitelný přírodní proces. To je zřejmě také důvodem, proč správní úřady sankce podle uvedeného ustanovení prakticky neukládají. Na první pohled se jako realističtější jeví ustanovení ZOZPF [§ 3 odst. 1 písm. b)], které zakazuje překračovat přípustnou míru erozního ohrožení. Problém je, že tato přípustná míra erozního ohrožení má být stanovena prováděcím předpisem, který však dosud (tedy 28 let od vydání zákona) nebyl vydán. Takto dlouhá doba vyvolává důvodnou pochybnost, zda vůbec je možné jedním právním předpisem obsáhnout tak pestré problematiku, jako je půdní eroze v nejrůznějších geologických, morfologických, vegetačních a mikroklimatických podmínkách. Určité, ale jen částečné, řešení lze spatřovat v pozemkových úpravách – přinejmenším v tom smyslu, že pozemkovými úpravami je možno omezit příliš velké a tudíž k erozi náchylné výměry zemědělských pozemků. Poněkud přehlednější je řešení eroze na bázi soukromého práva, tedy tam, kde eroze půdy na jednom pozemku způsobí škodu na jiném (níže položeném) pozemku. Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 5. 2018, č. j. 25 Cdo 3811/2017, řeší situaci, kdy při přívalem deště došlo k plošné erozi půdy z pole osetého kukuřicí a níže ležící pozemky (kurty, rybník, komunikace) byly zaplaveny bahnem. Je zajímavé, že Nejvyšší soud výslovně odmítl možnost vyhodnotit situaci jako odpovědnost za škodu způsobenou provozní činností, tj. podle § 420a zákona č. 40/1964 Sb. (což by odpovídalo § 2924 ObčZ). Nejvyšší soud naopak věc posoudil podle § 420 zák. č. 40/1964 Sb. jako odpovědnost za škodu způsobenou porušením povinnosti stanovené zákonem (§ 2910 ObčZ). Povinnost stanovená zákonem je přitom dle citovaného rozsudku

Nejvyššího soudu právě povinnost minimalizace, resp. zamezení eroze dle výše citovaných ustanovení vodního zákona a ZOZPF; tyto povinnosti však Nejvyšší soud vyložil restriktivně, tj. tak, že k určité erozi by při přívalovém dešti došlo za všech okolností, a vlastník pole s kukuřicí je povinen nahradit pouze škodu vzniklou nevhodným osevním postupem, tedy škodu jdoucí nad rámec toho, co bylo při přívalovém dešti nevyhnutelné.

III.2.2.2 Říční eroze

Říční eroze je způsobena energií vodního proudu a projevuje se rozšiřováním koryta (laterální čili břehová eroze) a prohlubováním dna (dnová čili hloubková eroze). K říční erozi dochází tehdy, když energie vodního toku převyšuje unášecí energii nutnou pro transport částic zemin a hornin; naopak pokud je unášecí energie vyšší než energie vodního toku, dochází k akumulaci sedimentů. Z hlediska veřejnoprávního je prevence říční eroze implicitně obsažena v § 59 odst. 1 písm. b) ve spojení s § 125d odst. 1 písm. a) vodního zákona; toto ustanovení ukládá povinnost řádné péče o vodní díla a zjevně se tedy uplatní jen v upravených úsecích vodních toků. Naopak v neupravených úsecích vodních toků jsou povinnosti k prevenci erozních škod jen velmi omezené, a to péče o břehové porosty a o koryta toků, což je povinnost stanovená správci vodního toku (§ 47 odst. 2 písm. b) vodního zákona), a za určitých podmínek údržba břehů koryta (tedy např. oprava nátrží), což je povinnost vlastníka pozemku (§ 50 písm. b) vodního zákona). Pokud např. dojde při povodni ke změně koryta (která je nevyhnutelně spojena s erozí), pak není stanovena povinnost, nýbrž pouze možnost návratu do původního koryta; tato možnost je dána stejně vlastníkovi pozemku jako správci vodního toku (§ 45 vodního zákona). Zvláštní pozornost si v této souvislosti zasluhuje ingerence orgánů ochrany přírody. Údržba protierozních vodních děl, tj. podélných hrází, opevnění břehu a podobných staveb, vesměs vyžaduje souhlas orgánů ochrany přírody (např. z titulu kácení dřevin, zásahu do významného krajinného prvku apod.). Vzniká pak otázka odpovědnosti, pokud orgán ochrany přírody odmítne souhlas udělit např. proto, že se v lokalitě vyskytuje nějaký zvláště chráněný živočich nebo jen proto, že považuje za žádoucí „přirozenou revitalizaci“. Pro tyto případy by v zákoně o ochraně přírody mělo být ustanovení o náhradě škody vzniklé nemožností údržby staveb sloužících k omezení říční eroze (obdobně jako

ustanovení o náhradě škod způsobených zvláště chráněnými živočichy). Z hlediska soukromoprávního by zřejmě bylo možno se domáhat náhrady škody způsobené porušením právní povinnosti obdobně jako v případech plošné eroze; to se týká zejména porušení péče o vodní dílo, a snad ve výjimečných případech i zanedbání péče o břehové porosty nebo o zanedbanou údržbu břehů (tedy vývraty, nátrže apod.).

III.2.2.3 Jezerní eroze

Přirozená jezera sice v České republice existují (např. na Šumavě, v Jeseníkách aj.), ale žádné problémy s erozí nevyvolávají. Naproti tomu významné aktuální nebo alespoň potenciální problémy jsou spojeny s erozí břehů vodních nádrží. Příčina eroze je v tomto případě podstatně odlišná od říční eroze: jezerní eroze je vyvolána příbojem, tj. energií vln způsobených větrem, které narážejí na břehy jezera. Tento druh eroze by měl být předvídan již při projektování nádrže a měla by být učiněna příslušná preventivní opatření, zejména opevnění břehů nebo výkup pobřežních pozemků v dostatečné šířce. V některých případech je žádoucí ponechat erozi břehů volný průběh; zejména ve strmém terénu vznikají tzv. abrazní sruby (svislý břeh bez vegetace), které mohou být hnízdištěm zvláště chráněných živočichů. Z hlediska soukromoprávního je zde podstatný rozdíl oproti předchozím případům v tom, že pokud dojde ke vzniku škod, pak je možno tyto škody přičíst subjektu, který vzdouvá vodu a je možno se domáhat náhrady škody způsobené provozní činností (§ 2924 ObčZ).

III.2.3 Jiné typy eroze

Na území České republiky působí nejintenzivněji vodní eroze, a proto ostatním typům eroze bude věnována jen pro úplnost stručná zmínka. V celosvětovém měřítku jsou nejvýznamnější dva typy eroze, které se však v současné době v České republice neuplatňují vůbec, a to eroze mořská a eroze ledovcová. Větrná eroze se na území České republiky projevuje, avšak v míře podstatně menší než vodní eroze. V této souvislosti stojí za zmínku, že některé případy větrné eroze mohou ovlivnit společenské vztahy a události v České republice, i když k větrné erozi došlo daleko za hranicemi. Tak tomu bylo např. v období velké hospodářské krize ve třicátých letech minulého století, jejímž důsledkem byl mj. nástup nacismu v Německu a druhá světová válka.

Jednou z příčin krize byla tehdy velkoplošná větrná eroze půdy na americkém Středozápadě; tuto ekologickou katastrofu a její společenské důsledky popsal John Steinbeck v románu Hrozný hněvu. V současné době je důvod k obavám, že podobně závažné důsledky by mohla mít velkoplošná eroze půdy v Africe a s ní kauzálně souvisící masová migrace afrického obyvatelstva do Evropy. Dalšími typy eroze jsou eroze mrazová a biologická (způsobená činností živočichů); tyto typy eroze zpravidla nevyvolávají závažné důsledky samostatně, ale spíše zesilují účinky vodní eroze.

III.2.4 Dílčí závěr

Současná legislativa, zejména vodní zákon a ZOZPF, by při doslovném výkladu vyvolala neřešitelné problémy, protože eroze je nezadržitelný přírodní proces. Projevem obtíží je již sám fakt, že ani po uplynutí téměř tří desítek let se nepodařilo vydat prováděcí předpis k ZOZPF, který by kvantifikoval přípustnou míru eroze. Za těchto okolností nezbývá než aplikovat zákonná ustanovení restriktivně; jeden (zatím ojedinělý) případ takového výkladu zákona byl výše citován. Do budoucna mohou vzniknout významné problémy v důsledku ingerence orgánů ochrany přírody do oprav a rekonstrukcí protierozních opatření. Bylo by žádoucí stanovit v zákoně o ochraně přírody, že orgán ochrany přírody nahradí škodu vzniklou tím, že znemožnil údržbu jednou řádně povoleného protierozního opatření (např. podélné hráze nebo opevnění břehu vodního toku). Pro kvantifikaci přípustné míry eroze lze *de lege ferenda* uvažovat o analogii lesních hospodářských osnov, tedy o zpracování dokumentů, upravujících hospodaření na zemědělské půdě s přihlédnutím k individuálním charakteristikám jednotlivých pozemků.

III.3 Sekvestrácia uhlíka v poľnohospodárskych pôdach – súčasný stav a možnosti ďalšieho rozvoja

V dnešnej dobe už nie je pochyb o nebezpečenstve klimatickej zmeny, ktorá predstavuje najväčšiu hrozbu akej kedy ľudstvo čelilo. Tak isto je už viac menej jasné, že sme to my ľudia a naše činnosti, ktoré postupne ohrievajú našu planétu. Medzivládny panel pre zmenu klímy v roku 2014 potvrdil tento fakt, keď uviedol, že je vysoko pravdepodobné, že viac ako polovica pozorovaného zvýšenia priemernej globálnej povrchovej teploty v rokoch 1951 až 2010 bola spôsobená antropogénnym zvýšením koncentrácie skleníkových

plynov a inými antropogénnymi účinkami.⁵⁵³ Tak isto bolo zistené, že ľudské aktivity sú zodpovedné za oteplenie našej planéty o približne 1 °C (pevnina a oceány), pričom je pravdepodobné, že niekedy medzi rokmi 2030 a 2052 sa toto číslo zvýši na približne 1,5 °C v porovnaní s hodnotami z predindustriálneho obdobia, ak nepodnikneme rapidné kroky na jeho obmedzenie.⁵⁵⁴ Zarážajúcim faktom je, že priemerná teplota na pevnine sa zvýšila ešte výraznejšie, a to o približne 1.53 °C.⁵⁵⁵ Emisie skleníkových plynov sú jednoznačne najvýznamnejším faktorom spôsobujúcim otepľovanie. Množstvo skleníkových plynov v atmosfére sa meria v jednotkách ppm.⁵⁵⁶ Množstvo skleníkových plynov sa rapidne zvýšilo od predindustriálneho obdobia, keď sa táto hodnota nachádzala na úrovni približne 284,7 ppm. V súčasnosti sa ich hodnoty pohybujú okolo 413,2 ppm.⁵⁵⁷ Zatiaľ čo množstvo uhlíka v atmosfére sa rapidne zvyšuje, opačný trend je možný pozorovať v množstve uhlíka v pôde. Všetka pôda na Zemi predstavuje obrovská rezervoár uhlíka približne 2 157–2 293 gigaton uhlíka, čo je približne 3,3 krát viac ako atmosférický rezervoár a približne 4,5 krát viac ako biotický rezervoár.⁵⁵⁸ Problémom však je, že tento rezervoár sa pomaly „vyprázdňuje“, pričom od počiatku poľnohospodárstva (cca 12 000 rokov dozadu) sa množstvo uhlíka v pôde znížilo približne o 8 %.⁵⁵⁹ Tento negatívny fakt však predstavuje aj výnimočný potenciál pre zachytenie uhlíka v pôde, čo by napomohlo

⁵⁵³ PACHAURI, Rajendra K., Myles R. ALLEN, Vicente R. BARROS et al. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. In: MAYER, Leo, Rajendra K. PACHAURI a kol. (eds.). *Climate Change 2014: Synthesis Report*. [online]. Geneva: IPCC, 2014, s. 5. [cit. 31. 5. 2020].

⁵⁵⁴ ALLEN, Myles, Mustafa BABIKER, Yang CHEN et al. Summary for Policymakers. In: MASSON-DELMOTTE, V. P. et al. (eds.). *Global Warming of 1.5 °C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5 °C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty* [online]. 2018, s. 1–24 [cit. 31. 5. 2020].

⁵⁵⁵ ARNETH, Almut, Humberto BARBOSA, Tim BENTON a kol. Summary for Policymakers. In: SHUKLA, SKEA a kol., op. cit.

⁵⁵⁶ Z anglického „parts per million“.

⁵⁵⁷ 2 Degrees Institute: Global CO₂ levels. Viz *GLOBAL CO₂ LEVELS* [online]. [cit. 31. 5. 2020].

⁵⁵⁸ BATJES, Niels H. Total Carbon and nitrogen in the soil of the World. *European Journal of Soil Science*, 1996. roč. 47, č. 2. s. 168.

⁵⁵⁹ SANDERMAN, Jonathan, Tomislav HENGL a Gregory J. FISK. Soil carbon debt of 12,000 years of human land use. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 2017, roč. 114, čl. 36, s. 9575–9580.

boji proti klimatickej zmene. Táto kapitola má za cieľ priblížiť čo to vlastne sekvestrácia uhlíka je a objasniť medzinárodný a európsky legislatívny (ale aj nelegislatívny) rámec súvisiaci so sekvestráciou uhlíka.

III.3.1 Sekvestrácia uhlíka ako nástroj boja proti zmene klímy

Fakt, že sa pôdny rezervoár „vyprázdňuje“ neznamená, že tento proces nie je zvrátateľný, alebo že postupne prideme o všetok uhlík zachytený v pôde. Práve naopak, existuje riešenie tohto problému a to vo forme sekvestrácie uhlíka v pôde. Sekvestráciou uhlíka vo všeobecnosti označujeme prenos atmosférického uhlíka do iných rezervoárov, vrátane oceánskych, pedologických, biotických a geologických vrstiev za účelom zníženia množstva uhlíka v atmosfére.⁵⁶⁰ Ak sa chceme zamerať na biologickú sekvestráciu uhlíka v pôde, tú je možno dosiahnuť prostredníctvom zmeny využívania pôdy, zalesňovaním, revegetáciou a postupmi, ktoré zvyšujú uhlík v poľnohospodárskych pôdach (spôsoby obhospodarovania pôdy, pastvín, atď.).⁵⁶¹ Táto kapitola sa však zameriava primárne na možnosť sekvestrácie uhlíka v pôde, ktoré možno definovať ako zvýšenie obsahu uhlíka v pôde, ktoré je výsledkom zmeny v hospodárení. Výhodou je, že okrem zvyšovania kvality pôdy, sa zároveň zadržiava ďalší uhlík v pôde a teda je oddelený od ostatných častí ekosystému. Táto premena atmosférického uhlíka na pôdny uhlík má pozitívne účinky na kvalitu a kvantitu pôdy – môže zastaviť ďalšiu degradáciu pôdy, obnoviť fyzikálnu a chemickú stabilitu pôdy, zvýšiť úrodnosť pôdy, obohatenie rozmanitosti druhom v pôdnej biote, zníženie rizika erózie pôdy.⁵⁶² Sekvestráciu uhlíka možno taktiež označiť za nástroj, ktorý by mal napomôcť prekonávať problémy súvisiace so zmenou klímy (mitigačný a adaptačný nástroj) a tak isto napomôcť pri produkcii potravín pre stále narastajúcu populáciu.

⁵⁶⁰ LAL, Rattan. Carbon Sequestration. *Philosophical Transactions of the Royal Society B*, 2008, Vol. 363, no. 1492, s. 2.

⁵⁶¹ PACHAURI, Rajendra K., Myles R. ALLEN, Vicente R. BARROS et al. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. In: MAYER, PACHAURI a kol., 2014, op. cit., s. 127.

⁵⁶² LAL, Rattan. Soil carbon sequestration: SOLAW Background Thematic Report – TR04B. *Food and Agriculture Organization* [online]. [cit. 15. 5. 2011].

III.3.2 Medzinárodné zmluvy z oblasti boja proti zmene klímy a sekvestrácia uhlíka

Medzinárodné zmluvy možno označiť za najdôležitejší zdroj právnych noriem spadajúcich do klimatického práva. V tejto časti kapitoly sa zamierame prioritne na tri najdôležitejšie – UNFCCC, Kjótsky protokol a Parížsku dohodu a na ich ustanovenia týkajúce sa sekvestrácie uhlíka.

III.3.2.1 Rámcový dohovor Organizácie Spojených národov o zmene klímy

Summit Zeme, konaný v roku 1992 priniesol, okrem iného, prijatie aj prvej medzinárodnej zmluvy zameranej na boj proti zmene klímy – UNFCCC. Tento dohovor požadoval dosiahnutie stabilizácie koncentrácie skleníkových plynov v atmosfére. Tento cieľ bol označený za tzv. kvázi cieľ,⁵⁶³ nakoľko nebolo jasné kedy sa má dosiahnuť, ani to aká konkrétna úroveň koncentrácie sa má dosiahnuť. Napriek tomu, však UNFCCC je nutné považovať za významný krok a dôkaz, že medzinárodné spoločenstvo má záujem riešiť otázku zmeny klímy. Samotný UNFCCC sa nevenuje priamo otázke sekvestrácie uhlíka, no napriek tomu je v ňom možné nájsť ustanovenia, ktoré súvisia s otázkou hospodárenia s pôdou. Napríklad hneď v preambule tejto medzinárodnej zmluvy nachádzame ustanovenie, ktoré hovorí, že „*zmluvné strany sú si vedomé úlohy a významu zachytov a rezervoárov pre plyny spôsobujúce skleníkový efekt v suchozemských a morských ekosystémoch.*“⁵⁶⁴ Je potrebné však zdôrazniť, že preambuly nie sú vo všeobecnosti právne záväzné a len uvádzajú hlavné ciele, pozadie a ciele medzinárodnej dohody. Treba podotknúť, že UNFCCC zakotvil záväzné definície pojmu rezervoár ako „*súčasť alebo súčasti klimatického systému, kde sa ukladajú plyny spôsobujúce skleníkový efekt alebo ich prekurzory.*“⁵⁶⁵ Zachyt bol zadaný ako „*proces, činnosť alebo mechanizmus, ktorý odstraňuje z atmosféry plyn spôsobujúci skleníkový efekt, aerosol alebo prekurzor plynu spôsobujúceho skleníkový efekt.*“⁵⁶⁶

⁵⁶³ BODANSKY, Daniel. The U.N. Framework Convention on Climate Change: A Commentary. *Yale Journal of International Law*, 1993, roč. 18, č. 2, s. 508.

⁵⁶⁴ Piaty odsek preambuly k UNFCCC.

⁵⁶⁵ Ustanovenie článku 1 ods. 7 UNFCCC.

⁵⁶⁶ Ustanovenie článku 1 ods. 8 UNFCCC.

UNFCCC však stanovil všeobecnú povinnosť zmluvných strán vykonávať predbežné opatrenia na predvídanie, predchádzanie alebo minimalizáciu príčin zmeny klímy a zmiernovať jej nepriaznivé účinky. Na dosahovanie týchto cieľov by tieto opatrenia mali byť komplexné, mali by pokrývať všetky relevantné zdroje, záchyty a rezervoáre skleníkových plynov a mali byť zahŕňať všetky ekonomické sektory.⁵⁶⁷ Z uvedeného vyplýva povinnosť zmluvných strán vykonávať opatrenia v oblasti záchytov a rezervoárov aj v sektore poľnohospodárstva, nakoľko pôda predstavuje druhý najväčší rezervoár uhlíka (po oceánoch). V zmysle uvedeného sekvestrácia uhlíka v pôde môže predstavovať jedno z takýchto opatrení. Vo všeobecnosti je možné záväzky zakotvené v UNFCCC je možné rozdeliť do troch skupín:

- všeobecné záväzky pre všetky zmluvné strany UNFCCC,
- konkrétne záväzky týkajúce sa zdrojov a záchytov pre zmluvné strany uvedené v prílohe I k UNFCCC,
- konkrétne záväzky týkajúce sa finančných zdrojov a technológií pre zmluvné strany uvedené v zozname Príloha II k UNFCCC.

Hoci hovoríme o sekvestracii uhlíka ako o nástroji na zmiernenie zmeny klímy, najdôležitejšími záväzkami sú záväzky určené zmluvným stranám uvedeným v prílohe I k dohovoru. Mohli by sme ich rozdeliť do troch hlavných oblastí. Po prvé, tieto strany sú povinné prijať vnútroštátne politiky a prijať opatrenia zamerané na zníženie emisií skleníkových plynov a na zlepšenie jej záchytov a rezervoárov skleníkových plynov. Druhým záväzkom sú prísnejšie požiadavky na podávanie správ. Strany uvedené v prílohe I k UNFCCC boli povinné zaslať svoju prvú komunikáciu do šiestich mesiacov od nadobudnutia platnosti UNFCCC, zatiaľ čo ostatné strany sú povinné tak urobiť až do troch rokov. Po tretie, táto komunikácia musí obsahovať oveľa podrobnejšie informácie ako komunikácia iných zmluvných strán.

III.3.2.2 Kjótsky protokol k UNFCCC

Tretia konferencia zmluvných strán UNFCCC priniesla prijatie Kjótskeho protokolu k UNFCCC. Tento protokol dodnes predstavuje jedinú medzinárodnú zmluvu, ktorá zakotvila právne záväzné záväzky znížiť emisie skleníkových plynov. Tieto záväzky sa označujú aj ako QELRCs – kvantitatívne

⁵⁶⁷ Ustanovenie článku 3 ods. 3 UNFCCC.

záväzky týkajúce sa obmedzenia a zníženia emisií. Z pohľadu kapitoly za významné považujeme ustanovenie, ktoréuložilo zmluvným stranám uvedeným v prílohe I k UNFCCC povinnosť zavádzať a/alebo ďalej rozpracovávať stratégie a opatrenia zamerané na ochranu a posilnenie zachytov a rezervoárov skleníkových plynov.⁵⁶⁸ Je to možné pozorovať zvýšenie záujmu medzinárodného spoločenstva o rezervoáre a zachyty, aj keď konkrétnejšie záväzky by mohli napomôcť k intenzívnejšej implementácii takýchto opatrení.

Zmluvným stranám Kjótskeho protokolu, ktorým boli uložené QELRCs bolo umožnené ich dosiahnuť prostredníctvom mechanizmov flexibility. V rámci kapitoly by sme sa chceli povenovať dvom z nich, ktoré považujeme za dôležité v nadväznosti na problematiku.

Prvým z nich je mechanizmus čistého rozvoja, ktorý bol označený za Kjótske prekvapenie, nakoľko v procese prípravy znenia protokolu sa s ním vôbec nepočítalo.⁵⁶⁹ Prostredníctvom tohto mechanizmu bolo možné do boja proti zmene klímy zapojiť aj rozvojové krajiny, ktoré môžu benefitovať z dodatočných finančných a technologických zdrojov. Mechanizmus bol tak isto prospešný pre rozvinuté krajiny, ktoré prostredníctvom neho mohli získať emisné kredity z projektových aktivít v rozvojových krajinách. Za negatívne považujeme, že zatiaľ čo projekty zamerané na zalesňovanie boli akceptované v rámci mechanizmu čistého rozvoja, projekty zamerané na podporu sekvestrácie uhlíka v pôde nie.⁵⁷⁰ Jednotlivé podrobnosti a pravidlá boli následne prijaté na rozhodnutí 2/CMP.7 prijaté na 1. konferencii zmluvných strán, ktoré slúžili ako stretnutie zmluvných strán Kjótskeho protokolu v dokumente označovanom ako aj Marakešská dohoda. Mechanizmus čistého rozvoja sa po tejto dohode stal plne funkčným a z dôvodu zvýšenia motivácie krajín participovať na Kjótskom protokole sa v ňom nachádzalo ustanovenie, ktoré zakotvilo pravidlo, že „certifikované zníženie emisií, získané

⁵⁶⁸ Ustanovenie článku 2 ods. 1 bod ii) Kjótskeho protokolu.

⁵⁶⁹ WERKSMAN, Jacob. The Clean Development Mechanism: Unwrapping the Kyoto Surprise. *Review of European Community & International Environmental Law*, 1998, roč. 7, čl. 2, s. 147.

⁵⁷⁰ Rozhodnutie 5/CMP.1 prijaté na 1. konferencii zmluvných strán, ktoré slúžili ako stretnutie zmluvných strán Kjótskeho protokolu (CMP1); Rozhodnutie 2/CMP.7 prijaté na 7. konferencii zmluvných strán, ktoré slúžili ako stretnutie zmluvných strán Kjótskeho protokolu (CMP7).

*počas obdobia od roku 2000 do začiatku prvého záväžného obdobia, môže byť použité na dosiahnutie plnenia v prvom záväžnom období.*⁵⁷¹ To znamenalo, že zmluvné strany mohli implementovať schválené projekty ešte pred samotným vstupom Kjótskeho protokolu do účinnosti a ešte predtým ako boli schválené samotné podrobnosti ohľadom mechanizmu čistého rozvoja a následne im boli retroaktívne pridelené kredity za znižovanie emisií v rozvojových krajinách. V čase písania kapitoly bolo zaregistrovaných celkovo 8180 projektov.⁵⁷² Mechanizmus čistého rozvoja by mal ku 31. 12. 2020 skončiť, čo možno označiť za pozitívne nakoľko sa naň spustila vlnka kritiky. Nemecký Öko-Institut vo svojej štúdií napríklad tvrdí, že až 85 % projektov, na ktorých bolo vykonaná ich analýza za roky má nízku pravdepodobnosť, že zníženia emisií sú dodatočné a nie sú nadhodnotené. Iba 2 % projektov a 7 % potenciálnych dodávok CER majú vysokú pravdepodobnosť zabezpečenia toho, že zníženie emisií bude ďalšie a nebude nadhodnotené.⁵⁷³

Úplne iný prípad predstavuje druhý mechanizmus flexibility – spoločné plnenie záväzkov. Dva druhy aktivít boli umožnené prostredníctvom spoločného plnenia záväzkov, a to buď medzi zmluvnými stranami uvedenými v prílohe I k UNFCCC alebo, ak sa takáto strana dobrovoľne rozhodne, medzi stranou uvedenou v prílohe I k UNFCCC a zmluvnou stranou neuvedenou v prílohe I. Právny základ bol zakotvený v článku 6 Kjótskeho protokolu, ktorý, okrem iného uvádza, že takéto projekty musia byť zamerané na zníženie emisií zo zdrojov alebo na zväčšenie záchyty skleníkových plynov v ktoromkoľvek sektore hospodárstva.⁵⁷⁴ Detaily boli následne одобrené na 1. konferencii zmluvných strán, ktoré slúžili ako stretnutie zmluvných strán Kjótskeho protokolu (CMP1).⁵⁷⁵ Pozitívne musíme zhodnotiť fakt, že prostredníctvom tohto mechanizmu flexibility sú povolené všetky projekty využívania pôdy, zmeny využívania pôdy a lesníctva. V čase písania kapitoly bolo zaregistrovaných celkovo 597 projektov spoločného plnenia záväzkov.⁵⁷⁶

⁵⁷¹ Ustanovenie článku 12 ods. 10 Kjótskeho protokolu.

⁵⁷² Project Activities. UNFCCC [online]. [cit. 31. 5. 2020].

⁵⁷³ CAMES, Martin a kol. How additional is the Clean Development Mechanism? *Öko-Institut* [online]. Berlin, March 2016, 173 s. [cit. 15. 1. 2020].

⁵⁷⁴ Ustanovenie článku 6 ods. 1 Kjótskeho protokolu.

⁵⁷⁵ Rozhodnutie 9/CMP.1 prijaté na 1. konferencii zmluvných strán, ktoré slúžili ako stretnutie zmluvných strán Kjótskeho protokolu (CMP1).

⁵⁷⁶ UNFCCC: JI Projects. [online]. [cit. 31. 5. 2020].

III.3.2.3 Parížska dohoda

Tretia a do dnešného dňa, podľa nášho názoru, najdôležitejšia medzinárodná zmluva v boji proti zmene klímy bola prijatá v roku 2015 a vstúpila do účinnosti už o rok na to. Parížska dohoda bola prijatá v rámci UNFCCC, sleduje jeho cieľ a je vedená jeho zásadami. Napriek tomu Parížska dohoda obsahuje tri samostatné, ale veľmi úzko spolúsúvisiace čiastkové ciele. Prvý tento čiastkový cieľ predstavuje udržanie zvýšenia globálnej priemernej teploty výrazne pod hodnotou 2 °C v porovnaní s hodnotami predindustriálneho obdobia a vynaloženie úsilia na obmedzenie zvýšenia teploty na 1,5 °C v porovnaní s hodnotami predindustriálneho obdobia.⁵⁷⁷ Druhý čiastkový cieľ je zameraný na adaptáciu, konkrétne na zvýšenie schopnosti prispôbovať sa nepriaznivým dôsledkom zmeny klímy, podporovanie odolnosti proti zmenám klímy a nízkoemisného rozvoja, za podmienky, že sa tak udeje spôsobom, ktorý neohrozí produkciu potravín.⁵⁷⁸ Zabezpečenie súladu finančných tokov s cestou k nízkym emisiám skleníkových plynov a rozvoju odolnému voči zmene klímy predstavuje tretí čiastkový cieľ Parížskej dohody.

Napriek tomu, že samotná Parížska dohoda nespomína sektor poľnohospodárstva, zmluvné strany uznali v nezáväznej preambule *za prioritu zabezpečenie potravinovej bezpečnosti, ukončenia hladu a osobitnú citlivosť systémov produkcie potravín na nepriaznivé dôsledky zmeny klímy*.⁵⁷⁹ V preambule zmluvné strany tak isto uznali *„dôležitosť zachovania a zvýšenia, podľa potreby, počtu zachytov a rezervoárov skleníkových plynov*...“⁵⁸⁰ Za podstatnejšie ustanovenie považujeme však článok 5 Parížskej dohody, ktorý stanovuje povinnosť zmluvných strán *„opatrenia na zachovanie a zvýšenie počtu zachytov a rezervoárov skleníkových plynov... vrátane lesov*...“⁵⁸¹ Toto ustanovenie predstavuje základ pre rozvoj mitigačných aktivít na súši – LULUCF a pre rozvoj spojených adaptačno-mitigačných aktivít pre integrovanú a trvalo udržateľnú správu lesov.⁵⁸² Climate Focus dokonca vyslovil názor, že toto ustanovenie možno chápať ako podporu možností sekvestrácie, ktoré nie

⁵⁷⁷ Ustanovenie článku 2 ods. 1 písm. a) Parížskej dohody.

⁵⁷⁸ Ustanovenie článku 2 ods. 1 písm. b) Parížskej dohody.

⁵⁷⁹ Odsek 9 Preambuly k Parížskej dohode.

⁵⁸⁰ Odsek 12 Preambuly k Parížskej dohode.

⁵⁸¹ Ustanovenie článku 5 ods. 1 Parížskej dohody.

⁵⁸² KLEIN, Daniel a kol. *The Paris agreement on Climate Change. Analysis and Commentary*. Oxford: Oxford University Press, 2017, s. 168.

sú založené na ekosystémoch a biomase, ako aj na podporu zachytávania a skladovania uhlíka.

Radi by sme ešte upriamili pozornosť na národne definované príspevky, ktoré predstavujú základný kameň Parížskej dohody. Predstavujú prechod od prístupu „zhora nadol“, ktorý bol využitý v Kjótskom protokole, na „hybridný manažérsky prístup“. Národne definované príspevky je možné chápať ako akčný plán každej zmluvnej strany v oblasti klímy. Zaujímavosťou je, že podľa uskutočnenej analýzy, LULUCF a poľnohospodárstvo patria medzi sektory najčastejšie zahrnuté do plánovaných národných definovaných príspevkov.⁵⁸³

III.3.3 Prístup Európskej únie k možnosti sekvestrácie

V tejto časti kapitoly sa sústreďíme na popísanie a analýzu energetickej a klimateckej politiky Európskej únie zameranú na pôdnu sekvestráciu uhlíka a nadväzne na to, na prienik energetickej a klimateckej politiky EÚ so Spoločnou poľnohospodárskou politikou.

III.3.3.1 Politický kontext

S cieľom dodržať medzinárodné záväzky v oblasti boja proti klimateckej zmene, vo vzťahu k znižovaniu antropogénnych emisií skleníkových plynov a zvyšovaniu odstraňovania/záchytov skleníkových plynov, EÚ stanovila povinnosti členských štátov v oblasti energetickej a klimateckej politiky do pomerne novej legislatívy. V kontexte Kankúnskej dohody uzavretej na 16. konferencii zmluvných strán UNFCCC, signatári dospeli k nevyhnutnému záveru, obmedziť globálne otepľovanie na maximálne 2 stupne Celzia, oproti stavu pred priemyselnou revolúciou.⁵⁸⁴ Na základe štvrtej hodnotiacej správy IPCC bol stanovený cieľ znížiť emisie skleníkových plynov do roku 2050 o najmenej 50 % oproti stavu z 1990. Rozvinuté krajiny majú podľa dohody povinnosť znížiť emisie skleníkových plynov do roku 2050 o 80 % až 95 %.

Čo sa týka EÚ, tá sa zaviazala znížiť emisie skleníkových plynov do roku 2020 o 20 % oproti stavu z 1990, resp. o 30 % v prípade, ak sa ostatné rozvinuté

⁵⁸³ STROHMAIER, Rita a kol. *The Agriculture Sectors in the Intended Nationally Determined Contributions: analysis*. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2016, s. 14.

⁵⁸⁴ Rozhodnutie 1/CP.16 prijaté na 16. Konferencii zmluvných strán Rámcového dohovoru OSN o zmene klímy.

krajiny zaviazu k porovnateľnému zníženiu emisií.⁵⁸⁵ EK na základe nou vykonanej analýzy poukázala na niekoľko možných scenárov znižovania emisií. Analýza preukázala, že zníženie emisií v rámci EÚ o 40 % až 60 % do roku 2030 a 2040 oproti stavu z 1990, by bolo možné efektívne dosiahnuť.⁵⁸⁶ Podľa analýzy je v sektore poľnohospodárstva potenciál znížiť emisie medzi 42 % až 49 %. Medzi iným, EK poukázala aj na schopnosť poľnohospodárskeho sektoru sekvestrovať uhlík do pôdy a lesov, čo môže byť dosiahnuté cieľovými opatreniami na zachovanie lesov, trvalých trávnatých porastov, obnovením mokradí, opatreniami proti erózii pôdy, zlepšením poľnohospodárskej praxe.⁵⁸⁷ Už tu EK zdôraznila potrebu zamerania sa na holistický prístup a možnosť začlenenia emisií a záchytovej skleníkových plynov z LULUCF do energetickej a klimatickej politiky EÚ. EK vo svojej Komunikácii COM(2011), zo dňa 8. 3. 2011, spomenula začlenenie opatrení nielen do energetickej a klimatickej politiky, ale taktiež do rámca Spoločnej poľnohospodárskej politiky pre roky 2014 až 2020.⁵⁸⁸

Do záväzku EÚ v tom čase sektor LULUCF zahrnutý nebol. Okrem Komunikácie EK, už Rozhodnutie ESD 2009 stanovilo, *že všetky odvetvia hospodárstva by sa mali podieľať na znížení emisií skleníkových plynov čo najhospodárnejšie do roku 2020*⁵⁸⁹. Rozhodnutie ESD 2009 zároveň inštruovalo EK, aby posúdila metodiku začlenenia emisií a záchytovej z LULUCF do záväzkov EÚ.

Ešte pred tým, než sa posunieme k aktuálnej legislatíve zameranej na LULUCF, je potrebné uviesť rozdelenie právnej úpravy v rámci energetickej a klimatickej politiky EÚ, v závislosti od druhu emisií. Od tohto rozdelenia závisia nielen povinnosti členských štátov, ale aj ich možnosti disponovania s emisnými povoleniami (v rámci EU ETS) a s kreditmi (v oblasti LULUCF). Pred prijatím Rozhodnutia LULUCF, energetická a klimatická politika EÚ, spočívala najmä na dvoch pilieroch. Prvý pilier tvorila Smernica EU ETS 2009 a druhý Rozhodnutie ESD 2009.

⁵⁸⁵ Závery zo zasadnutia Európskej Rady z dní 8.–9. 2. 2007.

⁵⁸⁶ Komunikácia EK COM(2011) 112 final zo dňa 8. 3. 2011: „A Roadmap for moving to a competitive low carbon economy in 2050“, s. 4.

⁵⁸⁷ Ibid., s. 9.

⁵⁸⁸ Ibid., s. 10.

⁵⁸⁹ Úvodný ods. 6 Rozhodnutia Európskeho parlamentu a Rady č. 529/2013/EÚ o pravidlách započítavania pre emisie a záchyty skleníkových plynov vyplývajúce z činností súvisiacich s využívaním pôdy, so zmenami vo využívaní pôdy a s lesným hospodárstvom a o informáciách týkajúcich sa opatrení súvisiacich s týmito činnosťami.

Do schémy EU ETS zaradujeme skleníkové plyny CO₂ pochádzajúce z odvetvia energetiky, zo širokej škály energeticky náročných odvetví, leteckej dopravy a plyny N₂O a PFC. Schéma ESD zahŕňa odvetvia ako doprava (okrem leteckej dopravy a medzinárodnej námornej lodnej dopravy), stavebníctvo, odpady a poľnohospodárstvo (bez skleníkových plynov pochádzajúcich zo sektora LULUCF). Do poľnohospodárstva podľa schémy ESD sú zahrnuté skleníkové plyny iné ako CO₂, ako napríklad CH₄ a N₂O emitované pri biologických procesoch a trávení prežúvavcov a emitované pri použití hnojív.

III.3.3.2 Rozhodnutie LULUCF

Táto časť kapitoly je venovaná analýze právnej úprave *de lege* v oblasti zmeny klímy, so zameraním sa najmä na sektor LULUCF a jeho potenciál sekvestrácie uhlíka poľnohospodárskou pôdou. Prvá významnejšia legislatíva upravujúca emisie a záchyty v oblasti LULUCF bolo Rozhodnutie LULUCF. Nasledujúc záver 7. konferencie zmluvných strán Kjótskeho protokolu v Durbane v novembri 2011⁵⁹⁰ týkajúci sa nových pravidiel započítania pre sektor LULUCF, EÚ prijala v júni 2013 legislatívu vo forme Rozhodnutia LULUCF. Hlavné prvky Rozhodnutia konferencie v Durbane pozostávali z povinností započítavania emisií pochádzajúcich z lesného hospodárstva pre zmluvné strany UNFCCC uvedené v Prílohe 1 k rozhodnutiu (kam patrila aj EÚ a Slovenská republika ako samostatná signatárska krajina), a z vytvorenia mechanizmu pre kalkuláciu uvedených emisií.

Legislatíva EÚ bola rovnako reakciou na to, že LULUCF sektor síce nebol zahrnutý do úniových plánov znižovania emisií, ale predstavoval súčasť záväzkov EÚ z Kjótskeho protokolu pre prvé záväzné obdobie 2008 až 2012. Avšak, existujúce medzinárodne stanovené pravidlá započítania mali množstvo nedostatkov, čo malo za následok, že započítania pre obdobie 2008 až 2012 pomerne dosť variovali.⁵⁹¹ Práve Rozhodnutie LULUCF položilo základy pre reguláciu emisií a záchytov z tohto sektora. Harmonizácia pravidiel pre započítanie mala zabezpečiť, aby účty presne odrážali zmeny emisií

⁵⁹⁰ Rozhodnutie 2/CMP.7 prijaté na 7. Konferencii zmluvných strán Kjótskeho protokolu v Durbane.

⁵⁹¹ Komunikácia EK COM(2012) 93 final zo dňa 12. 3. 2012: „Proposal for a DECISION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on accounting rules and action plans on greenhouse gas emissions and removals resulting from activities related to land use, land use change and forestry“, s. 4.

a záchytov zapríčinené ľudskou činnosťou a stala sa prvým krokom k cieľu začleniť emisie a záchyty skleníkových plynov z LULUCF do záväzkov EÚ. Rozhodnutie LULUCF stanovuje povinnosť členských štátov viesť účty, v ktorých sa presne zaznamenávajú všetky emisie a záchyty vyplývajúce z činnosti na ich území, ktoré patria do kategórií:

- a) zalesňovanie;
- b) obnova lesa;
- c) odlesňovanie;
- d) obhospodarovanie lesov.⁵⁹²

Pri činnostiach týkajúcich sa poľnohospodárskej pôdy, konkrétne obhospodarovania ornej pôdy a obhospodarovanie pastvín, majú členské štáty povinnosť viesť účty až od obdobia 1. 1. 2021. Čo sa týka obdobia medzi rokmi 2013 a 2021 majú však povinnosť, za účelom prípravy, nahlasovať EK systémy, ktoré sa zaviedli a ktoré sa vyvíjajú na účely odhadovania emisií a záchytov vyplývajúcich z týchto činností.⁵⁹³ Rozhodnutie LULUCF dáva členským štátom možnosť viesť účty na emisie a záchyty z obnovy rastlinného porastu a odvodňovania a opätovného zavlažovania mokradí. V ustanoveniach čl. 5 až 8 rozhodnutie upravuje podrobnejšie pravidlá započítania, ktoré môžeme rozdeliť do troch kategórií:

1. **Gross-net** metóda⁵⁹⁴

Čl. 5 upravuje pravidlá započítavania zmeny využívania lesnej pôdy za použitia metódy „hrubých a čistých údajov“ (gross-net accounting). Emisie a záchyty sa za dané obdobie započítavajú v celom rozsahu.

2. **Forest reference level** metóda

Pravidlá pre započítanie obhospodarovania lesov sú upravené v čl. 6 za použitia metódy „lesnej referenčnej úrovne“ (forest reference level accounting), podľa ktorej sa emisie a záchyty za daný rok porovnávajú s referenčnou úrovňou stanovenou v prílohe 2 k Rozhodnutiu LULUCF.

⁵⁹² Ustanovenie čl. 3 ods. 1 Rozhodnutia Európskeho parlamentu a Rady č. 529/2013/EÚ o pravidlách započítavania pre emisie a záchyty skleníkových plynov vyplývajúce z činností súvisiacich s využívaním pôdy, so zmenami vo využívaní pôdy a s lesným hospodárstvom a o informáciách týkajúcich sa opatrení súvisiacich s týmito činnosťami.

⁵⁹³ Ibid.

⁵⁹⁴ MATTHEWS, Alan. Including LULUCF in the EU's 2030 climate policy target. *Blogpost* [online]. 18. 6. 2015 [cit. 15. 1. 2020].

3. Net-net metóda

Na obhospodarovanie ornú pôdu, obhospodarované trávnaté porasty a mokrade upravené v čl. 8 sa použije metóda „net-net accounting“, čo znamená, že emisie za dané obdobie sa porovnávajú s historickou referenčnou hodnotou (podľa roku 1990). Rozhodnutie LULUCF tiež zavádza povinnosť každého členského štátu prijať akčné plány a opatrenia na zvýšenie sekvestrácie uhlíka a zníženie emisií skleníkových plynov v sektore LULUCF. Avšak, neustanovuje žiadnu formu záväzku v súvislosti s vnútroštátnymi cieľmi znižovania emisií pre tieto odvetvia.

III.3.3.3 Nariadenie LULUCF

Ratifikáciou Parížskej dohody sa EÚ zaviazala plniť dlhodobý cieľ znižovania emisií skleníkových plynov, a v súlade s jej čl. 4 ods. 1, v druhej polovici tohto storočia docieľiť rovnováhu medzi antropogénnymi emisiami skleníkových plynov a ich odstraňovaním pomocou záchytov. EÚ si vo vnútroštátne stanovenom príspevku určila záväzný cieľ znížiť emisie skleníkových plynov do roku 2030 najmenej o 40 % oproti základnému roku 1990. Uvedený záväzok sa vzťahuje na všetky druhy emisií. Zároveň sa EÚ zaviazala prijať opatrenia na začlenenie LULUCF do právneho rámca energetickej a klimateckej politiky EÚ najneskôr do roku 2020.⁵⁹⁵ V súčasnosti sa na povinnosti v oblasti započítavania a nahlasovania naďalej uplatňuje Rozhodnutie LULUCF. V obdobiach započítavania od 1. januára 2021 by sa malo uplatňovať už Nariadenie LULUCF prijaté v máji 2018. V dôvodovej správe k návrhu Nariadenia LULUCF, EK skúmala možnosti zaradenia sektora LULUCF aj do už existujúcich pilierov ESD (teda piliera mimo-ETS), ETS alebo ponechanie LULUCF sektora ako samostatného piliera. Na základe konzultácie s environmentálnymi mimovládnyimi organizáciami a lesníckymi organizáciami, bola väčšina za zachovanie LULUCF ako samostatného piliera. *„Najnižšiu podporu mala možnosť zľúčenia poľnohospodárstva a LULUCF do samostatného piliera mimo ESD. Vládne orgány jednotlivých štátov najviac podporovali možnosť samostatného piliera LULUCF s prípadnou flexibilitou k ESD, alebo*

⁵⁹⁵ Intended Nationally Determined Contribution of the EU and its Member States. *United Nations Framework Convention on Climate Change* [online]. 6. 3. 2015, s. 2 [cit. 15. 1. 2020]. Dostupné z: <https://www4.unfccc.int/sites/submissions/indc/Submission%20Pages/submissions.aspx>

začlenenie LULUCF do ESD. “⁵⁹⁶ Niektorí akademici pojednávajú o možnosti a výhodách zaradenia sektora LULUCF pod pilier EU ETS, najmä s cieľom dať priemyselným sektorom regulovaným pod EU ETS, možnosť nakupovať záchyty zo sektora LULUCF, nasledujúc príklad Austrálskeho modelu. Avšak tejto možnosti v návrhu nebola venovaná dostatočná pozornosť. Tak ako pri prijímaní Rozhodnutia LULUCF, o možnosť začlenenia tohto sektora do EU ETS alebo ESD, verejnosť prejavovala najmenší záujem.”⁵⁹⁷

Nariadenie LULUCF je vybudované **na troch základných prvkoch**:⁵⁹⁸

- a) Pravidlo nulového dlhu resp. „no-debit rule“.
- b) Jasne stanovené pravidlá započítania pre jednotlivé kategórie LULUCF.
- c) Nástroje flexibility.

Ad a) Pravidlo nulového dlhu alebo „no-debit rule“

Pravidlo stanovuje členským štátom povinnosť zabezpečiť, aby emisie neprekročili odstraňovanie/záchyty, pričom sa počíta súčet celkových emisií a celkového odstraňovania vo všetkých kombinovaných kategóriách započítavania.⁵⁹⁹ Teda emisie ktoré pochádzajú z LULUCF pri zohľadnení nástrojov flexibility (napríklad z odlesnenej pôdy, alebo obhospodarovanej ornej pôdy) musia byť vyvážené záchytmi z LULUCF (napríklad prostredníctvom obhospodarovaných trávnatých porastov, zalesnenej pôdy alebo obhospodarovanej lesnej pôdy).

⁵⁹⁶ Komunikácia EK COM(2016) 479 final zo dňa 20. 7. 2016: Dôvodová správa k návrhu NARIADENIA EURÓPSKEHO PARLAMENTU A RADY o začlenení emisií a záchytov skleníkových plynov z využívania pôdy, zo zmien vo využívaní pôdy a z lesného hospodárstva do rámca politík v oblasti klímy a energetiky na rok 2030, ktorým sa mení nariadenie Európskeho parlamentu a Rady č. 525/2013 o mechanizme monitorovania a nahlasovania emisií skleníkových plynov a nahlasovania ďalších informácií relevantných z hľadiska zmeny klímy, s. 4.

⁵⁹⁷ VERSCHUUREN, Jonathan. Towards an EU Regulatory Framework for Climate-Smart Agriculture: The Example of Soil Carbon Sequestration. *Transnational Environmental Law* [online]. Cambridge: Cambridge University Press, 2018, roč. 7, čl. 2, s. 321 [cit. 30. 5. 2020].

⁵⁹⁸ GRIMAULT, Julia, Clothilde TRONQUET a Valentin BELLASSEN. Climate Brief n°57 – October 2018. European climate targets: land-use and forestry contributions. *Institute for Climate Economics* [online]. Paris, October 2018 [cit. 15. 1. 2020].

⁵⁹⁹ Ustanovenie čl. 4 Nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2018/841 z o začlenení emisií a odstraňovania skleníkových plynov z využívania pôdy, zo zmien vo využívaní pôdy a z lesného hospodárstva do rámca politík v oblasti klímy a energetiky na rok 2030, ktorým sa mení nariadenie (EÚ) č. 525/2013 a rozhodnutie č. 529/2013/EÚ.

Ad b) Jasne stanovené pravidlá započítania

Čo sa týka nového Nariadenia LULUCF a jeho pravidiel započítania pre obdobie 2021 až 2030, hlavnou zmenou oproti predchádzajúcemu Rozhodnutiu je zaradenie emisií z tohto odvetvia do záväzkov EÚ. Rozsah pôsobnosti nariadenia sa týka šiestich kategórií:⁶⁰⁰

1. zalesnená pôda,
2. odlesnená pôda,
3. obhospodarovaná orná pôda,
4. obhospodarované trávnaté porasty,
5. obhospodarovaná lesná pôda,
6. obhospodarované mokrade.

Všetky kategórie sa od prijatia Nariadenia LULUCF započítavajú do záväzku EÚ okrem obhospodarovaných mokradí, ktorých emisie a záchyty sa započítavajú až v druhom záväznom období 2026–2030. Princíp započítavania emisií a záchyty z LULUCF oblasti, nie je založený na ročných účtoch, ale sú stanovené 2 záväzné obdobia započítavania. Prvé obdobie je stanovené na roky 2021–2025 a druhé obdobie je stanovené na roky 2026–2030. Samotné pravidlá započítania sa voči Rozhodnutiu LULUCF nezmenili, až na niektoré výnimky. Emisie a záchyty zo zalesnenej a odlesnenej pôdy sú započítané metódou Gross-net. Na započítanie emisií a záchyty z obhospodarovanej ornej pôdy, obhospodarovaných trávnatých porastov a mokradí sa vzťahuje metóda Net-net. Zmena nastala iba v referenčnom období. Podľa aktuálnych pravidiel započítania sa berie do úvahy referenčné obdobie rokov 2005–2009. Ak sa zásoby uhlíka počas tohto obdobia v pôde zvýšia (zvýšenie záchyty), alebo ak sa emisie znížia (zatiaľ čo je stále zdrojom), vzniknú „kredity“ (credits), ale ak sa emisie zvýšia, vzniknú „debity“ (debts).

Emisie a záchyty z obhospodarovanej lesnej pôdy sa spravujú metódou Forest reference level. Emisie vyprodukované v dôsledku prírodných škodlivých činiteľov (lesné požiare, invázie škodcov atď.) Nariadenie LULUCF umožňuje členským štátom vyňať z účtov (táto výnimka sa však netýka

⁶⁰⁰ Ustanovenie čl. 2 ods. 1 Nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2018/841 z o začlenení emisií a odstraňovania skleníkových plynov z využívania pôdy, zo zmien vo využívaní pôdy a z lesného hospodárstva do rámca politik v oblasti klímy a energetiky na rok 2030, ktorým sa mení nariadenie (EÚ) č. 525/2013 a rozhodnutie č. 529/2013/EÚ.

poľnohospodárskej pôdy). LULUCF sektor produkuje „kredity“ a „debity“ (teda zníženie emisií/záchytov alebo zvýšenie emisií), ktoré sa započítavajú do záväzkov EÚ. Práve „kreditno-debitný“ systém by mal slúžiť na podporu žiaducich aktivít (prijímanie opatrení na znižovanie emisií, opatrení na podporu sekvestrácie uhlíka), alebo na upúšťanie od aktivít, ktoré spôsobujú vyššie emisie.

Ad c) Nástroje flexibility

Primárnym záväzkom členských štátov pre sektor LULUCF je dodržať pravidlo „no-debit“⁶⁰¹ v oboch záväzných obdobiach 2021–2025 a 2026–2030. Nariadenie LULUCF stanovuje tzv. nástroje flexibility, ktoré umožňujú kombinovať „kredity“ a „debity“ tak, aby boli členské štáty schopné dodržiavať svoje záväzky. Nástroje flexibility sú taktiež prepojením medzi výsledkom započítania v sektore LULUCF s cieľmi na zníženie emisií v oblasti ESD, resp. ESR po prijatí nového Nariadenia ESR.

Nástroje flexibility môžeme rozdeliť do nasledovných kategórií⁶⁰² a podkategórií:⁶⁰³

1. Všeobecné nástroje flexibility

a) Interné-LULUCF nástroje flexibility / „Borrow“

Tento nástroj umožňuje členským štátom kompenzovať emisie v jednej kategórii započítavania pôdy, záchytní v inej kategórii započítavania pôdy na ich území s výnimkou uvedenou v čl. 8 ods. 2 Nariadenia LULUCF.

b) „Banking“ nástroje flexibility / „Bank“

Ak v členskom štáte celkové odstraňovanie/záchyty v období rokov 2021 až 2025 prekračujú celkové emisie, členské štáty môžu využiť túto flexibilitu a odložiť si zvyšné množstvo odstraňovania na obdobie rokov 2026 až 2030.

c) Interné-ČS nástroje flexibility / „Buy and Sell“

⁶⁰¹ Ustanovenie čl. 4 Nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2018/841 z o začleňovaní emisií a odstraňovania skleníkových plynov z využívania pôdy, zo zmien vo využívaní pôdy a z lesného hospodárstva do rámca politik v oblasti klímy a energetiky na rok 2030, ktorým sa mení nariadenie (EÚ) č. 525/2013 a rozhodnutie č. 529/2013/EÚ.

⁶⁰² GRIMAUŁT, TRONQUET, BELLASSEN, op. cit.

⁶⁰³ MATTHEWS, Alan. Accounting for the LULUCF sector in the EU's 2030 climate targets. *Blogpost* [online]. 29. 7. 2019 [cit. 15. 1. 2020].

Nadmerné odstraňovanie/záchyty sa môžu presunúť inému členskému štátu s cieľom zabezpečiť ich súlad s pravidlom nulového dlhu.⁶⁰⁴

2. Možnosti recipročnej flexibility s ESR

Predstavujú spojenie medzi sektormi LULUCF a ESR, teda poľnohospodárstvo, stavby, preprava a odpad.

- a) Ak je výsledok započítania LULUCF v stave, keď **prevládajú „kredity“**

Členské štáty majú možnosť využiť naakumulované kredity zo sektora LULUCF na dodržanie záväzkov v sektore ESR, až do výšky 280 miliónov ton CO₂ ekvivalentu. Táto výška je stanovená pre celú EÚ a rozdelená medzi členské štáty v prílohe II k Nariadeniu ESR.

- b) Ak je sektor LULUCF v stave dlhu

V prípade, ak celkové emisie prekročia celkové odstraňovania/záchyty, môžu mať členské štáty možnosť využiť ročne pridelené emisné kvóty stanovené podľa Nariadenie ESR na dosiahnutie súladu pravidla nulového dlhu.

3. Nástroj flexibility pre obhospodarovanie lesnú pôdu

Ak v členskom štáte v kategóriách započítavania pôdy, pri započítavaní v súlade s týmto nariadením celkové emisie prekročia celkové odstraňovanie/záchyty, môže štát využiť tento nástroj flexibility, avšak za podmienok, že:⁶⁰⁵

- štát zahrnul opatrenia na zabezpečenie zachovania alebo zlepšenia lesných záchytov a rezervoárov a celkové emisie v rámci EÚ pochádzajúce z LULUCF v danom období neprekračujú celkové odstraňovanie/záchyty.

⁶⁰⁴ Komunikácia EK COM(2016) 479 final zo dňa 20. 7. 2016: Dôvodová správa k návrhu NARIADENIA EURÓPSKEHO PARLAMENTU A RADY o začlenení emisií a záchytov skleníkových plynov z využívania pôdy, zo zmien vo využívaní pôdy a z lesného hospodárstva do rámca politík v oblasti klímy a energetiky na rok 2030, ktorým sa mení nariadenie Európskeho parlamentu a Rady č. 525/2013 o mechanizme monitorovania a nahlasovania emisií skleníkových plynov a nahlasovania ďalších informácií relevantných z hľadiska zmeny klímy, s. 7.

⁶⁰⁵ Ustanovenie čl. 13 Nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2018/841 z o začlenení emisií a odstraňovania skleníkových plynov z využívania pôdy, zo zmien vo využívaní pôdy a z lesného hospodárstva do rámca politík v oblasti klímy a energetiky na rok 2030, ktorým sa mení nariadenie (EÚ) č. 525/2013 a rozhodnutie č. 529/2013/EÚ.

III.3.3.4 Riadiace nariadenie

Sektor LULUCF v súčasnosti pokrýva aj Riadiace nariadenie (ktoré nahrádza Nariadenie o mechanizme monitorovania a nahlasovania 2013), ktoré stanovuje požiadavky pre členské štáty na vytvorenie integrovaných národných energetických a klimatických plánov na obdobie rokov 2021 až 2030⁶⁰⁶ a na prijatie dlhodobých stratégií s perspektívou aspoň na 30 rokov.⁶⁰⁷ Cieľom tohto nariadenia je prispieť k dosahovaniu záväzkov podľa UNFCCC a Parížskej dohody. Dlhodobé stratégie zahŕňajú zníženie emisií a zlepšenie ich odstraňovania v jednotlivých sektoroch vrátane LULUCF.⁶⁰⁸ Členské štáty majú povinnosť v dlhodobých stratégiách uvádzať aj očakávané emisie (v uskutočniteľnom rozsahu) podľa zdrojov a jednotlivých typov skleníkových plynov, plánované možnosti znižovania emisií a prepojenia na poľnohospodárske politiky a politiky rozvoja vidieka.

III.3.3.5 Spoločná poľnohospodárska politika ako nástroj mitigačnej a adaptačnej politiky EÚ

Bez prijatia ďalších opatrení v oblasti poľnohospodárstva, by očakávané zníženie emisií do roku 2030 dosiahlo len 2,3 % (oproti roku 2005)⁶⁰⁹. Avšak, očakávaná zníženia emisií v poľnohospodárstve do roku 2030 sú 36 % (aj keď oproti stavu z 1990).⁶¹⁰ Bez prijatia opatrení by tento cieľ (-36 %) nebolo možné dosiahnuť. Legislatíva upravujúca energetickú a klimatickú politiku EÚ stanovuje najmä záväzné ciele, ktoré majú členské štáty dosiahnuť. Zatiaľ čo nástroje a opatrenia, ktorými je možné záväzné ciele v oblasti poľnohospodárstva dosiahnuť, upravuje Spoločná poľnohospodárska politika (ďalej jen „SPP“).

⁶⁰⁶ Ustanovenie čl. 3 ods. 1 Nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2018/1999 o riadení energetickej únie a opatrení v oblasti klímy, ktorým sa menia nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 663/2009 a (ES) č. 715/2009, smernice Európskeho parlamentu a Rady 94/22/ES, 98/70/ES, 2009/31/ES, 2009/73/ES, 2010/31/EÚ, 2012/27/EÚ a 2013/30/EÚ, smernice Rady 2009/119/ES a (EÚ) 2015/652 a ktorým sa zrušuje nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 525/2013.

⁶⁰⁷ Ibid., ustanovenie čl. 15 ods. 1.

⁶⁰⁸ Ibid., ustanovenie čl. 15 ods. 4 písm. b).

⁶⁰⁹ PÉREZ DOMÍNGEZ, Ignacio a kol. JRC Science for Policy Report: An Economic Assessment of GHG Mitigation Policy Options for EU Agriculture. *Európska únia* [online]. Publications Office of the European Union, 2016, s. 4.

⁶¹⁰ Komunikácia EK COM(2011) 112 final zo dňa 8. 3. 2011: „A Roadmap for moving to a competitive low carbon economy in 2050“, s. 6.

Podľa fínskeho ministra poľnohospodárstva a lesníctva Jari Leppä, pôdna sekvestrácia uhlíka je jedným z kľúčových spôsobov zmiernenia zmeny klímy. Prostredníctvom dobrej poľnohospodárskej praxe je možné zvýšiť pôdne záchyty uhlíka z atmosféry. Opatrenia prijaté v rámci dobrej poľnohospodárskej praxe môžu mať pozitívny dopad taktiež na kvalitu a štruktúru pôdy, čo je rovnako prospešné nielen pre mitigáciu ale aj adaptáciu pôdy na zmenu klímy, a s tým spojený ekonomický benefit pre samotných poľnohospodárov. Ako ďalšia motivácia pre prijímanie týchto opatrení, by mala slúžiť finančná podpora poskytovaná prostredníctvom SPP.⁶¹¹ Súčasná SPP je postavená na dvoch pilieroch. Prvý pilier je zameraný na trhové opatrenia v rámci spoločnej organizácie trhov s poľnohospodárskymi výrobkami a na priame platby poľnohospodárom. Druhým pilierom je politika rozvoja vidieka. Opatrenia pre klímu a životné prostredie sú zakomponované v oboch pilieroch na základe princípu „providers get“.⁶¹² V rámci prvého sa prejavujú vo forme pravidiel krížového plnenia⁶¹³ a vo forme platieb na poľnohospodárske postupy prospešné pre klímu a životné prostredie,⁶¹⁴ ktoré majú motivovať poľnohospodárov k environmentálne prospešným aktivitám, medzi inými aj k sekvestracii uhlíka. V rámci druhého piliera sa prejavujú vo forme doplnkovej podpory poskytovanej na environmentálne žiaduce aktivity v rámci Programu rozvoja vidieka.⁶¹⁵

Právny základ SPP sa nachádza najmä v štyroch predpisoch:

1. v Nariadení č. 1308/2013, spoločná organizácia trhov s poľnohospodárskymi výrobkami (I. pilier),

⁶¹¹ Článok z jeho výstupu na diskusii pri fínskom predsedníctve (Číslo 3).

⁶¹² TKÁČIKOVÁ, Jana. Nástroje ochrany životného prostredia v zemědělské politice. In: DIENSTBIER, 2011, op. cit. s. 125–132.

⁶¹³ Ustanovenie čl. 91 Nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1306/2013 zo 17. decembra 2013 o financovaní, riadení a monitorovaní spoločnej poľnohospodárskej politiky a ktorým sa zrušujú nariadenia Rady (EHS) č. 352/78, (ES) č. 165/94, (ES) č. 2799/98, (ES) č. 814/2000, (ES) č. 1290/2005 a (ES) č. 485/2008.

⁶¹⁴ Ustanovenie čl. 43 Nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1307/2013 zo 17. decembra 2013, ktorým sa ustanovujú pravidlá priamych platieb pre poľnohospodárov na základe režimov podpory v rámci spoločnej poľnohospodárskej politiky a ktorým sa zrušuje nariadenie Rady (ES) č. 637/2008 a nariadenie Rady (ES) č. 73/2009.

⁶¹⁵ Ustanovenie čl. 28 Nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1305/2013 zo 17. decembra 2013 o podpore rozvoja vidieka prostredníctvom Európskeho poľnohospodárskeho fondu pre rozvoj vidieka (EPFRV) a o zrušení nariadenia Rady (ES) č. 1698/2005.

2. v Nariadení č. 1307/2013, pravidiel priamych platieb (I. pilier),
3. v Nariadení č. 1305/2013, podpora rozvoja vidieka (II. pilier),
4. v Nariadení č. 1306/2013, financovanie, riadenie a monitorovanie SPP.

Pozornosť v tejto časti kapitoly sme síce venovali legislatíve EÚ danej oblasti, ale rozhodli sme sa ju viac konkretizovať vo vzťahu k Slovenskej republike. Podľa dokumentu Výdavky rozpočtovej kapitoly MPRV SR, boli v roku 2017 priame platby poskytované formou: oddelených priamych platieb, viazaných priamych platieb a prechodných vnútroštátnych platieb.⁶¹⁶ Pravidlá poskytovania podpory v poľnohospodárstve v súvislosti so schémami oddelených priamych platieb sú upravené v Nariadení vlády SR č. 342/2014 Z. z. a pravidlá poskytovania podpory v súvislosti s opatreniami programu rozvoja vidieka sú upravené v Nariadení vlády č. 75/2015 Z. z.

Prvý pilier

Krížové plnenie

Čo sa týka aktivít prospešných, resp. zameraných na sekvestráciu uhlíka v rámci prvého piliera, tie sú premietnuté do podmienok (pravidiel krížového plnenia), ktoré poľnohospodári musia splniť, aby mohli získať základnú podporu vo forme oddelených priamych platieb (jednotná platba na plochu – režim základných platieb). Znemená to, že bez toho, aby boli tieto pravidlá krížového plnenia splnené, poľnohospodári nemôžu požiadať o udelenie priamych platieb. Taktiež z toho vyplýva, že ak poľnohospodári porušia uvedené pravidlá, ich podpora zo strany EÚ bude znížená alebo odňatá a môžu čeliť sankciám.

Pravidla krížového plnenia pozostávajú z:

- a) povinných požiadaviek týkajúcich sa hospodárenia podľa práva Únie a
- b) noriem pre dobrý poľnohospodársky a environmentálny stav pôdy.⁶¹⁷

⁶¹⁶ Výdavky rozpočtovej kapitoly Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka Slovenskej republiky za rok 2017, s. 5.

⁶¹⁷ Ustanovenie čl. 93 Nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1306/2013 zo 17. decembra 2013 o financovaní, riadení a monitorovaní spoločnej poľnohospodárskej politiky, a ktorým sa rušia nariadenia Rady (EHS) č. 352/78, (ES) č. 165/94, (ES) č. 2799/98, (ES) č. 814/2000, (ES) č. 1290/2005 a (ES) č. 485/2008.

Ad a) Povinné požiadavky týkajúce sa hospodárenia (PPH) zahŕňajú pravidlá EÚ o:

1. verejnom zdraví, zdraví rastlín a zvierat,
2. dobrých životných podmienkach zvierat a životnom prostredí.⁶¹⁸

Ad b) Normy pre dobrý poľnohospodársky a environmentálny stav pôdy (GAEC) sú zamerané najmä na ochranu:

1. vody,
2. pôdy a zásob uhlíka,
3. biodiverzity a krajiny a krajinných prvkov.⁶¹⁹

Ad GAEC pôdy a zásob uhlíka) Za opatrenia majúce pozitívny vplyv na zvýšenie záchytov uhlíka v pôde sú považované⁶²⁰ najmä:

GAEC 4 minimálne pokrytie pôdy,

GAEC 5 minimálne obhospodarovanie pôdy odrážajúce špecifické miestne podmienky s cieľom obmedziť eróziu,

GAEC 6 udržiavanie množstva organickej hmoty v pôde pomocou vhodných postupov vrátane zákazu vypaľovania ornej pôdy so strniskom, pokiaľ nie je dôvodom zabezpečenie zdravia rastlín.

Širší rozsah pôsobnosti systému krížového plnenia stanovený v tomto nariadení by mal preto zahŕňať rámec pre členské štáty na prijatie vnútroštátnych noriem pre dobrý poľnohospodársky a environmentálny stav.⁶²¹ Tieto normy sú upravené v prílohe č. 2 k Nariadeniu vlády SR č. 342/2014 Z. z. Podpora vo forme priamych platieb je jeden z nepriamych nástrojov na znižovanie objemu uhlíka v atmosfére, avšak podľa niekoľkých akademikov, pravidiel krížového plnenia stanovujú iba základný rámec ochrany pôdneho uhlíka v poľnohospodárskych pôdach a vo všeobecnosti sú považované za neefektívne. Aj napriek tomu, že GAEC sú zavedené už od roku 2005, nezabránili strate pôdneho uhlíka.⁶²²

⁶¹⁸ Ibid., príloha II.

⁶¹⁹ Ibid.

⁶²⁰ VERSCHUUREN, 2018, op. cit., s. 309.

⁶²¹ Úvodný odsek 58 Nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1306/2013 zo 17. decembra 2013 o financovaní, riadení a monitorovaní spoločnej poľnohospodárskej politiky, a ktorým sa rušia nariadenia Rady (EHS) č. 352/78, (ES) č. 165/94, (ES) č. 2799/98, (ES) č. 814/2000, (ES) č. 1290/2005 a (ES) č. 485/2008.

⁶²² VERSCHUUREN, 2018, op. cit.; MATTHEWS, Alan. Incentivising soil carbon sequestration. *Blogpost* [online]. 4. 4. 2014 [cit. 15. 1. 2020].

Platby na poľnohospodárske postupy prospešné pre klímu a životné prostredie

Po prvý raz sa od reformy v roku 2013 do prvého piliera SPP zaviedla silná ekologizujúca zložka, ktorá mala zabezpečiť, aby poľnohospodári prijali opatrenia na ekologizáciu, nad požiadavky krížového plnenia, s cieľom zvýšiť prospešnosť ich každodenných činností pre životné prostredie a klímu. Úprava stanovila, že 30 % zo všetkých priamych platieb bude viazaných na ekologizáciu poľnohospodárstva. Poľnohospodári oprávnení na platbu v rámci režimu základných platieb alebo režimu jednotnej platby na plochu, ktorí dodržiavajú na všetkých svojich hektároch, poľnohospodárske postupy prospešné pre klímu a životné prostredie, môžu získať aj podporu vo forme platieb na poľnohospodárske postupy prospešné pre klímu a životné prostredie.⁶²³ Cieľom bolo podporiť schopnosť zadržania uhlíka pôdou, zaistiť ochranu biotopov trávnatých plôch spolu s trvalými pasienkami, ochranu vodných zdrojov a biotopov vytvorením oblastí ekologického záujmu, zlepšiť odolnosť pôdy, posilniť schopnosť pôdy a prírodných ekosystémov prispievať k riešeniu cieľov EÚ týkajúcich sa biodiverzity a prispôsobenia sa zmenám klímy.⁶²⁴

Postupy zahŕňajú:

- a) diverzifikáciu plodín,
- b) zachovávanie existujúceho trvalého trávneho porastu,
- c) existenciu oblasti ekologického záujmu.⁶²⁵

Ad. a) Aj keď sa požiadavka na diverzifikáciu plodín z pohľadu EÚ zameriava skôr na cieľ podpory biodiverzity, považujeme aj ju za prospešný postup vo vzťahu k zvýšeniu záchytovej kapacity pôdy.⁶²⁶ Negatívum je,

⁶²³ Čl. 43 ods. 1 Nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1307/2013, ktorým sa ustanovujú pravidlá priamych platieb pre poľnohospodárov na základe režimov podpory v rámci spoločnej poľnohospodárskej politiky a ktorým sa ruší nariadenie Rady (ES) č. 637/2008 a nariadenie Rady (ES) č. 73/2009, Nariadenie vlády.

⁶²⁴ Komunikácia EK COM (2011) 625 final zo dňa 12. 10. 2011: Návrh Nariadenia Európskeho parlamentu a Rady EÚ, ktorým sa stanovujú pravidlá priamych platieb pre poľnohospodárov na základe podporných režimov v rámci spoločnej poľnohospodárskej politiky, s. 3.

⁶²⁵ Ustanovenie čl. 43 ods. 2 Nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1307/2013, ktorým sa ustanovujú pravidlá priamych platieb pre poľnohospodárov na základe režimov podpory v rámci spoločnej poľnohospodárskej politiky a ktorým sa ruší nariadenie Rady (ES) č. 637/2008 a nariadenie Rady (ES) č. 73/2009, Nariadenie vlády.

⁶²⁶ MATTHEWS, 2014, op. cit., s. 4.

že toto opatrenie nezahŕňa povinnosť zavedenia postupu striedania plodín, ktorý považujeme za postup prispievajúci k pôdnym záchydom uhlíka.⁶²⁷ Navyše, podľa súčasnej legislatívy v prípadoch rozlohy poľnohospodárskej pôdy za ktorú má byť udelená podpora od 10 do 30 ha, sa vyžaduje pestovanie iba 2 rôznych plodín s tým, že hlavná plodina môže pokrývať až 75 % plochy.⁶²⁸ Pri rozlohách nad 30 ha sa už vyžaduje pestovanie minimálne troch rôznych plodín s tým, že hlavná plodina nesmie pokrývať viac ako 75 % tejto ornej pôdy a dve hlavné plodiny spoločne nesmú pokrývať viac ako 95 % tejto ornej pôdy.⁶²⁹ Podmienky pre podniky, ktoré viac ako 75 % ornej pôdy alebo poľnohospodárskej plochy využívajú buď na pestovanie a produkciu tráv, iných rastlinných krmív, alebo ich poľnohospodársku plochu tvoria trvalé trávnaté porasty, sú upravené v nasledujúcich ustanoveniach s miernymi odlišnosťami.

Ad. b) Tento postup má pre zachovanie pôdneho uhlíka, resp. zvýšenie jeho záchytovej veľkosti význam, vzhľadom na to, že práve zmena využívania pôdy (konverziou zalesnených oblastí a trvalých trávnatých porastov (TTP) na ornú pôdu) patrí medzi jeden z najväčších zdrojov antropogénnych emisií CO₂, popri spaľovaní fosílnych palív a industriálnych procesoch, ako napr. produkcia cementu.⁶³⁰ Uvedená zmena využívania pôdy, spôsobuje emisie CO₂ najmä stratou biomasy, jej rozkladom a spaľovaním. Antropogénne emisie pochádzajúce z týchto činností tvorili v rokoch 1750 až 2011 až tretinu antropogénnych emisií CO₂ a 12 % emisií v rokoch 2000 až 2011.⁶³¹ Zachovanie TTP zabezpečuje aby sa pôdny uhlík neemitoval, čo by sa už pri zoraní TTP stalo.⁶³² Zavedením tohoto postupu sa má poľnohospodárom zabrániť zoraniu a premene TPP na ornú pôdu v prípade, ak sa plochy TPP nachádzajú úplne, alebo čiastočne v oblastiach citlivých z hľadiska životného

⁶²⁷ USSIRI, David A. N. a Rattan LAL. Carbon Sequestration for Climate Change Mitigation and Adaptation. *Springer*, 2017, 349 s.

⁶²⁸ Ustanovenie čl. 44 ods. 1 Nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1307/2013, ktorým sa ustanovujú pravidlá priamych platieb pre poľnohospodárov na základe režimov podpory v rámci spoločnej poľnohospodárskej politiky a ktorým sa ruší nariadenie Rady (ES) č. 637/2008 a nariadenie Rady (ES) č. 73/2009, Nariadenie vlády.

⁶²⁹ Ibid., pododsek 2.

⁶³⁰ USSIRI, LAL., 2017, op. cit.

⁶³¹ Ibid., s. 184.

⁶³² MATTHEWS, 2014, op. cit., s. 5.

prostredia, teda ak je TPP súčasťou územia sústavy chránených území európskeho významu NATURA 2000⁶³³ (chránené vtáčie územia, podľa Smernice Európskeho parlamentu a Rady 2009/147/ES o ochrane voľne žijúceho vtáctva a chránené biotopy podľa Smernice Rady 92/43/EHS o ochrane prirodzených biotopov a voľne žijúcich živočíchov a rastlín).⁶³⁴ Okrem ochrany citlivých oblastí je čiastočne zabezpečená aj ochrana TPP tým, že členské štáty majú povinnosť zabezpečiť, že podiel oblastí s trvalým trávnatým porastom vo vzťahu k celkovej poľnohospodárskej ploche sa neznižuje o viac ako 5 % v porovnaní s referenčným podielom, ktorý stanovili členské štáty v roku 2015.

V SR je dodržanie tejto povinnosti zabezpečené prostredníctvom úpravy povinností poľnohospodárov-žiadateľov o podporu. Žiadateľ je na základe rozhodnutia platobnej agentúry (PPA) povinný zmeniť druh poľnohospodárskej plochy na TTP, ak

- žiadateľ zmenil druh poľnohospodárskej plochy trvalý trávny porast na iný druh poľnohospodárskej plochy, alebo preoral TTP nachádzajúci sa v spomínaných citlivých oblastiach,
- podiel poľnohospodárskej plochy s trvalým trávnym porastom vo vzťahu k celkovej poľnohospodárskej ploche nahlásenej žiadateľmi sa v porovnaní s referenčným podielom zníži o viac ako 5 %.⁶³⁵

*„Povinnosť opätovnej premeny sa môže vzťahovať na plochy premenené v období posledných 3 rokov. V takom prípade PPA do 31. decembra príslušného kalendárneho roka vyžve žiadateľa, aby do podania tzv. Jednotnej žiadosti pre nasledujúci kalendárny rok zmenil druh poľnohospodárskej plochy na TTP.“*⁶³⁶ Tento druh opatrenia zavedeného reformou SPP v roku 2013 bol pomerne kritizovaný, najmä z toho

⁶³³ Ustanovenie čl. 45 ods. 1 pododsek 3 Nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1307/2013, ktorým sa ustanovujú pravidlá priamych platieb pre poľnohospodárov na základe režimov podpory v rámci spoločnej poľnohospodárskej politiky a ktorým sa ruší nariadenie Rady (ES) č. 637/2008 a nariadenie Rady (ES) č. 73/2009, Nariadenie vlády.

⁶³⁴ Ibid., ustanovenie čl. 45 ods. 1.

⁶³⁵ Ustanovenie § 10 ods. 2 Nariadenia Vlády SR č. 342/2014 Z. z., ktorým sa ustanovujú pravidlá poskytovania podpory v poľnohospodárstve v súvislosti so schémami oddelených priamych platieb.

⁶³⁶ Usmernenie Ministerstva pôdohospodárstva a rozvoja vidieka Slovenskej republiky k nariadeniu vlády SR č. 342/2014 Z. z., ktorým sa ustanovujú pravidlá poskytovania podpory v poľnohospodárstve v súvislosti so schémami oddelených priamych platieb, s. 17.

dôvodu, že pred reformou bol zahnutý do pravidiel krížového plnenia, ktoré boli povinné pre všetkých poľnohospodárov, ktorí chceli získať podporu. V súčasnosti prijatie týchto opatrení spočíva na vôli poľnohospodára v závislosti od toho, či má, alebo nemá záujem o podporu.⁶³⁷ Podľa niektorých názorov sa týmto ochrana pôd bohatých na uhlík znížila.⁶³⁸ Navyše toto opatrenie zabezpečuje aby sa plocha TTP neznížila, nie aby sa zvýšila.

Ad. c) V prípade ak poľnohospodárom, žiadajúcim o podporu, nahlásená orná pôda pokrýva viac ako 15 ha, je povinný zabezpečiť, aby minimálne 5 % ornej pôdy, na ktorú možno poskytnúť podporu, bola oblasťou ekologického záujmu.⁶³⁹

Oblasti ekologického záujmu (na území SR) zahŕňajú tieto plochy:

- a) orná pôda ležiaca úhorom,
- b) terasy uvedené v prílohe č. 2,
- c) krajinné prvky uvedené v prílohe č. 2,
- d) nárazníkové zóny,
- e) plochy rýchlorastúcich drevín vysadené druhmi stromov uvedenými v prílohe č. 1,
- f) plochy s medziplodinami alebo zelenou pokrývkou tvorené zmesou druhov plodín, alebo vysieváním druhov tráv alebo bôbových druhov pod hlavnú plodinu,
- g) plochy s plodinami, ktoré viažu dusík, uvedenými v prílohe č. 6,
- h) medze iné ako medze uvedené v prílohe č. 2 k Nariadeniu vlády SR 342/2014 Z. z.⁶⁴⁰

Pre pôdnu sekvestráciu uhlíka sú najpriaznivejšie plochy uvedené v písm. a), d), f) a g).⁶⁴¹ Žiadateľ môže, ako oblasť ekologického záujmu, nahlásiť jeden alebo viacero typov plôch, ktoré sú uvedené v tab. č. 5 k Nariadeniu vlády SR 342/2014 Z. z. Pri výpočte celkových hektárov, ktoré predstavujú

⁶³⁷ VERSCHUUREN, 2018, op. cit., s. 310.

⁶³⁸ MATTHEWS, 2014, op. cit., s. 4.

⁶³⁹ Poľnohospodárskej politiky a ktorým sa ruší nariadenie Rady (ES) č. 637/2008 a nariadenie Rady (ES) č. 73/2009.

⁶⁴⁰ § 11 ods. 3 Nariadenia vlády SR č. 342/2014 Z. z. ktorým sa ustanovujú pravidlá poskytovania podpory v poľnohospodárstve v súvislosti so schémami oddelených priamych platieb.

⁶⁴¹ VERSCHUUREN, 2018, op. cit., s. 311.

oblasť ekologického záujmu podniku, sa použijú váhové faktory, ktoré sú uvedené v tab. č. 5.⁶⁴² Jednotlivé váhové faktory sú stanovené na základe zohľadnenia ekologického prínosu jednotlivých typov oblastí ekologického záujmu.⁶⁴³ Vo všeobecnosti (z údajov k roku 2016) oblasť ekologického záujmu tvorí 14 % ornej pôdy v krajinách EÚ (pred zohľadnením váhových faktorov podľa jednotlivých typov oblastí) a 9 % po aplikácii váhových faktorov (VF), čo teda presahuje povinnú 5 % mieru. Hlavnú oblasť zvolenú farmármi tvoria najmä plochy s plodinami, ktoré viažu dusík (pred aplikáciou VF 45,5 % / po aplikácii VF 39,4 %), orná pôda ležiaca úhorom (pred aplikáciou VF 21,2 % / po aplikácii VF 38 %) a plochy s medzipločinami (pred aplikáciou VF 27,7 % / po aplikácii VF 15 %). Členské štáty sa môžu rozhodnúť povoliť poľnohospodárom (spolu maximálne 10 poľnohospodárskym podnikom), ktorých podniky sa nachádzajú v tesnej blízkosti, splniť uvedenú povinnosť pod podmienkou, že dotknuté oblasti ekologického záujmu sú priľahlé.⁶⁴⁴ Poľnohospodárska pôda podliehajúca aspoň jednej priamej platbe na poľnohospodárske postupy prospešné pre klímu a životné prostredie tvorí 72 % všetkej poľnohospodárskej pôdy v EÚ. Toto široké pokrytie poukazuje na potenciál týchto „zelených“ priamych platieb pozitívne ovplyvniť životné prostredie a klímu v pomerne veľkom rozsahu.⁶⁴⁵

Druhý pilier: Program rozvoja vidieka

V rámci PRV majú pre zvýšenie zachytov uhlíka najväčší potenciál Agroenvironmentálno-klimatické opatrenia podľa čl. 28 Nariadenia č. 1305/2013.⁶⁴⁶ Členské štáty poskytujú v rámci týchto opatrení podporu na celom svojom území v súlade so svojimi národnými, regionálnymi alebo miestnymi osobitnými potrebami a prioritami. Jeho začlenenie do programov

⁶⁴² Ustanovenie § 11 ods. 2 Nariadenia vlády SR č. 342/2014 Z. z. ktorým sa ustanovujú pravidlá poskytovania podpory v poľnohospodárstve v súvislosti so schémami oddelených priamych platieb.

⁶⁴³ Usmernenie Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka Slovenskej republiky k nariadeniu vlády SR č. 342/2014 Z. z., ktorým sa ustanovujú pravidlá poskytovania podpory v poľnohospodárstve v súvislosti so schémami oddelených priamych platieb, s. 17.

⁶⁴⁴ Ustanovenie čl. 46 ods. 6 Nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1307/2013, ktorým sa ustanovujú pravidlá priamych platieb pre poľnohospodárov na základe režimov podpory v rámci spoločnej poľnohospodárskej politiky a ktorým sa zrušuje nariadenie Rady (ES) č. 637/2008 a nariadenie Rady (ES) č. 73/2009.

⁶⁴⁵ MATTHEWS, Alan. Research for Agri Committee – The Future of Direct Payments. *Európsky Parlament* [online]. 2016, s. 41. [cit. 15. 1. 2020].

⁶⁴⁶ MATTHEWS, 2014, op. cit., s. 5.

rozvoja vidieka je pre členské štáty povinné⁶⁴⁷ a najmenej 30 % z rozpočtu Európskeho poľnohospodárskeho fondu pre rozvoj vidieka (EPFRV) sa musí použiť na opatrenia na zabezpečenie ochrany životného prostredia a boj proti zmene klímy.⁶⁴⁸

Za prioritu, ktorá má za cieľ alebo môže prispieť k záchytnému uhlíka poľnohospodárskou pôdou, sa považuje najmä priorita č. 5 – propagácia efektívneho využívania zdrojov a podpora prechodu na nízkouhlíkové hospodárstvo odolné voči zmene klímy v odvetví poľnohospodárstva, potravinárstva a lesného hospodárstva so zameraním na fókusovú oblasť 5E – podpora zachovania a sekvestrácie oxidu uhličitého v poľnohospodárstve a lesnom hospodárstve.⁶⁴⁹ Ak sa poľnohospodári rozhodnú prijať opatrenia s cieľom naplnenia priority č. 5 fókusovej oblasti 5E môžu požiadať o podporu práve na základe čl. 28 Nariadenia 1305/2013 s tým, že sa zaviazujú na dodržiavanie záväzkov z toho im vyplývajúcich na obdobie 5 rokov.⁶⁵⁰ Na základe PRV SR pre obdobie 2014–2020, poľnohospodári môžu požiadať o podporu podľa uvedenej legislatívy EÚ v súlade s § 15 a nasledujúcimi Nariadenia vlády SR č. 75/2015 Z. z. Na naplnenie priority č. 5 fókusovej oblasti 5E je možné získať podporu prostredníctvom platby pri zaradení do agroenvironmentálno-klimatického opatrenia prijatím opatrení na ochranu biotopov prírodných a poloprírodných trávnych porastov, biotopov ohrozených druhov, začlenením multifunkčných okrajov polí – biopásov na ornej pôde.⁶⁵¹

Uvedené platby teda nie sú poskytované na základe objemu zachyteného uhlíka pôdou, ale sú poskytované na hektár pôdy za rok,⁶⁵² na ktorej sú zavedené spomínané opatrenia.

⁶⁴⁷ Čl. 28 ods. 1 Nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1305/2013 zo 17. decembra 2013 o podpore rozvoja vidieka prostredníctvom Európskeho poľnohospodárskeho fondu pre rozvoj vidieka (EPFRV) a o zrušení nariadenia Rady (ES) č. 1698/2005.

⁶⁴⁸ Ibid., ustanovenie čl. 59 ods. 6.

⁶⁴⁹ Ibid., ustanovenie čl. 5 ods. 5 písm. e).

⁶⁵⁰ Ibid., čl. 28 ods. 5 v spojení s § 16 ods. 1 Nariadením vlády SR č. 75/2015 Z. z. ktorým sa ustanovujú pravidlá poskytovania podpory v súvislosti s opatreniami programu rozvoja vidieka.

⁶⁵¹ Program rozvoja vidieka Slovenskej republiky pre obdobie 2014–2020 aktualizovaný k 18. 4. 2018, s. 362.

⁶⁵² Príloha II k Nariadeniu Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1305/2013 zo 17. decembra 2013 o podpore rozvoja vidieka prostredníctvom Európskeho poľnohospodárskeho fondu pre rozvoj vidieka (EPFRV) a o zrušení nariadenia Rady (ES) č. 1698/2005.

Využitie agroenvironmentálno-klimatických opatrení z PRV na Slovensku

Berúc do úvahy výsledky priebežnej správy Revízie výdavkov na pôdohospodárstvo a rozvoj vidieka vypracovanej v decembri 2018, podiel priamych platieb na zisku v roku 2016 bol na Slovensku 3. najvyšší z pomedzi krajín EÚ.⁶⁵³ Tento podiel bol dokonca vyšší ako 100 % (okolo 165 %), čo znamená, že bez priamych platieb by farmy na Slovensku vytvárali stratu. Kvôli vysokému podielu podpory na ziskoch, by bez priamych platieb a neinvestičných podpôr dosiahlo záporný výsledok hospodárenia až 90 % fariem na Slovensku.⁶⁵⁴ Slovenskí poľnohospodári sú závislí na dotáciách v oveľa väčšej miere ako poľnohospodári iných členských štátov EÚ. Aj napriek dotačnej závislosti, pri skúmaní výšky čerpania finančnej pomoci z PRV (vo forme doplnkovej podpory poskytovanej za environmentálne žiaduce aktivity), zo sumárneho prehľadu za projektové opatrenia PRV Slovenskej republiky 2014–2020 k stavu 31. 12. 2018⁶⁵⁵ vyplýva, že finančné prostriedky určené práve pre prioritu č. 5 osobitne zameranú na boj proti klimatickej zmene (Propagácia efektívneho využívania zdrojov a podpora prechodu na nízko uhlíkové hospodárstvo odolné voči zmene klímy v odvetví poľnohospodárstva, potravinárstva a lesného hospodárstva) neboli vyčerpané (nevýčerpané prostriedky zatiaľ presahujú výšku čerpaných finančných prostriedkov).

Nezáujem poľnohospodárov o dotácie sa týka najmä fókusovej oblasti 5E (Podpora zachovania a sekvestrácie oxidu uhličitého v poľnohospodárstve a lesnom hospodárstve). Vo fókusovej oblasti 5E bolo doposiaľ prijatých iba 15 žiadostí, čo je takmer najmenej zo všetkých oblastí. Neschválenie finančnej pomoci v žiadanej výške, resp. neschválenie niektorých žiadostí sa týka fókusovej oblasti 5C (Uľahčenie dodávok a využívania obnoviteľných zdrojov energie, vedľajších produktov, odpadov, zvyškov a iných nepotravinových surovín na účely bioekonomiky).

⁶⁵³ Priebežná správa Revízie výdavkov na pôdohospodárstvo a rozvoj vidieka z decembra 2018, s. 66.

⁶⁵⁴ Ibid.

⁶⁵⁵ Sumárny prehľad za projektové opatrenia PRV SR 2014–2020 podľa priorít a fókusových oblastí k 31. 12. 2018, s. 11.

III.3.4 Čiastkový záver

V dnešnej dobe predstavuje klimatická zmena už reálne ohrozenie života na Zemi a je teda nevyhnutné pre prežitie ľudstva s ňou bojovať všetkými možnými a dostupnými prostriedkami. Jedným z takýchto prostriedkov sme sa venovali aj v této kapitole – pôdnej sekvestracii uhlíka, s dôrazom na sekvestraciu v poľnohospodárskych pôdach. Sekvestrácia uhlíka pôsobí ako „win-win“ riešenie – znižovanie množstva uhlíka v atmosfére, kde spôsobuje globálne otepľovanie a zároveň zvyšovanie jeho množstva v pôde, kde pôsobí naopak pozitívne na kvalitu a kvantitu pôdy. Treba však upozorniť aj na to, že pôdny rezervoár sa obnovuje len pomaly a nie neobmedzene. Domnievame sa však, že vytvorením ešte lepších legislatívnych podmienok má obrovský potenciál ako záchyt uhlíka, minimálne do obdobia druhej polovice tohto storočia, kedy sa má dosiahnuť uhlíková neutralita. Veľký potenciál má Parížska dohoda a jej mechanizmus na prispievanie k znižovaniu emisií skleníkových plynov a podporu udržateľného rozvoja,⁶⁵⁶ ktorého podrobnosti však bude ešte potrebné rozpracovať a prijať.

S postupom času je možné pozorovať, že medzinárodné spoločenstvo, ale aj Európska únia pristupujú k tejto možnosti čoraz aktívnejšie, tak ako sme preukázali v predchádzajúcom texte. Nedávno prijatá legislatíva Európskej únie v oblasti LULUCF sa síce bude uplatňovať až od roku 2021, avšak už teraz mnohí akademici pojednávajú o tom, či je schopná v takejto podobe plne využiť potenciál pôdy k dosiahnutiu uhlíkovej neutrality. V súčasnej podobe je schopná iba motivovať iba členské štáty k zavádzaniu opatrení najmä prostredníctvom nástrojov Spoločnej poľnohospodárskej politiky, teda prostredníctvom podpory poľnohospodárov, ktorí však nie sú odmeňovaní za množstvo sekvestrovaného uhlíka, ale za hektár pôdy, na ktorej sú agroenvironmentálno-klimatické opatrenia zavádzané. Cieľom podpôr je najmä pokryť zvýšené náklady spojené so zavádzaním uvedených opatrení. V budúcom období je potrebné najmä zhodnotiť, či súčasný systém je dostatočne motivujúci k rozvoju poľnohospodárstva Európskej únie, ktoré bude prispievať k mitigácii nepriaznivých vplyvov na zmenu klímy a zároveň na ňu bude adaptované.

⁶⁵⁶ Ustanovenie článku 6 ods. 4 Parížskej dohody.

Záverom by sme chceli poukázat' aj na alternatívny prístup začlenenia sektora LULUCF do systému obchodovania s emisiami, čiastočne podľa vzoru uplatňovaného v Austrálii a v Alberte (Kanada). Na základe tohto modelu, by určité odvetvia priemyslu mali možnosť nakupovať kredity z poľnohospodárstva, čo by podľa nášho názoru motivovalo poľnohospodárov k environmentálne žiaducim aktivitám a zároveň prispelo k rozvoju vidieckych poľnohospodárskych oblastí, ktorých v súčasnosti v niektorých krajinách Európskej únie ubúda.

III.4 Ochrana pôdy z hľadiska obsahu organické hmoty

Organická hmota je složkou půdy, která umožňuje plnění řady jejích základních funkcí,⁶⁵⁷ včetně funkce produkční.⁶⁵⁸ S obsahem organické hmoty úzce souvisí schopnost půdy zadržovat vodu v krajině. To je velmi důležité pro úvahy o vhodných lokálních adaptačních strategiích na změnu klimatu. Půda s dostatečným obsahem organické hmoty zmírňuje dopady střídání sucha a přívalových srážek. Pro aktuální otázku změny klimatu je organická složka půdy významná tím, že je v ní vázáno velké množství uhlíku. Nesprávné hospodaření na půdě zvyšuje množství skleníkových plynů v atmosféře. Naopak vhodné způsoby hospodaření zvyšují množství uhlíku vázaného v půdě.⁶⁵⁹

Při stávající způsobu intenzivního zemědělského hospodaření dochází na řadě míst ke snižování obsahu půdní organické hmoty tzv. dehumifikaci. Mezi základní dehumifikační faktory patří působení vodní a větrné eroze, zvýšená mineralizace půd, osevní postupy bez víceletých píceň, zvýšená aerace při obhospodařování půdy a nedodávání dostatečného množství nové organické hmoty. Jednotlivé degradační faktory jsou provázané a dochází k jejich vzájemnému ovlivňování a synergickému účinku.

⁶⁵⁷ Půda. *Výzkumný ústav meliorací a ochrany půdy* [online]. 2020 [cit. 24. 6. 2019].

⁶⁵⁸ K významu půdy pro produkci potravin a s tím spojeným otázkám fungování lidské společnosti je zajímavá publikace MARTINOVSKÝ, Petr. *Environmentální bezpečnost v České republice*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Fakulta sociálních studií, Mezinárodní politologický ústav, 2016, 215 s.

⁶⁵⁹ EASAC. Opportunities for soil sustainability in Europe. *German National Academy of Sciences Leopoldina* [online]. 2018, s. 21 a násled. [cit. 24. 6. 2019].

Například vodní erozí se snižuje množství organické hmoty v půdě a dochází tak ke snížení retenční schopnosti půdy a zvýšení erozního ohrožení.⁶⁶⁰ Proto i nástroje na ochranu půdy jsou vzájemně provázané. Snižování erozního ohrožení půdy umožňuje zachovat její organickou složku, a zároveň zvyšování obsahu organické hmoty zvyšuje odolnost půdy proti erozi.

Dehumifikace půdy představuje v současné době velmi závažný problém. Výzkumný ústav meliorací a ochrany v této souvislosti uvádí, že „*vzhledem ke nezastupitelným funkcím, které organická hmota v půdě plní, a které ovlivňují nejen produkční, ale i mimoprodukční funkce půdy, je udržení vhodného obsahu půdní organické hmoty jedním ze závažných problémů ochrany přírodních zdrojů ve světě.*“⁶⁶¹

Tato kapitola se proto v širokém záběru zaměřuje na právní úpravu, která na mezinárodní, evropské a české vnitrostátní úrovni omezuje degradační faktory snižující množství nebo kvalitu organické hmoty v půdě nebo přispívá k její obnově.

III.4.1 Mezinárodní právní úprava

Navzdory skutečnosti, že degradace půdy představuje celosvětový problém, je ochrana půdy předmětem mezinárodního práva spíše výjimečně.⁶⁶² V podstatě jedinou úmluvou věnovanou přímo otázce degradace půdy je Úmluva OSN o boji proti desertifikaci v zemích postižených velkým suchem a/nebo desertifikací, zvláště v Africe.

Smlouva je postavena na mezinárodní spolupráci. Vyspělé státy mají finančně přispívat na realizaci opatření ve státech, které jsou ohroženy desertifikací. Konkrétní opatření přijatá na základě této úmluvy vycházejí z regionálních a zejména národních akčních programů, které jsou plně přizpůsobeny konkrétním podmínkám a potřebám dané země. Důležitým aspektem je zaměření na práci s lokálními komunitami a zlepšení jejich životních podmínek. Jednotlivá opatření by měla vést k zavedení udržitelného hospodaření, které omezí další degradaci půdy, případně ke zlepšení kvality již znehodnocené

⁶⁶⁰ HUISLOVÁ, Petra a David ŘEHÁČEK. Organické látky v půdě a jejich bilancování pomocí online aplikace. *Výzkumný ústav meliorací a ochrany půdy* [online]. [cit. 24. 6. 2019].

⁶⁶¹ Organická hmota. *Výzkumný ústav meliorací a ochrany půdy* [online]. [cit. 4. 1. 2020].

⁶⁶² Viz DAMOHORSKÝ, Milan. Ochrana půdy a lesů. In: DAMOHORSKÝ, Milan a kol. *Mezinárodní právo životního prostředí II. část*. Beroun: Eva Rozkotová – IFEC, 2008, 318 s.

půdy.⁶⁶³ Česká republika je rovněž smluvní stranou této úmluvy a je v postavení vyspělé země.⁶⁶⁴

Z širšího pohledu k ochraně půd přispívá rovněž řada mezinárodních smluv chránících jiné složky životního prostředí nebo obecně přispívajících k ochraně životního prostředí jako celku, včetně mezinárodních smluv věnovaných ochraně klimatu.⁶⁶⁵ Nicméně v žádné smlouvě s výjimkou výše uvedené Úmluvy OSN o boji proti desertifikaci v zemích postižených velkým suchem a/nebo desertifikací, zvláště v Africe, není možné identifikovat nástroje, které by měly přímý dopad na ochranu organické složky půdy.

III.4.2 Evropské právo

III.4.2.1 Používání kalů na zemědělské půdě

Rovněž v Evropském právu existuje řada předpisů, které ochranou jiných složek životního prostředí nebo regulací nakládání se nebezpečnými látkami či odpady, chrání v širším kontextu také půdu.⁶⁶⁶

⁶⁶³ V rámci finančních mechanismů v rámci této úmluvy probíhá financování i v současné době nejznámějšího projektu výsadby stromů na jižním okraji Sahary Velká zelená zeď. Viz stránky úmluvy *The Great Green Wall Initiative* [online]. [cit. 30. 6. 2019].

⁶⁶⁴ Podrobněji k této úmluvě viz DAMOHORSKÝ, Milan. Ochrana půdy a lesů. In: DAMOHORSKÝ, 2008, op. cit.

⁶⁶⁵ Například profesor Pekárek uvádí dvě konkrétní úmluvy, které mají bližší vztah k ochraně půd. Viz PEKÁREK, Milan. Ochrana půdy. In: JANČAROVÁ, Iлона a kol. *Právo životního prostředí: Zvláštní část*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2016, 621 s. Jedná se o Úmluvu o postupu předchozího souhlasu pro určité nebezpečné chemické látky a pesticidy v mezinárodním obchodu a Evropskou úmluvu o krajíně. První z nich omezením některých nebezpečných pesticidů přispívá k ochraně půdy před kontaminací. Z hlediska ochrany organické složky půdy je tak možné uvažovat pouze o Evropské úmluvě o krajíně. Úmluva zavazuje státy k ochraně veškeré krajiny na jejich území. Vzhledem k tomu, úmluva vyžaduje po členských státech mimo jiné přijetí politik zaměřených na ochranu, správu a plánování krajiny (v České republice jsou požadavky této úmluvy naplněny zejména ZOPK a požadavky na územní plánování ve StavZ) může mít Úmluva kladný dopad na kvantitativní ochranu půdy. Nicméně tento vztah není natolik jednoznačný, aby bylo tuto úmluvu možné zařadit jednoznačně zařadit do této kapitoly mezi předpisy mající vliv na ochranu organické složky půdy.

⁶⁶⁶ Mezi tyto nástroje je možné zařadit Směrnici Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU o průmyslových emisích, Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 850/2004 o perzistentních organických znečišťujících látkách, Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1907/2006 o registraci, hodnocení, povolování a omezení chemických látek, o zřízení Evropské agentury pro chemické látky, Směrnici Rady 1999/31/ES skládkách odpadů a řadu dalších. Autoři studie věnované ochraně půdy v evropském právu uvádějí celkem 22 předpisů, které mají vztah k půdě.

Přímý dopad na stav organické hmoty v půdě na území Evropské unie má Směrnice Rady 86/278/EHS o ochraně životního prostředí a zejména půdy při používání kalů z čistíren odpadních vod v zemědělství. Tato směrnice reguluje využívání čistírenských kalů na zemědělské půdě. Jednak omezuje množství škodlivých látek v kalech, které mohou být vneseny do půdního prostředí, čímž chrání půdu před kontaminací. A dále vyžaduje, aby byly na zemědělské půdě používány pouze kaly, u nichž byl významně snížen obsah patogenních organismů. Tato podmínka chrání zejména bezpečnost potravin pro lidské zdraví a zároveň plní pro lidskou společnost další aktuálně velmi důležitou roli, kterou je ochrana před předáváním rezistence proti antibiotikům mezi jednotlivými mikroorganismy.

Tato směrnice umožňuje maximálně bezpečné dodávání organické hmoty obsažené v kalech. Kaly při regulovaném využívání nedodávají pouze organickou hmotu, ale také řadu dalších důležitých prvků mezi nimi zejména fosfor.

Využívání kalů z čistíren odpadních vod jako zdroje organické hmoty však ovlivňují nové druhy znečištění kalů, jako hormonální antikoncepce, antibiotika či zcela nové druhy kosmetických přípravků, které směrnice 86/27/EHS s ohledem na své stáří nijak nereguluje. Předběžná opatrnost vede v některých zemích k omezování možnosti využívání kalů na zemědělské půdě. Takové omezování je pochopitelné, ztrácí se tím však jeden z důležitých zdrojů organické hmoty.⁶⁶⁷

...
Viz GLÆSNER, Nadia, Katharina HELMING a Wim de VRIES. Do Current European Policies Prevent Soil Threats and Support Soil Functions? *Sustainability* [online]. 2014, roč. 6, č. 12, s. 9538–9563 [cit. 30. 1. 2020]. Autoři rovněž analyzují, které předpisy se věnují přímo ochraně organické složky půdy. Podle autorů se ochranou organické složky půdy zabývají jednak předpisy z oblasti Jednotné zemědělské politiky zejména ve stanovení Standardů dobrého zemědělského a environmentálního stavu půdy a dále Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/18/ES ze dne 12. 3. 2001 o záměrném uvolňování geneticky modifikovaných organismů do životního prostředí. Sami autoři připouštějí, že směrnice se dotýká ochrany organické hmoty velmi okrajově, když požaduje, by bylo součástí posouzení rizika rovněž posouzení dopadu na rozklad organického materiálu v půdě.

⁶⁶⁷ V některých členských státech Evropské unie je používání kalů na zemědělské půdě zcela zakázáno například v Nizozemí v jiných je omezení plánováno například v Německu, kde dojde k postupnému zákazu používání kalů z větších měst. Podrobněji viz New Sewage Sludge Ordinance in Force. *Bmu.de* [online]. [cit. 30. 1. 2020].

III.4.2.2 Návrh směrnice o zřízení rámce pro ochranu půdy

Na evropské úrovni existovala snaha o přijetí právní úpravy věnované přímo ochraně půdy. Tato snaha vedla v roce 2006 k předložení návrhu rámcové směrnice o půdách. Přestože směrnice ponechávala realizaci výraznou měrou na členských státech, je namístě vyzdvihnout některé požadavky návrhu věnované přímo ochraně organické složky půdy. Podle čl. 6 měly členské státy do pěti let od účinnosti směrnice určit území, kde existují důkazy nebo důvodné podezření o degradaci nebo budoucí degradaci jedním nebo více degradačními faktory, přičemž v čl. 6 odst. 1 písm. b) byl jako jeden z těchto faktorů vymezen právě úbytek organické hmoty způsobený konstantním snižováním organického podílu půdy. Článek 8 požadoval po členských státech vypracování programu opatření pro rizikové oblasti.

Směrnice nebyla nikdy přijata vzhledem k vytvoření silné blokační menšiny v podobě Velké Británie, Německa a Francie, ke kterým se později přidalo rovněž Rakousko a Nizozemsko.⁶⁶⁸ Argumentem pro odmítnutí směrnice byla zejména údajná nepřiměřená administrativní náročnost, kterou směrnice přinášela majitelům pozemků ve vztahu k analýzám a evidenci půdy z hlediska její kontaminace. Odpůrci zároveň argumentovali, že pro řešení otázek kontaminace již existují vhodnější nástroje na národní úrovni.⁶⁶⁹ Komise nakonec po řadě let v roce 2014 svůj návrh stáhla.⁶⁷⁰

III.4.2.3 Požadavky právních předpisů vztahující se k přidělování zemědělských dotací

Na ochranu zemědělské půdy má zásadní vliv nastavení dotačních nástrojů v rámci Společné zemědělské politiky Evropské unie.

⁶⁶⁸ Podrobněji viz například: EU soil protection law blocked by UK, France and Germany. *EURACTIV Media Network* [online]. [cit. 29. 6. 2019]; Postoj odpůrců návrhu z řad zemědělských podnikatelů je patrný například zde: Withdrawal of Soil Framework Directive welcomed. *NFU* [online]. NFUonline, 2020 [cit. 29. 6. 2019].

⁶⁶⁹ Autoři studie došli k závěru, že nástroje na ochranu půdy před erozí a ochranu organické složky jsou ve státech, které zablokovaly přijetí směrnice přísnější než navrhované požadavky směrnice. To jednak potvrzuje argumentaci těchto států, že je ochrana na úrovni členských států dostatečná. Na druhé straně neměly tyto státy podle autorů studie důvod obávat se přijetí méně přísného evropského předpisu. Viz STANKOVICS, Petra, Gergely TÓTH a Zoltán TÓTH. Identifying Gaps between the Legislative Tools of Soil Protection in the EU Member States for a Common European Soil Protection Legislation. *Sustainability* [online]. 2018, roč. 10, čl. 8, s. 2886. [cit. 29. 6. 2019].

⁶⁷⁰ Stažení bezpředmětných návrhů Komise. 2014/C 153/03 Úřední věstník Evropské unie. In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 29. 6. 2019].

Pro ochranu životního prostředí jsou zásadní pravidla podmíněnosti vymezená v čl. 93 a příloze II Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1306/2013 ze dne 17. 12. 2013 o financování, řízení a sledování společné zemědělské politiky. Plnění pravidel podmíněnosti, je základní podmínkou pro čerpání prostředků z většiny dotačních nástrojů v zemědělství. Vzhledem k tomu, že za současných podmínek je ekonomicky nereálné podnikat v Evropské unii v zemědělství bez pobírání dotací, představují pravidla podmíněnosti fakticky obecně závazná pravidla pro hospodaření na zemědělské půdě.^{671, 672}

Pravidla podmíněnosti jsou zaměřena na tři oblasti. Za prvé životní prostředí, změny klimatu a dobrý zemědělský stav půdy, za druhé veřejné zdraví, zdraví zvířat a rostlin, a za třetí dobré životní podmínky zvířat. Pravidla podmíněnosti tvoří povinné požadavky na hospodaření a dále standardy dobrého zemědělského a environmentálního stavu půdy (dále jen „DZES“). Povinné požadavky na hospodaření vyplývají z jiných evropských předpisů a musí být plněny i bez ohledu na pravidla podmíněnosti. DZES stanoví pravidla nad rámec požadavků jiných předpisů. V tomto ohledu je příznačné, že ani v pravidlech podmíněnosti nejsou ve vztahu k ochraně půdy identifikována žádná závazná pravidla vyplývající z jiných právních předpisů. Požadavky chránící mimo jiné organickou složku půdy a snižující riziko dehumifikace jsou tak vymezeny pouze v standardech dobrého zemědělského a environmentálního stavu půd. Základní vymezení DZES uvádí příloha II nařízení 1306/2013, jejich podrobné nastavení je na jednotlivých členských státech.

Z hlediska ochrany organické složky půdy jsou relevantní DZES 4 Minimální pokryv půdy, DZES 5 Minimální úroveň obhospodařování půdy odrážející specifické místní podmínky k omezování eroze, DZES 6 Zachování úrovně organických složek půdy vhodnými postupy, včetně zákazu vypalování strnišť na orné půdě vyjma z důvodu ochrany zdraví rostlin a určitý přínos může mít DZES 7 Zachování krajinných prvků, včetně případných

⁶⁷¹ Viz CEJPEK MUSILOVÁ, Hana. *Environmentální aspekty podnikání v zemědělství v kontextu pravidel podmíněnosti*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2016..

⁶⁷² Vedle obecných pravidel podmíněnosti, hrají v ochraně životního prostředí významnou roli rovněž konkrétní dotační nástroje. Z hlediska ochrany životního prostředí je nejzávažnější přímá platba pro zemědělce dodržující zemědělské postupy příznivé pro klima a životní prostředí tzv. greening.

živých plotů, rybníků, příkopů, stromořadí, skupin stromů nebo solitérů, mezi a teras a včetně zákazu ořezu živých plotů a stromů v období hnízdění a odchovu mláďat, a jako možnost opatření proti invazním druhům rostlin. Nastavení těchto standardů je ponecháno členským státům, proto jsou podrobněji rozebrány v části kapitoly věnované české právní úpravě.

V současné době probíhá na evropské úrovni vyjednávání nových podmínek Společné zemědělské politiky. Jednotlivé dokumenty uvádějí, že nové požadavky DZES budou více přispívat k ochraně půdy a její organické složky.⁶⁷³ Zcela nový by měl být například standard zaměřený na střídání plodin.⁶⁷⁴ Nicméně i v budoucnu bude konkrétní nastavení podmínek ponecháno na jednotlivých členských státech.

III.4.2.4 Rámcová směrnice o odpadech

Dalším evropským předpisem, který podporuje dodávání organických hnojiv do půdy, je směrnice o odpadech. Tato směrnice požaduje v čl. 11 od roku 2015 po členských státech zajištění odděleného sběru biologických komunálních odpadů. S ohledem na požadavek hierarchie nakládání s odpady, je jedinou možností dalšího nakládání s těmito odpady následné kompostování nebo zpracování v bioplynové stanici s následným vznikem organického hnojiva v podobě digestátu. Ač směrnice neobsahuje žádné ustanovení týkající se organické hmoty v půdě, její podmínky dodávání organické hmoty do půdy zajišťují.

Další akcentování této funkce směrnice o odpadech přineslo zpřísnění cílů pro recyklaci komunálních odpadů vyplývající z novelizační Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/851 ze dne 30. 5. 2018, kterou se mění směrnice 2008/98/ES o odpadech. Tato změna požaduje mimo jiné navýšení recyklace komunálních odpadů alespoň na 55 % v roce 2025, na 60 % v roce 2030 a na 65 % v roce 2035. Těchto cílů jsou členské státy schopné dosáhnout pouze při důsledném třídění biologických odpadů

⁶⁷³ Viz Efficient soil management. *Evropská komise* [online]. [cit. 31. 1. 2020].

⁶⁷⁴ Jedná se o nově navrhovaný DZES 8 viz The environmental objectives of the future CAP. In: Efficient soil management, op.cit.; Zajímavé je, že stávající DZES 6 chráníci organickou hmotu v půdě by měl být nově DZES 3 a je považován spíše za nástroj ochrany klimatu.

a jejich následném kompostování, případně využití v bioplynových stanicích se získáním digestátu využívaného na půdě.⁶⁷⁵

III.4.2.5 Nařízení o hnojivých výrobcích

Nejnovější právní úprava, která má pozitivní dopad na problematiku dodávání organické hmoty do půdy, je Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1009 ze dne 5. 6. 2019, kterým se stanoví pravidla pro dodávání hnojivých výrobků EU na trh a kterým se mění nařízení (ES) č. 1069/2009 a (ES) č. 1107/2009 a zrušuje nařízení (ES) č. 2003/2003. Jedním z deklarovaných cílů tohoto nařízení je umožnit větší rozvoj využívání organických hnojiv nastavením jednotného standardu pro organická hnojiva uváděná na společný trh.

Nařízení umožňuje při výrobě kompostu a digestátu i využívání biologických odpadů pocházejících z tříděného sběru biologického odpadu. V čl. 9 uvádí, že jeho parametry se ve vztahu k takto využitým odpadům považují za kritéria, při jejichž splnění přestává být odpad odpadem, ve smyslu směrnice o odpadech. Při výrobě organických hnojiv v souladu s nařízením odpadají jakékoliv pochybnosti ve vztahu k otázce další aplikace pravidel pro nakládání s odpady. Standardizací požadavků na organická hnojiva umožňuje nařízení rozvoj trhu s těmito hnojivy a také může přispět k odstranění obav zemědělců z používání organických hnojiv vyrobených z odpadů. To by mělo do budoucna přispět k většímu používání organických hnojiv a tím i k vyšší ochraně organické složky půdy.

III.4.3 Právní úprava v České republice

III.4.3.1 Zákon o ochraně zemědělského půdního fondu

Základním právním předpisem regulujícím ochranu půdy v České republice je ZOZPF. Od doby svého vzniku chrání tento zákon zemědělskou půdu

⁶⁷⁵ Využívání organické hmoty obsažené v odpadech a její přeprocessing na hnojiva přepočítává i Akční plán oběhového hospodářství, který vydala Evropská komise současně s návrhy novelizací odpadových směrnic. Viz Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů Uzavření cyklu – akční plán EU pro oběhové hospodářství (COM/2015/0614) final. In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie, bod 4 [cit. 2. 1. 2020]. V tomto bodu akční plán rovněž požaduje, revizi směrnice o hnojivech a nastavení jednotných podmínek pro organická hnojiva, které by umožnily rozvoj jejich použití. Tento požadavek byl splněn přijetím Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1009 ze dne 5. 6. 2019, kterým se stanoví pravidla pro dodávání hnojivých výrobků EU na trh.

společně se stavebním zákonem zejména před jejím zábořem. Pokud je půda nahrazena zástavbou dojde k úplné likvidaci funkcí, které půda plní.

Po novelizaci zákonem č. 41/2015 Sb. přibyla do zákona také jednoznačnější pravidla pro kvalitativní ochranu půdy, zejména ve vztahu ke znečištění půdy a eroznímu ohrožení. Zákon neobsahuje samostatná pravidla pro ochranu organické složky půdy, z tohoto pohledu jsou proto důležitá ustanovení věnovaná půdní erozi.

Podle novelizovaného § 3 odst. 1 písm. b) je zakázáno překračovat přípustnou míru erozního ohrožení půdy. Přípustnou míru erozního ohrožení má podle tohoto ustanovení stanovit prováděcí právní předpis, a to na základě průměrné dlouhodobé ztráty půdy vyjádřené v tunách na 1 ha za 1 rok v závislosti na hloubce půdy. Písmeno d) tohoto odstavce pak zakazuje poškozovat fyzikální, chemické nebo biologické vlastnosti zemědělské půdy jejím zhutňováním, zamokřováním, vysoušením, překrýváním nebo narušováním erozí. Fyzické osobě hrozí za porušení písmene b) pokuta až 100 000 Kč a v případě písm. d) 50 000 Kč. Právnícké a podnikající fyzické osobě hrozí v prvním případě pokuta 1 000 000 Kč a v druhém případě 500 000 Kč.

Problémem povinnosti pod písmenem d) je vyhodnocení toho, zda a v jaké míře došlo k poškození vlastností zemědělské půdy, protože zákon nestanoví pro takové posouzení žádná kritéria. V případě písmene b) odkazuje zákon na kritéria stanovená prováděcí vyhláškou, která nebyla přijata. Pokud není možné vyhodnotit, zda došlo k překročení přípustné míry erozního ohrožení, není možné nevhodné postupy sankcionovat.

V roce 2017 předložilo Ministerstvo životního prostředí návrh nezbytné vyhlášky o ochraně zemědělské půdy před erozí do meziresortního připomínkového řízení. Návrh vyhlášky ale odmítl agrární sektor jako finančně náročný.⁶⁷⁶ Protože kvalitativní ochrana půd, kterou měl zákon po novelizaci zajišťovat, není realizovatelná bez vydání prováděcí vyhlášky, předložilo Ministerstvo životního prostředí na konci roku 2019 do meziresortního připomínkového řízení nový návrh vyhlášky. Tento návrh se podle předkládací zprávy liší

⁶⁷⁶ Agrární sektor odmítl možnost nastavení jakýchkoliv povinností nad rámec požadavky pravidel podmíněnosti, protože zatíží zemědělce bez odpovídající finanční kompenzace. Viz například připomínky Agrární komory, k původnímu návrhu vyhlášky ve Vyhodnocení zásadních připomínek k materiálu Návrh vyhlášky o ochraně zemědělského půdního fondu před erozí. *Úřad vlády České republiky* [online]. 2020 [cit. 30. 1. 2020].

zejména v delších přechodných obdobích, aby mohly být připraveny dotační programy, které umožní zemědělcům plnit jednotlivé požadavky vyhlášky.

Text předložený do meziresortního připomínkového řízení vymezuje v návaznosti na § 2 ZOZPF půdy nevhodné pro změnu trvalého travního porostu na ornou půdu. Takový požadavek zmírňuje erozní ohrožení půdy. Existence trvalého travního porostu má velmi příznivý dopad na obsah organické hmoty v půdě.

Návrh dále vymezuje přípustnou míru erozního ohrožení, naprosto zásadní údaj pro uplatnění povinností ve vztahu k eroznímu ohrožení podle § 3 ZOZPF. Vyhláška zároveň nastavuje postup hodnocení erozního ohrožení. Podle důvodové zprávy by přípustná míra erozního ohrožení měla být postupně snižována do roku 2030 na ztrátu 0,5 tuny půdy na hektar za rok pro mělké půdy a 1 tunu pro středně hluboké a hluboké půdy.

Na rozdíl od návrhu předloženého v roce 2017 samotná vyhláška obsahuje pouze počáteční úroveň platnou od roku 2021, a to ve výši 4 tuny pro mělké půdy a 17 tun pro středně hluboké a hluboké půdy, tedy úroveň velmi daleko od dostatečné ochrany půd, kterou představuje až předpokládaná cílová hodnota v roce 2030. Důvodová zpráva počítá s dalšími novelizacemi, u kterých však není zřejmé, jestli se je podaří prosadit. Je zřejmé, že oproti původnímu návrhu Ministerstvo životního prostředí výrazným způsobem ustoupilo požadavkům agrárního sektoru. Pro kvalitu půdy a stav její organické složky by byla vhodnější mnohem přísnější úprava, než je v době přípravy této kapitoly navržený text vyhlášky.⁶⁷⁷

III.4.3.2 Požadavky právních předpisů vztahující se k přidělování zemědělských dotací

I s ohledem na výše uvedené problémy platné regulace je nejdůležitějším nástrojem v ochraně zemědělské půdy nastavení podmínek rozdělování zemědělských dotací a zejména kontrola podmíněnosti.

⁶⁷⁷ To je kritizováno některými připomínkovými místy i odbornou veřejností. Viz Přípomínky Svazu měst a obcí ČR k návrhu vyhlášky o ochraně zemědělské půdy před erozí. *Úřad vlády České republiky* [online]. 2020 [cit. 30. 1. 2020]; nebo Protierozní vyhláška je příliš krátký krok dobrým směrem. *Český svaz ochránců přírody* [online]. [cit. 30. 1. 2020]; Na druhou stranu Agrární komora návrh vyhlášky nadále odmítá s odkazem na to, že je přísnější než požadavky DZES. Přípomínky Agrární komory České republiky k návrhu vyhlášky o ochraně zemědělské půdy před erozí. *Úřad vlády České republiky* [online]. 2020 [cit. dne 30. 1. 2020].

Pro ochranu půd je klíčová příloha č. 2 k nařízení vlády č. 48/2017 Sb., kde jsou na národní úrovni stanoveny standardy DZES, které mimo dalších podmínek musí splňovat žadatel o zemědělské dotace. Z hlediska ochrany organické složky půdy jsou nejdůležitější standardy 4, 5 a 6.

Standard DZES 4 je zaměřen na ochranu mírně erozně ohrožených půd. Cílem standardu je „*ponechání minimálního pokryvu půdy v období po sklizni a v mimovegetačním období z důvodu omezení povrchového odtoku vody, proti působení vodní, větrné eroze a zachování půdní vláhové bilance.*“⁶⁷⁸ Podmínky standardu 4 se týkají dílů půdního bloku, jejichž průměrná sklonitost přesahuje 4°, tedy mírně erozně ohrožených půd. V období po sklizni plodiny požaduje standard založení porostu ozimé plodiny nebo víceleté pícniny, nebo ponechání strniště sklizené plodiny na dílu půdního bloku do založení porostu následné jarní plodiny, nebo podmitnutí strniště sklizené plodiny a jeho ponechání bez orby až do založení porostu následné jarní plodiny, nebo ponechání půdy po pásovém zpracování do založení porostu následné jarní plodiny, nebo osetí dílu půdního bloku nejpozději do 20. září meziplodinou a zachování souvislého porostu meziplodiny nejméně do 31. října.

Alternativou k těmto opatřením je zapravení tuhých statkových hnojiv, s výjimkou hnojiv z chovu drůbeže, nebo kompostu v minimální dávce 25 tun na hektar. Opatření podle takto nastaveného standardu jednak zamezují erozi půdy, čímž chrání také její organickou složku, a jednak některá z těchto opatření vedou přímo k dodání organické složky do půdy. Nicméně záleží na zemědělci, jaké z alternativních opatření zvolí.

Standard podle bodu 5 přílohy směřuje k ochraně erozně ohrožených půd při pěstování hlavní plodiny. Podmínky spočívají především v omezení pěstování některých plodin na erozně ohrožených půdách, případně umožňují jejich pěstování pouze za určitých erozi zabráňujících podmínek. Tato podmínka vede také k ochraně organické složky půdy.

Nejdůležitější z hlediska organické složky půdy je již na evropské úrovni vymezený standard DZES 6. Podle nařízení vlády nesmí zemědělec pálit na orné půdě bylinné zbytky, zároveň musí na minimálně 20 % jím užívané

⁶⁷⁸ Nástroje ochrany – Standard dobrého zemědělského a environmentálního stavu DZES. *Výzkumný ústav meliorací a ochrany půdy* [online]. Webová encyklopedie, změněno 11. 2. 2019 [cit. 30. 6. 2019].

výměry každoročně zajistit buď „I. aplikování tuhých statkových hnojiv nebo tuhých organických hnojiv v minimální dávce 25 tun na hektar nebo tuhých statkových hnojiv z chovu drůbeže v minimální dávce 4 tuny na hektar; při plnění podmínky zapravením ponechaných produktů při pěstování rostlin, například slámy, není podle zákona o hnojivech stanovena minimální dávka, nebo II. pokrytí tohoto procenta výměry, popřípadě jeho odpovídající části, alespoň v období od 1. června do 15. července příslušného kalendářního roku porostem vymezených dusíkem vázajících plodin.“⁶⁷⁹ Tento standard tedy požaduje přímé zapravování organického materiálu do půdy ať již v podobě statkových hnojiv nebo kompostu, případně formou zeleného hnojení.

III.4.3.3 Používání kalů na zemědělské půdě

Základní pravidla pro použití kalů na zemědělské půdě jsou nastavena v § 32 a § 33 zákona č. 185/2001 Sb., odpadech a dále ve vyhlášce č. 437/2016 Sb., o podmínkách použití upravených kalů na zemědělské půdě.⁶⁸⁰ Zákon o odpadech požaduje, aby byla před použitím provedena úprava kalů spočívající ve výrazném snížení obsahu patogenních organismů. Dále nastavuje omezení, na jakých pozemcích a za jakých podmínek mohou být kaly využívány.

Vyhláška č. 437/2016 Sb. nahradila dřívější vyhlášku č. 382/2001 Sb. Rozdíl oproti předchozí právní úpravě je zejména ve výrazném zpřísnění mikrobiologických kritérií pro upravené kaly. Předchozí úroveň byla nastavena tak, že ji fakticky plnily i neupravené kaly, což představuje velmi vážné ohrožení lidského zdraví. Pro uplatnění přísnějších limitů bylo nastaveno přechodné období do konce roku 2019, které bylo následně prodlouženo novelizační vyhláškou č. 305/2019 Sb. do konce roku 2023. Důvodem pro prodloužení přechodného období je nezbytné dovybavení čistíren odpadních vod.⁶⁸¹

Vedle limitů pro patogenní organismy stanovuje vyhláška řadu dalších požadavků, včetně maximální aplikační dávky a omezení opakovaného používání kalů na jednom dílu půdního bloku. Podle § 3 odst. 1 písm. f) vyhlášky

⁶⁷⁹ Podrobněji k nastavení jednotlivých podmínek viz Průvodce zemědělce Kontrolou podmíněnosti platný pro rok 2019. *Eagri.cz* [online]. [cit. 30. 6. 2019].

⁶⁸⁰ K podmínkám používání kalů na zemědělské půdě podrobně viz JAROLÍMOVÁ, Veronika. Aplikace kalů z čistíren odpadních vod na zemědělské půdě a související legislativa. *Biom – Půda a organická hmota* [online]. 2019, č. 1 [cit. 30. 1. 2020].

⁶⁸¹ Viz Důvodová zpráva k návrhu vyhlášky, kterou se mění vyhláška č. 437/2016 Sb. *Aplikace Odok Legislativní helpdesk* [online]. Úřad vlády České republiky, 2020 [cit. 3. 1. 2020].

může být na 1 hektar nejvýše 5 tun sušiny kalů, pokud použité kaly obsahují méně než polovinu limitního množství každé ze sledovaných rizikových látek a prvků, může množství kalů dosáhnout 10 tun sušiny kalů na 1 hektar. V § 3 odst. 1 písm. g) vyhláška stanoví, že po dobu 3 let po použití upravených kalů nesmí být na dotčených dílech půdního bloku použity žádné další kaly. Tato opatření chrání půdu před kontaminací, zároveň ale limitují maximální množství organických látek, které mohou být do konkrétní půdního bloku dodány aplikací kalů.

Vedle přímé aplikace na zemědělskou půdu v režimu uvedené vyhlášky existuje ještě jiná možnost využití organické hmoty v kalech na zemědělské půdě. A to po předchozím zpracování v kompostárnách nebo bioplynových stanicích v režimu využití biologicky rozložitelných odpadů podle § 33a a § 33b zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech. Požadavky vyhlášky č. 341/2008 Sb., o podrobnostech nakládání s biologicky rozložitelnými odpady zajišťují, že i při těchto metodách dochází k výraznému snížení množství patogenních organismů. Zejména zpracování kalů kompostování tak představuje levnější alternativu k dovybavení čistíren odpadní vod hygienizačními jednotkami.

Zpřísnění mikrobiologických limitů vede v současné době řadu provozovatelů čistíren odpadních vod k úvahám o jiném způsobu konečného zpracování kalů, jako je například jejich energetické využití.⁶⁸² To by mělo samozřejmě dopad na snížení množství organické hmoty z kalů dodávané do zemědělské půdy.⁶⁸³

III.4.3.4 Využívání biologických odpadů

Obce mají od května roku 2019 nově povinnost zajistit místa pro oddělené soustřeďování biologických odpadů po celý rok.⁶⁸⁴ Toto opatření povede

⁶⁸² Tento trend je patrný například z témat sborníku konference Odpady a kaly, kde se většina příspěvků týká energetického využívání kalů nebo jejich sušení. Viz DOHÁNYOS, Michal (ed.). *Sborník přednášek a posterů z 28. konference Odpady a kaly 2018*. Brno: Tribun EU, 2018.

⁶⁸³ Budoucnost využívání kalů na zemědělské půdě je ale spíše otázkou výzkumu rizik, které pro půdu, životní prostředí a lidské zdraví představují nové druhy znečištění kalů. Popřípadě toho, jak se bude dařit tato rizika minimalizovat, aniž by bylo nutné aplikaci kalů na zemědělskou půdu zakázat.

⁶⁸⁴ Ke změně došlo novelizací vyhlášky č. 321/2014 Sb., o rozsahu a způsobu zajištění odděleného soustřeďování složek komunálních odpadů vyhlášku č. 210/2018 Sb. Do té doby měly obce povinnost zajistit místa pro oddělené soustřeďování biologických odpadů alespoň od května do října.

k většímu množství sebraných biologických odpadů a následně k vyššímu množství dostupných organických hnojiv, které bude nezbytné aplikovat na zemědělskou půdu. Vzhledem k tomu, že podle vyhlášky obce požadavky splní i v případě, že na svém území zajistí i jedno takové místo, nelze v tuto chvíli očekávat významnou změnu.

Významnou změnu ve vztahu k množství sebraných biologických komunálních odpadů lze očekávat transpozicí novelizace směrnice o odpadech. Návrh nového zákona o odpadech předložený do Poslanecké sněmovny stanoví obcím povinnost vytrždit v cílových letech 2025, 2030 a 2035 z komunálního odpadu alespoň 60, 65 respektive 75 % recyklovatelných složek.⁶⁸⁵ Tyto povinnosti není možné splnit bez výrazného navýšení třídění biologických odpadů. Tato povinnosti nutně povede k větší dostupnosti organických hnojiv. Nicméně jejich optimální využití závisí zejména na přístupu zemědělců a požadavcích vztahujících se k hospodaření na půdě ohrožené úbytkem organické hmoty.

III.4.4 Dílčí závěr

Ochrana organické složky půdy není předmětem samostatné právní úpravy v rámci mezinárodního, evropské ani českého vnitrostátního práva. Její ochranu tak zajišťují zejména obecné nástroje kvalitativní a kvantitativní ochrany půdy.

Výjimku představují požadavky standardu DZES 6 vycházející z přílohy II Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1306/2013 ze dne 17. 12. 2013 o financování, řízení a sledování společné zemědělské politiky v České republice podrobně vymezené v příloze č. 2 k nařízení vlády č. 48/2017 Sb. Tento standard chrání přímo organickou složku půdy. Ochranu organické složky půdy zajišťují rovněž standardy 4 a 5, které chrání půdu před erozí. Plnění požadavků těchto standardů však není samostatnou povinností, jedná se pouze o podmínky, které musí splnit žadatel o zemědělské dotace. Nicméně s ohledem na význam dotací v zemědělství představují podmínky DZES, které musí žadatel o zemědělské dotace splňovat, v současné době nejúčinnější kvalitativní ochranu půdy jako takové. Vzhledem

⁶⁸⁵ Sněmovní tisk 676/0 V.l.n.z.o odpadech – EU. PSP [online]. [cit. 3. 1. 2020].

k míře ohrožení půd dehumifikací by měly být požadavky těchto standardů zajišťující ochranu organické složky půdy mnohem ambicióznější.⁶⁸⁶

Jiné nástroje, které by chránily organickou složku půdy v České republice, se do současné doby nepodařilo prosadit. Snaha o přípravu směrnice na evropské úrovni ztroskotala zcela. V České republice se podařilo prosadit v roce 2015 podrobnější právní úpravu chránící půdu před erozí do ZOZPE. Tato úprava je však závislá na konkrétním provedení ve vyhlášce, která doposud nebyla vydána a v aktuálně navržené podobě nepředstavuje dostačnou ochranu půdy v České republice před erozí.

Ochranu organické hmoty v půdě dále podporují některé související předpisy, jako je například aktuálně přijaté Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1009 ze dne 5. 6. 2019, kterým se stanoví pravidla pro dodávání hnojivých výrobků EU na trh a kterým se mění nařízení (ES) č. 1069/2009 a (ES) č. 1107/2009 a zrušuje nařízení (ES) č. 2003/2003. Toto nařízení by mělo podpořit důvěru v organická hnojiva. Organická hnojiva vyráběná podle tohoto nařízení mohou být vyráběna rovněž z oddělené sbíraného biologického odpadu, který představuje velký potenciální zdroj organické hmoty.

Množství organických hnojiv vyrobených z odděleně sebraných biologických odpadů bude v blízké době narůstat díky velmi přísným cílům pro recyklaci komunálních odpadů vyplývajících z novelizované směrnice o odpadech. Přestože ideálním stavem by bylo používání organických hnojiv na základě poptávky, nikoli nezbytnosti nalézt pro vyrobená organická hnojiva uplatnění, jsou za stávajících podmínek i takového povinnosti výrazným přínosem.

Další využívání kalů z čistíren odpadních vod jako zdroje organické hmoty pro půdu, závisí v tuto chvíli na vědeckých výzkumech rizik spojených s novými druhy znečištění. Až výsledky těchto studií mohou být podkladem pro novou právní regulaci.

⁶⁸⁶ Je však třeba uvést, že například DZES 6 jsou v České republice přísnější než v řadě dalších členských států, které většinou pouze zakazují spalování bylinných zbytků. Viz například Německo § 7 Verordnung über die Einhaltung von Grundanforderungen und Standards im Rahmen unionsrechtlicher Vorschriften über Agrarzählungen nebo Rakousko Cross Compliance 2019 Teil 2: Bestimmungen für alle Landwirte [online]. [cit. 30. 1. 2020].

Přesto, že existuje několik oblastí právních předpisů, které přispívají k ochraně organické složky půdy, není její ochrana dostatečná. Kromě umožnění plnění základních funkcí půdy má obsah organické hmoty v půdě vliv na schopnost půdy reagovat na aktuální problémy související se suchem a přívalovými srážkami. Lze proto doufat, že v dohledné době dojde k dalšímu vývoji právní úpravy v této oblasti. Prvním důležitým krokem by bylo přijetí protierozní vyhlášky alespoň v předložené podobě.

Zásadní vliv na ochranu organické složky půdy bude mít nastavení nových požadavků v rámci pravidel podmíněnosti pro období po roce 2020, o kterém se v současnosti vede debata na evropské úrovni. Přičemž nejdůležitější bude otázka jejich konkrétního provedení na vnitrostátní úrovni.

III.5 Vplyv environmentálnych záťaží na degradáciu pôd

Environmentálne záťaže (ďalej len „EZ“) už niekoľko rokov predstavujú veľmi vážny environmentálny problém, ktorého proces riešenia sa po dlhé obdobie nepodarilo efektívne zrealizovať. Environmentálne záťaže možno charakterizovať ako špecifický druh znečistených území, kde znečistenie má svoj pôvod v antropogénnej činnosti. V podmienkach Slovenskej republiky (ďalej len „SR“) bola EZ zadaná v zákone č. 569/2007 Z. z. o geologických prácach (geologický zákon) v znení neskorších právnych predpisov, ako výsledok potreby čerpania finančných prostriedkov prostredníctvom fondov Európskej únie na sanáciu a rekultiváciu území znečistených činnosťou človeka. *„Environmentálna záťaž je znečistenie územia spôsobené činnosťou človeka, ktoré predstavuje závažné riziko pre ľudské zdravie alebo horninové prostredie, podzemnú vodu a pôdu s výnimkou environmentálnej škody.“*⁶⁸⁷ V zmysle uvedenej definície sa jedná o tie znečistené územia, kde znečistenie bolo zapríčinené ľudskou činnosťou a vážne ohrozuje alebo degraduje vybrané zložky životného prostredia, ktorými sa konkrétne myslí horninové prostredie, voda a pôda alebo takéto znečistenie ohrozuje ľudské zdravie.

Kvalita pôdy je v súčasnosti ovplyvňovaná mnohými faktormi a jedným z nich sú práve EZ, keďže v zásade predstavujú obrovské znečistené plochy, kde dochádza k degradácii pôd takým spôsobom, že nie je možné ich ďalej

⁶⁸⁷ Ustanovenie § 3 písm. t) zákona č. 569/2007 Z. z. o geologických prácach (geologický zákon) v znení neskorších právnych predpisov.

využívať na účel, ktorý plnili pred znečistením. Takýmto spôsobom prichádzame o množstvo kvalitnej pôdy a dostať územia do pôvodného stavu je ekonomicky a prakticky veľmi náročné, najmä v prípadoch, kedy znečistenie na danom území pretrváva niekoľko rokov

V rámci SR k 1. 11. 2019 eviduje Informačný systém EZ⁶⁸⁸ 310 potvrdených EZ, tzn. lokality, kde sa prostredníctvom vykonaných geologických prieskumov potvrdila existencia znečistenia a zároveň spĺňa kritéria pre EZ. Väčšina z týchto znečistení poškodzuje práve pôdu, ako jednu zo zložiek životného prostredia a prispieva k jej degradácii. V prípade potvrdených EZ sa jedná napr. o staré skládky rôzneho druhu odpadu, areály priemyselných podnikov, kde sa v súčasnosti činnosť podmieňujúca vznik EZ už nevykonáva, odkaliská a podobne. Potvrdené EZ sú rozdelené do troch kategórií podľa stupňa ich nebezpečnosti na EZ s nízkou, strednou a vysokou prioritou riešenia.⁶⁸⁹ Podľa uvedenej klasifikácie sa určuje poradie sanácie jednotlivých EZ.

Okrem potvrdených EZ evidujeme aj územia označované ako pravdepodobné EZ. „*Pravdepodobná environmentálna záťaž je stav územia, kde sa dôvodne predpokladá prítomnosť environmentálnej záťaže.*“⁶⁹⁰ Na takýchto územiach ešte znečistenie nebolo potvrdené, avšak existuje predpoklad, že daná lokalita na základe hĺbkového geologického prieskumu bude preklopená do stavu potvrdenej EZ a zaradená do programu sanácie. Pravdepodobných EZ k 1. 11. 2019 evidujeme 930. S vysokou pravdepodobnosťou možno predpokladať, že na viac ako polovici z týchto území sa potvrdí existencia znečistenia a zároveň takéto znečistenie bude mať vplyv na pôdu.

Okrem uvedeného si dovoľíme uviesť aj údaj o sanovaných lokalitách, ktorých počet k 1. 11. 2019 predstavuje 808 území, ktoré sa podarilo sanovať, vyčistiť a zrekultivovať. Na niektorých sanovaných územiach však kvalita pôdy nenadobudla pôvodné kvalitatívne parametre a územia nie je možné využívať na pôvodné účely.

⁶⁸⁸ Informačný systém environmentálnych záťaží zabezpečuje zhromažďovanie údajov a poskytovanie informácií o environmentálnych záťažoch. Informačný systém je súčasťou informačného systému verejnej správy.

⁶⁸⁹ Príloha č. 3 k zákonu č. 409/2011 Z. z. o niektorých opatreniach na úseku environmentálnej záťaže a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

⁶⁹⁰ Ustanovenie § 3 písm. u) zákona č. 569/2007 Z. z. o geologických prácach (geologický zákon) v znení neskorších právnych predpisov.

Jednou z možností ako zachovať kvalitu pôd je odstrániť jeden z faktorov, ktorý negatívne vplýva na pôdu. Je preto nevyhnutné pristúpiť k opatreniam na odstraňovanie EZ, ktorých realizáciou sa prispieva k zachovaniu lepšieho stavu pôd a k zabráneniu úbytku pôdy vplyvom ľudských činností.

III.5.1 Právna úprava environmentálnych záťaží

S cieľom zvýšiť ochranu pôdy, ako obmedzeného a nenahraditeľného prírodného zdroja, považujeme za vhodné a účelné zavádzať opatrenia na efektívne odstraňovanie EZ, ktoré v značnej miere ovplyvňujú kvalitu pôdy v negatívnom zmysle.

Právna úprava je jedným z nástrojov ako presadiť vyššiu ochranu pôd a zároveň pristúpiť k eliminácii jedného z faktorov, ktorý prispieva k degradácii pôd. Vývoj právnej úpravy na úseku EZ bol v podmienkach SR značne zdĺhavý. Pred obdobím privatizácie rezonovalo vo zvýšenej miere znečistenie pôd, okrem pôd aj znečistenie vody a ovzdušia z dôvodu prítomnosti vojsk na vtedajšom území Československa. Sovietske vojská zanechali po sebe značné škody na zložkách životného prostredia. Mnohé z nich sa na našich územiach doposiaľ nepodarilo kompletne odstrániť. Následne v období veľkej privatizácie, ktorej podstatou bol prechod štátneho majetku na majetok súkromný, vzišla prvotná potreba vysporiadať sa, okrem iného, aj s ekologickým stavom privatizovaného majetku. V roku 1991 bol prijatý zákon č. 92/1991 Zb. o podmienkach prevodu majetku štátu na iné osoby v znení neskorších právnych predpisov (ďalej len „zákon o prevode majetku štátu“), ktorý mal riešiť aj situáciu ohľadom zodpovednostných vzťahov za znečistenie týkajúce sa majetku prechádzajúceho do súkromnej sféry.

Zákon ustanovil, aby sa vypracoval projekt o prevádzanom majetku a na základe tohto projektu bolo následne vydané rozhodnutie o prevode majetku štátu.⁶⁹¹ Projekty predkladané po 29. februári 1992 už museli obsahovať aj vyhodnotenie záväzkov z hľadiska ochrany životného prostredia a súčasťou toho aj informáciu o škodách na životnom prostredí spôsobených dovtedajšou činnosťou podniku spoločne s ich vyčíslením.⁶⁹²

⁶⁹¹ Ustanovenie § 5 zákona č. 92/1991 Zb. o prevode majetku štátu na iné osoby v znení neskorších právnych predpisov.

⁶⁹² Ustanovenie § 6a zákona č. 92/1991 Zb. o podmienkach prevodu majetku štátu na iné osoby v znení neskorších právnych predpisov.

Snaha prijať ustanovenia ohľadom ekologických záväzkov a takýmto spôsobom nastaviť systém zodpovednosti za znečistenie spôsobené ešte pred privatizáciou však skončila neúspešne.

Pre porovnanie, Česká republika (ďalej len „ČR“) sa vysporiadala s danou problematikou vhodnejším spôsobom. Podniky mali rovnako prístup k povinnosti zostaviť vyhodnotenie záväzkov z hľadiska environmentálnej ochrany, avšak rozdiel v prístupe ČR bol v snahe neprenášať zodpovednosť na nadobúdateľov privatizovaného majetku za ekologické záväzky, na ktorých vzniku nemali žiadny podiel.⁶⁹³

Uznesením vlády č. 51/2001 o zásadách vypořádání ekologických závazků vzniklých před privatizací, bola zavedená možnosť uzatvoriť tzv. ekologickú zmluvu, a to medzi nadobúdateľom privatizovaného majetku a Fondom národného majetku ČR, účelom ktorej bola úhrada nákladov za ekologické závady na privatizovanom majetku vzniknuté ešte pred procesom privatizácie. Takýmto prístupom ČR zabezpečila spoluzodpovednosť za ekologické záväzky a zároveň v značnej miere odbremenila nadobúdateľov privatizovaného majetku od nákladov spojených s odstraňovaním EZ.⁶⁹⁴

Osobitná právna úprava riešiaci zodpovednostné vzťahy a proces odstraňovania EZ bola v rámci SR prijatá až v roku 2011. Napriek prijatému osobitnému predpisu⁶⁹⁵ riešenie znečistených území v podobe EZ naďalej predstavuje zdĺhavý a pomerne komplikovaný proces.

Najväčším problémom je identifikácia subjektu, ktorý znečistenie spôsobil a v zmysle princípu „znečisťovateľ platí“ by mal zabezpečiť jeho odstránenie a uhradiť náklady s tým spojené. Princíp znečisťovateľ platí sa však v tejto oblasti nedarí dôsledne aplikovať, práve z dôvodu nemožnosti identifikovať konkrétnych znečisťovateľov.

Osobitná právna úprava zakotvila zodpovednosť pôvodcov, tzn. osoby, ktoré spôsobili EZ svojou činnosťou, okrem výnimiek ustanovených zákonom.⁶⁹⁶

⁶⁹³ Ustanovenie § 6a zákona č. 92/1992 Sb. o podmínkách převodu majetku státu na jiné osoby.

⁶⁹⁴ Environmentálne zát'áže v EÚ. *Ministerstvo životného prostredia SR* [online]. MZP SR [cit. 21. 1. 2020].

⁶⁹⁵ Zákon č. 409/2011 Z. z. o niektorých opatreniach na úseku environmentálnej zát'áže v znení neskorších právnych predpisov.

⁶⁹⁶ Ustanovenie § 3 ods. 1 zákona č. 409/2011 Z. z. o niektorých opatreniach na úseku environmentálnej zát'áže v znení neskorších právnych predpisov.

Práve tu však nastáva problém s určením osoby, ktorá skutočne EZ spôsobila a mala by zodpovedať za jej odstránenie. Keďže v praxi sa vyskytlo množstvo prípadov, kedy pôvodcov EZ nebolo možné určiť, niektorí z nich už neexistovali, právna úprava musela ísť o niečo ďalej a zakotvila inštitút povinnej osoby. Povinnú osobu určuje okresný úrad v sídle kraja, keď pôvodca nie je známy, nie je možné ho určiť alebo zanikol bez právneho nástupcu. Pre prípady, kedy by bolo nespravodlivé požadovať od určených osôb zabezpečenie sanácie EZ a úhradu nákladov s tým spojených, zákon ustanovil zodpovednosť štátu, ktorý preberá zodpovednosť, aby sme sa tak vyhli situáciám, že za existujúcu EZ nebude možné určiť zodpovednú osobu a tým pádom by ani neprichádzal do úvahy ďalší proces spojený s jej odstránením.

Práve z dôvodu rozširujúcej sa kontaminácie, úbytku pôdy, ohrozovania zdrojov pitnej vody atď. sa SR rozhodla vo viacerých prípadoch prevziať zodpovednosť za existujúce potvrdené EZ, ktoré bolo potrebné akútne riešiť.

Typickým príkladom EZ, za ktorú prebral zodpovednosť štát je EZ v mestskej časti Bratislava-Vrakuňa. Jedná sa o starú skládku odpadov, kde sa v minulosti ukladali odpady rôzneho druhu, najmä odpady z chemického priemyslu. Na danej lokalite sa už niekoľko rokov nevykonáva činnosť, ktorá zapríčinila vznik EZ, avšak počas tohto obdobia sa kontaminácia spôsobená skládkovaním postupne rozširovala, čo spôsobilo degradáciu pôd v blízkom okolí, kontamináciu podzemných vôd a ohrozenie najväčšieho zdroja pitnej vody, Žitného ostrova.⁶⁹⁷ Zodpovedný subjekt za EZ nebolo možné identifikovať a keďže EZ bolo potrebné akútne začať riešiť, zodpovednosť prebral štát. Slovenská republika využije značnú časť finančných prostriedkov na pokrytie nákladov spojených so sanáciou predmetnej EZ z fondov EÚ.

V krajinách EÚ sa prístup k riešeniu EZ líši, napríklad niektoré krajiny využívajú na riešenie a financovanie EZ výlučne štátny rozpočet, napríklad Nemecko alebo Švédsko. Ďalšie krajiny majú vytvorené špeciálne fondy, ktorých príjmy sa využívajú na úhradu nákladov spojených so sanáciou EZ, napríklad Francúzsko alebo Rakúsko. Mnohé krajiny doposiaľ nemajú vytvorenú vhodnú informačnú základňu ohľadom znečistených území.

⁶⁹⁷ Informačný systém environmentálnych zát'aží. *Ministerstvo životného prostredia SR* [online]. MŽP SR, 2020 [cit. 21. 1. 2020].

Nemôžu tak efektívne pristúpiť k ich odstraňovaniu a zabezpečiť tak nižšie riziko degradácie pôd a ďalších zložiek životného prostredia.

Znečisťovanie pôd a EZ sú dve oblasti, ktoré spolu úzko súvisia. Opatrenia prijímané v jednej oblasti môžu výrazne napomáhať k zlepšovaniu stavu v druhej oblasti. V prípade EZ okrem prijatia osobitného predpisu, ktorý vytvoril základný právny rámec pre ich riešenie, sú významné strategické dokumenty prijímané na rôznych úrovniach. Najvýznamnejším strategickým dokumentom v súčasnosti je Štátny program sanácie environmentálnych zátŕaží (ďalej len ŠPS) prijatý s časovou účinnosťou na obdobie rokov 2016–2021 špeciálne pre oblasť EZ. Samotný dokument hneď v úvode upozorňuje na kontamináciu pôdy ako jeden z pretrvávajúcich problémov EÚ. Podľa ŠPS je v rámci EÚ kontaminovaných viac ako pol milióna lokalít. Štátny program sanácie je zameraný na stanovenie cieľov v oblasti EZ, čím sa má zároveň dosiahnuť lepší stav zložiek životného prostredia, medzi ktoré je zaradená aj pôda.

III.5.2 Návrh rámcovej smernice na ochranu pôdy

Na úrovni EÚ chýbajú v niektorých oblastiach záväzné predpisy, ktoré by aspoň v základe určovali jednotnejší postup a stanovili by pre členské štáty záväzky a povinnosti za účelom dosiahnutia pokroku, predovšetkým s cieľom vytvoriť podmienky a konkrétne nástroje pre riešenie výziev v oblasti ochrany životného prostredia. Jednou z takýchto oblastí je pôda a jej ochrana ako nevyhnutnej zložky životného prostredia.

Pôdu možno považovať za neobnoviteľný zdroj. Ako spoločnosť by sme s ňou mali hospodáriť a zaobchádzať udržateľným spôsobom, aby bolo možné pôdu naďalej efektívne využívať. Napriek celému radu činností, ktoré v podstate závisia od pôdy, neexistujú osobitné právne predpisy na úrovni EÚ o pôde. Na rozdiel od iných oblastí ako sú napr. voda alebo vzduch sa ochrana pôdy rieši nepriamo alebo len v rámci odvetvových politík, napríklad poľnohospodárstvo a lesné hospodárstvo, energetika, voda, zmena klímy, ochrana prírody, odpady a chemické látky.

Pokus o vytvorenie nástroja na ochranu pôd v rámci EÚ tu už bol, a to v podobe návrhu rámcovej smernice pre ochranu pôd, ktorý bol súčasťou Tematickej stratégie na ochranu pôdy EÚ (ďalej len „Stratégia“) zo septembra 2006. Stratégia upozorňuje na nevyhnutnú ochranu pôdy, na stav

degradácie pôdy, ktorá môže negatívne ovplyvňovať ďalšie oblasti, napr. biologickú diverzitu, kvalitu vôd, zmenu klímy, zdravotný stav obyvateľstva atď. Napriek rozdielnemu stavu kvality pôd v jednotlivých členských štátoch sa problém degradácie týka celej EÚ. Cieľom Stratégie je predovšetkým ochrana pôdy a jej udržateľné využívanie prostredníctvom zabránenia ďalšej degradácii, ochrana funkcií pôdy, obnovenie pôd postihnutých degradáciou a zabezpečenie komplexnejšieho prístupu k ochrane pôdy.⁶⁹⁸

Z uvádzaných dôvodov bola navrhnutá rámcová smernica na ochranu pôdy ako najvhodnejší prostriedok, ktorý by bol dostatočne pružný vzhľadom na dosahovanie cieľov v oblasti ochrany pôdy v celej EÚ.

Z návrhu smernice Európskeho Parlamentu a Rady ktorou sa ustanovuje rámec pre ochranu pôdy a ktorou sa mení a dopĺňa smernica 2004/35/ES (ďalej len „smernica“) vyplývalo viacero záväzkov pre členské štáty. Tým, že problematika degradácie pôdy zasahuje do viacerých oblastí, smernica ustanovila v čl. 3 povinnosť popísať a zhodnotiť vplyv jednotlivých sektorových politík na procesy degradácie pôdy v rámci jednotlivých štátov. Keďže funkcie pôdy sú ohrozené a cieľom Stratégie, ale aj samotného návrhu smernice bolo obmedziť ohrozovanie funkcií pôdy, čl. 4 smernice zakotvoval povinnosť prijímania preventívnych opatrení pre užívateľov pôdy tam, kde by hrozilo obmedzenie funkcií pôdy. Rovnako potom nadviazal čl. 5 smernice, ktorý sa týkal úpravy koncepcie zástavby, tzn. prispôbiť podmienky a rozloženie zástavby v súlade s ochranou funkcií pôdy a rovnako, aby nedochádzalo k úbytku produkčných pôd.

V súvislosti s degradáciou pôdy, ako celoeurópskym problémom, je nevyhnutné viesť evidenciu poškodených území. Smernica zavádzala povinnosť pre jednotlivé štáty identifikovať územia, kde prebieha alebo je pravdepodobnosť existencie niektorého z druhov degradácie pôdy, napr. erózie, salinizácia, zosuvy atď. Nadväzujúc na identifikáciu takýchto tzv. rizikových oblastí sa mali vypracovať programy opatrení, ktoré by viedli k obmedzeniu rizika identifikovaných oblastí a k naplneniu komplexných cieľov ochrany pôdy.⁶⁹⁹

⁶⁹⁸ Oznámenie Komisie Rade, Európskemu parlamentu, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov – Tematická stratégia na ochranu pôdy. In: *EUR-Lex* [právny informačný systém]. Úrad pro publikace Evropské unie [cit. 30. 5. 2020].

⁶⁹⁹ Článok 6 až čl. 8 návrhu Smernice Európskeho Parlamentu a Rady ktorou sa ustanovuje rámec pre ochranu pôdy a ktorou sa mení a dopĺňa smernica 2004/35/ES.

Ďalším rozsiahlym problémom je kontaminácia pôdy. Ako sme už v úvode naznačili, kontaminácia pôd je úzko prepojená s problematikou EZ. Návrh smernice preto zahŕňal aj túto problematiku a snažil sa začleniť opatrenia a povinnosti v súvislosti s elimináciou znečisťovania pôd, inventarizáciou a evidenciou, procesom odstraňovania znečistenia. Aj v rámci EÚ rezonuje problém s aplikáciou princípu znečisťovateľ platí, pretože v mnohých prípadoch nie je možné identifikovať subjekt zodpovednosti za znečistenie. Existujúce znečistenie, ktoré má dopad aj na ďalšie zložky životného prostredia, nielen pôdu a rovnako na zdravotný stav obyvateľstva, však nie je možné ignorovať z dôvodu nemožnosti určiť pôvodcu znečistenia a vyvodenia adekvátnej zodpovednosti. Preto návrh smernice smeroval k vytvoreniu tlaku na štáty riešiť situáciu kontaminovaných území, pri ktorých nie je možné identifikovať zodpovedný subjekt. Práve v systéme vyvodzovania zodpovednosti a v nastavení finančných mechanizmov pre sanáciu kontaminovaných území sa právne úpravy jednotlivých štátov odlišujú. Smernica by zabezpečila jednotnejší postup a lepší prehľad v problematike kontaminovaných území v EÚ.

V rámci SR je evidencia znečistených území zabezpečená predovšetkým prostredníctvom Informačného systému EZ, kam sú zaradené všetky lokality, kde znečistenie spôsobené ľudskou činnosťou s vplyvom na pôdu, vodu, horninové prostredie alebo s rizikom pre ľudské zdravie bolo potvrdené alebo existuje predpoklad, že daná lokalita je znečistená. Okrem Informačného systému EZ bol vytvorený aj Informačný systém prevencie a nápravy environmentálnych škôd, ktorý sa zameriava výlučne na oblasť environmentálnych škôd⁷⁰⁰ a register skládok odpadov, pretože skládky odpadov majú významný vplyv na životné prostredie a mnohé z nich sú dôvodom vzniku EZ.

Súčasťou zlepšovania celkového stavu životného prostredia nevynímajúc komplexnú problematiku ochrany pôd je zvyšovanie environmentálneho povedomia a výmena informácií. V období posledných rokov možno sledovať posun v postavení verejnosti pri presadzovaní ochrany životného prostredia. Adekvátne informovanosť verejnosti vedie k šetrnejšiemu

⁷⁰⁰ Ustanovenie § 20 zákona č. 359/2007 Z. z. o prevencii a náprave environmentálnych škôd a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších právnych predpisov.

prístupu a zaobchádzaniu so životného prostredia, čo v konečnom dôsledku postupne vedie k celkovému zlepšovaniu stavu životného prostredia. Návrh smernice sa nevyhol ani problematike informovanosti verejnosti v záujme trvalo udržateľného využívania pôdy. Okrem informačných povinností smerom k verejnosti, štáty mali zabezpečiť aj informačné povinnosti smerom k Európskej Komisii, najmä ohľadom prijatých opatrení, stavu rizikových oblastí, programov opatrení, ktoré vyplývajú z povinností stanovených smernicou a taktiež zabezpečiť výmenu informácií medzi jednotlivými členskými štátmi a zainteresovanými stranami.⁷⁰¹

Predložený návrh smernice predstavoval novú nádej v prijatie záväzného predpisu, ktorým by sa zvýšila ochrana pôd a zjednotili postupy v rámci celej EÚ. Po rokovaní členských štátov napokon k prijatiu rámcovej smernice pre ochranu pôdy nedošlo. Argumenty členských štátov boli rôzne. Niektoré štáty presadzovali názor, že ochrana pôdy je výlučne vnútroštátnou záležitosťou a nemá cezhraničný vplyv, preto by EÚ nemala svojou úpravou zasahovať do vnútroštátnej politiky ochrany pôdy a štáty by si mali upraviť legislatívu a prijať vhodné opatrenia v rámci svojich kompetencií.

Prijatím záväzného právneho aktu na úrovni EÚ vo forme smernice by mohlo dôjsť k narušeniu zásady subsidiarity a k zásahom do vnútroštátnej úpravy ochrany pôdy. Podľa čl. 5 Zmluvy o EÚ, ktorý upravuje, okrem iného, aj zásadu subsidiarity, môže EÚ konať v tých prípadoch, kedy daná oblasť nespadá do jej výlučnej právomoci iba vtedy, ak jednotlivé členské štáty nedokážu dostatočne upraviť danú oblasť a dosiahnuť navrhované ciele v rámci svojej úrovne, ale opatrenia prijaté na úrovni EÚ budú vhodnejšie a účinnejšie. Práve z dôvodov, že ochranu pôdy nebolo možné po dlhšiu dobu adekvátne podchytiť v rámci národných úprav jednotlivých členských štátov, sa skoncipoval návrh smernice, ktorý by zabezpečil jednotnejší a komplexnejší prístup k ochrane pôdy. Samotný návrh smernice upozorňoval, že členské štáty nie sú schopné dostatočne splniť ciele stanovené na ochranu pôdy, a preto sa návrh považoval za súladný so zásadou subsidiarity.

Navyše bola zo strany členských štátov kritizovaná disproporcionalita nákladov vzhľadom na minimálny prínos opatrení zavádzaných smernicou pre

⁷⁰¹ Články 15 až 17 návrhu Smernice Európskeho Parlamentu a Rady ktorou sa ustanovuje rámec pre ochranu pôdy a ktorou sa mení a dopĺňa smernica 2004/35/ES.

oblasť životného prostredia. Prijatie smernice by pre členské štáty znamenalo nárast povinností vo forme prijímania opatrení v súlade s cieľmi smernice, povinností súvisiacich s identifikáciou rizikových oblastí s degradáciou pôdy a výskytom kontaminovaných látok, informačné povinnosti atď.

Otázkou však naďalej zostáva, či si ochrana pôdy nezaslúži komplexnejšie opatrenia na úrovni EÚ, keďže opatrenia prijímané v rámci jednotlivých krajín sú očividne nedostatočné, a to i napriek nárastu nákladov a povinností smerom k členským štátom.

III.5.3 Čiastkový záver

Napriek tomu, že pôda sa považuje za nehnuteľnú, máme za to, že degradácia pôdy v jednom štáte môže spôsobiť následky siahajúce za hranice tohto štátu. Ako príklad uvádzame znečistené lokality v pohraničných oblastiach, kde sa znečistenie priesakmi cez pôdu dostáva do podzemných vôd a ich prúdením sa znečistenie rozširuje a dostáva sa za hranice daného štátu. Toto je napríklad problematika súvisiaca s už v úvode spomínanými EZ, ktoré významným spôsobom prispievajú k degradácii pôd, k oslabeniu či k strate ich funkcií a k celkovému úbytku pôd. Navyše dochádza ku kontaminácii podzemných vôd či k ohrozovaniu zdrojov pitnej vody, čo s určitosťou nie je len záležitosťou jedného štátu. Nepriaznivý stav pôd preto nemožno považovať vždy len za problém konkrétneho štátu, kde k degradácii pôd dochádza.

Niektoré štáty majú vlastnú legislatívu a opatrenia na ochranu pôd, avšak mnohé z týchto opatrení nie sú vzájomne kompatibilné s cieľom dosiahnuť lepší stav pôd. Rozdiely medzi národnými úpravami, najmä čo sa týka znečistených plôch a území vedú k viacerým komplikáciám, ktoré znemožňujú prijať komplexnejšie opatrenia na úrovni EÚ. Následne nie je možné zabezpečiť adekvátnu evidenciu kontaminovaných území, území, kde sa prejavuje degradácia pôd, území s potrebou akútnej rekultivácie, čo má za následok znemožnenie monitoringu a prijímania na to nadväzujúcich opatrení.

Navyše v súčasnosti musíme bojovať s pravdepodobne najväčším a najzávažnejším environmentálnym problémom, za ktorý sa označuje zmena klímy. Zmena klímy s určitosťou nie je problémom jednej alebo viacerých krajín, ale jedná sa o problém s celosvetovým dopadom. Zmena klímy má, okrem

iného, obrovský vplyv na pôdu, prispieva k jej úbytku, k zhoršovaniu kvality pôdných zdrojov, k strate jej základných funkcií. Už len z tohto hľadiska bude potrebné v boji proti klimatickej zmene vziať do úvahy komplexnú ochranu pôdy. Z nášho pohľadu, tak argument niektorých krajín o ochrane pôdy, ako výlučne vnútroštátnej záležitosti neobstoí a smerom do budúcnosti bude potrebné korigovať procesy práve z úrovne EÚ.

Na druhej strane je tiež potrebné počítať s pôdou ako s jedným z nástrojov, prostredníctvom ktorého je možné zmiernovať negatívne vplyvy klimatickej zmeny a zabezpečiť tak lepšiu adaptáciu. Napríklad sekvencia uhlíka v poľnohospodárskych pôdach, ktorá môže napomáhať k zmiernovaniu negatívnych vplyvov zmeny klímy, čo uvádza napríklad Kjótsky protokol k rámcovému dohovoru OSN o zmene klímy alebo Tematická stratégia EÚ na ochranu pôdy. Treba však vziať do úvahy fakt, že v Európe postupne dochádza k úbytku produkčnej pôdy, čo môže mať za následok zníženie kapacity na zachytávanie organického uhlíka. Osobitná správa IPCC o zmene klímy a pôde upozorňuje na degradáciu pôd, ktorá je spôsobená človekom a má za následok znížovanie schopnosti pôdy zachytávať uhlík, pričom sa predpokladá, že podobný dokonca ešte horší priebeh bude pokračovať.⁷⁰² Aj z tohto dôvodu je potrebné dbať na zachovanie kvalitnej pôdy smerom do budúcnosti a opätovne by sme chceli zdôrazniť, že sa nejedná o problematiku iba jedného štátu.

Veľmi podobne sa možno vyjadriť k otázke potravinovej bezpečnosti. Pokiaľ bude dochádzať k úbytku pôd, či už z dôvodu kontaminácie alebo iného druhu degradácie, budeme schopní zabezpečiť dostatok potravín pre našu populáciu? Samit FAO o potravinovej bezpečnosti upozornil na globálnu potravinovú krízu, ako jednu z najväčších hrozieb pre mier a bezpečnosť vo svete.

Slovenská republika napríklad v roku 2017 schválila zmenu Ústavy SR, čím došlo k sprísneniu ochrany pôdy. Článok 20 ods. 2 Ústavy SR bol doplnený o potravinovú bezpečnosť štátu, nakoľko si SR uvedomila problémy spočívajúce v právnej úprave pôdy s prepojením práve na potravinovú bezpečnosť štátu. Navyše bol doplnený čl. 44 ods. 4, kde pribudla

⁷⁰² GENSUO, Jia a Elena SHEVLIKOVA. Richard Land – climate interactions. In: SHUKLA, SKEA a kol., op. cit.

ochrana poľnohospodárskej a lesnej pôdy a pribudol nový odsek v znení: „*Poľnohospodárska pôda a lesná pôda ako neobnoviteľné prírodné zdroje požívajú osobitnú ochranu zo strany štátu a spoločnosti.*“⁷⁰³ Uvedenými zmenami došlo k obmedzeniu nadobúdania poľnohospodárskej pôdy a lesnej pôdy osobami, ktoré by pôdu nadobudli ale využívali by ju na iné ako poľnohospodárske účely, čím by postupne dochádzalo v rámci SR k úbytku poľnohospodárskej pôdy, znížila by sa poľnohospodárska produkcia a mohlo by dôjsť k ohrozeniu potravinovej bezpečnosti štátu.

Osobitnú právnu úpravu týkajúcu sa výlučne pôdy a jej ochrany nemajú viaceré štáty. Väčšinou sa jedná len o úpravy, ktoré sú súčasťou alebo nadväzujúce na úpravu iných zložiek životného prostredia. Aj vzhľadom na uvedené, prevládala snaha o prijatie úpravy na úrovni EÚ, ktorá by zabezpečila vyššiu mieru ochrany pôdy vzhľadom na hrozby vyplývajúce z aktuálneho stavu životného prostredia. Naďalej sa teda domnievame, že právna úprava ochrany pôdy len na vnútroštátnych úrovniach nie je dostatočná. Na riešenie problémov s kontamináciou či degradáciou pôdy nie sú niektoré štáty dostatočne stimulované. Ako dôvod vidíme práve chýbajúcu legislatívu vo forme nariadenia alebo smernice. Úpravu vo forme smernice pritom považujeme za pružnejšiu voči nariadeniu, keďže štátom je ponechaná istá voľnosť výberu prostriedkov na dosiahnutie smernicou stanovených cieľov.

Vzhľadom na všetky uvádzané hrozby ako je rozširovanie kontaminácie pôd, úbytok produkčných pôd, zmena klímy a jej vplyv na kvalitu a funkcie pôd, potravinová bezpečnosť atď. je potrebné si uvedomiť, že problémy s pôdou a jej právnou úpravou nemožno považovať len za problém jedného štátu, ale zväžiť prijatie komplexných opatrení, ktoré vytvoria dostatočný stimul na všetky zainteresované subjekty s cieľom pôdu chrániť a zachovať jej priaznivý stav smerom do budúcnosti.

III.6 Ochrana pôdy a prešupkové právo

V súčasnej dobe je jedným z veľkých a hojne diskutovaných tém pôda (predevším tá zemедělsky obhospodávaná), její ohrožení různými vlivy a naše možnosti k její ochraně. Půda je v době probíhající klimatické změny ohrožována různými riziky. Asi nejčastěji diskutované je ohrožení půdy

⁷⁰³ Článok 44 ods. 5 ústavného zákona č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky.

erozi, ať už větrnou nebo vodní, kdy v případě velkých such a následných přívalových dešťů spolu s nevhodným využíváním zemědělské půdy (pěstování nevhodných plodin v daných podmínkách) může docházet k erozi obrovského množství půdy.

Jinými rizikovými vlivy, které mohou ohrožovat půdu je samotné zemědělské obhospodařování půdy a s ním spojené užívání hnojiv a různých chemických preparátů (insekticidů apod.), stavební nebo průmyslová činnost.⁷⁰⁴

K zabránění působení negativních vlivů a případně k odstranění následků těchto vlivů působících na půdu byl přijat ZOZPF, který v základním ustanovení § 1 odst. 1 uvádí, že zemědělský půdní fond je: „*základním přírodním bohatstvím naší země, nenahraditelným výrobním prostředkem umožňujícím zemědělskou výrobu a je jednou z hlavních složek životního prostředí. Ochrana zemědělského půdního fondu, jeho zvelebování a racionální využívání jsou činnosti, kterými je také zajišťována ochrana a zlepšování životního prostředí.*“

Z výše uvedeného je zjevné, že zájem na ochraně zemědělské půdy je zájmem veřejným zahrnovaným pod ochranu životního prostředí.

Tato kapitola si klade za cíl upozornit na určité nedostatky současné právní úpravy v oblasti ochrany zemědělského půdního fondu ve vztahu k uplatňování odpovědnosti za přestupky. Kapitola vychází z reálné případové studie, kdy daná kauza a její důsledky inspirovaly autora k sepsání této kapitoly.

III.6.1 Skutkový stav

V rámci kontrolní činnosti prováděné Českou inspekcí životního prostředí (ČIŽP) bylo zjištěno, že obviněná (právní osoba) jakožto provozovatel výrobního areálu – betonárky v určitém časovém období, vnášela na pozemky, jež jsou součástí zemědělského půdního fondu betonový kal – kalové odpadní vody. Tyto odpadní vody byly na dané pozemky vnášeny v důsledku havárie betonárky, kdy vlivem závady na jímacích nádržích v areálu obviněné, vytekla z těchto nádrží na sousední pozemky zařazené do zemědělského půdního fondu odpadní voda.

Obviněná byla uznána vinou za spáchání přestupku dle ust. § 20a odst. 1 písm. e) ZOZPF a byl jí uložen správní trest ve formě pokuty, dále byla

⁷⁰⁴ Srovnej PEKÁREK, Milan In: JANČÁŘOVÁ, 2016, op. cit., s. 174 a násled.

obviněné v souladu s vyhl. č. 520/2005 Sb., stanovena povinnost uhradit náklady řízení paušální částkou ve výši 1.000 Kč. Zároveň byl daným rozhodnutím poškozený (vlastník pozemků zasažených betonovým kalem) odkázán s uplatněným nárokem na náhradu škody na soud či jiný orgán veřejné moci. Náklady poškozeného spojené s uplatňováním náhrady škody za obviněným nebyly poškozenému přiznány.

Na základě odvolání obviněné o věci rozhodovalo Ministerstvo životního prostředí jakožto odvolací správní orgán, které podané odvolání zamítlo a rozhodnutí ČIŽP v této věci v plném rozsahu potvrdilo.

III.6.2 Ke skutkové podstatě přestupku dle ust. § 20a odst. 1 písm. e) ZOZPF

ZOZPF ve svém ustanovení § 3 odst. 2 uvádí, „*Je zakázáno do zemědělské půdy nebo na ni je zakázáno vnášet jiné látky nebo přípravky, než umožňují zvláštní právní předpisy.*“ V návaznosti na toto ustanovení obsahuje ZOZPF v § 20a odst. 1 písm. e) skutkovou podstatu přestupku, kterého se dopustí ta právnická osoba tím, že „*v rozporu s § 3 odst. 2 vnáší jiné než povolené látky nebo přípravky do zemědělské půdy nebo na ni.*“

V případové studii byla obviněná právnická osoba uznána vinnou za spáchání tohoto přestupku.

Pokud se zaměříme blíže na výše uvedenou skutkovou podstatu, lze uvést, že můžeme tento přestupek klasifikovat jako tzv. ohrožovací, který znamená vyvolání stavu, který představuje pro objekt přestupku (v tomto případě zemědělskou půdu) hrozbu jeho poruchy neboli stav nebezpečí.⁷⁰⁵ Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb. o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich uvádí, že „*Na rozdíl od účinku jako fakultativního znaku skutkové podstaty přestupku má každý přestupek následek (porušení nebo obrožení zájmů, které jsou jeho objektem), i když nebývá ve skutkové podstatě výslovně určen. Pro přestupky je typické, že následek je zpravidla dán již samotným faktem protiprávního jednání, které porušuje konkrétní právní povinnost, jejímž nedodržením je porušen i zájem společnosti, který má být zajištěn právě splněním dané povinnosti. Proto je počátek běhu promlčecí doby stanoven od ukončení jednání, tedy od porušení právní povinnosti.*“

⁷⁰⁵ JEMELKA, Luboš a Pavel VETEŠNÍK. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 48.

Judikatura k ohrožovacím přestupkům uvádí shodně, že „*podstatou ohrožovacího přestupku je, že k jeho dokonání postačuje ohrožení chráněného zájmu.*“⁷⁰⁶ K naplnění skutkové podstaty ohrožovacích přestupků tedy dochází bez ohledu na následek jednání/opomenutí pachatele.

V rozebírané kauze tedy došlo k naplnění skutkové podstaty přestupku již samotnou přítomností betonového kalu na pozemcích, jež jsou zařazeny do zemědělského půdního fondu bez ohledu, zda k samotnému poškození zemědělského půdního fondu došlo.

Z výše uvedeného je tedy zjevné, že reakce státní správy v oblasti ochrany zemědělského půdního fondu byla v této věci adekvátní a v souladu se zákonem.⁷⁰⁷

III.6.3 K ochraně zemědělského půdního fondu skrze přestupky a opatření k nápravě

Jak již bylo uvedeno výše, smyslem a účelem ZOZPF je, jak již i z názvu přímo vyplývá, ochrana půdy jako nenahraditelné složky životního prostředí. K tomuto užívá ZOZPF vícero institutů, kdy mezi ně patří i skutkové podstaty přestupků.

Mímoto ZOZPF v ust. § 3c zakotvuje tzv. opatření k nápravě v případě, kdy jsou porušeny zásady ochrany zemědělské půdy stanovené v ust. § 3 ZOZPF a zemědělská půda je znečištěna nebo ohrožena erozí.^{708,709}

V rozebírané kauze správními orgány žádná opatření k nápravě znečištění zemědělské půdy uložena nebyla, a to ani jako nápravné opatření podle zákona o předcházení ekologické újmě a její nápravě.

V dané situaci si autor této kapitoly klade otázku, proč daná opatření k nápravě ve smyslu ust. § 3c ZOZPF obviněné uložena nebyla, když je ZOZPF jako

⁷⁰⁶ Rozsudek NSS ze dne 25. 8. 2016, č. j. 9 As 172/2015-67.

⁷⁰⁷ K odpovědnosti za přestupky v ochraně životního prostředí blíže také PEKÁREK, Milan, In: JANČÁŘOVÁ, Ilona, Jana DUDOVÁ, Jakub HANÁK a kol. *Právo životního prostředí: Obecná část*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2016, s. 590 a násl.; PEKÁREK, Milan. In: JANČÁŘOVÁ, 2016, op. cit., s. 179 a násl.

⁷⁰⁸ Je vhodné uvést, že dle ust. § 3c odst. 5 ZOZPF se opatření k nápravě neuloží, pokud bylo k nápravě ekologické újmy vydáno rozhodnutí o uložení nápravného opatření podle zákona č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmě a o její nápravě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

⁷⁰⁹ PEKÁREK, Milan, In: JANČÁŘOVÁ, 2016, op. cit., s. 176.

následek znečištění zemědělské půdy předpokládá a umožňuje např. uložení agrotechnických opatření, odčerpání rizikových prvků atp.

Autor se domnívá, že pro uložení opatření k nápravě ve smyslu výše citovaného ustanovení je nutné, aby správní orgán, který tato opatření ukládá, prokázal původci znečištění, že zemědělská půda byla skutečně znečištěna a že ke znečištění této půdy došlo v důsledku (příčinné souvislosti) porušení povinností stanovených v § 3 ZOZPF ze strany původce.

Nicméně právní úprava odpovědnosti za přestupky v oblasti ochrany zemědělského půdního fondu, je postavena na konstrukci ohrožovacích přestupků, kdy k naplnění skutkové podstaty určitých přestupků postačuje pouze ohrožení objektu (zemědělské půdy), nikoliv její poškození.

Vzhledem k této skutečnosti se státní správa v rámci šetření a projednávání těchto přestupků zaobírá pouze zjištěním porušení zákazů stanovených v ust. § 3 ZOZPF a nezjišťuje dále zda, a případně nakolik byla zemědělská půda znečištěna.

Argumentace pro výše uvedenou právní konstrukci je na jednu stranu vcelku logická. Pokud by správní orgán měl za úkol při prokazování odpovědnosti za přestupek dle ust. § 20a odst. 1 písm. e) ZOZPF zjistit, zda a nakolik došlo ke znečištění zemědělské půdy látkami vnesenými na půdu pachatelem v rozporu s ust. § 3 ZOZPF, dostal by se do nezáviděníhodné situace, kdy by měl povinnost prokázat skutečnost, k jejímuž zjištění nebude mít většinou pravděpodobně dostatečné znalosti a pro jejíž zjištění bude nutné provést ve většině případů průzkum sondami a následný laboratorní rozbor, k čemuž nebude technicky ani personálně vybaven.

Lze se tedy domnívat, že daná právní konstrukce má zjednodušit prosazování ochrany zemědělského půdního fondu a případně zabránit tomu, aby se pachatelé přestupků v této oblasti vyhnuli odpovědnosti z důvodu nedostatečného vybavení na straně státní správy, případně rozporováním prováděných důkazů (prokázáním skutečného znečištění zemědělské půdy) a následné zastavení řízení v souladu se zásadou *in dubio pro reo*.

Nicméně autor se domnívá, že daná konstrukce uplatňování odpovědnosti působí dvousečně. Správní orgán při šetření a projednávání přestupků dle ust. § 20a odst. 1 písm. e) ZOZPF nemá povinnost zjistit a pachateli

prokázat, že v příčinné souvislosti s jeho jednáním došlo ke znečištění zemědělské půdy látkami, které do půdy pachatel vnesl. S touto skutečností, je však spojen fakt, že správní orgán pro uplatnění odpovědnosti pachatele za spáchání přestupku zjistí skutkový stav toliko co do skutečnosti, zda je v půdě přítomna látka, která zde nemá co dělat, k čemuž většinou (jakož i v rozebírané kauze) postačuje provedení vizuální kontroly předmětného pozemku a není třeba provádět další šetření (sondy a např. následná laboratorní šetření).

Z uvedené skutečnosti je patrné, že správní orgán výše naznačeným postupem nebude schopen dostatečně zjistit, zda a (především) do jaké míry došlo ke znečištění zemědělské půdy (míra kontaminace, množství poškozené půdy atp.) a v návaznosti na to uložit odpovídající opatření k nápravě.

Jak již bylo uvedeno výše, správní orgán v rozebírané kauze opatření k nápravě neuložil a lze se domnívat, že tak neučinil z důvodu stojících na jeho straně, jelikož při postupu při projednávání přestupku v souladu se zákonem neměl možnost zjistit dostatečně rozsah škod, které pachatel svým jednáním způsobil.

III.6.4 Dílčí závěr

Právní úprava ochrany zemědělské půdy obsažená v ZOZPF vykazuje určité nedostatky způsobující stav, kdy pachatel přestupku bude potrestán uložením správního trestu za spáchaný přestupek, nicméně bez uložení opatření k nápravě státní správa nezajistí, že zemědělská půda, k jejíž ochraně je daná právní úprava vytvořena, zůstane znečištěna.

Konstrukce uplatňování odpovědnosti za přestupky podle ZOZPF tedy dle autora zajišťuje ochranu zemědělského půdního fondu pro futuro skrze ukládání správních trestů, které mají pachatele odradit od opakovaného páchání daného přestupku do budoucna, nicméně k ochraně zemědělské půdy již poškozené protiprávní činností pachatele nepřispívá. Zkrátka řečeno, pachateli je uložena pokuta, nicméně znečištění v zemědělské půdě zůstává i nadále.

IV PRÁVNÍ NÁSTROJE K OCHRANĚ PŮDY PŘI ZEMĚDĚLSKÉM HOSPODAŘENÍ

IV.1 Ochrana zemědělské krajiny ve vazbě na strukturu zemědělských subjektů

První sdělení obsažené ve Zprávě o stavu životního prostředí České republiky 2017 v kapitole věnující se půdě a zemědělství zní následovně: „*Dlouhodobým problémem zemědělské krajiny jsou velké půdní bloky, které vznikly již ve 2. polovině 20. století v důsledku intenzifikace zemědělství a pěstování jedné plodiny na velké ploše. Nevhodné hospodaření vede k degradaci půdy, jako je utužování půdy, eroze, ztráta živin, úbytek organické hmoty a akumulace škodlivých látek (ze zemědělské a průmyslové činnosti).*“⁷¹⁰ Ačkoli je tato skutečnost v médiích i na jednáních mezi odborníky zdůrazňována dlouhodobě a často, stále se jedná o jeden z problémů, který se z různých důvodů nedaří uspokojivě řešit.

Ať už potřebné změny brzdí cokoli, čas běží a mezitím se hromadí zprávy o úbytku biodiverzity v české krajině, o postupující erozi zemědělské půdy, jakož i o nepřipravenosti krajiny na nastupující hrozby související se změnou klimatu. Problematika příčin a důsledků velkých půdních bloků v České republice je tak stále aktuální. Rekapitulace základních informací týkajících se struktury a velikosti zemědělských subjektů v České republice může přispět k dotvoření užitečného rámce pro pochopení kontextu těchto problémů, případně i rozšířit či zpřesnit úvahy o jejich možném řešení. Pozornost této kapitoly⁷¹¹ je proto v první řadě zaměřena právě na tyto otázky a dále pak na problematiku právní ochrany přírody v zemědělské krajině. Další související otázky (reakce na změnu klimatu, erozní ohrožení půdy) jsou rozebrány na jiných místech této publikace.

IV.1.1 Struktura zemědělských subjektů v České republice

Podle dat Statistického úřadu Evropské unie z roku 2016 drží Česká republika rekord v průměrné výměře zemědělské plochy obhospodařované jedním

⁷¹⁰ Zpráva o stavu životního prostředí 2017. *Mzp.cz* [online]. Praha: Ministerstvo životního prostředí, 2018 [cit. 30. 5. 2020].

⁷¹¹ Kapitola vznikla v rámci projektu GAUK č. 540119 „Právní aspekty ochrany přírody a krajiny při umisťování staveb pozemních komunikací“ řešeného na Právnické fakultě Univerzity Karlovy.

zemědělským subjektem, a to s průměrnou výměrou o velikosti 130,2 ha. S odstupem za námi pokulhává Velká Británie s 90,1 ha v průměru. Průměrná výměra zemědělské plochy obhospodařované jedním zemědělským subjektem v rámci celé Evropské unie (EU) je přitom pouze 16,6 ha.⁷¹²

Údaj o přibližně 130 ha zemědělské plochy připadající na jeden zemědělský subjekt je oblíbenou zajímavostí uváděnou v člancích zabývajících se českým zemědělstvím. Při pohledu na podrobnější data se však můžeme dozvědět více. Podle dat Českého statistického úřadu získaných při strukturálním šetření v zemědělství v roce 2016 hospodaří v České republice jakožto „zemědělské subjekty“ 23 402 fyzických osob a 3 123 právnických osob. Na zemědělské subjekty – fyzické osoby přitom připadá 1 040 124 ha obhospodařované půdy, zatímco na zemědělské subjekty – právnické osoby připadá 2 416 521 ha.⁷¹³ Tedy, jeden zemědělský subjekt – fyzická osoba obhospodařuje v průměru 44 ha zemědělské plochy, zatímco zemědělský subjekt – právnická osoba obhospodařuje v průměru 774 ha (!).⁷¹⁴

První významnou otázkou, která v této souvislosti vyvstává, je, co přesně je myšleno pod pojmem „zemědělský subjekt“. V úvodní kapitole strukturálního šetření Český statistický úřad uvádí následující: „*Zemědělským subjektem se rozumí technicko-hospodářská jednotka, která podléhá jednotnému řízení a provádí činnosti podle Klasifikace ekonomických činností (CZ-NACE) jako svou primární nebo sekundární činnost. Tyto činnosti jsou: pěstování plodin jiných než trvalých (01.1), pěstování trvalých plodin (01.2) včetně produkce vína z brožů pocházejících z vlastní produkce, množení rostlin (01.3), živočišná výroba (01.4), smíšené hospodářství (01.5), podporné činnosti pro zemědělství a posklizňové činnosti (01.6).*“⁷¹⁵ Dále uvádí, jaké činnosti zahrnuté nejsou. Pojem jednotného řízení blíže nespecifikuje.

V dalších statistikách jsou zemědělské subjekty podle právní formy rozdělovány na fyzické osoby a právnické osoby. Právnické osoby jsou pak

⁷¹² CAP context indicators 2014–2020. *Evropská komise* [online]. 2018 update, s. 69 [cit. 20. 1. 2020]; Většina zemědělských subjektů v Evropské unii je malá – v roce 2016 obhospodařovaly 2/3 z nich méně než 5 ha zemědělské plochy, naopak více než 50 ha zemědělské plochy obhospodařovalo v roce 2016 pouze 6,7 % subjektů. Ibid., s. 66.

⁷¹³ Zemědělské subjekty podle právních forem. ČSÚ [online]. [cit. 20. 1. 2020].

⁷¹⁴ Souhrnná informace o zemědělských subjektech v roce 2016. ČSÚ [online]. [cit. 20. 1. 2020].

⁷¹⁵ Úvod – 1.2 Definice zemědělského subjektu. ČSÚ [online]. [cit. 20. 1. 2020].

rozčleněny dále na obchodní společnosti (společnosti s ručením omezeným a akciové společnosti) a družstva. Statistiky se naopak nezmiňují o koncernu jakožto specifické formě jednotného řízení skupiny obchodních společností. K dotazu, zda strukturální šetření pracuje s koncerny, mi bylo sděleno následující: „*Pro účely statistického strukturálního šetření v zemědělství bereme jednotné řízení podniku v obecném slova smyslu – jako řízení, které má koncepci a je koordinováno vedoucí osobou. Jednotlivé subjekty / podniky / fyzické osoby vstupují do šetření na základě prahových hodnot bez ohledu, zda tvoří skupiny podniků nebo koncerny.*“⁷¹⁶

To, že některé obchodní společnosti jsou řízeny jednotně v rámci koncernu, tedy ve strukturálním šetření zohledněno není, což je třeba mít při studiu statistických dat týkajících se struktury zemědělských subjektů na paměti. Pokud jde o ony prahové hodnoty, byly podle Českého statistického úřadu „[p]ro Strukturální šetření v zemědělství 2016 [...] stanoveny prahy na takové úrovni, aby se vyloučily jen nejmenší zemědělské subjekty, které tvoří celkem nejvýše 2 % obhospodařované zemědělské půdy a nejvýše 2 % z celkového počtu dobytčích jednotek.“⁷¹⁷ Těmito prahovými hodnotami jsou 5 ha obhospodařované zemědělské půdy vlastní nebo najaté, nebo 1 ha sadů, nebo 3 500 m² vinic, nebo součtová plocha zeleniny, jahod a květín od výměry 2 500 m², nebo chov 5 kusů skotu, nebo 10 kusů prasat, nebo 10 kusů koz a ovcí, nebo chov 100 kusů drůbeže včetně běžců.⁷¹⁸

S vědomím výše uvedeného lze data o průměrné rozloze zemědělské půdy obhospodařované zemědělskými subjekty rozčlenit o stupeň podrobněji. Pak se mimo jiné ukazuje, že podle výsledků strukturálního šetření z roku 2016 je průměrná výměra zemědělské plochy obhospodařované společnostmi s ručením omezeným 457 ha, zatímco akciovými společnostmi 1 390 ha (!) a družstvy 1 331 ha (!).⁷¹⁹ Akciové společnosti a družstva přitom v roce 2016 dohromady obhospodařovaly 1 531 049 ha české zemědělské půdy, což je téměř polovina (přesněji 44,3 %) celkové výměry obhospodařované všemi zemědělskými subjekty dohromady (3 456 646 ha). Téměř polovinu zemědělské plochy v České republice tedy obhospodařují subjekty, které hospodaří

⁷¹⁶ Výňatek z odpovědi ČSÚ, oddělení informačních služeb, ze dne 18. 11. 2019 zaslané v reakci na dotaz položený formou webového formuláře.

⁷¹⁷ Úvod – 1.2 Definice zemědělského subjektu. ČSÚ [online]. [cit. 20. 1. 2020].

⁷¹⁸ Ibid.

⁷¹⁹ Srovnání výsledků FSS 2016 a Agrocenzu 2000. Zemědělské subjekty a jejich právní formy. ČSÚ [online]. [cit. 20. 1. 2020].

v průměru na více než 1 300 ha zemědělské plochy – to je desetkrát více než celková průměrná rozloha, která se nejčastěji uvádí.

Podobné výsledky přináší také studie zaměřující se na rozčlenění zemědělských subjektů do tříd ekonomické velikosti, tj. podle celkové hodnoty standardní produkce subjektu. „*Přestože se jedná o nejméně zastoupenou skupinu, je v rámci velkých zemědělských podniků [...] soustředěna podstatná část zemědělské produkce ČR. Tyto podniky obhospodařují 66 % z celkové výměry zemědělské půdy a v přepočtu na dobytčí jednotky se podílí 76 % na celkovém počtu chovaných hospodářských zvířat. Opačná situace je u malých zemědělských subjektů, z převážné většiny fyzických osob, které jako nejpočetněji zastoupená velikostní skupina hospodáří pouze na 5 % zemědělské půdy ČR s podílem 4 % z celkového počtu chovaných hospodářských zvířat.*“⁷²⁰ Co do početnosti je přitom ze všech zemědělských podniků oněch velkých přibližně 7 %, středních 33 % a malých 60 %.⁷²¹

IV.1.2 Zemědělská půda vlastní a pronajatá

Je zřejmé, že velké zemědělské subjekty s vysokou výměrou obhospodařované zemědělské plochy nevlastní veškerou půdu, na které podle výše uvedených statistik hospodaří. Naopak, podstatnou část si zpravidla pronajímají, resp. propachtovávají (dle „staronové“ terminologie používané ObčZ). To je taktéž problémem, na který se v případě českého zemědělství často upozorňuje, zejména s odkazem na to, že subjekt, který nehospodaří „na svém“, nemusí mít zájem hospodařit dlouhodobě udržitelně s ohledem na stav zemědělské půdy i okolní krajiny.

Data Českého statistického úřadu z roku 2016 ukazují, že k tomuto roku vlastní zemědělskou půdu využívaly zemědělské subjekty (v souhrnu) jen z 26,9 %, zbývajících 73,1 % měly pronajatých. V případě právnických osob tvořil podíl pronajaté půdy 82,2 %, v případě fyzických osob 52,1 %. Podíl pronajaté půdy přitom z pochopitelných důvodů klesá s klesající velikostí zemědělského subjektu – velké zemědělské subjekty si pronajímají více zemědělské půdy než malé: „*Ve velikostní kategorii do 3 ha vlastnily subjekty 80,4 % zemědělské půdy, zatímco ve velikostní kategorii nad 2 000 ha to bylo pouze 18,0 % půdy.*“⁷²²

⁷²⁰ Struktura zemědělských podniků vyjádřená ve třídách ekonomické velikosti. ČSÚ [online]. [cit. 20. 1. 2020].

⁷²¹ Ibid.

⁷²² Srovnání výsledků FSS 2016 a Agrocenzu 2000. Zemědělské subjekty a jejich právní formy. ČSÚ [online]. [cit. 20. 1. 2020].

Podíl vlastní půdy oproti půdě pronajaté (propachtované) v České republice s postupem času stoupá – oproti roku 2000 se procento vlastní půdy zvýšilo u fyzických osob (o 21,9 p. b.) i u právnických osob (o 16,5 p. b.).⁷²³ Nicméně i tak Česká republika v rámci EU stále patří mezi státy s nejvyšším podílem pronajaté zemědělské půdy. V roce 2013 představoval v průměru EU (bez Chorvatska) podíl pronajímané půdy v zemědělství 43,1 %. „*Nejvyšší podíl pronajaté půdy vykázaly v roce 2013 zemědělské podniky na Slovensku (78,8 %) a na Maltě (78,8 %), dále ve Francii (78,1 %), v Česku (74,3 %) a v Bulharsku (66,1 %).*“⁷²⁴

IV.1.3 Příčiny a vývoj – historický exkurz

Byť souvislost lze z čísel značících výměry zemědělské plochy průměrně obhospodařované jedním zemědělským subjektem vytušit, sama o sobě tato data nezodpovídají v úvodu naznačenou otázku, totiž proč se v současnosti v České republice stále hospodáří na oněch velkých půdních blocích. Odpověď na tuto otázku je podmíněna historickými souvislostmi, kterými české zemědělství procházelo již od poloviny 20. století – procesy kolektivizace a intenzifikace zemědělství, po roce 1989 pak opačnými transformačními procesy vč. restitucí a privatizací. Tyto okolnosti je proto třeba alespoň ve stručnosti popsat.⁷²⁵

Co se vzniku velkých půdních bloků týče, stačí na tomto místě zrekapitulovat a doplnit to, co již bylo uvedeno v úvodu této kapitoly ve výňatku ze Zprávy o stavu životního prostředí České republiky: velké půdní bloky vznikly ve 2. polovině 20. století v důsledku intenzifikace zemědělství a pěstování jedné plodiny na velké ploše. Intenzifikace zemědělství byla jedním z cílů zemědělské kolektivizace, v jejímž rámci docházelo ke sdružování zemědělských pozemků do jednotných zemědělských družstev (JZD).⁷²⁶ Již

⁷²³ Ibid.

⁷²⁴ Situační a výhledová zpráva – půda. *eAgri* [online]. Praha: Ministerstvo zemědělství, 2018, s. 87 [cit. 30. 5. 2020].

⁷²⁵ Podrobněji a v širším kontextu srov. literaturu zabývající se specificky touto problematikou, např. HRABA, Zdeněk. *Kolektivizace a transformace československého zemědělství v letech 1945–2004. Právně normativní pohled*. Praha: Nakladatelství Vladimír Lelek, 2013.

⁷²⁶ Rolníci vstupovali do jednotných zemědělských družstev a sdružovali do nich své pozemky, čímž byla podstatně omezena jejich možnost s těmito pozemky dále disponovat či na nich samostatně hospodařit (byť vlastnictví k pozemkům bylo formálně zachováno). Podrobněji např. HRABA, 2013, op. cit., s. 117 a násled.

v JZD II. typu byla jako prostředek k dosažení cíle maximalizace zemědělských výnosů vyžadována společná rostlinná výroba, což předpokládalo mimo jiné rozsáhlé hospodářsko-technické úpravy pozemků – zejména rozorání mezí a scelování pozemků.⁷²⁷

Důsledky pro českou krajinu shrnuje Dejmal následovně: „Bylo tak rozoráno 450 000 ha luk, 240 000 ha mezí, 50 000 ha remízků, víc jak dvě třetiny polních cest a zlikvidováno kolem 45 000 km liniové zeleně. Odhaduje se, že tak bylo vykáceno několik desítek milionů stromů a sta miliony metrů čtverečních keřových porostů. Průměrná velikost pozemků se zvětšila téměř stokrát – z 23 arů v roce 1948 na 20 ha k roku 1990. Byla také vysušena převážná část mokrých a napřimena a technicky upravena většina potoků a borních toků řek. To většinou v souvislosti s plošným odvodněním, které postihlo přes 1,5 milionu ha.“⁷²⁸

Pokud jde o strukturu subjektů na těchto pozemcích hospodařících, zpočátku rostl počet JZD a státních statků, a tak i plocha zemědělské půdy, kterou v souhrnu obhospodařovaly. V šedesátých letech nicméně započal proces koncentrace československého zemědělství co do počtu subjektů v něm působících. Od té doby lze proto sledovat úbytek počtu JZD, ovšem za současného zvyšování průměrné výměry zemědělské plochy těmito subjekty obhospodařované. V roce 1989 je zaznamenáno 1 024 JZD, přičemž průměrná výměra obhospodařované půdy na jedno JZD byla 2 563 ha zemědělské půdy. Státních statků bylo v tomto roce 174, přičemž průměrná výměra půdy jimi obhospodařované činila 6 259 ha zemědělské půdy.⁷²⁹ JZD v roce 1989 obhospodařovala přibližně 67,8 % zemědělské půdy, státní sektor hospodařil na 30,9 % a pouze zbylých 1,3 % zemědělské půdy bylo obhospodařováno samostatně hospodařícími zemědělci a drobnými držiteli půdy.⁷³⁰

Po pádu socialistického režimu nemohlo socialistické kolektivní zemědělství jako takové přežít. JZD se proto musela transformovat a současně byl

⁷²⁷ HRABA, 2013, op. cit., s. 78–79.

⁷²⁸ DEJMAL, Ivan. Co s evropskou kulturní krajinou na konci dvacátého století? In: HÁJEK, Tomáš a Karel JECH (eds.). Kulturní krajina aneb proč ji chránit?: téma pro 21. století. *Ministerstvo životního prostředí* [online]. Praha, 2000 [cit. 20. 1. 2020].

⁷²⁹ HRABA, 2013, op. cit., s. 140 a s. 175. Na straně 175 Hraba uvádí mírně odlišné údaje týkající se počtu JZD. V textu citovaná data jsou proto převzata přímo z publikace odkazované webové stránky. Dostupné z: <http://www.geografie.webzdarma.cz/transformace.htm> [cit. 20. 1. 2020].

⁷³⁰ Ibid., s. 140 a s. 175.

zahájen proces restituční půdy původním vlastníkům a proces privatizace státního majetku.⁷³¹ V důsledku těchto změn záhy došlo k proměně vlastnické i uživatelské struktury v zemědělství. Data z Agrocenzu 1995 ukazují, že již v tomto roce na české zemědělské půdě hospodařila řada subjektů fyzických osob, obchodních společností i družstev. Od té doby lze sledovat postupný nárůst výměry zemědělské plochy obhospodařované obchodními společnostmi, zatímco plocha obhospodařovaná družstvy postupně klesá.⁷³²

Přesto se však dnes, tj. 30 let po zahájení výše naznačených transformačních procesů, stále hospodaří na velkých půdních blocích. Jak trefně poznamenává Hřaba, „[t]ato politická změna [pád socialistického režimu – pozn. aut.] neznamenala návrat k zemědělské malovýrobě, ale naopak k využití nových forem velkovýroby, ke kterým právě někdejší kolektivizace poskytla výchozí prostor.“⁷³³ Zemědělská půda se sice v rámci procesu restituční z velké části vrátila původním vlastníkům, příp. jejich potomkům, nicméně mnozí z nich již na navrácené půdě z různých důvodů nemohli nebo nechtěli začít sami hospodařit, a proto ji zpravidla pronajali jinému (většímu) zemědělskému subjektu. Tyto větší zemědělské subjekty přitom ke svému hospodaření využívají strukturu sceňných zemědělských pozemků.

IV.1.4 Farmland Rental Paradox

K osvětlení kontextu vývoje struktury zemědělských subjektů po roce 1990, kdy po restituci půdy původním vlastníkům vesměs nedošlo k návratu k hospodaření těchto vlastníků na drobnějších plochách, je užitečné zmínit paradox, který nedávno popsali tým autorů z Fakulty životního prostředí České zemědělské

⁷³¹ BIČÍK, Ivan a Vít JANČÁK. *Transformační procesy v českém zemědělství po roce 1990*. Praha: Univerzita Karlova, Přírodovědecká fakulta, 2005, s. 53–55; Obchodní společnosti a družstva po roce 1989 vznikaly zpravidla transformací jednotných zemědělských družstev či privatizací státních podniků – vesměs se tak nejedná o nové struktury. V širším kontextu srov. zejména celé upozornění autorů týkající se transformace zemědělských subjektů uvedené v posledním odstavci kapitoly 5.3 citované publikace (s. 54–55).

⁷³² Srov. Strukturální výsledky za zemědělství ČR – analytické vyhodnocení – 2003. ČSÚ [online]. [cit. 20. 1. 2020]; a dále Situační a výhledová zpráva Půda. Ministerstvo zemědělství [online]. Praha: Ministerstvo zemědělství, 2018, s. 63 [cit. 26. 7. 2020]; Bičík a Jančák blíže uvádějí: „V období po roce 1995 je patrný výrazný přesun od družstevní formy vlastnictví k formě obchodních společností. Většinou jde o ‚formální‘ změnu, kdy hospodařící subjekt zůstává ‚de facto‘ nezměněn, ‚de iure‘ dochází ke změně družstevního vlastnictví v akciovou společnost nebo ve společnost s ručením omezeným. To je dáno jednodušším způsobem vedení podniku, který umožňuje právě formu obchodní společnosti.“ BIČÍK, JANČÁK, 2005, op. cit., s. 53.

⁷³³ HRABA, 2013, op. cit., s. 290.

univerzity v Praze.⁷³⁴ Data uváděná v předchozích částech této kapitoly se vztahovala výhradně k subjektům hospodařícím v zemědělství a bylo také uvedeno, že si tyto subjekty velice často půdu k hospodaření pronajímají (propachtovávají). Zde je však třeba vzít v potaz také to, jaká je ve skutečnosti vlastnická struktura zemědělských ploch v České republice. Souhrnné přehledy o půdním fondu z údajů katastru nemovitostí totiž ukazují, že jednotlivé zemědělské parcely jsou v České republice v průměru velice malé – v roce 2009 měla parcela zemědělského pozemku v průměru 0,54 ha,⁷³⁵ v roce 2018 pak již jen 0,39 ha.⁷³⁶

Popisovaný jev byl pojmenován jako *Farmland Rental Paradox*. Spočívá v tom, že „velmi malé parcely mají tendenci vytvářet velké produkční bloky v důsledku jejich nájímání většími zemědělskými subjekty, a tak významně homogenizovat strukturu krajiny. Velikost pozemku stanovená jako prahová hodnota pro tento jev je 1,07 ha. Pod touto prahovou hodnotou, čím menší byly parcely, tím větší byly bloky, které vytvářely.“⁷³⁷ Autoři předmětné studie uvádí, že průměrná zemědělská plocha na jednoho vlastníka v České republice tvoří přibližně 2,7 ha, nicméně bývá dále rozdrobená na více než 6 parcel, proto je průměr jedné zemědělské parcely pouze přibližně 0,4 ha. Česká republika tak patří mezi země s nejvyšší mírou fragmentace co do vlastnictví půdy, současně se v ní ale hospodáři na největších půdních blocích. Tato disproporce je podle autorů studie možná zejména ve vazbě na abnormální míru pronajatosti půdy.⁷³⁸ „Rozptýlené, příliš malé parcely přestávají být životaschopné pro individuální hospodaření a vlastníci se cítí nuceni tyto parcely pronajmávat větším subjektům hospodařícím na sousedních pozemcích.“⁷³⁹

⁷³⁴ Viz SKLENÍČKA, Petr, Vratislava JANOVSÁ, Miroslav ŠÁLEK, Josef VLASÁK a Kristina MOLNÁROVÁ. The Farmland Rental Paradox: Extreme land ownership fragmentation as a new form of land degradation. *Land Use Policy* [online]. 2014, roč. 38, s. 587–593 [cit. 20. 1. 2020].

⁷³⁵ Souhrnné přehledy o půdním fondu z údajů katastru nemovitostí České republiky 2010. ČÚZK [online]. Praha: Český úřad zeměměřický a katastrální, 2010 [cit. 20. 1. 2020].

⁷³⁶ Souhrnné přehledy o půdním fondu z údajů katastru nemovitostí České republiky 2019. ČÚZK [online]. Praha: Český úřad zeměměřický a katastrální, 2019 [cit. 20. 1. 2020].

⁷³⁷ SKLENÍČKA, JANOVSÁ, ŠÁLEK, VLASÁK, MOLNÁROVÁ, 2014, op. cit., s. 587. Překlad autorky. V originále: „Our study demonstrates a phenomenon that we call the Farmland Rental Paradox, where very small parcels tend to create large production blocks by being rented to larger farmers, and therefore to significantly homogenize the land-use pattern. The parcel size established as the threshold for this phenomenon is 1.07 ha. Below this threshold, the smaller the parcels were, the larger the blocks that they tended to create.“

⁷³⁸ Ibid., s. 588.

⁷³⁹ Ibid., s. 587. Překlad autorky. V originále: „Scattered, excessively small parcels cease to be viable for individual farming, and owners feel forced to rent these parcels to larger enterprises farming on adjacent land.“

Vznik a rozsah tohoto paradoxu závisí na několika různých proměnných. Především se jedná o samotnou velikost, umístění, tvar a dostupnost jednotlivých zemědělských parcel. Svůj vliv však má také stav trhu se zemědělskou půdou a absence tradičních vazeb k půdě či pocitu odpovědnosti za její zachování pro další generace. Proto podle autorů studie bývá tento jev typický spíše pro ty evropské země, kde bylo v důsledku výše zmiňovaných okolností tradiční hospodaření potlačeno po dobu více než 40 let – i když se po roce 1989 půda vrátila původním vlastníkům, jen málo z nich bylo připraveno vrátit se k jejímu obhospodařování. Paradox je pak dále prohlubován zejména v zemích využívajících tradičně systém rovného dědění, kde se zemědělská půda s každou generací dále dělí.⁷⁴⁰

IV.1.5 Příroda v zemědělské krajině

Logickou otázkou navazující na výše uvedené je, jaké má ono hospodaření na velkých půdních blocích důsledky, přičemž s ohledem na vymezení obsahu této kapitoly provedené v jejím úvodu se zde zaměříme pouze na důsledky pro přírodu a krajinu (resp. biodiverzitu). Základní problémy byly naznačeny již výše – rozorání mezí, remízků, polních cest a další liniové zeleně při scelování zemědělských pozemků dodnes předznamenává významnou ztrátu přirozené heterogenity krajiny. Současně hospodaření velkých zemědělských subjektů na půdě z velké části pronajaté nepřispívá pocitu odpovědnosti za její dlouhodobý stav, tedy ani dlouhodobě udržitelné péči o ni a o okolní krajinu.

Úbytek biologické rozmanitosti je aktuálním celosvětovým problémem, na což v květnu 2019 opět upozornila globální hodnotící zpráva Mezivládního panelu OSN pro biodiverzitu a ekosystémové služby (IPBES). Podle této zprávy dnes biodiverzita na celém světě ubývá rychleji než kdykoli dříve v lidské historii, přičemž změny využití půdy jsou jednou z nejvýznamnějších přímých příčin této nepříznivé změny, a to společně s nadměrným využíváním druhů, změnou klimatu, znečištěním a šířením invazních druhů.⁷⁴¹ Pod pojmem změny využití půdy je přitom v první řadě třeba rozumět právě

⁷⁴⁰ Ibid., s. 591.

⁷⁴¹ Summary for policymakers of the global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services. *IPBES* [online]. Bonn: IPBES secretariat, 2019 [cit. 20. 1. 2020].

zemědělské hospodaření, to je totiž „*nejrozšířenější formou změny využití půdy, když více než jedna třetina zemského povrchu je využívána k pěstování plodin nebo chovu zvířat.*“⁷⁴²

Také v České republice sledujeme významný úbytek dříve běžných druhů, přičemž intenzivní zemědělské hospodaření na velkých plochách patří mezi hlavní proměnné určující současný stav biodiverzity.⁷⁴³ Intenzivní zemědělství je považováno za jednu ze základních příčin úbytku hmyzu,⁷⁴⁴ stejně tak je dáváno do bezprostřední souvislosti s úbytkem ptáků zemědělské krajiny⁷⁴⁵ a dalších živočichů. Zemědělské obhospodařování půdy je však nezbytné pro zajištění produkce potravin i dalších zdrojů využívaných člověkem. Je tedy nutné hledat cesty, jak jej nadále provozovat trvale udržitelně, a to mimo jiné takovým způsobem, aby tím nebyla působena další škoda na biologické rozmanitosti.

Souvislost mezi intenzivním zemědělským hospodařením a úbytkem biodiverzity je komplexní otázkou. Biodiverzita může být ohrožena celou řadou faktorů, mezi jinými mírou pastvy, obděláváním, zalesňováním, využíváním hnojiv a pesticidů, změnou vodních poměrů a ztrátou přirozených stanovišť či jejich heterogenity.⁷⁴⁶ Zužování této problematiky na výběr některých z těchto faktorů je z důvodu její provázanosti poněkud ošemetné. S ohledem na výchozí zaměření této kapitoly je to však do určité míry nezbytné. Dále bude proto poukazováno především na problematiku vlivu využití

⁷⁴² Ibid., s. 12.

⁷⁴³ Strategie ochrany biologické rozmanitosti České republiky 2016–2025. *Ministerstvo životního prostředí* [online]. Praha, 2016 [cit. 30. 5. 2020].

⁷⁴⁴ K problematice celosvětového úbytku hmyzu srov. SÁNCHEZ-BAYO, Francisco a Kris A. G. WYCKHUYS. Worldwide decline of the en-tomofauna: A review of its drivers. *Biological Conservation*, 2019, roč. 232, s. 8. Podle výzkumu provedeného autory článku hrozí vyhynutí až 40 % světových druhů hmyzu v příštích několika dekádách. Hlavní příčinou má být zejména ztráta přirozených stanovišť v důsledku intenzivního zemědělství a urbanizace, dále také znečištění (zejména syntetickými pesticidy a hnojivy), biologické faktory (včetně patogenů a nepůvodních druhů) a změna klimatu.

⁷⁴⁵ Zpráva o stavu životního prostředí 2017. *MŽP.cz* [online]. Praha: Ministerstvo životního prostředí, 2018, s. 31 [cit. 30. 5. 2020]; Dále srov. také REIF, Jiří a Zdeněk VERMOUZEK. Collapse of farmland bird populations in an Eastern European country following its EU accession. *Conservation Letters*, 2019, roč. 12, č. 1. Článek upozorňuje na zvýšení úbytku ptáků zemědělské krajiny po přistoupení České republiky do EU (zde hraje roli evropská zemědělská dotační politika, které bude věnována pozornost níže).

⁷⁴⁶ CAP specific objectives explained, Brief No 6: Biodiversity and farmed landscapes. *Evropská komise* [online]. [cit. 20. 1. 2020].

rozsáhlých zemědělských ploch s jednou plodinou na krajinu jako celek, zejména na ztrátu její přirozené heterogenity a konektivity. Je však nutné předeslat, že ostatní faktory mají také značný význam.

Pokud jde o otázky týkající se heterogenity a konektivity krajiny, vracíme se zejména k výše uvedené problematice nedostatku mezí, remízků, polních cest a další liniové zeleně. Tyto prvky v zemědělské krajině chybí jakožto stanoviště rostlin a živočichů či dočasné útočiště a úkryt pro mnoho dalších živočišných druhů (včetně těch užitečných k hubení škůdců).⁷⁴⁷ Vedle toho rozsáhlé zemědělské monokultury v kombinaci s urbanizací, výstavbou pozemních komunikací a oplocováním pozemků způsobují prohlubující se fragmentaci krajiny, která je sama o sobě také významnou příčinou úbytku biodiverzity.⁷⁴⁸ V případě velkých zemědělských bloků je řešením jejich rozdělení na menší části, a to zejména opětovnou tvorbou krajinných prvků (liniové prvky rozptýlené zeleně často usnadňují pohyb druhů a jejich šíření v krajině).⁷⁴⁹ V případě urbanizace a pozemních komunikací je to naopak snaha o propojení rozdělených částí přírody.⁷⁵⁰

IV.1.6 Vybrané formy regulace

Problém zachování a obnovy krajinných prvků v zemědělské krajině je z pohledu práva komplexní problematikou, kterou na tomto místě nelze v úplnosti obsáhnout. Je tedy nutné provést další zúžení dále řešených otázek. S ohledem na omezení pozornosti předchozí podkapitoly toliko

⁷⁴⁷ LIPSKÝ, Zdeněk a Katarína DEMKOVÁ. Význam a funkce rozptýlené zeleně v krajině. *Zeměpisné a vlastivědné spisy* [online]. 2017, roč. 1, č. 38 [cit. 20. 1. 2020]. Ke škůdcům srov. aktuálně: „S hrabošem si lépe poradí pestrá krajina s křovinami a remízky, kde žije víc predátorů, kteří se na hraboše specializují. Krátkodobým řešením je možné podpořit přítomnost ptáčích predátorů hrabošů například umísťováním berliček, ze kterých mají lepší rozhled. Dlouhodobým a vhodnějším řešením je vytvoření pestré krajiny namísto současných monokultur.“ Ministerstvo zemědělství umožní aplikaci jedu proti hrabošům na povrch půdy. *Česká společnost ornitologická* [online]. Tisková zpráva, 2002–2020 [cit. 20. 1. 2020].

⁷⁴⁸ Srov. např. PRIMACK, Richard B., Pavel KINDLMANN a Jana JERSÁKOVÁ. *Úvod do biologie ochrany přírody*. Praha: Portál, 2011., s. 113 a dále podrobněji s. 130 a násl.

⁷⁴⁹ LIPSKÝ a kol., 2013, op. cit.

⁷⁵⁰ Byť cíl je společný, prostředky budou v těchto dvou případech odlišné, a to i z pohledu práva. Pro více informací k problematice fragmentace krajiny pozemními komunikacemi srov. např. MÜLLEROVÁ, Hana. II.2 Fragmentace krajiny: ekologická versus dopravní infrastruktura a právo. In: JANCÁŘOVÁ, Ilona, Jakub HANÁK a kol. *Autá, autá, autá... a životní prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2019; Nebo CHALOUPKOVÁ, Alena. Problematika fragmentace krajiny pozemními komunikacemi z pohledu práva. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*, 2019, roč. LXV, č. 3, s. 22.

na problematiku ochrany přírody a krajiny, jakož i na širší kontext celé této kapitoly věnující se v prvé řadě struktuře zemědělských subjektů v České republice, se jako nejdůležitější nástroje (zejména ve vztahu k tvorbě nových krajinných prvků, tj. nejen ochraně těch stávajících) jeví pozemkové úpravy a regulace prostřednictvím zemědělských dotací – těmi se proto budeme dále zabývat. Právě ony mají v současné době patrně největší potenciál přispět k řešení výše uvedených problémů, současně právě ony přímo navazují na výše popisované souvislosti týkající se současné struktury zemědělských subjektů i jejího historického vývoje. Jistě se ale nejedná o nástroje jediné.⁷⁵¹

IV.1.6.1 Pozemkové úpravy

Pozemkové úpravy jsou tradičním nástrojem, který byl k řešení vznikajících problémů zaveden hned na počátku transformačního období. Počítá s nimi již zákon č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, který byl přijat Federálním shromážděním České a Slovenské Federativní Republiky „*ve snaze zmírnit následky některých majetkových křivd, k nimž došlo vůči vlastníkům zemědělského a lesního majetku v období let 1948 až 1989, dosáhnout zlepšení péče o zemědělskou a lesní půdu obnovením původních vlastnických vztahů k půdě a upravit vlastnické vztahy k půdě v souladu se zájmy hospodářského rozvoje venkova i v souladu s požadavky na tvorbu krajiny a životního prostředí.*“⁷⁵² Pozemkovými úpravami tento zákon rozumí „*změny v uspořádání pozemků v určitém území provedené za účelem vytvoření půdně ucelených hospodářských jednotek podle potřeb jednotlivých vlastníků půdy a s jejich souhlasem a podle celospolečenských požadavků na tvorbu krajiny, životního prostředí a na investiční výstavbu.*“⁷⁵³

Již tato definice pozemkových úprav z roku 1991 předznamenává první významný přínos pozemkových úprav, totiž snahu o takové uspořádání pozemků, které bude vlastníkům umožňovat jejich obhospodařování

⁷⁵¹ V obecné rovině je třeba připomenout především nástroje ochrany přírody a krajiny upravené ZOPK (zejména územní systém ekologické stability, se kterým se krátce setkáme i níže, ochranu významných krajinných prvků, obecnou ochranu druhů rostlin a živočichů vč. ptáků ad.). Podstatný dopad mohou mít také procesy územního a krajinného plánování. Další formy regulace jsou pak navrhovány také ve vztahu k výše popsanému jevu označovanému jako *Farmland Rental Paradox*. Srov. SKLENIČKA, JANOVSÁ, ŠÁLEK, VLASÁK, MOLNÁROVÁ, 2014, op. cit., s. 587. s. 592.

⁷⁵² Zákon č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku.

⁷⁵³ Ibid., § 19 odst. 1.

bez nutnosti tyto pozemky prodat či pronajmout jinému (většímu) zemědělskému subjektu. Právě tato činnost by měla redukovat výše popsany jev označený jako *Farmland Rental Paradox*, který se projevuje v případech, kdy jednotlivé pozemky jsou velice malé, mají nevhodné umístění či tvar, popř. k nim není zajištěn přístup. Tento a pak i druhý významný přínos pozemkových úprav přesněji popisuje vymezení uvedené v ZoPÚ, který dnes podrobněji upravuje řízení o pozemkových úpravách.

Podle § 2 ZoPÚ se „[p]ozemkovými úpravami [...] ve veřejném zájmu prostorově a funkčně uspořádávají pozemky, scelují se nebo dělí a zabezpečuje se jimi přístupnost a využití pozemků a vyrovnání jejich hranic tak, aby se vytvořily podmínky pro racionální hospodaření vlastníků půdy. V těchto souvislostech původní pozemky zanikají a zároveň se vytvářejí pozemky nové, ke nimž se uspořádávají vlastnická práva a s nimi související věcná břemena v rozsahu rozhodnutí podle § 11 odst. 8. Současně se jimi zajišťují podmínky pro zlepšení kvality života ve venkovských oblastech včetně napomáhání diverzifikace hospodářské činnosti a zlepšování konkurenceschopnosti zemědělství, zlepšení životního prostředí, ochranu a zúrodnění půdního fondu, lesní hospodářství a vodní hospodářství zejména v oblasti snižování nepříznivých účinků povodní a sucha, řešení odtokových poměrů v krajině a zvýšení ekologické stability krajiny. Výsledky pozemkových úprav slouží pro obnovu katastrálního operátu a jako neopomenutelný podklad pro územní plánování.“⁷⁵⁴

Oním druhým zmiňovaným významným přínosem pozemkových úprav sledujícím „zlepšení životního prostředí, ochranu a zúrodnění půdního fondu, lesní hospodářství a vodní hospodářství zejména v oblasti snižování nepříznivých účinků povodní a sucha, řešení odtokových poměrů v krajině a zvýšení ekologické stability krajiny“⁷⁵⁵ jsou společná zařízení. Těmi jsou opatření umístěvaná v rámci pozemkových úprav do krajiny sloužící zejména ke zpřístupnění pozemků (polní a lesní cesty apod.), k protierozní ochraně (protierozní meze, zasakovací pásy, větrolamy, terasy apod.), k vodohospodářským či protipovodňovým účelům (nádrže, úpravy toků, suché poldry apod.) a k ochraně a tvorbě životního prostředí (skladebné prvky místního územního systému ekologické stability, které jsou v kontextu této kapitoly zvláště významné – biocentra,

⁷⁵⁴ ZoPÚ, § 2.

⁷⁵⁵ Ibid.

biokoridory, interakční prvky).⁷⁵⁶ Plán společných zařízení je nedílnou součástí návrhu komplexních pozemkových úprav.

Při zohlednění obou zmiňovaných „přínosů“ jsou pozemkové úpravy z pohledu práva výborným nástrojem pro řešení celé řady výše uvedených problémů. Jejich praktické provádění nicméně trpí určitými nedostatky, které způsobují, že samy o sobě nepostačují k jejich úplnému vyřešení. Procesy pozemkových úprav především probíhají relativně pomalu: v roce 2016 byly provedeny celkem v 4 720 katastrálních územích, a to z celkového počtu 12 080 katastrálních území, kde se s nimi počítá. V roce 2020 by předpokládaný počet provedených pozemkových úprav měl čítat 5 692.⁷⁵⁷ Podle Státního pozemkového úřadu „nelze zásadně zvýšit tempo provádění PÚ, neboť předpokládané kapacitní a finanční možnosti představují zásadní limity.“⁷⁵⁸

Další potíže se pak týkají přímo společných zařízení, jelikož výsledná podoba a kvalita jejich realizace se odvíjí od celé řady faktorů a je tedy v zásadě nejistá. Praktickým problémem bývá nedostatek pozemků ve státním či obecním vlastnictví, které by mohly být využity pro umístění společných zařízení, což v kombinaci s neochotou vlastníků a uživatelů nechat si umístit společná zařízení na vlastních pozemcích značně omezuje možnosti jejich vymezení. Proto pak vyvstává otázka, která společná zařízení budou realizována a která nikoli (převažují polní cesty, poldry, příkopy a malé vodní nádrže). Problematická může být také ve výsledku navržená podoba společných zařízení (např. asfaltové cesty namísto nezpevněných cest s vhodným vegetačním doprovodem), nezávaznost a nevymahatelnost realizace navržených společných zařízení (zejm. organizačních a agrotechnických opatření),

⁷⁵⁶ ZoPÚ, § 9 odst. 8. Biocentrum je biotop nebo soubor biotopů v krajině, který svým stavem a velikostí umožňuje trvalou existenci přirozeného či pozměněného, avšak přírodě blízkého ekosystému. Biokoridor je území, které neumožňuje rozhodující části organismů trvalou dlouhodobou existenci, avšak umožňuje jejich migraci mezi biocentry a tím vytváří z oddělených biocenter síť. Srov. § 1 vyhlášky MŽP č. 395/1992 Sb. Interakční prvky jsou krajinným segmentem, který na lokální úrovni zprostředkovává příznivé působení základních skladebných částí ÚSES (biocenter a biokoridorů) na okolní méně stabilní krajinu do větší vzdálenosti. Viz AOPK. ÚSES [online]. AOPK ČR, 2020 [cit. 20. 1. 2020].

⁷⁵⁷ Koncepce pozemkových úprav na období let 2016–2020. SPÚ [online]. Praha, 2016, s. 6 [cit. 20. 1. 2020].

⁷⁵⁸ Ibid., s. 9.

a někdy také jejich praktická realizace (např. zvolený postup při zakládání skladebných prvků územního systému ekologické stability).⁷⁵⁹

IV.1.6.2 Regulace s vazbou na dotace

Druhým významným nástrojem, který je k dispozici a který v současné době představuje patrně nejpodstatnější proměnnou ovlivňující stav životního prostředí v zemědělské krajině, je regulace prostřednictvím dotací. Pro současné zemědělské podnikání jsou dotace naprosto klíčové. Jak uvádí a vysvětluje například Musilová, „*dlouhodobé úspěšné podnikání v zemědělství si lze v současné ekonomické realitě bez zemědělských dotací představit jen obtížně.*“⁷⁶⁰ Toto tvrzení dokládá vyjádřením samotných zemědělských podnikatelů i statistickými daty z roku 2014, dle kterých by české zemědělství bez dotací bylo přibližně 10 miliard korun ve ztrátě.⁷⁶¹ To platí ještě podstatně více pro rok 2018, kdy podle dat Českého statistického úřadu odhadovaný ekonomický výsledek českého zemědělství představoval zisk ve výši 16,5 mld. Kč, přičemž však odhadovaný objem vyplacených zemědělských podpor dosáhl 38,8 mld. Kč (což je nejvyšší hodnota v historii).⁷⁶²

V roce 2018 bylo v rámci Společné zemědělské politiky EU evropským zemědělcům poskytnuto z rozpočtu EU úctyhodných 58,82 miliard EUR, z toho 41,74 miliard EUR v rámci tzv. přímých plateb na plochu.⁷⁶³ Evropská unie podporuje zemědělce s ohledem na klíčový význam zemědělské produkce i na specifika podnikání v zemědělství (příjmy jsou vesměs výrazně nižší než v nezemědělských odvětvích, produkce je závislá na počasí a klimatu atd.). Zemědělci přitom „*čelí dvojí výzvě – musí produkovat potraviny a současně chránit přírodu a biodiverzitu.*“⁷⁶⁴ Jejich podpora se z těchto i dalších důvodů jeví

⁷⁵⁹ JAROŠEK, Radim, Jaromír KOSEJK, Magda MATOUŠKOVÁ a Jana JISKROVÁ. Komplexní pozemkové úpravy z pohledu ochrany přírody a krajiny. *Ochrana přírody*, 2019, roč. 74, č. 5. Autoři vychází z poznatků reflektovaných některými regionálními pracovišti Agentury ochrany přírody a krajiny ČR.

⁷⁶⁰ CEJPEK MUSILOVÁ, Hana. *Environmentální aspekty podnikání v zemědělství v kontextu pravidel podmíněnosti*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2016, s. 28.

⁷⁶¹ Ibid., s. 28–29.

⁷⁶² Souhrnný zemědělský účet – předběžné výsledky – 2018 – Komentář. ČSÚ [online]. [cit. 20. 1. 2020].

⁷⁶³ The common agricultural policy at a glance – CAP financing. *Evropská komise* [online]. [cit. 20. 1. 2020].

⁷⁶⁴ Ibid., The benefits of the CAP. Překlad autorky. Originální znění: „*Farmers have a double challenge – to produce food whilst simultaneously protecting nature and safeguarding biodiversity.*“

jako nezbytná. Jedná se o velice komplexní a širokou problematiku, níže jsou proto ve stručnosti rozebrány pouze některé nejvýznamnější nástroje a informace.

V rámci prvního pilíře Společné zemědělské politiky EU (2014–2020) je zemědělcům nabízena především výše zmíněná přímá platba z rozpočtu EU, která je co do výše odvozena od výměry obhospodařované zemědělské plochy. Všechny členské státy povinně nabízí jednotnou platbu na plochu zemědělské půdy (SAPS), platbu na zemědělské postupy příznivé pro klima a životní prostředí (ozelenění) a zvláštní „příplatek“ pro mladé zemědělce. V České republice je vedle těchto plateb poskytována také dobrovolná podpora vázaná na produkci v citlivých sektorech zemědělského podnikání (např. na brambory, chmel či na některé ovoce).⁷⁶⁵ Skutečnost, že přímé platby jsou vázány na plochu obhospodařované plochy, je v kontextu této kapitoly velice významná. Je třeba mít na paměti, že v České republice hospodaří zemědělské subjekty obhospodařující mimořádně velké výměry zemědělské půdy. Tyto subjekty jsou příjemci přímých plateb na plochu, musí proto respektovat podmínky s tím související.

Kromě řady formálních podmínek, jako je např. obhospodařování alespoň 1 ha zemědělské půdy či nutnost včasného podání žádosti o dotaci,⁷⁶⁶ se jedná také o podmínky materiální, jejichž cílem je zajištění určitého standardu ochrany životního prostředí. Zemědělci pobírající dotaci ve formě SAPS musí respektovat základní environmentální pravidla, v opačném případě jim hrozí ztráta dotace či její zrácení.⁷⁶⁷ Jedná se v první řadě o povinné požadavky na hospodaření vyplývající z právních předpisů a vztahující se na všechny zemědělské podnikatele bez ohledu na to, zda jsou příjemci dotací či nikoliv. Vedle těchto povinných požadavků pak příjemci dotací musí dodržovat navíc tzv. standardy dobrého zemědělského

⁷⁶⁵ Blíže srov. nařízení vlády č. 50/2015 Sb., o stanovení některých podmínek poskytování přímých plateb zemědělcům. Toto nařízení upravuje v návaznosti na přímo použitelné předpisy EU (zejm. nařízení č. 1306/2013, o financování, řízení a sledování společné zemědělské politiky, a nařízení č. 1307/2013, kterým se stanoví pravidla pro přímé platby zemědělcům v režimech podpory v rámci společné zemědělské politiky) některé specifické podmínky poskytování přímých plateb zemědělcům v České republice.

⁷⁶⁶ Srov. nařízení vlády č. 50/2015 Sb., § 7 odst. 1.

⁷⁶⁷ Srov. nařízení vlády č. 50/2015 Sb., § 8 odst. 3. Zemědělci případně mohou být současně postíženi také sankcí za spáchání přestupku podle zvláštních právních předpisů (např. ZOPK).

a environmentálního stavu. Vznikající interakce mezi dodržováním pravidel obou kategorií a podporou ve formě dotace se označuje jako pravidla podmíněnosti (*cross-compliance*).⁷⁶⁸

Povinné požadavky na hospodaření (PPH) zahrnují obecně platná pravidla EU z oblasti veřejného zdraví, zdraví zvířat a rostlin, dobrých životních podmínek zvířat i pravidla z oblasti životního prostředí obecně. Mimo jiné mezi ně spadají také požadavky vyplývající z obou naturových směrnic,⁷⁶⁹ které jsou v kontextu ochrany biodiverzity vysoce relevantní (srov. PPH2 a PPH3). Standardy dobrého zemědělského a environmentálního stavu (DZES) k tomu představují určitou nadstavbu, která se uplatní v případě, kdy zemědělský podnikatel žádá o dotační podporu. Pro oblast ochrany přírody a krajiny jsou relevantní zejména standardy DZES7 (krajina, minimální úroveň péče), které stanoví opatření k ochraně a zachování stanovených krajinných prvků a druhu zemědělské kultury rybník, dále k zákazu řezu dřevin v době vegetačního klidu, a také opatření k zabránění šíření nežádoucích invazních rostlin. Další DZES se věnují zejména ochraně vody a půdy.⁷⁷⁰

S účinností od 1. 1. 2020 přibyl mezi standardy DZES7 nový požadavek, na který je v kontextu této kapitoly zvláště nutné upozornit. Omezuje totiž velikost pěstovaných monokultur, a to na maximální výměru o velikosti 30 ha orné půdy s jednou plodinou.⁷⁷¹ V současnosti se toto omezení týká pouze ploch s půdou ohroženou erozí, tj. *a priori* se jedná o nástroj k ochraně půdy před erozí, do budoucna ale patrně bude mít význam také v kontextu ochrany přírody a krajiny. Souvislé plochy oseté nebo osázené jednou plodinou budou muset být od sebe odděleny ochranným pásem osetým pícními nebo plodinami pro ochranný pás o minimální šířce 22 m nebo plochou jiné plodiny o minimální šířce 110 m. V říjnu 2019 vydalo ministerstvo

⁷⁶⁸ Více informací např. Cross-compliance. *Evropská komise* [online]. [cit. 20. 1. 2020].

⁷⁶⁹ Směrnice EP a Rady 2009/147/ES o ochraně volně žijících ptáků a směrnice Rady 92/43/EHS o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin.

⁷⁷⁰ Pro komplexní přehled pravidel podmíněnosti z obou kategorií lze srovnat přílohu č. II nařízení č. 1306/2013 o financování, řízení a sledování společné zemědělské politiky, a v podmínkách České republiky pak zejména obě přílohy nařízení vlády č. 48/2017 Sb., o stanovení požadavků podle aktů a standardů dobrého zemědělského a environmentálního stavu pro oblasti pravidel podmíněnosti a důsledků jejich porušení pro poskytování některých zemědělských podpor. Pro bližší rozbor srov. CEJPEK MUSILOVÁ, op. cit.

⁷⁷¹ Srov. nařízení vlády č. 48/2017 Sb., příloha č. 2, bod 7, písm. d).

zemědělství tiskovou zprávu oznamující, že od roku 2021 se toto opatření bude týkat veškeré zemědělské půdy, tj. nejen té erozně ohrožené.⁷⁷²

Nad rámec dodržování pravidel podmíněnosti musí příjemci SAPS od roku 2015 dodržovat také postupy příznivé pro klima a životní prostředí (tzv. *greening*, ozelenění). Tyto postupy zahrnují požadavky týkající se diverzifikace plodin, zachování výměry trvalých travních porostů a zachování či tvorby ploch využívaných v ekologickém zájmu.⁷⁷³ Za dodržování těchto postupů zemědělcům náleží „příplatek“ k SAPS ve formě platby na zemědělské postupy příznivé pro klima a životní prostředí. V případě jejich nedodržení jim může být dotace krácena nebo může být uložena jiná sankce.⁷⁷⁴ Členské státy musí na ozelenění vynaložit vždy alespoň 30 % prostředků alokovaných na přímé platby.⁷⁷⁵ V kontextu této kapitoly je vhodné upozornit zejména na potenciální význam tvorby ploch využívaných v ekologickém zájmu, mezi které jsou zahrnuty také krajinné prvky.⁷⁷⁶

Druhá zvláštní platba povinně poskytovaná členskými státy jako příplatek k SAPS je platba mladým zemědělcům. Ta je poskytována zemědělcům mladším 40 let ve formě 25% příplatku k SAPS, a to na maximální výměru 90 ha zemědělské půdy po dobu až 5 let. Jejím cílem je usnadnit založení zemědělského podniku a jeho rozvoj v počátečních letech podnikání, a to zejména s ohledem na obecně nízký počet mladých zemědělců – pouze 11 % řídících pracovníků zemědělských podniků v rámci celé EU bylo v roce 2016 mladších 40 let.⁷⁷⁷

Výše uvedené se týká toliko přímých plateb poskytovaných v rámci tzv. prvního pilíře Společné zemědělské politiky EU (2014–2020). Vedle nich

⁷⁷² Česká pole se zásadně změní. Podle nových pravidel už nebude možné pěstovat jednu plodinu na ploše větší než 30 hektarů. *eAGRI* [online]. 9. 10. 2019 [cit. 20. 1. 2020].

⁷⁷³ Podrobněji srov. webové stránky Státního zemědělského intervenčního fondu [online]. Dostupné z: <https://www.szif.cz/cs/greening> [cit. 20. 1. 2020].

⁷⁷⁴ Viz oddíl 3 Nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) č. 640/2014, kterým se doplňuje nařízení EP a Rady (EU) č. 1306/2013, pokud jde o integrovaný administrativní a kontrolní systém a o podmínky pro zamítnutí nebo odnětí plateb a správní sankce uplatňované na přímé platby, podporu na rozvoj venkova a podmíněnost.

⁷⁷⁵ Nařízení č. 1307/2013, kterým se stanoví pravidla pro přímé platby zemědělcům v režimech podpory v rámci společné zemědělské politiky, čl. 47.

⁷⁷⁶ *Ibid.*, čl. 46 odst. 2. Nařízení vlády č. 50/2015 Sb., § 13.

⁷⁷⁷ Agriculture, forestry and fishery statistics. *EUROSTAT* [online]. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2018 [cit. 30. 5. 2020].

Evropská unie financuje i řadu dalších opatření, a to zejména v rámci programů rozvoje venkova (tj. druhý pilíř Společné zemědělské politiky). V rámci Programu rozvoje venkova České republiky je financována řada dalších významných opatření týkajících se ochrany životního prostředí, mimo jiné agroenvironmentálně-klimatická opatření⁷⁷⁸ či ekologické zemědělství.⁷⁷⁹ Takto jsou Evropskou unií finančně podporovány další závazky, které zemědělci přijmou dobrovolně nad rámec svých povinností vázaných na přímé platby (zejm. dodržování pravidel podmíněnosti). Vzhledem k jejich specifické povaze a značnému rozsahu této problematiky se jimi však na tomto místě již nebudeme podrobněji zabývat.

Ve vztahu k otázkám řešeným v této kapitole je spíše třeba upozornit na některé problémy Společné zemědělské politiky (2014–2020), zejména ve vztahu k přímým platbám, a na otázky jejího dalšího vývoje. Kritici současného systému varují především před tím, že systém přímých plateb zvyšuje velké subjekty a z velké míry se tak mívá se snahou o podporu drobnějšího hospodaření a rozvoje venkova i s řadou environmentálně zaměřených cílů Společné zemědělské politiky.⁷⁸⁰ Téměř 3/4 rozpočtu Společné zemědělské politiky jsou určeny na přímé platby, přičemž v celoevropském souhrnu 82 % těchto prostředků připadne pouze 20 procentům příjemců – velkým zemědělským subjektům.⁷⁸¹ Dohled nad faktickými dopady těchto

⁷⁷⁸ Mezi podopatření AEKO patří například podopatření „biopásy“, které má za cíl podpořit biodiverzitu ptactva, drobných obratlovců a opylovačů v zemědělské krajině skrze zajištění potravních zdrojů a poskytnutí úkrytů v období, kdy je jich v zemědělské krajině nedostatek. Žadatel je povinen založit biopás o stanovených rozměrech a dodržovat stanovený způsob obhospodařování plochy biopásu. Dalšími zde relevantní podopatřeními jsou např. podopatření „ochrana čejky chocholáté“ či podopatření „ošetřování travních porostů“. Blíže srov. nařízení vlády č. 75/2015 Sb., o podmínkách provádění agroenvironmentálně-klimatických opatření a nařízení č. EP a Rady č. 1305/2013, o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova.

⁷⁷⁹ Pro přehled o opatřeních v rámci Programu rozvoje venkova ČR srov. např. schéma dostupné z: http://eagri.cz/public/web/file/451753/FINAL_schema_podpor_od_2018_na_web_plochy.pdf [cit. 20. 1. 2020].

⁷⁸⁰ Agriculture Atlas, Facts and Figures on EU farming policy. *Heinrich Böll Foundation* [online]. Berlin: Heinrich Böll Foundation, Friends of the Earth Europe and BirdLife Europe & Central Asia, May 2019, s. 12 [cit. 20. 1. 2020]. Přímé platby poskytované zemědělcům byly dříve vázány nikoli na plochu, ale na produkci. Ke změně tohoto systému došlo v návaznosti na Fischlerovu reformu z roku 2003, a to zejména s ohledem na to, že podpora vázaná na produkci vedla k nadprodukcí. Je však zřejmé, že ani platby odvozené od plochy zemědělské půdy nejsou bez problému.

⁷⁸¹ *Ibid.*, s. 13.

plateb na životní prostředí je přitom omezen v podstatě pouze na kontrolu dodržování pravidel podmíněnosti a pravidel ozelenění.

V případě České republiky připadne 20 procentům příjemců až 89 % prostředků z rozpočtu na přímé platby.⁷⁸² Tento nepoměr je dán vysokou výměrou zemědělské půdy, která je v České republice obhospodařována relativně malým počtem velkých zemědělských subjektů (srov. 1. část této kapitoly). Vysoce relevantní se proto stává otázka tzv. zastropování dotací diskutovaná v současnosti v rámci příprav nové Společné zemědělské politiky (2021–2027). Důvodem navrhovaného omezení výše přímých plateb vyplácených velkým zemědělským subjektům (zejména těm, které obhospodařují největší rozlohy zemědělské půdy) má být především podpora malých a středních zemědělských subjektů.

Mechanismus omezující platby pro největší příjemce (tzv. *degresivita*) se u přímých plateb uplatňuje již od roku 2015. V jeho rámci se krátí částky SAPS jednotlivých příjemců o 5 % poté, co přesáhnou roční limit 150 000 €. ⁷⁸³ Získané prostředky Česká republika přesouvá do rozpočtu Programu rozvoje venkova.⁷⁸⁴ V novém období Společné zemědělské politiky je Evropskou Komisí navrhováno zavedení progresivní *degresivity* při přesažení ročního limitu 60 000 € a úplné zastropování plateb, pokud roční částka převyší 100 000 €. ⁷⁸⁵ Zastropování by se podle tohoto návrhu mělo týkat nejenom SAPS, ale kumulativně všech plateb poskytovaných v rámci prvního pilíře Společné zemědělské politiky, zejména tedy také platby vyplácené v režimu pro klima a životní prostředí (v současnosti ozelenění), doplňkové podpory pro mladé zemědělce i podpory vázané na produkci citlivých komodit.⁷⁸⁶

⁷⁸² Agriculture Atlas, Facts and Figures on EU farming policy. *Heinrich Böll Foundation* [online]. Berlin: Heinrich Böll Foundation, Friends of the Earth Europe and BirdLife Europe & Central Asia, May 2019, s. 16 [cit. 20. 1. 2020].

⁷⁸³ Viz nařízení EP a Rady č. 1307/2013, kterým se stanoví pravidla pro přímé platby zemědělcům v režimech podpory v rámci společné zemědělské politiky, čl. 11.

⁷⁸⁴ Nastavení přímých plateb od roku 2015. *eAGRI* [online]. 11. 8. 2014 [cit. 20. 1. 2020].

⁷⁸⁵ Článek 15 návrhu nařízení EP a Rady, kterým se stanoví pravidla podpory pro strategické plány, jež mají být vypracovány členskými státy v rámci společné zemědělské politiky [...]. *Evropská komise* [online]. Brusel 2018, 2018/0216 (COD). Dostupné z: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 20. 1. 2020].

⁷⁸⁶ *Ibid.*, čl. 15 ve spojení s čl. 14. S případným zahrnutím těchto plateb do zastropování vyjádřil svůj nesouhlas také ministr zemědělství M. Toman. Srov. Ministr zemědělství: Kvůli klimatickým změnám musíme změnit hospodaření, zemědělce v tom musíme dostatečně podporovat. *eAgri* [online]. 26. 3. 2019 [cit. 20. 1. 2020].

Od celkové částky přímých plateb by se před uplatněním degresivity měly odečíst mzdové náklady vynaložené na zajištění zemědělské činnosti.⁷⁸⁷

Návrh zastropování se v České republice z výše uvedených důvodů týkajících se velikosti a struktury zdejších zemědělských subjektů setkal s vlnou kritiky. K dnešnímu dni nicméně není jisté, v jaké podobě bude nová Společná zemědělská politika přijata – vše je ve stádiu vyjednávání (mj. s ohledem na proběhlé volby do EP).⁷⁸⁸ Je zejména nutné poukázat na to, že již (původní) Zemědělský výbor Evropského parlamentu do návrhu Evropské komise v otázce zastropování přímých plateb zasáhl poměrně citelně, mimo jiné členským státům ponechává větší míru flexibility co do míry redukce přímých plateb a také ze zastropování vylučuje platby v režimu pro klima a životní prostředí a platby pro mladé zemědělce.⁷⁸⁹ Navíc stanoví, že se členské státy mohou rozhodnout celý článek upravující zastropování neaplikovat, a to pod podmínkou, že vyčlení alespoň 10 % přímých plateb na tzv. redistributivní platbu.⁷⁹⁰ Budoucnost zastropování přímých plateb je tak prozatím (tj. v době psaní této kapitoly) nejistá.

Pokud jde o novinky týkající se ochrany biodiverzity v rámci Společné zemědělské politiky, Evropská komise navrhuje vybudování nové zelené architektury, v jejímž rámci má dojít zejména k revizi systému plateb na ozelenění. Efektivitou ozelenění se zabývala hodnotící studie provedená v roce 2017, podle které jsou „celkové účinky stávajících opatření přijatých v rámci ozelenění ve vztahu k postupům řízení zemědělských podniků a ve vztahu k životnímu prostředí a klimatu

⁷⁸⁷ Článek 15 návrhu nařízení EP a Rady, kterým se stanoví pravidla podpory pro strategické plány, jež mají být vypracovány členskými státy v rámci společné zemědělské politiky [...]. *Evropská komise* [online]. Brusel 2018, 2018/0216 (COD). Dostupné z: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 20. 1. 2020].

⁷⁸⁸ Srov. Legislative Observatory – 2018/0216(COD). *Evropský parlament* [online]. [cit. 20. 1. 2020].

⁷⁸⁹ Zpráva o návrhu nařízení EP a Rady, kterým se stanoví pravidla podpory pro strategické plány, jež mají být vypracovány členskými státy v rámci společné zemědělské politiky [...]. *Evropský parlament* [online]. Výbor pro zemědělství a rozvoj venkova, 23. 5. 2019, pozměňovací návrh 162 a násl. [cit. 20. 1. 2020].

⁷⁹⁰ Ibid., pozměňovací návrh 171. Redistributivní platba je určena na první hektary zemědělského podniku pod určitou prahovou hodnotou, čímž se zvýhodňují subjekty hospodařící na menších plochách zemědělské půdy. Bylo ji možné aplikovat již v období po roce 2015, Česká republika se tak však prozatím rozhodla neučinit. Je však možné, že v novém období Společné zemědělské politiky by tuto možnost využít již mohla, a to zejména pokud by se tím případně vyhnula nové povinnosti zastropování přímých plateb.

*nejisté, v různých členských státech se jeví jako spíše omezené a proměnlivé [...].*⁷⁹¹ Při jejich implementaci podle této zprávy většinou nebyl brán dostatečný ohled na environmentální cíle a rozhodnutí většiny členských států byla vedena spíše administrativními a zemědělskými úvahami ve snaze zajistit minimální narušení běžných postupů.⁷⁹² Také ve vztahu k České republice bylo konstatováno, že „[p]odmínky ozelenění přímých plateb, poskytovaných zemědělcům v rámci Společné zemědělské politiky, mají zatím na biodiverzitu v ČR stejně jako v jiných členských státech pochybný dopad.“⁷⁹³

Současný model ozelenění by se v nové Společné zemědělské politice měl rozpadnout částečně mezi podmínky integrované do nově přepracovaných pravidel podmíněnosti (tzv. „*enhanced conditionality*“) a částečně do nového systému tzv. eko-schémat.⁷⁹⁴ Eko-schémat by členským státům měla ponechat větší míru flexibility co do vymezení konkrétních opatření podporovaných z prostředků prvního pilíře i co do finančních prostředků do nich investovaných – na rozdíl od ozelenění zde není stanovena žádná minimální hodnota. Eko-schémat by pro zemědělské subjekty měla být dobrovolná.⁷⁹⁵ Další součástí zelené architektury jsou pak dobrovolná agroenvironmentálně-klimatická opatření zařazená v druhém pilíři Společné zemědělské politiky. Je nutné podotknout, že zdravá míra flexibility pro členské státy může být pozitivní (s ohledem na různé podmínky v jednotlivých členských státech), nicméně ve světle zjištění týkajících se ozelenění

⁷⁹¹ Evaluation study of the payment for agricultural practices beneficial for the climate and the environment. Final report. *Evropská komise* [online]. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2017, s. 224 [cit. 31. 5. 2020]. Překlad autorky. Originální znění: „[...] the overall effects of the greening measures, as currently applied, on farm management practices and the environment/ climate are uncertain but appear to be fairly limited and variable across the Member States [...]“

⁷⁹² Ibid., s. 223–224.

⁷⁹³ Strategický rámec Česká republika 2030. Úřad vlády České republiky [online]. S. 58. [cit. 20. 1. 2020]. Dále je uvedeno následující: „Skutečnou přidanou hodnotu může mít až povinnost pěstování většího počtu plodin, spojená zároveň s omezením maximální velikosti celistvé plochy, kterou je možno osít jedinou plodinou. Zásadní zlepšení pak může přinést relevantní podíl krajinných prvků na celkové rozloze ploch vyčleněných v ekologickém zájmu [...]“

⁷⁹⁴ The environmental objectives of the future CAP. *Evropská komise* [online]. Brusel: Agriculture and Rural Development, 25. 1. 2019 [cit. 20. 1. 2020]. Pokud jde o podmínky týkající se biodiverzity, mezi DZES by zejména měla mimo jiné přibýt nová podmínka cílící na ochranu trvalých travních porostů v lokalitách Natura 2000 (nový DZES10).

⁷⁹⁵ Srov. čl. 28 návrhu nařízení EP a Rady, kterým se stanoví pravidla podpory pro strategické plány, jež mají být vypracovány členskými státy v rámci společné zemědělské politiky [...], op. cit.

citovaných v předchozím odstavci lze pochybovat o tom, že se zde jedná o krok správným směrem.⁷⁹⁶ I v tomto případě však záleží na dalším vyjednávání v rámci legislativního procesu EU, v jaké konkrétní podobě budou jednotlivé složky nové zelené architektury přijaty.

Bylo by na tomto místě možné pokračovat ve výčtu nadějí i hrozeb, které s sebou nová Společná zemědělská politika přináší, nicméně s ohledem na značný rozsah této problematiky zde již pouze odkáží na další literaturu.⁷⁹⁷ Souvislostí, které mohou hrát významnou roli při jak utváření struktury zemědělských subjektů, tak také v otázkách určování míry a kvality ochrany životního prostředí při zemědělském hospodaření, je obecně celá řada. Některé z nich přitom mohou být i do značné míry skryté (například otázka kontroly přidělování zemědělských dotací v členských státech).⁷⁹⁸ Proces tvorby Společné zemědělské politiky EU, její implementace v národním právu, její praktické provádění i kontrola tohoto provádění proto trvale zasluhují zvýšenou pozornost.

IV.1.7 Dílčí závěr

Účelem této kapitoly bylo především provést zevrubné shrnutí základních údajů týkajících se struktury a velikosti zemědělských subjektů v České republice a jejich vývoje. Všeobecně známá data týkající se průměrné

⁷⁹⁶ Srov. také HART, Kaley a Faustine BAS-DEFOSSEZ. CAP 2021-27: Proposals for increasing its environmental and climate ambition, report for NABU by IEEP. *Institute for European Environmental Policy* [online]. Brusel, 2018 [cit. 20. 1. 2020].

⁷⁹⁷ Ve vztahu k otázkám ochrany biodiverzity v rámci nové Společné zemědělské politiky srov. zejm. MATTHEWS, A. The greening architecture in the new CAP. *CAP Reform blog* [online]. 20. 6. 2018. Dostupné z: <http://capreform.eu/the-greening-architecture-in-the-new-cap/> [cit. 20. 1. 2020]; Srov. také další odkazy uvedené v textu tohoto článku i další články na webových stránkách autora <http://capreform.eu/> [cit. 20. 1. 2020]; Množství dalších informací lze dohledat také na webových stránkách IEEP (Institute for European Environmental Policy) z: <https://ieep.eu/> [cit. 20. 1. 2020].

⁷⁹⁸ Zajímavý vnější pohled na dění v zemích střední a východní Evropy týkající se této problematiky poskytl článek, který vyšel v listopadu 2019 v New York Times. Ve vztahu k přidělování dotací v Maďarsku, Bulharsku, na Slovensku i v České republice autor tohoto článku neváhá použít označení jako je korupce (*corruption*), sebezvýhodňování (*self-dealing*) i uchvacování půdy (*land grabbing*). Viz GEBREKIDAN, Selam, Matt APUZZO a Benjamin NOVAK. The Money Farmers: How Oligarchs and Populists Milk the E.U. for Millions. *New York Times* [online]. The New York Times Company, 2020 [cit. 20. 1. 2020]; K problematice označované jako land grabbing je nutné srovnat spíše zahraniční literaturu, např. BAKER-SMITH, Katelyn, Szocs ATTILA a Miklos BORUSS. What is land grabbing? A critical review of existing definitions. *Ecoruralis* [online]. August 2016 [cit. 20. 1. 2020].

rozlohy zemědělské půdy obhospodařované jedním zemědělským subjektem (cca 130 ha na jeden subjekt oproti průměru v rámci celé EU, který je přibližně 16 ha) byla rozčleněna o stupeň dále, a to na úroveň právních forem jednotlivých zemědělských subjektů. Upozornit je přitom třeba zejména na to, že téměř polovina zemědělské půdy v České republice (44,3 % v roce 2016) je obhospodařována subjekty, které v průměru hospodaří na více než 1 300 ha zemědělské půdy – a to bez zohlednění případů jednotného řízení skupiny společností. Celkem 73,1 % zemědělské půdy je přitom těmito subjekty propachtováno, což je také podstatně více, než odpovídá průměru EU.

Zemědělské subjekty hospodaří v České republice na rozsáhlých půdních blocích, které vznikly již v 2. polovině 20. století scelením pozemků za účelem intenzifikace zemědělského hospodaření. Rozorání luk, mezí, remízků, polních cest a další liniové zeleně, ke kterému tehdy došlo, dodnes předznamenává významnou ztrátu heterogenity krajiny. Ačkoli po roce 1989 došlo k restituci zemědělské půdy původním vlastníkům (či jejich potomkům), mnoho z nich se z různých důvodů nevrátilo k zemědělskému hospodaření a navrácenou půdu pronajali jinému (většímu) zemědělskému subjektu. Větší zemědělské subjekty přitom ke svému hospodaření vesměs využívají existující strukturu scelených pozemků. Vznik této situace je přitom podmíněn celou řadou faktorů, mimo jiné také značnou vlastnickou fragmentací zemědělských parcel v České republice.⁷⁹⁹

Nastíněný přehled by měl sloužit k dokreslení kontextu problémů, na které právo v oblasti ochrany životního prostředí v souvislostech týkajících se českého zemědělství reaguje. Je zřejmé, že struktura subjektů působících v českém zemědělství je značně specifická, z čehož je třeba vycházet při formulaci návrhů řešení problémů s tím souvisejících. V případě této kapitoly byla bližší pozornost věnována problematice ochrany biodiverzity v zemědělské krajině, nicméně výchozí informace týkající se struktury zemědělských subjektů lze obdobně vztáhnout k jakémukoli dalšímu problému životního prostředí souvisejícímu se zemědělským hospodařením, jako je např. ochrana půdy, reakce na změnu klimatu či ochrana vody. Také ve vztahu k ochraně biodiverzity existuje širší řada faktorů ovlivňující její současný stav než jen

⁷⁹⁹ Srov. SKLENIČKA, 2013, op. cit.

zmiňovaný nedostatek heterogenity a konektivity krajiny, i tato problematika by se proto dala podrobit podstatně podrobnějšímu zkoumání. Je tudíž zřejmé, že tato kapitola téma zdaleka nevyčerpává, není zde proto ani na místě formulovat ucelenější závěry či doporučení.

Na druhou stranu se zde však naskýtá dobrá příležitost pro upozornění na zvláštní význam problematiky právní regulace vázané na systém poskytování zemědělských dotací. Ve vztahu k ochraně biodiverzity je třeba zvláště upozornit na vztah mezi dotační politikou Evropské unie, intenzifikací zemědělského hospodaření a úbytkem druhů (zejm. ptáků) zemědělské krajiny.⁸⁰⁰ Intenzifikace zemědělství a ztráta biodiverzity nejsou otázkou historického vývoje, naopak jsou vysoce aktuální, a to i v České republice. Je proto třeba věnovat daleko větší pozornost podpoře environmentálních cílů Společné zemědělské politiky, a to jak při tvorbě jejího nového období na úrovni EU, tak také při její implementaci v České republice. Neměli bychom přitom zapomínat na zprávu IPBES o hrozbách souvisejících s rapidním úbytkem biodiverzity i na její výzvu k přijetí „transformativních“ změn za účelem zvrácení tohoto nepříznivého trendu.⁸⁰¹ Deklarace sebelepších úmyslů při současném zachování *statutu quo* totiž biologickou rozmanitost nezachrání.

IV.2 Monokulturní zemědělství z pohledu práva

Nástupem kolektivizace v 50. letech minulého století začalo docházet k radikálním změnám v obhospodařování zemědělské půdy – ke scelování pozemků, rozorávání mezí a odstraňování remízků,⁸⁰² čímž došlo k narušení ekologické stability v zemědělské krajině a zanedlouho se začaly projevovat negativní důsledky nešetrného zacházení s půdou. Tento trend významně neovlivnily směrem k pozitivnímu ani transformační procesy v zemědělství po roce 1989. Naopak ráz zemědělsky využívané krajiny a způsob hospodaření mají za následek, že ze zemědělské krajiny téměř vymizely krajinné prvky, došlo k výraznému snížení biodiverzity a urychlení degradace půdy. Jedním z nejvýznamnějších půdu narušujících faktorů je vodní eroze, kte-

⁸⁰⁰ Srov. REIF, VERMOUZEK, op. cit.

⁸⁰¹ Summary for policymakers of the global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services, op. cit., s. 14.

⁸⁰² SÁŇKA, Milan. Je hospodaření s půdou udržitelné? *Veronica*, 2018, roč. 33, č. 1, s. 2.

rou je podle údajů Výzkumného ústavu meliorací a ochrany půdy extrémně a středně ohroženo víc jak 50 % zemědělské půdy. Problémy vodní i větrné eroze mají vliv na produkci a odnos půdních částic, čímž dochází k úbytku kvalitní zemědělské půdy.⁸⁰³

Za faktor, který negativně ovlivnil zemědělskou půdu a přispěl k jejímu současnému stavu degradace, lze bezesporu považovat koncept monokulturního zemědělství, a to nejen kvůli charakteristickému způsobu obhospodářování, ale také z důvodu změny uspořádání krajiny. Intenzivní způsob hospodaření spolu s pěstováním jednoho druhu plodiny s nízkým nebo malým výskytem pícnin, jsou jedněmi z příčin jevu, který se nazývá utužení půdy. Rozsáhlé půdní bloky pokrývající celé svahy bez jakýchkoli teras, mezi nebo jiných krajinných prvků a spolu s utužením půdy oslabují retenční schopnost půdy a důsledkem je stékání vody pryč z polí. S tím úzce souvisejí také bleskové povodně, které se v dnešní době vyskytují stále častěji.⁸⁰⁴

Současná zemědělská krajina tak ztrácí svou rozmanitost, krásu i zdraví a tento stav nemůže zůstat bez odezvy. Problematika je tématem mnohých koncepčních dokumentů,⁸⁰⁵ v souvislosti se změnou klimatu zmiňuje důležitost krajinných prvků v zemědělství také Strategie přizpůsobení se změně klimatu v podmínkách ČR, která je pokládá za nezbytnou součást adaptačních opatření. Uvádí je ve spojení s pozemkovými úpravami, Standardy dobrého zemědělského a environmentálního stavu a potřeby zalesňování a zatravnňování v zemědělství.⁸⁰⁶ Na situaci reaguje v poslední době stále častěji odborná veřejnost, která se snaží vzbudit adekvátní reakci legislativy. Na problematiku ochranu zemědělské půdy poukazuje například Martina Franková ve článku „*Plní zákon o ochraně zemědělského půdního fondu svůj účel?*“ nad environmentálními aspekty v hospodaření ve vztahu k poskytování přímých plateb EU se zamýšlí Hana Cejpek Musilová ve své monografii „*Environmentální aspekty podnikání v zemědělství v kontextu pravidel podmíněnosti*“.

⁸⁰³ ŠARAPATKA, Bořivoj, Miroslav DUMBROVSKÝ a Jana PODHRÁZSKÁ. Erozní procesy v zemědělské krajině. *Veronica*, 2018, roč. 33, č. 1, s. 12.

⁸⁰⁴ Bleskové povodně – fenomén dnešní doby. *Lesy ČR* [online]. 2020 [cit. 24. 1. 2020].

⁸⁰⁵ Například Společná zemědělská politika EU 2014–2020, která mezi opatření k ochraně životního prostředí řadí diverzifikaci plodin, tvorbu ekologicky zaměřených oblastí atd.

⁸⁰⁶ Strategie přizpůsobení se změně klimatu v podmínkách ČR. *Ministerstvo životního prostředí* [online]. Praha, 2015, s. 32–33 [cit. 18. 1. 2020].

Nástroje podporující rozmanitost zemědělské krajiny můžeme rozdělit do dvou skupin – první jsou nástroje v rámci pozemkových úprav, které slouží k prostorovému a funkčnímu uspořádání pozemků tak, aby byly vytvořeny podmínky pro racionální hospodaření na jejich půdě,⁸⁰⁷ druhou skupinu představují úpravy pozemků zemědělskými podnikateli, které nemusí být prováděny v širším plošném kontextu, avšak se zřetelem na sousedící pozemky. Obsahem této kapitoly bude pouze druhá skupina nástrojů, kterou je možno kategorizovat z různých hledisek, přičemž jedním z nich je, zda se z pohledu zemědělce jedná o nástroj obligatorní či fakultativní. Mezi obligatorní nástroje patří zejména některé z institutů ZOPK, které vymezují povinnost tyto části přírody chránit. Mezi významné fakultativní nástroje, kterými se může zemědělec dobrovolně podílet na obnově původní zemědělské krajiny, lze zařadit nově schválené legislativní omezení maximální plochy půdy pro pěstování jedné plodiny v nařízení vlády č. 48/2017 Sb., o stanovení požadavků podle aktů a standardů dobrého zemědělského a environmentálního stavu pro oblasti pravidel podmíněnosti a důsledků jejich porušení pro poskytování některých zemědělských podpor (dále jen „nařízení vlády“), dále upravená tvorba ekologicky významných prvků a také novela vodního zákona, která umožňuje zjednodušenou tvorbu krajínotvorných záměrů. Právní úprava je konstruována vždy tak, aby zemědělce motivovala k jejímu využití, resp. vytváří vhodné podmínky pro to, aby se sám zemědělec rozhodl pro chování krajině a půdě prospěšné, a byla mu poskytnuta odměna ať už v podobě nižšího finančního zatížení nebo ve zjednodušení procesu tvorby daného záměru ze strany požadavků správních orgánů.

Veškeré poznatky vycházejí z právního stavu ke dni 30. 11. 2019.

IV.2.1 Obligatorní nástroje přispívající k omezení monokultur

Významnou skupinu právních nástrojů k zamezení monokulturního zemědělství tvoří vynutitelné právní normy v podobě zákonů či příkazů. Jejich obsahem je jak omezení nežádoucích činností, tak příkaz k ochraně zemědělské krajiny prospěšných prvků.

⁸⁰⁷ § 2 ZoPÚ. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 17. 1. 2020].

IV.2.1.1 Zákon o ochraně přírody a krajiny

Základním zdrojem ochrany přírody a krajiny na našem území, který má snahu o zachování malých, roztroušených polí mezi remízky a mezemi, je ZOPK, obsahující instituty, které lze aplikovat na řešenou problematiku. Zemědělské podnikání probíhá na pozemcích, které jsou vzhledem k ochraně přírody v různých režimech, co se týká způsobu hospodaření – mohou být ovlivněny instituty obecné územní ochrany přírody nebo se mohou nacházet ve zvláště chráněných územích. V takových případech se vždy jedná o přísnější ochranu. Součástí následné analýzy problematiky však budou pouze instituty obecné územní ochrany, byť od sebe oba režimy nelze striktně oddělit a mohou se prolínat například v případě ochranných pásem zvláště chráněných území.

Územní systém ekologické stability

Cílem územního systému ekologické stability (dále jen „ÚSES“) je stanovení prostorových podmínek k udržení rovnováhy v krajině, resp. k zajištění ekologické stability.⁸⁰⁸ Orgán ochrany přírody tak v území stanovuje síť složenou z biokoridorů, biocenter a interakčních prvků, které mají za úkol spojovat místa s vysokou mírou přirozené rovnováhy, a tak ovlivňovat i části více zasažené lidskou činností.

Existence ÚSES v zemědělské krajině ovlivňuje její funkčnost i vzhled – dochází tak alespoň mírně k fragmentaci krajiny, která je v případě monokultury velmi žádaná. Lán obilí působí pro některé živočichy jako neprostupná bariéra, a nemůže tak docházet k migraci. Potřeba rozbití těchto velkých ploch je tak vyžadována ve prospěch ochrany životního prostředí. Naopak je tomu v případě fragmentace krajiny pozemními komunikacemi, což je jevem nežádoucím – krajina je rozdělena úseky silnic a dálnic, které jsou bez podchodů a nadchodů pro živočichy často nepřekonatelnou překážkou a jejich migrace je tak zcela znemožněna.⁸⁰⁹

⁸⁰⁸ „Ekologická stabilita“ je podle § 4 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí „...schopnost ekosystému vyrovnávat změny způsobené vnějšími činiteli a zachovávat své přirozené vlastnosti a funkce.“

⁸⁰⁹ Více srov. CHALOUPKOVÁ, Alena. Problematika fragmentace krajiny pozemními komunikacemi z pohledu práva. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*, 2019, roč. LXV, č. 3, s. 22.

Nárůst těchto prvků v zemědělské krajině působí jednoznačně pozitivně na regeneraci půdy a obnovu přirozené travní vegetace a svou četností v rámci celé sítě ekologické stability tak zanechává v krajině lokality s vysokou ekologickou stabilitou. Takové přirozené ekosystémy stabilizují půdní povrch, udržují půdní profil v dobrém stavu a svou aktivitou nepůsobí negativní změny v prostředí, a naopak jsou velmi odolné vůči vnějším faktorům.⁸¹⁰ Vymezení konkrétních lokalit je v kompetenci příslušného orgánu ochrany přírody, z pozice jednotlivce se tedy jedná o autoritativně stanovená místa se zvláštním režimem, která se mohou vyskytovat na jejich pozemcích a jejich povinností je tato místa chránit. Dle ZOPK se dokonce vlastníci pozemků spolu s obcemi a státem podílejí na tvorbě systému ekologické stability. Můžeme zde tak nalézt více či méně povinnou aktivní spolupráci jednotlivce na vzniku chráněných částí ÚSES.

Významné krajinné prvky

Dalším nástrojem jsou významné krajinné prvky (dále jen „VKP“), které mají podle § 4 odst. 2 ZOPK také ekologicko-stabilizační funkci a tato funkce je proto zákonem chráněna před ohrožením nebo oslabením. Význam stabilizační funkce je zjevně natolik důležitý, že není ochrana nastavena proti oslabení nebo ztrátě, ale již proti jeho ohrožení. Ohrožení je stav, kdy se fakticky vůbec nemusí funkce VKP oslabit, ale postačuje zde potenciální hrozba, že by se tak mohlo stát.

Do této oblasti spadají zejména významné krajinné prvky, vznikají přímo ex lege, tedy přímo ze zákona bez potřeby dalšího vyhlášení jednotlivých prvků. Ze zákona se tak ochrana vztahuje na lesy, rašeliniště, vodní toky, rybníky, jezera a údolní nivy.⁸¹¹

Zde bude stejně jako v případě územního systému ekologické stability vyplývat pro zemědělského podnikatele povinnost chránit významný krajinný prvek již z titulu vlastnického práva k pozemkům, na kterých se konkrétní VKP nacházejí. ZOPK povoluje jejich využívání, pokud nebude narušena jejich obnova a nedojde k ohrožení nebo oslabení jejich stabilizační funkce.

⁸¹⁰ LÖW, Jiří. Ekologická stabilita krajiny. In: MADĚRA, Petr, Eliška ZIMOVÁ et al. (eds.). *Metodické postupy projektování lokálního ÚSES* [online]. Brno: Ústav lesnické botaniky, dendrologie a typologie LDF MZLU v Brně, s. 277. [cit. 2. 12. 2019].

⁸¹¹ § 3 odst. 1 písm. b) ZOPK.

Pokud by zásah mohl vést k poškození či zničení významného krajinného prvku nebo k ohrožení či oslabení jeho stabilizační funkce, je potřeba, aby si zemědělský podnikatel k zásahu opatřil závazné stanovisko orgánu ochrany přírody.⁸¹²

Druhou skupinu významných krajinných prvků, které jsou vyhlášovány na základě individuálních návrhů pro konkrétní krajinné prvky, by bylo vhodné zařadit do následující kapitoly, která bude pojednávat o dobrovolných nástrojích, avšak v rámci tohoto tématu se budeme přednostněji věnovat jiným nástrojům více odpovídajícím sledovanému cíli.

V případě zákonné ochrany se jedná z pohledu osoby, která o zemědělskou krajinu pečuje, spíše o pasivní ochranu určitých krajinných prvků se snahou jim spíše neškodit než prospívat. Není však samozřejmě vyloučeno dobrovolné aktivní jednání zemědělce.

Oba výše nastíněné nástroje jsou jednoznačně důležitými a potřebnými v české zemědělské krajině, a to nejen z důvodu estetického, ale zejména z důvodu zachování přirozeného stavu přírody a míst, která jsou pro své kvality hodna zákonné ochrany. Zákon sice stanovuje taxativní výčet chráněných prvků, blíže však nejsou v zákoně vymezeny a prováděcí předpis v současné době neexistuje. Pojem údolní niva tak nemusí být vždy správně vyložen a nemusí být vždy v praxi jasné, která část území požívá ochrany VPK. Jednotlivé krajinné prvky stanovené v zákoně totiž nejsou výslovně vyhlášovány, proto o jejich existenci mohou vzniknout pochybnosti.

IV.2.2 Dobrovolné nástroje státem vytvořené ke zlepšování současného stavu zemědělské krajiny

Druhou kategorií nástrojů, které jsou ovšem zemědělcům poskytovány jako nástroje dobrovolné, nelze považovat za méně významnou, než byla ta předchozí. Jakákoli snaha o přiblížení šetrného zacházení s krajinou zemědělcům je v dnešní době velmi žádoucí. Zákon pomocí různých způsobů vytváří vhodné a pro zemědělce „lákavé“ podmínky, aby je motivoval k vlastní aktivitě nejen ve svůj finanční prospěch, ale také ve prospěch ochrany životního prostředí. Níže budou přiblíženy dva aktuální nástroje, které jsou v našem právním řádu novinkou.

⁸¹² § 4 odst. 2 ZOPK.

IV.2.2.1 Omezení maximální plochy půdy pro pěstování jedné plodiny

Snaha státu omezit pěstování monokultur, je smělým krokem, přestože nejde o přímý zákaz. Návrh výše zmíněného nařízení vlády je ze strany zemědělců hojně kritizován. Možná proto, že za hranicemi nemá obdoby. Důvodem může být, že se v jiných zemích nenacházejí tak obrovské lány s jedinou plodinou jako u nás. Státem omezená velikost půdního bloku, na kterém je možno pěstovat jednu plodinu, je přinejmenším neobvyklá. Dle návrhu nařízení vlády za souvislou plochu jedné plodiny „*jsou v rámci dílu půdního bloku považovány plochy oseté nebo osázené touto plodinou, které nejsou od sebe navzájem viditelně odděleny ochranným pásem osetým pícešinami nebo plodinami pro ochranný pás podle § 14 odst. 4 nařízení vlády č. 50/2015 Sb., o minimální šířce 22 m nebo plochou jiné plodiny o minimální šířce 110 m...*“. V případě, že bude nařízení vlády schváleno, nabyde účinnosti již od 1. 1. 2020, ovšem pro tento rok pouze ve zúžené podobě, kdy se bude zákaz monokulturního zemědělství na více než 30 ha orné půdy týkat pouze ploch s určitým obsahem erozně ohrožené půdy. Na veškeré výměře bude nařízení uplatňováno až od roku 2021 a to také ve prospěch zachování biodiverzity. Jelikož se jedná o jeden z požadavků dobrého zemědělského a environmentálního stavu půdy pro poskytování přímých plateb z rozpočtu Evropské unie, je sankcí za jeho nedodržení snížení či úplně neposkytnutí této platby zemědělci. Nejedná se tak o přímé státní donucení k určitému chování, ale o velmi dobře cílené nepřímé donucení k žádoucímu chování skrze všemi podnikateli vyhledávaný zdroj financí – dotace.

Základní principy a důvody ke schválení novely nařízení vlády prostřednictvím Nařízení vlády, kterým se mění nařízení vlády č. 48/2017 Sb., o stanovení požadavků podle aktů a standardů dobrého zemědělského a environmentálního stavu pro oblasti pravidel podmíněnosti a důsledků jejich porušení pro poskytování některých zemědělských podpor, ve znění nařízení vlády č. 126/2018 Sb. již byly předestřeny. V praxi bude nařízení nově požadovat u dotčených půdních bloků pro poskytnutí podpory buď:

1. rozdělení ploch větších než 30 ha osetých stejnou plodinou ochranným pásem o šířce minimálně 22 metrů, který bude oset pícešinami nebo plodinami podle § 14 odst. 4 nařízení vlády 50/2015 Sb.,
2. pěstování více různých plodin, přičemž plochy s jednou plodinou jsou od sebe vzdáleny minimálně 110 metrů,

3. na sebe navazující plochy o výměře do 30 ha s různými druhy plodin, nebo
4. využití krajinných prvků při oddělení monokulturních ploch (vnějších i vnitřních).

Přestože je omezení velkoplošného monokulturního zemědělství koncipováno pouze jako fakultativní, je zřejmé, že pro velké zemědělské subjekty, kterých se zejména bude toto nařízení týkat, půjde de facto o další obligatorní povinnost, kterou musí v rámci požadavků dobrého zemědělského a environmentálního stavu dodržet pro obdržení dotací, které zvyšují výnosy z jejich zemědělského podnikání. Pro zemědělce se tak otvírá možnost aktivního chování ve prospěch životního prostředí k uvedení svých lánů do souladu s požadavky nařízení, aby splnili podmínky pro poskytnutí dotace. Možná, že k výrazné změně v zemědělských lokalitách nedojde, ale je potřeba přivítat nastavení alespoň takto koncipovaných podmínek, které mohou zajistit o něco příznivější stav půdy, zpestření krajiny ať již funkčně, tak esteticky a rozhodně se tím naše zemědělství přiblíží zase o kousek vstříc původní tradiční zemědělské krajině.

Názory na obsah novelizovaného nařízení vlády se různí, mnozí vítají snahu odstranit monokulturní pěstování plodin na obrovských láněch, jiní tvrdí, že 30 ha je stejně hodně a půdní bloky, u kterých dojde v důsledku účinnosti nařízení k rozdělení, stejně nezmírní erozi ani nenavrátní do ekosystémů pomalu mizející živočichy a rostliny. Faktem zůstává, že se jedná pouze o žádoucí standardy hospodaření, nikoli povinné. Zde je potřeba zdůraznit, že v současné právní úpravě absentují vynutitelná pravidla hospodaření,⁸¹³ která by zakotvila základ šetrného zacházení s půdou, která je neobnovitelným zdrojem.

Zamezit dalšímu rozmachu monokulturního zemědělství a snaha o rozbití stávajících širých lánů je pro zemědělskou krajinu vítaným činem. I přes ztížení obhospodařování půdy, které to bude provázet, je nutné tuto změnu podpořit. Jedinou a hlavní slabinou je však možnost volby zemědělců, zda požadavek naplnit či nikoli. Rozhodování je samozřejmě o to těžší, pokud hrozí snížení nebo neposkytnutí dotace, která je pro zemědělce tolik potřebná. Po jisté zkušební době efektivnosti tohoto nařízení by bylo vhodné

⁸¹³ FRANKOVÁ, Martina. Plní zákon o ochraně zemědělského půdního fondu svůj účel? *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*, 2019, roč. LXV, č. 3, s. 22.

zvážit, zda toto omezení pěstování jedné plodiny na ploše nad 30 ha neza-
kotvit v zákoně cestou vynutitelné právní normy.

IV.2.2.2 Tvorba ekologicky významných prvků

Pojem krajinný prvek můžeme chápat jako přírodní či člověkem vytvořený útvar, který je nedílnou součástí zemědělské krajiny, rozděluje ji a podílí se na tvorbě jejího rázu. Pod tento pojem můžeme zařadit dva specifické a zároveň sobě velmi blízké významné krajinné prvky, zmíněné již výše a ekologicky významné prvky vymezené v nařízení vlády č. 307/2014 Sb., o stanovení podrobností evidence využití půdy podle užívatelských vztahů (dále jen „nařízení č. 307/2014 Sb.“), jsou prvky v zemědělské krajině podléhající evidenci ekologicky významných prvků podle zákona č. 252/1997 Sb., o zemědělství. Důvodem důležitosti těchto prvků v krajině je jejich protie-
rozňí funkce, schopnost zadržení vody v krajině, zachovávání ekologické stability, zároveň jsou také významné z estetického, krajinářského hlediska, kdy se podílejí na tvorbě rázu krajiny. V neposlední řadě také často fyzicky působí jako přirozená bariéra při povodních a zvýšená schopnost retence půdy zmírňuje problémy bleskových povodní.⁸¹⁴

Konkrétní druhy ekologicky významných prvků vymezuje nařízení č. 307/2014 Sb. v § 5, kde je dělí na krajinotvorný sad, který nelze vyhradit jako plochu v ekologickém zájmu a ty, u kterých to možné je – krajinný prvek, plocha s rychle rostoucími dřevinami ve výmladkových plantážích podle § 3 odst. 10 nařízení vlády a zalesněná půda podle § 3 odst. 12. Za krajinné prvky pak taxativním výčtem stanovuje mez, terasu, travnatou údolnici, skupinu dřevin, stromořadí, solitérní dřeviny, příkop a mokřady.⁸¹⁵ Pojmy jsou pak níže definovány, aby se předešlo možným výkladovým nejasnos-
tem. Takto vymezené krajinné prvky musí hraničit se zemědělskou půdou, která je vedena v evidenci využití půdy, a samy se nacházet buď zcela, nebo částečně na zemědělské půdě a zároveň se od ní odlišovat, což nařízením vymezené prvky splňují. Toto jsou vhodné podmínky pro zemědělce, resp. uživatele půdy (pachtýře), aby podal podnět k aktualizaci evidence ekologicky

⁸¹⁴ Krajinné prvky. *eAGRI* [online]. Ministerstvo zemědělství, 2009 [cit. 18. 1. 2020].

⁸¹⁵ § 5 odst. 2 písm. a) nařízení vlády č. 307/2014 Sb., o stanovení podrobností evidence využití půdy podle užívatelských vztahů ve znění pozdějších předpisů.

významného prvku a tím byl přírodní útvar prostřednictvím Státního zemědělského intervenčního fondu zaregistrován.

Na základě této registrace je tak zemědělec zbaven povinnosti platit za plochu ekologicky významného prvku daň z nemovité věci. Pokud totiž krajinný prvek není pro osvobození od daně registrován jako ekologicky významný prvek, představuje pro zemědělce větší daňovou zátěž než běžná zemědělská půda. Ta je totiž vedena jako druh pozemku orná půda, zatímco krajinné prvky jsou vedeny jako ostatní plocha, na kterých leží vyšší míra zdanění.

Dále lze v případě ekologicky významných prvků využít v rámci dotačního opatření jednotné platby na plochu platbu na zemědělské postupy příznivé pro klima a životní prostředí, která se nazývá greening – „ozelenění“. Zde je přímo jednou ze složek, které je potřeba pro obdržení plateb splnit, povinnost mít na pozemku plochy využívané v ekologickém zájmu, pod které spadají výše zmíněné.⁸¹⁶ SAPS je jednou z přímých plateb, které jsou poskytovány Evropskou Unií na základě Jednotné žádosti členského státu.⁸¹⁷ Dotace je následně rozdělena mezi jednotlivé subjekty.

Zavedená možnost osvobození od daně pro ekologicky významný prvek je výrazným krokem vstříc zemědělcům, a zároveň snaha o to, aby se podobných přírodních ostrůvků na svém pozemku nezbavovali, ale naopak o ně také pečovali. Pozitivní přínos má nejen pro zemědělce, ale také pro zemědělskou krajinu. Motivuje nejen k zachování ekologicky významných prvků, ale také k jejich aktivní tvorbě.

IV.2.2.3 Vodní zákon – zjednodušení tvorby krajinotvorných záměrů

Na podzim loňského roku byl Poslanecké sněmovně předložen poslanecký návrh novely vodního zákona a s tím souvisejících ustanovení StavZ, jejímž cílem bylo procesní zjednodušení postupu při vytváření nových vodních děl malých rozměrů a zavedení nového pojmu terénní úpravy sloužící k zadržování vody v krajině. V důvodové zprávě je jako hlavní motiv ke změně legislativy uváděn přírodní jev zvaný meteorologické sucho, které je důsledkem působení mnoha faktorů a jedním z nich je i nedostatek stability krajinných

⁸¹⁶ Metodická příručka k podmínkám poskytování přímých plateb v České republice v roce 2019. *Ministerstvo zemědělství* [online]. Praha: Ministerstvo zemědělství, 2019, s. 15 [cit. 10. 12. 2019].

⁸¹⁷ *Ibid.*, s. 9.

ekosystémů, způsobený mimo jiné také monokulturním způsobem zemědělství. Meteorologické sucho vede k suchu zemědělskému, které ovlivňuje míru vláh v půdě a v dlouhodobém časovém horizontu nepříznivě působí na produkci zemědělských plodin a stav krajinné vegetace.⁸¹⁸

Navrhovatelé tak shledávají tuto změnu jako nutnou k udržení vody v krajině, a to způsobem lokální akumulace ve vodních útvech, které mohou přispět k rozvoji biodiverzity, nebo alespoň zabránit jejímu úbytku jak v rostlinné, tak živočišné říši. Častější výskyt mokřadů či rašeliníšť by mohl podpořit nárůst vzácných a ohrožených druhů organismů.⁸¹⁹

K tomuto ekologicko-stabilizačnímu účelu obsahuje návrh dva vodní útvary se stejným cílem, ale různým způsobem, jak k tomuto cíli dojít. Terénní úpravy sloužící k zadržování vody v krajině od 300 m² do 20 000 m², umístěvané v nezastraženém území a jsou jednodušším řešením – jak po technické, tak po povolovací stránce. Jde o nádrž o velikosti do 2 ha, která nesplňuje znaky vodního díla ani není nakládáním s vodami. Výška hráze může dosahovat maximálně 1,5 metru a může být zřízena pouze na pozemcích, které nesousedí s veřejnými pozemními komunikacemi ani veřejným prostranstvím. Dle návrhu by k umístění terénních úprav postačoval územní souhlas a na rozdíl od malého vodního díla by při jeho realizaci bylo vyžadováno ani ohlášení stavby.

Naproti tomu menší vodní díla jsou poněkud technicky náročnější, proto i navrhovaná právní úprava je o poznání přísnější. Již ze samotné podstaty vodních děl zde dochází k nakládání s vodami a k nádrži náleží také hráz, náhon, bezpečnostní přeliv atd. Rozloha i výška hráze u vodních děl se zjednodušeným povolovacím režimem byla shodná jako u terénních úprav. Nutné však je, aby vodní díla nepodléhala technickobezpečnostnímu dohledu, anebo aby splňovala podmínky pro zařazení do IV. kategorie technickobezpečnostního dohledu. Při naplnění těchto požadavků by k umístění záměru postačoval územní souhlas namísto územního rozhodnutí a pro samotnou realizaci ohlášení stavby. Úkolem stavebního úřadu

⁸¹⁸ Důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů ze dne 31.10.2018. In: *PSP.cz* [online]. Sněmovní tisk 321, s. 4 [cit. 29. 11. 2019].

⁸¹⁹ *Ibid.*, s. 5–6.

by při pozitivním výsledku rozhodnutí byl společný územní souhlas a souhlas s provedením ohlášeného záměru – tím by docházelo k právní fikci udělení povolení k nakládání s vodami na dobu užívání vodního díla. Návrh nevyžaduje vydání závazného stanoviska orgánu ochrany přírody, protože dle důvodové zprávy není potřeba, neboť se jedná o aktivity k podpoře na vodu vázaných ekosystémů. Výjimkou je, pokud by se terénní úpravy nebo malá vodní díla umisťovala ve zvláště chráněných územích chráněných podle části třetí a čtvrté ZOPK.⁸²⁰

Poměrně kriticky se k návrhu vyjádřila vláda ve svém neutrálním stanovisku – vytýkala návrhu zejména nekoncepční zásahy do procesů podle stavebního zákona. K územnímu souhlasu tak vzniká nepřiměřená právní úprava, která povoluje až dvacetkrát větší stavební záměry, než jsou standardně územním souhlasem povolovány. Navíc se jedná o umisťování záměrů do nezastavěného území bez ohledu na možnou změnu poměrů v území, která by mohla vyžadovat nové nároky na dopravní nebo technickou infrastrukturu. Nehledě na to, že by v mnohých případech mělo dojít k vymezení plochy s rozdílným způsobem využití, což také není návrhem zákona reflektováno. Vláda se neztotožňuje také s absencí závazného stanoviska orgánu ochrany přírody, protože stavební úřad, který by jeho úlohu musel nahrazovat, k tomu není odborně způsobilý, proto by hrozilo nezákonné vydávání územních souhlasů. Nehledě na to, že by výjimku z vydání závazného stanoviska orgánu ochrany přírody stanovil stavební zákon, který k tomu není příslušný – jednalo by se tak o nepřímou novelu samotného ZOPK. Problém také spatřuje v nakládání s vodami a jeho časové neohraničenosti, které by omezovalo možnost pravidelné kontroly povolení nakládání s vodami. Z návrhu také není zřejmé, jak by měl vodoprávní úřad postupovat v případě, že by například k žádosti přiložené stanovisko správce povodí bylo negativní nebo obsahovalo podmínky. Ohlašovací režim totiž neumožňuje se s takovými stanovisky a vyjádřeními vypořádat, otázkou tak zůstává, zda by vůbec bylo možné v takovém případě souhlas s ohlášením stavby vůbec vydat. Problém zde vyvstává v neposlední řadě také u fikce rozhodnutí o technickobezpečnostním dohledu a u rozhodnutí o stanovení minimálního zůstatkového průtoku. V prvním případě by si podmínky

⁸²⁰ Ibid., s. 5–6.

dohledu stanovil žadatel sám v návrhu podmínek provádění technickobezpečnostního dohledu podávaném spolu s žádostí o ohlášení stavby a v druhém případě není prostor, aby mohl vodoprávní úřad „přiblížnout k podmínkám vodního toku, charakteru nakládání s vodami a vycházet z opatření k dosažení cílů ochrany vod přijatých v plánu povodí podle § 26 vodního zákona a dále má v rozhodnutí stanovit místo a způsob měření minimálního zůstatkového průtoku a četnost předkládání výsledků těchto měření vodoprávnímu úřadu.“⁸²¹

Dalšími připomínkami byly podávány pozměňovací návrhy, které předesťely různé změny od těch formálních po obsahové. Po prvním čtení Zemědělský výbor navrhl přehlednější úpravu terénních úprav v samostatném § 15b vodního zákona a výšku hráze u vodních děl navrhl zvýšit na 2,5 metru. Dále zavedl výslovné zmínění závazného stanoviska orgánu územního plánování podle § 96b StavZ. Mezi pozměňovacími návrhy z řad členů Poslanecké sněmovny přicházely výslovné úpravy procesních aspektů při vydávání závazného stanoviska orgánem územního plánování zvláště pro vymezená vodní díla a zvláště pro terénní úpravy. Upřesněny byly lhůty pro jeho vydání, při jejich nedodržení fikce souhlasného závazného stanoviska, jak řešit nedostatky žádosti o vydání závazného stanoviska také jeho následný přezkum. Jedním z pozměňovacích návrhů bylo také zmenšení horního limitu 20 000 m² na pouhých 1 500 m² u obou vodních útvarů.

Výsledné znění zákona č. 312/2019 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů, který byl v listopadu 2019 podepsán prezidentem republiky a následně odeslán k publikaci do sbírky zákonů, reflektoval některé navrhované změny, nikoli však všechny. Co se týká samotné velikosti vodních nádrží, plocha do 2 ha zůstala zachována, v případě vodních děl ovšem došlo k navýšení hráze na 2,5 m, požadovanému Zemědělským výborem. V procesní rovině došlo oproti původnímu návrhu ke změně v nutnosti ohlášení terénních úprav, územního rozhodnutí ani souhlasu však potřeba není. Problematika stanovení

⁸²¹ Stanovisko vlády k návrhu na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů (sněmovní tisk č. 321), ze dne 3. 12. 2018, s. 5.

minimálního zůstatkového průtoku i stanovení technickobezpečnostního dohledu je vyřešena vládou namítaným „překlopením“ z žadatelova návrhu přímo do finálního rozhodnutí. Udělením souhlasu vodoprávního úřadu s ohlášením stavby se mají obojí podmínky za stanovené v původním, navrhovaném znění. Ostatní navrhované změny se do nové právní úpravy nepromítly.

Zjednodušení mající motivovat zemědělce, nevládní organizace ochrany přírody a obce ke změně krajiny, je však výzvou opravdu aktivním a krajiny milovným osobám, jelikož na rozdíl od jiných nástrojů zde absentuje podpora v podobě dotací a jediným vstřícným gestem je snaha o zjednodušení často velmi náročného a zdoluhavého povolovacího procesu. Bude mít tedy změna legislativy nějaký efekt? Zvýší se míra vodních ploch v běžné zemědělské krajině?

Schválená novela vodního zákona je však ve své myšlence nedotažená do konce. Zvýšení počtu vodních útvarů je skutečností žádoucí, naopak jejich možná přemíra však limitována není. Je nezbytné vzít také v úvahu prostorové uspořádání útvarů na pozemcích v dané lokalitě a zavést kontrolu nad jejich bezmyšlenkovitou tvorbou. Zde narážíme na absenci závazného stanoviska ochrany přírody, které se vyjadřuje k jednotlivým záměrům v širším kontextu ochrany přírody a krajiny a může tak reagovat na možné nežádoucí změny poměrů v krajině. Důležitá je totiž poloha konkrétního pozemku, na kterém se plánuje záměr uskutečnit a jeho funkční vazby na okolí. Mohlo by se tak stát, že zprvu dobře míněný vodní útvar v rámci mozaiky v krajině způsobí více nežádoucích než žádoucích důsledků. Přesto, že by se vydáváním závazného stanoviska k těmto krajinotvorným záměrům prodloužil a zkomplikoval povolovací proces, bylo by to rozhodně ku prospěchu zemědělské krajiny jako celku.

IV.2.3 Dílčí závěr

Současný stav zemědělské půdy a krajiny nezbytně potřebuje změnu způsobu hospodaření, a to také co do struktury a funkčnosti krajiny, což je legislativou stále více reflektováno. Zatím jsou však nástroje převážně fakultativního rázu.

Degradace půdy je však již v takovém stadiu, že spoléhat na dobrovolné rozhodnutí zemědělců nestačí. Je nezbytné apelovat na přetváření zemědělské krajiny do původní podoby a na šetrný způsob hospodaření. Současná absence vynutitelných právních nástrojů v oblasti ochrany zemědělské krajiny vede k prohlubování dosavadních problémů. Zda novinky účinné od 1. 1. 2020 budou mít na změnu krajiny vliv, se dle mne teprve projeví s ohledem na jejich uplatnění v aplikační praxi. V brzké době je ale žádoucí zakotvit standardy hospodaření, které nastolí určitou minimální úroveň šetrného a únosného obhospodařování zemědělské půdy včetně zakotvení její pestré krajinné skladby.

IV.3 Dřeviny na orné půdě: agrolesnictví

Podnětem k úvahám o problematice dřevin na orné půdě a agrolesnictví byla práce v projektu „Agrolesnictví: šance pro regionální rozvoj a udržitelnost venkovské krajiny“⁸²², při níž jsem mj. poměrně často odpovídala na otázky, zda se mohou na orné půdě pěstovat stromy, a pokud ano, za jakých podmínek. Při zjišťování příčin těchto dotazů, názorů na tuto záležitost a specifikaci požadovaných podmínek jsem dospěla k závěru, že přístup k dřevinám na orné půdě mnohdy vychází z nesprávného výkladu relevantních právních předpisů a opomíjení vzájemných souvislostí, tedy že se tato záležitost nepojímá komplexně.

V současné době Česká republika i Evropská unie mnoha různými ekonomickými nástroji podporují návrat dřevin na ornou půdu, zejména zakládáním remízků, větrolamů, mezí, obnovou polních cest, alejí apod., avšak současně tomu v některých případech kladou překážky stanovením podmínek, které nelze vždy pokládat za oprávněné, a brání využívání již zavedených možností podpory.

Tento přístup má dvě základní příčiny. Jednak se následkem politického vývoje ve 2. polovině minulého století změnilo pojmání dřevin na pozemcích evidovaných v katastru nemovitostí jako druh pozemku orná půda, která je vnímána jen jako výrobní prostředek (mnozí za ni považují jen její oranou

⁸²² Projekt č. TL01000298 „Agrolesnictví: šance pro regionální rozvoj a udržitelnost venkovské krajiny“ je spolufinancován se státní podporou Technologické agentury ČR v rámci Programu ÉTA.

část). Dalším důvodem jsou podmínky pro získání dotací v rámci Společné zemědělské politiky, v nichž se jen postupně a pouze do určité míry toleruje výskyt dřevin v kultuře orná půda, avšak jen k neproduktivním účelům.

Způsob hospodaření na zemědělské nebo lesní půdě, který kombinuje pěstování dřevin s některou formou zemědělské produkce na jednom pozemku, a to i s hospodářským záměrem, je označován jako agrolesnictví.⁸²³ Toto pojetí vychází z definice zemědělsko-lesnických systémů v čl. 23 nařízení (EU) č. 1305/2013 o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV) a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1698/2005.⁸²⁴ Podle tohoto článku se podpora podle čl. 21 (Investice do rozvoje lesních oblastí a zlepšování životaschopnosti lesů) písm. b), tedy podpora zakládání zemědělsko-lesnických systémů, poskytuje na zakládání systémů využívání půdy, v jejichž rámci je stejný pozemek zároveň využíván k pěstování stromů a k zemědělské činnosti. Jelikož Česká republika nestanovila předpokládané podmínky, zakládání zemědělsko-lesnických systémů se v České republice nepodporuje. Zájem o tuto formu hospodaření se však zvyšuje s množstvím informací o prokázaném pozitivním vlivu tohoto způsobu hospodaření na kvalitu půdy, zadržování vody v ní, bránění vodní a větrné erozi atd.⁸²⁵

Tato kapitola navazuje na článek „Právní překážky agrolesnictví“, přijatý k publikaci v časopisu České právo životního prostředí, proto se zde neopakují informace obsažené v článku, pouze určitá základní východiska, bez kterých by se mohl nezavěšený čtenář obtížněji orientovat. Rozvíjí jen část problematiky, kterou se zabýval uvedený článek, a zaměřuje se na vybrané překážky pěstování dřevin na orné půdě, a to na důsledky jejich evidence v katastru nemovitostí a v evidenci využití půdy podle uživatelských vztahů, a na omezení jejich kácení.

IV.3.1 Evidence (částí) pozemků s dřevinami na orné půdě

Ornou půdou se rozumí buď druh pozemku orná půda evidovaný v katastru nemovitostí, nebo jedna z kultur v evidenci využití půdy podle uživatelských

⁸²³ Co je agrolesnictví? *Český spolek pro agrolesnictví* [online]. 2020 [cit. 30. 12. 2019].

⁸²⁴ Agroforestry in Europe. *EURAF* [online]. EURAF [cit. 30. 12. 2019].

⁸²⁵ PRIBÍK, Oldřich. MZe chce spustit dotace na agrolesnictví a pro pěstitele cukrovky. *Zemědělec* [online]. Praha: Profi Press, s. r. o. [cit. 30. 12. 2019].

vztahů. Tyto pojmy se rozlišují od účinnosti novely ZOZPF (zákona č 41/2015 Sb.), tj. ode dne 1. 4. 2015.⁸²⁶

Druhy pozemků jsou evidovány v katastru nemovitostí na základě KatZ a KatV. Podle ustanovení § 1 odst. 2 KatZ je katastr nemovitostí zdrojem informací, které slouží podle písm. a) tohoto ustanovení k ochraně práv k nemovitostem, pro účely daní, poplatků a jiných obdobných peněžitých plnění, k ochraně životního prostředí, k ochraně nerostného bohatství, k ochraně zájmů státní památkové péče, pro rozvoj území, k oceňování nemovitostí, pro účely vědecké, hospodářské a statistické, a podle písm. b) pro tvorbu dalších informačních systémů sloužících k účelům uvedeným v písmenu a).

Kultury se evidují v evidenci využití půdy podle uživatelských vztahů na základě zákona č. 252/1997 Sb. o zemědělství, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zemědělství“), a podle prováděcího nařízení č. 307/2014 Sb. k tomuto zákonu. Tato evidence slouží podle ustanovení § 3a odst. 1 zákona o zemědělství k ověřování správnosti údajů uvedených v žádosti, jejichž předmětem je dotace podle § 3 odst. 5 písm. a) tohoto zákona, ke kontrolám plnění podmínek poskytnutí dotace, a k dalším účelům spojeným se zemědělstvím. Podle odstavce následujícího obsahuje evidenci půdy, evidenci ekologicky významných prvků a evidenci hospodářství podle objektů určených k chovu evidovaných zvířat.

Často se lze v praxi setkat s tím, že se pojmy druh pozemku a kultura, stejně jako evidence v katastru nemovitostí a v evidenci využití půdy zaměňují a nezohledňuje se účel, ke kterému slouží. Ačkoli se tyto evidence do určité míry prolínají, liší se nejen ve svém účelovém určení, ale i v důsledcích zařazení určitých pozemků nebo jejich částí do nich. Jejich vzájemný vztah však nelze opomíjet, zejména v souvislosti s výskytem dřevin na orné půdě.

IV.3.1.1 Evidence částí pozemků s dřevinami na orné půdě v katastru nemovitostí

Z různých důvodů, mj. v souvislosti s tzv. vykreslováním ploch s dřevinami v evidenci využití půdy, byly některé z těchto ploch vyjímány ze zemědělského

⁸²⁶ Sněmovní tisk 339/0, část č. 1/8 Novela z. o ochraně zemědělského půdního fondu. PSP [online]. Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, 2014 [cit. 30. 12. 2019].

půdního fondu a evidovány v katastru nemovitostí jako „ostatní plocha“. Přitom podle přílohy č. 2 KatV může být na orné půdě mez, stráž, úvoz a příkop (na kterých mohou růst dřeviny, i když to není výslovně uvedeno). Ačkoli byly podle ustanovení § 4 odst. 1 písm. k) zákona č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitých věcí (dále jen zákon o dani z nemovitých věcí), ve znění do 31. 12. 2019, od daně z pozemků osvobozeny mj. pozemky remízků, hájů, větrolamů a mezí na orné půdě a trvalých travních porostech a pozemky ostatních ploch, které nelze žádným způsobem využívat, v praxi se toto ustanovení v mnoha případech neuplatňovalo, neboť uvedené pozemky byly pouze reálně, nikoli podle evidence v katastru nemovitostí, na orné půdě a trvalých travních porostech.

Jelikož daňové zatížení vlastníků pozemků vedených v katastru nemovitostí jako ostatní plocha je několikanásobně vyšší, než kdyby byly evidované jako orná půda (a přitom měly být od daně osvobozeny), hledal se způsob, jak tento problém vyřešit.

V médiích byly zveřejněny různé názory zástupců ministerstev na tuto záležitost, např. že *„tady byla řadu let nesmyslná úprava, kdy byly znevýhodněny proti produkčním plochám krajinnotvorné prvky, jako jsou remízky, meze, stromořadí“*,⁸²⁷ přičemž důvodem mělo být to, že *„katastrální úřad... upřesňuje evidenci a zařazuje krajinné prvky do kategorie ostatní plochy, kam také podle legislativy patří“*. Údajně by k nápravě *„musela vzniknout speciální kategorie ‚ostatní plochy – krajinné prvky‘ s nižším daňovým zatížením než u běžných ostatních ploch“*, a tedy *„úleva zemědělcům od vysokých odvodů, která by odblokovala stavbu potřebných mezí, si tak vyžádá komplexní změnu“*, přičemž nelze *„ani vyčíslit, jaký dopad by případné snížení daně mělo na rozpočet“*.⁸²⁸ Z toho vyplývá, že při úvahách o případných změnách relevantní právní úpravy byl prioritou dopad na příjmy do státního rozpočtu, nikoli ochrana životního prostředí a půdy jako jedné z jeho složek.

Výše uvedené názory vyvolávají mnoho otázek, zejména zda skutečně byly části pozemků s dřevinami daňově znevýhodněny, zda je příčinou tohoto stavu činnost katastrálních úřadů, a patří-li „podle legislativy“ tyto části pozemků

⁸²⁷ Poslanecké osvobození remízků nebo mezí od daně vláda odmítla. ČTK České noviny [online]. ČTK České noviny, 2020. [cit. 30. 12. 2019].

⁸²⁸ BROŽ, Jan. Příliš vysoká daň za remízky. Zemědělci chtějí za krajinné prvky platit méně. Mladá fronta EURO [online]. Mladá fronta, a. s., 2020 [cit. 30. 12. 2019].

mezi ostatní plochy. Též je diskutabilní, zda je hlavním cílem změn právních úpravy zvýšení počtu remízků, větrolamů, mezi apod., resp. ploch s nimi.

Podmínky osvobození (části) pozemků s dřevinami od daně z pozemků

Jelikož se prakticky nezohledňovalo, že motivem osvobození pozemků nebo jejich částí s dřevinami na orné půdě od daně z pozemků byl jejich environmentální přínos, a mělo se za to, že důvodem je jen to, že nejsou využívány pro zemědělské účely (a proto se vykreslují v evidenci využití půdy), málokdo se pozastavoval nad jejich evidencí v katastru nemovitostí jako ostatní plochy; podle Finanční správy musí být k tomu, aby mohl být pozemek s remízkem, větrolamem apod., evidovaný katastrem nemovitostí ve druhu ostatní plocha, od daně s pozemků osvobozen, „*vyloučena nejen možnost jeho zemědělského či jiného ekonomického využití, ale i možnost jakéhokoli jiného využití*“.⁸²⁹

Podle přílohy č. 2 KatV lze ostatní plochy využívat např. jako plantáž dřevin, zeleň, sportoviště a rekreační plocha, pohřebiště, kulturní a osvětová plocha, manipulační plocha, skládka, fotovoltaická elektrárna atd.

Kromě otázky, zda je ve většině případů vůbec možné splnit výše uvedenou podmínku pro osvobození od daně z pozemků, se lze ptát, zda by bylo možné poté, co na této „ostatní ploše“ již nebudou dřeviny (samozřejmě po splnění dalších podmínek stanovených zvláštními právními předpisy) využívat tuto „ostatní plochu“ i k účelům, které by byly na orné půdě vyloučeny, a zda není vyjímání částí pozemků s dřevinami na orné půdě v konečném důsledku nebezpečím pro ochranu zemědělského půdního fondu, který by měl být podle ustanovení § 1 odst. 1 ZOZPF, chráněn proto, že je nejen výrobním prostředkem, ale i základním přírodním bohatstvím a jednou z hlavních složek životního prostředí.

IV.3.1.2 Evidence částí pozemků s dřevinami na orné půdě v systému evidence využití půdy

Podle ustanovení § 3a odst. 2 zákona o zemědělství obsahuje evidence využití půdy zvlášť evidenci půdy a evidenci ekologicky významných prvků.

⁸²⁹ Osvobození od daně z pozemků u pozemků, které nelze žádným způsobem využívat. *Finanční správa* [online]. 2013–2020 [cit. 30. 12. 2019].

Pro účely posuzování splnění podmínek dotací se tedy rozlišuje, zda jsou dřeviny rostoucí v kultuře orná půda krajinnými prvky či nikoli.

Krajinné prvky jsou podle ustanovení § 5 odst. 2 nařízení č. 307/2014 Sb. jedním z tzv. ekologicky významných prvků. Ty mohou být buď obsažené v trvale zemědělsky neobhospodařované půdě, obklopené zemědělsky obhospodařovanou půdou, nebo samostatným půdním blokem (jehož minimální výměra je stanovena na 0,01 ha), pokud bezprostředně přiléhá k zemědělsky obhospodařované půdě evidované jako půdní blok. Dřeviny, které jsou považovány za „hospodářské“, resp. na zemědělsky obhospodařované půdě, jsou v některé ze zemědělských kultur stanovených podle § 3i zákona o zemědělství, resp. podle nařízení č. 307/2014 Sb. (trvalý travní porost, trvalá kultura: vinice, chmelnice, ovocný sad, školka, rychle rostoucí dřeviny pěstované ve výmladkových plantážích, jiná trvalá kultura, a ostatní kultura: zalesněná půda, jiná kultura).

Dřeviny mohou být součástí orné půdy pouze výjimečně, např. jako biopásy v rámci agroenvironmentálně-klimatických opatření (jak vyplývá z definice orné půdy v ustanovení § 3 nařízení č. 307/2014 Sb.).

V evidenci využití půdy tedy není prostor pro liniové výsadby dřevin pěstované pro produkci ovoce či dřeva současně s dalšími zemědělskými plodinami na orné půdě (na jednom pozemku, resp. dílu půdního bloku).

Z tohoto důvodu se lze setkat s názory, že je třeba v takovém případě vyjímát pozemky s dřevinami na orné půdě ze zemědělského půdního fondu, nebo že je třeba tak učinit, přesahuje-li jejich počet 100 na hektar. Tento limit je však uveden v čl. 9 a 10 nařízení (EU) č. 640/2014, upravujícího podmínky dotací, resp. způsobilost ploch zemědělských pozemků pro ně, a proto by se z něj neměla dovozovat nutnost vyjímát tyto části pozemků ze zemědělského půdního fondu.

Výše uvedené tudíž spíše odradí od zmíněné „výstavby potřebných mezí“ (příp. i s dřevinami), stejně jako k tomu vede omezení dotací u tzv. vnějších krajinných prvků,⁸³⁰ i když mohou významně bránit vodní či větrné erozi orné půdy.

⁸³⁰ Závazný metodický postup k aktualizaci evidence půdy a ekologicky významných prvků podle zákona č. 252/1997 Sb., o zemědělství, ve znění pozdějších předpisů. *Ministerstvo zemědělství* [online]. 2020 [cit. 30. 12. 2019].

IV.3.1.3 Vztah evidence v katastru nemovitostí a evidence využití půdy

Evidence pozemků v katastru nemovitostí má jiný účel než evidence využití půdy, jak je již uvedeno výše v úvodu části 2. Tato skutečnost se projevuje zejména v ZOZPF a v zákoně o zemědělství.

ZOZPF umožňuje v ustanovení § 3 odst. 4 písm. b) vlastníkově či jiné osobě oprávněné užívat zemědělskou půdu užívat ji nebo udržovat i jiným způsobem než v souladu s charakteristikou druhu pozemku, je-li zařazen do evidence půdy podle zákona o zemědělství a hospodařil-li v souladu s touto evidencí.

Při rozhodování o poskytnutí dotace vychází příslušný orgán z evidence využití půdy, přičemž nepřihlíží k údajům o výměře parcel a druhu pozemků vedených podle KatZ (podle ustanovení § 3 odst. 5 písm. a) zákona o zemědělství), i když podle ustanovení § 3ab tohoto zákona jsou půdní bloky, jejich díly, objekty a ekologicky významné prvky zobrazovány na podkladě ortofotografických map pořízených v souřadnicovém systému Jednotné trigonometrické sítě katastrální na základě leteckého měřického snímkování zemského povrchu (ortofotomapy), a na základě § 4 odst. 7 zákona o zemědělství jsou ministerstvo zemědělství a Státní zemědělský intervenční fond oprávněny od ČÚZK požadovat bezúplatné poskytování údajů z katastru nemovitostí.

Údaje katastru nemovitostí jsou využívány podpůrně při aktualizaci evidence využití půdy v případech sporů mezi uživateli. Evidence využití půdy sice vychází z mapování skutečnosti v ortofotomapách, nebo z terénního šetření, ale do evidence využití půdy se nepřebírá výměra ani typ pozemku evidované v katastru nemovitostí.⁸³¹ Mělo by to platit i naopak, a z evidence využití půdy by se neměla dovozovat potřeba změny evidence v katastru nemovitostí.

Následkem nezohledňování účelů a dalších specifík evidence pozemků v katastru nemovitostí a evidence využití půdy dochází k negativním důsledkům, a to zejména pro možnosti a podporu návratu žádoucích, zejména liniových výsadeb dřevin na ornou půdu.

⁸³¹ Vzájemná provázanost katastru nemovitostí a evidence využití půdy LPIS. *Státní zemědělský intervenční fond* [online]. [cit. 30. 12. 2019].

Návrhy na změny podmínek pro osvobození od daně z pozemků

Důvodová zpráva k návrhu novely zákona o dani z nemovitých věcí (tisk 518/0)⁸³² uvádí, že i přesto, že vlastníci pozemků s krajinnými prvky, které mají charakter malých remízků, mezi apod. v nezastavěném území obce, vedených v katastru nemovitostí na ostatní ploše, musí složitě dokazovat Finančnímu úřadu, že jde skutečně o remízky apod.

Návrh na to, aby se osvobození od daně z pozemků vztahovalo i na remízky, háje, větrolamy a meze na ostatní ploše umístěné v nezastavěném území, vláda ve svém stanovisku odmítla těmito slovy: „*Vláda si je vědoma, že se vybrané významné krajinné prvky mohou nacházet i na jiných druzích pozemků a navrhla stávající úpravu tohoto osvobození upřesnit a zjednodušit podmínky, za kterých jsou pozemky, na nichž se nachází vybrané významné krajinné prvky, osvobozeny od daně z pozemků*“.⁸³³

Tyto podmínky byly skutečně zásadně zjednodušeny, a to i za cenu podstatného zúžení okruhu pozemků, které mohou být od daně z pozemků osvobozeny. Na základě zákona č. 364/2019 Sb. jsou ode dne 1. 1. 2020 od daně z nemovitostí osvobozeny mj. pozemky v rozsahu, v jakém se na nich nachází mj. krajinný prvek skupina dřevin, stromořadí, travnatá údolnice, mez, příkop nebo mokřad, pokud je tento prvek evidován v evidenci ekologicky významných prvků podle zákona upravujícího zemědělství, nebo příkop, mokřad, močál, bažina, skalní útvar, rokle nebo strž, pokud jde o pozemky ostatních ploch mimo zastavěné území obce, které nejsou užívány k podnikání.

Z úpravy platné do dne 31. 12. 2019, resp. z použitého názvosloví, byl zřejmý důvod osvobození od daně z pozemků, a to ochranná funkce pro složky životního prostředí. Je-li remízek úkrytem pro zvěř,⁸³⁴ větrolam „*pás tvořený stromy a keři vysázený na ochranu zájmového území před škodlivými účinky větru*“⁸³⁵

⁸³² Sněmovní tisk 518/0, část č. 1/4 Novela z. o dani z nemovitých věcí. PSP [online]. Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, 2019 [cit. 30. 12. 2019].

⁸³³ Sněmovní tisk 518/1, část č. 1/2 Stanovisko vlády k tisku 518/0. PSP [online]. Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, 2019 [cit. 30. 12. 2019].

⁸³⁴ Ustanovení § 11 odst. 1 zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti, ve znění pozdějších předpisů.

⁸³⁵ DUFKOVÁ, Jana, Jaroslav ROŽNOVSKÝ a Tomáš STŘEDA. Vliv větrolamů na proudění vzduchu. Bioklimatologické pracovní dny 2006, 11.–14. septembra. *Česká bioklimatologická společnost* [online]. Střečno, 2006 [cit. 29. 12. 2019].

je otázkou nutnost specifikace druhu pozemků, na kterých se nachází. Rozhodující by měla být faktická prospěšnost těchto částí pozemků pro životní prostředí a ochranu půdy, nikoli to, zda jsou tyto části pozemků evidovány jako ekologicky významné prvky v evidenci využití půdy a nejsou hospodářsky využívány či využitelné.

Pokud by se měla právní úprava měnit, pak nanejvýš proto, aby bylo naprosto všem jasné, nejen co se kterým pojmem rozumí (např. doplněním definic remízků, větrolamů apod. do KatV), ale i to, že součástí orné půdy mohou být v určité míře dřeviny.

Podle důvodové zprávy je podstatou změny § 4 odst. 1 písm. k) zákona o dani z nemovitých věcí „*zpřesnění právní úpravy týkající se pozemků, na nichž se nacházejí v ustanovení vyjmenované vybrané ekologicky významné prvky, a jejich přesnější navázání na evidenci ekologicky významných prvků, pokud jde o prvky, které v této evidenci jsou vedeny.*“ Údajně je tato změna součástí opatření zaměřených na zachování biodiverzity zemědělské krajiny a boj proti nedostatku vody v ní. Důvodová zpráva také uvádí, že „*se zpřesňuje osvobození dalších vyjmenovaných krajinných prvků (příkop, mokrýš, močál, bažina, skalní útvar, rokle nebo stráž), pokud se nacházejí na vybraných pozemcích, které způsobují nevyužitelnost pozemku, nicméně jejich zachování je žádoucí pro plnění významných funkcí krajiny.*“

Vládní návrh zákona, kterým se mění některé zákony v oblasti daní, byl schválen a vyhlášen pod číslem 364/2019 Sb. s účinností ode dne 1. 1. 2020. Podle přechodných ustanovení se bude do konce roku 2021 aplikovat i stávající rozsah osvobození podle § 4 odst. 1 písm. k) zákona o dani z nemovitých věcí s odůvodněním: „*Poplatníci tak budou mít dva roky na to, aby si nechali krajinné prvky, které se nacházejí na jejich pozemcích, zapsat do evidence ekologicky významných prvků*“.⁸³⁶

Poplatníkem daně z pozemků je většinou vlastník pozemku. Může jím být i jiná osoba, např. jde-li o pozemek ve vlastnictví České republiky atd., či nájemce nebo pachtýř u pronajátého nebo propachtovaného pozemku, je-li evidovaný v katastru nemovitostí zjednodušeným způsobem, nebo je-li s ním příslušný hospodařit Státní pozemkový úřad nebo Správa státních hmotných rezerv, popř. je-li převedený na základě rozhodnutí o privatizaci

⁸³⁶ Sněmovní tisk 509/0, část č. 1/6 VI. n. z. kterým se mění některé zákony v oblasti daní – EU. *Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR* [online]. [cit. 30. 12. 2019].

na Ministerstvo financí; uživatel je poplatníkem daně z pozemků v případě, že vlastník pozemku není znám (podle ustanovení § 3 zákona o dani z nemovitých věcí).

Aktualizace evidence ekologicky významných prvků závisí především na Státním zemědělském intervenčním fondu. I když podnět k ní může podle ustanovení § 3p zákona o zemědělství podat každý, s tímto fondem komunikují především uživatelé, kterými jsou podle ustanovení § 3a odst. 12 tohoto zákona osoby, které vykonávají vlastním jménem a na vlastní odpovědnost zemědělskou činnost (zásadním předpokladem pro získání prostředků z národních či evropských fondů určených pro podporu zemědělské činnosti je péče o půdu⁸³⁷). V registru půdy (LPIS)⁸³⁸ lze ověřit, že většina vlastníků na svých pozemcích nehospodáří. Přesto z odůvodnění přechodného ustanovení vyplývá, že se bude čekat na jejich iniciativu.

Lze se tedy ptát, zda výše uvedená změna ustanovení § 4 odst. 1 písm. k) zákona o dani z nemovitých věcí povede ke zvýšení počtu pozemků či jejich částí, které budou od daně z pozemků osvobozeny, nebo naopak.

Hlavní důvod pro osvobození pozemků s dřevinami na orné půdě tedy již není environmentální (reálná prospěšnost pro půdu a životní prostředí), byť se to tak prezentuje, nýbrž ekonomický, tj. nemožnost tyto pozemky hospodářsky využívat. Dosavadní zákonné zvýhodnění pozemků s dřevinami, nebo jejich částí, které by mohly být součástí agrolesnických systémů, je tak výrazně omezeno.⁸³⁹

Krajinotvorné prvky, významné krajinné prvky a krajinné prvky

Ve výše uvedených vyjádřeních zástupců ministerstev a ve stanovisku vlády k podmínkám osvobození částí pozemků s dřevinami na orné půdě byly zmíněny „*krajinotvorné prvky*“, „*významné krajinné prvky*“ a „*krajinné prvky*“. Jeví se diskutabilním, v jakém smyslu byly míněny.

⁸³⁷ DAMOHORSKÝ, Milan, Hana MÜLLEROVÁ, Martin SMOLEK a Tereza SNOPOKOVÁ. *Zemědělské právo*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2015, s. 25.

⁸³⁸ Veřejný registr půdy – LPIS. *Ministerstvo zemědělství* [online]. [cit. 30. 12. 2019].

⁸³⁹ I když mohou být od daně z pozemků podle ustanovení § 4 odst. 1 písm. v) zákona o dani z nemovitých věcí osvobozeny i pozemky orné půdy apod. na základě obecně závazné vyhlášky obce, tato možnost je spíše jen hypotetická.

Pojem „krajinotvorný prvek“ není v právních předpisech definován. „Krajinotvorný“ může být sad, který je definován v ustanovení § 5 odst. 3 nařízení č. 307/2014 Sb. jako „*plocha rovnoměrně osázená ovocnými stromy ve tvaru polokmenu nebo vysokokmenu o minimální hustotě 50 životaschopných jedinců na 1 hektar, jejímž základním účelem není produkce ovoce, ale zachování krajínotvorné odrůdové rozmanitosti, kulturního dědictví, zemědělského rázu krajiny nebo prvků venkovského krajinného urbanizmu, a v meziradí se nachází bylinný pokryv*“. Jde o jeden z ekologicky významných prvků, který nelze vyhradit jako plochu v ekologickém zájmu.

„Krajinný prvek“ je jedním z ekologicky významných prvků, který lze vyhradit jako plochu v ekologickém zájmu. Podle ustanovení § 5 odst. 2 písm. a) nařízení č. 307/2014 Sb. je krajinným prvkem mez, terasa, travnatá údolnice, skupina dřevin, stromořadí, solitérní dřevina, příkop, mokřad (dřeviny mohou růst na mezích, terasách a travnatých údolnicích).

Pro to, aby byla např. skupina dřevin krajinným prvkem, musí splňovat jeho definiční znaky (nyní stanovené nařízením č. 307/2014 Sb.). Přesahuje-li stanovenou nejvyšší možnou výměru, nelze ji již za krajinný prvek považovat.⁸⁴⁰

„Významným krajinným prvkem“ se podle ustanovení § 3 odst. 1 písm. b) ZOPK rozumí jednak ekologicky, geomorfologicky nebo esteticky hodnotná část krajiny, která utváří její typický vzhled nebo přispívá k udržení její stability (lesy, rašeliníště, vodní toky, rybníky, jezera, údolní nivy), a také jím může být jiná část krajiny, zaregistrovaná orgánem ochrany přírody jako významný krajinný prvek (zejména mokřady, stepní trávníky, remízy, meze, trvalé travní plochy, naleziště nerostů a zkamenělin, umělé i přirozené skalní útvary, výchozy a odkryvy); mohou jimi být i cenné plochy porostů sídelních útvarů včetně historických zahrad a parků (zvláště chráněná část přírody je z této definice vyňata).

Určitá část krajiny může být významným krajinným prvkem pouze tehdy, má-li alespoň jeden ze tří významů: utváří typický vzhled krajiny, přispívá k její estetické hodnotě, nebo udržuje ekologickou stabilitu.⁸⁴¹

⁸⁴⁰ Rozsudek NSS ze dne 22. 3. 2018, č. j. 8 As 243/2016-31.

⁸⁴¹ VOMÁČKA, Vojtěch a kol. *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 23, Beckova edice komentované zákony.

Ačkoli vláda ve svém výše zmíněném stanovisku uvádí, že navrhla osvobození od daně u pozemků, na nichž se nachází vybrané významné krajinné prvky, může jít jen o potenciální významné krajinné prvky ve smyslu ustanovení § 3 odst. 1 písm. b) ZOPK.

Přestože mohou být remízy a meze významnými krajinnými prvky na základě registrace podle ustanovení § 6 ZOPK, nebyly zařazeny mezi významné krajinné prvky osvobozené od daně z pozemků podle ustanovení § 4 odst. 1 písm. k) zákona o dani z nemovitých věcí, ve znění účinném ode dne 1. 1. 2020; osvobozeny od daně z pozemků mohou být pouze tehdy, jsou-li evidovány jako ekologicky významné prvky. Na druhou stranu příkop je v tomto ustanovení zákona o dani z nemovitých věcí uveden dvakrát, a to mezi krajinnými prvky i pozemky ostatních ploch mimo zastavěné území obce, které nejsou užívány k podnikání.

Systematicky se tedy rozlišují „krajinné prvky“ a „ekologicky významné prvky“ pro kontrolu splnění podmínek dotací a „významné krajinné prvky“ za účelem obecné ochrany přírody a krajiny.

Přesnost používání různých pojmů souvisejících s dřevinami komplikuje i to, že je různé předpisy definují odlišně (např. stromořadí, které může sloužit jako větrolam, je definováno jak v § 5 odst. 8 nařízení č. 307/2014 Sb., tak i v ustanovení § 1 písm. c) vyhlášky č. 189/2013 Sb., o ochraně dřevin a povolování jejich kácení, ve znění pozdějších předpisů).

„Krajinotvorné“ dřeviny nemusí být ani krajinnými prvky, ani významnými krajinnými prvky. Ačkoli jsou remízky větrolamy, dřeviny na mezích apod. na orné půdě prospěšné, nemusí spadat do dvou kategorií pozemků uvedených v ustanovení § 4 odst. 1 písm. k) zákona o dani z nemovitých věcí a být od daně z pozemků osvobozeny. Jsou-li však na orné půdě žádoucí, měly by být od daně z pozemků osvobozeny bez ohledu na to, zda přináší přímý ekonomický prospěch.

Změna druhu a způsobu využití pozemku

Nejsou-li pozemky nebo jejich části s dřevinami na orné půdě ani jednou ze skupin pozemků osvobozených od daně z pozemků podle ustanovení § 4 odst. 1 písm. k) zákona o dani z nemovitých věcí, a v katastru nemovitostí jsou evidovány jako ostatní plocha, může jejich vlastník navrhnout změnu

druhu, případně způsob využití pozemku, aby se daň z pozemků alespoň snížila. Využít lze i interaktivní aplikaci ČÚZK,⁸⁴² která jednak klade otázky, a také po jejich zodpovězení uvede, které dokumenty, prohlášení apod. je třeba vytvořit či získat, a závěrem vygeneruje potřebný vyplněný formulář.

Též je třeba bránit se neoprávněným požadavkům na změnu druhu a způsobu využití pozemku, se kterými se lze setkat ze strany některých úředníků v případech zamýšlené výsadby dřevin na orné půdě. Vyjímání ze zemědělského půdního fondu není nutné, i pokud by měla být např. obnovena polní cesta (případně s dřevinami), neboť podle ustanovení § 1 odst. 3 ZOZPF jde o součást zemědělského půdního fondu. Z judikatury vyplývá, že „o tom, zda se na určitém pozemku nachází účelová komunikace, nerozhoduje ani to, jak je pozemek zapsán v katastru nemovitostí“.⁸⁴³

Pojímání dřevin jako součásti orné půdy brání zejména současná právní úprava evidence využití půdy, neboť podle ustanovení § 3a odst. 9 zákona o zemědělství je základní jednotkou evidence půdy půdní blok o minimální výměře 0,01 ha, který představuje buď souvislou plochu zemědělsky obhospodařované půdy zřetelné v terénu oddělenou (např. zpevněnou cestou či trvale zemědělsky neobhospodařovanou půdou obsahující ekologicky významný prvek), nebo souvislou vodní plochu či plochu zalesněné půdy. Podle následujícího odstavce 10 se za půdní blok považuje i ekologicky významný prvek, který není součástí půdního bloku podle odstavce 9 písm. a) a současně bezprostředně přiléhá k zemědělsky obhospodařované půdě evidované jako půdní blok podle odstavce 9. Podle odstavce 12 písm. b) může být na dílu půdního bloku evidován jen jeden druh zemědělské kultury, popřípadě se na ní může nacházet ekologicky významný prvek. Přípravovaná právní úprava Společné zemědělské politiky by však mohla být k výskytu a evidenci dřevin na zemědělské půdě benevolentnější (např. definice orné půdy by měla umožnit i produkční využití stromů a keřů na ní).⁸⁴⁴

⁸⁴² Specifikace zadání. *Český úřad zeměměřičský a katastrální* [online]. [cit. 30. 12. 2019].

⁸⁴³ ČERNÍNOVÁ, Michaela, Karel ČERNÍN a Michal TICHÝ. Účelová komunikace. *Bulletin advokacie: odborný právnický portál* [online]. 7. 8. 2015 [cit. 30. 12. 2019].

⁸⁴⁴ Návrh NAŘÍZENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY, kterým se stanoví pravidla podpory pro strategické plány, jež mají být vypracovány členskými státy v rámci společné zemědělské politiky... In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 30. 12. 2019].

IV.3.2 Ochrana dřevin na orné půdě

Agrolesnictví pojímané jako využívání půdy, v jejichž rámci je stejný pozemek zároveň využíván k pěstování stromů a k zemědělské činnosti, i za účelem produkce z obou aktivit, vychází z toho, že dřeviny pěstované na orné půdě budou využity i jako zdroj dřeva, a proto se stále častěji lze setkat se snahami o zmírnění podmínek pro kácení dřevin rostoucích mimo les.

Tento názor se odráží v diplomových pracích zabývajících se právními překážkami agrolesnictví a využitím agrolesnictví proti suchu, které byly v roce 2019 obhájeny na Fakultě sociálních studií Masarykovy univerzity v Brně. První z nich kritizuje zákonnou ochranu dřevin rostoucích mimo les: „*Žádosti povolování kácení stromů jsou pro agrolesnictví velká legislativní bariéra a neumožňuje to splňovat jeho principy, kdy se zemědělci rozhodnou, které dřeviny chtějí pokácet, jelikož je to pro ně výnosový produkt stejně jako zemědělské plodiny. Pro agrolesnictví by bylo přínosné tento zákon upravit a přiřadit například výjimku, stejně jako je tomu u plantáže dřevin. Aby si zemědělec měl možnost naplánovat kácení dřevin dle jeho potřeb*“.⁸⁴⁵

I další práce vyjadřuje názor, že by měly být stromy poté, co dorostou potřebné velikosti, sloužit „i jako cenné dřevo“.⁸⁴⁶

Při širokém pojetí agrolesnictví však lze jen stěží předpokládat, že by se bez dalšího jen změnilы podmínky stanovené ZOPK a jeho prováděcí vyhláškou. Spíše by se mělo upřesnit pojetí agrolesnictví, což s sebou nese určitou potřebu kontrolovaného využití dřevin a specifikace druhů dřevin, které by případně bylo možné za určitých podmínek jako zdroj dřeva využívat. Určité období povolení se tudíž pravděpodobně nebude možné vyhnout. Lze to dovodit jak z obecných podmínek pro kácení dřevin rostoucích mimo les, tak i z podmínek pro kácení dřevin rostoucích v agrolesnických systémech, uplatňovaných v zahraničí, i ze srovnání s dalším z podopatření podle čl. 21 nařízení (EU) č. 1305/2013 o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV) a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1698/2005, zalesňování orné půdy.

⁸⁴⁵ JURČÍKOVÁ, Irena. *Legislativní a dotační bariéry agrolesnictví v ČR*. Diplomová práce. Brno: Masarykova univerzita, fakulta sociálních studií, 2019, 91 s. Vedoucí práce Zbyněk Ulčák.

⁸⁴⁶ SEDLÁČKOVÁ, Lucie. *Agrolesnictví jako opatření proti suchu pohledem českých zemědělců*. Diplomová práce. Brno: Masarykova univerzita, fakulta sociálních studií, 2019, 92 s. Vedoucí práce Zbyněk Ulčák.

IV.3.2.1 Podmínky kácení dřevin rostoucích mimo les

Obecně lze dřeviny rostoucí mimo les kácet pouze za podmínek stanovených v § 8 ZOPK, tj. po povolení nebo oznámení, případně závazném stanovisku orgánu ochrany přírody. Další podmínky stanoví prováděcí vyhláška č. 189/2013 Sb., o ochraně dřevin a povolování jejich kácení, ve znění vyhlášky č. 222/2014 Sb. (dále jen vyhláška č. 189/2013 Sb.).

Ochrana dřevin rostoucích mimo les je založena na principech ochrany, péče a povolovacím principu, což znamená, že před poškozováním a ničením jsou chráněny všechny dřeviny, jejich vlastníci mají povinnost je ošetřovat a udržovat, a ke kácení je zásadně nezbytné povolení orgánu ochrany přírody, krom zákonem vymezených případů.⁸⁴⁷

Výjimky z povolovacího principu vychází zejména z ochrany jiných zájmů, popř. z toho, že určité specifikované dřeviny neplní funkce, pro které jsou dřeviny rostoucí mimo les obecně chráněny, např. porosty energetických dřevin pěstované pro dosažení rychlé a vysoké produkce dřevní hmoty a s produkčním cyklem mezi sklizněmi do 10 let (podle ustanovení § 3 písm. c) vyhlášky č. 189/2013 Sb.). Jako plantáž dřevin však nelze využívat zemědělskou půdu I. a II. třídy ochrany, neboť se pěstování těchto dřevin nepovažuje za běžné zemědělské hospodaření.⁸⁴⁸

Podmínky kácení dřevin v agrolesnických systémech v UK

Z publikace *The Agroforestry Handbook: Agroforestry for the UK* vyplývá, že se i v zahraničí uplatňují obdobné podmínky pro kácení stromů jako v České republice, tedy že je za stanovených podmínek nutné získat povolení místních příslušných orgánů veřejné správy. I když se parametry dřevin, pro jejichž kácení je nutné povolení získat, do určité míry liší, v podstatě jsou obdobné.⁸⁴⁹

⁸⁴⁷ JELÍNKOVÁ, Jitka a Miloš TUHÁČEK. *Právní vztahy k dřevinám: praktický průvodce*. 2. vyd. Praha: Grada, Právo pro každého, 2018, s. 15.

⁸⁴⁸ Sněmovní tisk 339/0, část č. 1/8 Novela z. o ochraně zemědělského půdního fondu. *PSP* [online]. Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, 2014 [cit. 30. 12. 2019].

⁸⁴⁹ RASKIN, Ben, Simone OSBORN a kol. *The Agroforestry Handbook: Agroforestry for the UK*. Bristol: Soil Association Limited, 2019, s. 93.

IV.3.2.2 Zalesňování orné půdy

Jedním z nejvýznamnějších rozdílů mezi zakládáním zemědělsko-lesnických systémů a zalesňováním orné půdy spočívá ve výběru pozemku, který je pro ně vhodný. Oproti zemědělsko-lesnickým systémům je zalesňování žádoucí na území, na němž se obtížně pěstují zemědělské plodiny (se sklonitostí svahu vyšší než 10°, strže, skeletovité, mělké a výrazně zamokřené půdy).⁸⁵⁰

Zalesněnou půdou se podle ustanovení § 3 odst. 12 nařízení č. 307/2014 Sb. rozumí lesnický obhospodařovaná půda, na které se pěstují dřeviny určené k plnění funkcí lesa, která byla v evidenci půdy před jejím zalesněním vedena jako zemědělsky obhospodařovaná půda se zemědělskou kulturou (včetně neosázených ploch do šířky 4 metrů včetně, sloužících zejména jako rozčleňovací průseky nebo nezpevněné lesní cesty). Zalesněná půda je podle ustanovení § 5 tohoto nařízení druhem ekologicky významného prvku nebo jeho části v evidenci ekologicky významných prvků, který lze vyhradit jako plochu v ekologickém zájmu.

Podmínky podpory zalesňování zemědělské půdy upravuje nařízení č. 185/2015 Sb., o podmínkách poskytování dotací v rámci opatření zalesňování zemědělské půdy a o změně některých souvisejících nařízení vlády, ve znění pozdějších předpisů (dále jen nařízení č. 185/2015 Sb.).

Podle ustanovení § 2 tohoto nařízení se dotace poskytují nejen na založení lesního porostu, ale i na péči o něj po dobu 5 kalendářních let následujících po jeho založení, a také za ukončení zemědělské výroby na zalesněném pozemku po dobu 10 kalendářních let, počínaje rokem následujícím po roce, v němž byl lesní porost založen.

Podmínkou poskytnutí dotace je podle § 6 odst. 2 nařízení č. 185/2015 Sb. mj. dodržení výměry zalesněného pozemku po dobu 10 kalendářních let od roku následujícího po roce založení lesního porostu a zajištění péče a ochrany (mj. nesmí být stromky výrazně poškozeny a počet životaschopných jedinců jednotlivých druhů lesních dřevin neklesne pod 80 % minimálního stanoveného počtu).

⁸⁵⁰ METODIKA k provádění nařízení vlády č. 185/2015 Sb., o podmínkách poskytování dotací v rámci opatření Zalesňování zemědělské půdy a o změně některých souvisejících nařízení vlády, ve znění pozdějších předpisů, pro rok 2019 [online]. Ministerstvo zemědělství, 2019 [cit. 30. 12. 2019].

Z nařízení č. 185/2015 Sb. vyplývá jednak to, že po zalesnění dojde ke změně využití území nebo odnětí zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu, a také to, že je povinné vysazené dřeviny chránit. Po zařazení mezi pozemky plnící funkce lesa jsou dřeviny chráněny podle lesního zákona, prostřednictvím institutů v něm upravených (zejména lesních hospodářských plánů atd.). Lesní dřeviny tedy jsou vždy chráněny určitou formou kontroly nad jejich množstvím, stavem a hospodařením s nimi, a to v zájmu ochrany biodiverzity i dalších hodnot a zájmů, a nelze je využívat jen podle potřeb těch, kteří hospodaří na pozemcích, na kterých se nacházejí.

IV.3.3 Dílčí závěr

Podle aktuální právní úpravy jsou dřeviny na orné půdě považovány za výjimečné, zemědělskému hospodaření bránící objekty, které je však třeba tolerovat a do určité míry podporovat pro jejich environmentální přínos. Pouze na málo úrodné zemědělské půdě lze pěstovat rychle rostoucí dřeviny, a to s mnoha dalšími omezeními. Pěstování dřevin v liniových výsadbách na orné půdě za účelem jejich hospodářského využití je problematické a v podstatě je omezováno.

Směšováním a nerozlišováním jak pojmů „pozemek“ a „kultura“, tak i evidence v katastru nemovitostí a evidence využití půdy, a nezohledňováním jejich účelu dochází k jevům, které návratu dřevin na ornou půdu brání. V evidenci využití půdy jsou vykreslovány části pozemků s dřevinami na orné půdě, a v katastru nemovitostí jsou zařazovány do kategorie ostatní plochy (po vyjmutí ze zemědělského půdního fondu).

Ode dne 1. 1. 2020 se změnily podmínky pro osvobození pozemků s dřevinami na orné půdě od daně z pozemků změnou ustanovení tak, že již není prioritní, že jsou tyto pozemky či jejich části environmentálně prospěšné, ale že je nelze hospodářsky využívat. Nejen zúžení jejich okruhu na krajinné prvky evidované v evidenci ekologicky významných prvků a pozemky, které mohou být významnými krajinnými prvky, a které jsou evidovány jako ostatní ploše mimo zastavěné území obce a nejsou užívány k podnikání, ale i nezohlednění odlišností poplatníků této daně a uživatelů předmětných pozemků, může snížit pravděpodobnost reálného uplatnění osvobození od daně z pozemků podle tohoto ustanovení; negativního dopadu na příjmy

do státního rozpočtu se tudíž není třeba obávat, spíše vlivu na stav půdy, které by mohla vhodná výsadba dřevin prospět.

Pro souběžné pěstování dřevin a zemědělských plodin, nazývané agrolesnictvím, tedy tato změna zákona o dani z nemovitých věcí představuje určité omezení dosavadní podpory, neboť se osvobození podle ustanovení § 4 odst. 1 písm. k) zákona o dani z nemovitých věcí vztahuje pouze na hospodářsky nevyužívané nebo nevyužitelné pozemky.

Snahy o odstranění další překážky pro agrolesnické systémy, kterou je ochrana dřevin rostoucích mimo les, bránící využívání vypěstovaného dřeva, však pravděpodobně nemohou být úspěšné jednak bez toho, aby bylo upřesněno dosavadní příliš široké pojetí agrolesnictví, ale zejména bez zohlednění ochrany relevantních hodnot a zájmů. Nelze prosazovat určitou činnost, která by sice mohla zatraktivnit pěstování dřevin na orné půdě v zájmu zlepšení jejího stavu, ale současně by negativně ovlivnila jiné složky životního prostředí. Bez určité kontroly ze strany orgánů veřejné správy nelze o výjimce z ochrany dřevin rostoucích mimo les pro agrolesnické systémy uvažovat.

Změny právní úpravy související s dřevinami na orné půdě jsou však nezbytné nejen v souvislosti s končící současnou podobou Společné zemědělské politiky, ale zejména s ohledem na klimatické změny, které zhoršují stav půdy. Posun v přístupu k vhodnému způsobu pěstování dřevin na orné půdě by mohl přispět k rozčlenění rozlehlých lánů nejvíce ohrožených erozí a degradací půdy, a tím ke zlepšení jejího stavu.

IV.4 Regulace používání pesticidů v zemědělství

Pesticidy (slovo složené z anglického pest – škůdce a latinského caedo – zabíjet) jsou chemické látky používané k hubení škůdců a plevelů, tlumení chorob rostlin, či k ničení parazitů a přenašečů nebezpečných chorob pro zdraví lidí i zvířat, k ochraně provozoven, domácností. Tato kapitola je zaměřena primárně na pesticidy používané v zemědělství, tzv. přípravky k ochraně rostlin, nelze ale opomenout, že mezi pesticidy v širším pojetí se řadí také biocidy, chemické látky a směsi využívané k ochraně veřejné zdraví v komunální sféře. Cílem této kapitoly je poukázat na nadnárodní charakter problematiky regulace pesticidů nejen z důvodu, že sami škůdci,

kterým jsou určeny, neznají hranice států. A diskutovat některé limity této regulace.

Celosvětová spotřeba pesticidů osciluje v posledních letech kolem hodnoty 2.6 milionu tun za rok, vrcholu (3.8 milionu tun) dosáhla jejich spotřeba v roce 2012⁸⁵¹. Používaná škála pesticidů zahrnuje desetitisíce obchodních položek vyráběných s využitím tisíce různých organických a anorganických chemických látek. Pesticidy se dělí nejčastěji podle cílového škodlivého organismu, příp. mechanismu jejich působení na škodlivé organismy⁸⁵². Lze se setkat s insekticidy, herbicidy, redenticidy, fungicidy, nematocidy, defolianty atd. Z hlediska důsledků jejich použití pro životní prostředí a zdraví je významnější jejich původ. Jednoznačně převažují pesticidy chemické syntetického původu, glyfosáty, karbamáty, organofosfáty, organochlorové deriváty atd. Daleko menší podíl patří biopesticidům přírodního původu⁸⁵³.

Pesticidy mají vliv na všechny části biosféry. Do půdy a vody se dostávají přímou aplikací, případně rozkládajícími se částmi zasažených rostlin či živočichů. V půdě pesticidy migrují, přičemž rychlost a hloubka migrace závisí na dávce účinné látky, její těkavosti a adsorpci, jakož i na vodních poměrech a teplotních podmínkách. Zbytková množství pesticidů mohou být detekována v hloubce 200 cm i více. Zvláštní nebezpečí představující pesticidy patří do skupiny perzistentních organických polutantů (např. triazin, simazin, chlordan), které jsou nacházeny v půdě i více než deset let od poslední aplikace. Pesticidy vstupující do půdy a podzemních vod v nízkých koncentracích mění organoleptické vlastnosti vody. Všechny pesticidy používané v zemědělství jako prostředek k boji proti škůdcům a chorobám rostlin jsou ve větší či menší míře toxické pro živočichy a lidi. Dále je příhodné zmínit, že pouze malá dávka pesticidů zasahuje cílové organismy. Významná část naopak negativně ovlivňuje necílové většinou prospěšné organismy, včetně organismů

⁸⁵¹ Pesticide Indicators. *Fao.org* [online]. Faostat [cit. 30. 3. 2020]. Dostupné z: <http://www.fao.org/faostat/en/#data/EP/visualize>

⁸⁵² Srov. např. Types of Pesticide Ingredients. *Epa.gov* [online]. EPA US, 2018 [cit. 30. 3. 2020]. Dostupné z: <https://www.epa.gov/ingredients-used-pesticide-products/types-pesticide-ingredients>

⁸⁵³ Ke klasifikaci pesticidů blíže viz KUBIŠOVÁ, Jana. *Charakteristika organofosforových látek v rámci všech pesticidů*. Rigorózní práce. Hradec Králové, 2008. Dostupné z: https://dspace.cuni.cz/bitstream/handle/20.500.11956/12151/RPTX_0_0_11160_0_55944_0_53284.pdf?sequence=1&isAllowed=y

žijících v půdách. Pesticidy ovlivňují půdní mikroflóru i mikrofaunu, způsobují znatelné změny v biochemických a mikrobiologických procesech, doprovázené zvýšenou tvorbou a uvolňováním oxidu uhličitého, amoniaku, aminokyselin a dalších metabolických produktů. Současně se mění průběh a intenzita rozkladu organických látek v půdě. Nebezpečí kontaminace biosféry obecně a zejména půd je zesíleno skutečností, že pesticidy jsou detekovány pouze náročnými a specifickými analytickými metodami, a ve svém důsledku se projevuje až chorobami a smrtí organismů, včetně lidí.⁸⁵⁴

Intenzivní používání pesticidů v zemědělství logicky dokončilo chemicko-technologickou revoluci a upozadilo přírodní zákonitosti této lidské činnosti. Chemická ochrana rostlin hraje roli při udržování produktivity zemědělství.⁸⁵⁵ Systematické používání pesticidů v zemědělství vede k tomu, že se stávají environmentálním faktorem, který mění a spoluutváří makro a mikro biocénózu. Dochází k jejich hromadění se v půdě, v rostlinách. Vystává tak otázka dodržování nezbytných podmínek pro zajištění jejich bezpečného používání z důvodu nepříznivých kumulativních účinků pro zdraví zvířat i lidí.⁸⁵⁶

Pesticidy tedy představují jeden z hlavních záměrných antropogenních zdrojů znečištění půdy bodového i difuzního charakteru, který ovlivňuje skrze potravinový řetězec v konečném důsledku zdraví lidí.

IV.4.1 Mezinárodní význam regulace pesticidů

Prudký nárůst chemické výroby a obchodu po druhé světové válce vzbudil na mezinárodní úrovni obavy z možných rizik, které představují nebezpečné chemické látky a pesticidy, zejména pak pro země s chybějící infrastrukturou nezbytnou pro sledování jejich dovozu a používání⁸⁵⁷. Proto byl v roce 1985

⁸⁵⁴ Zpracováno na základě SEREDINA, Valentina. *Soil pollution: a training manual*. Tomsk: Publishing House of Tomsk State University, 2015, 346 s.

⁸⁵⁵ NURZHANOVA, Asil. Pesticides – anthropogenic pollutants of the environment. In: *Social-ecological problems of eurasia*. Almaty: Round Table – Almaty, 2012, 160 s.

⁸⁵⁶ NURZHANOV, U. a Gulmira ISENOVA. Pesticides and the environment. *Environmental Courier INT. KazNU bulletin*, 2016, roč. 20, č. 10.

⁸⁵⁷ History of the negotiations of the Rotterdam Convention. *Pic.int.* [online]. Rotterdam Convention, 2010 [cit. 30. 3. 2020]. Dostupné z: <http://www.pic.int/TheConvention/Overview/History/Overview/tabid/1360/language/en-US/Default.aspx>; K tomu blíže také SAIRAMBAYEVA Zhuldyz Talgatovna a Yeldar Serikhanovich AYANBAYEV. The role of international conventions in the field of chemicals (pesticides) for the republic of Kazakhstan. *KazNU bulletin. International relations and international law series*, 2015, č. 3 (71).

přijat na úrovni FAO Mezinárodní kodex pravidel v oblasti distribuce a používání pesticidů, který byl v roce 1989 doplněn o postup předchozího informovaného souhlasu, avšak na dobrovolné bázi.

Další posun znamenala Rotterdamská úmluva o postupu předchozího informovaného souhlasu pro určité nebezpečné chemické látky a pesticidy v mezinárodním obchodu, která byla podepsána 10. 9. 1998 a vstoupila v platnost v roce 2004. Stanovila povinnost smluvním stranám postupovat v souladu s předchozím rozhodnutím smluvní strany o dovozu vybrané chemické látky a usnadnila vzájemnou výměnu informací o nebezpečných chemických látkách⁸⁵⁸.

Ve stejný rok (2004) vstoupila v platnost také Stockholmská úmluva o perzistentních organických polutantech sjednaná v roce 2001. Jejím cílem je regulovat výrobu a používání vybraných chemických látek, které jsou schopny dlouhodobě přetrvávat v životním prostředí a hromadit se v živých organismech⁸⁵⁹. Tyto látky je na základě zařazení do seznamu zakázáno a omezeno vyrábět a používat, dovážet a vyvážet. Jak uvádí..., mezi tučt nejšpinavějších byly zařazeny převážně pesticidy (DDT, aldrin, heptachlor, atd.), řada dalších však chybí i přes intenzivní jednání s neochotnými vládami⁸⁶⁰.

Na uvedený vývoj reagovalo FAO revizí (2002) a následnou aktualizací Mezinárodního kodexu pravidel v oblasti nakládání pesticidy (viz výše, dále také „Kodex“), která proběhla v roce 2013 již ve spolupráci FAO a WHO. Kodex doplňuje závazné požadavky úmluv o doporučující standardy, které usnadňují veřejnému i soukromému sektoru řízení životního cyklu pesticidů používaných nejen v oblasti zemědělství, ale i veřejného zdraví⁸⁶¹. Je důležitým

⁸⁵⁸ Rotterdam Convention. Overview. *Pic.int* [online]. Rotterdam Convention, 2010 [cit. 30. 5. 2020]. Dostupné z: <http://www.pic.int/TheConvention/Overview/tabid/1044/language/en-US/Default.aspx>

⁸⁵⁹ What's are POPs? Stockholm Convention. *Chm.pops.int* [online]. Stockholm Convention, 2019 [cit. 30. 3. 2020]. Dostupné z: <http://chm.pops.int/TheConvention/ThePOPs/tabid/673/Default.aspx>

⁸⁶⁰ BERTOMEU-SANCHÉZ, Ramon Jose. Introduction. Pesticides: Past and Present. *HoST – Journal of History of Science and Technology* [online]. 2019, roč. 13, č. 1, s. 1–27 [cit. 30. 3. 2020]. Dostupné z: <https://content.sciendo.com/downloadpdf/journals/host/13/1/article-p1.xml>

⁸⁶¹ Poslední aktualizace byla zveřejněna v roce 2017. Viz International Code of Conduct on Pesticide Management. *Fao.org* [online]. FAO and WHO, 2014 [cit. 30. 3. 2020]. Dostupné z: http://www.fao.org/fileadmin/templates/agphome/documents/Pests_Pesticides/Code/Code_ENG_2017updated.pdf

vodítkem při řízení pesticidů a přijímání nového právního rámce zejména v rozvojových státech a inspirujícím doplňkem ke zdokonalení existujícího právního rámce rozvinutých zemí. FAO a WHO mj. doporučují vládám, aby integrovaly kontrolu a odpovědnost při regulaci pesticidů, nejlépe prostřednictvím jediného zákona o pesticidech, který se použije na všechny druhy pesticidů.⁸⁶²

Do Kodexu byly doplněny také požadavky na vysoce nebezpečné pesticidy, které podle mezinárodně uznávaných klasifikačních systémů chemických látek⁸⁶³ dosahují zvlášť vysoké úrovně akutního nebo chronického ohrožení zdraví nebo životního prostředí nebo jsou vyjmenovány a regulovány mezinárodními úmluvami. Kritéria a definice pro jejich stanovení přesahuje spektrum pesticidů regulovaných mezinárodními úmluvami. Cílem v této oblasti se stalo minimalizovat, respektive dosáhnout zákazu používání těchto pesticidů při současném podpoře nalézání alternativních agroekologických řešení⁸⁶⁴.

Samotným problémem, kterému je na mezinárodní úrovni věnována pozornost, jsou tzv. obsoletní pesticidy. Jedná se o pesticidy, které již nelze použít z důvodu regulace jejich používání nebo doby expirace či jiných důvodů, ale které však zůstávají součástí skladových zásob, o jejichž osud (bezpečnou likvidací) se velmi často nikdo nestará. Obsoletní pesticidy spadají do právního rámce Basilejské úmluvy o kontrole přeshraničního pohybu nebezpečných odpadů a jejich odstraňování⁸⁶⁵. Ta mimo jiné reguluje dovoz a vývoz pesticidů jako nebezpečných odpadů a zejména jejich vývoz za účelem opětovného využití v zemi dovozu či podporuje mezinárodní spolupráci v oblasti nakládání s odpady. Na úrovni FAO je cílem podpora rozvojových

⁸⁶² International Code of Conduct on Pesticide Management. Guidelines on Pesticide Legislation. *Fao.org* [online]. FAO and WHO, 2015 [cit. 30. 3. 2020]. Dostupné z: <http://www.fao.org/3/a-i5008e.pdf>

⁸⁶³ Např. systém klasifikace pesticidů dle rizik vytvořený a aktualizovaný Světovou zdravotnickou organizací. Viz The WHO Recommended Classification of Pesticides by Hazard. *WHO.int* [online]. WHO, 2019 [cit. 13. 3. 2020]. Dostupné z: https://www.who.int/ipcs/publications/pesticides_hazard/en/

⁸⁶⁴ International Code of Conduct on Pesticide Management. Guidelines on Highly Hazardous Pesticides. *Who.int* [online]. FAO and WHO, 2016 [cit. 11. 3. 2020]. Dostupné z: https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/205561/9789241510417_eng.pdf;jsessionid=04C4E03E87B8B2A80420C9187B90C830?sequence=1

⁸⁶⁵ Basel Convention. *Basel.int* [online]. Basel Convention, 2011 [cit. 11. 3. 2020]. Dostupné z <http://www.basel.int/TheConvention/Overview/tabid/1271/Default.aspx>

zemí při řešení předcházení a odstraňování obsoletních pesticidů v podobě hledání mezinárodní finančních pomoci, zpracování návodů a poskytování technické a právní pomoci⁸⁶⁶.

Poslední desetiletí jsou Rotterdamská, Stockholmská a Basilejská úmluva předmětem posilování vzájemné spolupráce smluvních stran a koordinace činností, neboť všechny směřují k efektivnějšímu systému řízení nakládání s chemickými látkami s ohledem na ochranu životního prostředí a zdraví, pouze v různých stadiích jejich životního cyklu.⁸⁶⁷

Vedle toho je snaha ze strany mezinárodního společenství nabídnout zejména rozvojových zemím aktivní alternativu, proto se FAO více zaměřuje na zavádění integrované ochrany rostlin (*Integrated Pest Management*), která představuje ekosystémový přístup, jehož cílem je udržitelně pěstovat a chránit plodiny za pomoci kombinace vhodných postupů hospodaření a snižovat tak používání pesticidů⁸⁶⁸. Koncept integrované ochrany rostlin není žádnou novinkou, byl vymezen již v šedesátých letech minulého století jako reakce na první katastrofické scénáře související s prozřením kolem skutečných účinků a rizik pesticidu DDT⁸⁶⁹. K jeho znovuoobjevení a docenění však dochází až v posledních dvou dekadách⁸⁷⁰. Mezinárodní podpora jeho zavádění by proto měla být na místě a nejen výzvou, ale i v zájmu více než 180 smluvních stran Mezinárodní úmluvy o ochraně rostlin. Ta představuje další z pilířů právní regulace pesticidů, protože jejím cílem je kromě prevence šíření a introdukce škodlivých organismů rostlin a rostlinných produktů

⁸⁶⁶ Blíže viz Prevention and Disposal of Obsolete Pesticide. *Fao.org* [online]. FAO, 2020 [cit. 11. 3. 2020]. Dostupné z: <http://www.fao.org/agriculture/crops/obsolete-pesticides/prevention-and-disposal-of-obsolete-pesticides/en/>

⁸⁶⁷ Synergie. Tři úmluvy – jeden cíl. *Mzp.cz* [online]. Ministerstvo životního prostředí, 2011 [cit. 11. 3. 2020]. Dostupné z: [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/informacni_brozury_chemicke_latky/\\$FILE/OZV-synergie-20120327.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/informacni_brozury_chemicke_latky/$FILE/OZV-synergie-20120327.pdf)

⁸⁶⁸ NSP – Integrated Pest Management. *Fao.org* [online]. FAO, 2020 [cit. 11. 3. 2020]. Dostupné z: <http://www.fao.org/agriculture/crops/thematic-sitemap/theme/pests/ipm/en/>

⁸⁶⁹ Blíže např. Story of Silent Spring. *Nrdc.org* [online]. National Resources Defense Council, 2015 [cit. 30. 3. 2020]. Dostupné z: <https://www.nrdc.org/stories/story-silent-spring>

⁸⁷⁰ Reducing and Eliminating the Use of Persistent Organic Pesticides – Guidance on Alternative Strategies for Sustainable Pest and Vector Management. *Who.int* [online]. UNEP, FAO, WHO, 2002 [cit. 18. 3. 2020]. https://www.who.int/docstore/water_sanitation_health/pesticides/ch5.htm

především z důvodu hladšího mezinárodního obchodu také zajistit potravinovou bezpečnost, přispět k ochraně biodiverzity⁸⁷¹.

IV.4.2 Otázky evropské regulace pesticidů

Na evropské úrovni byla v roce 2009 přijata směrnice o pesticidech, která stanoví řadu opatření za účelem snížení rizik a omezením vlivu používání pesticidů na lidské zdraví a životní prostředí a která podněcuje zavedení integrované ochrany rostlin a alternativních přístupů. Nereflektuje mezinárodně doporučovaný přístup k jednotné regulaci pesticidů a zaměřuje se na přípravky na ochranu rostlin, přestože v bodě 2 odůvodnění směrnice bylo konstatováno, že se v budoucnosti předpokládá rozšíření oblasti její působnosti na biocidní přípravky⁸⁷². Uplatňování směrnice je postaveno na národních akčních plánech jednotlivých členských států, které v nich stanovují v souladu s principem subsidiarity kvantitativní úkoly, cíle, opatření, harmonogramy a ukazatele pro snížení rizik a omezení vlivu používání pesticidů na lidské zdraví a životní prostředí. Dalším nástrojem k regulaci a řádnému používání pesticidů je zvýšení odbornosti profesionálních uživatelů a obecného povědomí o rizicích pesticidů a jejich aplikace u nekomerčních uživatelů.

Za zásadní nástroj z pohledu ochrany půdy a udržitelnosti zemědělství však považujeme uplatňování zásad integrované ochrany rostlin (již výše zmínováno), které spočívá v pečlivém zvažování veškerých dostupných metod ochrany rostlin a následné integraci vhodných opatření, která potlačují rozvoj populací škodlivých organismů a udržují používání přípravků na ochranu rostlin a jiných forem zásahu na úrovních, které lze z hospodářského a ekologického hlediska odůvodnit a které snižují či minimalizují rizika pro lidské zdraví nebo životní prostředí⁸⁷³. Povinnost uplatňovat zásady integrované

⁸⁷¹ IPPC: 60 Years Protecting Plant Resources from the Increasing Threat Posed by the Changing Global Framework. *Ippc.int* [online]. IPPC, 2013 [cit. 18. 3. 2020]. Dostupné z: <https://www.ippc.int/en/news/ippc-60-years-protecting-plant-resources-from-the-increasing-threat-posed-by-the-changing-global-framework/>

⁸⁷² Biocidní přípravky jsou regulovány samostatným nařízením (EU) č. 528/2012 o dodávání biocidních přípravků na trh a jejich používání. Dále je proto věnována pozornost pesticidům jako přípravkům na ochranu rostlin.

⁸⁷³ Článek 3 odst. 6 směrnice o pesticidech.

ochrany rostlin spolu se zásadami správné praxe v ochraně rostlin⁸⁷⁴ při používání přípravku na ochranu rostlin vyplývá z čl. 55 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1107/2009 o uvádění přípravků na ochranu rostlin na trh a o zrušení směrnic Rady 79/117/EHS a 91/414/EHS (nařízení POR).

Nicméně způsob uplatňování obecných zásad integrované ochrany rostlin je ponechán v kompetenci členských států a členské státy slovy Guteland, zpravodajky Evropského parlamentu, však „*bohužel dosud nepřevedly zásady integrované ochrany rostlin v normativní kritéria, která lze hodnotit, ale považují tuto ochranu především za nástroj vzdělávání zemědělců, přičemž nezavedly žádnou jinou metodu hodnocení souladu se zásadami této ochrany. Integrovaná ochrana rostlin je přitom základním stavebním prvkem směrnice, a proto je obzvláště znepokojující, že členské státy dosud nestanovily jasné cíle a nezajistily jejich naplňování. Integrovaná ochrana rostlin má jako metoda ochrany spotřebitelů a životního prostředí před škodlivými účinky pesticidů značný nevyužitý potenciál a je nezbytné, aby členské státy začaly tento soubor nástrojů používat co nejdříve tím, že jim konvenční používání pesticidů nahradí a případně zajistí vhodné systémy pobídek, jimiž podpoří zavádění metodik integrované ochrany rostlin.*“⁸⁷⁵

Na druhou stranu z podkladových studií k hodnocení právního rámce v oblasti povolování a užívání pesticidů vyplývá, že samo nařízení POR a jeho systém povolování účinných látek a přípravků na ochranu rostlin je překážkou pro širší uplatnění zásad integrované ochrany rostlin. Důvodem je mj. to, že při povolování jsou nedostatečně reflektovány cíle směrnice o pesticidech a zohledněny zásady integrované ochrany rostlin, což vede k situaci, kdy je povoleno velmi omezené množství přípravků s nízkým rizikem nebo nejsou schváleny látky přírodního a minerálního původu. Jako důvody jsou uváděny nedostatečná pravidla pro posuzování jejich rizik

⁸⁷⁴ Dle článku 3 odst. 18 nařízení POR se správnou praxí v ochraně rostlin rozumí postupy, při níž se ošetření daných rostlin nebo rostlinných produktů pomocí přípravků na ochranu rostlin v souladu s podmínkami jejich povoleného použití volí, dává a čase tak, aby byla zaručena co největší účinnost při minimální nezbytné dávce a aby byly zohledněny místní podmínky a možnosti agrotechnické a biologické regulace.

⁸⁷⁵ GUTELAND, Jytte. Zpráva o provádění směrnice 2009/128/ES o udržitelném používání pesticidů (2017/2284(INI)). *Evropský parlament* [online]. Výbor pro životní prostředí, veřejné zdraví a bezpečnost potravin, 2019, s. 5 [cit. 20. 3. 2020]. Dostupné z: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2019-0045_CS.html

nebo nízká návratnost investice do nezbytné dokumentace ke schválení přípravku s omezeným rozsahem využití. V alternativních systémech zemědělského hospodaření (ekologické zemědělství, integrovaná produkce) se pak využívá postupu podle čl. 53 nařízení POR, což představuje obcházení jeho účelu⁸⁷⁶.

Integrovaná ochrana rostlin by měla být také součástí společné zemědělské politiky. Přestože v bodu 35 odůvodnění nařízení POR bylo Radě doporučeno, aby do požadavků režimů přímých podpor v rámci společné zemědělské politiky zahrnula zásady integrované ochrany rostlin, včetně zásad správné praxe v ochraně rostlin a nechemických metod ochrany rostlin a řízení ochrany před škodlivými organismy a produkce plodin, nestalo se tak. Z tiskové zprávy Evropského účetního dvora plyne, že zemědělci mají malou motivaci snížit svou závislost na pesticidech, když uplatnění zásad integrované ochrany rostlin není podmínkou pro obdržení plateb ze společné zemědělské politiky⁸⁷⁷. V návrhu nařízení společné zemědělské politiky⁸⁷⁸ po roce 2020 se počítá s pravidly podmíněnosti jako jsou požadavky na střídání plodin nebo minimální podíl zemědělské plochy vyhrazený pro neprodukční prvky nebo oblasti, které jsou dílčími aspekty integrované ochrany rostlin. Mezi povinnými požadavky hospodaření je odkazováno

⁸⁷⁶ EPRS. Regulation (EC) 1107/2009 on the Placing of Plant Protection Products on the Market. European Implementation Assessment. *European parliament* [online]. Think Tank European Union, 2018 [cit. 20. 3. 2020]. Dostupné z: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/615668/EPRS_STU\(2018\)615668_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/615668/EPRS_STU(2018)615668_EN.pdf)

EPRS. Directive 2009/128/EC on the sustainable use of pesticides. European Implementation Assessment. *European Parliament* [online]. European Union, 2018. [cit. 20. 3. 2020]. Dostupné z: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/627113/EPRS_STU\(2018\)627113_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/627113/EPRS_STU(2018)627113_EN.pdf)

⁸⁷⁷ Opatření EU v oblasti používání pesticidů nedosáhla podle auditorů velkého pokroku. Tisková zpráva. *Evropský účetní dvůr* [online]. Ecapress, 2020 [cit. 20. 3. 2020]. Dostupné z: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/INSR20_05/INSR_Pesticides_CS.pdf

⁸⁷⁸ Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se stanoví pravidla podpory pro strategické plány, jež mají být vypracovány členskými státy v rámci společné zemědělské politiky (strategické plány SZP) a financovány Evropským zemědělským záručním fondem (EZZF) a Evropským zemědělským fondem pro rozvoj venkova (EZFRV), a zrušuje nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1305/2013 a nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1307/2013 COM(2018) 392 final. In: *Eur-lex* [online]. Evropská komise, 2018 [cit. 20. 3. 2020]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TEXT/HTML/?uri=CELEX:52018PC0392&from=CS>

i na soulad s čl. 55 nařízení POR, avšak s výhradou věty třetí⁸⁷⁹, čímž není jednoznačně deklarováno, že uplatňování zásad integrované ochrany rostlin obecně je minimálním nezbytným standardem udržitelného zemědělského hospodaření způsobilého k získání přímých plateb.

Zůstává tedy na členských státech, aby rozhodli, v jaké míře podpoří na svém území alternativní systémy zemědělského hospodaření a usnadní schvalování.

IV.4.3 Dílčí závěr

Při prohlubujícím se poznání, že půda je „pouhým“ prostředníkem pro člověkem úmyslně vnášené chemické látky, které mu skrze vodu, rostliny, zvířata a potraviny vrací zpět se všemi důsledky, včetně negativních dopadů na lidské zdraví, je reakce v podobě regulace užívání pesticidů nezbytnou. Závazné mezinárodní úmluvy v oblasti nakládání pesticidy řeší především nejpalčivější problémy, kterými je nutnost vypořádat se s vlastním dědictvím v podobě globalizace pesticidů, které se postupně ukázaly jako vysoce nebezpečné pro životní prostředí i lidi a obchodu s nimi. Jak je těžké vyskočit z rozjetého vlaku, je patrné na útlých velmi pomalu doplňovaných seznamech látek, které pod tíhou dostatečně prokázaných a dostatečně viditelných negativních důsledků musely dostat černého Petra.

Nelze nezmínit případ glyfosátu⁸⁸⁰, který ukazuje limity právní regulace tam, kde chybí dostatečné objektivní vědecké důkazy, nejlépe podepřené akutním ohrožením lidského zdraví na straně jedné a kde na straně druhé stojí širokospektrální, dlouhodobě účinný, celosvětově používaný, ekonomicky vysoce rentabilní přípravek prezentovaný třeba jako „záchrana lidstva před hladem“.⁸⁸¹

⁸⁷⁹ Článek 55 nařízení POR zní: Přípravky na ochranu rostlin se používají náležitým způsobem. Náležité použití zahrnuje uplatnění zásad správné praxe v ochraně rostlin a dodržení podmínek stanovených podle článku 31 a uvedených na označení. Musí být rovněž v souladu se směrnicí 2009/128/ES, a zejména s obecnými zásadami integrované ochrany rostlin uvedenými v článku 14 a v příloze III uvedené směrnice, která se použije nejpozději ode dne 1. 1. 2014.

⁸⁸⁰ Stručná charakteristika glyfosátu a dopady jeho používání na životní prostředí viz např. SZÉKÁCS, András a Darvas BELA. Forty Years with Glyphosate. In: *Herbicides – Properties, Synthesis and Control of Weeds* [online]. InTech Europe, 2012, s. 247–284 [cit. 20. 3. 2020]. Dostupné z: <https://www.intechopen.com/books/herbicides-properties-synthesis-and-control-of-weeds/forty-years-with-glyphosate>

⁸⁸¹ Srov. např. ZIMMER, Katarina. We're Asking the Wrong Questions about Glyphosate. *The Counter.org* [online]. The Counter, 2018 [cit. 20. 3. 2020]. Dostupné z: <https://the-counter.org/glyphosate-safety-debate/>

Společným jmenovatelem se i proto na mezinárodní *soft law* i evropské *hard law* úrovni regulace pesticidů pomalu stává důraz na uplatňování integrované ochrany rostlin, což je, jak uvádí FAO, možné na jakékoliv úrovni rozvoje zemědělství⁸⁸². Jde o logický krok, neboť ke snížení rizik plynoucích z používání pesticidů je prvořadé omezení potřeby jejich použití.

IV.5 Aplikace přípravků na ochranu rostlin v zemědělství a jejich dopad na včelařství

Přípravky na ochranu rostlin jsou nedílnou součástí nejen při provozování zemědělské činnosti, ale také při zahradničení, lesnictví a práci na nezemědělské půdě. Smyslem jejich užívání je předcházení a zabránění ztrát na rostlinné výrobě. Přestože je jejich role nezastupitelná, je třeba myslet na to, jaké může mít jejich užívání, a to především užívání nesprávné, důsledky. Nejenže může dojít ke kontaminaci půdy, ale také ke kontaminaci necílových organismů, včetně typických opylovačů, jako jsou motýli nebo včely. Příspěvek představuje současnou podobu právní úpravy zaměřené na užívání přípravků na ochranu rostlin v zemědělsky obhospodařované krajině a jeho dopad na včely; představuje povinnosti včelaře, ale i zemědělce provádějícího postřik na ochranu rostlin a konfrontuje meritum úpravy s jejím prováděním v praxi. Na závěr hledá případné úvahy *de lege ferenda*.

IV.5.1 Přípravky na ochranu rostlin

Jak jsou definovány přípravky na ochranu rostlin v českém právním řádu? Ten pojmy přípravky na ochranu rostlin ani pesticidy nikterak neupravuje, a to ani v zákoně č. 326/2004 Sb., o rostlinolékařské péči (dále jen „ZoRP“), který zejména s prvním z pojmů pracuje velmi hojně. Definice přípravku na ochranu rostlin se nevyskytuje ani v prováděcích předpisech zmíněného zákona, pouze zákon o hnojivech v § 2 vymezuje, že pomocným rostlinným přípravkem je látka bez účinného množství živin, která jinak příznivě ovlivňuje vývoj kulturních rostlin nebo kvalitu rostlinných produktů, s výjimkou přípravků na ochranu rostlin. Zákon o chemických látkách pak pouze odkazuje na unijní předpis.

⁸⁸² NSP – More about IPM. *Fao.org* [online]. FAO, 2020 [cit. 11. 3. 2020]. Dostupné <http://www.fao.org/agriculture/crops/thematic-sitemap/theme/pests/ipm/more-ipm/en/>

Přípravky obecně jsou, podle Nařízení (ES) č. 1107/2009, o uvádění přípravků na ochranu rostlin na trh a o zrušení směrnic Rady 7/117/EHS a 91/414/EHS – kapitola 1 článek 3, směsi nebo roztoky složené ze dvou nebo více látek a určené pro použití jako přípravky na ochranu rostlin či adjuvanty. Přípravky na ochranu rostlin jsou pak, dle stejného nařízení, ty přípravky, „*které obsahují účinné látky, safenery nebo synergenty nebo jsou z nich složeny a které jsou určeny pro některé z těchto použití: a) ochrana rostlin či rostlinných produktů před všemi škodlivými organismy či ochrana před působením těchto organismů, ledaže jsou hlavním důvodem použití těchto přípravků spíše hygienické účely než ochrana rostlin či rostlinných produktů; b) ovlivňování životních procesů rostlin, například jako látky ovlivňující růst, avšak jinak než jako živiny; c) uchovávání rostlinných produktů, pokud se na tyto látky nebo produkty nevztahují zvláštní předpisy Společenství o konzervantech; d) ničení nežádoucích rostlin či částí rostlin s výjimkou řas, pokud přípravky nejsou aplikovány na půdu nebo na vodu k ochraně rostlin; e) regulace nebo prevence nežádoucího růstu rostlin s výjimkou řas, pokud přípravky nejsou aplikovány na půdu nebo na vodu k ochraně rostlin*“ čl. 2 nařízení o uvádění přípravků. “Je nutné podotknout, že nařízení POR definuje přípravky na ochranu rostlin svým účelem použití, a nikoliv chemickým složením nebo riziky, která by mohly představovat.”⁸⁸³

IV.5.2 Chemizace zemědělství a ochrana včel

Na počátku 20. století se začala většina obyvatel v důsledku rozvoje průmyslové výroby stěhovat z malých vesnic do měst. Aby byla pro všechny zajištěna dostatečná obživa, bylo třeba přistoupit k zintenzivněnému zemědělství. K dalšímu a výraznějšímu zintenzivnění pak došlo po skončení druhé světové války, kdy bylo nezbytné *nastartovat země postižené válkou a zajistit jejich soběstačnost*. Dnešní konvenční zemědělství se tak vyznačuje hospodařením na rozlehlých pozemcích, užíváním chemických látek a těžkých strojů, tento způsob hospodaření však značným způsobem zasahuje do životního prostředí. Scelením pozemků došlo k zániku významných prvků krajiny jako jsou remízky, mokřady či aleje, užívání zmíněných chemických látek a těžkých strojů pak kontinuálně ohrožuje veškerou biodiverzitu v zemědělsky obhospodařovaných oblastech.⁸⁸⁴

⁸⁸³ MINÁŘ, Matěj. *Povolování pomocných prostředků na ochranu rostlin*. Brno: Ústřední kontrolní a zkušební ústav zemědělský, 2019.

⁸⁸⁴ DAMOHORSKÝ, MÜLLEROVÁ, SMOLEK, SNOPOKOVÁ, 2015, op. cit., s. 123.

Půdu před nežádoucí chemizací chrání hned několik právních předpisů. Prvním z nich je ZOZPE. Jednou ze základních zásad tohoto zákona je zákaz způsobování znečištění zemědělské půdy překračováním indikačních hodnot. Užívat se mohou pouze látky a přípravky, které jsou v souladu se zvláštními právními předpisy.⁸⁸⁵ Za další takový předpis lze označit ZoH, který se rovněž zabývá užíváním rostlinných přípravků v půdě. Stanovuje podmínky, za kterých tyto látky smí být uváděny do oběhu, a dále popisuje jejich ohlašování, označování, balení, evidenci, skladování a užívání. ZoRP zase upravuje podmínky uvádění na trh, užívání a kontroly přípravků na ochranu rostlin a pomocných prostředků na ochranu rostlin.⁸⁸⁶

Všechny tyto právní nástroje mají za cíl jediné – omezit či zakázat užívání nebezpečných látek v zemědělství tak, aby nedošlo ke kontaminaci půdy, a to především proto, že je půda zdrojem obživy nejen pro lidstvo samotné, ale také pro další živočichy. Nejvíce jsou chemizací postiženy ty organismy, které jsou na zmíněných oblastech existenčně závislé, jako právě včely.

Včelstva jsou vystavena účinkům stovek různých přípravků na ochranu rostlin. Některé z nich jsou pro včely smrtelně nebezpečné, jiné sice mohou být v základu téměř neškodné, ale při nesprávném užití mohou způsobit stejnou či větší škodu jako přípravky z první kategorie. Organizace včel je z přírodovědeckého hlediska značně složitá. V základu však lze říci, že se včely dělí dle práce na uklízečky, krmičky, kojičky, stavitelky, přejímatelky, strážkyně včelstva a nejstarší létavky.⁸⁸⁷ Primárním úkolem létavek je zajistit zdroj pylu, nektaru a vody do včelstva, a proto jsou to právě ony, které přicházejí do kontaktu s pesticidy nejčastěji. S ohledem na množství použitého přípravku a čas, po který jemu byly vystaveny, létavky hynou buď už v místě aplikace, nebo až v blízkosti česna úlu. V obou případech se jedná o tzv. akutní otravu. Daleko nebezpečnější je však pro včelstvo situace, kdy létavky donesou kontaminovaný pyl, nektar či vodu až do úlu, kde jsou tyto látky následně zpracovávány do formy medu a plástového pylu. Dochází tak k tzv. subletálnímu toxickému efektu, kdy je ohrožena existence včelstva jako

⁸⁸⁵ § 3 ZOZPE.

⁸⁸⁶ § 1 odst. 1 písm. c) ZoRP.

⁸⁸⁷ ERBAN, Tomáš a kol. *Nový přístup hodnocení suspektních otrav včel pesticidy. Certifikovaná metodika*. Výzkumný ústav rostlinné výroby, v. v. i., 2018, s. 9.

takového,⁸⁸⁸ jelikož jsou pak včely náchylnější k různým parazitům a virovým infekcím, případně může docházet k pozměnění střevní mikrobiomu či jiným potížím. Paradoxně je tak pro včelstvo lepší variantou, pokud včely létavky zemrou již v místě otravy, než když expozici přípravku přežijí.

IV.5.2.1 Mezinárodní úprava

Evropská unie si je vědoma nežádoucích účinků užívání přípravků na ochranu rostlin, především nebezpečnosti pro hmyzí populace, včely nevyjímaje, a proto usiluje, aby bylo toto riziko co nejvíce sníženo. Přípravky na ochranu rostlin tak musí projít složitým schvalovacím procesem, který se snaží zohledňovat veškeré negativní důsledky. Stávající legislativa je upravena Nařízením EP a Rady č. 1107/2009 o uvádění přípravků na ochranu rostlin na trh, které stanovuje základní pravidla týkající se uvádění přípravků na trh, užívání a kontroly, kdy je celá tato problematika postavena na principu předběžné opatrnosti.⁸⁸⁹ Specifické informace o možnosti toxikace včely medonosné pak lze nalézt v prováděcích nařízeních, jako je Nařízení Komise (EU) č. 544/2011 stanovující požadavky na údaje o účinných látkách (konkrétně se jedná o čl. 8. 3. 1), Nařízení Komise (EU) č. 546/2011 stanovující jednotné zásady pro hodnocení a povolování přípravků na ochranu rostlin (konkrétně B – hodnocení – čl. 2.5 a dále, C – rozhodování – čl. 2.8. a dále) aj. Příkladem lze uvést následující: *„členské státy vyhodnotí možnost expozice včely medonosné přípravku na ochranu rostlin při navržených podmínkách použití. Jestliže tato možnost existuje, vyhodnotí krátkodobé a dlouhodobé riziko, které se očekává pro včelu medonosnou po použití přípravku na ochranu rostlin v souladu s navrženými podmínkami použití.“* V této oblasti nelze opominout ani činnosti Evropského úřadu pro bezpečnost potravin, který již několikrát po sobě vydal pokyny pro posuzování rizik užívání pesticidů ve vztahu ke včelám.

Je však nutno podotknout, že ani výše zakotvená úprava nemusí být stoprocentně účinná. Negativní důsledky některých chemických látek se mohou projevit až postupem času. Známým příkladem je pesticid DDT, případně chloracetanilidové herbicidy alachlor nebo acetochlor, které se sice

⁸⁸⁸ ERBAN, 2018, op. cit., s. 9.

⁸⁸⁹ Kapitola 1, čl. 1 odst. 1 nařízení EP a Rady č. 1107/2009 ze dne 29. 10. 2009 o uvádění přípravků na ochranu rostlin na trh, které stanovuje základní pravidla týkající se uvádění přípravků na trh.

v současné době užívat nesmí, ale dříve se dle zákona jednalo o zcela bezpečné látky.⁸⁹⁰ V dnešní době jsou hojně diskutovaným tématem neonikotinoidové insekticidy, „*proti nimž se v podstatě obrátila jejich původní výboda, a to systémový účinek, který umožňuje ochranu rostliny proti škůdcům v průběhu vegetační doby,*“⁸⁹¹ na které v současné době upozorňuje výše zmíněný Evropský úřad pro bezpečnost potravin.

IV.5.2.2 Národní úprava

Užívání přípravků na ochranu rostlin ve venkovním prostředí má na včely obecně negativní vliv, především je však ohrožuje v době vegetace. Problematiku ochrany včel v takové situaci si začali naši zákonodárci uvědomovat již v 50. letech minulého století, čímž se Československá republika zařadila mezi jedny z prvních zemí, které ji začlenily do svého právního řádu. V roce 1957 tak byla ve spolupráci s Ministerstvem zemědělství, lesního a vodního hospodářství přijata vyhláška č. 79/1957 Ú.l., nicméně pravidla stanovená v ní a ve vyhláškách následujících byla pouze rámcová. Prvním právním předpisem obsahujícím komplexní právní úpravu zmíněné problematiky se stala až vyhláška č. 37/1963 Sb.⁸⁹²

Problematika ochrany včel před užíváním přípravků na ochranu rostlin je v současné době zakotvena v ZoRP, dále ve vyhlášce č. 327/2012 Sb., o ochraně včel, zvěře, vodních organismů a dalších necílových organismů při použití přípravků na ochranu, vyhlášce č. 32/2012 Sb., o přípravcích a dalších prostředcích na ochranu rostlin (Příloha 1-6), a vyhlášce č. 215/2008 Sb., o opatřeních proti zavlékání a rozšiřování škodlivých organismů rostlin a rostlinných produktů (Příloha č. 4 – Část B, 21.3). Všechny výše uvedené právní předpisy upravují zajištění dostatečné ochrany včel tím, že nejsou cíleny jen na subjekt aplikující přípravky, ale také na včelaře a příslušné orgány.

IV.5.2.3 Aplikace přípravků na ochranu rostlin z pohledu zemědělce

Zemědělci mohou ve venkovním prostředí užívat přípravky na ochranu rostlin, které jsou označeny jako nebezpečné nebo zvláště nebezpečné pro včely

⁸⁹⁰ ERBAN, 2018, op. cit., s. 3.

⁸⁹¹ Ibid.

⁸⁹² MACHOVÁ, Jarmila. *Právo ve včelařství. V ediční řadě Kapesní příručky*. 1. vyd. Praha: Orac, 2001, s. 23, Kapesní příručky (Orac).

jenom v případě, postupují-li v souladu s ustanoveními ZoRP. V takovém případě musí zemědělec zjistit, zda v okruhu alespoň 2 km od hranic pozemku, na kterém bude aplikace prováděna, nejsou umístěna nějaká včelstva. Pokud ano, musí včelaře o aplikaci předem informovat, a to minimálně s 48hodinovým předstihem.⁸⁹³ Veškeré údaje nezbytné pro kontaktování včelaře nalezne zemědělec ve veřejně dostupné evidenci využití půdy, v tzv. LPIS. Podrobnosti o aplikaci přípravků na ochranu rostlin jsou uvedeny ve vyhlášce č. 327/2012 Sb. Dle této vyhlášky jsou přípravky klasifikovány na přípravky zvlášť nebezpečné pro včely, přípravky nebezpečné pro včely a přípravky nevyžadující klasifikaci z hlediska ochrany včel. První uvedené nesmí být užívány za žádných okolností na porostech navštěvovaných včelami ani na stromech a keřích, které jsou v květu, při výskytu medovice nebo mimokvětního nektaru.⁸⁹⁴ Přípravků nebezpečných může být použito až po ukončení denního letu včel, tj. nejdříve hodinu po západu slunce, a nejpozději před 23. hod. V případě, že je denní teplota nižší než 12 °C, mohou být aplikovány i dříve.

IV.5.2.4 Aplikace přípravků na ochranu rostlin z pohledu včelaře

Základním předpokladem, aby mohlo ze strany zemědělců k ohlašování docházet, jsou informace o umístění včelích stanovišť v jejich okolí. Právě z tohoto důvodu má včelař povinnost dle § 80 vyhlášky č. 136/2004, kterou se stanoví podrobnosti označování zvířat a jejich evidence hospodářství a osob stanovených plemenářským zákonem, k 1. 9. příslušného roku informovat Českomoravskou společnost chovatelů, a. s. o tom, kolik včelstev obhospodaruje a kde jsou tato včelstva umístěna.⁸⁹⁵ Zemědělci si mohou tyto informace u pověřené osoby vyžádat, a to písemně, faxem nebo elektronicky.⁸⁹⁶ Vzhledem k faktu, že je toto řešení značně administrativně náročné, došlo 5. 3. 2018 také k doplnění stanovišť včelstev do v předchozí kapitole zmíněné evidence využití půdy, která je vedena na základě zákona č. 252/1997 Sb., o zemědělství. U jednotlivých stanovišť se tak lze

⁸⁹³ § 51 ZoRP.

⁸⁹⁴ § 3 vyhlášky č. 327/2012 Sb., o ochraně včel.

⁸⁹⁵ § 80 vyhlášky č. 136/2004 Sb., kterou se stanoví podrobnosti označování zvířat a jejich evidence hospodářství a osob stanovených plemenářským zákonem.

⁸⁹⁶ Ustanovení § 84 vyhlášky č. 136/2004 Sb., kterou se stanoví podrobnosti označování zvířat a jejich evidence hospodářství a osob stanovených plemenářským zákonem.

dozvědět registrační číslo včelaře, jeho jméno a příjmení, adresa, telefon, e-mail a ve kterém katastrálním území a na které parcele se včelstva nacházejí.⁸⁹⁷ K této informaci však nemá přístup pouze omezený okruh osob (zde zemědělci), jak to u jiných registrů bývá, ale také veřejnost, neboť přípravky na ochranu rostlin, které mohou být pro včely nebezpečné, mohou vedle zemědělců užívat také obce, zahrádkáři, správci sportovních areálů při údržbě zeleně a krajiny aj.⁸⁹⁸

Právě veřejný přístup ke zmíněným informacím včelaře znepokojil. Obavy nastaly zejména z toho, že se zvýší počet krádeží včelstev, a to vzhledem k faktu, že včelstva v České republice bývají v porovnání se včelstvy ze sousedních států relativně zdravá.⁸⁹⁹ Sekundárně se pak včelaři obávali rozšíření vandalismu na úlech. Proti zveřejňování se tak včelaři bránili podepisováním petic a obracením se na příslušné orgány jako je Ministerstvo zemědělství či Úřad pro ochranu osobních údajů. Ten však včelaře upozornil na skutečnost, že *se jedná o případy zpracování osobních údajů nařízeného zvláštním zákonem, nikoliv (tehdejším) zákonem na ochranu osobních údajů. Z pohledu pravidel pro zpracování osobních údajů je v daném případě rozhodující, že osobní údaje včelařů jsou zveřejňovány v rámci zákonem stanoveného postupu, v souvislosti s plněním právní povinnosti správce osobních údajů, dle § 5 odst. 2 písm. a) zákona o ochraně osobních údajů. Úřad nemůže nařít zrušení evidence provozované k určitému účelu podle zvláštních předpisů.*⁹⁰⁰ Jsou to údaje, které na základě zákona o plemenářské péči a vyhlášky o evidenci hospodářských zvířat chovatel včel poskytuje k 1. 9. každý rok Českomoravské společnosti chovatelů, a. s.⁹⁰¹ Ministerstvo zemědělství se k této situaci vyslovilo tak, že si je vědomo, že se nejedná o řešení ideální, ale po vyhodnocení možných alternativ se usneslo na tom, že toto řešení bude nejlepší, tedy takové, které na jednu stranu bude včely dostatečným způsobem chránit před přípravky na ochranu rostlin a na druhou stranu bude do osobních údajů zasahovat

⁸⁹⁷ Veřejný registr půdy – LPIS. *Eagri* [online]. Ministerstvo zemědělství [cit. 30. 12. 2019]. Dostupné z: <http://eagri.cz/public/app/lpisext/lpis/verejny2/plpis/>

⁸⁹⁸ MACHOVÁ, Jarmila. Stanoviště včelstev? Nic tajného. *Včelařství*, Praha, 2018, roč. 71, č. 4, s. 109–144, s. 109.

⁸⁹⁹ Ibid.

⁹⁰⁰ Ke zpracování osobních údajů chovatelů včel. *Úřad pro ochranu osobních údajů* [online]. 6. 4. 2018, tisková zpráva.

⁹⁰¹ MACHOVÁ, Jarmila. Stanoviště včelstev? Nic tajného. *Včelařství*, Praha, 2018, roč. 71, č. 4, s. 109–144, s. 109.

jen tím nejmenším způsobem. V současné době nejsou vedeny statistiky ani zprávy, že by opravdu ke zvýšeným krádežím či vandalismu docházelo.

Jak bylo uvedeno výše, osoba aplikující přípravky na ochranu rostlin nebezpečné nebo zvláště nebezpečné pro včely musí tuto skutečnost „*minimálně 48 hodin před provedením aplikace oznámit dotčeným chovatelům včel aplikaci přípravku*“.⁹⁰² Děje se tak nejčastěji prostřednictvím e-mailové korespondence a prostřednictvím SMS zpráv. Dříve bylo vyhláškou konkrétně stanoveno, jaké náležitosti má toto oznámení obsahovat,⁹⁰³ kvůli jeho vypuštění nemají v současné době zemědělci žádné vodítko, jak by mělo takové oznámení vypadat. Ze samotné podstaty účelu oznámení však můžeme dovodit, že některá oznámení jsou v rozporu s právními předpisy. Jedná se především o taková oznámení, která stanovují, že postřiky budou prováděny po celou dobu jednoho z ročních období, typicky jaro nebo podzim. Nicméně i následujícím oznámením, které se může zdát na první pohled dostačující, dochází k obcházení zákona. „*Z důvodu ochrany včel dle zákona č. 326/2004 Sb., o rostlinolékařské péči Vás informujeme o aplikaci přípravku Nurelle D (Spider-550 EC) v dávce 0,6 l/ha v termínu 28. 3.–20. 4. 2017 8–18 hod v ozimé řepce proti krytonosi v k. ú. XXXX, na půdních blocích č. XXXX.*“ Znamenalo by to, že by včely nemohly vylétat z úlu téměř celý měsíc.⁹⁰⁴ Taková oznámení jsou tedy nepřijatelná. S tímto se ztotožňuje také dozorový orgán rostlinolékařské péče, tj. Ústřední kontrolní a zkušební ústav zemědělský (ÚKZÚZ), který doplňuje, že takové chování fakticky znemožňuje dotčeným včelařům včas a relevantně reagovat na zamýšlenou aplikaci přípravků.⁹⁰⁵ V současné době je tedy situace taková, že jsou včelařům doručována nekonkrétní oznámení o prováděných postřicích a zemědělci jsou zahlceni přemírou administrativy.

To, že je včelař informován o skutečnosti, že dojde k aplikaci přípravků na ochranu rostlin, pro něj nemá žádné právní účinky. Tedy neplynou z toho pro něj žádné právní povinnosti. Nicméně se předpokládá, že chovatel má zájem na zachování včelstev a bude se snažit svá včelstva před aplikací

⁹⁰² § 51 odst. 2 ZORP.

⁹⁰³ § 10 vyhlášky č. 327/2012 Sb., o ochraně včel, zvěře, vodních organismů a dalších necílových organismů při použití přípravků na ochranu rostlin.

⁹⁰⁴ MACHOVÁ, Jarmila. Zadáno pro předsedkyni. *Včelařství*, Praha, 2017, roč. 70, č. 5, s. 145–180, s. 165.

⁹⁰⁵ MACHOVÁ, Jarmila. Nová legislativa rostlinolékařských předpisů stále hýbe včelařským světem. *Včelařství*. Praha, 2018, roč. 71, č. 5, s. 145–180, s. 5, přílohy.

přípravků uchránit. Zavřít včely v úlu nelze. Nejúčinnějším řešením je včelstva na dané období přemístit, nicméně jedná se o řešení logisticky náročné.⁹⁰⁶ Doporučuje se tedy především v období postřiku včelstva blíže pozorovat a kontrolovat, zda se u nich neprojeví známky otravy, aby včelaři mohli včelám dodat dostatečné množství vody. V případě otravy totiž včelstvo přichází zejména o včely létavky, které je vodou zásobují. U zbylých včel proto může docházet k plošné dehydrataci.⁹⁰⁷

Jakmile má včelař důvodné obavy, že byly včely otráveny, musí o této skutečnosti bezodkladně informovat krajskou veterinární správu a postupovat dle ZoRP.⁹⁰⁸ Dříve o této skutečnosti včelaři informovali obecní úřady, ty však nebyly dostatečně kvalifikované, aby situaci vhodně vyhodnotily. Proto je problematika v současné době v gesci krajské veterinární správy.⁹⁰⁹ Ta provede místní šetření, a pokud nazná, že včely uhynuly v důsledku nesprávné aplikace přípravku na ochranu rostlin, odebere vzorky způsobem stanoveným vyhláškou č. 327/2012 Sb. Dle metodiky Nového přístupu hodnocení suspektních otrav včel pesticidy je však odebrání 500 jedinců příliš vysoké množství. Ve chvíli, kdy je zkoumána otrava u silného včelstva, které čítá okolo 30 tisíc včel je tento vzorek zanedbatelný, nicméně pokud je takový odběr vykonán u slabého včelstva o 5000 jedincích, může to mít pro ně fatální následky. Bylo by tedy vhodné tuto vyhlášku upravit a stanovit množství odebraných jedinců dle aktuálního stavu konkrétního včelstva.⁹¹⁰ Záznam o výsledku šetření s jeho závěrem musí být včelaři předán co nejdříve.⁹¹¹ Je třeba mít na paměti, že s každým časovým prodloužením se šance na prokázání příčinné souvislosti mezi použitím konkrétního přípravku a uhynutím konkrétního včelstva snižuje.

Za porušení ustanovení týkajících se aplikace přípravků na ochranu rostlin mohou zemědělci dostat pokutu. Přestupky dle § 79a ZoR a následujících projedná Ústřední kontrolní a zkušební ústav zemědělský, případně obecní úřad s rozšířenou působností. V zákoně je dále stanoveno, že ustanovením

⁹⁰⁶ Ibid.

⁹⁰⁷ Otravy. *Výzkumný ústav včelařský* [online]. Măslovice.

⁹⁰⁸ § 51 odst. 6 ZoRP.

⁹⁰⁹ MACHOVÁ, 2001, op. cit., s. 36.

⁹¹⁰ ERBAN, 2018, op. cit., s. 11.

⁹¹¹ § 51 ZoRP.

nejdou dotčena práva na uplatnění nároků na náhradu škody podle obecně závazných právních předpisů,⁹¹² klíčovým dokumentem je však protokol z místního šetření, jelikož jeho absence výrazně snižuje šanci se náhrady škody domoci. K vyčíslení škod je možné podpůrně užít ceník pro účely Svépomocného fondu českého svazu včelařů a dle něj spočítat vícenáklady na odstranění následků škod, tj. na udržení poškozených včelstev (nákup matek, cestovné, cukr) a likvidaci uhynulých včel. Na základě těchto podkladů by měl příslušný zemědělec škodu uhradit,⁹¹³ zemědělci se však proti obvinění různými způsoby brání, neboť nejenže jsou povinni zaplatit stanovenou pokutu a případně i škodu, ale některým hrozí také nepřiznání státní dotace. Příkladem budiž rozsudek krajského soudu sp. zn. 62 A 86/2015-46, kde byla zemědělci uložena pokuta za spáchání správního deliktu dle § 79 g odst. 1 písm. g) ZoRP, jelikož aplikoval pro včely nebezpečný přípravek na ochranu rostlin kolem 18. hod. a nikoli poté, co skončila denní doba dle § 4 vyhlášky č. 327/2012 Sb. Nepomohly mu ani argumenty spočívající v tom, že dle předpovědi počasí mělo v den aplikace přípravku pršet. Zákon pouze připouští výjimku aplikace v případě, že denní teplota klesne pod 12 °C, což se nestalo. Skutečnost, že zemědělec postupoval dle návodu uvedeného na obalu přípravku nelze považovat za relevantní, neboť není možné stavět pravidla uvedená v návodu nad pravidla stanoveným právním řádem.⁹¹⁴

Jak často dochází k úhynům včelstev v důsledku nesprávné aplikace přípravků na ochranu rostlin a jak je tedy toto téma aktuální? Každý rok je vydávána zpráva o činnosti státní veterinární správy: „*Státní veterinární správa v roce 2018 řešila 15 případů bromadních úhynů včelstev. Laboratorně byla prokázána přítomnost účinných látek na ochranu zemědělských plodin v uhynulých včelách i v odebraných vzorcích porostu ve čtyřech případech.*“⁹¹⁵ Ze statistických údajů pro rok 2014-2018 vyplývá, že počet případů s prokázanou přítomností pesticidů ve vzorcích včel i v porostu se téměř s každým rokem snižuje.⁹¹⁶

⁹¹² § 51 odst. 6 ZoRP.

⁹¹³ MACHOVÁ, 2001, op. cit., s. 37.

⁹¹⁴ Rozsudek Krajského soudu v Brně, ze dne 12. 10. 2016, č. j. 62 A 86/2015-46.

⁹¹⁵ Zpráva o činnosti v oblasti ochrany zdraví zvířat v roce 2018. *Státní veterinární správa* [online]. Odbor ochrany zdraví a pohody zvířat, Informační bulletin č. 2/2019, s. 95.

⁹¹⁶ Ibid.

IV.5.3 Dílčí závěr

Užívání přípravků na ochranu rostlin a jejich negativní dopad na životní prostředí je výrazným aktuálním tématem, nicméně není vhodné prezentovat užívání přípravků jen ve špatném světle. Právě díky nim jsou omezovány ztráty na rostlinné výrobě kvůli hubení rostlinných a živočišných škůdců. Užívání nebezpečných látek, které na životech ohrožují nejen včely, ale i jiné cílové organismy by samozřejmě mělo být omezeno, stejně tak by měla být dodržována pravidla pro užívání přípravků relativně neškodných. Nicméně je nelehkým úkolem vytvořit takový chemický postřik, který bude hubit pouze škodlivý hmyz, a nikoliv hmyz užitečný, když se jedná téměř o totožné organismy, které se neliší ani stavbou těla ani postavením v zoologickém systému. Ve srovnání s jinými státy jako je Brazílie či Francie je však Česká republika v relativně dobré pozici. V rámci Evropské unie se řadí mezi nejzavčelenější země s vysokým počtem včelařů, přesto byl dle Českého včelařského programu pro rok 2020–2022 v porovnání s nejnovějšími statistikami z let 2016 a 2017 zaznamenán úbytek včel i medu.

Legislativa by mohla naznat několika zásadních změn. V prvé řadě je třeba se zamyslet nad otázkou LPIS a zveřejňováním informací o včelařích. Otázkou zůstává, zda by kompletní informace neměly být dostupné pouze evidovaným zemědělcům, kdy ostatním subjektům by byly poskytnuty nanejvýš v redukované podobě. Otázku formy a obsahu oznámení aplikace přípravku na ochranu rostlin by pak mohl vyřešit prostý návrat k původnímu znění zákona, kde byly tyto informace definovány. Alternativou k oběma otázkám je pak zavedení elektronického formuláře, který by po zadání místa aplikace, období a typu přípravku automaticky informoval dotčené včelaře. Zabránilo by se tak obavám včelařů ohledně osobních údajů i ochrany včelstev a zároveň by byla zjednodušena administrativní zátěž kladená na zemědělce. Určitou snahu lze spatřovat v existenci informačních portálů jako je Včelstva online – BeeTech. V případě zkoumání, zda včely opravdu zemřely na otravu doporučil Nový přístup hodnocení suspektních otrav včel pesticidy, vydaný v roce 2018, aby byl v případě místního šetření odebrán menší vzorek včel, jinak řečeno, aby byl ve velikosti vzorku zohledněn zdravotní stav včelstva. S tímto se plně ztotožňuji.

Závěrem je třeba připomenout, že včelařská činnost je součástí činnosti zemědělské. Tyto činnosti jsou od sebe neoddělitelné, půda a včely se vzájemně protínají. Bylo by proto vhodné zaměřit legislativu na vzájemnou spolupráci zemědělce a včelaře, nikoli na jejich konkurenci. Oba by totiž měli mít na zachování včelích populací svůj profesionální zájem.

IV.6 Význam a právní souvislosti travních porostů při ochraně půdy

IV.6.1 Ochrana půdy a význam travních porostů

Půda ve smyslu, v jakém ji chápeme dnes, vznikla díky jejímu využívání člověkem prvotně v podobě pastvin pro hospodářská zvířata a pěstování rostlin.⁹¹⁷ Charakter využívání půdy člověkem se v průběhu času přirozeně měnil a půda je v moderní době využívána různými způsoby, nicméně tyto dva nejstarší mezi ně stále patří, často právě v podobě pěstování travních porostů, které se spásají anebo se po usušení promění v seno jako hlavní zdroj potravy v zimním období. Potřeba chránit půdu pak vyplývá z jejího značného významu a nenahraditelnosti.

Travní porosty mají pro ochranu půdy naprosto zásadní význam. Nejenže půdu jako takovou svou rozkládající se biomasou pomáhají tvořit, ale také vytváří jedinečné mikroklima prospěšné pro samotnou půdu i mikroorganismy a živočichy na ní žijící a mají protierozní funkci. Dále chrání půdu před námrazou a jejím narušením vlivem procesů typických pro zimní období. Po přezimování pod travními porosty se navíc půda rychleji zregeneruje, až přijde čas příchodu jara.⁹¹⁸

Moderní trend každotýdenního sečení soukromých zahrad udržuje porosty v nízkých délkách, ať už z estetických či praktických důvodů, přestože výhody vyšších porostů pro půdu a životní prostředí obecně jsou nepopíratelné. Proto by bylo pěstování delších porostů i na menších plochách jako zahradách environmentálně velmi pozitivní, kromě výše zmíněného i pro vytvoření vhodného prostředí pro řadu živočichů, především hmyzu. Vyšší

⁹¹⁷ BRANIŠ, Martin. *Základy ekologie a ochrany životního prostředí*. 2. vyd. Praha: Informatorium, spol. s r. o., 1999, s. 109.

⁹¹⁸ FIALA, Josef. Mimoprodukční, ekologický význam travních porostů. *Envieeb* [online]. 1999–2019 [cit. 9. 9. 2019].

porosty mají význam pro satelitní druhy hmyzu, které vyžadují nízké vzdálenosti mezi oblastmi s vyššími porosty, i z hlediska rozmanitosti pro populace hmyzu hledající tzv. refugie, tedy zvláště příznivá útočiště.⁹¹⁹ Mezi takové typy hmyzu patří i motýli nebo včely, které byly organizací Earthwatch Institute prohlášeny za jeden z nejdůležitějších organismů a jejichž populace se stále snižuje.⁹²⁰ Ponechání porostů, aby dorostly do vyšších délek alespoň na některých částech pozemku, se proto moderně označuje jako vytváření tzv. pásů života.⁹²¹ Podle některých zdrojů vymizelo z přírody 75 % druhů hmyzu za posledních 25 let,⁹²² což není problém pouze entomologický, protože hmyz je neodmyslitelnou součástí potravního řetězce. Není-li dostatek hmyzu, není ani dostatek potravy pro hmyzožravce. Není-li dostatek potravy pro hmyzožravce, omezí to i příjem potravy masožravců a dojde k vymření celé řady dalších druhů. Z výše uvedeného velmi stručného výčtu vyplývá význam ponechání vyšších délek porostů pro životní prostředí jako celek. Avšak kde jsou pozitiva, tam je bezpochyby možné najít i negativa. Kromě povrchního argumentu existence entomofobie či nelibosti pramenící z přítomnosti hmyzu přichází v úvahu především sousedské vztahy.

Výše byla nastíněna řada výhod především delších travních porostů na životní prostředí. Cílem této práce je popsat, zda a jak právo na environmentální přínosy delších travních porostů reaguje, tedy zda upravuje potřebnou délku travních porostů a případně jak, popřípadě zda vyšší travní porosty alespoň podporuje. Důležitost tématu spočívá také ve stanovení hranic, v rámci kterých se může vlastník⁹²³ sám rozhodovat a svými rozhodnutími ovlivňovat životní prostředí, jakož i vlastní zájmy. Pěstování travních porostů určených pro zpracování na seno je toho typickým příkladem, neboť delší porosty jsou prospěšné pro životní prostředí, a zároveň ekonomicky přívětivé pro vlastníka, který seno jako výsledný produkt může prodat.

⁹¹⁹ STORCH, David a Stanislav MIHULKA. *Úvod do současné ekologie*. Praha: Portál, s. r. o., 2000, s. 42.

⁹²⁰ Včely byly prohlášeny za nejdůležitější organismus na planetě. Přitom jsou v ohrožení. *ECHO24.CZ* [online]. ECHO MEDIA a. s, ČTK, 2020 [cit. 8. 10. 2019].

⁹²¹ Pásky života. Jak jednoduše zachránit motýly, kobylinky a další. *Televize Seznam* [online]. Seznam.cz, a. s., 1996–2019 [cit. 9. 9. 2019].

⁹²² BAUER, Lukáš. V Německu zmizely tři čtvrtiny všeho hmyzu. Nikdo však neví proč. *inStory.cz* [online]. [cit. 8. 10. 2019].

⁹²³ Pojem vlastník pro účely této práce zahrnuje i další osoby oprávněné s pozemkem nakládat, typicky nájemce.

IV.6.2 Travní porosty ve veřejnoprávních souvislostech

Pro shrnutí veřejnoprávních souvislostí je relevantní celá řada právních předpisů, mezi něž patří zejména ZOZPF nebo ZoRP.

Travní porosty jsou pojmem přírodovědným a poněkud instinktivně značí rostlinné společenstvo složené z trav, bobovitých rostlin a bylin.⁹²⁴ Právo pak zná pojem trvalé travní porosty zakotvený v ZOZPF jako jednu z kategorií účelového určení zemědělských pozemků. Původně se tato kategorie dělila na louky a pastviny, kde louky byly určeny k pěstování a sečení travních porostů a pastviny ke spásání vzešlých travních porostů zvířaty.⁹²⁵ Současná kategorie trvalých travních porostů tedy tyto dvě spojuje a již nerozlišuje jejich účel pro sečení nebo spásání. Vnímání kategorie trvalých travních porostů se také změnilo. Po spojení kategorií louky a pastviny byl trvalý travní porost definován jako porostlý pozemek, jehož účel spočíval v senu nebo spásání,⁹²⁶ což odkazovalo na zmíněný účel původních kategorií louka a pastvina. Dnes je trvalý travní porost definován v příloze KatV jako pozemek, který je určen k pěstování bylinných pícnin kromě pozemků zařazených do systému střídání plodin. Do této kategorie tedy bude pravděpodobně spadat i pozemek, který slouží pro pěstování delších travních porostů určených např. pro zpracování na seno, jež jsou předmětem této práce. Je však třeba si uvědomit, že není-li pozemek kategorizován jako trvalý travní porost, neznamená to, že na něm žádné travní porosty nerostou. To se může stát i v případě, kdy vlastník nevyužívá ornou půdu, jež je také zemědělským pozemkem, a ta v důsledku toho přirozeně zaroste. V takovém případě se však nebude jednat o trvalé travní porosty jako účelovou kategorii, neboť v katastru nemovitostí je do rozhodnutí o změně využití území a zapsání změny uveden stále původní druh pozemku jako orná půda.⁹²⁷ Navíc je důležité, že § 3 odst. 4 ZOZPF stanovuje

⁹²⁴ TICHÁ, Markéta a Petra VYZÍNOVÁ. Trvalé travní porosty. *Polní plodiny – Field crops* [online]. 2006 [cit. 13. 10. 2019].

⁹²⁵ Příloha k vyhlášce Ústřední správy geodézie a kartografie č. 23/1963 Sb., kterou se provádí zákon č. 22/1964 Sb., o evidenci nemovitostí.

⁹²⁶ Příloha k vyhlášce Českého úřadu zeměměřického a katastrálního č. 190/1996 Sb., kterou se provádí zákon č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem, ve znění zákona č. 210/1993 Sb., a zákona č. 90/1996 Sb., a zákon České národní rady č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky (katastrální zákon), ve znění zákona č. 86/1996 Sb.

⁹²⁷ KUK, Michal. Jak může dojít ke změně orné půdy na trvalý travní porost? *Frank Bold* [online]. Frank Bold, 2005–2019 [cit. 4. 10. 2019].

povinnost vlastníku pozemku užívat pozemek v souladu s jeho účelovou kategorizací. V opačném případě vlastník pozemku porušuje svou povinnost a může čelit uložení sankce k tomu stanovené. Tou je v tomto případě možná pokuta do 500 000 Kč.⁹²⁸ V tomto směru jsou navíc podstatným faktorem i dotace, jež mohou vlastníci pro péči o zemědělskou půdu v podobě zakládání travních porostů získat. Příkladem mohou být tzv. přímé platby poskytované Ministerstvem zemědělství, u nichž je podmínkou k poskytnutí dodržování Standardů dobrého zemědělského a environmentálního stavu půdy. Ty obsahují celou řadu pravidel péče o půdu, včetně vytváření tzv. biopásů,⁹²⁹ jež fungují na stejném principu jako v úvodu zmíněné pásy života.

Z hlediska druhové skladby je pro pěstování travních porostů dalším relevantním předpisem ZoRP, neboť se objevuje argument proti pěstování vysokých travních porostů vyjadřující, že se z předmětných pozemků šíří plevely ohrožující okolní pozemky.⁹³⁰ § 3 odst. 1 písm. a) ZoRP stanovuje vlastníku pozemku povinnost „*zjišťovat a omezovat výskyt a šíření škodlivých organismů včetně plevelů tak, aby nevznikla škoda jiným osobám nebo nedošlo ke poškození životního prostředí anebo ohrožení zdraví lidí nebo zvířat*“. Za porušení této povinnosti hrozí uložení pokuty až 30 000 Kč fyzické osobě⁹³¹ a až 2 000 000 Kč právnické nebo fyzické podnikající osobě.⁹³² U fyzických podnikajících osob tuto povinnost řadíme mezi jejich obecné povinnosti.⁹³³ Škodlivé organismy vyjmenovávají příslušné prováděcí vyhlášky.⁹³⁴ To je v souladu s monitoringem původních, nepůvodních a invazivních druhů podle ZOPK i nadnárodních předpisů,⁹³⁵

⁹²⁸ § 20a odst. 2 písm. b) ve spojení s odst. 3 písm. c) ZOZPF.

⁹²⁹ Standardy Dobrého zemědělského a environmentálního stavu půdy DZES (GAEC). *eAGRI* [online]. Ministerstvo zemědělství, 2009–2019 [cit. 4. 11. 2019].

⁹³⁰ Ten podle § 5 odst. 2 ZOPK tvoří výjimku z ochrany přírody a krajiny zahrnující ochranu rostlin v podobě hubení plevelů, neboť v takovém případě nad ochranou rostlin převažuje jiný zájem.

⁹³¹ § 79b odst. 1 písm. a) ve spojení s odst. 2 ZoRP.

⁹³² § 79f odst. 1 písm. a) ve spojení s odst. 2 ZoRP.

⁹³³ SUCHÁNEK, Jaroslav. *Nové zemědělské a lesní právo*. Praha: Prospektrum, 1996, s. 82.

⁹³⁴ Vyhláška č. 215/2008 Sb., o opatřeních proti zavlékání a rozšiřování škodlivých organismů rostlin a rostlinných produktů a vyhláška č. 75/2010 Sb., o opatřeních k zabezpečení ochrany proti zavlékání a šíření hádátka bramborového a hádátka nažloutlého a o změně vyhlášky č. 332/2004 Sb., o opatřeních k zabezpečení ochrany proti zavlékání a šíření původce rakoviny bramboru, hádátka bramborového a hádátka nažloutlého.

⁹³⁵ Především Nařízení EP a Rady č. 1143/2014, o prevenci a regulaci zavlékání či vysazování a šíření invazivních nepůvodních druhů, na jehož základě byl vydán Seznam invazivních nepůvodních druhů Dostupné z: https://ec.europa.eu/environment/nature/invasivealien/list/index_en.htm

jež mají také za cíl zabránit šíření škodlivých organismů včetně plevelů. Příkladem plevelu typického pro Českou republiku je bolševník velkolepý nebo netýkavka žláznatá.⁹³⁶

Veřejnoprávní úprava tedy zakotvuje pravidla týkající se pěstování travních porostů, jejich délkou se však nezabývá. Některé obce proto převzaly iniciativu a upravily tuto otázku vyhláškami. Příkladem je i obec Ústí nad Labem, jejíž vyhláška stanovovala povinnost nenechávat porosty neposečené po 30. červnu a 31. srpnu. Vyhláška byla předmětem soudního procesu, ve kterém byla posuzována její zákonnost. Ústavní soud rozhodl, že stanovení takovéto povinnosti smí být vztaženo pouze k pozemkům samotné obce a její stanovení pro soukromé pozemky je nepřípustným zásahem do vlastnického práva.⁹³⁷ Frekvence sečení je tedy i nadále ponechána na vůli konkrétního vlastníka. Vyhlášky některých jiných obcí obsahující podobné povinnosti jsou nadále v platnosti, díky výše zmíněnému soudnímu rozhodnutí jsou ale v části stanovující tuto povinnost neúčinné.

Budeme-li tedy uvažovat o vlastníku pozemku, který na něm chce pěstovat delší travní porosty, z veřejnoprávního hlediska pro něj bude relevantní účelová kategorie, pod kterou je pozemek veden v katastru nemovitostí, neboť má povinnost užívat pozemek v souladu s touto kategorizací. Pro pěstování travních porostů určených pro zpracování na seno je nejvhodnější kategorií trvalý travní porost. V případě, že by měl vlastník podobný záměr na jinak kategorizovaném pozemku, bylo by třeba účelovou kategorií změnit, a to i v případě, že by šlo o změnu v rámci zemědělského půdního fondu, protože každý vlastník musí na svých pozemcích hospodařit v souladu s právními předpisy.⁹³⁸ Potřeba změny účelové kategorie by nebyla pouze v případě dočasného střídání plodin, jak vyplývá i ze samotné definice trvalého travního porostu. To souvisí i s povinností zjišťování a omezování plevelů, kterou vlastníku stanovuje ZoRP a která se pojí s rozhodnutím vlastníka o péči o vlastní pozemek, protože rozhodne-li se pěstovat vyšší travní porosty, musí brát v úvahu i možnost rozšíření nežádoucích rostlin a věnovat

⁹³⁶ Nepůvodní a invazivní druhy. *Ministerstvo životního prostředí* [online]. Ministerstvo životního prostředí, 2008–2019 [cit. 13. 11. 2019].

⁹³⁷ Viz Nález Ústavního soudu ze dne 6. 3. 2007, č. j. Pl. ÚS 4/05-1.

⁹³⁸ TYL, Tomáš. Právní úprava změn v účelové kategorii pozemků. *EPRAVO* [online]. EPRAVO.CZ, a. s., 1999–2019 [cit. 4. 10. 2019].

tomu pozornost. Více relevantní to však bude v situaci, kdy se vlastník rozhodne o vlastní pozemek nepečovat a ten zaroste plevelem, což se vědomého pěstování delších travních porostů příliš netýká a význam pro ochranu půdy v takovém případě z velké části odpadá.

Z výše uvedeného tedy vyplývá, že veřejnoprávní úprava obsahuje řadu souvisejících pravidel, avšak neobsahuje žádnou úpravu délky travních porostů, snad s určitou výjimkou v podobě poskytovaných dotací, které však mají pouze dobrovolnou motivační funkci. Z veřejnoprávního hlediska je tedy v souladu se zásadou „co není zakázáno, je dovoleno“ v otázce délky travních porostů ponechán prostor svobodnému rozhodnutí vlastníka pozemku.

IV.6.3 Travní porosty v soukromoprávních souvislostech

Proti pěstování vysokých travních porostů se v praxi objevuje celá řada, někdy až absurdních, argumentů. Mezi ně patří plevele, zvýšený výskyt hmyzu, narušení estetického dojmu nebo i nestandardní záležitosti jako pach nebo stínění. Řešení vznesení podobných argumentů dává ObčZ.

Pro zasazení travních porostů do soukromoprávních souvislostí je esenciální zásada *superficies solo cedit* zakotvená v § 507 ObčZ, jež stanovuje, že rostliny jsou součástí pozemku. ObčZ dále upravuje sousedské vztahy, což je soubor norem upravujících vztahy mezi vlastníky sousedních pozemků.⁹³⁹ Přitom je důležité uvědomit si, že pojem *soused* je v právu dosti široký. Nemusí se jednat pouze o vlastníka pozemku bezprostředně navazujícího.⁹⁴⁰ Generální klauzule sousedských vztahů je zakotvena v § 1012 a imise a obrana proti nim v následujícím § 1013 ObčZ. Imisemi se podle tohoto ustanovení rozumí „*odpad, voda, kouř, prach, plyn, pach, světlo, stín, hluk, otřesy a jiné podobné účinky*“. ObčZ výslovně stanovuje zákaz přímých imisí, tedy těch, které jsou sváděny přímo na sousední pozemek. U nepřímých imisí však zákaz platí pouze za předpokladu, že obtěžování přesahuje míru přiměřenou místním poměrům a podstatně omezuje obvyklé užívání pozemku. Demonstrativní výčet umožňuje zahrnutí dalších nevyjmenovaných imisí, což je ostatně v souladu s Důvodovou zprávou k občanskému zákoníku,

⁹³⁹ SPÁČIL, Jiří a kol. *Občanský zákoník III. Věcná práva* (§ 976–1474). Komentář. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 146.

⁹⁴⁰ Srov. např. Nález Ústavního soudu ze dne 7. 4. 2005, sp. zn. III. ÚS 609/04; nebo Nález Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 19/99.

kteřá výslovně uvádí, že „*žákaž imisí musí zasahovat i případy, kdy se na cizím pozemku přemnoží např. myši nebo škodlivý hmyz a vnikají na sousední pozemek nad míru průměrnou místním poměrům.*“ To podle komentáře k ObčZ zahrnuje i šíření plevelů.⁹⁴¹ V otázce definice plevelů jako imisí je v souladu s komentářem možné odkázat na veřejnoprávní úpravu, konkrétně zmíněný ZoRP.

Rozhodnutí, že se v daném případě jedná o imise, dopadá do sféry vlastníka dvěma způsoby. Především musí s nepovolenými imisemi přestat a poté případně nahradit škodu jimi způsobenou. Neznamená to však, že by nemohly být vysoké travní porosty pěstovány vůbec, pouze to nesmí být v podobě, která byla označena za zakázanou imisi.

Podíváme-li se ve světle výše uvedených obecných pravidel na konkrétní možnosti imisí způsobovaných v souvislosti s pěstováním vysokých travních porostů, zjistíme, že některé uvedené argumenty směřující proti pěstování vysokých travních porostů neobstojí. Můžeme říct, že travní porosty obecně za imisi považovány nejsou. Nebude-li se jednat o plevely podle ZoRP, odpadá i důvod považování travních porostů za imise podle občanského zákoníku. Ostatně pěstování vysokých travních porostů není v rozporu ani s přiměřenou mírou a neomezuje užívání sousedního pozemku a ani judikatura nevyslovuje opak. K imisím však může dojít i ne přímo jejich pěstováním, ale v souvislosti s ním. Narušení estetického dojmu by mohlo být považováno za tzv. ideální imisi, neboť např. vysoký neudržovaný travní porost může vyvolat dojem zanedbávaného pozemku, což může působit na psychologický stav sousedů.⁹⁴² Obtěžování hmyzem bylo za imisi přímo označeno v jednom z komentářů k ObčZ.⁹⁴³ V posledních dvou případech je tedy možné uvažovat o imisích způsobených pěstováním travních porostů. Stále je ale nutný korektiv míry a omezení obvyklého využívání pozemku. Estetický dojem vzhledem k místním poměrům zřejmě imisí nebude, neboť v České republice nejsou tradiční předměstské krajiny s povinnou maximální délkou travních porostů typické pro americké prostředí. Zvýšený výskyt hmyzu by mohl být imisí v případě silné alergie souseda na hmyzí bodnutí. Míra zalétávání hmyzu by tak musela být posouzena přímo v konkrétním

⁹⁴¹ SPÁČIL a kol., op. cit., s. 154.

⁹⁴² ŠVESTKA, Jiří a kol. *Občanský zákoník. Komentář. Svazek III.* 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2014, s. 72.

⁹⁴³ Konkrétně SPÁČIL a kol., op. cit., s. 148.

případě, v úvahu však připadá.⁹⁴⁴ Pach by mohl v souvislosti s pěstováním vysokých travních porostů vzniknout při jejich zbavování se obvyklým způsobem, nejsou-li použity na seno, a to pálením.⁹⁴⁵ Přidáme-li ale korekturu v podobě míry přiměřené poměrům, o nedovolené imise se zřejmě jednat nebude. Pálení travních porostů je ostatně právem obecně dovolené a jeho rozsah bude malý na to, aby překročil dané limity. Otázka stínění pak byla již několikrát řešena soudy v případě stromů. Protože však aby bylo stínění imisí, je také třeba určitý rozsah, v případě travních porostů o imisi zřejmě nepůjde. Jak vyplývá z výše uvedeného, i soukromoprávní úprava obsahuje řadu pravidel souvisejících s pěstováním travních porostů. Ani zde však není nijak omezena jejich délka a rozhodnutí je opět ponecháno vlastníkovu pozemku, pokud neporuší právní předpisy.

IV.6.4 Dílčí závěr

Závěrem tedy lze konstatovat, že pěstování travních porostů zmíněným způsobem, tedy ve vyšší délce, je jedna z možností ochrany půdy, zachování biodiverzity hmyzu a tím i dalších živočichů a také zajištěním sena jako potravy pro zvířata. Environmentální výhody vysokých travních porostů jsou nesporné. Předmětem práce proto bylo uvést, zda a jak na tyto výhody právo reaguje.

Vlastník pozemku má velmi široký prostor pro rozhodnutí, zda bude pěstovat travní porosty, jakého druhu a také jak vysoké, ale je při svém rozhodování vázán pravidly, jež tomuto prostoru stanovují hranice, a to pravidly soukromoprávními i veřejnoprávními. Příkladem veřejnoprávních pravidel je zařazení pozemku do kategorie účelového určení, neboť vlastník může pozemek užívat pouze v souladu s ní. Stejně tak jako příklad slouží obecná ochrana rostlin a problematika týkající se plevelů. Příkladem soukromoprávních pravidel jsou imise v rámci sousedských vztahů.

Jak bylo výše uvedeno, travní porosty nelze, kromě plevelů a některých případů výskytu hmyzu, považovat za imise dle ObčZ a nejedná se o něco,

⁹⁴⁴ Rozsudek NS ze dne 27. 5. 2004, sp. zn. 22 Cdo 1421/2003.

⁹⁴⁵ SCHELLE, Karel a Ladislav VOJÁČEK. Sousedské vztahy a podnikání. In: JANČÁŘOVÁ, Ilona, Jakub HANÁK, Ivana PRŮCHOVÁ a kol. *Vlastník a podnikatel při ochraně životního prostředí*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2015, s. 143.

co by mohlo souseda obtěžovat nad míru přiměřenou místním poměrům nebo ho omezovat v obvyklém využívání pozemku. Vyloučíme-li tak problematiku sousedských vztahů, zůstává v rukou vlastníka, zda na svém pozemku bude pěstovat travní porosty v environmentální podobě či nikoli. To však samozřejmě za předpokladu, že bude dodržovat právem stanovená pravidla, jež jsou však v této oblasti benevolentní a umožňují vlastníku pěstování travních porostů i ve vyšších délkách.

IV.7 Právna úprava vinohradnictva – nástroj ochrany viníc ako typu pozemkov⁹⁴⁶

Vinohradníctvo a vinárstvo patria k histórii pôdohospodárstva v našej krajine, ako v mnohých krajinách Európy odnepamäti. Tento vzťah má mnoho úrovní a zasahuje do mnohých oblastí života, rovnako je aj predmetom výskumu viacerých vedných disciplín. Ohľadom pôdohospodárstva na tomto úseku sa dokonca vyvinuli samostatné vedné odbory a vedecké disciplíny, ktoré sa zaoberajú pestovaním viniča a jeho spracovaním. Takisto, vinohradníctvo a vinárstvo majú značný zásah aj do miestnej ekonomiky toho-ktorého regiónu, či dokonca štátu, a sú predmetom právnej úpravy nielen na lokálnej či štátnej úrovni, ale zaoberajú sa nimi aj právne predpisy Európskej únie.

Väčšina týchto prístupov, ale aj právnych regulácií, však vo svojej podstate smeruje ku úprave postupov pri pestovaní viniča, resp. pri podnikaní vo vinárstve, alebo aj vo vzťahu k dotáciám v pôdohospodárstve, či už na úrovni Európskej únie, alebo jednotlivých členských štátov. Už pri bežnom nastudovaní podkladov v tejto oblasti však môžeme prísť ku záveru, že je len veľmi málo zdrojov, ktoré sa zaoberajú myšlienkou vzťahu medzi ochranou pôdy (teda v tomto prípade viníc ako druhov pozemku) a vinohradníctvom, poprípade nepriamo aj vinárstvom, ktoré majú ku nej bezprostredný vzťah. Základná otázka preto znie: môže aj vinohradníctvo alebo vinárstvo predstavovať nástroj, ktorým sa dá dosiahnuť ochrana vlastností pôdy, najmä viníc, ale v širšom slova zmysle, aj celej príľahlej oblasti alebo regiónu?

⁹⁴⁶ Kapiola bola vypracovaná v rámci projektu VEGA-1/0557/17 - „Právne aspekty optimalizácie výkonu verejnej správy obcami ako subjektmi verejnej správy“, udeleného Vedeckou grantovou agentúrou Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu SR a Slovenskej akadémie vied.

Pri odpovedi na túto otázku musíme vychádzať zo skutočnosti, že hoci existujú viaceré právne predpisy na úseku ochrany pôdy, azda sotva bol niektorý z nich prijatý vyslovene za účelom ochrany viníc ako typu pozemku. Keďže však aj vinice spadajú pod subkategóriu poľnohospodárskej pôdy, viaceré ochranné ustanovenia sa vzťahujú aj na ne. V prvom rade však ustanovenia smerujúce k ochrane viníc ako typu pozemkov môžeme a dokážeme „vyabstrahovať“ z predpisov, ktorých cieľom je regulácia vinohradníctva a vinárstva.

Táto kapitola sa teda zameriava v prvom rade na vyjasnenie terminológie, a následne s poukázaním na príklady zo slovenskej, a čiastočne aj českej legislatívy ukazuje na príklady ustanovení právnych predpisov smerujúce k ochrane viníc ako typov pozemkov a zvláštneho druhu pôdy. V tejto súvislosti poukazuje aj na reguláciu vyplývajúcu z práva Európskej únie a na záver navrhuje možné riešenia *de lege ferenda*, do budúcnosti.

IV.7.1 Vinice, vinohrady, vinohradníctvo, vinárstvo... a ochrana pôdy

Aj keď je zrejmé, že táto kapitola sa zaoberá vzťahom pestovania viniča, a aj s jeho ďalším nakladaním na jednej strane, a na druhej strane pôdou, kde sa vinič pestuje, a to v rámci rôznych prístupov k jej ochrane, bez jasného vymedzenia pojmov by sme mali v tejto právnej úprave značný chaos. Hoci sa v nasledujúcich riadkoch bude táto kapitola odvolávať na definície vyplývajúce z právnych predpisov, musíme si v tomto prípade uvedomiť, že tieto pojmy majú aj iný rozmer, ako ten, ktorý vychádza zo zákonných legálnych definícií. Aj tie sú síce vytvárané na základe poznatkov iných vedných disciplín, avšak má to aj rovinu reálneho užívania medzi v pôdohospodármi v hovorovom jazyku. Preto aj tieto definície uvádzam nie z neúcty k hovorovému jazyku, ale z dôvodu presného vymedzenia pojmov na účely právnej úpravy.

Východiskovým právnym predpisom na tomto úseku je zákon č. 313/2009 Z. z. o vinohradníctve a vinárstve v znení neskorších predpisov (ďalej len „ZoVv“). Ten definuje aj základné pojmy. Najmä s ohľadom na ochranu pôdy je vhodné poukázať aspoň na tie najvýznamnejšie. Napríklad pod pojmom vinica zákonodarca rozumie *druh pozemku s trvalým*

*porastom viniča vrátane neproduktívnych plôch.*⁹⁴⁷ Tu je vhodné uviesť, že vinica teda označuje „len“ druh pozemku v zmysle evidencie v katastri nehnuteľností.⁹⁴⁸ Vychádzame teda zo skutočnosti, že vinicou je každý pozemok, ktorý je ako vinica evidovaný v katastri, a to až do momentu, kedy by došlo napr. ku zmene druhu pozemku, resp. odňatiu vinice z evidovanej poľnohospodárskej pôdy.⁹⁴⁹ Vinica je preto najformálnejší zo všetkých pojmov týkajúcich sa vinohradníctva a vinárstva. Na druhej strane máme pojem vinohrad. Ten ZoVV vymedzuje ako „*obhospodarovanú vinohradnícku plochu vysadenú viničom.*“⁹⁵⁰ Pod pojmom vinohradnícka plocha zasa rozumie „*pozemok s vhodnými pôdno-klimatickými stanovištnými podmienkami, ktorú registruje Ústredný kontrolný a skúšobný ústav poľnohospodársky*“, a ktorý sa člení na obhospodarovanú vinohradnícku plochu, opustenú vinohradnícku plochu a vyklčovanú vinohradnícku plochu.⁹⁵¹

Na tomto môžeme vidieť, že tento pojem sa už neopiera len o formálnu publicitu údajov z katastra nehnuteľností, ale práve naopak, na skutočnosť prítomnosti vysadeného viniča, resp. viniča, ktorý už na danom pozemku nie je. Pri pojme vinica teda vychádzame z údajov katastra a fakt, že na predmetnom pozemku je v realite iná kultúra než v evidovanom strave, sa musí vyvracať v spomenutých druhoch konaní pri rôznych spôsoboch zmien druhov pozemku. Na druhej strane, pri pojme vinohrad je prítomnosť pestovaného viniča na pozemku predpokladom za vyhlásenie za vinohrad, a to napriek tomu, že požadovaná vinohradnícka plocha je momentálne opustená, či vyklčovaná.

Základom českej právnej úpravy na úseku vinohradníctva a vinárstva je zákon č. 321/2004 Sb. o vinohradníctví a vinařství a o změně některých

⁹⁴⁷ § 2 písm. k) zákona č. 313/2009 Z. z. Zákonodarca tu odkazuje na § 9 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 162/1995 Z. z. o katastri nehnuteľností a o zápise vlastníckych a iných práv k nehnuteľnostiam (katastrálny zákon) v znení neskorších predpisov, podľa ktorého je vinica jedným z druhov pozemkov.

⁹⁴⁸ DRÁČOVÁ, Jana a Andrej POLÁK. *Katastrálny zákon. Komentár*. 1. vyd. Bratislava: Eurokódex, 2019, s. 23.

⁹⁴⁹ Napr. v zmysle postupov podľa zákona č. 220/2004 Z. z. o ochrane a využívaní poľnohospodárskej pôdy a o zmene zákona č. 245/2003 Z. z. o integrovanej prevencii a kontrole znečisťovania životného prostredia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších právnych predpisov.

⁹⁵⁰ § 2 písm. m) zákona č. 313/2009 Z. z.

⁹⁵¹ § 2 písm. l) zákona č. 313/2009 Z. z.

souvisejících zákonů (zákon o vinohradnictví a vinařství) v znení neskorších predpisov (ďalej len „ČZoVV“). Ten chápe vinicu a vinohrad ako synonymum a podľa tohto predpisu to je „*zemědělsky obhospodávaná půda souvisle osázená keři révy jednoho pěstitele o celkové výměře větší než 10 arů, již na základě písemné žádosti pěstitele podané po 1. lednu 2001 Ústřednímu kontrolnímu a zkušebnímu ústavu zemědělskému. Ústav přidělil nebo přidělí registrační číslo nebo registrační čísla; vinice o celkové výměře menší než 10 arů je vinicí, pouze má-li na základě písemné žádosti pěstitele podané po 1. lednu 2001 Ústavem přiděleno registrační číslo; vinicí je rovněž vinice vyklučená, k níž nebylo Ústavem uděleno právo na opětovnou výsadbu podle § 9.*“⁹⁵² V zjednodušenej verzii tejto definície môžeme povedať, že vinica alebo vinohrad v zmysle českej definície predstavujú pôdohospodársky obhospodarovanú pôdu jedného pestovateľa, súvisle vysadená krami vínnej révy o výmere väčšej než 10 árov, ktorá je registrovaná na vyššie zmienenom Ústave a má pridelené registračné číslo.⁹⁵³ S prihliadnutím na túto legálnu definíciu musíme konštatovať, že táto definícia sa oveľa väčšmi opiera o faktický stav výsadby a pestovania viniča na konkrétnom pozemku. Zákonodarca tu teda pri týchto pojmoch bezprostredne neprepája právny stav evidovaný v katastri nehnuteľností s vymedzením určitého pozemku ako vinice.

Podobne výchádzim pojmom na tomto úseku je aj vinohradníctvo. ZoVV ho vymedzuje ako „*súbrn činností zameraných na pestovanie viniča, na pestovanie podpníkového viniča, výrobu podpníkových odrezkov, vrúbľov, viničových sadeníc, výsadbu a ošetrovanie vinohradníckych plôch, ako aj na zber hrozna.*“⁹⁵⁴ Podobne definuje ČZoVV ako „*vinohradníctvím pěstitelem provozovaná výsadba a pěstování révy na vinici za účelem produkce vinných hroznů, případně révových roubů, sklizeň vinných hroznů nebo révových roubů, výsadba a pěstování révy podnožové, za účelem produkce podnožových řízků a produkce révových sazenic.*“⁹⁵⁵ Česká odborná literatúra ho vymedzuje aj ako odbor zaoberajúci sa výsadbou a pestovaním révy na vinici za účelom produkcie hrozna, prípadne révových vrúbľov, zber hrozna alebo vrúbľov za účelom výroby révových sadeníc.⁹⁵⁶ V každom prípade však vinohradníctvo

⁹⁵² § 3 ods. 1 písm. c) zákona č. 321/2004 Sb.

⁹⁵³ PAVLOUSEK, Pavel. *Pěstování révy vinné. Moderní vinohradnictví*. 1. vyd. Praha: Grada, 2011, s. 311.

⁹⁵⁴ § 2 písm. a) zákona č. 313/2009 Z. z.

⁹⁵⁵ § 3 ods. 1 písm. g) zákona č. 321/2004 Sb.

⁹⁵⁶ PAVLOUSEK, 2011, op. cit., s. 311.

predstavuje aktivitu týkajúcu sa pestovania viniča, zberu hrozna a starostlivosti oň na vinohradoch tvorenými obhospodarovanými vinohradníckymi plochami, ktoré sa nachádzajú – resp. aspoň by sa nachádzať mali – na viničiach ako druhoch pozemku evidovanými v katastri. Aspoň takýto je vzťah a následnosť medzi vyššie zmienenými pojmami.

Ďalším významným pojmom na tomto úseku je pojem vinárstvo. Ten ZoVV definuje ako „*súbrn činností zameraných na spracovanie brožna na víno, jeho ošetrovanie, nakladanie s ním a na jeho uvádzanie na trh*.“⁹⁵⁷ Obdobne aj česká právna úprava ho definuje ako „*zpracování vinných brožů, rmutu, brožového moštu nebo vína, povolenými technologickými postupy, plnění produktu do obalu, označování produktu a jeho uvádění do oběhu*.“⁹⁵⁸ Pojem vinárstvo sa teda v každom prípade už viaže na spracovanie hrozna, ako plodu viniča, a na následnú výrobu vína, poprípade iných hroznových produktov, ako je zmienené vyššie. Ak by sme nadviazali na vyššie uvedenú súvislosť pojmov, vinárstvo v tomto prípade predstavuje až následnú aktivitu, poprípade odbor, ktorý sa touto aktivitou pri spracovaní hrozna a výrobe následných produktov zaoberá.

Samozrejme, pojmov súvisiacich s vinohradníctvom a vinárstvom je veľmi veľa, len ZoVV ich v § 2 definuje niekoľko, obdobne aj ČZoVV. Nebolo by však potrebné, a ani účelné, aby na sme sa na začiatok kapitoly detailne zaoberali každým jedným z nich. Táto „pojmológia“ však mala smerovať k zodpovedaniu otázky z názvu kapitoly – čo majú tieto pojmy spoločné s ochranou pôdy?

Aby sme išli postupne v zmysle vyššie uvedených pojmov, musíme si uvedomiť niektoré skutočnosti. Ochrana pôdy ako taká na tomto úseku smeruje v prvom rade k ochrane viníc ako pozemkov, pretože práve pozemok predstavuje „*konkrétinu časť zemského povrchu oddelenú od susedných častí zemského povrchu*“,“⁹⁵⁹ teda nielen značne všeobecnejší pojem pôda, ktorá nepredstavuje vec v právnom slova zmysle a nemôže byť predmetom právnych vzťahov, ako aj vlastníckeho práva a z neho vyplývajúcich ďalších práv. Preto ochrana pôdy predstavuje skôr všeobecný koncept a zároveň vymedzenie podmienok a postupov pri jej ochrane, realizuje sa však už na konkrétnom

⁹⁵⁷ § 2 písm. y) zákona č. 313/2009 Z. z.

⁹⁵⁸ § 3 ods. 1 písm. i) zákona č. 321/2004 Sb.

⁹⁵⁹ Porovnaj § 3 ods. 1 zákona č. 162/1995 Z. z.

pozemku. Vinohradníctvom a vinárstvom však nie sú zasiahnuté len vinice, ale aj pozemky, na ktorých sa nachádzajú vinohrady, avšak nie sú v katastri nehnuteľností ako vinice evidované, a nesmieme tiež zabudnúť na pozemky v bezprostrednej blízkosti vinohradov (resp. iným spôsobom dotknuté), ktoré sú týmito činnosťami zasiahnuté.

Ako teda súvisí vinohradníctvo a vinárstvo s ochranou pôdy? Na tomto mieste by bolo vhodné uviesť, že hoci vinárstvo predstavuje výslednú časť aktivít, samotné ako také do starostlivosti a ochrany pôdy nezasahuje. O jeho vplyvoch sa dá hovoriť len nepriamo (napr. nadmerná, či práve naopak, nedostatočná produkcia, ktoré vplývajú na rozlohu a kvalitu či bonitu obhospodarovanej pôdy). Na druhej strane, vinohradníctvo je práve tou aktivitou, ktorá pri pestovaní vínnej révy a následnom zbere hrozna bezprostredne zasahuje do kvality a využívania pôdy.

Preto aj na účely této kapitoly sa kapitola pri téme ochrany pôdy pri vinohradníctve a vinárstve bude zaoberať najmä vinohradníctvom, jeho právnou úpravou, vykonávaním, reguláciou, podporami a podobne, na druhej strane pri vinárstve zmieni len tie skutočnosti, ktorými vplýva na stav a kvalitu pôdy, či presnejšie povedané, viníc a pozemkov, na ktorých sa nachádzajú vinohrady.

IV.7.2 Vinice, vinohrady, a vlastníctvo a veci s ním súvisiace

Keď sa teda v zmysle vyššie uvedenej pojmológie zameriavame na problematiku právnej ochrany viníc a vinohradov ako druhov pozemkov, buď v zmysle evidencie v katastri nehnuteľností alebo podľa reálneho pôdohospodárskeho stavu, môžeme k tomu pristupovať z viacerých hľadísk a na viaceré sa postupne zameriame.

Na prvom mieste musíme vychádzať zo skutočnosti, že aj vinice – ako druh pozemku evidovaného v katastri nehnuteľností predstavujú druh poľnohospodárskej pôdy,⁹⁶⁰ čo spôsobuje, že sa na ne vzťahujú všetky predpisy na jej ochranu a starostlivosť. Je samozrejmé, že obmedzení a regulácii pri disponovaní s vlastníctvom viníc ako druhu poľnohospodárskej pôdy, na nich sa nachádzajúcich vinohradov, ako aj ich užívania, existuje pomerne veľký počet, ako

⁹⁶⁰ § 2 písm. b) zákona č. 220/2004 Z.z. o ochrane a využívaní poľnohospodárskej pôdy a o zmene zákona č. 245/2003 Z.z. o integrovanej prevencii a kontrole znečisťovania životného prostredia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

príklad môžeme uviesť právnu úpravu vyvlastnenia, obmedzenie vlastníckeho práva na základe súdneho alebo správneho rozhodnutia, rôzne druhy vecných bremien viazaných na pozemky, ako aj ďalšie verejnoprávne zásahy do vlastníckeho práva. Vzhľadom na skutočnosť, že problematika vlastníctva a z neho vyplývajúcich práv predstavuje len jeden pohľad na problematiku právnej ochrany viníc a vinohradov, zameriame sa na tie, ktoré sú z hľadiska zásahov do vlastníctva najrozšírenejšie – a to sú prevody vlastníctva a prenájom viníc a na nich umiestnených vinohradov, ako aj ich prenájom.

Základné ustanovenia na úseku ochrany poľnohospodárskej pôdy sa v slovenskom právnom poriadku nachádzajú v Ústave Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov (ďalej taktiež Ústava SR). Tá ich obsahuje najmä po novelizácii na základe ústavného zákona č. 137/2017 Z. z., ktorý pridal do Ústavy SR nový čl. 44 ods. 5, podľa ktorého *„Poľnohospodárska pôda a lesná pôda ako neobnoviteľné prírodné zdroje požívajú osobitnú ochranu zo strany štátu a spoločnosti“*, rovnako bolo novelizované znenie čl. 44 ods. 4, podľa ktorého *„Štát dbá o šetrné využívanie prírodných zdrojov, o ochranu poľnohospodárskej pôdy a lesnej pôdy, o ekologickú rovnováhu a o účinnú starostlivosť o životné prostredie a zabezpečuje ochranu určeným druhom voľne rastúcich rastlín a voľne žijúcich živočíchov.“* Tieto ustanovenia sú do značnej miery len deklarátorne a ich realizácia je prostredníctvom čl. 44 ods. 6 odkázaná na osobitný predpis. Avšak prijatie tejto ústavnej úpravy malo minimálne význam v tom, že ústavodarca poukázal na dôležitosť a význam poľnohospodárskej a lesnej pôdy ako zložky životného prostredia a nástroja ekologického poľnohospodárstva. Keďže tieto ustanovenia systematicky zaradil do oddielu, v ktorom je upravené právo na ochranu životného prostredia a kultúrneho dedičstva, mohli by sme predpokladať, že prvoradý cieľ prijatia tohto predpisu smeruje k environmentálnym aspektom. Z dôvodovej správy však môžeme vyvodiť, že prvoradým cieľom tejto úpravy bolo jednak zabrániť špekulatívnemu výkupu pôdy, ako aj ustanoviť povinnosť štátu dbať o ochranu poľnohospodárskej pôdy a lesnej pôdy a podporu vidieckeho charakteru života, a zabezpečiť ochranu pôdy aj jej vymedzením a odlíšením od iného bežného tovaru ako predmetu právnych vzťahov. V dôvodovej správe k návrhu tohto ústavného zákona je teda ochrana pôdy vnímaná v prvom rade cez reguláciu

nadobúdania vlastníckeho práva.⁹⁶¹ Aj tento spôsob však predstavuje regulárny spôsob, akým sa môže zákonodarca snažiť o dosiahnutie ochrany poľnohospodárskej pôdy, pretože ak predstavuje v právnych vzťahoch takú istú vec, ako ktorákoľvek iná a je vo svojej podstate tovarom, môže veľmi ľahko dôjsť k jej znehodnoteniu, ako aj strate jej vlastností a funkcií.

V tejto súvislosti je však potrebné uviesť, že hoci ochranu vlastníctva k poľnohospodárskej pôde takýmto spôsobom ustanovuje ústava, odkazuje zároveň na zákon, ktorý však v súčasnosti je z hľadiska ustanovení značne obmedzený. Osobitný predpis – zákon č. 140/2014 Z. z. o nadobúdaní vlastníctva poľnohospodárskeho pozemku a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 140/2014 Z. z.“) bol novelizovaný na základe nálezu Ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 20/2014 zo 14. novembra 2018, na základe ktorého sa zo spomínaného zákona vypustili ustanovenia, ktoré zavádzali tzv. ponukový systém pri prevodoch poľnohospodárskych pozemkov. V súčasnosti teda tie poľnohospodárske pozemky predstavujú v podstate tovar v právnom slova zmysle, a teda sa môže s nimi voľne disponovať. Pri nakladaní s vlastníctvom pôdy teda už neexistujú obmedzenia, a preto aj s vlastníctvom viníc – a teda aj vinohradov – sa dá v tomto prípade pomerne voľne disponovať.

Ďalšou rovinou ochrany viníc a vinohradov ako typov je aj nájom týchto pozemkov, kde je základným právnym predpisom na tomto úseku je zákon č. 504/2003 Z. z. o nájme poľnohospodárskych pozemkov, poľnohospodárskeho podniku a lesných pozemkov a o zmene niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. Tento ustanovuje niektoré základné regulácie nájmu poľnohospodárskych pozemkov, medzi ktoré môžeme v zmysle vyššie uvedených definícií zaradiť aj vinice. Tieto ustanovenia majú na úseku ochrany pôdy význam najmä preto, že drvivá väčšina pôdohospodárov na Slovensku hospodári na prenajatých pozemkoch, oni sú ich užívateľmi, a tak vo výsledku majú najväčší vplyv na ich ochranu a využívanie. Hoci sa nájom poľnohospodárskych pozemkov po právnej strane riadi

⁹⁶¹ Dôvodová správa (Všeobecná časť) k Návrhu poslancov Národnej rady Slovenskej republiky Andreja DANKA, Evy ANTOŠOVEJ, Jaroslava PAŠKU a Tibora BERNATÁKA na vydanie ústavného zákona, ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov. *Národná rada Slovenskej republiky* [online]. Bratislava, 2016 [cit. 23. 1. 2020].

ustanoveniami Občianskeho zákonníka, vyššie uvedený predpis obsahuje viaceré osobitné ustanovenia. Z mnohých by v tejto súvislosti bolo vhodné spomenúť najmä tie, ktoré tento nájom regulujú, ako napríklad skutočnosti, že „*ak nie je dohodnuté inak, nájomné z pozemkov prenajatých na poľnohospodárske účely sa platí ročne požadu k 1. októbru kalendárneho roka,*“⁹⁶² či fakt, že „*zmluvu o nájme pozemku na poľnohospodárske účely dohodnutú na neurčitý čas možno vypovedať k 1. novembru. Výpovedná lehota je jeden rok, ak sa nedohodne inak.*“⁹⁶³ Keďže aj vinohradníctvo sa často uskutočňuje zväčša pri podnikaní pri prevádzkovaní podniku, vzťahujú sa na tieto situácie aj ďalšie ustanovenia „*Pozemok sa nájomcovi na poľnohospodárske účely pri prevádzkovaní podniku prenajíma najmenej na päť rokov. Ak zmluva o nájme pozemku na poľnohospodárske účely pri prevádzkovaní podniku je uzavretá na určitý čas, čas nájmu je najviac 15 rokov.*“⁹⁶⁴ „*Ak ide o zmluvu o nájme pozemku na poľnohospodárske účely pri prevádzkovaní podniku dohodnutú na neurčitý čas, možno ju vypovedať len písomne; výpovedná lehota je päť rokov.*“⁹⁶⁵ V prípade založenia alebo obnovy vinohradu však zákonodarca umožňuje dlhšie obdobie – a to 30 rokov.⁹⁶⁶ Zákonodarca taktiež ustanovuje, že „*nájomca je oprávnený využívať prenajatý pozemok riadnym spôsobom na poľnohospodárske účely pri prevádzkovaní podniku, primerane druhu pozemku a v súlade s osobitnými predpismi.*“⁹⁶⁷ Samozrejme, tento zákon obsahuje aj viaceré ďalšie špecifiká, snažil som sa zvýrazniť aspoň tie najvýznamnejšie.

Česká právna úprava na tomto úseku je podobná, avšak obsahuje niektoré rozdielne inštitúty, na druhej strane však niektoré podobné slovenským však neobsahuje. V prípade prevodov vlastníctva poľnohospodárskej pôdy také obmedzenia ako na Slovensku nikdy neboli, aj keď istým špecifikom sú ustanovenia zákona č. 503/2012 Sb. o Státním pozemkovom úrade a o zmene niektorých súvisiacich zákonů. Podľa § 9 je možné poľnohospodárske pozemky prevádzať postupom podľa § 10 až § 13, či už na fyzickú osobu, alebo na právnickú osobu, podľa zákonných podmienok. Pre nového záujemcu prichádza do úvahy napr. postup podľa § 12 na základe verejnej ponuky, alebo podľa § 13, čiže predaj poľnohospodárskeho pozemku

⁹⁶² § 4 zákona č. 504/2003 Z. z.

⁹⁶³ § 6 zákona č. 504/2003 Z. z.

⁹⁶⁴ § 8 ods. 1 zákona č. 504/2003 Z. z.

⁹⁶⁵ § 12 ods. 1 zákona č. 504/2003 Z. z.

⁹⁶⁶ § 8 ods. 2 písm. b) zákona č. 504/2003 Z. z.

⁹⁶⁷ § 9 zákona č. 504/2003 Z. z.

vo verejnej obchodnej súťaži.⁹⁶⁸ V každom prípade však môžeme konštatovať, že obdobne aj česká právna úprava pristupuje k nakladaniu s vlastníctvom poľnohospodárskych pozemkov podobne liberálne.

Vo vzťahu k nevlastníckemu užívaniu poľnohospodárskych pozemkov došlo po rekodifikácii súkromného práva v Českej republike k zmene chápania nájomných vzťahov, a ich rozdeleniu na samotné nájom a na pacht. Rozdiel medzi nájomom a pachtom spočíva v skutočnosti, že zatiaľ čo nájom ako taký obsahuje na strane nájomcu len právo užívacie, v prípade pachtu však na strane užívateľa predstavuje aj právo požívacie, teda brat' z prenajatej veci úžitky, plody a výnosy (zisky), a tieto aj spotrebovať.⁹⁶⁹ Keďže aj v prípade vinohradníctva a vinárstva hovoríme o poľnohospodárskej výrobe, bude sa v tomto prípade jednať o pachtovú zmluvu. Tá má však viacero osobitých druhov s vlastnými špecifikami a právny poriadok predpokladá aj niektoré špecifiká pre tzv. „zemědělský pacht“. K jeho špecifikám, obdobne – ale z hľadiska formulácie trochu rozdielne – ako pri slovenskej právnej úprave patrí, že ustanovuje tzv. pachtovní rok, ako časové obdobie, v ktorom sa počíta trvanie pachtu. Pachtovní rok predstavuje obdobie od 1. októbra do 30. septembra príslušného roku.⁹⁷⁰ Zemědělský pacht sa vzťahuje ako na poľnohospodársku pôdu, tak aj na lesné pozemky. Zákon ustanovuje, že pachtovné sa platí vždy ročne pozadu a je splatné ku 1. októbru.⁹⁷¹ Pacht dohodnutý na neurčitú dobu možno vypovedať v 12-mesačnej výpovednej lehote⁹⁷² a ak je pacht dohodnutý na dobu dlhšiu ako dva roky, a nie je dohodnutý v písomnej forme, doba sa považuje za neurčitú.⁹⁷³ Aj takýmto spôsobom zákonodarca nepriamo tlačí dotknuté strany k písomnej forme a zároveň im prenecháva možnosť zápisu pachtu do katastra. Pri porovnaní českej a slovenskej právnej úpravy na tomto úseku môžeme uviesť, že slovenská právna úprava je prísnejšia a rigidnejšia,

⁹⁶⁸ KUBAČÁK, Antonín. Posouzení vlastnického práva k půdě podle platného práva a vztah k veřejnému zájmu. Ústav zemědělské ekonomiky a informací. *ÚZEI* [online]. 2018, s. 6 [cit. 31. 1. 2020].

⁹⁶⁹ DĚRGEL, Martin. Pacht pozemku. Účetnictví, daně a právo v zemědělství. *Dau* [online]. roč. 2014, č. 5 [cit. 31. 1. 2020].

⁹⁷⁰ § 2339 ods. 2 OZ.

⁹⁷¹ § 2346 OZ.

⁹⁷² § 2347 OZ.

⁹⁷³ § 2345 ods. 2 OZ.

či už ustanovením minimálnej doby nájmu (5 rokov – pri prevádzkovaní podniku), alebo z hľadiska dĺžky výpovednej lehoty pri vypovedaní nájmu na neurčitý čas – 5 rokov vs. 12 mesiacov. Aj táto relatívna prísnosť by mala vo svojej podstate viesť ku väčšej ochrane vlastníctva a z neho vyplývajúcich práv (najmä práva užívacie a požívacie), ako aj k väčšej ochrane a starostlivosti o pôdu, v našom prípade o vinice a vinohrady.

IV.7.3 Z vinohradu bytovka...?

Jedným z často verejne spomínaných tém, ktoré sa na verejnosti často spomínajú v súvislosti s vinicami a vinohradmi je smutný fakt, že najmä v blízkosti miest s výrazným rastom, ktoré sú vo svojom okolí obklopené vinicami, dochádza na pozemkoch, ktoré sú vinohradmi (hoci zväčša bez obhospodarovanej vinohradníckej plochy – ale ani opak nie je až takou výnimkou) dochádza k zmene druhu pozemku evidovaného v katastri a postupne dochádza k jeho premene na pozemok stavebný. Tieto zmeny vyvolávajú veľkú nevôľu verejnosti najmä z toho dôvodu, že výmera vinohradov v štáte podlieha rôznym reguláciám a ich strata je nielen trvalá, ale zväčša ani nie je adekvátne nahradená prípadnými novými vinohradmi.

Ako sa však dotýkajú tieto čísla reálnej výmery viníc a vinohradov na Slovensku? Podľa údajov vyplývajúcich zo Štatistickej ročenky o pôdnom фонде v SR, ktorú každoročne vydáva Úrad geodézie, kartografie a katastra SR, bolo na Slovensku ku 1. januáru 2019 v katastri nehnuteľností evidovaných 26 237 ha viníc, pričom predchádzajúci rok to bolo 26 258 ha, čo predstavuje medziročný pokles o 21 ha plochy evidovanej ako vinice. Dokonca, od 1. januára 2014 predstavuje tento pokles výmery 513 ha.⁹⁷⁴ Samozrejme, tento pokles by aj v percentuálnom vyjadrení predstavoval len marginálne číslo, a v porovnaní s celkovou stratou výmery poľnohospodárskej pôdy, ktorá len za ostatný rok predstavovala 2 852 ha, je toto číslo snáď aj zanedbateľné. V tejto súvislosti si však musíme uvedomiť, že v tomto prípade sa zväčša jedná naozaj o nenávratne „stratené“ pozemky, na ktorých sa vinohrady nenachádzali, resp. nie vo forme obhospodarovanej vinohradníckej plochy. Treba sa preto v tejto súvislosti pozrieť aj na štatistiky

⁹⁷⁴ Štatistická ročenka o pôdnom фонде v SR podľa údajov katastra nehnuteľností k 1. januáru 2019, *Úrad geodézie, kartografie a katastra SR* [online]. Bratislava, 1. 1. 2019 [cit. 23. 1. 2020].

ohľadom ich výmery. V tomto prípade môže byť pre nás východiskom vinohradnícky register, ktorý vedie Ústredný kontrolný a skúšobný ústav poľnohospodársky v Bratislave (ÚKSÚP). Podľa tohto registra predstavovala celková plocha zaregistrovaných vinohradov na Slovensku k 31. júlu 2019 spolu 15 358 ha. Keď porovnáme toto číslo s celkovou výmerou viníc, zistíme, že je nižšie o 10 879 ha, z čoho zreteľne vyplýva, že samotná skutočnosť prítomnosti pozemku s druhom vinica neznamená jeho využívanie na tento účel. Zároveň to však odкрýva možný perspektívny potenciál pestovania viniča na Slovensku. Aj z celkovej výmery plôch zaregistrovaných vinohradov je však azda vhodné pri zvažovaní hospodárskeho významu odčítat tie, ktoré sú neobrábanými vinohradmi, a ich výmera predstavovala k uvedenému dátumu 1 068,5 ha a na druhej strane výmera plôch nerodiacych do 3 rokov 727,2 ha. Celková výmera plochy rodiacych vinohradov predstavuje teda 13 562,3 ha, čo rozhodne nepredstavuje vysoké číslo.⁹⁷⁵ V prípade Českej republiky úlohu vinohradníckeho registra plní Registr viníc, ktorý vedie Ústřední kontrolní a zkušební ústav zemědělský, a to na základe ustanovení zákona č. 321/2004 Sb., o vinohradnictví a vinařství v znení neskorších predpisov a vykonávacích predpisov.

Ako je to však so zmenou týchto pozemkov a právnou reguláciou na tomto úseku? Tu si musíme uvedomiť, že vinice ako druh pozemku evidovaného v katastri nehnuteľnosti sa môžu na iný typ pozemku zmeniť len na základe splnenia podmienok stanovených v osobitných predpisoch, ako napríklad zákon o ochrane a využívaní poľnohospodárskej pôdy a o zmene zákona č. 245/2003 Z. z. o integrovanej prevencii a kontrole znečisťovania životného prostredia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ochrane poľnohospodárskej pôdy“). Ten v prípadoch druhu pozemku evidovaného v katastri umožňuje dva alternatívne postupy: buď zmenu druhov pozemkov, alebo ochranu poľnohospodárskej pôdy pri nepoľnohospodárskom využití, a to najmä ako tzv. odňatie poľnohospodárskej pôdy. V prvom prípade sa jedná o zmeny, ktoré nastávajú najmä v dôsledku faktickej zmeny takéhoto pozemku z poľnohospodárskej pôdy na lesný pozemok, alebo v prípadoch zmeny jedného typu

⁹⁷⁵ Vinohradnícky register. *Ústredný kontrolný a skúšobný ústav poľnohospodársky v Bratislave* [online]. Bratislava, 2019, s. 1 [cit. 23. 1. 2020].

poľnohospodárskej pôdy na iný, poprípade sa jedná aj o prípady pochybností o skutočnosti, či sa jedná o poľnohospodársku pôdu (napr. pozemok stratil svoj charakter – tzv. kultúru pozemku, alebo došlo bol pozemok odňatý z poľnohospodárskeho pôdneho fondu⁹⁷⁶ v minulosti, ale účel tohto odňatia zanikol. V týchto prípadoch dochádza ku zmene pozemku buď na základe rozhodnutia v správnom konaní, resp. na základe záväzného stanoviska príslušného orgánu verejnej správy (v prípadoch zmien z jedného druhu poľnohospodárskej pôdy na iný).⁹⁷⁷

Iným prípadom je ochrana poľnohospodárskej pôdy v prípadoch jej nepoľnohospodárskeho využitia. Zákonodarca v tomto prípade stanovuje celý rad zásad, ktoré sa v týchto prípadoch musia uplatňovať.⁹⁷⁸ Nie je síce možné na tomto mieste uviesť všetky z nich, vo všeobecnosti však smerujú jednak ku ochrane výmery poľnohospodárskej pôdy, ako aj jej kvality a bonity. Ako uvádza dôvodová správa k tomuto predpisu, „[u]stanovujú sa zásady ochrany poľnohospodárskej pôdy pri jej nepoľnohospodárskom použití. Ustanovuje sa povinnosť obstarávateľov i spracovateľov rozvojových dokumentov, ale aj individuálnych navrhovateľov, rešpektovať kvalitnú poľnohospodársku pôdu ako limitujúci faktor pri navrhovaní stavebných a iných nepoľnohospodárskych zámerov na poľnohospodárskej pôde. Súčasne sa ustanovuje povinnosť orgánov ochrany poľnohospodárskej pôdy uplatňovať zásady v konaniach podľa tohto zákona.“⁹⁷⁹ Táto ochrana má v zmysle zákonných ustanovení dve roviny: jednak vo všeobecnosti ochrana poľnohospodárskej pôdy pri územnoplánovacej činnosti, ako aj špecifikácia pri definovaní podmienok odňatia poľnohospodárskej pôdy. Tu by som rád upriamil pozornosť práve na odňatie poľnohospodárskej pôdy, ktoré predstavuje najvýznamnejší zásah do pôdneho fondu, keďže z určitého dôvodu, ktorý je iný ako je bežné užívanie a obhospodarovanie poľnohospodárskej pôdy dochádza ku jej dočasnému alebo trvalému odňatiu a tým pádom aj strate jej biologických a pôdohospodárskych funkcií. Jedná sa viac, či menej intenzívne zásahy do poľnohospodárskej pôdy, ku ktorým môže dôjsť len na základe rozhodnutia o odňatí poľnohospodárskej pôdy.⁹⁸⁰ K takejto zmene môže

⁹⁷⁶ Legislatívny termín v zmysle staršej právnej úpravy.

⁹⁷⁷ § 9–11 zákona č. 220/2004 Z. z.

⁹⁷⁸ § 12 zákona č. 220/2004 Z. z.

⁹⁷⁹ Dôvodová správa k zákonu č. 220/2004 Z. z., o ochrane a využívaní poľnohospodárskej pôdy. Osobitná časť. Dostupné z: *ASPI*.

⁹⁸⁰ § 17 ods. 1 zákona č. 220/2004 Z. z.

dôjsť dvojakým spôsobom: a to buď natrvalo, kedy dochádza k zmene druhu pozemku, ktorý sa eviduje v katastri nehnuteľností, na druhej strane pri dočasnom odňatí dochádza najmä len k zmene „*spôsobu použitia poľnohospodárskej pôdy na čas najviac desať rokov, ktorá sa rekultivačnými opatreniami uvedie do pôvodného stavu.*“⁹⁸¹ V tomto prípade sa nejedná o nástroj evidencie pozemkov, avšak jedná sa práve o ochranu pôdy v zmysle vyššie zmienených zásad. V každom prípade, inštitút odnímania poľnohospodárskej pôdy smeruje v prvom rade k zachovaniu a ochrane jej vlastností, nejedná sa o inštitút vykonávania zmien evidencie v katastri, pre ktoré predstavujú len podklad. V každom prípade odňatie poľnohospodárskej pôdy sa uskutocňuje na základe rozhodnutia, ktoré vydáva príslušný správny orgán. Ako uvádza v tomto prípade dôvodová správa, „*rozhodovanie o odňatí poľnohospodárskej pôdy je v kompetencii orgánov ochrany poľnohospodárskej pôdy, je právnym podkladom na použitie poľnohospodárskej pôdy pre nepoľnohospodársky účel a podkladom na vyznačenie zmeny druhu pozemku v katastri nehnuteľností. Vydanie rozhodnutia o odňatí je podmienené súhlasom s navrhovaným urbanistickým riešením v rámci schválenej územnoplánovacej dokumentácie (§ 14, 15), prípadne súhlasom k individuálnemu návrhu (§ 16) okrem prípadov, keď rozhodnutie nie je potrebné, a postačuje iba oznámenie o zámere nepoľnohospodárskeho použitia poľnohospodárskej pôdy. V rozhodnutí o odňatí poľnohospodárskej pôdy orgán ochrany poľnohospodárskej pôdy upresňuje rozsah odnímanej výmery (stavby) na podklade projektovej dokumentácie a geometrického plánu a ukladá podmienky v zmysle zásad ochrany poľnohospodárskej pôdy podľa § 14, najmä povinnosť zabezpečiť vykonanie skrávkovej humusového horizontu pôdy a povinnosť spätnej rekultivácie dočasne odňatej poľnohospodárskej pôdy.*“⁹⁸² Pri podávaní žiadosti o odňatie musí účastník konania priložiť okrem iného aj výpočet odvodu pre celý rozsah odňatia. Odvod predstavuje akúsi finančnú náhradu za spoločenskú ujmu, ktorá nastáva jej stratou. Jej výpočet je upravený v osobitnom predpise.⁹⁸³

Iným príkladom využitia poľnohospodárskej pôdy na iné účely, než je pôdohospodárstvo, je jeho zmena na stavebný pozemok. Stavebný pozemok

⁹⁸¹ § 17 ods. 4 písm. b) zákona č. 220/2004 Z. z.

⁹⁸² Dôvodová správa k zákonu č. 220/2004 Z. z., o ochrane a využívaní poľnohospodárskej pôdy. Osobitná časť. Dostupné z: *ASPI*.

⁹⁸³ Príloha č. 2 nariadenia vlády Slovenskej republiky č. 58/2013 Z. z. o odvodoch za odňatie a neoprávnený záber poľnohospodárskej pôdy.

nepredstavuje druh pozemku evidovaného v katastri, avšak predstavuje bezprostredný predpoklad pri zámere budovania stavby na konkrétnom pozemku. Východiskový predpis na tomto úseku, teda zákon č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov definuje stavebný pozemok ako „*časť územia určená územným plánom obce alebo územným plánom žóny, alebo územným rozhodnutím na zastavanie a pozemok zastavaný stavbou*.“⁹⁸⁴ Ďalej zákonodarcu ustanovuje, že k využitiu pozemkov tvoriacich poľnohospodársku pôdu alebo lesné pozemky na pozemky stavebné možno pristúpiť len v prípadoch trvalého vyňatia (resp. v prípade poľnohospodárskej pôdy v zmysle súčasnej právnej úpravy odňatia). V tejto súvislosti je vhodné pripomenúť, že ustanovenie naráža na dodržiavanie správnych postupov pri územnom plánovaní, ako aj územnom konaní. Naráža sa tu najmä na to, aby územné plány obcí slúžili „*na účely určenia zásad a regulatívov priestorového usporiadania a funkčného využívania územia obce v nadväznosti na okolité územie, vymedzuje zásady a regulatívy starostlivosti o životné prostredie, ochrany a využívania prírodných zdrojov, kultúrno-historických hodnôt a významných krajinných prvkov a určuje plochy pre verejnoprospešné stavby*.“⁹⁸⁵

Nepochybne, existuje oveľa väčšie množstvo spôsobov, akými je poľnohospodárska pôda, a tým pádom aj vinice a vinohrady, chránené od bezbrehého využívania na iné účely než na tie, ktoré sú im od ich podstaty vlastné. Avšak aj tu je potrebné uviesť, že som sa snažil poukázať na tie najvýznamnejšie prostriedky, ktoré predstavujú reálne spôsoby ochrany pôdy pred jej využitím na iné účely než sú tie, ktoré sú jej vlastné.

IV.7.4 Vinice, vinohrady, ako súčasť života obcí, i predmet sekvestrácie uhlíka...

Ďalším zaujímavým spôsobom, ktorým zasahuje právna úprava vinohradníctva do života a chodu spoločnosti, je jej vplyv miestny regionálny rozvoj a chod miestnych samospráv. Tu musíme vychádzať z predpokladu, že vinohradníctvo a následne aj vinárstvo predstavuje pomerne výrazný prvok miestnej ekonomiky viacerých obcí, a to s vplyvmi jednak na zamestnanosť, životné prostredie, či územné plánovanie. Je síce pravdou, že jeho regulácia

⁹⁸⁴ § 43h ods. 1 zákona č. 50/1976 Zb.

⁹⁸⁵ KOVÁČIK, Peter, Daniela STYKOVÁ a Olga PETKOVÁ. *Zákon o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon). Komentár*. Dostupné z: *ASPI*.

priamo nespadá pod kompetenciu obcí, avšak je možné nájsť viaceré prieniky pri tejto činnosti. Je to napríklad právna úprava podnikania samostatne hospodáriacich roľníkov (SHR), ktorá je dodnes upravená v osobitnom predpise.⁹⁸⁶ Keď má fyzická osoba záujem podnikat' v tejto oblasti so štatútom SHR, vzniká jej povinnosť ohlásiť sa na príslušnej obci podľa miesta výkonu činnosti.⁹⁸⁷ O tejto skutočnosti vedie táto obec aj evidenciu, v ktorej sa vedú všetci SHR pôsobiaci na jej území. Určité vplyvy možno badať aj v prípade mladých poľnohospodárov ako osôb, ktoré za splnenia určitých zákonných podmienok, ako napríklad skutočnosť, že sa je to osoba, ktorá nemá v čase podania žiadosti viac ako 40 rokov, má primerané zručnosti a spôsobilosti potrebné na výkon zamestnania a prvýkrát zakladá poľnohospodársky podnik ako najvyšší predstaviteľ uvedeného podniku.⁹⁸⁸ V ich prípade sa mnohé výhody, ktoré požívajú v zmysle niektorých právnych ustanovení, vzťahujú na konkrétne obce, v ktorých vykonávajú svoju činnosť.

Azda najzaujímavejším spôsobom však vystupoval vzťah konkrétnej obce a ochrany pôdy pri už vyššie spomínanom zákone č. 140/2014 Z. z. práve v častiach, ktoré boli na základe nálezu Ústavného súdu SR, v takzvanom „ponukovom systéme“, kedy subjekt z tej istej obce, kde sa pozemok nachádzal, ako potenciálny nadobúdateľ vlastníctva, nemusel uviesť ponuku prevodu vlastníctva poľnohospodárskeho pozemku do Registra zverejňovania ponúk prevodu vlastníctva poľnohospodárskeho pozemku (ďalej len „Register“), ak vykonával aj poľnohospodársku výrobu. Ak sa jednalo o potenciálneho nadobúdateľa vlastníctva z pozemku zo susednej obce, tento sa síce musel podrobiť povinnosti uverejnenia ponuky v Registri, avšak mal mierne zvýhodnené postavenie.⁹⁸⁹ Cieľom tejto právnej úpravy bolo v prvom rade naviazať vlastníctvo poľnohospodárskych pozemkov v prvom rade na poľnohospodárov vykonávajúcich poľnohospodársku výrobu, ku ktorej môžeme zaradiť aj vinohradníctvo, v konkrétnej obci. Je možno na škodu, že sa toto obmedzenie v určitej forme – takej,

⁹⁸⁶ Zákon č. 105/1990 Zb. o súkromnom podnikaní občanov v znení neskorších predpisov.

⁹⁸⁷ § 12b zákona č. 105/1990 Zb.

⁹⁸⁸ Čl. 2 ods. 1 písm. n) nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1305/2013 zo 17. decembra 2013 o podpore rozvoja vidieka prostredníctvom Európskeho poľnohospodárskeho fondu pre rozvoj vidieka (EPFRV) a o zrušení nariadenia Rady (ES) č. 1698/2005.

⁹⁸⁹ Zákon č. 140/2014 Z. z. vo vyhlásenom znení.

ktorá by nemohla byť deklarovaná ako rozporná s Ústavou – nezachovalo. Minimálne pre skutočnosť, že predstavovalo spôsob, ako je možné podpo-riť miestnych podnikateľov v agrovýrobe.

S touto skutočnosťou však bezprostredne súvisí aj vplyv vinohradníctva na ochranu životného prostredia. Tu by sme sa samozrejme mohli zamerať na viaceré aspekty, jedným z najzaujímavejších je však vzťah pôdy a klimatickej zmeny, ktorá v súčasnosti predstavuje jeden z najdiskutovanejších problémov ochrany životného prostredia. Je to oblasť, ktorá stále nie je dostatočne vedecky preskúmaná, či už z hľadiska prírodovedných vedeckých odborov, no nie je tomu inak ani pri pohľade na právnu úpravu tejto oblasti. Pôda predstavuje jednu z najvýznamnejších zásobární uhlíka na svete, a práve jeho sekvestrácia, čiže určitý typ ukladania do poľnohospodárskej pôdy, predstava-juje aj v súčasnosti veľkú príležitosť na jeho uskladnenie práve v časoch, kedy je ho veľký prebytok. Problémom však je, že v globálnom merítku dochádza k výrazným stratám výmery poľnohospodárskej pôdy. Našťastie tento proces nie je nevyhnutne nezvratný a existuje riešenie tohto problému. Sekvestrácia uhlíka je vo všeobecnosti prenos atmosférického CO₂ do iných globálnych zdrojov, vrátane oceánskych, pedologických, biotických a geo-logických vrstiev, aby sa znížila čistá miera zvýšenia atmosférického CO₂ plytvaného ako sekvestrácia uhlíka. V podstate existuje obrovské množstvo uhlíka uloženého v zemi, ktorý sa pomaly vyprázdňuje a zároveň prebytočný uhlík v atmosfére neustále rastie.⁹⁹⁰ Najlepším a najvhodnejším spôsobom, ako môžeme doceliť vhodný stav pôdy umožňujúci priebeh procesu sek-vestrácie je práve vhodná a primeraná starostlivosť o poľnohospodársku pôdu. V prípade viníc a vinohradov je tu možné poukázať na vyššie zmie-nený pomer celkovej výmery viníc na Slovensku, pomer výmery vinohradov, ako aj rodiacich vinohradov, hravo môžeme prísť k záveru, že množstvo viníc – ako pozemkov s predispozíciou na výkon vinohradníctva neslúži na tento účel. Aj keď v tomto prípade nám presné čísla chýbajú a môžeme sa spoliehať väčšmi na empiricky získané vedomosti z návštev obcí, na kto-rých území sa vinohrady nachádzajú, ľahko prídeme k záverom, že veľká

⁹⁹⁰ MICHALOVIČ, Matúš. International legislative framework for sequestration of organic carbon in agricultural soil as a climate change tool. In: PALŠOVÁ, Lucia a Zuzana LAŽÍKOVÁ (eds.). *Central European initiative on agricultural land protection – CEILAND*. Nitra: Slovenská poľnohospodárska univerzita v Nitre, 2008, s. 30.

rozloha viníc je zanedbaná, nesprávne obhospodárená, či iným spôsobom dotknutá. Na základe týchto skutočností následne dochádza k znehodnocovaniu tohto typu pôdy, z čoho potom vyplýva, že k sekvestracii uhlíka na takýchto pozemkoch nemôže dôjsť. Je to vážny problém a je zrejmé, že bez jeho vyriešenia strácame jeden z najlacnejších a zároveň najefektívnejších prostriedkov boja proti klimatickej zmene.

Aj keď sa možno na prvý pohľad nezdá, že by medzi vplyvom miestnej samosprávy na ochranu viníc a vinohradov, ako poľnohospodárskej pôdy a ochranou životného prostredia na globálnej úrovni predstavovanou snahou o sekvestraciu uhlíka, nie je tomu celkom tak. Spája ich starostlivosť o pôdu. Riadne obhospodarovanie, vykonávanie vinohradníctva, sú najlepšími prostriedkami ako ochrániť pôdu či už na lokálnej, alebo aj globálnej úrovni. Práve jej zabezpečením je možné dosiahnuť efektívnu ochranu životného prostredia na každej úrovni.

IV.7.5 Spoločná poľnohospodárska politika... a vinohradníctvo

Ak však skúmame právnu úpravu vinohradníctva na Slovensku, či v Českej republike, nemôže obísť skutočnosť, že podlieha spoločnej európskej legislatíve. Keďže aj vinohradníctvo obsahovo spadá pod spoločnú poľnohospodársku politiku v Európskej únii. Tá predstavuje koordináciu politík jednotlivých členských štátov. Politika Európskej únie v oblasti regulácie vinohradníctva a vinárstva smeruje k niekoľkým základným cieľom, a nimi sú v prvom rade regulácia celého trhu s vínom od pestovania viniča až po predaj vinárskych produktov koncovým zákazníkom, ďalej je to vytvorenie systému pôdohospodárskych podpôr a vo výsledku aj regulácia trhu s vínom. Pri ochrane viníc a vinohradov je pre nás relevantný najmä prvý a druhý bod.

Čl. 39 Zmluvy o fungovaní Európskej únie stanovuje niekoľko cieľov spoločnej poľnohospodárskej politiky Únie. Za zmienku stojí uviesť aspoň niekoľko cieľov, ktoré sa obsahovo dotýkajú aj vinohradníctva a pestovania viniča na území Únie. Jedná sa v prvom rade o zvyšovanie produktivity poľnohospodárstva podporovaním technického rozvoja a racionálneho pokroku, ďalej je to zabezpečenie primeranej životnej úrovne poľnohospodárov, stabilizácia trhov, zabezpečenie riadneho zásobovania či dodávok spotrebiteľom za primerané ceny. Ďalej európska legislatíva zdôrazňuje

prihliadanie pri vypracovávaní spoločnej poľnohospodárskej politiky „na zvláštnu povahu poľnohospodárskej činnosti vyplývajúcu zo sociálnej štruktúry poľnohospodárstva a zo štruktúrnych a prírodných rozdielov medzi rôznymi poľnohospodárskymi oblasťami, na nevyhnutnosť postupného vykonávania príslušných zmien a na skutočnosť, že poľnohospodárstvo predstavuje v členských štátoch odvetvie úzko späté s celým hospodárstvom.“⁹⁹¹ Podstatou spoločnej poľnohospodárskej politiky je teda vytvorenie jednotného európskeho trhu aj v oblasti poľnohospodárstva, na čo využíva nástroje jednak regulácie obhospodarovanej plochy, no tak aj v oblasti podpôr v pôdohospodárstve. Vinohradníctvo je jednou z činností, ktoré obsahovo spadajú do pojmu pôdohospodárstva, ako aj spoločnej poľnohospodárskej politiky, napriek tomu však jeho úprava predstavuje viaceré špecifiká, ktoré sú vyjadrené aj v osobitnej právnej úprave.

V nasledujúcich riadkoch preto poukážem na najvýznamnejšie právne predpisy, ktoré sa týkajú práve regulácie vinohradov a vinohradníctva v Európskej únii. Tu by bolo potrebné zmieniť napríklad také **nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1308/2013** zo 17. decembra 2013, ktorým sa vytvára spoločná organizácia trhov s poľnohospodárskymi výrobkami, a ktorým sa zrušujú nariadenia Rady (EHS) č. 922/72, (EHS) č. 234/79, (ES) č. 1037/2001 a (ES) č. 1234/2007 v znení neskorších predpisov. Toto nariadenie predstavuje viacero úprav na úseku poľnohospodárskej výroby a vinohradníctva a vinárstvo predstavujú len jednu z mnohých podoblastí, ktoré sú v ňom regulované. Medzi inými zavádza systém kontroly viacerých druhov produktov v poľnohospodárstve, na tomto úseku sa to týka samozrejme v prvom rade vína, ako aj ďalších produktov vinárstva. Je tam obsiahnutá samozrejme regulácia trhu a výroby, čo obsahuje napríklad ochranu označenia pôvodu, či obchod s tretími štátmi. Už omnoho špecifickejšia regulácia na tomto úseku je klasifikácia vín a ich označenia vo vnútornom trhu Európskej únie, rovnako však obsahuje aj klasifikáciu ďalších produktov, ktoré vznikajú pri vinárstve a vinohradníctve. Avšak najrelevantnejšie vo vzťahu k ochrane vinohradov a viníc a ochrany pozemkov vystupujú ustanovenia, ktoré smerujú ku zavádzaniu požiadavky pre konkrétne členské štáty pre zavedenie registrov vinohradov, a na druhej strane zavádzajú požiadavky na jednotlivé vinohradnícke oblasti v členských štátoch únie. V zmysle

⁹⁹¹ Čl. 39 ods. 2 Zmluvy o fungovaní Európskej únie.

tohto nariadenia teda napríklad jednotlivé členské štáty vedú vinohradnícky register, ktorý obsahuje aktuálne informácie o výrobnom potenciáli, okrem určitých výnimiek.⁹⁹² S ohľadom na samotné vinohrady v členských štátoch nariadenie ustanovuje vinohradnícke zóny, ktoré sa vzhľadom na jednotlivé členské štáty ďalej delia na vinohradnícke oblasti. Tieto sa ďalej odlišujú aj vzhľadom na požiadavky na vinohrady, ktoré sa na ne kladú, no je to tak aj s ohľadom na jednotlivé vinohradnícke oblasti často rôznorodé. Najdôležitejšou oblasťou upravenou v tomto nariadení sú však azda výsadbové práva, ktoré sú takisto celoeurópsky regulované. Podľa nariadenia, „členské štáty každoročne poskytujú povolenia na novú výsadbu, ktoré zodpovedajú 1 % celkovej plochy skutočne vysadenej viničom na ich území, a to vymeranej k 31. júlu predchádzajúceho roka.“⁹⁹³ Z tejto skutočnosti však existujú aj výnimky, ako napríklad „členské štáty môžu: a) na vnútroštátnej úrovni uplatniť percentuálny podiel, ktorý je nižší ako podiel stanovený v odseku 1; b) obmedziť vydávanie povolení na regionálnej úrovni pre konkrétne oblasti oprávnené na výrobu vín s chráneným označením pôvodu, oblasti oprávnené na výrobu vín s chráneným zemepisným označením alebo oblasti bez zemepisného označenia.“⁹⁹⁴ Podľa nasledujúceho ustanovenia však existujú aj výnimky s iným významom. Nariadenie ďalej uvádza, že „ak celková plocha, na ktorú sa vzťahujú oprávnené žiadosti v danom roku, nie je väčšia ako plocha poskytnutá členským štátom, schvália sa všetky takéto žiadosti... Ak celková plocha, na ktorú sa vzťahujú oprávnené žiadosti uvedené v odseku 1, je v danom roku väčšia ako plocha poskytnutá členským štátom, povolenia sa udeľujú podľa pomerného rozdelenia hektárov všetkým žiadateľom na základe plochy, na ktorú podali žiadosť o povolenie. Takéto udeľovanie povolení sa môže čiastočne alebo úplne vykonať podľa jedného alebo viacerých objektívnych a nediskriminačných prioritných kritérií.“⁹⁹⁵ Tieto kritéria sú v texte nariadenia ďalej rozpracované. Európska legislatíva teda aj takýmto spôsobom dbá na ochranu vnútorného trhu s vínom a podnikaním v pôdohospodárstve, v snahe zabrániť prípadným expanzívnym snahám a uchrániť európske vinohrady. Ako vidíme na tejto skutočnosti, rozvoj vinohradníctva musí byť pomalý a postupný a nemôžeme si ho predstavovať tak, že vo veľmi krátkom období dôjde k väčšiemu využitiu potenciálnych viníc. Nehovoriac

⁹⁹² Čl. 145 ods.1 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1308/2013.

⁹⁹³ Čl. 63 ods. 1 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1308/2013.

⁹⁹⁴ Čl. 63 ods. 2 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1308/2013.

⁹⁹⁵ Čl. 64 ods. 1 a 2 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1308/2013.

o tom, že podľa európskej legislatívy existovali určitý čas aj obdobia, kedy sa nové výsadbové práva vonkoncom neudeľovali. Preto súčasnú právnu úpravu, ktorá by mala byť určitou perspektívou aj pre nadchádzajúce roky, môžeme chápať ako pozitívnu zmenu.

Tieto regulácie sú hlbšie rozpracované v ďalších predpisoch. Tak napríklad ďalším zaujímavým a významným prameňom európskej legislatívy na tomto úseku je delegované nariadenie Komisie (EÚ) 2018/273 z 11. decembra 2017, ktorým sa dopĺňa nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1308/2013, pokiaľ ide o režim povolení na výsadbu viniča, vinohradnícky register, sprievodné doklady a certifikáciu, vstupnú a výstupnú evidenciu a povinné nahlasovanie, oznámenia a uverejňovanie oznamovaných informácií, a ktorým sa dopĺňa nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1306/2013, pokiaľ ide o príslušné kontroly a sankcie, a ktorým sa menia nariadenia Komisie (ES) č. 555/2008, (ES) č. 606/2009 a (ES) č. 607/2009 a zrušuje nariadenie Komisie (ES) č. 436/2009 a delegované nariadenie Komisie (EÚ) 2015/560. Toto delegované nariadenie predovšetkým zavádza systém povolení na výsadbu viniča, upravuje postavenie a pôsobnosť registrov vinohradov a takisto upravuje ďalšie záležitosti, ako sú napríklad sprievodné doklady a osvedčenie, register vnútorných a vonkajších údajov, povinné vyhlásenia, oznámenia a uverejňovanie oznámených informácií, príslušné kontroly a pokuty. V jeho preambule sa uvádza: „Podľa článku 62 nariadenia (EÚ) č. 1308/2013 sú členské štáty vo všeobecnosti povinné udeľovať povolenie na výsadbu viniča na základe podania žiadosti zo strany výrobcov, ktorí majú v úmysle vysádzať alebo opätovne vysádzať vinič. Podľa odseku 4 uvedeného článku sú určité plochy vyňaté z režimu povolení. Je potrebné stanoviť pravidlá týkajúce sa podmienok uplatňovania predmetnej výnimky.“⁹⁹⁶ Toto delegované nariadenie preto detailnejšie upravuje postup udeľovania jednotlivých výsadbových práv v členských štátoch.

IV.7.6 Výsadba vinohradu na Slovensku

Pri zohľadnení všetkých vyššie zmienených regulácií nastáva otázka: Ako sa to dotýkajú bežného vinohradníka v našej krajine, ako je možno zabezpečiť výsadbu viniča v rámci vinohradu? V tomto prípade sa musíme vrátiť do právnej úpravy národného ZoVV, ktorý samozrejme podlieha

⁹⁹⁶ Preambula čl. 3 delegovaného nariadenia Komisie (EÚ) 2018/273.

v niektorých vyššie zmienených aspektoch súladu s európskou legislatívou. Povolenie na výsadbu viniča prebieha v súčasnosti v správnom konaní, kedy je v pozícii správneho orgánu Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR, ktoré koná a rozhoduje o žiadosti účastníka konania – fyzickej osoby alebo právnickej osoby (žiadateľa). Jedná sa o výlučne návrhové konanie. Táto nová výsadba je možná v súčasnej podobe od roku 2016, keďže 31. decembra 2015 skončilo obdobie zákazu novej výsadby viniča. Zákon predpokladá v zásade len 4 možnosti dôvodov, na základe ktorých je oprávnený žiadateľ požadovať a získať oprávnenie výsadby: „*ak má žiadateľ udelené právo na výsadbu viniča z rezervy výsadbových práv alebo právo na opätovnú výsadbu viniča, ak žiadateľ vykľúje vinohradnícku plochu alebo jej časť, ktorú je oprávnená užívať na pestovanie viniča a brat' z nej úžitky, a opätovnú výsadbu viniča uskutoční na tejto vinohradníckej ploche alebo jej časti, ak má žiadateľ udelené povolenie na opätovnú výsadbu viniča na inom pozemku alebo jeho časti ako na vinohradníckej ploche, ktorý je oprávnený užívať na pestovanie viniča a brat' z toho úžitky a ktorý vykľoval alebo sa zaviaže vykľovať, alebo ak má žiadateľ udelené povolenie na novú výsadbu viniča.*“⁹⁹⁷ Z tejto skutočnosti nám vyplýva, že predpokladom novej výsadby viniča je teda buď náhrada predchádzajúcej výsadby – či už vo forme udeľených výsadbových práv alebo iného pozemku umiestnenia, alebo na druhej strane sa môže jednáť aj nové výsadbové práva. Správny orgán v tomto konaní pri rozhodovaní zohľadňuje okrem iného najmä vlastnosti navrhovaného pozemku, na ktorom sa má uskutočniť výsadba viniča, taktiež pôdne a klimatické podmienky atď. V prípade posledne zmienených výsadbových práv sa „*podáva žiadosť o udelenie povolenia podľa odseku 1 písm. d) podáva žiadateľ do 30. apríla kalendárneho roka na základe výzvy Ministerstva pôdohospodárstva a rozvoja vidieka Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo“) na predkladanie žiadostí, ktorú ministerstvo vyhlasuje zverejnením na svojom webovom sídle do 1. marca kalendárneho roka.*“⁹⁹⁸ Zároveň v takejto výzve musí byť uvedené, o akú veľkosť plochy na príslušný vinársky rok sa jedná a zároveň aj kritéria oprávnenosti resp. prioritné kritériá pri posudzovaní týchto žiadostí.⁹⁹⁹

⁹⁹⁷ § 3 ods. 1 zákona č. 313/2009 Z. z.

⁹⁹⁸ § 3 ods. 3 zákona č. 313/2009 Z. z.

⁹⁹⁹ § 3 ods. 4 zákona č. 313/2009 Z. z.

Je samozřejmé, že spôsobov, ako je ZoVV reguluje výsadbu viniča na nových, resp. iných vinohradoch je viac, snažil som sa však na tomto mieste poukázať na najzaujímavejšie aspekty a spojitosti aj s európskou legislatívou.

IV.7.7 Čiastkový záver

Predkladaná kapitola sa zameriavala na problematiku ochrany špecifického druhu pozemkov – viníc, a zároveň aj vinohradov, a to najmä pri vinohradníckej činnosti. Vo svojej prvej časti sa tematicky zamerala na vymedzenie základných pojmov a inštitútov na tomto úseku, a z dôvodu väčšieho prehľadu v tejto prvej časti komparatívne poukazovala aj na českú právnu úpravu. Ďalej sa už zameriavala na jednotlivé čiastkové problémy, ako ochrana vlastníctva pôdy, zmenu pozemkov, vzťah ku samospráve či ochrane životného prostredia, spoločnú poľnohospodársku politiku EÚ na tomto úseku či výsadbu nového viniča na Slovensku.

Kapitola sa snažila poukázať na skutočnosť, že sa v tomto prípade jedná o medzi-odborovú problematiku s mnohými prienikmi, ako aj prípadnými východiskami. Pevne verím, že láskavému čitateľovi priniesla aspoň určitý prehľad.

IV.8 Specifika využitia pôdy pro chov hospodárskych zvierat v ekologickém zemědělství

Zemědělská půda může být mimo jiné využita pro chov hospodářských zvířat. V ekologickém zemědělství je, na rozdíl od konvenčního, kladen důraz na souvislost mezi obděláváním zemědělské půdy a chovem hospodářských zvířat. Ačkoliv hospodářská zvířata je v běžném režimu možné chovat ve vnitřních prostorech stájí, ekologické zemědělství má za cíl takovému přístupu zamezit a podpořit život zvířat v jejich přirozeném prostředí stejně jako koloběh látek v přírodě.

Kapitola zkoumá půdu, konkrétně půdu využívanou v ekologickém zemědělství, přičemž za cíl si klade vysledovat a popsat její provazby s ekologickým chovem hospodářských zvířat.

Z počátku budou představeny právní předpisy, které se tématu nejvíce dotýkají. Následovat bude část věnovaná východiskům kapitoly, neboť pro účely jeho dalších částí je vhodné vymezit základní pravidla a principy ekologického zemědělství, vztažená k obdělávání půdy a chovu hospodářských zvířat.

Čtvrtá část kapitoly poté vymezí tři vybrané oblasti, kterým bude věnována větší pozornost. V rámci ní bude popsáno, jakým způsobem lze obdělávat zemědělskou půdu při dodržení pravidel a principů ekologického zemědělství. Tato část zacílí na boj s plevely a hnojení půdy. Další oblast prozkoumá pobyt hospodářských zvířat na půdě jako jejich stanovišti. Jak půda slouží jako zdroj obživy pro hospodářská zvířata, odpoví poslední vybraná oblast.

V poslední části kapitoly budou předchozí teoretická zjištění demonstrována na praktickém příkladu. Kapitola přiblíží běžný chod farmy s důrazem na pastvu zvířat na zemědělské půdě, přičemž využije poznatků získaných prostřednictvím kontaktu s ekologicky hospodařící farmou v jižních Čechách.

IV.8.1 Související právní předpisy

Oblast ekologického zemědělství pokrývá převážně uniijní legislativa. Základní zásady, pravidla produkce a označování bioproduktů, úpravu kontrol a obchodu se třetími zeměmi obsahuje nařízení Rady (ES) č. 834/2007 ze dne 28. 6. 2007 o ekologické produkci a označování ekologických produktů a o zrušení nařízení (EHS) č. 2029/91 (dále jen „Nařízení o ekologické produkci“). Jeho pravidla konkretizuje prováděcí nařízení Komise (ES) č. 889/2008 ze dne 5. 9. 2008, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 834/2007 o ekologické produkci a označování ekologických produktů, pokud jde o ekologickou produkci, označování a kontrolu (dále jen „Prováděcí nařízení Komise“). Dalším nařízením, které provádí Nařízení o ekologické produkci, je nařízení Komise (ES) č. 1235/2008 ze dne 8. 12. 2008, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 834/2007, pokud jde o opatření pro dovoz ekologických produktů ze třetích zemí. Toto nařízení však nebude v kapitole více zmiňováno a rozebíráno, neboť jde mimo jeho zaměření.

V současnosti figuruje na poli uniijních předpisů nové nařízení upravující ekologickou produkci, a to nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/848 ze dne 30. 5. 2018 o ekologické produkci a označování ekologických produktů a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 834/2007 (dále jen „Nové nařízení“). Jeho účinnost je stanovena k 1. lednu 2021. Mezi cíle Nového nařízení patří dosažení jasnějšího a harmonizovaného právního rámce, větší soulad pravidel s cíli a principy organické produkce a odstranění některých

nedostatků předchozí právní úpravy (např. nejasnosti ohledně rozsahu produktů, na které se unijní regulace vztahuje). Cílem je také podpořit důvěru spotřebitelů v organické produkty.¹⁰⁰⁰ Oblast chovu hospodářských zvířat bude také Novým nařízením zasažena, například dojde ke zvýšení povinného procenta vlastního krmiva v denní krmné dávce.¹⁰⁰¹

Vnitrostátní právní úprava ekologického zemědělství zahrnuje zákon č. 242/2000 Sb., o ekologickém zemědělství a o změně zákona č. 368/1992 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ekologickém zemědělství“ či „ZoEZ“) a jeho prováděcí vyhlášku č. 16/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o ekologickém zemědělství, ve znění vyhlášky č. 80/2012 Sb. ZoEZ je spíše obecným právním předpisem, než že by celistvě upravoval oblast ekologického hospodaření, čemuž napovídá jeho název. ZoEZ upravuje místa, která zůstala nedotčena unijní úpravou či konkretizuje její pravidla pro vnitrostátní účely (např. v § 14 odst. 1).

Tématu kapitoly se dotýká také např. ZoH. Ten upravuje mimo jiné registraci hnojiv, nakládání s hnojivy a evidenci hnojení.

IV.8.2 Základní východiska kapitoly

IV.8.2.1 Komplexní přístup

Kapitola vychází z několika předpokladů, které se váží k hospodaření v rámci ekologického zemědělství. Pro začátek je vhodné zmínit, že v ekologickém zemědělství je uplatňován komplexní přístup. Snahou je podpořit přirozený koloběh látek mezi půdou, rostlinami a zvířaty.¹⁰⁰²

Nařízení o ekologické produkci zapovídá živočišnou produkci bez zemědělské půdy.¹⁰⁰³ Jedinou výjimkou z tohoto jednoznačného pravidla je možnost uzavřít písemnou smlouvu o rozmetání statkových hnojiv s jiným ekologicky

¹⁰⁰⁰ Organic farming: new EU rules adopted. *Council of the EU* [online]. European Union, 2018, Press release 268/18 [cit. 20. 1. 2020]; IFOAM EU. The new EU organic regulation, what will change? [online]. IFOAM EU, 2018 [cit. 20. 1. 2020].

¹⁰⁰¹ Bod 1.9.1.1 písm. a) části II přílohy II k nařízení EP a Rady (EU) č. 2018/848.

¹⁰⁰² URBAN, Jiří a Bořivoj ŠARAPATKA. *Ekologické zemědělství: učebnice pro školy i praxi. I. díl, Základy ekologického zemědělství, agroenvironmentální aspekty a pěstování rostlin*. Praha: MŽP, 2003, s. 23.

¹⁰⁰³ Čl. 16 Prováděcího nařízení Komise: „Živočišná produkce bez zemědělské půdy, při níž hospodářský subjekt vlastní hospodářská zvířata nebo hospodáři na zemědělské půdě a/ nebo neuzavřel písemnou dohodu o spolupráci s jiným hospodářským subjektem podle čl. 3 odst. 3, je zakázána.“

hospodařícím subjektem dle čl. 3 odst. 3 Prováděcího nařízení Komise. Nové nařízení už nehovoří o smlouvě týkající se statkových hnojiv, ale váže možnost chovat zvířata bez zemědělské půdy na smlouvu o využívání ekologických produkčních jednotek.¹⁰⁰⁴

IV.8.2.2 Využití půdy ve prospěch zvířat spojené s ochranou půdy

Dalším předpokladem ekologické produkce je využití půdy pro dobrou životní pohodu zvířat (tzv. *welfare*). Dobré životní podmínky jsou v ekologickém chovu hospodářských zvířat prioritou; dle čl. 5 písm. h) Nařízení o ekologické produkci je jednou ze zásad zemědělské produkce „*dodržování vysoké úrovně dobrých životních podmínek zvířat s ohledem na jejich zvláštní potřeby*“. Ekologicky chovaná hospodářská zvířata by měla mít stálý přístup na otevřená prostranství, možnost pobývat ve venkovním výběhu, co možná nejčastěji se pásat na pastvinách.¹⁰⁰⁵

Tento požadavek se však střetává s péčí o dobrý stav půdy, kdy v tomto článku Nařízení o ekologické produkci je venkovní pobyt zvířat podmíněn dobrým stavem půdy.¹⁰⁰⁶ Počet hospodářských zvířat přebývajících na hektaru půdy musí být vhodně omezen tak, aby nedocházelo k vyčerpání a poškození půdy, ať už nadměrným znečištěním výkaly zvířat (zde je třeba dbát též omezení vstupu dusíku do půdy; o těchto limitech bude pojednáno dále), udusáním půdy, přílišným vypasením a dalšími nepříznivými vlivy.

Kromě důsledného sledování dobrých životních podmínek hospodářských zvířat je tedy v ekologickém zemědělství neméně důležité pečovat o dobrou kondici zemědělské půdy a najít vyvážený stav mezi oběma požadavky.

IV.8.2.3 Oddělení ekologické produkce od konvenční

Důležitým bodem je průkazné a jednoznačné oddělení ekologické produkce od produkce konvenční, jehož cílem je zabránit nedovoleným vstupům nebo alespoň riziko jejich výskytu co nejvíce minimalizovat. Pravidlo týkající se sousedících hospodářství, z nichž jedno hospodaří ekologicky a druhé konvenčně, uvádí ZoEZ v § 10. Ekologicky hospodařícímu zemědělci

¹⁰⁰⁴ Bod I.I přílohy II k nařízení EP a Rady (EU) č. 2018/848.

¹⁰⁰⁵ Čl. 14 odst. 1 písm. b) bod iii) nařízení Rady (ES) č. 834/2007.

¹⁰⁰⁶ Čl. 14 odst. 1 písm. b) bod iii) nařízení Rady (ES) 834/2007: „*hospodářská zvířata mají stálý přístup na otevřená prostranství, nejlépe na pastviny, kdykoli to povětrnostní podmínky a stav půdy dovolí [...]*“.

je uložena povinnost přijmout vhodná opatření minimalizující riziko škodlivých vlivů na nejnižší možnou míru. Zákon demonstrativně vyjmenovává možná opatření, jedná se o zřizování cest, větrolamů, výsadbu pásů zeleně, živých plotů a izolačních travnatých pásů.

Povolený je souběh ekologické a konvenční produkce v jednom podniku, musí se však jednat o přísně oddělené jednotky, z nichž každá má vlastní budovy, pozemky a zvířata.¹⁰⁰⁷ Dále musí být v ekologicky a konvenčně hospodařící jednotce chován jiný druh hospodářských zvířat. Stejný druh není povolen ani v případě odlišné užitkovosti, tedy např. chov skotu na maso v ekologicky hospodařící jednotce a chov skotu na mléko v konvenční.¹⁰⁰⁸

Stejně jako musí být striktně oddělena ekologická a konvenční produkce, je nutné také důsledně oddělit produkty ekologického zemědělství a produkty z přechodného období.¹⁰⁰⁹

IV.8.2.4 Kontrola

Časté kontroly jsou nedílnou součástí ekologického způsobu hospodaření. V České republice je uplatněn smíšený model kontroly,¹⁰¹⁰ kdy jsou kontroly vykonávány jak privátními pověřenými subjekty, tak státními orgány.

Ministerstvo zemědělství pověřilo výkonem kontroly dle ZoEZ čtyři privátní organizace, jimiž jsou KEZ, o. p. s., ABCERT AG organizační složka, Biokont, s. r. o. a BUREAU VERITAS CZECH REPUBLIC, spol. s r. o. Ekologický zemědělec je povinen uzavřít s některou z těchto společností smlouvu o kontrole, a to již před zahájením přechodného období. První (vstupní) kontrola totiž musí proběhnout, ještě než zemědělec podá žádost o registraci Ministerstvu zemědělství. Dále je kontrolní organizace povinna vykonat u každého registrovaného ekologického podniku jednou ročně komplexní ohlášenou kontrolu. Nadto musí kontrolní organizace provést u 10 % podniků namátkovou kontrolu, zároveň z celkového počtu kontrol musí ročně proběhnout alespoň 10 % neohlášeně. Výsledkem úspěšné

¹⁰⁰⁷ Metodický pokyn č. 9/2016. *Ministerstvo zemědělství ČR* [online]. Praha, 2016, s. 1 [cit. 20. 1. 2020].

¹⁰⁰⁸ Článek 11 nařízení Rady (ES) č. 834/2007.

¹⁰⁰⁹ Čl. 17 odst. 1 písm. d) nařízení Rady (ES) č. 834/2007.

¹⁰¹⁰ Control and enforcement. The organic control system. *European Commission* [online]. European Union, 2020 [cit. 20. 1. 2020].

kontroly je vydání osvědčení o původu bioproduktu, na jehož základě může ekologický zemědělec prodávat své produkty pod označením „bio“. Kontroly jsou úplatné, přičemž náklady nese kontrolovaný subjekt.

Do procesu kontroly ekologického zemědělství se zapojují také státní dozorové orgány, a to Ústřední kontrolní a zkušební ústav zemědělský, Státní zemědělská a potravinářská inspekce a Státní veterinární správa.¹⁰¹¹

IV.8.2.5 Přechod z konvenčního na ekologické zemědělství

Důležitým institutem ekologického zemědělství je přechodné období, které poskytuje prostor pro odstranění vlivů předchozího konvenčního hospodaření na půdu, pro ozdravení půdy a zaběhnutí procesů ekologického hospodaření.¹⁰¹² Přechodné období neboli konverze, začíná dnem doručení žádosti o registraci ekologického zemědělce na Ministerstvo zemědělství. Od této chvíle plyne období, v rámci něhož má ekologický zemědělec povinnost dodržovat všechna pravidla pro ekologické zemědělství,¹⁰¹³ produkty však nemůže prodávat pod označením bio. Produkty je však možné při splnění určitých podmínek využít, o čemž bude pojednáno níže v kapitole 4. 3. Délka přechodného období je odvislá od konkrétního produktu, např. pastviny musí být v režimu přechodného období minimálně dva roky před jejich použitím na krmení zvířat.

IV.8.3 Vybrané oblasti

Další kapitola je věnována konkrétním výšeším problematice chovu hospodářských zvířat v ekologickém zemědělství. Vzhledem k provazbám s ochranou půdy bude v kapitole rozebráno obdělávání půdy, dále bude na půdu nahlíženo jako na stanoviště pro pobyt hospodářských zvířat a v posledním bude posouzena role půdy v poskytování výživy zvířatům.

¹⁰¹¹ Ekologické zemědělství: Státní dozor. *eAGRI.cz* [online]. Ministerstvo zemědělství ČR, 2020 [cit. 20. 1. 2020].

¹⁰¹² DVORSKÝ, Jan a Jiří URBAN. *Základy ekologického zemědělství: podle nařízení Rady (ES) č. 834/2007 a nařízení Komise (ES) č. 889/2008 s příklady*. 2. vyd. Brno: ÚKZÚZ, 2014, s. 20.

¹⁰¹³ Čl. 17 odst. 1 písm. b) nařízení Rady (ES) č. 834/2007.

IV.8.3.1 Obdělávání půdy

Nedílnou součástí péče o hospodářská zvířata je zajištění dostatku vhodného krmiva a chov ve vyhovujících podmínkách. Pro získání kvalitního krmiva v potřebném množství je zásadní náležitá péče o půdu, která se mimo jiné naplňuje v podobě ochrany půdy před plevelely a vyživováním půdy prostřednictvím hnojení.

Plevele

Ačkoliv je boj s plevelely důležitým tématem také v ekologickém zemědělství, od konvenčního zemědělství se ekologické významně liší celkovým přístupem k plevelům. Běžný způsob hospodaření zdůrazňuje škodlivé vlastnosti plevelů, cílí na čistou, bezplevelnou půdu a snaží se pomocí chemických prostředků plevele zcela vyhubit.¹⁰¹⁴ Oproti tomu ekologické zemědělství vnímá plevele jako doprovodné rostliny a usiluje o najetí vhodné rovnováhy mezi oběma.¹⁰¹⁵ Odlišnosti konvenčního a ekologického způsobu regulace plevelů se názorně projevují v druhové skladbě plevelných rostlin. Zatímco na chemicky ošetřené půdě převažuje pouze několik druhů dominujících plevelů, pole obhospodařovaná ekologicky umožňují výskyt rozmanitých druhů rostlin, které si často konkurují navzájem. Cílem ekologického zemědělství tak je vytvořit pestrý porost, v němž budou vyváženě koexistovat doprovodné rostliny se silnými kulturními plodinami.¹⁰¹⁶

V ekologickém zemědělství je vyloučeno používat k regulaci plevelů herbicidy, syntetické přípravky určené k potlačení plevelných rostlin. Základním a nejdůležitějším opatřením je prevence škodlivého zaplevelení, mezi přímé metody regulace plevelů lze zařadit jejich mechanické odstranění, možná je i termická regulace nebo využití mulčování.

Preventivní opatření v rámci regulace plevelů zahrnuje správný osevní postup, který by měl podpořit konkurenceschopnost kulturní plodiny a zajistit vhodné střídání plodin tak, aby byla potlačena vždy určitá skupina plevelných rostlin. Žádoucí je také zařazovat směsi různých druhů či odrůd kulturních plodin a umožnit odplevelení půdy v meziporostním období.

¹⁰¹⁴ URBAN, ŠARAPATKA, 2003, op. cit., s. 127.

¹⁰¹⁵ DVORSKÝ, URBAN, 2014, op. cit., s. 47.

¹⁰¹⁶ URBAN, ŠARAPATKA, 2003, op. cit., s. 128.

Důležitou součástí prevence je dále zpracování půdy vedoucí k odstranění plevelů i jejich semen, vhodné hnojení zvyšující kondici a konkurenceschopnost kulturních plodin, správné setí a sázení jako tvorba silného porostu. Do preventivních opatření lze zařadit i mulčování, které kromě regulace plevelů také dodává živiny do půdy. Mulčování spočívá v rozprostření nasekaného organického materiálu na povrch půdy mimo kulturní plodiny do výše cca 5 cm. Zakrytím a zastíněním plevele je zabráněno jeho dalšímu růstu.¹⁰¹⁷

Mechanické metody využívají mechanickou sílu k vytrhávání, vyřezávání či vysekávání plevelů. Půda se mechanicky ošetřuje již v době před setím, kdy je třeba ji vhodně zorat a provést předset'ovou přípravu. Za přímé nástroje regulace plevelů pak jde označit například vláčení branami, kterým dochází k mělkému kypření půdy a ničení klíčících plevelů. Půdu kypří také plečkování, které se využívá zejména při pěstování brambor, kukuřice a řepy. Důležitá je vzdálenost mezi jednotlivými řádky plodin, tak, aby nedošlo k poškození ošetřované plodiny. K plečkování poslouží některý z mnoha typů plečky, mezi které patří například radličkové, rotační či hvězdicové plečky.

Trvalé travní porosty bývají ohroženy zejména výskytem širokolistých šťovíků. Pro ekologického zemědělce, který potřebuje dodávat kvalitní píci hospodářským zvířatům, je zásadní jejich regulace, neboť šťovíky se rychle rozšiřují a zvířata je odmítají spásat. Z hlediska prevence je klíčové použít kvalitní osivo bez přítomnosti semen jetele, pokosit případné rostliny do období květu a hnojit zdrženlivě. Nutnou součástí obhospodařování trvalých travních porostů na pastvinách by mělo být pravidelné kosení nedopasků šťovíků. Nejúčinnějším, avšak nejvíce náročným zásahem je ruční vykopávání, vypichování a vytahování rostlin, neboť kořen je třeba odstranit až do hloubky 10–15 cm.¹⁰¹⁸

Hnojení

Dle Nařízení o ekologické produkci je v rámci péče o půdu klíčové zvolit způsoby obdělávání a postupy, které zvyšují obsah organických látek v půdě, napomáhají předcházet její erozi a zvyšují stabilitu půdy a její biologickou

¹⁰¹⁷ HRUDOVÁ, Eva. *Ochrana rostlin v ekologickém zemědělství*. Brno: Mendelova univerzita v Brně, 2015, s. 47.

¹⁰¹⁸ DVORSKÝ, URBAN, 2014, op. cit., s. 51.

rozmanitost.¹⁰¹⁹ Kromě střídání plodin je úrodnost půdy zvyšována také hnojením. Mezi hlavní způsoby hnojení, které jsou v ekologickém zemědělství povoleny a žádoucí, lze zařadit hnojení statkovými hnojivy a zelené hnojení.¹⁰²⁰

Na rozdíl od konvenčního zemědělství, v rámci něhož jsou často dodávány živiny pouze rostlinám dle jejich aktuální potřeby, je v ekologickém zemědělství kladen důraz na kvalitu a úrodnost půdy. Výživa rostlin by měla být zajištěna živinami, které se v úrodné a kvalitní půdě vyskytují. Hnojení v ekologickém zemědělství má napomáhat vracení živin zpět do půdy v rámci jejich koloběhu, zvýšit biologickou aktivitu půdy, a tím zlepšit její úrodnost.¹⁰²¹

Statková hnojiva jsou základním a nejvhodnějším způsobem hnojení v ekologickém zemědělství. Zákon o hnojivech definuje statkové hnojivo takto: „*hnojivo, vznikající jako vedlejší produkt při chovu hospodářských zvířat nebo produkt při pěstování kulturních rostlin, není-li dále upravováno; za úpravu se nepovažují přirozené procesy přeměn při skladování, mechanická separace kejdry a přidávání látek snižujících ztráty živin nebo zlepšujících účinnost živin*“. Využití výkalů chovaných hospodářských zvířat ke hnojení půdy napomáhá soběstačnosti a uzavřenosti podniku a naplňuje premisu přirozeného koloběhu živin. Skladování a aplikace statkových hnojiv je dále upravena v zákoně o hnojivech a vyhlášce č. 377/2013 Sb., o skladování a způsobu používání hnojiv, ve znění pozdějších předpisů.

Principem zeleného hnojení je záměrné pěstování vhodných plodin za účelem jejich zaorání do půdy. Cílem je obohatit půdu o větší množství rychle se rozkládající organické hmoty a o rostlinné živiny, a tím zvýšit její úrodnost. Mezi plodiny využívané na zelené hnojení se řadí například luskoviny a jeteloviny, ceněné pro schopnost vázat vzdušný dusík, který se jejich prostřednictvím dostane do půdy.

Případné přihnojování je sice v rámci ekologického zemědělství dovoleno, ale pouze pokud v konkrétní situaci nepostačují výše uvedené metody. Tuto skutečnost je nutné doložit a osvědčení o nezbytnosti dodatečného hnojení uschovat. Jak uvádí čl. 3 odst. 1 Prováděcího nařízení Komise, k přihnojování

¹⁰¹⁹ Čl. 12 odst. 1 písm. a) nařízení Rady (ES) č. 834/2007.

¹⁰²⁰ Čl. 12 odst. 1 písm. b) nařízení Rady (ES) č. 834/2007.

¹⁰²¹ URBAN, ŠARAPATKA, 2003, op. cit., s. 88.

je možné využít pouze látky uvedené v příloze č. I téhož nařízení. V České republice vede Ústřední kontrolní a zkušební ústav zemědělský registr hnojících přípravků, který uvádí i hnojiva povolená pro ekologické zemědělství. Ekologicky hospodařící zemědělec si tak v případě potřeby může vyhledat v registru vhodné výrobky.¹⁰²²

Hnojení je třeba zaznamenávat v evidenci, aby bylo možné sledovat dodržení stanovených limitů pro vstup látek do půdy. Evidovat je třeba také pasivu zvířat, tj. na jakém pozemku, v jak dlouhém období a kolik kusů zvířat přebývalo. Výkaly zvířat jsou významným zdrojem živin, a proto se počítají do celkového limitu pro hnojení půdy.

IV.8.3.2 Půda jako stanoviště pro hospodářská zvířata

Pro chov hospodářských zvířat v ekologickém zemědělství je klíčová možnost poskytnout jim dostatečný pohyb ve venkovním prostředí. Nařízení o ekologické produkci uvádí zajištění pravidelného pohybu zvířat a jejich přístupu na otevřená prostranství jako jedny ze zásad zemědělské produkce.¹⁰²³ Pravidlo je dále vyjádřeno v čl. 14 odst. 1 písm. b) bodu iii), dle kterého musí mít hospodářská zvířata stálý přístup na otevřená prostranství, kdykoliv to povětrnostní podmínky a stav půdy dovolí.

Pokud mají být hospodářská zvířata ustájena, uvádí předpisy velké množství požadavků na parametry stájí, jejichž naplnění zajistí dostatečnou životní pohodu zvířat.¹⁰²⁴ Problematika stájí je významně provázána na stavební právo, touto oblastí se však kapitola z důvodu jejího rozsahu dále nezabývá.

Čl. 10 Prováděcího nařízení Komise obsahuje základní požadavky na ustájení zvířat. Ve druhém odstavci uvádí, že ustájení není nezbytné v oblastech s vhodnými podmínkami, kde mohou zvířata přebývat trvale venku. Kapitola se nadále bude zabývat právě venkovním ustájením hospodářských zvířat, neboť to má významnější dopad na jakost zemědělské půdy.

Trvalý venkovní pobyt zvířat je limitován vhodnými povětrnostními podmínkami a stavem půdy. Z hlediska povětrnostních podmínek je nutné vybrat

¹⁰²² Registr je dostupný z: <http://eagri.cz/public/web/ukzuz/portal/hnojiva-a-puda/hnojiva/registr-hnojiv.html>

¹⁰²³ Čl. 5 písm. l) nařízení Rady (ES) č. 834/2007.

¹⁰²⁴ Například požadavky na topení, tepelnou izolaci, větrání, přístup denního světla, minimální plocha na jedno zvíře a další.

odolné plemeno zvířete a zajistit na místě pobytu ochranu před nepříznivými vlivy počasí. Dosavadní předpisy výslovně neuvádí nutnost zbudovat zvířatům přístřešek a tento požadavek je spíše implicitně obsažen v potřebě zajistit zvířatům vysokou životní pohodu. Nicméně Nové nařízení potřebu úkrytu jednoznačně uvádí, a to v příloze II., bodu 1. 6. 2., kde jsou obsaženy bližší pravidla chovu hospodářských zvířat: „*Ustájení hospodářských zvířat v budovách není povinné v oblastech s přírodnými podnebnými podmínkami, které zvířatům umožňují žít venku. Zvířata mají mít v takových případech přístup do přístřešků nebo zastíněných oblastí, které je chrání před nepříznivými povětrnostními podmínkami.*“ Přístřešky nemají předepsanou podobu, záleží na konkrétních podmínkách dané ekofarmy. Stavba přístřešku nemusí být stavbou v právním slova smyslu, využívány bývají demontovatelné přístřešky, pergoly vytvářející stín, balíky sena naskládané do stěny tvořící závětrí. Pokud je zvířatům poskytnuta dostatečná ochrana v přírodním úkrytu, např. prostřednictvím stromů, křovisek nebo remízku, není zbudování přístřešku při venkovním chovu nutné. Požadavek ochrany hospodářských zvířat při venkovním ustájení nalezneme i v zákoně č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, ve znění pozdějších předpisů. Jeho § 12a odst. 4 obsahuje požadavek na zajištění přiměřené ochrany venku chovaných zvířat před predátory, nepřízní počasí a zdravotními riziky.¹⁰²⁵

Při venkovním ustájení zvířat je třeba dbát omezení vyplývajících jak z nároků zvířat, tak z potřeb půdy. Ekologické zemědělství obecně předpokládá nižší počet zvířat na hektar půdy, což napomáhá dobrému stavu obou. U zvířat je zmírněn stres a tlak škůdců a chorob, v krajině se zvyšuje biodiverzita, půda je méně ohrožena erozí a zhuťňováním.¹⁰²⁶ Důležité je dbát limitů plynoucích z požadavků tzv. nitrátové směrnice (91/676/EHS), vyjádřených v příloze IV. Prováděcího nařízení Komise. Maximální množství zvířat na hektar zemědělské půdy je odvozeno od limitu 170 kg N/ha⁻¹ půdy ročně, což odpovídá např. 2–5 kusům skotu (dle jejich stáří). Kromě limitů dusíku je třeba počet zvířat také přizpůsobit stavu půdy tak, aby nedocházelo k nadměrnému udusávání, zhuťňování, erozi či znečištění půdy.¹⁰²⁷

¹⁰²⁵ § 12a odst. 4 zákona č. 246/1992 Sb.: „*Hospodářským zvířatům, která nejsou chována v budovách, se poskytuje přiměřená ochrana před nepříznivými povětrnostními podmínkami, predátory a riziky ohrožujícími jejich zdraví.*“

¹⁰²⁶ DVORSKÝ, URBAN, 2014, op. cit., s. 34.

¹⁰²⁷ Čl. 14 odst. 1 písm. b) bod iv. nařízení Rady (ES) č. 834/2007.

IV.8.3.3 Půda jako zdroj výživy zvířat

Krmiva v ekologickém zemědělství by měla být v co největší míře vypěstována na vlastní zemědělské půdě tak, aby byl podpořen přirozený koloběh látek ve složkách přírody: půda – rostliny – zvířata. Současné znění Prováděcího nařízení Komise vyžaduje minimálně 60 % vlastního krmiva pro býložravce, u prasat a drůbeže je limit stanoven na 20 %. Ustanovení však obsahuje možnost získat krmivo od ekologických zemědělců v totéž regionu, pokud je neproveditelné naplnit limity z vlastních zdrojů.¹⁰²⁸ Je tedy kladen důraz na udržitelné využívání místně organizovaných zemědělských systémů.¹⁰²⁹

Nutnost získávání vlastního krmiva bude do budoucna akcentována, Nové nařízení počítá se zvýšením limitu vlastního krmiva pro býložravce na 70 % (s účinností od 1. 1. 2023¹⁰³⁰), pro prasata a drůbež by se měla hranice posunout na 30 %.

Požadavky na krmiva

Kromě výše zmíněné nutnosti vlastní produkce se na krmiva hospodářských zvířat vztahují další požadavky. Pro býložravce je prospěšné zkrmování objemného krmiva, proto musí minimálně 60 % sušiny v denní krmné dávce pocházet z objemné píce (čerstvé, sušené či silážované).

Zvířatům je dále možné zkrmovat produkty z přechodného období. Dle platné právní úpravy je možné tyto zařadit až do výše 30 % krmného receptu, ovšem pokud se jedná o krmivo z vlastního podniku, dovoleno je zvýšení limitu na 100 %. Nové nařízení přinese zpřísnění prvního limitu z 30 na 25 %. Výše zmíněné procentuální podíly se týkají krmiva z druhého roku přechodného období podniku. Zkrmovat je však dovoleno i píci z prvního roku přechodného období, a to při splnění dalších podmínek. Jedná se o sklizeň z pozemků na trvalých travních porostech, pozemků s víceletými pícevinami či bílkovinnými plodinami, tyto pozemky musí patřit k danému podniku a být ekologicky obdělávané, ovšem v předchozích pěti letech tomu tak nebylo (tj. jedná se o pozemky nově získané a zařazené do ekologického způsobu hospodaření).

¹⁰²⁸ Čl. 19 odst. 1 a 2 nařízení Komise (ES) č. 889/2008.

¹⁰²⁹ Bod 11 preambule nařízení Rady (ES) č. 834/2007.

¹⁰³⁰ 1.9.1.1 písm. a) přílohy II nařízení EP a Rady (EU) č. 2018/848.

V mimořádných případech je možné využít pro výživu hospodářských zvířat krmivo, které nebylo vypěstováno na ekologicky obhospodařované půdě. Prováděcí nařízení Komise v čl. 47 písm. c) umožňuje orgánu členského státu, aby povolil dočasné použití konvenčních krmiv, pokud dojde vlivem katastrofické události k nedostatku ekologického krmiva. Jako příklady situací jsou uvedeny výjimečné meteorologické podmínky, vzplanutí nakažlivých chorob, kontaminace toxickými látkami nebo působení ohně. V podmínkách České republiky uděluje výjimku Ministerstvo zemědělství na žádost zemědělce, jak uvádí § 9 odst. 1 ZoEZ. Výjimky na použití objemných konvenčních krmiv bývají v posledních letech udělovány zejména v horkých a suchých letních obdobích. V roce 2017, 2018 i 2019 vyhlásilo Ministerstvo zemědělství osvobození od nutnosti dokládat místo a druh katastrofy, neboť situace sucha byla nesporná. O výjimku bylo však stále nutné zažádat (tj. nebyla udělována plošně) a žadatel byl povinen uvést potřebné informace o situaci na jeho farmě.¹⁰³¹ V roce 2018 bylo udělování výjimek rozšířeno také na jádrná krmiva, neboť kombinace dlouho přetrvávajících vysokých teplot a zároveň nedostatku srážek zapříčinila významné ztráty v produkci píce.¹⁰³²

Pozemky s trvalými travními porosty

Pastva je základním a nejdůležitějším způsobem výživy zvířat. Pozemky s trvalými travními porosty mohou být využity spásáním, kosením nebo využívány střídavě.

Je-li trvalý travní porost od začátku obrůstání celosezonně spásán, lze hovořit o permanentní pastvě. Naopak polointenzivní pastevní systémy počítají se střídáním pastvy a kosení, čímž jsou odstraněny nevýhody kontinuálního spásání porostu. Střídavé využití porostu omezuje poškození drnu skotem a zvyšuje vytrvalost porostu, neboť je mu před skosením umožněno více vzrůst a vytvořit si zásobní látky. Posečenou píci lze vysušit na seno či ji zakonzervovat silážováním.¹⁰³³

¹⁰³¹ Výjimky pro použití konvenčních objemných krmiv v ekologickém zemědělství v roce 2017. *Ministerstvo zemědělství* [online]. 2017 [cit. 20. 1. 2020].

¹⁰³² Sucho 2018 – doplnění informace ohledně katastrofické události. *Ministerstvo zemědělství* [online]. 2018 [cit. 20. 1. 2020].

¹⁰³³ DVORSKÝ, URBAN, 2014, op. cit., s. 53.

Ačkoliv se zvířata chovaná v rámci ekologického zemědělství musí pást na ekologicky obdělávaných pozemcích, Prováděcí nařízení Komise umožňuje využít i pozemky konvenční. Dle čl. 17 odst. 3 se mohou ekologicky chovaná zvířata pást na běžných pozemcích za podmíněk, že tyto pozemky nebyly v předchozích třech letech ošetřeny látkou nepovolenou pro EZ, a dále, že zvířata běžně se pasoucí na těchto pozemcích nepocházejí z intenzivního chovu. Prodej produktů jako bioproduktů je poté podmíněn doložením důsledného oddělení ekologických a konvenčních zvířat.

Zvířata z konvenčního chovu naopak mohou po omezenou dobu v roce využívat ekologické pastviny. Musí se však jednat opět o zvířata nepocházející z velkochovu, další podmínkou je, že tato zvířata nejsou s ekologickými zvířaty současně na pastvině. Zde je Prováděcí nařízení Komise doplněno pravidlem ZoEZ, který v § 14 odst. 1 udává, že omezenou dobou, po kterou je dle nařízení možné pást běžná zvířata na ekologických pastvinách, je doba nejvýše 90 dnů během kalendářního roku.

IV.8.4 Praktický příklad

V následující kapitole budou shrnuty teoretické poznatky v oblasti propojenosti obdělávání půdy a chovu hospodářských zvířat v ekologickém zemědělství, přičemž budou demonstrovány na příkladu pastevního roku ekofarmy v jižních Čechách, kterou autorka kapitoly při zpracování kontaktovala. Ekofarma se zabývá chovem skotu bez tržní produkce mléka, tedy masného skotu. Vzhledem ke zvolenému plemenu skotu a podnebným podmínkám jsou zvířata chována v průběhu celého roku na pastvě.

Aktivní pastevní období probíhá na dané farmě od podzimu do jara, většinou cca od dubna do října. V dubnu jsou na zelené pastviny přivedeny krávy s dvouměsíčními telaty, přičemž býk je za nimi připuštěn v květnu.

V letním období je klíčové zajistit zvířatům na pastvině stín, neboť přímé sluneční záření a vysoké teploty působí nepříznivě na pohodu skotu. Proto, jak již bylo zmíněno výše v této kapitole, pokud není pastvina alespoň zčásti zastíněna přírodně, je třeba stín vytvořit uměle pomocí přístřešku. Pro welfare zvířat je dále nezbytný stálý přístup k dostatečnému množství čerstvé vody. Pastviny je vhodné i v letním období střídat tak, aby nedošlo

k nadměrnému vypasení porostu v situaci, kdy je půda vyčerpána horkem a suchem, zároveň aby byla skotu zajištěna kvalitní píce v dostatečném množství.

Na přelomu léta a podzimu (v srpnu a září) nabývá přístup k dostatečnému množství píce a její kvalita na ještě větší důležitosti. Skot si totiž musí vytvořit energetické zásoby na zimu, kterou bude trávit ve venkovním prostředí.

Zimní období snáší odolná plemena skotu dobře, nicméně zvířatům vadí průvan a vlhkost. Proto je třeba vytvořit vhodné prostředí, ve kterém bude skot těchto nepříjemných vlivů ušetřen. Ekologicky hospodařící zemědělec obecně má na výběr mezi dvěma typy zimování, vnitřním zimovištěm a přezimováním na pastvině. Vnitřní zimoviště bývá využíváno v intenzivnějších chovech, neboť je na něj třeba vynaložit větší náklady, ty jsou však vyváženy pozitivy v podobě vyššího výnosu a lepší manipulace se zvířaty. Také je více chráněno krmivo a napajedla před nepřízní počasí a mrazem.

Přezimování venku je beznákladové, nicméně i tento způsob chovu má svá negativa. Zemědělec má nad skotem menší kontrolu, rizikové může být především telení v období mrazu, dochází taktéž k degradaci půdy na pastvině. Z tohoto důvodu je vhodné vyčlenit zvířatům na zimní období část pastviny, jež bude na jaře zcela rekultivována. Příhodné je také umístit krmíště, napajedlo a ložiště do odlišných částí pastviny, aby nedocházelo k nadměrné koncentraci zvířat v jednom místě a tím ke značné degradaci půdy.

Na jaře je vhodné pastviny upravit pomocí vláčení nebo smykování, možné je také učinit přísev. Smykováním se urovná povrch půdy a rozhrnu se výkaly, vláčení prokypří svrchní vrstvu půdy. Od dubna, kdy z půdy vzchází čerstvá zelená píce, začíná nová pastevní sezóna.

IV.8.5 Dílčí závěr

V kapitole byl sledován vztah půdy a chovu hospodářských zvířat v ekologickém zemědělství. Bylo zjištěno, že v právní úpravě ekologického zemědělství dominují unijní předpisy, které tvoří základ pravidel ekologického zemědělství. Tuzemský zákon o ekologickém zemědělství pouze doplňuje unijní pravidla.

Již v začátku kapitoly bylo postulováno, že půda a chov zvířat jsou významně propojené složky a v ideálním případě by ekologický chov hospodářských

zvířat nenavázaný na zemědělskou půdu ani neměl existovat. Jednou ze zásad ekologického zemědělství je snaha o udržitelné hospodářství využívající místní obnovitelné zdroje a podporující přirozený koloběh látek v přírodě. I při chovu hospodářských zvířat, v němž je kladen velký důraz na jejich dobré životní podmínky, je dbáno také o ochranu a správnou péči o půdu.

Při obdělávání půdy je nutné vyhnout se jejímu chemickému ošetrování, a především využívat preventivní metody, v případě výskytu škůdců poté metody mechanické. Hnojení, jako součást péče o půdu, by mělo být v ekologickém zemědělství prováděno především prostřednictvím vlastních statkových hnojiv a popřípadě zeleným hnojením.

Jako zásadní prvek welfare zvířat byl identifikován volný venkovní pohyb. Hospodářská zvířata musí mít co nejvíce přístup na otevřená prostranství a na pastviny. Pokud jsou zvířata chována ve stáji, je nutné taktéž dodržet požadavek volného pohybu, navíc stáj je potřeba zbudovat tak, aby zvířatům poskytovala komfort a životní pohodu. Zvířata však mohou pobývat také celoročně ve venkovním prostředí. V takovém případě součást welfare tvoří úkryt před nepříznivými vlivy počasí, a to buď přírodní, nebo zbudovaný formou přístřešku. Počet zvířat na pastvině musí být přizpůsoben stavu půdy tak, aby nedocházelo k jejímu ničení. Zároveň je třeba naplnit požadavky předpisů o vstupu dusíku do půdy a omezit počet zvířat na hektar půdy dle limitů.

Půda slouží také jako prostředek výživy zvířat. Bylo zjištěno, že hospodářská zvířata musí být krmena dostatečným množstvím objemného krmiva, které může být v podobě sušené (seno), konzervované (siláž), nicméně nejvhodnější je konzumace čerstvé píce. Proto je kladen důraz na co nejčastější pobyt zvířat na pastvě umožňující jejich přirozené chování, jímž je klidné a pomalé průběžné spásání píce. Při pasení zvířat je důležité zvolit takový pastevní systém, který bude podporovat růst kvalitní a výživné píce, a zároveň při kterém nebude půda příliš ničena a vyčerpávána. V duchu komplexního a k životnímu prostředí šetrného přístupu, kterým se ekologické zemědělství vyznačuje, tak budou zvířata žít v dobrých životních podmínkách na zdravé a úrodné půdě.

ZÁVĚRY

Komplexnost vlivů, kterým je půda vystavena v souvislosti s rozmanitostí funkcí, které plní, má plnit nebo by měla plnit, jde ruku v ruce s uvědoměním si jejího významu a nezbytnosti odpovídající právní regulace. Východiskem pro hodnocení právní úpravy *de lege lata* i pro návrhy *de lege ferenda* jsou vědecká fakta, která dokládají rostoucí míru degradace půdy na straně jedné a její nezastupitelnou roli ve hře o život na planetě Zemi na straně druhé. Jak již bylo citováno v úvodu, *žijeme na půdě a z půdy*,¹⁰³⁴ ale nedoceňujeme její význam a podceňujeme potřebu její právní ochrany. Důvod je prostý a lze jej demonstrovat na české právní úpravě ekologické újmy. Ta je v případě půdy definována jako „nepříznivá měřitelná změna půdy nebo měřitelné zhoršení jejích funkcí v důsledku znečištění, která představuje závažné riziko nepříznivého vlivu na lidské zdraví v důsledku přímého nebo nepřímého zavedení látek, přípravků, organismů nebo mikroorganismů na zemský povrch nebo pod něj.“¹⁰³⁵ Degradace půdy sama o sobě k naplnění uvedené definice nestačí, pokud nemá bezprostřední navíc dostatečně závažný dopad na lidské zdraví.

Autoři monografie si uvědomili, že půda, její udržitelné využívání a účinná ochrana v právní vztazích velice často v právní debatě ustupuje do pozadí soukromoprávním otázkám výkonu vlastnických a užívacích práv a jejich regulace, resp. regulace jejich přiměřeného omezování. Proto není půda oddělována od jejího pozemkověprávního uchopení. Naopak je zdůrazněn význam pozemkového práva jako právní disciplíny, která se věnuje environmentálnímu rozměru pozemků, tedy půd, v právu ještě před uchopením životního prostředí jako samostatného svébytného předmětu právních vztahů a jejich regulace.¹⁰³⁶

¹⁰³⁴ Atlas půdy. Fakta a čísla o zemi, půdě a životě. *Cz.boell.org* [online]. Heinrich-Böll-Stiftung a Glopolis, 2018. Dostupné z: https://cz.boell.org/sites/default/files/atlas_pudy_digitalni.pdf

¹⁰³⁵ Viz § 2 písm. a) bod 3. zákona č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmy a její nápravě a o změně některých zákonů.

¹⁰³⁶ PRŮCHOVÁ, Ivana. Právo životního prostředí a pozemkové právo v hledáčku uplynulých (padesáti) let... a trochu i z pohledu budoucí perspektivy. In: *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2019, XXVII, zvláštní číslo, s. 139–154.

Specifika půdy vymezené v úvodu této monografie se odráží v právní regulaci a prostředcích, které byly kriticky analyzovány a hodnoceny v jednotlivých kapitolách.

Jak konstatuje v první kapitole Vomáčka, půda je přírodním bohatstvím každého státu, včetně České republiky, i proto se státy „úspěšně“ brání výraznější mezinárodní či nadnárodní regulaci. Ochrana půdy je veřejným zájmem, který ústavodárce podepřel závazkem státu dbát o jeho šetrné využívání. Zakotvení tohoto závazku zapovídá snižování úrovně ochrany půdy, kterou nadto nelze omezovat pouze na základní ochranu ve smyslu zachování ve smyslu pouhého minima k přežití, ale je nutné zajistit její zvelebování a racionální využívání. Zároveň Vomáčka doplňuje, že ochrana půdy není absolutní a je nutné ji vážit s jinými veřejnými a soukromými zájmy. V důsledku toho jsou orgány veřejné správy povolány nalézat a řádně zdůvodňovat vyvážená a spravedlivá řešení, která budou společností a zejména dotčeným vlastníky pozemků akceptována. Význam ústavní roviny zakotvení ochrany půdy podporují také slova Pavloviče v druhé kapitole, která doplňuje historický pozemkověprávní podtext vedoucí k ústavní ochraně půdy. Přestože by se mohlo zdát, že stát vede k takovému kroku environmentální tlak, autor dochází k závěru, že k ústavní ochraně vedly především strategické úvahy týkající se národního hospodářství a mj. požadavek zajištění potravinové bezpečnosti, jehož naplnění by při vnímání půdy jako pouhého zboží, přesněji kapitálu „zatíženého“ volným pohybem v rámci Evropské unie nemohlo být zaručeno. I přes rozmanité motivy ústavodárce je poskytnutí ochrany půdě na ústavní rovině jedním z klíčů k udržitelnější normotvorbě. Ústavní zakotvení ochrany půdy jako národního přírodního bohatství však nevylučuje snahy o její regulaci na nadnárodní úrovni. Vomáčka přináší i argumenty, kterými lze lehce rozporovat absenci přeshraničního či mezinárodního rozměru ochrany půdy, který patří mezi hlavní důvody, proč se ani na úrovni Evropské unie zatím nepodařilo přijmout právní rámec k ochraně půdy. Patří sem snižující se biologická rozmanitost půdy, desertifikace, sekvestrace uhlíku. Nepřijetí rámcové směrnice o půdě nakonec vedlo k hledání jiných řešení a nástrojů regulace.

Další tři kapitoly potvrzují význam informací o půdě, resp. pozemcích, jak pro stát v souvislosti s výkonem veřejné moci, tak pro vlastníky a její

uživatelé. Průchová kvituje logické a věcně právní nastavení údajů evidovaných v katastru nemovitostí. Otevírá však současně otázku, zda v dnešní digitální době, by nemohl a neměl katastr nemovitostí být veřejným interaktivním seznam, který poskytuje k zajištění řádné péče o pozemky ucelené informace o současném i budoucím právním stavu pozemku jednotlivě i v souvislostech okolního prostředí. Snopková doplňuje také význam institutu revize katastru nemovitostí pro jeho úplnost a aktuálnost a ochranu půdy za předpokladu, že je provádění revize v souladu se zásadou spolupráce všech dotčených subjektů současně provázáno s rozhodováním v pochybnostech a případnou nápravou stavu jak v systému evidence, tak v samotném území. Dostatek informací o půdě nejen k její ochraně, ale rovněž k ochraně osob ji využívajících, nakonec podtrhuje Vícha svými kritickými závěry k nastavení podmínek provádění průzkumu půdy z důvodu stanovení limitů jeho potenciálního využití.

Zakotvení ústavní ochrany půdy, resp. přírodního bohatství státu a uvědomělé shromažďování a využívání informací o území státu, lze považovat za základ pro efektivní plánování a rozhodování o využití území. Právní nástroje územního plánování a rozhodování, jejich správné nastavení a řádná aplikace by měly umožnit udržitelný rozvoj zájmů veřejných i soukromých v území. Hak konstatuje, že zákonodárce sice právně zakotvil zásady ochrany půdy, které mají být v procesech územního plánování a rozhodování respektovány, ale současně nastavil a opakovaně (pře)nastavuje velmi nedůsledně systém výjimek z této ochrany. Význam procesu územního plánování spolu s posouzením vlivů jeho výsledků na životní prostředí je nenahraditelný. Důkladné, objektivní a racionální zdůvodnění přijatého řešení využití půdy (území) v této fázi se jeví alfou omegou pro udržitelné a únosné využívání území k zástavbě, což potvrzuje i Bahýľ, který poukazuje na textaci relevantního ustanovení v právním řádu České republiky a jeho dílčí změny. K tomu vzápětí dodává, že i když tyto změny mohly snížit míru ochrany půdy, nelze přehlédnout zásadní výzvu, kterou přináší návrh rekodifikace veřejného stavebního práva naprosto popírající dodnes všeobecně známé a sdílené cíle a úkoly územního plánování. Obdobný závěr lze vyčíst i z kapitoly Peringera, který se zabýval zvláštní formou zpracování územního plánu právě s ohledem na zvláštní přírodní hodnoty území dané obce a nutnost

efektivního vyvážení různorodých zájmů. Úvahy o procesní stránce rozhodování o změnách územích, při nichž půda musí ustoupit jiným potřebám a zájmům společnosti, s připomenutím provázanosti s procesními postupy veřejného stavebního práva, doplnil v další kapitole Židek. Veřejné zájmy na různorodé využití půdy však nejsou neměnné, ani jednou schválený územní plán předpokládající výstavbu v určité lokalitě, ani pravomocné rozhodnutí o vyvlastnění předpokládající realizaci veřejně prospěšného opatření. Změny územního plánu podle Vomáčky představují vždy větší či menší zásah do právní jistoty dotčených subjektů, a proto je nezbytné se v procesu územního plánování i následného rozhodování o odnětí půdy důsledně vypořádat s ochranou legitimního očekávání vlastníků, i když je změna vedena veřejným zájmem na ochranu půdy. Nevyhnutelnost záboru půdy k realizaci jiných zájmů pak znamená nutnost nastavit a posoudit právní prostředky k nakládání s půdou v jejich průběhu. Weissová na příkladu těžby nerostů konstatuje existenci právních prostředků, které mají alespoň minimalizovat negativní důsledky pro půdu z toho plynoucí. Navíc zakotvují povinnost sanace takto zasaženého území a návrat půdy.

Výstavba či těžba představují činnosti člověka, které pro půdu znamenají další degradaci, jsou v dnešní lidské společnosti nevyhnutelné a zákonodárce musí reflektovat, jak zájmy na rozvoji blahobytu společnosti, tak zájmy na kvalitě prostředí. Ne vždy dostatečné nastavení právních podmínek kvantitativní ochrany pak umocňuje degradaci zmenšujícího se množství půdy jejím nesprávným obhospodařováním a vykořisťováním. Její mimoprodukční, ale i produkční funkce jsou narušovány. Schopnost obnovy vlastností degradované půdy je dlouhodobý proces daný resiliencí půdy, má však své limity. Autoři v třetí a čtvrté části poukázali na fakt, že ačkoliv se na ochranu půdy zaměřuje řada politických strategických dokumentů z různých oblastí (klimatická, zemědělská, obchodní, atd.) i úrovní (mezinárodní, evropská, národní), výsledná právně vymahatelná opatření stále výrazně absentují.

V části třetí nejprve Křížová s Müllerovou předložily závěry zprávy Mezivládního panelu pro změnu klimatu o půdě a klimatu, podle kterých existují závažné souvislosti mezi způsobem obhospodařování půdy a klimatickými změnami. Půdu ohrožuje eroze, přirozený proces umocněný nesprávným zemědělským a lesním hospodařením. Půda je přirozeným

úložištěm uhlíku, pokud se zvýší její kvalita, zvýší se i její schopnost ukládat další uhlík, a naopak. Půda je zásobárnou vody v krajině, pokud obsahuje organickou hmotu. Půda kontaminovaná neplní ani jednu z výše uvedených funkcí, naopak může být vystavena další degradaci. Zvláště když chybí právní úprava nebo je neodpovídající aplikační praxe. Toto shrnutí závěrů části třetí je nutné rozvést o několik dalších postřehů z jejích jednotlivých kapitol. Michalovič s Grešovou našli na mezinárodní a evropské úrovni právní regulace dostatek vhodných nástrojů umožňujících vyšší sekvestraci uhlíku v půdě, přestože existují mezery v jejich lepší uplatnitelnosti či vyšší motivační funkci. Oproti tomu Křížová s Müllerovou se zaměřily na analýzu národních koncepčních nástrojů. Ty by měly zefektivnit ochranu půdy v České republice v souvislosti s klimatickou změnou. Autorky při zhodnocení těchto nástrojů dospěly k závěru, že se zvyšující se mírou podrobnosti se snižuje míra určitosti a závaznosti jimi předpokládané právní regulace. Uvedené následně demonstrovaly na případě právní regulace ochrany půdy před erozí, která v České republice ohrožuje více než polovinu rozlohy zemědělské půdy, a která přes několikaletou snahu Ministerstva životního prostředí nebyla přijata a představuje tak zásadní mezeru k účinné obecné ochraně půdy před tímto degradačním vlivem. Jak nedostatečně je v českém právním řádu řešena problematika eroze, potvrdily i závěry Chyby v navazující kapitole, která se věnuje nesnadnému uchopení a regulaci eroze práva z důvodu přírodních zákonitostí. Absenci proveditelné právní úpravy ochrany půdy proti erozi shledal také Jakl, přestože svoji pozornost věnoval organické hmoty v půdě, jejíž ochrana je roztržštěná v široké škále právních předpisů. Nadto se s Čerňanovou shodli na tom, že odmítnutý návrh rámcové směrnice o ochraně půdy na úrovni Evropské unie by znamenal pro ochranu kvality půdy a obnovení jejích funkcí minimálně další stimul pro členské státy zabývat se těmito otázkami, i když jen v rovině navrhovaného společného postupu. To platí zvláště pro případy, kdy se faktická náprava závadného stavu na půdě jeví jako problematická, což dokládá Čerňanová příkladem nemožností určit původce znečištění či Huneš příkladem neprokázání míry kontaminace umožňující uložení její nápravy.

V části čtvrté byly diskutovány další vlivy různých způsobů zemědělského hospodaření na půdu a související biodiverzitu. Zemědělství je multifunkční

činností, jehož hlavní úlohou je sice produkce potravin, ale současně má vliv na životní prostředí, ráz krajiny či sociální rozvoj venkova. To vše staví zemědělské hospodaření do specifického postavení i ve vztahu k půdě, což naznačili autoři již v předchozích částech této publikace. Zemědělské systémy se vyvíjely v průběhu několika tisíc let. V současné době je zemědělství charakterizováno jako převážně intenzivní (konvenční, průmyslové) orientované na maximalizaci produkce s masivním využitím těžké techniky a chemických látek. Negativní důsledky intenzivního zemědělství a důvody pro změny jsou dostatečně rozebrány v odborné literatuře.¹⁰³⁷ V souvisejících kapitolách Chaloupková nejprve popsala strukturu zemědělských subjektů v České republice a zdůraznila jejich specifickou a význam pro uchopení problémů a formulaci návrhů jejich řešení, pokud jde o ochranu půdy i další složky životního prostředí ve vazbě na intenzivní zemědělské hospodaření obecně. Spolu s Komárovou pak předložily relativně ucelený náhled na právní regulaci ochrany a obnovy zemědělské krajiny respektující její pestrost z důvodu zachování biodiverzity. Doležalová k tomu doplnila právní podmínky a překážky pro rozvoj agrolesnických systémů, které jsou dalším způsobem omezení negativních vlivů monokulturního zemědělství.

Rozmanitost přírody v zemědělské krajině a tím i půda (nicméně platí to i v opačném pořadí) je výrazně ohrožena i zmíněnou chemizací zemědělství, což dokládají Tkáčiková s Rashevou i Mrkývková. Chemizace zemědělství v čele s používáním pesticidů dospěla do stádia, kdy již nevede ke zvyšování produkce, ale naopak ke kontaminaci a vyčerpání půdy a úbytku nezbytné podmínky přírody a zemědělství – hmyzu, a zvláště včel. Všechny uvedené autorky shledávají jen velmi malý posun jak v přijímání opatření restriktivního charakteru, tak ve formulování, zakotvení a prosazování alternativních postupů nebo využívání nástrojů prevenčního, např. informačního, charakteru. Právní aspekty výsadby vinohradů a provozování vinohradnictví v České republice a na Slovensku představené Máčajem nebo právní souvislosti udržování travních porostů na pozemcích nastíněné Procházkovou dokreslily význam vybraných způsobů zemědělského hospodaření pro ochranu půdy a biodiverzitu. V poslední kapitole nabídla

¹⁰³⁷ Např. ŠARAPATKA, Bořivoj a kol. *Agroekologie – východiska pro udržitelné zemědělské hospodaření*. Olomouc: Bioinstitut, o. p. s., 2010.

Sedláčková analýzu ekologického zemědělství provázaného s živočišnou produkcí, dobrovolného, avšak právem regulovaného nástroje, který představuje jedno z řešení pro udržitelné hospodaření nejen s půdou, ale s celým agroekosystémem.

Autoři se svými závěry přidávají k výzvě, která apeluje na překonání resortního přístupu k využívání půdy a důsledné uplatňování principu udržitelného rozvoje při vytváření koncepčních dokumentů na státní i místní úrovni. Tváří v tvář hrozbě následků změn klimatu ani nepřipadá v úvahu jiný přístup, chceme-li do budoucna zachovat svoji půdu, ale i vše ostatní. Ochrana půdy se neobejde bez efektivních nástrojů, které poskytuje právo. Tyto nástroje však nemohou být obsahově vyprazdňovány a jen slepě následovat politické preference, kterým chybí dlouhodobá vize. Nesmí také ustrnout v minulosti, ale musí vycházet ze současného vědeckého poznání i možností, které nabízí moderní technologie. Musí být doplněny o investice do technologických inovací, a naopak účinně zamezovat nerozumným záborům cenné zemědělské půdy, které se nesmí ekonomicky vyplácet. Právní ochranu půdy je rovněž nezbytné spojit se vzděláváním široké veřejnosti a podporou sdílení příkladů dobré praxe. Jedině tak bude půda hodnotou, která přetrvá a o jejíž ochranu bude mít smysl usilovat. Slovy básníka: „*Já a moje orná země jsme jako dlaně k dlani, dokud ona vlídná ke mně a já dobrý na ni*“.¹⁰³⁸

¹⁰³⁸ SLÁDEK, Josef Václav. Já a moje orná půda... *Selské písně a české znělky*. Praha: J. Otto, 1890, s. 8.

SUMMARY

The publication „Soil in Legal Relations – Current Issues“ is divided into four comprehensive interrelated sections.

The first part of the publication focuses on the question of the importance of constitutional, respectively international and European legislation, on soil protection. The constitutional level of soil protection seems to be easy to understand because the soil is considered the national natural wealth of every country. In contrast, the question then arises as to why it would be appropriate to regulate at least some aspects of soil protection at an international or European level, and what does brake such regulation. First part of this publication is also devoted to the issue of collecting, registering and updating the information which are or should be available to the state and owners and users of such land about the soil, for effective and informed decision-making.

The issues of efficient and sustainable use of the territory of the state concerning the diversity of private and public interests, whose connection within the land is unquestionable, is the subject of the following part of the publication. The authors gradually raise many following questions about how the sustainable use of the state's territory is ensured, topics about ensuring the building the territory up as planned and considered about the final, although the insufficiently apparent, amount of „living“ soil. Then the question how to balance the protection of property rights to land and last but not least, how to ensure that interventions in the soil environment are to be minimized, in case the intervention is necessary.

Part three and four of the publication focus on the well-known fact that the soil degrades, except for building the land up, it loses its productive and non-productive qualities. Efforts to maximize production and profit, regardless of other soil ecosystem linkages, are becoming a significant obstacle to combating climate change. Unsustainable land use leads to land depletion, loss of fertility, reduced production and increased further degradation to achieve the required quantity of production, which has other negative consequences. Therefore, the third part of the publication comprehends

soil as a component of the environment and its functions in the general context of climate change and in the political and legal framework that influences the way it is managed. Subsequently, in the fourth part, the authors deal with the agricultural management itself, whose current form is unsustainable from the long-term point of view.

This publication is based on the legislation effective on 1 February 2020, unless otherwise stated.

LITERATURA A DALŠÍ POUŽITÉ ZDROJE

Odborná literatura

Knihy

- BAHÝŤOVÁ, Lenka a kol. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde, 2010, 1536 s. ISBN 978-80-7201-814-7.
- BAUDYŠ, Petr. *Katastrální zákon. Komentář*. 1. vyd. C. H. Beck, 2014, 421 s. ISBN 978-80-7400-525-1.
- BIČÍK, Ivan a Vít JANČÁK. *Transformační procesy v českém zemědělství po roce 1990*. Praha: Univerzita Karlova, Přírodovědecká fakulta, 2005, 103 s. ISBN 80-86561-19-4.
- BRANIŠ, Martin. *Základy ekologie a ochrany životního prostředí*. 2. vyd. Praha: nakladatelství Informatorium, spol., s r. o., 1999, 169 s. ISBN 80-86073-52-1.
- CEJPEK MUSILOVÁ, Hana. *Environmentální aspekty podnikání v zemědělství v kontextu pravidel podmíněnosti*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2016, 131 s., Spisy Právnické fakulty MU (řada teoretická), č. 560. ISBN 978-80-210-8342-4.
- DAMOHORSKÝ, Milan a kol. *Právo životního prostředí*. Praha: C. H. Beck, 2010, 680 s. ISBN 978-80-7400-338-7.
- DAMOHORSKÝ, Milan, Hana MÜLLEROVÁ, Martin SMOLEK a Tereza SNOPKOVÁ. *Zemědělské právo*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2015, 224 s. ISBN 978-80-7380-584-5.
- DAMOHORSKÝ, Milan a kol. *Mezinárodní právo životního prostředí II. část*. Beroun: Eva Rozkotová – IFEC, 2008, 318 s. ISBN 978-80-903409-8-9.
- DRÁČOVÁ, Jana a Andrej POLÁK. *Katastrální zákon. Komentář*. 1. vyd. Bratislava: Euro-kódex, 2019, 205 s. ISBN 978-80-8155-084-3.
- DROBNÍK, Jaroslav a Petr DVOŘÁK. *Lesní zákon. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010, 304 s. ISBN 978-80-7357-425-3.
- DVOŘÁK, Libor. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Komentář*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2018, 428 s. ISBN 978-80-7552-183-5.

- DVORSKÝ, Jan a Jiří URBAN. *Základy ekologického zemědělství: podle nařízení Rady (ES) č. 834/2007 a nařízení Komise (ES) č. 889/2008 s příklady*. 2. vyd. Brno: ÚKZÚZ, 2014, 109 s. ISBN 978-80-7401-098-9.
- ERBAN, Tomáš a kol. *Nový přístup hodnocení suspektních otrav včel pesticidy. Certifikovaná metodika*. Výzkumný ústav rostlinné výroby, v. v. i. 2018, 23 s. ISBN 978-80-7427-252-3.
- FRANKOVÁ, Martina a kol. *Úvod do pozemkového práva*. Praha: Eva Rozkotová, 2014, 240 s. ISBN 978-80-87488-19-5.
- GAISBACHER, Josef, Pavol PECENĚ a kol. *Základy pozemkového práva: komentár a vykonávacie predpisy*. Šamorín: Heuréka, 1998, 462 s. ISBN 80-967653-3-7.
- GERLOCH, Aleš, Pavel ŠTURMA a kol. *Ochrana základních práv a svobod v proměnách práva na počátku 21. století – Kolektivní monografie*. Praha: Auditorium, 1998, 536 s. ISBN 978-80-87284-23-0.
- HRABA, Zdeněk. *Kolektivizace a transformace československého zemědělství v letech 1945–2004. Právně normativní pohled*. Praha: Nakladatelství Vladimír Lelek, 2013, 311 s. ISBN 978-80-9004837-4-3.
- HRUDOVÁ, Eva. *Ochrana rostlin v ekologickém zemědělství*. Brno: Mendelova univerzita v Brně, 2015, 47 s. ISBN 978-80-7509-268-7.
- JANČÁŘOVÁ, Ilona, Jana DUDOVÁ, Jakub HANÁK a kol. *Právo životního prostředí: Obecná část*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2016, 716 s., Edice učebnice, č. 531. ISBN 978-80-210-8366-0.
- JANČÁŘOVÁ, Ilona, Jakub HANÁK, Ivana PRŮCHOVÁ a kol. *Vlastník a podnikatel při ochraně životního prostředí*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2015, 451 s. ISBN 978-80-210-7951-9.
- JANČÁŘOVÁ, Ilona, Jakub HANÁK a kol. *Anta, anta, anta... a životní prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2019, 294 s. ISBN 978-80-210-9408-6.
- JANČÁŘOVÁ, Ilona a kol. *Právo životního prostředí: Zvláštní část*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2016, 621 s. ISBN 978-80-210-8041-6.
- JELÍNKOVÁ, Jitka a Miloš TUHÁČEK. *Právní vztahy k dřevinám: praktický průvodce*. 2. vyd. Praha: Grada, Právo pro každého, 2018, 205 s. ISBN 978-80-271-2029-1.

- JEMELKA, Luboš a Pavel VETEŠNÍK. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2020, 1050 s. ISBN 978-80-7400-666-1.
- KLEIN, Daniel a kol. *The Paris agreement on Climate Change. Analysis and Commentary*. Oxford: Oxford University Press, 2017, 435 s. ISBN 978-0-19-878933-8.
- KOLEŠÁR, Jan. *Československé pozemkové právo*. Praha: Panorama, 1987, 252 s.
- KORONCZIOVÁ, Andrea a Tibor HLINKA. *Milníky práva v stredoeurópskom priestore 2019. Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, 2019, 651 s. ISBN 978-80-7160-517-1.
- KOVÁČÍK, Peter, Daniela STYKOVÁ a Olga PETKOVÁ. *Stavebný zákon s vysvetľivkami*. Bratislava: Iura Edition, 2012, 1100 s. ISBN 80-88715-18-0.
- LAZÁR, Ján. *Občianske právo hmotné. 1. zväzok*. 1. vyd. Bratislava: Iuris Libri, 2014, 698 s. ISBN 978-80-89635-08-5.
- LOGVINOVSKÝ, V. D. *Pesticides Modern problems of nature management*. Voronezh: Voronezh State University, 2003, 32 s.
- LYSÁK, Ladislav a kol. *Pôda a jej národné bohatstvo i záruka štátnosti*. Martin: Matica slovenská, 2017, 138 s. ISBN 978-80-8128-190-7.
- MACHOVÁ, Jarmila. *Právo ve včelařství. V ediční řadě Kapesní příručky*. 1. vyd. Praha: Orac, 2001, 165 s. ISBN 80-86199-40-1.
- MARTINOVSKÝ, Petr. *Environmentální bezpečnost v České republice*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Fakulta sociálních studií, Mezinárodní politologický ústav, 2016, 215 s. ISBN 978-80-210-8191-8.
- MÜLLEROVÁ, Hana. *Právo na příznivé životní prostředí: Zkušenosti vybraných evropských zemí a návrhy pro budoucí uplatňování v ČR*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2018, 236 s. ISBN 978-80-87439-34-0.
- MÜLLEROVÁ, Hana, Jan KLIMEŠ, Jan BLAHŮT, Miloslava HÁLOVÁ a Pavel RAŠKA. *Zodpovědné plánování: Území a sesuny*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2018. ISBN 978-80-87439-37-1.
- NOVOTNÝ, Ivan a kol. *Příručka ochrany proti erozi zemědělské půdy. Aktualizované znění*. Praha: Ministerstvo zemědělství a Výzkumný ústav meliorací a ochrany půdy, 2017, 86 s. ISBN 978-80-7434-362-9.
- PAVLOUŠEK, Pavel. *Pěstování révy vinné. Moderní vinohradnictví*. 1. vyd. Praha: Grada, 2011, 336 s. ISBN 978-80-2473-314-2.

- PEKÁREK, Milan, PRŮCHOVÁ, Ivana. *Pozemkové právo*. 2., přepracované a rozšířené vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2004, Edice učebnic Masarykovy univerzity v Brně. ISBN 80-210-3238-3.
- PEKÁREK, Milan a kol. *Pozemkové právo*. Brno: Masarykova univerzita, 2015, 486 s. ISBN 978-80-210-7750-8.
- PÉREZ DOMÍNGEZ, Ignacio a kol. *JRC Science for Policy Report: An Economic Assessment of GHG Mitigation Policy Options for EU Agriculture*. Európska únia: Publications Office of the European Union, 2016, s. 126. ISBN 978-92-79-59362-8.
- PLOS, Jiří. *Zákon o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě. Komentář a výklad náležitostí a podmínek samostatného výkonu profese*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, 1172 s. ISBN 978-80-7598-172-1.
- POTĚŠIL, Lukáš, Aleš ROZTOČIL, Klára HRŮŠOVÁ a Martin LACHMANN. *Stavební zákon – online komentář*. 5. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, 848 s. ISBN 978-80-7400-462-9.
- PRIMACK, Richard B., Pavel KINDLMANN a Jana JERSÁKOVÁ. *Úvod do biologie ochrany přírody*. Praha: Portál, 2011. ISBN 978-80-7367-595-0.
- PRŮCHA, Petr a Alena KLIKOVÁ. *Veřejné stavební právo*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2014, 157 s. ISBN 978-80-210-7062-2.
- RASKIN, Ben, Simone OSBORN a kol. *The Agroforestry Handbook: Agroforestry for the UK*. Bristol: Soil Association Limited, 2019, 151 s. ISBN 978-1-904665-07-6.
- PRŮCHA, Petr, Jana GREGOROVÁ a kol. *Stavební zákon: praktický komentář podle stavu k 1. lednu 2017*. Praha: Leges, 2017, 876 s. ISBN 978-80-7502-180-9.
- PRŮCHOVÁ, Ivana, Jakub HANÁK a kol. *Voda v právních vztazích*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2014. ISBN 978-80-210-7155-1.
- ROZTOČIL, Aleš, Klára HRŮŠOVÁ, Martin LACHMANN a Lukáš POTĚŠIL. *Stavební zákon. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013, 842 s. ISBN 978-80-7400-462-9.

- RYCHETSKÝ, Pavel, Tomáš LANGÁŠEK, Tomáš HERC, Petr MLŠNA a kol. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015, 1224 s. ISBN 978-80-7478-809-3.
- SEREDINA Valentina. *Soil pollution: a training manual*. Tomsk: Publishing House of Tomsk State University, 2015, 346 s. ISBN 978-5-94621-489-6.
- SLÁDEČEK, Vladimír, Olga POUPEROVÁ a kol. *Správní právo – zvláštní část (vybrané kapitoly)*. 2. vyd. Praha: Leges, 2014, 496 s. ISBN 978-80-87576-48-9.
- SLÁDEK, Josef Václav. *Selské písně a české znělky*. Praha: J. Otto, 1890, 72 s.
- SPÁČIL, Jiří a kol. *Občanský zákoník III. Věcná práva (§ 976–1474). Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013, 1280 s., ISBN. 978-80-7400-499-5.
- STORCH, David a Stanislav MIHULKA. *Úvod do současné ekologie*. Praha: Portál, s. r. o., 2000, 156 s. ISBN 80-7178-462-1.
- STROHMAIER, Rita a kol. *The Agriculture Sectors in the Intended Nationally Determined Contributions: analysis*. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2016, 92 s. ISBN 978-92-5-109244-6.
- SUCHÁNEK, Jaroslav. *Nové zemědělské a lesní právo*. Praha: nakladatelství Prospektrum, 1996, 227 s. ISBN 80-7175-046-8.
- ŠARAPATKA, Bořivoj a kol. *Agroekologie – východiska pro udržitelné zemědělské hospodaření*. Olomouc: Bioinstitut, o. p. s., 2010, 440 s. ISBN 978-80-87371-10-7.
- ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Ústavní stížnost*. 1. vyd. Praha: Leges, 2018, 296 s. ISBN 978-80-7502-301-8.
- ŠNOBL, Josef, Josef PULKRÁBEK a kol. *Základy rostlinné produkce*. Praha: Česká zemědělská univerzita, 2007, 172 s. ISBN 978-80-213-1340-8.
- ŠTEFANOVIČ, Milan. *Pozemkové právo*. 3. vyd. Bratislava: Jozef Beňo – Ikarus.sk, 2010, 312 s. ISBN 978-80-89374-10-6.
- ŠUSTROVÁ, Daniela, Petr BOROVIČKA a Jaroslav HOLÝ. *Katastr nemovitostí*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017, 388 s. ISBN 978-80-7552-774-5.
- ŠVESTKA, Jiří a kol. *Občanský zákoník. Komentář. Svazek III*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2014, 1328 s. ISBN 978-80-7478-546-7.

- URBAN, Jiří a Bořivoj ŠARAPATKA. *Ekologické zemědělství: učebnice pro školy i praxi. I. díl, Základy ekologického zemědělství, agroenvironmentální aspekty a pěstování rostlin*. Praha: MŽP, 2003, 280 s. ISBN 80-7212-274-6.
- VÍCHA, Ondřej. *Horní zákon: Zákon o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2017, Komentáře Wolters Kluwer. ISBN 978-80-7552-557-4.
- VÍCHA, Ondřej. *Zákon o geologických pracích s komentářem, judikaturou a prováděcími a souvisejícími předpisy*. 1. vyd. Praha: Leges, 2014, 272 s. ISBN 978-80-7502-037-6.
- VÍCHA, Ondřej. *Zákon o geologických pracích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, 300 s. ISBN 978-80-7598-743-3.
- VOMÁČKA, Vojtěch et. al. *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017, 676 s., Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-675-3.
- ŽIDEK, Dominik. *Ochrana životního prostředí v procesech veřejného stavebního práva*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, 220 s. ISBN 978-80-7598-353-4.

Články a příspěvky v časopisech a sbornících

- BARTOSZ, Brozek. Právní jistota jako strukturální stabilita. In: GERLOCH, Aleš, Jan TRYZNA a Jan WINTR (eds.). *Metodologie interpretace práva a právní jistota*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012, 497 s. ISBN 978-80-7380-388-9.
- BATJES, Niels H. Total Carbon and nitrogen in the soil of the World. *European Journal of Soil Science*, 1996, roč. 47, č. 2, s. 151–163. ISSN 1365-2389.
- BODANSKY, Daniel. The U. N. Framework Convention on Climate Change: A Commentary. *Yale Journal of International Law*, 1993, roč. 18, č. 2. ISSN 0889-7743.
- BOER, Ben W., Harald GINZKY a Irele L. HEUSER. International Soil Protection Law: History, Concepts and Developments. In: GINZKY, Harald, Irele L. HEUSER, Tianbao QIN, Oliver C. RUPPEL a Patrick WEGERDIT (eds.). *International Yearbook of Soil Law and Policy 2016*. Springer, 2016, s. 49–72. ISBN 978-3-319-42507-8.
- BONE, James, Martin HEAD, Declan BARRACLOUGH, Michael ARCHER, Catherine SCHEIB, Dee FLIGHT a Nicolas VOLVOULIS. Soil quality assessment under emerging regulatory requirements. *Environment International*, 2020, roč. 36, s. 609–622. ISSN 0160-4120.

- BURYAN, Jiří. Obce mají širokou možnost napadat územní plány sousedních obcí. *Právní prostor*, 2020, č. 20, s. 1-2. ISSN 2336-4114.
- DAMOHORSKÝ, Milan. Ochrana půdy v právu. *České právo životního prostředí*, 2016, roč. 16, č. 4 (42), s. 8–20. ISSN 1213-5542.
- DOHÁNYOS, Michal (ed.). *Sborník přednášek a posterů z 28. konference Odpady a kaly 2018*. Brno: Tribun EU, 2018. ISBN 978-80-263-1408-0.
- FRANKOVÁ, Martina. Plní zákon o ochraně zemědělského půdního fondu svůj účel? *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*. Praha: Karlova univerzita, Právnická fakulta, 2019, roč. 65, č. 3, s. 35–44. ISSN 0323-0619.
- HEUSER, Irene L. Milestones of Soil Protection in EU Environmental Law. *Journal for European Environmental & Planning Law*. 2006, č. 3, s. 190–203. ISSN 1613-7272.
- CHALOUPKOVÁ, Alena. Problematika fragmentace krajiny pozemními komuni-kacemi z pohledu práva. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*, 2019, roč. LXV, č. 3, s. 22. ISSN 0323-0619.
- JANČÁŘOVÁ, Ilona. Změny účelového určení pozemků ve vztahu k pozemkům určeným k plnění funkcí lesa. In: DAMOHORSKÝ, Milan a Vojtěch STEJSKAL (eds.). *Právní úprava ochrany lesa. Procesní právo ochrany životního prostředí. Sborník z mezinárodní konference*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2005. ISBN 80-85889-71-4.
- JAROŠEK, Radim, Jaromír KOSEJK, Magda MATOUŠKOVÁ a Jana JISKROVÁ. Komplexní pozemkové úpravy z pohledu ochrany přírody a krajiny. *Ochrana přírody*, 2019, roč. 74, č. 4. ISSN 1210-258X.
- JULESZ, Máté. Advances in legislation relating to soil protection. *Jura: A Pecs Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának tudományos lapja*, 2006, č. 1, s. 149–157. HU-ISSN 1218-00793.
- KRÄMER, Ludwig. Come on, let's make a plan – towards an 8th EU environmental action programme. *ERA Forum*, 2020, roč. 20, č. 4, s. 659–681. ISSN 1612-3093.
- LAL, Rattan. Carbon Sequestration. *Philosophical Transactions of the Royal Society B*. 2008, roč. 363, č. 1492, s. 815–830. ISSN 0962-8436.
- LEE, Yeong Heui. The Thematic Strategy for Soil Protection. In: MITSCHANG, Stephan (ed.). *Bodenschutzrecht in Der EU*. Berlin: Peter Lang, 2008, s. 5–61. ISBN 978-3-631-57461-4.

- LOUWAGIE, Geertrui a kol. The Potential of European Union Policies to Address Soil Degradation in Agriculture. *Land Degradation & Development*. 2011, roč. 22, č. 1, s. 5–17.
- MACHOVÁ, Jarmila. Stanoviště včelstev? Nic tajného. *Včelařství*, 2018, roč. 71, č. 4. ISSN 0042-2924.
- MACHOVÁ, Jarmila. Nová legislativa rostlinolékařských předpisů stále hýbe včelařským světem. Přílohy. *Včelařství*, 2018, roč. 71, č. 5. ISSN 0042-2924.
- MACHOVÁ, Jarmila. Zadáno pro předsedkyni. *Včelařství*. 2017, roč. 70, č. 5, s. 165. ISSN 0042-2924.
- MARMO, Luca. EU strategies and policies on soil and waste management to offset greenhouse gas emissions. *Waste Management*, 2008, roč. 28, s. 685–689.
- MICHALOVIČ, Matúš. International legislative framework for sequestration of organic carbon in agricultural soil as a climate change tool. In: PALŠOVÁ, Lucia a Zuzana LAZÍKOVÁ (eds.). *Central European initiative on agricultural land protection – CEILAND*. Nitra: Slovenská poľnohospodárska univerzita v Nitre, 2008. s. 29–37. ISBN 978-80-552-2026-0.
- MITCHELL, Andrew D. a James MUNRO. No Retreat: An Emerging Principle of Non-Regression from Environmental Protections in International Investment Law. *Georgetown Journal of International Law*, 2019, s. 625–708. ISSN 1550-5200.
- MÜLLEROVÁ, Hana. Perspektivy práva na příznivé životní prostředí: vzor přezkumu socioekonomických práv a test racionality. *Právník*, 2019, č. 6, s. 533–554. ISSN 0231-6625.
- NURZHANOV, U. a Gulmira ISENOVA. Pesticides and the environment. *Environmental Courier INT. KazNU bulletin*, 2016, roč. 20, č. 10.
- NURZHANOVA, Asil. Pesticides – anthropogenic pollutants of the environment. In: *Social-ecological problems of Eurasia*, Almaty: Round Table – Almaty, 2012, 160 s.
- OLAZÁBAL, Claudia. Overview of the Development of EU Soil Policy: towards a EU Thematic Strategy for Soil I Protection. *Journal for European Environmental & Planning Law*, 2006, č. 3, s. 184–189. ISSN 1613-7272.
- OSINA, Petr a Jaroslav PEJZL. Problematika technických norem z pohledu právního řádu. *Právní rozhledy*, 2015, roč. 23, č. 24. ISSN 1210-6410.

- PEKÁREK, Milan. Územní plánování jako nástroj ochrany životního prostředí. In: DIENSTBIER, Filip (ed.). *Nástroje ochrany životního prostředí – role práva*. Olomouc: Univerzita Palackého, 2011, s. 179–184. ISBN 978-80-87382-13-4.
- PETERSEN, Malte. European Soil Protection Law after the Setback of December 2007 – Existing Law and Outlook. *European Energy and Environmental Law Review*, 2008, č. 3, s. 147–155. ISSN 1879-3886.
- PETRMICHL, Václav. Aktuální otázky ukládání odvodů za odnětí zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu. *České právo životního prostředí*, 2017, roč. 17, č. 2 (44), s. 44–57. ISSN 1213-5542.
- PRŮCHOVÁ, Ivana. Právo životního prostředí a pozemkové právo v hledáčku uplynutých (padesát) let... a trochu i z pohledu budoucí perspektivy. In *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2019, roč. 27, zvláštní číslo, s. 139–154. ISSN 1210-9126. DOI: 10.5817/CPVP2019-S-9. Dostupné z: <https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/12511>
- PRŮCHOVÁ, Ivana. Rozhodování „v pochybnostech“ jako nástroj právní jistoty na příkladu pozemků zemědělského půdního fondu a pozemků určených k plnění funkcí lesa. In: FRÝDEK, Miroslav a Jaromír TAUCHEN (eds.). *Pocta Karlu Schellemu k 60. narozeninám*. 1. vyd. Ostrava: KEY Publishing, 2012, 1248 s. ISBN 978-80-7418-144-3.
- RADA, Tomáš. K některým otázkám realizace staveb na pozemcích původně určených k plnění funkcí lesa. *Právní rozhledy*, 2011, č. 21. ISSN 1210-6410.
- RADA, Tomáš. Odnětí pozemků ze zemědělského půdního fondu pro stavební účely po poslední novelizaci. *Právní rozhledy*, 2011, č. 6. ISSN 1210-6410.
- REIF, Jíří a Zdeněk VERMOUZEK. Collapse of farmland bird populations in an Eastern European country following its EU accession. *Conservation Letters*, 2019, roč. 12, č. 1. ISSN 1755-263X.
- SABY, Nicolas P. A., Patricia H. BELLAMY, Xavier MORVAN, Dominique ARROUAYS, Robert J. A. JONES, Frank G. A. VERHEIJEN, Mark G. KIBBLEWHITE, Ann VERDOODT, Judit BERENYI-ÜVEGES, Alexandra FREUDENSCHUSS a Catalin SIMOTA. Will European soil-monitoring networks be able to detect changes in topsoil organic carbon content? *Global Change Biology*, 2008, roč. 14, s. 2432–2442. ISSN 1365-2486.

- SAIRAMBAYEVA, Zhuldyz Talgatovna a Yeldar Serikhanovich AYANBAYEV. The role of international conventions in the field of chemicals (pesticides) for the republic of Kazakhstan. *KazNU bulletin. International relations and international law series*, 2015, č. 3(71). ISSN 1563-0285.
- SÁNCHEZ-BAYO, Francisco a Kris A. G. WYCKHUY. Worldwide decline of the en-tomofauna: A review of its drivers. *Biological Conservation*, 2019, roč. 232. ISSN 0006-3207.
- SÁŇKA, Milan. Je hospodaření s půdou udržitelné? *Veronica*, 2018, roč. 33, č. 1. ISSN 1213-0699.
- SANDERMAN, Jonathan, Tomislav HENGL a Gregory J. FISK. Soil carbon debt of 12,000 years of human land use. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 2017, roč. 114, č. 36, s. 9575–9580. DOI 10.1073/pnas.1706103114. ISSN 0027-8424.
- SCHMID, Sebastian. The Soil Conservation Protocol of the Alpine Convention: Why Was the Adoption Possible? In: GINZKY, Harald, Elizabeth DOOLEY, Irele L. HEUSER, Emmanuel KASIMBAZI a Tianbao QIN (eds.). *International Yearbook of Soil Law and Policy 2017*, Springer, 2017, s. 381–386. ISBN 978-3-319-68885-5.
- STEJSKAL, Vojtěch. Nový trend: omezování a vylučování působnosti orgánů ochrany přírody pro účely povolování stavebních záměrů. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*, 2019, č. 3, s. 9–19. ISSN 0323-0619.
- STELMACH, Jerzy. Může být právní interpretace zárukou právní jistoty? In: GERLOCH, Aleš, Jan TRYZNA a Jan WINTR (eds.). *Metodologie interpretace práva a právní jistota*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012, 497 s. ISBN 978-80-7380-388-9.
- ŠARAPATKA, Bořivoj, Miroslav DUMBROVSKÝ a Jana PODHRÁZSKÁ. Erozní procesy v zemědělské krajině. *Veronica*, 2018, roč. 33, č. 1. ISSN 1213-0699.
- ŠVARCOVÁ, Kateřina. Odvody za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu – nepřímý nástroj udržitelného užívání půdy. In: DAMOHORSKÝ, Milan, Martina FRANKOVÁ a Michal SOBOTKA (eds.). *Půda, voda a krajina – adaptace na klimatické změny z pohledu práva*. Beroun: Eva Rozkotová, 2017, s. 47–73. ISBN 978-80-87488-27-0.
- ŠUSTROVÁ, Daniela. Jak vylepšit údaje v katastru nemovitostí. *Bulletin advokacie*, 2016, č. 12, s. 36–37. ISSN 1210-6348.

- TKÁČIKOVÁ, Jana. Legal Aspects of Agricultural Soil Protection in the Czech Republic and Possible Impacts of the EU Soil Directive Proposal. In: *Marktreidwitzer Bodenschutztag Tagungsband 6. Bodenschutz in Europa – Ziele und Umsetzung*. Marktreidwitz: Stadt Marktreidwitz, 2010, s. 193–198. ISSN 1439-0175.
- TKÁČIKOVÁ, Jana. Nástroje ochrany životního prostředí v zemědělské politice. In: DIENSTBIER, Filip (ed.). *Nástroje ochrany životního prostředí – role práva*. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci Právnická fakulta, 2011, s. 125–132. ISBN 978-80-87382-13-4.
- USSIRI, David A. N. a Rattan LAL. Carbon Sequestration for Climate Change Mitigation and Adaptation. *Springer*, 2017. ISBN 978-3-319-53845-7.
- VACULÍK, Petr. Soil Protection Within the European Context. *Analele Universității „Constantin Brâncuși“*, 2012, č. 1, s. 87–96. ISSN 1844-7015.
- VÍCHA, Ondřej. Připravovaná komunitární legislativa na odstraňování ekologických zátěží – směrnice o půdě. In: JANČÁŘOVÁ, Ilona a Jiří SLOVÁČEK (eds.). *Právní aspekty odstraňování ekologických zátěží s důrazem na staré zátěže a právní aspekty ochrany přírody. Sborník z mezinárodní konference Hnanice, 2007*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2007, s. 9–19. ISBN 978-80-21045-10-1.
- VÍCHA, Ondřej. Sesuvy a řícení skal z hlediska změn klimatu. In: DAMOHORSKÝ, Milan, Martina FRANKOVÁ a Michal SOBOTKA (eds.). *Půda, voda a krajina – adaptace na klimatické změny z pohledu práva*. Beroun: Eva Rozkotová, 2017, s. 115–126. ISBN 978-80-87488-27-0.
- VÍCHA, Ondřej. Vzájemné vazby stavebního a horního práva. In: STAŠA, Josef a Jiří RAJCHL (eds.). *Sondy do stavebního práva*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2018, s. 173–184. ISBN 978-80-87975-85-5.
- VOMÁČKA, Vojtěch. Pozitivní závazky státu v ochraně životního prostředí: Právo na pitnou vodu (ne)existuje! *České právo životního prostředí*, 2020, č. 55, s. 83–104. ISSN 1213-5542.
- WERKSMAN, Jacob. The Clean Development Mechanism: Unwrapping the Kyoto Surprise. *Review of European Community & International Environmental Law*, 1998, roč. 7, čl. 2, s. 147–158. ISSN 1467-9388.

Elektronické zdroje

- ALLEN, Myles, Mustafa BABIKER, Yang CHEN et al. Summary for Policymakers. In: MASSON-DELMOTTE, V. P. et al. (eds.). *Global Warming of 1.5 °C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5 °C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty* [online]. IPCC, 2018, s. 1–24 [cit. 31. 5. 2020]. Dostupné z: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/05/SR15_SPM_version_report_LR.pdf
- Analýza 2015–2017: Analýza stavu na úseku územního plánování a stavebního řádu. *Ministerstvo pro místní rozvoj ČR* [online]. Praha, červen 2019 [cit. 30. 5. 2020]. Dostupné z: http://www.uur.cz/images/1-uzemni-planovani-a-stavebni-rad/analiza/2017/analiza/01-III_Analyza_2015-2017_2019-08-06.pdf
- Agriculture Atlas, Facts and Figures on EU farming policy. *Heinrich Böll Foundation* [online]. Berlin: Heinrich Böll Foundation, Friends of the Earth Europe and BirdLife Europe & Central Asia, May 2019 [cit. 20. 1. 2020]. Dostupné z: https://www.arc2020.eu/wp-content/uploads/2019/05/agricultureatlas2019_web_190508-compressed.pdf
- Agriculture, forestry and fishery statistics. *EUROSTAT* [online]. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2018 [cit. 30. 5. 2020]. ISBN 978-92-79-94757-5. Dostupné z: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-statistical-books/-/KS-FK-18-001>
- Agroforestry in Europe. *EURAF* [online]. EURAF [cit. 30. 12. 2019]. Dostupné z: <http://www.eurafagroforestry.eu/about/agroforestry-europe>
- AOPK. *ÚSES* [online]. AOPK ČR, 2020 [cit. 20. 1. 2020]. Dostupné z: <http://www.ochranaprirody.cz/obecna-ochrana-prirody-a-krajiny/uses/>
- ARNETH, Almut, Humberto BARBOSA, Tim BENTON a kol. Summary for Policymakers. In: SHUKLA Priyadarshi R., Jim SKEA a kol. (eds.). *Climate Change and Land: an IPCC special report on climate change, desertification, land degradation, sustainable land management, food security, and greenhouse gas fluxes in terrestrial ecosystems*. IPCC [online]. 2019, s. 77–130 [cit. 31. 5. 2020]. Dostupné z: <https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2019/11/SRCCL-Full-Report-Compiled-191128.pdf>

- Atlas půdy. Fakta a čísla o zemi, půdě a životě. *Cz.boell.org* [online]. Heinrich-Böll-Stiftung a Głopolis, 2018. Dostupné z: https://cz.boell.org/sites/default/files/atlas_pudy_digitalni.pdf
- BABINSKÝ, Miroslav. SPPK u ministra pôdohospodárstva. *EZAT* [online]. EZAT, 2007–2013 [cit. 30. 5. 2020]. Dostupné z: <http://www.ezat.sk/elearning/Clanok/1018>
- BAKER-SMITH, Katelyn, Szocs ATTILA a Miklos BORUSS. What is land grabbing? A critical review of existing definitions. *Ecoruralis* [online]. August 2016 [cit. 20. 1. 2020]. Dostupné z: https://drive.google.com/file/d/0B_x-9XeYoYkWSDh3dGk3SVh2cDg/view
- BAUER, Lukáš. V Německu zmizely tři čtvrtiny všeho hmyzu. Nikdo však neví proč. *inStory.cz* [online]. [cit. 8. 10. 2019]. Dostupné z: <https://veda.instory.cz/98-v-nemecku-zmizely-tri-ctvrtiny-vseho-hmyzu-nikdo-vsak-nevi-proc.html>
- BERTOMEU-SANCHÉZ, Ramon Jose. Introduction. Pesticides: Past and Present. *HoST – Journal of History of Science and Technology* [online]. Sciendo, 2019, roč. 13, č. 1 [cit. 30. 3. 2020]. Dostupné z: <https://content.sciendo.com/downloadpdf/journals/host/13/1/article-p1.xml>
- BIELEK, Pavol. Legislatívna podpora ochrany pôdy: obsahové súvislosti a vývoj v zahraničí. In: KOBZA, J. a kol. (eds.). *PLATE PÓDOZNALECKÉ DNI: pôda – národné bohatstvo* [online]. Sielnica, 2008, s. 9–11 [cit. 30. 5. 2020]. ISBN 978-80-89128-49-5. Dostupné z: http://www.vupop.sk/dokumenty/podoznalecke_dni_2008.pdf
- BROŽ, Jan. Příliš vysoká daň za remízek. Zemědělci chtějí za krajinné prvky platit méně. *Mladá fronta EURO* [online]. Mladá fronta, a. s., 2020 [cit. 30. 12. 2019]. Dostupné z: <https://www.euro.cz/byznys/prilis-vysoka-dan-za-remizek-1417823>
- Bleskové povodně – fenomén dnešní doby. *Lesy ČR* [online]. Lesy ČR, 2020 [cit. 24. 1. 2020]. Dostupné z: <https://lesy.cz/casopis-clanek/bleskove-povodne-fenomen-dnesni-doby/>
- CAFOUREK, Tomáš. Dostavbu dálnice D3 brzdí riziko sesuvu. *Mladá fronta DNES* [online]. MAFRA, a. s., a dodavatelé Profimedia, 13. 1. 2020 [cit. 30. 5. 2020]. Dostupné z: <https://www.pressreader.com/czech-republic/mf-dnes/20200113/281758451231756>

CAMES, Martin a kol. How additional is the Clean Development Mechanism? *Öko-Institut* [online]. Berlin, March 2016, 173 s. [cit. 15. 1. 2020] Dostupné z: https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/ets/docs/clean_dev_mechanism_en.pdf

CAP context indicators 2014–2020. *Evropská komise* [online]. 2018 [cit. 20. 1. 2020]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/farming/documents/cap-context-indicators-full-text-2018_en.pdf

CAP specific objectives explained, Brief No 6: Biodiversity and farmed landscapes. *Evropská komise* [online]. [cit. 20. 1. 2020]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/key_policies/documents/cap-briefs-biodiversity_en.pdf

Climate Change and Land: Acknowledgements. *The Intergovernmental Panel on Climate Change* [online]. 2019 [cit. 11. 12. 2019]. Dostupné z <https://www.ipcc.ch/srccl/chapter/summary-for-policymakers/acknowledgements/>

Control and enforcement. The organic control system. *Evropská komise* [online]. European Union, 2020 [cit. 20. 1. 2020]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/farming/organic-farming/controls_en

Cross-compliance. *Evropská komise* [online]. [cit. 20. 1. 2020]. Dostupné z: <https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/income-support/cross-compliance>

Cross Compliance 2019 Teil 2: Bestimmungen für alle Landwirte. *AgrarMarkt Austria* [online]. 2019 [cit. 30. 1. 2020]. Dostupné z: https://www.ama.at/getattachment/59169047-9d69-4615-9795-38c5fb918269/20190327_CC_2019_2_alle-LW.pdf

ČESKÝ SPOLEK PRO AGROLESNICTVÍ. Co je agrolesnictví? *Český spolek pro agrolesnictví* [online]. 2020 [cit. 30. 12. 2019]. Dostupné z: http://agrolesnictvi.cz/?page_id=367

České zemědělství očima statistiky 1918–2017. *Český statistický úřad* [online]. 2018 [cit. 30. 12. 2019]. Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/czso/ceske-zemedelstvi-ocima-statistiky-1918-2017>

ČERNÍNOVÁ, Michaela, Karel ČERNÍN a Michal TICHÝ. Účelová komunikace. *Bulletin advokacie: odborný právnický portál* [online]. 7. 8. 2015 [cit. 30. 12. 2019]. Dostupné z: <http://www.bulletin-advokacie.cz/ucelova-komunikace?browser=full>

- Česká pole se zásadně změní. Podle nových pravidel už nebude možné pěstovat jednu plodinu na ploše větší než 30 hektarů. *eAGRI* [online]. Ministerstvo zemědělství, 2020 [cit. 3. 1. 2020]. Dostupné z: http://eagri.cz/public/web/mze/tiskovy-servis/tiskove-zpravy/x2019_ceska-pole-se-zasadne-zmeni-podle-novych.html
- Česká společnost ornitologická. Ministerstvo zemědělství umožní aplikaci jedu proti hrabošům na povrch půdy. *Birdlife.cz* [online]. 23. 1. 2020 [cit. 30. 11. 2020]. Dostupné z: <https://www.birdlife.cz/ministerstvo-zemedelstvi-umozni-aplikaci-jedu-proti-hrabosum-na-povrch-pudy/>
- DEJMAL, Ivan. Co s evropskou kulturní krajinou na konci dvacátého století? In: HÁJEK, Tomáš a Karel JECH (eds.). *Kulturní krajina aneb proč ji chránit? téma pro 21. století* [online]. Praha: Ministerstvo životního prostředí, 2000 [cit. 20. 1. 2020]. ISBN 80-7212-134-0. Dostupné z: <http://m.jiri-jilik.cz/news/tak-to-vidim-take-ja-text-ivana-dejmala/>
- DĚRGEL, Martin. Pacht pozemku. Účetnictví, daně a právo v zemědělství. *Dauc* [online]. Účetnictví, daně a právo v zemědělství, roč. 2014, č. 5 [cit. 31. 1. 2020]. Dostupné z: <https://www.dauc.cz/dokument/?modul=li&cislo=47683>
- Directive 2009/128/EC on the sustainable use of pesticides. European Implementation Assessment. *EPRS* [online]. European Parliament Think Tank, European Union, 2018 [cit. 20. 3. 2020]. Dostupné z: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/627113/EPRS_STU\(2018\)627113_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/627113/EPRS_STU(2018)627113_EN.pdf)
- DUFKOVÁ, Jana, Jaroslav ROŽNOVSKÝ a Tomáš STŘEDA. Vliv větrolamů na proudění vzduchu. *Bioklimatologické pracovní dny 2006* [online]. Strečno: Česká bioklimatologická společnost z.s., 2006, 11.–14. septembra [cit. 29. 12. 2019]. ISBN 80-89186-12-2. Dostupné z: http://www.cbks.cz/sbornikStrecno06/prispevky/PosterII_clanky/P2-13.pdf
- Důvodová zpráva k zákonu č. 89/2012 Sb., občanský zákoník. *Obcanský zákoník.justice.cz* [online]. Ministerstvo spravedlnosti ČR, 2013–2015 [cit. 8. 10. 2019]. Dostupné z: <http://obcanskyzakonik.justice.cz/images/pdf/Duvodova-zprava-NOZ-konsolidovana-verze.pdf>

Důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů ze dne 31.10.2018. In: *Psp.cz*. [online]. Sněmovní tisk 321, s. 4 [cit. 29. 11. 2019]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&t=321&snzp=1>

Důvodová zpráva k návrhu vyhlášky o ochraně zemědělské půdy před erozí. *Aplikace Odok Legislativní helpdesk* [online]. Úřad vlády České republiky, 2020 [cit. 3. 1. 2020]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=ALBSBJKFH49F>

Důvodová zpráva k návrhu vyhlášky, kterou se mění vyhláška č. 437/2016 Sb. *Aplikace Odok Legislativní helpdesk* [online]. Úřad vlády České republiky, 2020 [cit. 3. 1. 2020]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNBETHMG94>

Důvodová zpráva k zákonu č. 41/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 344/1992 Sb., o zemědělském půdním fondu. Sněmovní tisk 339/0. *Psp.cz* [online]. [cit. 30. 6. 2019]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=7&ct=339&ct1=0>

Efficient soil management. *Evropská komise* [online]. [cit. 31. 1. 2020]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/key_policies/documents/cap-specific-objectives-brief-5-soil_en.pdf

Environmentálne záťaž v EÚ. *Ministerstvo životného prostredia SR* [online]. MŽP SR, 2020 [cit. 21. 1. 2020]. Dostupné z: <https://www.minzp.sk/zataze/environmentalne-zataze-eu/>

EU soil protection law blocked by UK, France and Germany. *EURACTIV* [online]. [cit. 29. 6. 2019]. Dostupné z: <https://www.euractiv.com/section/climate-environment/news/eu-soil-protection-law-blocked-by-uk-france-and-germany/>

Evaluation study of the payment for agricultural practices beneficial for the climate and the environment. Final report. *Evropská komise* [online]. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2017 [cit. 31. 5. 2020]. ISBN 978-92-79-65573-9. Dostupné z: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/598b81ff-dfbc-11e7-9749-01aa75ed71a1>

- FIALA, Josef. Mimoprodukční, ekologický význam travních porostů. *Enviweb* [online]. 31. 1. 2007 [cit. 9. 9. 2019]. Dostupné z: <http://www.enviweb.cz/62158>
- Finančné služby: Komisia žiada BULHARSKO, LITVU, LOTYŠSKO, MAĎARSKO a SLOVENSKO, aby dodržiavali pravidlá EÚ týkajúce sa nadobúdania poľnohospodárskej pôdy. *Európska komisia* [online]. Brusel, 26. 5. 2016 [cit. 30. 5. 2020]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/sk/IP_16_1827
- GEBREKIDAN, Selam, Matt APUZZO a Benjamin NOVAK. The Money Farmers: How Oligarchs and Populists Milk the E.U. for Millions. *New York Times* [online]. The New York Times Company, 2020 [cit. 20. 1. 2020]. Dostupné z: <https://www.nytimes.com/2019/11/03/world/europe/eu-farm-subsidy-hungary.html>
- GENSUO, Jia a Elena SHEVLIKOVA. Richard Land – climate interactions. In: SHUKLA, P. R. a kol. (eds.). *Climate Change and Land: an IPCC special report on climate change, desertification, land degradation, sustainable land management, food security, and greenhouse gas fluxes in terrestrial ecosystems* [online]. 2019 [cit. 24. 1. 2020]. Dostupné z: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/4/2019/11/05_Chapter-2.pdf
- GLÆSNER, Nadia, Katharina HELMING a Wim de VRIES. Do Current European Policies Prevent Soil Threats and Support Soil Functions? *Sustainability* [online]. 2014, roč. 6, č. 12, s. 9538–9563 [cit. 30. 1. 2020]. Dostupné z: <https://doi.org/10.3390/su6129538>
- Global CO₂ levels* [online]. [cit. 31. 5. 2020]. Dostupné z: <https://www.co2levels.org/>
- GRIMAUULT, Julia, Clothilde TRONQUET a Valentin BELLASSEN. Climate Brief n°57 – October 2018. European climate targets: land-use and forestry contributions. *Institute for Climate Economics* [online]. Paris, October 2018 [cit. 15. 1. 2020]. Dostupné z: <https://www.i4ce.org/download/european-climate-targets-land-use-and-forestry-contributions/?wpdmdl=22144>
- HART, Kaley a Faustine BAS-DEFOSSEZ. CAP 2021-27: Proposals for increasing its environmental and climate ambition, report for NABU by IEEP. *Institute for European Environmental Policy* [online]. Brussel, 2018 [cit. 20. 1. 2020]. Dostupné z: <https://ieep.eu/uploads/articles/attachments/63db952e-0825-4eb8-80fe-f88708cfd62f/NABU%20CAP%20Report%20-%20FINAL%20.pdf?v=63710723894>

- HUISLOVÁ, Petra a David ŘEHÁČEK. Organické látky v půdě a jejich bilancování pomocí online aplikace. *Výzkumný ústav meliorací a ochrany půdy* [online]. [cit. 24. 6. 2019]. Dostupné z: <https://www.vuchs.cz/akce/2016-11-22-Organicka-hmota-v-pude/prezentace/Huislova.pdf>
- Informačný systém EZ. *Informační portál rezortu MŽP SR* [online]. MŽP SR, 2004 [cit. 18. 1. 2020]. Dostupné z: <https://www.enviroportal.sk/environmentalne-temy/vybrane-environmentalne-problemy/environmentalne-zataze/informacny-system-ez>
- International Code of Conduct on Pesticide Management: Guidelines on Pesticide Legislation. *FAO* [online]. FAO and WHO, 2015 [cit. 30. 5. 2020]. E-ISBN 978-92-5-108896-8. Dostupné z: <http://www.fao.org/3/a-i5008e.pdf>
- International Code of Conduct on Pesticide Management: Guidelines on Pesticide Legislation. *FAO* [online]. FAO and WHO, 2016 [cit. 30. 5. 2020]. Dostupné z: <http://www.fao.org/3/a-i5566e.pdf>
- IPPC: 60 Years Protecting Plant Resources from the Increasing Threat Posed by the Changing Global Framework. *Ippc.int* [online]. IPPC, 2013 [cit. 18. 3. 2020]. Dostupné z: <https://www.ippc.int/en/news/ippc-60-years-protecting-plant-resources-from-the-increasing-threat-posed-by-the-changing-global-framework/>
- JAROLÍMOVÁ, Veronika. Aplikace kalů z čistíren odpadních vod na zemědělské půdě a související legislativa. *Biom – Půda a organická hmota* [online]. 2019, č. 1 [cit. 30. 1. 2020]. ISSN 1801-2655. Dostupné z: <https://biom.cz/cz/odborne-clanky/aplikace-kalu-z-cistiren-odpadnich-vod-na-zemedelske-pude-a-souvisejici-legislativa>
- JIA, Gensuo, Elena SHEVLIAKOVA a kol. Land–climate interactions. In: SHUKLA Priyadarshi R., Jim SKEA a kol. (eds.). *Climate Change and Land: an IPCC special report on climate change, desertification, land degradation, sustainable land management, food security, and greenhouse gas fluxes in terrestrial ecosystems*. [online]. IPCC, 2019, s. 131–247. [cit. 31. 5. 2020]. Dostupné z: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/4/2019/11/06_Chapter-3.pdf
- JURČÍKOVÁ, Irena. *Legislativní a dotační bariéry agrolesnictví v ČR*. Diplomová práce. Brno: Masarykova univerzita, fakulta sociálních studií, 2019, 91 s. Vedoucí práce Zbyněk Ulčák. Dostupné z: <https://is.muni.cz/th/wx8b5> [cit. 30. 12. 2019].

- Koncepce pozemkových úprav na období let 2016–2020. *Státní pozemkový úřad* [online]. Praha, 2016 [cit. 20. 1. 2020]. Dostupné z: https://www.spucr.cz/frontend/webroot/uploads/files/2016/06/koncepce_bez_orezu_web3118.pdf
- KUBAČÁK, Antonín. Posouzení vlastnického práva k půdě podle platného práva a vztah k veřejnému zájmu. *Ústav zemědělské ekonomiky a informací* [online]. ÚZEI, 2018 [cit. 31. 1. 2020]. Dostupné z: https://www.uzei.cz/data/usr_001_cz_soubory/kubacak_151001.pdf
- KUBIŠOVÁ, Jana. *Charakteristika organofosforových látek v rámci všech pesticidů*. Rigorózní práce. Hradec Králové: Univerzita Karlova, 2008. Dostupné z: https://dspace.cuni.cz/bitstream/handle/20.500.11956/12151/RPTX_0_0_11160_0_55944_0_53284.pdf?sequence=1&isAllowed=y [cit. 19. 3. 2020].
- KUK, Michal. Jak může dojít ke změně orné půdy na trvalý travní porost? *Frank Bold* [online]. Frank Bold, 2005–2019 [cit. 4. 10. 2019]. Dostupné z: <https://frankbold.org/poradna/kategorie/ochrana-prirody-krajiny-ochrana-lesa-pudy/dotaz/jak-muze-dojit-ke-zmene-orne-pudy->
- Krajinné prvky. *eAGRI* [online]. Ministerstvo zemědělství, 2009 [cit. 18. 1. 2020]. Dostupné z: <http://eagri.cz/public/web/mze/zivotni-prostredi/ochrana-krajiny/krajinne-prvky/>
- Kvůli klimatickým změnám musíme změnit hospodaření, zemědělce v tom musíme dostatečně podporovat. *eAgri* [online]. Ministerstvo zemědělství, 2020, tisková zpráva, 26. 3. 2019 [cit. 20. 1. 2020]. Dostupné z: http://eagri.cz/public/web/mze/tiskovy-servis/tiskove-zpravy/x2019_ministr-zemedelstvi-kvuli-klimatickym.html
- LAL, Rattan. Soil carbon sequestration: SOLAW Background Thematic Report – TR04B. *FAO* [online]. [cit. 15. 5. 2011]. Dostupné z: http://www.fao.org/fileadmin/templates/solaw/files/thematic_reports/TR_04b_web.pdf
- Legislative Observatory – 2018/0216(COD). *Evropský parlament* [online]. [cit. 20. 1. 2020]. Dostupné z: [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=&reference=2018/0216\(COD\)](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=&reference=2018/0216(COD))
- LIPSKÝ, Zdeněk a Katarína DEMKOVÁ. Význam a funkce rozptýlené zeleně v krajině. *Zeměpisné a vlastivědné spisy* [online]. 2017, roč. 1, č. 38 [cit. 20. 1. 2020]. Dostupné z: <http://spizem.web.cz/cislo38.htm>

- LÖW, Jiří. Ekologická stabilita krajiny. In: MADĚRA, Petr, Eliška ZIMOVÁ et al. (eds.). *Metodické postupy projektování lokálního úses* [online]. Brno: Ústav lesnické botaniky, dendrologie a typologie LDF MZLU v Brně [cit. 2. 12. 2019]. Dostupné z: <http://www.forumochranyprirody.cz/sites/default/files/20.pdf>
- Materiál pro připomínkové řízení v r. 2019. *Aplikace Odok Legislativní helpdesk* [online]. Úřad vlády České republiky, 2020 [cit. 3. 1. 2020] Dostupné z: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=ALBSBKJFKFH49F>
- MATTHEWS, Alan. Accounting for the LULUCF sector in the EU's 2030 climate targets. *Blogpost* [online]. 29. 7. 2019 [cit. 15. 1. 2020] Dostupné z: <http://capreform.eu/accounting-for-the-lulucf-sector-in-the-eus-2030-climate-targets/>
- MATTHEWS, Alan. Incentivising soil carbon sequestration. *Blogpost*. [online]. 4. 4. 2014 [cit. 15. 1. 2020]. Dostupné z: <http://capreform.eu/incentivising-soil-carbon-sequestration/>
- MATTHEWS, Alan. Including LULUCF in the EU's 2030 climate policy target. *Blogpost* [online]. 18. 6. 2015 [cit. 15. 1. 2020]. Dostupné z: <http://capreform.eu/incentivising-soil-carbon-sequestration/>
- MATTHEWS, Alan. Research for Agri Committee – The Future of Direct Payments. *Európsky Parlament* [online]. 2016 [cit. 15. 1. 2020]. Dostupné z: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/585898/IPOL_STU\(2016\)585898_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/585898/IPOL_STU(2016)585898_EN.pdf)
- MICHALOVIČ, Matúš a kol. Adapting to the adverse effects of climate change – the role of the international community, the European union, states or self-government? In: KORONCZIOVÁ, Andrea a Tibor HLINKA (eds.). *Milníky práva v stredoeurópskom priestore 2019: Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie 2019*. [online]. Bratislava, 2019, s. 281–289 [cit. 30. 5. 2020]. ISBN 978-80-7160-517-1. Dostupné z: www.flaw.uniba.sk/fileadmin/praf/Veda/Konferencie_a_podujatia/milniky_zborniky_2011_2018/Milniky_Zbornik_2019
- MINÁŘ, Pavel. Povolování pomocných prostředků na ochranu rostlin. *Agromanual.cz* [online]. 10. 6. 2019 [cit. 30. 5. 2020]. Dostupné z: <https://www.agromanual.cz/cz/clanky/management-a-legislativa/legislativa/povolovani-pomocnych-prostredku-na-ochranu-rostlin>

- MINISTERSTVO ZEMĚDĚLSTVÍ ČR. Česká pole se zásadně změní. Podle nových pravidel už nebude možné pěstovat jednu plodinu na ploše větší než 30 hektarů. *Eagri.cz* [online]. Ministerstvo zemědělství, tisková zpráva, 9. 10. 2019 [cit. 20. 1. 2020]. Dostupné z: http://eagri.cz/public/web/mze/tiskovy-servis/tiskove-zpravy/x2019_ceska-pole-se-zasadne-zmeni-podle-novych.html
- MINISTERSTVO ZEMĚDĚLSTVÍ ČR. Metodický pokyn č. 9/2016. *Eagri.cz* [online]. Praha, 2016 [cit. 20. 1. 2020]. Dostupné z: http://eagri.cz/public/web/file/533386/MP_9_2016.pdf
- Nastavení přímých plateb od roku 2015. *Ministerstvo zemědělství* [online]. 11. 8. 2014 [cit. 20. 1. 2020]. Dostupné z: http://eagri.cz/public/web/mze/tiskovy-servis/tiskove-zpravy/x2014_nastaveni-primych-plateb-od-roku-2015.html
- MINISTERSTVO ZEMĚDĚLSTVÍ ČR. Sucho 2018 – doplnění informace ohledně katastrofické události. *Ministerstvo zemědělství* [online]. 2018 [cit. 20. 1. 2020]. Dostupné z: http://www.akcr.cz/data_ak/18/z/EKOzemKrmiva180831.pdf
- MINISTERSTVO ZEMĚDĚLSTVÍ ČR. Výjimky pro použití konvenčních objemných krmiv v ekologickém zemědělství v roce 2017. *Eagri.cz* [online]. Ministerstvo zemědělství, 2017 [cit. 20. 1. 2020]. Dostupné z: <http://eagri.cz/public/web/mze/zemedelstvi/ekologicke-zemedelstvi/aktuality/vyjimky-na-konvencni-objemna-krmiva-v.html>
- MINISTERSTVO ZEMĚDĚLSTVÍ ČR. Zkrmování konvenčních krmiv v ekologických chovech – výjimky z důvodu sucha. *Eagri.cz* [online]. Ministerstvo zemědělství, 2019 [cit. 20. 1. 2020]. Dostupné z: <http://eagri.cz/public/web/mze/zemedelstvi/ekologicke-zemedelstvi/aktualni-temata/zkrmovani-konvencnich-krmiv-v.html>
- MINISTERSTVO ZEMĚDĚLSTVÍ ČR. Závazný metodický postup k aktualizaci evi-dence půdy a ekologicky významných prvků podle zákona č. 252/1997 Sb., o zemědělství, ve znění pozdějších předpisů. *Eagri.cz* [online]. Ministerstvo zemědělství, 2020 [cit. 30. 12. 2019]. Dostupné z: http://eagri.cz/public/web/file/531497/met_ep_evp_120218.pdf
- Ministerstvo zemědělství umožní aplikaci jedu proti hrabošům na povrch půdy. *Česká společnost ornitologická* [online]. [cit. 20. 1. 2020]. Dostupné z: <https://www.birdlife.cz/ministerstvo-zemedelstvi-umozni-aplikaci-jedu-proti-hrabosum-na-povrch-pudy/#more-13978>

Metodická příručka k podmínkám poskytování přímých plateb v České republice v roce 2019 [online]. Praha: Ministerstvo zemědělství, 2019 [cit. 10. 12. 2019]. Dostupné z: http://eagri.cz/public/web/file/622480/Metodicka_prirucka_PP_pro_rok_2019.pdf

Metodika k provádění nařízení vlády č. 185/2015 Sb., o podmínkách poskytování dotací v rámci opatření Zalesňování zemědělské půdy a o změně některých souvisejících nařízení vlády, ve znění pozdějších předpisů, pro rok 2019. *Eagri.cz* [online]. Ministerstvo zemědělství, 2019 [cit. 30. 12. 2019]. Dostupné z: https://www.szif.cz/cs/CmDocument?rid=%2Fapa_anon%2Fcs%2Fdokumenty_ke_stazeni%2Fprv2014%2Fopatreni%2Finvestice_do_lesu%2F811%2F1436883637922%2F1553667638123.pdf

MŽP ČR. Strategie ochrany biologické rozmanitosti České republiky 2016–2025. *Ministerstvo životního prostředí* [online]. Praha, 2016 [cit. 30. 5. 2020]. ISBN 978-80-7212-609-5. Dostupné z: <https://www.mzp.cz/web/edice.nsf/6d13b004071d0140c12569e700154acb/4a46ca81084e521fc1258050002dae0c?OpenDocument>

MŽP ČR. Strategie přizpůsobení se změně klimatu v podmínkách ČR. *Ministerstvo životního prostředí* [online]. Praha, 2015, s. 32–33 [cit. 18. 1. 2020]. Dostupné z: [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/zmena_klimatu_adaptacni_strategie/\\$FILE/OEOK-Adaptacni_strategie-20151029.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/zmena_klimatu_adaptacni_strategie/$FILE/OEOK-Adaptacni_strategie-20151029.pdf)

Národní akční plán adaptace na změnu klimatu. *Ministerstvo životního prostředí* [online]. 2015 [cit. 31. 5. 2020]. Dostupné z: [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/narodni_akcni_plan_zmena_klimatu/\\$FILE/OEOK-NAP_cely_20170127.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/narodni_akcni_plan_zmena_klimatu/$FILE/OEOK-NAP_cely_20170127.pdf)

Nástroje ochrany – Standard dobrého zemědělského a environmentálního stavu DZES. *Výzkumný ústav meliorací a ochrany půdy* [online]. Webová encyklopedie, změněno 11. 2. 2019 [cit. 30. 6. 2019]. Dostupné z: https://encyklopedie.vumop.cz/index.php/N%C3%81STROJE_OCHRANY_-_STANDARD_DOBR%C3%89HO_ZEM%C4%9AD%C4%9ALSK%C3%89HO_A_ENVIRONMENT%C3%81LN%C3%8DHO_STAVU_DZES

Návrh nařízení EP a Rady, kterým se stanoví pravidla podpory pro strategické plány, jež mají být vypracovány členskými státy v rámci společné zemědělské politiky [...]. Evropská komise, Brusel 2018, 2018/0216 (COD). In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 20. 1. 2020]. Dostupné z: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:aa85fa9a-65a0-11e8-ab9c-01aa75ed71a1.0019.02/DOC_1&format=PDF

Návrh nařízení vlády, kterým se mění nařízení vlády č. 48/2017 Sb., o stanovení požadavků podle aktů a standardů dobrého zemědělského a environmentálního stavu pro oblasti pravidel podmíněnosti a důsledků jejich porušení pro poskytování některých zemědělských podpor, ve znění pozdějších předpisů. *Aplikace Odok Legislativní helpdesk* [online]. Úřad vlády České republiky, 2020 [cit. 3. 1. 2020] Dostupné z: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNBGKBDEYT>

Návrh poslancov Národnej rady Slovenskej republiky Andreja DANKA, Evy ANTOŠOVEJ, Jaroslava PAŠKU a Tibora BERNATÁKA na vydanie ústavného zákona, ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov. *Nrsr.sk* [online]. Bratislava: Národná rada Slovenskej republiky, 2016 [cit. 23. 1. 2020]. Dostupné z: <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&MasterID=6167>

Návrh SMERNICE EURÓPSKEHO PARLAMENTU A RADY ktorou sa ustanovuje rámec pre ochranu pôdy a ktorou sa mení a dopĺňa smernica 2004/35/ES. In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 30. 5. 2020]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/sk/TXT/?uri=CELEX%3A52006PC0232>

Návrh stavebního zákona. *Apps.odok.cz* [online]. Úřad vlády České republiky, 2020 [cit. 30. 5. 2020]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNBj9HX8DA>

Návrh vyhlášky o ochraně zemědělské půdy před erozí. *Apps.odok.cz* [online]. Úřad vlády České republiky, 2020 [cit. 3. 1. 2020] Dostupné z: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=ALBSBjKFH49F>

Nepůvodní a invazivní druhy. *Ministerstvo životního prostředí* [online]. Ministerstvo životního prostředí, 2008–2019 [cit. 13. 11. 2019]. Dostupné z: https://www.mzp.cz/cz/nepuvodni_a_invazni_druhy

New Sewage Sludge Ordinance in Force. *Bmu.de* [online]. Federal Ministry for the Environment, Nature Conversation and Nuclear Safety, 2017 [cit. 30. 1. 2020]. Dostupné z: <https://www.bmu.de/en/law/sewage-sludge-ordinance/>

NOVOTNÁ, Klára, Denisa DOUBRAVOVÁ a Václav VOLTR. Půda. Obrázková statistika o tom, co se děje v půdě, a o tom, proč by měla být půda národním bohatstvím. *Národní zemědělské muzeum* [online]. Praha, 2018, 25 s. [cit. 30. 5. 2020]. ISBN 978-80-86874-96-8. Dostupné z: <https://www.nzm.cz/file/b3a835c67b7db48e9e55c15b8c29d06b/8447/puda.pdf>

NSP – Integrated Pest Management. *Fao.org* [online]. FAO, 2020 [cit. 11. 3. 2020]. Dostupné z: <http://www.fao.org/agriculture/crops/thematic-sitemap/theme/pests/ipm/en/>

Odpredávanie poľnohospodárskej pôdy: Komisia vydáva usmernenia pre členské štáty. *Europa.eu* [online]. Brusel: Európska komisia, 12. 10. 2017. Dostupné z: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-3901_sk.pdf

Opatření EU v oblasti používání pesticidů nedosáhla podle auditorů velkého pokroku. *Evropský účetní dvůr* [online]. Ecapress, tisková zpráva, 5. 2. 2020 [cit. 20. 3. 2020]. Dostupné z: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/INSR20_05/INSR_Pesticides_CS.pdf

Opportunities for soil sustainability in Europe. *EASAC* [online]. German National Academy of Sciences Leopoldina, 2018 [cit. 24. 6. 2019]. ISBN 978-3-8047-3898-0. Dostupné z: <https://easac.eu/publications/details/opportunities-for-soil-sustainability-in-europe/>

Organic farming: new EU rules adopted. *Council of the EU* [online]. European Union, 2018, Press release 268/18 [cit. 20. 1. 2020]. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/05/22/organic-farming-new-eu-rules-adopted/>

Osvobození od daně z pozemků u pozemků, které nelze žádným způsobem využívat. *Finanční správa* [online]. 1. 1. 2017 [cit. 30. 12. 2019]. Dostupné z: <https://www.financnisprava.cz/cs/dane/dane/dan-z-nemovitych-veci/informace-stanoviska-a-sdeleni/2016/osvobozeni-od-dane-z-pozemku-u-pozemku-k-7753>

- Oznámenie Komisie Rade, Európskemu parlamentu, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov – Tematická stratégia na ochranu pôdy. In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 30. 5. 2020]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/HTML/?uri=CELEX:52006DC0231&from=EN>
- Pásy života. Jak jednoduše zachránit motýly, kobylky a další. *Televíze seznam* [online]. Seznam.cz, a. s. 1996-2019 [cit. 9. 9. 2019]. Dostupné z: <https://www.televizeseznam.cz/video/adost/pasy-zivota-jak-jednoduse-zachranit-motyly-kobylky-a-dalsi>
- PACHAURI, Rajendra K., Myles R. ALLEN, Vicente R. BARROS et al. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. In: MAYER, Leo, Rajendra K. PACHAURI et al. (eds.). *Climate Change 2014: Synthesis Report* [online]. Geneva: IPCC, 2014 [cit. 31. 5. 2020]. ISBN 978-92-9169-143-2. Dostupné z: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/05/SR15_SPM_version_report_LR.pdf
- Poslanecké osvobození remízku nebo mezi od daně vláda odmítla. *ČTK České noviny* [online]. ČTK České noviny, 2020 [cit. 30. 12. 2019]. Dostupné z: <https://www.ceskenoviny.cz/zpravy/poslanecke-osvobozeni-remizku-nebo-mezi-od-dane-vlada-odmitla/1777405>
- Priebežná správa Revízie výdavkov na pôdohospodárstvo a rozvoj vidieka z decembra 2018. *Ministerstvo financií Slovenskej republiky* [online]. 2020 [cit. 30. 5. 2020]. Dostupné z: <https://www.mfsr.sk/sk/financie/hodnota-za-peniaze/revizia-vydavkov/podohospodarstvo/>
- Project Activities. *Clean development mechanism* [online]. [cit. 31. 5. 2020]. Dostupné z: <https://cdm.unfccc.int/Projects/index.html>
- Protierozní vyhláška je příliš krátký krok dobrým směrem. *Český svaz ochránců přírody* [online]. [cit. 30. 1. 2020]. Dostupné z: http://www.csop.cz/index.php?cis_menu=2&m1_id=1047&m2_id=0&m3_id=0&m4_id=0&m_id_old=998&m_id_akt=9564
- Průvodce zemědělce Kontrolou podmíněnosti platný pro rok 2019. *Eagri* [online]. Ministerstvo zemědělství, 2020 [cit. 30. 6. 2019] Dostupné z: http://eagri.cz/public/web/file/609039/Prirucka_CC_2019_novela_126_2018_od__1_1_2019_1.pdf

PŘIBÍK, Oldřich. MZe chce spustit dotace na agrolesnictví a pro pěstitelé cukrovky. *Zemědělec* [online]. Praha: Profi Press, s.r.o. [cit. 30. 12. 2019]. Dostupné z: <https://www.zemedelec.cz/mze-chce-spustit-dotace-na-agrolesnictvi-a-pro-pestitele-cukrovky/>

Připomínky Agrární komory České republiky k návrhu vyhlášky o ochraně zemědělské půdy před erozí. *Apps.odok.cz* [online]. Úřad vlády České republiky, 2020 [cit. 30. 1. 2020]. Dostupné z: <https://www.komora.cz/legislation/165-19-navrh-vyhlaskey-o-ochrane-zemedelske-pudy-pred-erozi-t-23-12-2019/>

Připomínky Svazu měst a obcí ČR k návrhu vyhlášky o ochraně zemědělské půdy před erozí. *Apps.odok.cz* [online]. Úřad vlády České republiky, 2020 [cit. 30. 1. 2020]. Dostupné z: https://apps.odok.cz/veklep-detail?p_p_id=material_WAR_odokkpl&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=3&_material_WAR_odokkpl_pid=ALBSBJKFH49F&tab=remarks

Půda. *Výzkumný ústav meliorací a ochrany půdy* [online]. VÚMOP, 2020 [cit. 24. 6. 2019] Dostupné z: <http://www.organickahmota.cz/#/puda>

RADA, Tomáš. *Kvalitativní ochrana půdy při stavební činnosti z pohledu práva*. Disertační práce. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2012. Vedoucí práce Ivana Průchová. Dostupné z: http://is.muni.cz/th/44102/pravf_d/

Reducing and Eliminating the Use of Persistent Organic Pesticides – Guidance on Alternative Strategies for Sustainable Pest and Vector Management. *Who.int* [online]. UNEP, FAO, WHO, 2002 [cit. 18. 3. 2020]. https://www.who.int/docstore/water_sanitation_health/pesticides/ch5.htm

Regulation (EC) 1107/2009 on the Placing of Plant Protection Products on the Market. European Implementation Assessment. *EPRS* [online]. European parliament Think Tank, European Union, 2018 [cit. 20. 3. 2020]. Dostupné z: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/615668/EPRS_STU\(2018\)615668_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/615668/EPRS_STU(2018)615668_EN.pdf)

Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů Uzavření cyklu – akční plán EU pro oběhové hospodářství (COM/2015/0614) final. In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 2. 1. 2020]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/cs/TXT/?uri=CELEX:52015DC0614>

- SEDLÁČKOVÁ, Lucie. *Agrolesnictví jako opatření proti suchu pohledem českých zemědělců*. Diplomová práce. Brno: Masarykova univerzita, fakulta sociálních studií, 2019, 92 s. Vedoucí práce Zbyněk Ulčák. Dostupné z: <https://is.muni.cz/th/l2jw3/> [cit. 30. 12. 2019].
- Situační a výhledová zpráva – půda. *eAgri* [online]. Praha: Ministerstvo zemědělství, 2018, 144 s. [cit. 30. 5. 2020]. ISBN 978-80-7434-476-3. Dostupné z http://eagri.cz/public/web/file/611976/SVZ_Puda_11_2018.pdf
- SKLENIČKA, Petr, Vratislava JANOVSÁ, Miroslav ŠÁLEK, Josef VLASÁK a Kristina MOLNÁROVÁ. The Farmland Rental Paradox: Extreme land ownership fragmentation as a new form of land degradation. *Land Use Policy* [online]. 2014, roč. 38, s. 587–593 [cit. 20. 1. 2020]. ISSN 0264-8377. Dostupné z: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0264837714000076>
- SMITH, Pete, Johnson NKEM, Katherine CALVIN a kol. Interlinkages Between Desertification, Land Degradation, Food Security and Greenhouse Gas Fluxes: Synergies, Trade-offs and Integrated Response Options. In: SHUKLA Priyadarshi R., Jim SKEA et al. (eds.). *Climate Change and Land: an IPCC special report on climate change, desertification, land degradation, sustainable land management, food security, and greenhouse gas fluxes in terrestrial ecosystems*. [online]. IPCC, 2019, s. 551–672 [cit. 31. 5. 2020]. Dostupné z: <https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2019/08/SRCCL-leaflet.pdf>
- Sněmovní tisk 339/0, část č. 1/8 Novela z. o ochraně zemědělského půdního fondu. *Psp.cz* [online]. Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, 2014 [cit. 30. 12. 2019]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=339&CT1=0>
- Sněmovní tisk 509 VI. n. z. kterým se mění některé zákony v oblasti daní – EU. *Psp.cz* [online]. Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, 2019 [cit. 30. 12. 2019]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&T=509>
- Sněmovní tisk 518/0, část č. 1/4 Novela z. o dani z nemovitých věcí. *Psp.cz* [online]. Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, 2019 [cit. 30. 12. 2019]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=518&CT1=0>

Sněmovní tisk 518/1, část č. 1/2 Stanovisko vlády k tisku 518/0. *Přp.č* [online]. Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, 2019 [cit. 30. 12. 2019]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=8&ct=518&ct1=1>

Sněmovní tisk 676/0 Vl.n.z.o odpadech – EU. *Přp.č* [online]. [cit. 3. 1. 2020]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=676&CT1=0>

Souhrnná informace o zemědělských subjektech v roce 2016. ČSÚ [online]. [cit. 20. 1. 2020]. Dostupné z: https://www.czso.cz/documents/10180/46015056/27015117k_cz.pdf/f0969195-d52f-46fa-8a7a-e888f686f909?version=1.0

Souhrnné přehledy o půdním fondu z údajů katastru nemovitostí České republiky 2019. ČÚZK [online]. Praha: Český úřad zeměměřický a katastrální, 2019 [cit. 20. 1. 2020]. Dostupné z: https://www.cuzk.cz/Periodika-a-publikace/Statisticke-udaje/Souhrne-prehledy-pudniho-fondu/Rocenka_pudniho_fondu_2019.aspx

Souhrnné přehledy o půdním fondu z údajů katastru nemovitostí České republiky 2010. ČÚZK [online]. Praha: Český úřad zeměměřický a katastrální, 2010 [cit. 20. 1. 2020]. ISBN 978-80-86918-60-0. Dostupné z: https://www.cuzk.cz/Periodika-a-publikace/Statisticke-udaje/Souhrne-prehledy-pudniho-fondu/Rocenka_pudniho_fondu_2010.aspx

Souhrnný zemědělský účet – předběžné výsledky – 2018 – Komentář. ČSÚ [online]. [cit. 20. 1. 2020]. Dostupné z: <https://www.czso.cz/documents/10180/91443968/27013119k.pdf/cf2ddacb-0724-49d9-8d71-2eb0d171b834?version=1.2>

SOVA, Aleš. Rozhodování pochybností o charakteru pozemku z procesního pohledu. *Správní právo* [online]. 2019, č. 4 [cit. 30. 5. 2020]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/soubor/sp-4-19-sova-pdf.aspx>

Srovnání výsledků FSS 2016 a Agrocenzu 2000. Zemědělské subjekty a jejich právní formy. ČSÚ [online]. [cit. 20. 1. 2020]. Dostupné z: <https://www.czso.cz/documents/10180/79535242/27016818k05cz.pdf/3f2af15e-1f69-43ac-b1e2-36c4ab8b9c9e?version=1.2>

- Standardy Dobrého zemědělského a environmentálního stavu půdy DZES (GAEC). *eAGRI* [online]. Ministerstvo zemědělství, 2009–2019 [cit. 4. 11. 2019]. Dostupné z: <http://eagri.cz/public/web/mze/dotace/kontroly-podminenosti-cross-compliance/dobry-zemedelsky-a-environmentalni-stav/?fullArticle=1>
- STANKOVICS, Petra, Gergely TÓTH a Zoltán TÓTH. Identifying Gaps between the Legislative Tools of Soil Protection in the EU Member States for a Common European Soil Protection Legislation. *Sustainability* [online]. 2018, roč. 10, č. 8 [cit. 29. 6. 2019]. Dostupné z: <https://doi.org/10.3390/su10082886>
- STÁTNÍ VETERINÁRNÍ SPRÁVA. Zpráva o činnosti v oblasti ochrany zdraví zvířat v roce 2018. *Informační bulletin* [online]. roč. 2019, č. 2, s. 103 [cit. 30. 5. 2020]. Dostupné z: <https://www.svscr.cz/zprava-o-cinnosti-v-oblasti-ochrany-zdravi-zvirat-v-roce-2018/>
- Stažení bezpředmětných návrhů Komise. 2014/C 153/03 Úřední věstník Evropské unie. In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 29. 6. 2019]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2014:153:FULL&from=CS>
- Story of Silent Spring. *Nrdc.org* [online]. National Resources Defense Council, 2015 [cit. 30. 3. 2020]. Dostupné z: <https://www.nrdc.org/stories/story-silent-spring>
- Struktura zemědělských podniků vyjádřená ve třídách ekonomické velikosti. *ČSÚ* [online]. [cit. 20. 1. 2020]. Dostupné z: <https://www.czso.cz/documents/10180/79535242/27016818k02cz.pdf/eaf95599-31e7-4865-9dff-2f59fcd59f02?version=1.1>
- Strukturální výsledky za zemědělství ČR – analytické vyhodnocení – 2003. *ČSÚ* [online]. [cit. 20. 1. 2020]. Dostupné z: https://www.czso.cz/csu/czso/2127-04-za_rok_2003-1__uvod_
- Sumárny prehľad za projektové opatrenia PRV SR 2014–2020. *Pôdohospodárska platobná agentúra* [online]. 2020 [cit. 30. 5. 2020]. Dostupné z: <https://www.apa.sk/sumarne-prehlady-1>

Summary for policymakers of the global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services. *IPBES* [online]. Bonn: IPBES secretariat, 2019 [cit. 20. 1. 2020]. ISBN 978-3-947851-13-3. Dostupné z: https://ipbes.net/sites/default/files/inline/files/ipbes_global_assessment_report_summary_for_policymakers.pdf

Synergie. Tři úmluvy – jeden cíl. *Mzp.cz* [online]. Ministerstvo životního prostředí, 2011 [cit. 11. 3. 2020]. Dostupné z: [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/informacni_brozury_chemicke_latky/\\$FILE/OZV-synergie-20120327.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/informacni_brozury_chemicke_latky/$FILE/OZV-synergie-20120327.pdf)

SZÉKÁCS, András a Darvas BÉLA. Forty Years with Glyphosate. In: *Herbicides—Properties, Synthesis and Control of Weeds* [online]. InTechEurope, 2012, s. 247–284 [cit. 20. 3. 2020]. Dostupné z: <https://www.intechopen.com/books/herbicides-properties-synthesis-and-control-of-weeds/forty-years-with-glyphosate>

ŠIMEK, Miloslav, Dana ELHOTTOVÁ a Václav PIŽL. Živá půda. *Akademie věd ČR* [online]. 2015, Edice Strategie AV21 [cit. 12. 4. 2020]. Dostupné z: https://www.bc.cas.cz/Cds/Download/?filename=5544_Strategie_Ziva_puda

Štatistická ročenka o pôdnom фонде v SR podľa údajov katastra nehnuteľností k 1. januáru 2019. *Úrad geodézie* [online]. Bratislava: Úrad geodézie, kartografie a katastra SR, 1. 1. 2019 [cit. 23. 1. 2020]. Dostupné z: <http://www.skgeodesy.sk/files/slovensky/ugkk/kataster-nehnutelnosti/sumarne-udaje-katastra-podnom-fonde/statisticka-rocenka-2019.pdf>

The common agricultural policy at a glance – CAP financing. *Evropská komise* [online]. [cit. 20. 1. 2020]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cap-glance_en

The environmental objectives of the future CAP. *Evropská komise* [online]. Brusel: Agriculture and Rural Development, 25. 1. 2019 [cit. 20. 1. 2020]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/info/news/environmental-care-and-climate-change-objectives-future-cap-2019-jan-25_en

The Great Green Wall Initiative. *Unccd.int* [online]. United Nations [cit. 30. 6. 2019]. Dostupné z: <https://www.unccd.int/actions/great-green-wall-initiative>

- The new EU organic regulation, what will change? *IFOAM EU* [online]. IFOAM EU, 2018 [cit. 20. 1. 2020]. Dostupné z: https://www.ifoam-eu.org/sites/default/files/eb_ifoameu_regulation_what_will_change_1.pdf
- TICHÁ, Markéta a Petra VYZÍNOVÁ. Trvalé travní porosty. *Polní plodiny – Field crops* [online]. Fond rozvoje vysokých škol, 2006 [cit. 13. 10. 2019]. Dostupné z: <https://cit.vfu.cz/vegetabilie/plodiny/czech/ttp.htm>
- TYL, Tomáš. Právní úprava změn v účelové kategorii pozemků. *EPRÁVO* [online]. EPRÁVO.CZ, a. s. [cit. 4. 10. 2019]. ISSN 1213-189X. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/pravni-uprava-zmen-v-ucelove-kategorii-pozemku-15268.html>
- Strategický rámec Česká republika 2030. *Úřad vlády České republiky* [online]. Vlada.cz [cit. 20. 1. 2020]. Dostupné z: https://www.vlada.cz/assets/ppov/udrzitelny-rozvoj/Strategicky_ramec_Ceska_republika_2030-compressed-_1_.pdf
- Úvod. *Výzkumný ústav meliorací a ochrany půdy* [online]. VÚMOP, 2020 [cit. 24. 6. 2019] Dostupné z: <http://www.organickahmota.cz/#/intro>
- Úvod – 1.2 Definice zemědělského subjektu. *ČSÚ* [online]. [cit. 20. 1. 2020]. Dostupné z: https://www.czso.cz/documents/10180/46015056/27015117u_cz.pdf/582db38d-78ee-4cae-b2fc-5ec46d087699?version=1.0
- Územní plán – textová část. *Pec pod Sněžkou* [online]. Pec pod Sněžkou: Roman Koucký architektonická kancelář, s. r. o., prosinec 2011 [cit. 30. 5. 2020]. Dostupné z: <http://www.pecpodsnezkou.cz/uzemni-plan/>
- Uznesenie Európskeho parlamentu z 26. novembra 2009 o samite FAO a potravinovej bez-pečnosti (2010/C 285 E/11). In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 30. 5. 2020]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:285E:0069:0073:CS:PDF>
- Včely byly prohlášeny za nejdůležitější organismus na planetě. Přitom jsou v ohrožení *ECHO24.CZ* [online]. ECHO MEDIA a. s, ČTK 2020 [cit. 8. 10. 2019]. Dostupné z: <https://echo24.cz/a/Sytpb/vcely-byly-prohlaseny-za-nejdulezitejsi-organismus-na-planete-pritom-jsou-v-ohrozeni>

VERSCHUUREN, Jonathan. Towards an EU Regulatory Framework for Climate-Smart Agriculture: The Example of Soil Carbon Sequestration. *Transnational Environmental Law* [online]. Cambridge: Cambridge University Press, 2018, roč. 7, č. 2, s. 301–322 [cit. 30. 5. 2020]. Dostupné z: <https://www.cambridge.org/core/journals/transnational-environmental-law/article/towards-an-eu-regulatory-framework-for-climatesmart-agriculture-the-example-of-soil-carbon-sequestration/4F209C660A9AE1F4FC5E47FAC858208B>

Veřejný registr půdy – LPIS. *Eagri* [online]. Ministerstvo zemědělství [cit. 30. 12. 2019]. Dostupné z: <http://eagri.cz/public/app/lpisext/lpis/verejny2/plpis/>

VÍCHA, Ondřej. Ložiska nevyhrazených nerostů jako součást pozemku: vybrané otázky. In: KOTÁSEK, Josef a kol. (eds.). *Dny práva – 2012 – Days of Law* [online]. Brno: Masarykova univerzita, 2013, s. 2475–2490. ISBN 978-80-210-6319-8. Dostupné z: https://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2012/files/pozemek/pozemek.pdf

Vinohradnícky register. *Uksup.cz* [online]. Bratislava: Ústredný kontrolný a skúšobný ústav poľnohospodársky v Bratislave, 2019, [cit. 23. 1. 2020]. s. 1. Dostupné z: <https://www.uksup.sk/ovv-vinohradnicky-register>

Výdavky rozpočtovej kapitoly Ministerstva pôdohospodárstva a rozvoja vidieka Slovenskej republiky za rok 2017. *Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR* [online]. Zelená správa 2018 [cit. 30. 5. 2020]. Dostupné z: <https://www.mpsr.sk/index.php?navID=122&id=13741>

Vyhodnocení zásadních připomínek k materiálu Návrh vyhlášky o ochraně zemědělského půdního fondu před erozí. *Apps.odok.cz* [online]. Úřad vlády České republiky, 2020 [cit. 30. 1. 2020]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=ALBSBJKFH49F>

Vzájemná provázanost katastru nemovitostí a evidence využití půdy LPIS. *Szif.cz* [online]. Státní zemědělský intervenční fond [cit. 30. 12. 2019]. Dostupné z: https://www.szif.cz/cs/CmDocument?rid=%2Fapa_anon%2Fcs%2Fzpravy%2Flpis%2Fep%2F1561363546900.PDF

Withdrawal of Soil Framework Directive welcomed. *NFU* [online]. NFUonline, 2020 [cit. 29. 6. 2019]. Dostupné z: <https://www.nfuonline.com/withdrawal-of-soil-framework-directive-welcomed/>

- Zemědělské subjekty podle právních forem. ČSÚ [online]. [cit. 20. 1. 2020]. Dostupné z: <https://www.czso.cz/documents/10180/46015056/27015117001.pdf/bfb2db12-8d1d-4f56-b30b-49bd6d372285?version=1.0>
- ZIMMER, Katarina. We're Asking the Wrong Questions about Glyphosate. *The Counter.org* [online]. The Counter, 2018 [cit. 20. 3. 2020]. Dostupné z: <https://thecounter.org/glyphosate-safety-debate/>
- Zisk v českém zemědělství meziročně poklesl. ČSÚ [online]. [cit. 7. 3. 2019]. Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/czso/zisk-v-ceskem-zemedelstvi-mezirocne-poklesl->
- Zpráva o návrhu nařízení EP a Rady, kterým se stanoví pravidla podpory pro strategické plány, jež mají být vypracovány členskými státy v rámci společné zemědělské politiky... *Evropský parlament* [online]. Výbor pro zemědělství a rozvoj venkova, 23. 5. 2019 [cit. 20. 1. 2020]. Dostupné z: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2019-0200_CS.html
- Zpráva o stavu životního prostředí 2017. *Mžp.cz* [online]. Praha: Ministerstvo životního prostředí, 2018 [cit. 30. 5. 2020]. ISBN 978-80-87770-67-2. Dostupné z: https://www.cenia.cz/wp-content/uploads/2019/03/Zprava-o-zivotnim-prostredi-Ceske-republiky_2017.pdf

Judikatura

- Nález Ústavního soudu ze dne 13. 9. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 9/94.
- Nález Ústavního soudu ze dne 10. 7. 1997, sp. zn. III. ÚS 70/97.
- Nález Ústavního soudu ze dne 27. 5. 1998, sp. zn. Pl. ÚS 34/97.
- Usnesení Ústavního soudu ze dne 4. 3. 1999, sp. zn. III. ÚS.
- Nález Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 19/99.
- Nález Ústavního soudu ze dne 25. 6. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 36/01.
- Nález Ústavního soudu ze dne 7. 4. 2005, sp. zn. III. ÚS 609/04.
- Usnesení Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2005 sp. zn. I. ÚS 486/04.
- Nález Ústavního soudu ze dne 13. 12. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 34/03.
- Nález Ústavního soudu ze dne 6. 3. 2007, č. j. Pl. ÚS 4/05-1.
- Nález Ústavního soudu ze dne 21. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 652/06.

- Nález Ústavního soudu ze dne 8. 7. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 8/08.
- Usnesení Ústavního soudu ze dne 31. 3. 2011, sp. zn. III. ÚS 2187/10.
- Nález Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11.
- Nález Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14.
- Usnesení Ústavního soudu ze dne 5. 8. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 26/13.
- Usnesení Ústavního soudu ze dne 19. 8. 2015, sp. zn. IV. ÚS 2194/15.
- Nález Ústavního soudu ze dne 15. 3. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 30/15.
- Nález Ústavního soudu ze dne 25. 9. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 18/17.
- Nález Ústavního soudu ze dne 18. 12. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 4/18.
- Nález Ústavního soudu ze dne 14. 5. 2019, sp. zn. III. ÚS 3817/17.
- Nález Ústavního soudu ze dne 17. 7. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 44/18.
- Nález Ústavního soudu ze dne 12. 5. 2020, sp. zn. III. ÚS 709/19.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2004, č. j. 2 Ao 2/2007-73.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2004, č. j. 3 As 24/2004-79.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006-74.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2008, č. j. 1 As 37/2005-154.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 4. 2008, č. j. 4 Ao 2/2008-42.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2008, č. j. 9 Ao 2/2008-62.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 2/2008-62.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 2. 2009, č. j. 2 Ao 4/2008-88.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2009, č. j. 6 Ao 3/2007-116.
- Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2009, č. j. 7 Ao 1/2009-56.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2009, č. j. 7 As 59/2009-142.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2009, č. j. 6 As 185/2002-86.

- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2010, č. j. 1 As 91/2009-83.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 Ao 2/2010-644.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 5 Ao 4/2010-29.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2010, č. j. 6 Ao 5/2010-43.
- Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 1. 2011, č. j. 1 Ao 2/2010-185.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2011, č. j. 7 Ao 7/2010-133.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 4. 2011, č. j. 8 Ao 1/2011-107.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 6. 2011, č. j. 1 As 6/2011-347.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2011, č. j. 1 Ao 4/2011-42.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 10. 2011, č. j. 4 Ao 5/2011-42.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2012, č. j. 8 As 54/2011-344.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 8. 2012, č. j. 1 As 47/2012-38.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2012, č. j. 1 Ao 1/2010-247.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2012, č. j. 1 Ao 3/2011-229.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 1. 2013, č. j. 8 As 23/2012-32.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2013, č. j. 7 Aos 2/2012-53.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2013, č. j. 1 Aos 3/2012-59.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 5. 2013, č. j. 7 Aos 4/2012-31.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 6. 2013, č. j. 1 Aos 1/2013-85.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2013, č. j. 2 Aos 1/2013-138.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2013, č. j. 2 As 40/2013-32.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2013, 2 Aos 3/2013-36.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 1. 2014, č. j. 7 As 123/2013-28.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2014, č. j. 1 As 103/2013-43.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 4. 2014, č. j. 1 As 12/2014-135.

- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2014, č. j. 4 AOs 1/2013-125.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2014, č. j. 1 As 100/2014-36.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 AOs 3/2013-29.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 5. 2014, č. j. 9 As 175/2012-25.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2014, č. j. 5 As 10/2013-38.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 2. 2015, č. j. 5 As 59/2013-57.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2015, č. j. 1 As 13/2015-295.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2015, č. j. 2 As 97/2015-55.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 7. 2015, č. j. 2 As 30/2015-38.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 8. 2015, č. j. 2 As 195/2014-47.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 2. 2016, č. j. 3 As 195/2015-55.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2016, č. j. 1 As 169/2015-42.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2016, č. j. 6 As 174/2015-72.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 8. 2016, č. j. 5 As 175/2014-29.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2016, č. j. 9 As 172/2015-67.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2017, č. j. 5 As 180/2015-51.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 6. 2017, č. j. 9 As 246/2016-46.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2017, č. j. 5 As 49/2016-198.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 6. 2017, č. j. 9 As 246/2016-46.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2017, č. j. 4 As 253/2016-45.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 7. 2017, č. j. 1 As 24/2016-61.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2017, sp. zn. 4 As 138/2017.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 11. 2017, č. j. 8 As 25/2017-67.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2017, č. j. 6 As 214/2017-69.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2017, č. j. 2 As 251/2017-33.

- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2018, č. j. 2 As 315/2015-113.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 3. 2018, č. j. 8 As 207/2016-33.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 3. 2018, č. j. 7 As 119/2017-43.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2018, č. j. 8 As 243/2016-31.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2018, č. j. 6 As 211/2018-35.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 3. 2019, č. j. 1 As 339/2018-25.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 3. 2019, č. j. 7 As 38/2018-33.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 3. 2019, č. j. 6 As 299/2018-69.
- Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2019, č. j. 2 As 187/2017-264.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2019, č. j. 4 As 89/2019-68.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 12. 2019, č. j. 6 As 125/2019-20.
- Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 12. 2019, č. j. 6 As 108/2019-28.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2020, č. j. 9 As 171/2018-50.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2020, č. j. 2 As 187/2017-327.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2020, č. j. 8 As 63/2018-112.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 7. 2020, č. j. 2 As 223/2018-55.
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 5. 2004, sp. zn. 22 Cdo 1421/2003.
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 25. 2. 2010, sp. zn. 22 Cdo 3103/2007.
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 5. 2018, sp. zn. 25 Cdo 3811/2017.
- Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 29. 10. 2019, sp. zn. 22 Cdo 1249/2018.
- Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 30. 1. 2001, č. j. 5 A 5/99-33.
- Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 29. 5. 2012, č. j. 63 A 1/2012-54.
- Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 23. 6. 2015, č. j. 46 A 56/2013-46.
- Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 8. 12. 2015, č. j. 15 A 42/2014-7.
- Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 12. 10. 2016, č. j. 62 A 86/2015-46.

Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 27. 4. 2017, č. j. 50 A 2/2017-147.

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 21. 6. 2017, č. j. 30 A 76/2017-44.

Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 24. 1. 2018, č. j. 45 A 69/2015-59.

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 1. 2018, č. j. 30 A 157/2016-117.

Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 28. 2. 2018, sp. zn. 48 A 40/2016.

Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 24. 4. 2018, č. j. 50 A 17/2017-63.

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 29. 5. 2018, č. j. 59 A 4/2018-79.

Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 30. 11. 2018, č. j. 48 A 85/2016-59.

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 25. 2. 2019, č. j. 31 A 185/2017-130.

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 2. 4. 2019, č. j. 76 A 1/2019-35.

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 4. 2019, č. j. 57 A 26/2018-74.

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka Pardubice ze dne 29. 5. 2019, č. j. 52 A 33/2019-64.

Usnesení zvláštního senátu ze dne 29. 5. 2007, č. j. Konf 14/2007-5.

Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 29. 11. 1991, ve věci *Pine Valley Developments Ltd a další vs. Irsko*, č. 12742/87.

Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 20. 11. 1995, ve věci *Pressos Compania Naviera S. A. a další vs. Belgie*, č. 17849/91.

Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 18. 4. 2002, ve věci *Ouzounis a další vs. Řecko*, č. 49144/99.

Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 30. 1. 2001, ve věci *Španělsko vs. Rada*, C-36/98.

Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 9. 10. 2001, ve věci *Nizozemsko vs. Parlament a Rada*, C-377/98.

Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 10. 12. 2002, ve věci *British American Tobacco (Investments) a Imperial Tobacco*, C-491/01.

Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 28. 2. 2012, ve věci *Inter-Environnement Wallonie a Terre wallonne*, C-41/11.

Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 6. 9. 2012, ve věci *Parlament vs. Rada*, C-490/10.

- Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 11. 6. 2014, ve věci *Parlament vs. Rada*, C-377/12.
- Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 11. 6. 2015, ve věci *Berlington Hungary*, C-98/14.
- Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 18. 6. 2015, ve věci *Estonsko vs. Parlament a Rada*, C-508/13.
- Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 4. 5. 2016, ve věci *Pillbox 38*, C-477/14.
- Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 1. 6. 2017, ve věci *Folk*, C-529/15.
- Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 3. 10. 2019, ve věci, *Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland a další*, C-197/18.
- Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 27. 2. 2020, ve věci *Komise vs. Řecko*, C-298/19.
- Usnesení Tribunálu ze dne 28. 2. 2019, ve věci *Région de Bruxelles-Capitale vs. Komise*, č. T-178/19.
- Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 20. 3. 2008, ve věci *Budayeva a další vs. Rusko*, č. 15339/02.
- Stanovisko generálního advokáta M. Bobka ze dne 16. 7. 2020, ve věci *Région de Bruxelles-Capitale vs. Komise*, C-352 P.
- Rozsudek Verwaltungsgericht Berlin ze dne 31. 10. 2019, sp. zn. VG 10 K 412.18.

Právní a nelegislativní dokumenty

- Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Kyoto Protocol Decision 5/CMP.1 - Modalities and procedures for afforestation and reforestation project activities under the clean development mechanism in the first commitment period of the Kyoto Protocol.
- Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Kyoto Protocol Decision 2/CMP.7 - Land use, land-use change and forestry.
- Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Kyoto Protocol Decision 9/CMP.1 - Guidelines for the implementation of Article 6 of the Kyoto Protocol.

Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Kyoto Protocol Decision 1/CMP.16 - Land use, land-use change and forestry.

Dekrét prezidenta republiky č. 12/1945 Sb. o konfiskaci a urychleném rozdělení zemědělského majetku Němců a Maďarů, jakož i zrádců a nepřátel českého a slovenského národa.

Dekrét prezidenta republiky č. 28/1945 Sb. o osídlení zemědělské půdy Němců, Maďarů a jiných nepřátel státu českými, slovenskými a jinými slovanskými zemědělci.

Intended Nationally Determined Contribution of the EU and its Member States, 6. 3. 2015.

Komunikácia EK COM (2011) 625 final zo dňa 12. 10. 2011: Návrh Nariadenia Európskeho parlamentu a Rady EÚ, ktorým sa stanovujú pravidlá priamych platieb pre poľnohospodárov na základe podporných režimov v rámci spoločnej poľnohospodárskej politiky.

Komunikácia EK COM (2011) 112 final zo dňa 8. 3. 2011: A Roadmap for moving to a competitive low carbon economy in 2050.

Komunikácia EK COM (2012) 93 final zo dňa 12. 3. 2012: Proposal for a DECISION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on accounting rules and action plans on greenhouse gas emissions and removals resulting from activities related to land use, land use change and forestry.

Komunikácia EK COM (2016) 479 final zo dňa 20. 7. 2016: Dôvodová správa k návrhu Nariadenia Európskeho parlamentu a Rady EÚ o začlenení emisií a záchytov skleníkových plynov z využívania pôdy, zo zmien vo využívaní pôdy a z lesného hospodárstva do rámca politik v oblasti klímy a energetiky na rok 2030, ktorým sa mení nariadenie Európskeho parlamentu a Rady č. 525/2013 o mechanizme monitorovania a nahlasovania emisií skleníkových plynov a nahlasovania ďalších informácií relevantných z hľadiska zmeny klímy.

Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2018/1999 o riadení energetickej únie a opatrení v oblasti klímy, ktorým sa menia nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 663/2009 a (ES) č. 715/2009, smernice Európskeho parlamentu a Rady 94/22/ES, 98/70/ES, 2009/31/ES, 2009/73/ES, 2010/31/EÚ, 2012/27/EÚ a 2013/30/EÚ, smernice Rady 2009/119/ES a (EÚ) 2015/652 a ktorým sa zrušuje nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 525/2013.

- Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2018/841 z o začlenení emisií a odstraňovania skleníkových plynov z využívania pôdy, zo zmien vo využívaní pôdy a z lesného hospodárstva do rámca politík v oblasti klímy a energetiky na rok 2030, ktorým sa mení nariadenie (EÚ) č. 525/2013 a rozhodnutie č. 529/2013/EÚ.
- Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1305/2013 zo dňa 17. 12. 2013 o podpore rozvoja vidieka prostredníctvom Európskeho poľnohospodárskeho fondu pre rozvoj vidieka (EPFRV) a o zrušení nariadenia Rady (ES) č. 1698/2005.
- Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1306/2013 zo dňa 17. 12. 2013 o financovaní, riadení a monitorovaní spoločnej poľnohospodárskej politiky, a ktorým sa rušia nariadenia Rady (EHS) č. 352/78, (ES) č. 165/94, (ES) č. 2799/98, (ES) č. 814/2000, (ES) č. 1290/2005 a (ES) č. 485/2008.
- Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1307/2013, ktorým sa ustanovujú pravidlá priamych platieb pre poľnohospodárov na základe režimov podpory v rámci spoločnej poľnohospodárskej politiky a ktorým sa ruší nariadenie Rady (ES) č. 637/2008 a nariadenie Rady (ES) č. 73/2009.
- Nariadenie Slovenskej národnej rady č. 104/1945 Zb. o konfiškovaní a urýchlennom rozdelení pôdohospodárskeho majetku Nemcov, Maďarov, ako aj zradcov a nepriateľov slovenského národa.
- Nariadenie vlády SR č. 75/2015 Z. z. ktorým sa ustanovujú pravidlá poskytovania podpory v súvislosti s opatreniami programu rozvoja vidieka.
- Nariadenie vlády SR č. 342/2014 Z. z. ktorým sa ustanovujú pravidlá poskytovania podpory v poľnohospodárstve v súvislosti so schémami oddelených priamych platieb. Nařízení EP a Rady č. 1107/2009 ze dne 29. 10. 2009 o uvádění přípravků na ochranu rostlin na trh, které stanovuje základní pravidla týkající se uvádění přípravků na trh.
- Nařízení vlády č. 307/2014 Sb., o stanovení podrobností evidence využití půdy podle užívatelských vztahů.
- Nařízení vlády č. 48/2017 Sb., o stanovení požadavků podle aktů a standardů dobrého zemědělského a environmentálního stavu pro oblasti pravidel podmíněnosti a důsledků jejich porušení pro poskytování některých zemědělských podpor.

Nariadení vlády č. 31/2020 Sb., ktorým sa mení nariadení vlády č. 48/2017 Sb., o stanovení požadavků podle aktů a standardů dobrého zemědělského a environmentálního stavu pro oblasti pravidel podmíněnosti a důsledků jejich porušení pro poskytování některých zemědělských podpor, ve znění pozdějších předpisů.

Rámcový dohovor OSN o zmene klímy.

Rozhodnutie Európskeho parlamentu a Rady č. 529/2013/EÚ o pravidlách započítavania pre emisie a záchyty skleníkových plynov vyplývajúce z činností súvisiacich s využívaním pôdy, so zmenami vo využívaní pôdy a s lesným hospodárstvom a o informáciách týkajúcich sa opatrení súvisiacich s týmito činnosťami.

Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů Uzavření cyklu – akční plán EU pro oběhové hospodářství (COM/2015/0614) final Úřední věstník Evropské unie.

Usmernenie Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka Slovenskej republiky k nariadeniu vlády SR č. 342/2014 Z. z., ktorým sa ustanovujú pravidlá poskytovania podpory v poľnohospodárstve v súvislosti so schémami oddelených priamych platieb. Usnesení vlády ČR ze dne 22. 3. 2017 č. 207 o Politice ochrany klimatu v České republice.

Usnesení vlády ČR ze dne 26. 10. 2015 č. 861 o Strategii přizpůsobení se změně klimatu v podmínkách České republiky.

Usnesení vlády ČR ze dne 16. 1. 2017 č. 34 o Strategii přizpůsobení se změně klimatu v podmínkách České republiky. Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb.

Ústavný zákon č. 137/2017 Z. z. ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov.

Vyhláška č. 158/1959 Zb. o správě nepriděleného poľnohospodárskeho majetku získaného z pozemkových reforiem.

Vyhláška Ústřední správy geodézie a kartografie č. 23/1963 Sb., kterou se provádí zákon č. 22/1964 Sb., o evidenci nemovitostí.

- Vyhláška Českého úřadu zeměměřického a katastrálního č. 190/1996 Sb., kterou se provádí zákon č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem, ve znění zákona č. 210/1993 Sb., a zákona č. 90/1996 Sb., a zákon České národní rady č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky (katastrální zákon), ve znění zákona č. 86/1996 Sb.
- Vyhláška č. 136/2004, kterou se stanoví podrobnosti označování zvířat a jejich evidence hospodářství a osob stanovených plemenářským zákonem, ve znění pozdějších předpisů.
- Vyhláška č. 327/2012 Sb., o ochraně včel, zvěře, vodních organismů a dalších necílových organismů při použití přípravků na ochranu rostlin, ve znění pozdějších předpisů.
- Vyhláška č. 357/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální vyhláška).
- Zákon č. 215/1919 Zb. o zabraní velkého pozemkového majetku.
- Zákon č. 81/1920 Sb. kterým se vydávají po rozumu § 10 zákona ze dne 16. 4. 1919, č. 215 sb. zák. a nař, ustanovení o přidělu zabrané půdy a upravuje se právní poměr ku přidelené půdě.
- Zákon č. 329/1920 Zb. o převzatí a náhrade za zabraný pozemkový majetok.
- Zákon č. 142/1947 Zb. o revízii prvej pozemkovej reformy.
- Zákon č. 46/1948 Zb. o novej pozemkovej reforme (trvalej úprave vlastníctva k poľnohospodárskej a lesnej pôde).
- Zákon č. 141/1950 Zb. Občiansky zákonník.
- Zákon č. 92/1991 Zb. o podmienkach prevodu majetku štátu na iné osoby v znení neskorších právnych predpisov.
- Zákon č. 229/1991 Zb. o úprave vlastníckych vzťahov k pôde a inému poľnohospodárskemu majetku.
- Zákon č. 330/1991 Zb. o pozemkových úpravách, usporiadaní pozemkového vlastníctva, pozemkových úradoch, pozemkovom fonde a o pozemkových spoločenstvách.
- Zákon č. 513/1991 Zb. Obchodný zákonník.
- Zákon č. 17/1992 Zb. o životnom prostredí.
- Zákon č. 42/1992 Zb. o úprave majetkových vzťahov a vyporiadaní majetkových nárokov v družstvách.

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

Zákon č. 266/1992 Zb. o katastri nehnuteľností v Slovenskej republiky.

Zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 162/1995 Z. z. o katastri nehnuteľností a o zápise vlastníckych a iných práv k nehnuteľnostiam (katastrálny zákon).

Zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 180/1995 Z. z. o niektorých opatreniach na usporiadanie vlastníctva k pozemkom.

Zákon č. 252/1997 Sb., o zemědělství, ve znění pozdějších předpisů.

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.

Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a změně některých zákonů, ve znění pozdější předpisů.

Zákon č. 504/2003 Z. z. o nájme poľnohospodárskych pozemkov, poľnohospodárskeho podniku a lesných pozemkov.

Zákon č. 220/2004 Z. z. o ochrane a využívaní poľnohospodárskej pôdy a o zmene zákona č. 245/2003 Z. z. o integrovanej prevencii a kontrole znečisťovania životného prostredia a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Zákon č. 326/2004 Sb., o rostlinolékařské péči, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 359/2007 Z. z. o prevencii a náprave environmentálnych škôd a o zmene a do-plnení niektorých zákonov v znení neskorších právnych predpisov.

Zákon č. 569/2007 Z. z. o geologických prácach (geologický zákon) v znení neskorších právnych predpisov.

Zákon č. 66/2009 Z. z. o niektorých opatreniach pri majetkovoprávnom usporiadaní pozemkov pod stavbami, ktoré prešli z vlastníctva štátu na obce a vyššie územné celky.

Zákon č. 409/2011 Z. z. o niektorých opatreniach na úseku environmentálnej záťaže a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších právnych predpisov.

Zákon č. 180/2013 Z. z. o organizácii miestnej štátnej správy.

Zákon č. 291/2017 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 504/2003 Z. z. o nájme poľnohospodárskych pozemkov, poľnohospodárskeho podniku a lesných pozemkov a o zmene niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 212/2018 Z. z. ktorým sa mení a dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 162/1995 z. z. o katastri nehnuteľností a o zápise vlastníckych a iných práv k nehnuteľnostiam (katastrálny zákon) v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony.

Zákon č. 403/2020 Sb., ktorým se mění zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

Závery zo zasadnutia Európskej Rady zo dní 8. a 9. 2. 2007.

Mezinárodní smlouvy

Kjótský protokol k Rámcové úmluvě OSN o změně klimatu. *MZP* [online]. [cit. 30. 5. 2020]. Dostupné z: http://www.mzp.cz/cz/kjotsky_protokol

Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech. *Vláda ČR* [online]. [cit. 30. 5. 2020]. Dostupné z: https://www.vlada.cz/assets/ppov/rlp/dokumenty/zpravy-plneni-mezin-umluv/pakt_ices_cz.pdf

Pařížská dohoda k Rámcové úmluvě OSN o změně klimatu. *MZP* [online]. [vid, 30. 5. 2020]. Dostupné z: http://www.mzp.cz/cz/parizska_dohoda

Smlouva o fungování evropské unie. *UOHS* [online]. [cit. 30. 5. 2020]. Dostupné z: https://www.uohs.cz/download/Legislativa/HS/EU/Smlouva_o_fungovani_EU.pdf

The Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal. *Basel Convention* [online]. Basel Convention, 2011 [cit. 11. 4. 2020]. Dostupné z: <http://www.basel.int/TheConvention/Overview/tabid/1271/Default.aspx>

The Rotterdam convention on the Prior Informed Consent Procedure for Certain Hazardous Chemicals and Pesticides in International Trade. *Rotterdam Convention* [online]. Rotterdam Convention, 2010 [cit. 11. 4. 2020]. Dostupné z: <http://www.pic.int/TheConvention/Overview/tabid/1044/language/en-US/Default.aspx>

The Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants. *Stockholm Convention* [online]. Stockholm Convention, 2019 [cit. 11. 4. 2020]. Dostupné z: <http://chm.pops.int/TheConvention/Overview/tabid/3351/Default.aspx>

Všeobecná deklarace lidských práv. *MSMT* [online]. [cit. 30. 5. 2020]. Dostupné z: <http://www.msmt.cz/file/39238/download/>

Vědecká redakce MU

prof. PhDr. Jiří Hanuš, Ph.D. (předseda);
doc. RNDr. Petra Bořilová Linhartová, Ph.D., MBA; Mgr. Tereza Fojtová;
doc. JUDr. Marek Fryšták, Ph.D.; Mgr. Michaela Hanousková;
doc. RNDr. Petr Holub, Ph.D.; doc. Mgr. Jana Horáková, Ph.D.;
prof. MUDr. Lydie Izakovičová Hollá, Ph.D.; prof. PhDr. Mgr. Tomáš Janík, Ph.D.;
prof. PhDr. Tomáš Kubíček, Ph.D.; prof. RNDr. Jaromír Leichmann, Dr. rer. nat.;
PhDr. Alena Mizerová; doc. Ing. Petr Pirožek, Ph.D.;
doc. RNDr. Lubomír Popelínský, Ph.D.; Ing. Zuzana Sajdlová, Ph.D.;
Mgr. Kateřina Sedláčková, Ph.D.; prof. RNDr. Ondřej Slabý, Ph.D.;
prof. PhDr. Jiří Trávníček, M.A.; doc. PhDr. Martin Vaculík, Ph.D.

Ediční rada PrF MU

doc. JUDr. Marek Fryšták, Ph.D. (předseda);
prof. JUDr. Josef Bejček, CSc.; prof. JUDr. Jan Hurdík, DrSc.;
prof. JUDr. Věra Kalvodová, Dr.; prof. JUDr. Vladimír Kratochvíl, CSc.;
doc. JUDr. Petr Mrkývka, Ph.D.; doc. JUDr. Radim Polčák, Ph.D.;
doc. JUDr. Ivana Průchová, CSc.; doc. JUDr. Ing. Josef Šilhán, Ph.D.

PŮDA V PRÁVNÍCH VZTAZÍCH – AKTUÁLNÍ OTÁZKY

**JUDr. Jana Tkáčiková, Ph.D., JUDr. Vojtěch Vomáčka, Ph.D., LL.M.,
JUDr. Dominik Židek, Ph.D. a kol.**

Vydala Masarykova univerzita
Žerotínovo nám. 617/9, 601 77 Brno
v roce 2020

Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity
Edice Scientia, sv. č. 690

Tisk: Point CZ, s.r.o., Milady Horákové 890/20, 602 00 Brno
1. vydání, 2020

ISBN 978-80-210-9695-0
ISBN 978-80-210-9696-7 (online ; pdf)
www.law.muni.cz

MUNI
PRESS

MUNI
LAW



ISBN 978-80-210-9696-7

