

**TRNAVSKÁ UNIVERZITA V TRNAVE**

**PRÁVNICKÁ FAKULTA**

**KATEDRA SPRÁVNEHO PRÁVA, PRÁVA ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA  
A FINANČNÉHO PRÁVA**

vedecká konferencia s medzinárodnou účasťou

# **ENVIRONMENTÁLNE PRÁVA A VYUŽÍVANIE PRÍRODNÝCH ZDROJOV**

**27. OKTÓBER 2017, TRNAVA**



Právnická fakulta, Trnavská univerzita v Trnave

**Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave**

**Katedra správneho práva, práva životného prostredia a finančného práva**



# **Environmentálne práva a využívanie prírodných zdrojov**

*Zborník príspevkov z  
vedeckej konferencie s medzinárodnou účasťou  
konanej dňa 27. októbra 2017 v Trnave*

**ZÁŠTITA:**

**prof. JUDr. Mgr. Andrea Olšovská, PhD.**

**ODBORNÍ GARANTI:**

**doc. JUDr. Dagmar Lantajová, PhD.**

**JUDr. Michal Maslen, PhD.**

**TRNAVA 2019**

## **Recenzenti:**

JUDr. Zuzana Hamuľáková PhD.  
Mgr. Martin Dufala, PhD.

*Tento zborník je výstupom v rámci Inštitucionálneho projektu Právnickej fakulty Trnavskej univerzity v Trnave č. 16/2017 s názvom "Environmentálne práva a využívanie prírodných zdrojov"*

## **Zostavovatelia:**

JUDr. Michal Maslen, PhD.  
JUDr. Ľubica Masárová, PhD.

Náklad: 100 ks

© Autori, 2019

© Právnická fakulta, Trnavská univerzita v Trnave, 2019

**Za obsah a jazykovú stránku príspevkov zodpovedajú autori.**

**ISBN 978-80-568-0320-2**  
**EAN 9788056803202**

## OBSAH

Predhovor.....	6
ENVIRONMENTÁLNE PRÁVA A ICH UPLATŇOVANIE MIMOVLÁDNYMI ORGANIZÁCIAMI PODPORUJÚCIMI OCHRANU ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA V ROZHODOVACEJ PRAXI SÚDOV SR <i>Bede Denis</i> .....	7
VLASTNICTVÍ VODY V ČESKÉM PRÁVU <i>Beránek Dominik</i> .....	19
KOMPENZACE VLASTNÍKŮM NEMOVITÝCH VĚCÍ ZA OCHRANU PŘÍRODNÍCH ZDROJŮ <i>Hanák Jakub</i> .....	26
ADMINISTRATÍVNOPRÁVNE DÔSLEDKY ÚSTAVNOPRÁVNEJ OCHRANY VÔD <i>Jakab Radomír</i> .....	41
ZAKOTVENIE ENVIRONMENTÁLNYCH ĽUDSKÝCH PRÁV V MEDZINÁRODNOM PRÁVE VEREJNOM A V PRÁVE EURÓPSKEJ ÚNIE <i>Jankuv Juraj</i> .....	48
PRÁVNA ÚPRAVA UŽÍVANIA LESOV V SLOVENSKEJ REPUBLIKE <i>Maslen Michal – Masárová Ľubica</i> .....	76
PRÁVO NA PŘÍZNIVÉ ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ V ČESKÉ REPUBLICE: DLOUHÁ CESTA OD ÚSTAVNÍHO TEXTU K PROSAZOVÁNÍ <i>Müllerová Hana</i> .....	93
PRÁVO NA NÁHRADNÍ ZDROJ VODY S DŮRAZEM NA ZTRÁTU PODZEMNÍ VODY <i>Ivana Průchová</i> .....	104
ÚČAST VEŘEJNOSTI V ŘÍZENÍCH O PREVENCI A NÁPRAVĚ EKOLOGICKÉ ÚJMY NA PŘÍRODNÍCH ZDROJÍCH V ČESKÉM PRÁVU <i>Stejskal Vojtěch</i> .....	110
TRVALO UDRŽATELNÝ ROZVOJ – PEVNÝ UHOLNÝ KAMENŤ SÚČASNEJ PARADIGMY PRÁVA? <i>Škrobák Ján</i> .....	117
OCHRANA ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA SI VYŽADUJE VYVODZOVANIE ZODPOVEDNOSTI ZA NEČINNOSŤ PRI UKLADANÍ SANKCIÍ ZA JEJ POŠKODZOVANIE <i>Tóthová Katarína</i> .....	125

PRÁVNE LIMITY OCHRANY ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA NA PRÍKLADE KONKRÉTNÝCH ÚZEMÍ <i>Váčok Juraj</i> .....	131
ZÁSADA TRVALÉ SVRCHOVANOSTI NAD PŘÍRODNÍMI ZDROJI <i>Vícha Ondřej</i> .....	138
VEREJNÝ ZÁUJEM A JEHO OBSAH PRI PRÁVNEJ OCHRANE PÔDY <i>Vrabko Marián - Papáčová Ingrida</i> .....	148
PROGRAM KONFERENCIE .....	160

## *P r e d h o v o r*

Katedra správneho práva, práva životného prostredia a finančného práva zorganizovala v dňa 27. októbra 2017 vedeckú konferenciu s medzinárodnou účasťou „*Environmentálne práva a starostlivosť o prírodné zdroje*“. Odbornými garantmi konferencie boli doc. JUDr. Dagmar Lantajová, PhD., vedúca katedry medzinárodného práva a európskeho práva Právnickej fakulty Trnavskej univerzity v Trnave a JUDr. Michal Maslen, PhD., vedúci katedry správneho práva, práva životného prostredia a finančného práva Právnickej fakulty Trnavskej univerzity v Trnave.

Záštitu nad vedeckým podujatím prevzala prof. JUDr. Mgr. Andrea Olšovská, PhD., dekanka Právnickej fakulty Trnavskej univerzity v Trnave, ktorá sa osobne zúčastnila otvorenia vyššie uvedeného medzinárodného vedeckého kongresu a privítala v mene vedenia fakulty hostí, predstaviteľov právnej vedy a zástupcov právnej praxe, a to nielen z oblasti správneho práva, práva životného prostredia a administratívnej praxe.

Tému vedeckej konferencie zvolila katedra zámerne s prihliadnutím na význam starostlivosti o prírodné zdroje v kontexte spoločensky, právne, politicky, ale aj hospodársky diskutovaných klimatických zmien. Ústredným zámerom podujatia bolo vyvolanie diskusie medzi odborníkmi s oblasti právnej teórie a právnej praxe.

K témam konferencie, ktoré boli predmetom jej rokovania, patrili:

- 1) Environmentálny rozmer vlastníckeho práva
- 2) Vlastníctvo prírodných zdrojov a zložková ochrana životného prostredia
- 3) Procesné environmentálne práva a ich význam pri ochrane životného prostredia
- 4) Právny a politický prístup jednotlivých štátov medzinárodného spoločenstva k využívaniu prírodných zdrojov

Po obsahovej stránke možno toto vedecké podujatie považovať za veľmi prínosné. Autori referátov reagovali na aktuálne otázky vývoja právneho poriadku v Českej republike, na Slovensku a v oblasti medzinárodných vzťahov. Podarilo sa im zdôrazniť jednak význam ochrany verejných subjektívnych práv, ale aj proces hľadania obsahovej podstaty nakladania s prírodnými zdrojmi. Za ich úsilie, odvahu pomenovať jednotlivé problémy a kreativitu, z ktorou pristupovali k riešeniu, by sme im touto cestou chceli poďakovať.

*JUDr. Michal Maslen, PhD.  
JUDr. Ľubica Masárová, PhD.  
Katedra správneho práva, práva životného prostredia a finančného práva  
Trnavská univerzita v Trnave  
Právnická fakulta*

December, 2019

# ENVIRONMENTÁLNE PRÁVA A ICH UPLATŇOVANIE MIMOVLÁDNYMI ORGANIZÁCIAMI PODPORUJÚCIMI OCHRANU ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA V ROZHODOVACEJ PRAXI SÚDOV SR

Mgr. Denis Bede

Právnická fakulta, Trnavská univerzita v Trnave

## Abstrakt

Autor sa v príspevku prostredníctvom rozboru judikatúry venuje rozhodovacej praxi súdov Slovenskej republiky v prípadoch, v ktorých sa procesných environmentálnych práv za účelom ochrany prírody a prírodných zdrojov domáhali mimovládne organizácie podporujúce ochranu životného prostredia. Analyzuje, aký význam môžu takéto organizácie zohrať v ochrane životného prostredia a či má združovanie občanov v občianskych združeniach za účelom posilnenia svojho právneho postavenia pri domáhaní sa jeho ochrany význam. Okrem uvedeného sa zaoberá postavením mimovládnych environmentálnych organizácií v právnom poriadku Slovenskej republiky a otázkou, či môžu byť právnické osoby okrem procesných environmentálnych práv aj nositeľom hmotného práva na priaznivé životné prostredie. V závere príspevku autor predkladá zhrnutie toho, akým spôsobom sa práve jedno konkrétne občianske združenie podporujúce ochranu prírody a prírodných zdrojov podpísala pod obrat v rozhodovaní súdov a legislatívne zmeny, ktoré aj do budúcnosti umožnia ostatným podobným mimovládnym environmentálnym organizáciám úspešne sa podieľať na ochrane životného prostredia.

## Úvod

Verejný záujem na ochrane životného prostredia v posledných rokoch naberá na význame a práve verejnosť sa stále častejšie stáva tým, kto ochranu tohto verejného záujmu presadzuje. Napriek skutočnosti, že dotknutou alebo zainteresovanou verejnosťou môže byť aj samostatná osoba, vznikajú environmentálne iniciatívy a organizácie zoskupujúce občanov v záujme podporiť svojou činnosťou ochranu životného prostredia. Pretože zatiaľ čo jednotlivci vždy zastupujú svoj vlastný záujem na ochrane životného prostredia, najmä v súvislosti s ochranou svojich subjektívnych práv na ktorých môžu byť dotknutí konaním týkajúcim sa životného prostredia, mimovládne organizácie zastupujú verejný záujem na ochrane životného prostredia. Otáznym sa stáva, či takéto mimovládne organizácie sú úspešnejšie ako samostatne vystupujúci predstavitelia dotknutej verejnosti, prípadne či postavenie mimovládnej organizácie, ktorá je právnickou osobou, nie je spájané s užšou mierou priznaných environmentálnych práv. Príspevok s cieľom zodpovedať tieto otázky analyzuje vybrané judikáty Najvyššieho súdu Slovenskej republiky a nálezy a uznesenia Ústavného súdu Slovenskej republiky, ktorých právny názor je smerodajný pre rozhodovaciu prax okresných a krajských súdov ale aj pre správne orgány. Rozbor judikatúry je zostavený tak, aby odrážal vývoj v rozhodovacej praxi týchto súdov a poukázal na rozhodnutia, ktoré rozhodovanie súdov ovplyvnili alebo zmenili do tej miery, že sa na ne odvolávajú aj ďalšie sudy. Cieľom príspevku je potvrdiť predpoklad, že sú to práve mimovládne organizácie podporujúce ochranu životného prostredia, ktoré svojou sústavnou činnosťou v tejto oblasti pomáhajú chrániť verejný záujem na ochrane životného prostredia tým, že využívajú procesné environmentálne práva predstavené Dohovorom o prístupe k informáciám, účasti verejnosti

na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia (ďalej len „Aarhuský dohovor“).

## **1. Úvaha nad ochranou prírodných zdrojov prostredníctvom environmentálnych práv a úloha mimovládnych organizácií**

Prírodné zdroje definuje zákon č. 17/1992 Zb. o životnom prostredí ako „*tie časti živej alebo neživej prírody, ktoré človek využíva alebo môže využívať na uspokojovanie svojich potrieb.*“ Teória delí prírodné zdroje na vyčerpatel'né a nevyčerpatel'né. Toto delenie vyplýva z prírodných procesov a schopnosti spoločnosti zmenšovať ich obsah intenzívnym využívaním. Zatiaľ čo niektoré nevyčerpatel'né prírodné zdroje, ako slnečné žiarenie, vodná alebo veterná energia a pod. spadajú do skupiny nemeniteľných zdrojov, voda sa radí medzi tie označované ako poškoditeľné, teda také, ktorých kvalita sa pri procese využívania mení. Práve táto skutočnosť zakladá potrebu ochrany vody.

Zákon pozná ďalej len delenie prírodných zdrojov na obnoviteľné a neobnoviteľné. Podľa § 7 ods. 2 prvá veta: „*Obnoviteľné prírodné zdroje majú schopnosť sa pri postupnom spotrebúvaní čiastočne alebo úplne obnovovať, a to samy alebo za prispenia človeka.*“ Medzi obnoviteľné prírodné zdroje možno zaradiť najmä rastliny, živočíchy, pôdu a lesy, ktoré sú, vďaka skutočnosti, že ide o vyčerpatel'né zdroje, spoločne s už spomínanou vodou zároveň stredobodom záujmu v rámci ochrany životného prostredia mimovládnyimi organizáciami.

Význam týchto organizácií pre ochranu životného prostredia spočíva v tom, že tvorba alebo ochrana životného prostredia alebo zachovania prírodných hodnôt je dôvodom ich vzniku a ťažiskovým predmetom ich zamerania a činnosti. Takéto organizácie teda zoskupujú jednotlivcov, ktorý majú záujem sa aktívne venovať participácii na ochrane životného prostredia ako verejného záujmu a spoločenskej hodnoty, nie z dôvodu ochrany vlastných subjektívnych práv, ktoré môžu byť porušené z dôvodu zlého stavu životného prostredia a jeho degradácie.

## **2. Postavenie mimovládnych organizácií podporujúcich ochranu životného prostredia v právnom poriadku Slovenskej republiky**

Zákon č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon o posudzovaní vplyvov“) definuje dotknutú verejnosť ako „*verejnosť, ktorá je dotknutá alebo pravdepodobne dotknutá konaním týkajúcim sa životného prostredia alebo má záujem na takomto konaní;*“ Zároveň stanovuje, že „*platí, že mimovládna organizácia podporujúca ochranu životného prostredia a splňajúca požiadavky ustanovené v tomto zákone má záujem na takom konaní.*“ Znamená to, že takáto mimovládna organizácia patrí medzi dotknutú verejnosť a zákonodarca každej takejto mimovládnej organizácii prisudzuje záujem zapojiť sa do takéhoto konania, vychádzajúc z predpokladu, že práve takáto forma participácie je účelom jej vzniku. Ďalšie právne predpisy<sup>1</sup> používajú aj pojem zainteresovaná verejnosť, ktorý prebrali zo znenia Aarhuského dohovoru. Vzhľadom na definíciu týchto pojmov ich možno považovať za pojmy totožné.

Cit. zákon v § 3 stanovuje, že na účely tohto zákona sa za mimovládnu organizáciu podporujúcu ochranu životného prostredia považuje „*občianske združenie, neinvestičný fond, nezisková organizácia poskytujúca verejnoprospešné služby okrem tej, ktorú založil štát, alebo nadácia založená na účel tvorby alebo ochrany životného prostredia alebo zachovania prírodných hodnôt.*“

Ich zakladanie a postavenie upravuje zákon č. 83/1990 Zb. o združovaní občanov v znení neskorších predpisov, zákon č. 147/1997 Z. z. o neinvestičných fondoch a o doplnení zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 207/1996 Z. z., zákon č. 213/1997 Z. z. o neziskových

---

<sup>1</sup> napr. zákon č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok



organizáciách poskytujúcich všeobecne prospešné služby v znení neskorších predpisov a zákon č. 24/2002 Z. z. o nadáciách a o zmene Občianskeho zákonníka v znení neskorších predpisov.

Na vznik takejto organizácie sa vyžaduje, aby spĺňala požiadavky vymedzené vo vyššie uvedených predpisoch, aby bola zaregistrovaná a aby v štatúte organizácie mala uvedenú podporu ochrany životného prostredia.

Postavenie a činnosť mimovládnych organizácií podporujúcich ochranu životného prostredia možno vnímať z hľadiska toho, koho záujem zastupujú, z dvoch pohľadov. Z prvého pohľadu môžu zastupovať záujem svojich členov, ktorí prostredníctvom nich presadzujú svoj záujem a svoje subjektívne práva a združovaním v takýchto organizáciách sledujú účel posilnenia svojho faktického a právneho postavenia. Z druhého pohľadu môžu zastupovať záujem verejný, teda záujem širokej verejnosti na ochrane životného prostredia, pretože toto je, na základe vymedzenia v § 2 zákona č. 17/1992 Zb. o životnom prostredí, všetkým „čo vytvára prirodzené podmienky existencie organizmov vrátane človeka a je predpokladom ich ďalšieho vývoja“. Ochrana takéhoto prostredia je teda bezpochyby záujmom každého, kto sa čo i len trochu cíti byť človekom, a teda záujmom verejným. Záujmom takej dôležitosti, že jeho uplatňovanie by malo byť možné všetkými dostupnými prostriedkami, ktoré demokratický a právny štát ponúka.

### **2.1. Mimovládna organizácia podporujúca ochranu životného prostredia ako nositeľ hmotného práva na priaznivé životné prostredie**

V súvislosti s otázkou, či právnická osoba, napríklad mimovládna environmentálna organizácia ale aj obec, môže byť nositeľom hmotného práva na priaznivé životné prostredie, garantované čl. 44 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, sa dlho vedie polemika. V právnickej literatúre stále prevláda názor, že „nositeľom tohto subjektívneho práva verejnoprávnej povahy je len fyzická osoba, nie právnická osoba.“<sup>2</sup> Pretože „jeho nositeľovi, t.j. fyzickej osobe poskytuje nástroje zabezpečujúce mu takú kvalitu životného prostredia, ktoré mu umožňujú nerušene žiť, a to tak z hľadiska osobného, ako aj spoločenského života.“<sup>3</sup>

K tejto otázke sa niekoľkokrát vyjadril aj Ústavný súd Slovenskej republiky. V odôvodnení uznesenia spis. zn. III. ÚS 93/08-31 uviedol, že „*aj keď citovaný čl. 127 ústavy výslovne umožňuje právnickým osobám podávať sťažnosť („ústavný súd rozhoduje aj o sťažnostiach právnických osôb...“), z povahy niektorých základných správ a slobôd vyplýva, že právnické osoby nemôžu byť ich nositeľom. Týka sa to aj namietaného základného práva na priaznivé životné prostredie podľa čl. 44 ods. 1 ústavy, ktorého subjektom je iba fyzická osoba.*“<sup>4</sup> V danom prípade sťažovateľ, ktorý bol právnickou osobou – občianskym združením podporujúcim ochranu životného prostredia, namietal porušenie svojho práva na priaznivé životné prostredie podľa čl. 44 ods. 1 v spojení s čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, ako aj čl. 46 ods. 1 v spojení s čl. 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru v súvislosti s namietaným porušovaním zákona č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny pri ťažbe dreva. Podstatne podrobnejšie sa v tejto otázke Ústavný súd Slovenskej republiky vyjadril v uznesení spis. zn. III. ÚS 100/08, kde judikoval, že „*účelom tohto základného práva je garancia priaznivého životného prostredia pre každú fyzickú osobu. Toto základné právo je úzko späté s výsledkami vedecko – technického rozvoja, ich dopadu na životné prostredie ako aj s požiadavkami človeka na dôstojný život. Logickým výkladom možno jednoznačne dospieť k záveru, že subjektom základného práva podľa čl. 44 ods. 1 ústavy je každá fyzická osoba a zo zrejmých dôvodov sa ho nemôže domáhať právnická osoba, keďže stav a úroveň životného prostredia jednoznačne determinuje kvalitu ľudského života, teda kvalitu života človeka.*“ Obdobne,

<sup>2</sup> ČIČ, M. a kolektív: *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*. Eurokódex, 2012, s. 324.

<sup>3</sup> CEPEK, B. a kol. *Environmentálne právo. Všeobecná a osobitná časť*. Plzeň: Aleš Čenek, 2015, s. 39.

<sup>4</sup> Obdobne Ústavný súd rozhodol aj v uznesení spis. zn. III. ÚS 95/08-29 a III. ÚS 102/08-34.

odkazujúc na predchádzajúcu judikatúru, Ústavný súd rozhodol aj v uznesení spis. zn. IV. ÚS 2/2011-41 v prípade, keď sa práva na priaznivé životné prostredie podľa čl. 44 ods. 1 ústavy domáhala obec zastupujúca svojich občanov. Konštatoval, že „tohto práva sa môžu domáhať len fyzické osoby, nie osoby právnické. Tento záver je nevyhnutné vzťahnuť aj na obec, pretože ani z jej postavenia nemožno vyvodiť, že sa na ňu vzťahuje základné právo podľa čl. 44 ods. 1 ústavy.“

Rovnaký názor vyslovil český Ústavný súd vo svojom uznesení, podľa ktorého právo na priaznivé životné prostredie nemožno vzťahovať na právnické osoby ale iba na fyzické osoby, pretože sa jedná o biologické organizmy, ktoré – na rozdiel právnických osôb – podliehajú eventuálnym negatívnym vplyvom životného prostredia.<sup>5</sup>

Paradoxné je, že napriek tomu, že subjektom (nositeľom) práva na priaznivé životné prostredie, obsiahnutého v prvom odseku čl. 44 Ústavy SR je podľa výkladu právnej teórie len každá fyzická osoba, subjektom povinnosti chrániť a zveľaďovať životné prostredie sú nielen fyzické, ale aj právnické osoby.<sup>6, 7</sup> Rozdielny názor ako Ústavný súd zastáva aj zákonodarca, čoho dôkazom je napríklad ustanovenie § 10 písm. c) zákona č. 39/2013 Z. z. o integrovanej prevencii a kontrole znečisťovania životného prostredia a zmene a doplnení niektorých zákonov, ktorý stanovuje, že „organizácia, ktorou je právnická osoba podporujúca ochranu životného prostredia, sa považuje za osobu ktorej právo na priaznivé životné prostredie, s odkazom na ústavný čl. 44, môže byť rozhodnutím dotknuté. Použitím slovnej formulácie „ktorej právo na priaznivé životné prostredie“ priamo prisudzuje toto právo takejto organizácii, teda právnickej osobe. Tento predpis je pritom považovaný za zákon, ktorý ustanoví podrobnosti o právach a povinnostiach podľa odsekov 1 až 4 ústavného čl. 44.<sup>8</sup> Jediným autorom, ktorý nerozlišuje vymedzenie subjektov tohto práva rozdielne je Drgonec, keď uvádza, že „subjektom práva podľa čl. 44 ods. 1 a subjektom povinnosti podľa čl. 44 ods. 2 je každý.“<sup>9</sup>

Na rozdiel od Ústavného súdu Slovenskej republiky, Ústavný súd Českej republiky už zmenil svoj postoj k právnickým osobám ako nositeľom práva na priaznivé životné prostredie, keď od konštatovania, že „práva vzťahujúce sa k životnému prostrediu prináležia len osobám fyzickým“<sup>10</sup>, dospel k záveru, že „v demokratickom právnom štáte je životné prostredie hodnotou, ktorej ochrana má byť realizovaná za aktívnej participácie všetkých zložiek občianskej spoločnosti, vrátane občianskych združení a mimovládnych organizácií, ktoré majú povahu právnických osôb“<sup>11</sup>. Tento vývoj Ústavný súd Českej republiky potvrdil aj v prelomovom náleze z 30. mája 2014<sup>12</sup>, ktorým opätovne pripustil aktívnu legitimáciu niektorých právnických osôb, v danom prípade občianskeho združenia na ochranu krajiny, na podávanie individuálnych sťažností na ústavný súd za účelom ochrany práva na priaznivé životné prostredie.<sup>13</sup> Takúto zmenu postoja a rozhodovania Ústavného súdu možno len privítať. Je nutné ju považovať za prejav vývoja v chápaní a výklade právnej úpravy nielen práva na priaznivé životné prostredie ale i práva združovacieho. Je odrazom rozširujúceho sa trendu, v rámci ktorého sa verejný záujem na ochrane životného prostredia namiesto

<sup>5</sup> Pozri usnesení Ústavního soudu ČR zo dňa 6. januára 1998 č. 2/1998 Sb. nález. ÚS, svazek 10.

<sup>6</sup> ČIČ, M. a kolektív: *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*. Eurokódex, 2012. s. 325.

<sup>7</sup> Pozri KLÍMA, K. et al. *Komentár k Ústave a Listině*. 2. vyd. Plzeň : Aleš Čeněk, 2009. s. 1284.

<sup>8</sup> DRGONEC, J. *Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax*. Bratislava : C. H. Beck, 2015, s. 833.

<sup>9</sup> Tamtiež, s. 833.

<sup>10</sup> Pozri uznesenie Ústavného súdu ČR zo dňa 6. 1. 1998 sp. zn. I. ÚS 282/97.

<sup>11</sup> Pozri uznesenie Ústavného súdu ČR zo dňa 28. 6. 2005 sp. zn. I. ÚS 486/04.

<sup>12</sup> Nález Ústavného súdu Českej republiky sp. zn. I. ÚS 59/14 zo dňa 30.05.2014.

<sup>13</sup> Bližšie pozri MASLEN, M. *Obce a občianske združenia – aktívna legitimácia niektorých právnických osôb pri presadzovaní práva na priaznivé životné prostredie*. In: Právo na životné prostredie a nástroje jeho presadzovania. Zborník príspevkov z medzinárodnej konferencie. Trnava : Trnavská univerzita v Trnave, Právnická fakulta, 2016. s. 150-163.

samotných občanov presadzuje prostredníctvom pôsobenia odborne zameranej mimovládnej organizácie. V tomto bode možno plne súhlasiť s tvrdením Ústavného súdu Českej republiky z vyššie cit. nálezu, že „skutočnosť, že občan dá prednosť presadzovaniu svojho záujmu formou združenia sa s inými občanmi, nemožno pripísať na jeho ťarchu“. Ústavný súd Slovenskej republiky by mal pri výklade ústavných práv taktiež „kráčať s dobou“ a zmeniť v tejto oblasti svoju rozhodovaciu prax, nakoľko ako súdny orgán ochrany ústavnosti by mal dbať na ochranu ústavných práv občanov v čo najširšej možnej miere - či už jednotlivito alebo formou združení občanov - a prihliadať pružne na zmeny v hodnotách neustále sa vyvíjajúcej spoločnosti.

### **Mimovládna organizácia podporujúca ochranu životného prostredia a procesné environmentálne práva**

Nový priestor pre environmentálne mimovládne organizácie otvoril Aarhuský dohovor, ktorý zakotvil tzv. procesné environmentálne práva. Ide menovite o právo na informácie o životnom prostredí, právo účasti na rozhodovacom procese o záležitostiach ochrany životného prostredia a právo na prístup k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia. Každá zmluvná strana Aarhuského dohovoru má povinnosť vyplývajúcu z tohto dohovoru zabezpečiť vo svojom vnútroštátnom poriadku tieto práva verejnosti, ktorou sú aj združenia, organizácie alebo skupiny fyzických alebo právnických osôb, prípadne zainteresovanej verejnosti. Tú definuje ako verejnosť, ktorá je alebo by mohla byť ovplyvnená rozhodovacím procesom týkajúcim sa životného prostredia alebo ktorá sa o tento proces zaujíma, pričom v prípade mimovládnych organizácií podporujúcich ochranu životného prostredia, ktoré spĺňajú všetky požiadavky vnútroštátneho práva na ne kladené, explicitne stanovuje, že tieto sa „považujú za zaujímavé sa o rozhodovací proces“.<sup>14</sup>

K procesným nástrojom ochrany životného prostredia, ktoré môžu využívať mimovládne environmentálne organizácie možno v súčasnosti zaradiť aj oprávnenie napadnúť rozhodnutie, opatrenie alebo nečinnosť orgánu verejnej správy ktorými boli porušené alebo priamo dotknuté ich práva alebo právom chránené záujmy na správnom súde. Nová právna úprava správneho súdnictva v zákone č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok (ďalej len „Správny súdny poriadok“) po novom priznáva pomerne širokú žalobnú legitimáciu v týchto prípadoch aj dotknutej alebo zainteresovanej verejnosti vo veciach životného prostredia. Za splnenia predpokladu účasti na administratívnom konaní týkajúcom sa životného prostredia priznaného osobitným predpisom, priznáva nielen právo podať všeobecnú správnu žalobu ale aj žalobu proti nečinnosti a žalobu proti všeobecne záväznému nariadeniu. Všeobecná správna žaloba je pritom koncipovaná ako žaloba smerujúca k ochrane verejného záujmu. Podľa § 178 ods. 3 je zainteresovaná verejnosť oprávnená podať správnu žalobu proti rozhodnutiu alebo nariadeniu orgánu verejnej správy ak tvrdí, že tým bol porušený verejný záujem v oblasti životného prostredia. Nemusí teda dôjsť k porušeniu subjektívnych práv žalobcu ako napríklad práva na priaznivé životné prostredie. Takáto úprava umožňuje zapájať sa do procesu ochrany životného prostredia ako verejného záujmu aj mimovládnym environmentálnym organizáciám.

V tomto ohľade pristúpil k novej právnej úprave slovenský zákonodarca dôslednejšie ako je tomu v Českej republike. Podľa § 66 ods. 4 zákona č. 150/2002 Sb. soudní řád správní, je obdobná žalobná legitimácia priznaná tomu, „komu toto oprávnění vyslovene svěruje zvláštní zákon nebo mezinárodní smlouva, která je součástí právního řádu.“ Pre takto vymedzenú špeciálnu žalobnú legitimáciu pritom platí, že sa s jej využitím uvažuje práve v súvislosti s účasťou verejnosti v správnych konaniach týkajúcich sa životného prostredia. Zatiaľ čo

---

<sup>14</sup> Čl. 2 ods. 4 a 5 Aarhuského dohovoru.

v prípade slovenskej právnej úpravy je zainteresovanej resp. dotknutej verejnosti priznaná po novom priamo v Správnom súdnom poriadku, v prípade českej právnej úpravy tak musí činiť osobitný právny predpis (tzv. „zvláštní zákon“). Jediným predpisom, ktorý v tomto prípade prichádza do úvahy je zákon o posudzovaní vplyvov na životné prostredie, ktorý výslovne priznáva verejnosti v procese posudzovania vplyvov a v konaniach, ktoré na tento proces nadväzujú právo na iniciáciu súdneho prieskumu.<sup>15</sup>

## **Rozhodovacia prax súdov Slovenskej republiky**

V rozhodovacej praxi slovenských súdov nastal po roku 2011 značný obrat, ktorý do veľkej miery zapríčinil rozsudok Súdneho dvora Európskej únie (ďalej len „Súdny dvor EÚ“) vo veci C-240/09<sup>16</sup>. Prostredníctvom tohto rozsudku Súdny dvor odkázal Najvyššiemu súdu, že *„prináleží vnútroštátnemu súdu, aby poskytol taký výklad procesného práva týkajúceho sa podmienok, ktoré je potrebné splniť na podanie správneho opravného prostriedku alebo žaloby, ktorý bude v čo najväčšej možnej miere v súlade tak s cieľmi článku 9 ods. 3 tohto dohovoru, ako aj s cieľom účinnej súdnej ochrany práv poskytovaných právom Únie, aby mohla organizácia na ochranu životného prostredia, akou je Lesoochranárske zoskupenie VLK, napadnúť na súde rozhodnutie prijaté v rámci správneho konania, ktoré by mohlo byť v rozpore s právom Únie v oblasti životného prostredia.“*

## **Právo na informácie**

Uplatňovanie práva na informácie o životnom prostredí mimovládny environmentálnymi organizáciami sa v súdnej praxi slovenských súdov stretáva s najnižšou mierou aplikačných ťažkostí. Toto právo garantuje priamo Ústava Slovenskej republiky vo svojom čl. 45, podľa čl. 51 sa vymedzuje zákonom. Týmto zákonom je zákon č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a doplnení niektorých zákonov a zákon č. 205/2004 Z. z. o zhromažďovaní, uchovávaní a šírení informácií o životnom prostredí a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Pri vymedzení nositeľa tohto ústavného práva nedochádza k výkladovým problémom ako tomu je pri práve na priaznivé životné prostredie v súvislosti s právnickými osobami.

### **2.2. Účasť na rozhodovaní**

Pri otázke či priznávať postavenie účastníka konania mimovládny organizáciám podporujúcim ochranu životného prostredia sa rozhodovacia prax Najvyššieho súdu ustálila pri zamietavej odpovedi. Súdny sa pritom vysporiadavali s dvoma rozličnými otázkami. Prvou bolo, či priznať postavenie účastníka konania v prípadoch, keď takéto postavenie mimovládny organizáciám ako predstaviteľom dotknutej verejnosti priznáva Aarhuský dohovor a to aj napriek skutočnosti, že zo zákona im prislúcha iba postavenie zúčastnenej osoby. Druhou bolo, či priznať postavenie účastníka konania v správnych konaniach ktoré patria mimo okruh konaní týkajúcich sa životného prostredia vymedzených v Prílohe I.

Najvyšší súd vo svojej rozhodovacej praxi pôvodne nepripúšťal účasť dotknutej verejnosti v konaniach pri ktorých toto postavenie vymedzoval zákon č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny. Zákonom č. 454/2007 Z. z. bolo s účinnosťou od 1.12.2007 pozmenené znenie ustanovenia § 82 ods. 3 tak, že dovtedajšie postavenie účastníka konania v konaniach

---

<sup>15</sup> Pozri HANÁK, J., PRŮCHOVÁ, I. a kol. *Kontrolní mechanismy při prosazování ochrany životního prostředí*. 1. vyd. Brno : Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2017, s. 205 a nasl.

<sup>16</sup> Rozsudok vo veci Case C-240/09, Lesoochranárske zoskupenie VLK v. Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky, Judgement of the Court of Justice (Grand Chamber) of 8 March 2011.

podľa zákona o ochrane prírody a krajiny sa zmenilo na postavenie zúčastnenej osoby, tak ako je vymedzené v ustanovení § 15a správneho poriadku. Keď sa mimovládne organizácie na súde domáhali postavenia účastníka konania v takýchto prípadoch s odvolávaním sa na čl. 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru, žalobné návrhy boli Najvyšším súdom zamietané s odôvodnením, že uvedené ustanovenie dohovoru nemá priamy účinok. Najvyšší súd napríklad judikoval, že „ak zákon o ochrane prírody a krajiny ako *lex specialis* kategoricky vymedzí okruh účastníkov správneho konania, vylúči tým možnosť subsidiárnej aplikácie všeobecnej definície účastníkov konania vymedzenej v ustanovení § 14 ods. 1 správneho poriadku.“<sup>17</sup> V inom rozhodnutí, týkajúcom sa účasti mimovládnej organizácie v konaní o vydanie súhlasu na pozemnú aplikáciu chemických látok Najvyšší súd vyjadril názor, že „rozsah účasti zabezpečený žalobcovi procesným postavením zúčastnenej osoby považuje vo vzťahu k intenzite vplyvu schválenej činnosti na životné prostredie za primerané a proporcionálne. Spomínaná činnosť zároveň nepatrí medzi činnosti s významným vplyvom na životné prostredie pomenované v Prílohe I Dohovoru, na základe čoho súd poznamenáva, že pri týchto činnostiach je forma účasti zainteresovanej verejnosti užšia, t. j. v procesnom postavení zúčastnenej osoby.“<sup>18</sup> Rovnakú formuláciu použil Najvyšší súd aj v rozhodnutí, týkajúcom sa účasti mimovládnej organizácie v konaní o povolení výnimky z podmienok ochrany chráneného živočícha – medveďa hnedého<sup>19</sup> aj v prípade týkajúcom sa účasti mimovládnej environmentálnej organizácie v konaní o vydanie súhlasu s výstavbou protipožiarnej lesnej cesty v prírodnej rezervácii.<sup>20</sup> Najvyšší súd tento záver vysvetlil tak, že „Aarhuský dohovor dáva v čl. 6 ods. 1 písm. b) štátu možnosť, aby si sám určil okruh ďalších činností, ktoré nie sú uvedené v Prílohe I. Dohovoru, na ktoré sa budú vzťahovať jeho ustanovenia. Zároveň podotýka, že z definície činností v Prílohe I. Dohovoru je zrejmé, že udeľovanie výnimiek z ust. § 35 zákona o ochrane prírody nespadá do okruhu činností, v ktorých je zaručená účasť verejnosti na rozhodovaniach. Slovenská republika neprijala vo svojom vnútroštátnom práve úpravu, ktorou by určila, že udeľovanie výnimiek podľa § 35 zákona o ochrane prírody a krajiny podlieha ustanoveniam Dohovoru.“<sup>21</sup>

Tento právny stav trval až do 30.11.2011, kedy bolo znenie zákona o ochrane prírody a krajiny novelizované zákonom č. 408/2011 Z. z. a združeniam s právnou subjektivitou, ktorých predmetom činnosti najmenej jeden rok je ochrany prírody a krajiny bolo za podmienok, že podali predbežnú žiadosť o účasť priznané opäť postavenie účastníka konania, ak im toto už nevyplýva z osobitného predpisu. Táto novelizácia bola odpoveďou na už spomínaný prelomový rozsudok Súdneho dvora EÚ C-240/09.

V období po vydaní vyššie spomínaného rozsudku Súdneho dvora EÚ sa rozhodovacia prax Najvyššieho súdu zmenila. Na svedomí to má aj Ústavný súd, ktorý vo svojom náleze č. k. II. ÚS 163/2010-70 zo dňa 18. apríla 2012 uviedol, že „najvyšší súd bude po vrátení veci na ďalšie konanie povinný opätovne rozhodnúť v súlade s výkladom práva EÚ podaným Súdny dvorom v rozsudku č. C-240/09 z 8. marca 2011. Táto povinnosť vyplýva zo všeobecných účinkov rozsudkov Súdneho dvora o prejudiciálnych otázkach týkajúcich sa výkladu práva EÚ, podľa ktorých je výklad práva EÚ záväzný s účinkami *ex tunc* pre všetky vnútroštátne súdy od momentu, kedy sa uvedené pravidlo, ktoré bolo predmetom výkladu zo strany Súdneho dvora EÚ, stalo záväzným.“ Z odpovedal tak aj otázku záväznosti, a to tým spôsobom, že pravidlo, ktoré je predmetom daného výkladu je záväzné spätne, teda od momentu kedy sa stalo záväzným, nie od momentu kedy došlo k jeho výkladu uvedeným spôsobom. V skoršom náleze z 13. januára 2011 č. k. II. ÚS 197/2010-52 Ústavný súd

<sup>17</sup> Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z dňa 11.6.2009, spis. zn. 3 Sžp 5/2009.

<sup>18</sup> Pozri rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky spis. zn. 3 Sžp 4/2009.

<sup>19</sup> Pozri rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky spis. zn. 3 Sžp 8/2009 a 3 Sžp 14/2009.

<sup>20</sup> Pozri rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky spis. zn. 3 Sžp 9/2009.

<sup>21</sup> Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z dňa 11.6.2009, spis. zn. 3 Sžp 6/2009.

vyslovil názor, že „základným kritériom pre posúdenie účasti je predovšetkým dopad účinkov postupu orgánu štátnej moci (súdu alebo orgánu verejnej správy) alebo jeho rozhodnutia na základe práva, ktoré má tá osoba zaručené v ústave alebo prostredníctvom medzinárodnej zmluvy.“

V rovnakom prípade, ktorý sa týkal priznania postavenia účastníka konania mimovládnej organizácii v konaní o povolení výnimky z podmienok ochrany chráneného živočícha Najvyšší súd konštatoval, že napriek tomu, že „ustanovenia čl. 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru neobsahujú žiadnu jasnú a presnú povinnosť takej povahy, že by sa ňou priamo musela riadiť právna situácia jednotlivcov, cieľom týchto ustanovení, hoci sú formulované všeobecne, je umožniť zabezpečiť účinnú ochranu životného prostredia.“ Následne rozhodol, že „združenie ako zúčastnená osoba, ktorej cieľom je ochrana životného prostredia v správnom konaní týkajúcom sa udelenia výnimky z podmienok ochrany chráneného živočícha sa považuje za účastníka správneho konania na základe povinnosti eurokonformného výkladu pre národný súd, vyplývajúcej z odpovede na predbežnú otázku rozsudkom Súdneho dvora EÚ C-240/09 zo dňa 8. marca 2011.“<sup>22</sup>

### 2.3. Prístup k spravodlivosti

S uplatňovaním postavenia účastníka konania úzko súvisí aj procesné právo na prístup k spravodlivosti vo veciach životného prostredia. Mimovládne environmentálne organizácie sa ako žalobcovia najčastejšie domáhali práva na prístup k spravodlivosti podľa článku 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru v spojení s nepriznaním postavenia účastníka na konaniach týkajúcich sa alebo majúcich vplyv na životné prostredie. Argumentovali, že len právne postavenie účastníka umožňuje žalobcovi realizovať právo na prístup k spravodlivosti zakotvené v článku 9 ods. 3 tohto dohovoru.

Prístup k spravodlivosti je v Aarhuskom dohovore v článku 9 formulovaný ako požiadavka na zabezpečenie prístupu k procesu preskúmania nenáležitého vybavenia žiadosti o informácie o životnom prostredí alebo vecnej a procesnej zákonnosti akéhokoľvek rozhodnutia, úkonu alebo opomenutia podliehajúceho článku 6 alebo za stanovených podmienok aj iným ustanoveniam tohto dohovoru pred súdom alebo iným nezávislým a nestranným orgánom ustanoveným zákonom. V ods. 3 tohto článku je navyše stanovená požiadavka na zabezpečenie prístupu k správemu alebo súdnemu konaniu umožňujúcemu napadnutie úkonov a opomenutí súkromných osôb a orgánov verejnej moci, ktoré sú v rozpore s vnútroštátnym právom v oblasti životného prostredia. Prístup k takémuto procesu preskúmania má byť zabezpečený každému kto sa domnieva, že jeho žiadosť o informácie o životnom prostredí bola vybavená nenáležite, a taktiež členom zainteresovanej verejnosti majúcim dostatočný záujem na takomto konaní alebo ak pretrváva porušovanie ich práv garantovaných v tomto dohovore. Do tejto kategórie subjektov priamo Aarhuský dohovor v článku 9 ods. 2 zahŕňa aj mimovládne organizácie, ktoré sú mimovládnyimi organizáciami podporujúcimi ochranu životného prostredia spĺňajúcimi všetky požiadavky vnútroštátneho práva, kladenými na ich vznik a fungovanie.

Obdobné právo garantuje aj samotná Ústava Slovenskej republiky v čl. 46 ods. 1 ako právo na súdnu ochranu, stanovujúc, že „každý sa môže domáhať zákonom ustanoveným postupom svojho práva na nezávislom a nestrannom súde a v prípadoch ustanovených zákonom na inom orgáne Slovenskej republiky“. Odsek 2 navyše priznáva oprávnenie na súdny prieskum zákonnosti rozhodnutia orgánu verejnej správy, ktorým sa osoba cíti byť ukrátená na svojich právach.

V tomto ohľade sa súdy vo svojej rozhodovacej praxi spočiatku potýkali najmä s otázkou postavenia Aarhuského dohovoru v systéme a štruktúre slovenského právneho

---

<sup>22</sup> Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z dňa 9.10.2012, spis. zn. 3 Sžp 28/2012.

poriadku, a teda otázkou, či je Aarhuský dohovor priamo aplikovateľný a či dostatočne jasne a presne stanovuje práva a povinnosti, na to aby bolo možné jeho ustanoveniam priznať priamy účinok. Napriek rozdielnym a často protichodným postojom niektorých krajských súdov<sup>23</sup> sa judikatúra Najvyššieho súdu ustálila na stanovisku, že Aarhuský dohovor nemá priamy účinok, čo sa podpísalo pod zamietavé rozhodnutia vo všetkých obdobných prípadoch. Súdny najmä zdôrazňovali, že „z uvedených článkov tejto medzinárodnej zmluvy pri použití logického ani gramatického výkladu nie je možné dôjsť k záveru, že by žalobcovi priamo na základe tohto dohovoru mohlo vzniknúť právo zúčastňovať sa správneho a súdneho konania v postavení účastníka konania. Naopak, uvedený dohovor ukladá stranám (tzn. štátom) prijať zákonnú úpravu, na základe ktorej umožní zainteresovanej verejnosti zúčastňovať sa preskúmania rozhodnutí o činnostiach podľa jeho čl. 6 pred súdom alebo iným orgánom, napr. prokuratúrou.“<sup>24</sup>

Najvyšší súd zmenil toto stanovisko až v rozsudku vo veci 5 Sžp 41/2009 z 12. apríla 2011<sup>25</sup>, ako dôsledok rozhodnutia Súdneho dvora EÚ vo veci C-240/09 z 8. marca 2011, ktoré bolo iniciované predložením prejudiciálnych otázok na výklad komunitárneho práva zo strany Najvyššieho súdu. Tento rozsudok Súdneho dvora EÚ síce potvrdil rozhodovaciu prax Najvyššieho súdu v tom, že Aarhuský dohovor nemá priamy účinok v práve Únie, no zároveň judikoval, že národné procesné predpisy majú byť vykladané tak, aby bola zabezpečená realizácia hmotného práva Európskej únie – teda tak v súlade s cieľmi článku 9 ods. 3 tohto dohovoru ako aj s cieľmi účinnej súdnej ochrany práv poskytovaných právom Únie. Na základe tohto výkladu Súdneho dvora EÚ Najvyšší súd zmenil svoju ustálenú súdnu prax, pričom tento judikatúrny posun ospravedlnil nutnosťou „zobrať na vedomie záväzky súvisiace, resp. vyvolané pristúpením Slovenskej republiky k Aarhuskému dohovoru v spojení s rozsudkom Súdneho dvora Európskej únie č. C-240/09.“

Najvyšší súd sa s otázkou, či sa s pozíciou žalobcu ako občianskeho združenia zameraného na ochranu životného prostredia v správnom konaní, vzhľadom na predmet uvedeného konania, ktorým je ochrana chráneného živočíšneho druhu v rámci starostlivosti o prírodu a krajinu, spája aj právo na súdnu ochranu alebo je postačujúca ochrana poskytovaná predpismi správneho práva vysporiadal tak, že poukázal na záver Ústavného súdu Slovenskej republiky vyslovený v náleze sp. zn. II. ÚS 197/2010-52, kde judikuje, že „skutočnosť, že predpis výslovne neoznačuje niekoho za účastníka konania, neznamená, že s ním konajúci súd nemôže v prípade potreby konať, ak sa účinky jeho postupu alebo jeho rozhodnutia týkajú základných práv, ktoré má takáto osoba zaručené v ústave alebo medzinárodnej zmluve.“ V citovanom rozsudku Najvyšší súd vníma právo na priaznivé životné prostredie nie ako „typické subjektívne právo jednotlivca, ktorého sa môže človek v rámci svojej právnej subjektivity dovoľovať a na jeho základe si niečo nárokovať, prisvojovať alebo požadovať,“ ale vzhľadom na význam životného prostredia a dopad ľudských činností na jeho stav ako trvalé beneficium, resp. trvalý kolektívny záujem. Na

<sup>23</sup> Krajský súd v Banskej Bystrici priznal ustanoveniam Aarhuského dohovoru priamy účinok aj na základe prednosti tohto dohovoru pred zákonom, uznanom uznesením Národnej rady SR č. 1840 zo dňa 23.09.2005 s platnosťou od 05.03.2006, opierajúc sa o ustanovenia čl. 152 ods. 4 a čl. 7 ods. 5 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorých ak medzinárodné zmluvy vymedzené v čl. 7 ods. 5 ústavy zabezpečujú väčší rozsah práv ako zákony SR je potrebné dodržiavať ustanovenia týchto medzinárodných zmlúv, aj keď zákony SR práva v nich zakotvené explicitne nevyjadrujú. Pozri napr. rozsudok Krajského súdu v Banskej Bystrici č. k. 23S/115/2008-59. Súdny dvor EÚ napokon judikoval, že ustanovenia Aarhuského dohovoru priamy účinok nemajú. Pozri rozsudok Súdneho dvora EÚ vo veci C-240/09 z 08.03.2011.

<sup>24</sup> Pozri napr. rozsudok krajského súdu v Bratislave zo dňa 20. januára 2009 č. k. 3S 166/2008-74.

<sup>25</sup> V predmetnom konaní sa žalobca, ktorým bola mimovládna environmentálna organizácia, domáhal preskúmania zákonnosti rozhodnutia, ktorým bolo zamietnuté jeho odvolanie proti rozhodnutiu prvostupňového súdu vo veci, keď sa domáhal porušenia svojho práva na prístup zainteresovanej verejnosti k spravodlivosti podľa čl. 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru.

základe toho uvádza, že nemôže prehliadať snahu jednotlivcov združených za účelom naplnenia svojho práva na priaznivé životné prostredie a uznáva, že ak žalobca dal za základ existencie svojho združenia toto právo a na základe neho odvodzuje svoje postavenie účastníka konania, naplnil záver vyslovený vo vyššie uvedenom náleze Ústavného súdu. V závere Najvyšší súd uvádza, že vzhľadom na skutočnosť, že Slovenská republika prevzala na seba medzinárodný záväzok zabezpečiť v zmysle čl. 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru prístup verejnosti k správnym a súdnym konaniam, „*pokiaľ zákonodarná alebo výkonná moc nevykonala príslušné normotvorné (všeobecne záväzné) kroky k vytvoreniu vhodných podmienok na implementáciu tohto subjektívneho práva jednotlivca v slovenskom právnom poriadku, potom potom súdna moc na základe ústavného kritéria prednosti komunitárneho práva a zásady lojálnej spolupráce a rešpektovania princípu právneho štátu musí v prípade jednotlivca dovoľávajúceho sa práva prístupu verejnosti k správnym a súdnym konaniam toto právo mu v individuálnej veci priznať.*“<sup>26</sup>

Toto rozhodnutie potvrdil aj Ústavný súd Slovenskej republiky v náleze sp. zn. IV. ÚS 118/2010-94 kde uznal porušenie práva sťažovateľa, ktorým bola mimovládna environmentálna organizácia, na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy postupom Najvyššieho súdu vo viacerých konaniach<sup>27</sup> z dôvodu, že v týchto veciach postupoval a rozhodol zásadne odlišne ako v inej druhovo identickej veci, poukazujúc práve na rozhodnutie Najvyššieho súdu sp. zn. 5 Sžp 41/2009. Ústavný súd predmetné rozhodnutia Najvyššieho súdu zrušil a vrátil na ďalšie konanie s dôrazom na spôsob rozhodnutia Najvyššieho súdu v spomínanej veci. Týmto postupom potvrdil správnosť judikatúrneho posunu Najvyššieho súdu a pričínal sa o jeho náležité dodržiavanie.

## **Záver**

V závere je nutné uviesť, že rozbor vybranej judikatúry Najvyššieho súdu a Ústavného súdu preukazuje, do akej miery je počínanie si mimovládnych environmentálnych organizácií schopné ovplyvniť rozhodovaciu prax súdov, ba dokonca i legislatívny vývoj. Najmä občianske združenie Lesoochranárske zoskupenie VLK sa opakovaným domáhaním sa procesných práv vyplývajúcich z Aarhuského dohovoru pričínalo pod iniciovanie konania pred Súdnym dvorom EÚ, ktorého rozsudok zaviazal nielen Najvyšší súd ale aj ostatné súdne a správne orgány priznávať postavenie účastníka konania mimovládnym environmentálnym organizáciám v konaniach, ktoré majú alebo môžu mať vplyv na životné prostredie aj nad rámec, kedy takéto postavenie explicitne priznávajú jednotlivé zákony.

Tento rozsudok ovplyvnil aj legislatívnu zmenu zákona č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny novelou č. 408/2011 Z. z. z 21. októbra 2011. S účinnosťou od 1. decembra 2011 bolo združeniu s právnou subjektivitou, ktorého predmetom činnosti najmenej jeden rok je ochrana prírody a krajiny a ktoré podalo predbežnú žiadosť o účasť, priznané postavenie účastníkom konania, ak mu toto postavenie nevyplýva už z osobitného zákona. Podľa predchádzajúcej úpravy malo takéto združenie priznané len postavenie zúčastnenej osoby.

Rozsudok Súdného dvora EÚ navyše vyvolal aj priznanie aktívnej žalobnej legitímácie v novej právnej úprave správneho súdnictva. Správny súdny poriadok priznáva zainteresovanej verejnosti možnosť podať žalobu voči rozhodnutiu alebo opatreniu orgánu verejnej správy, ak tvrdí že ním bol porušený verejný záujem v oblasti životného prostredia.

<sup>26</sup> Pozri rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 5 Sžp 41/2009 z 12. apríla 2011 na strane 18.

<sup>27</sup> Išlo o konania vedené pod sp. zn. 5 Sžp 27/2009, 5 Sžp 36/2009, 3 Sžp 14/2009 a 3 Sžp 4/2009 týkajúce sa povolenia výnimky z podmienok ochrany chráneného živočícha – medveďa hnedého a vydania súhlasu na aplikáciu chemických látok a hnojív pri lesohospodárskej činnosti v území s tretím stupňom ochrany na území Národného parku Nízke Tatry a Muránska Planina.



Zainteresovaná verejnosc' môže z rovnakého dôvodu podať žalobu aj proti nečinnosti orgánu verejnej správy alebo proti všeobecne záväznému nariadeniu.

Preukazuje sa, že s ohľadom na vývoj v oblasti právnej ochrany práva na životné prostredie je dôležité brať do úvahy jeho silnejšie postavenie ako verejného záujmu, tak aby sa jeho ochrany mohol domáhať každý, bez rozdielu toho, či ide o fyzickú alebo právnickú osobu a či pritom daná osoba zastupuje svoje subjektívne záujmy alebo verejný záujem všetkých na jeho ochrane. Uvedené zakladá potrebu explicitnej zákonnej či dokonca ústavnej definície obsahu práva na priaznivé životné prostredie. Pretože napriek tomu, že životné prostredie je už dnes ústavnou hodnotou, garantovanou dokonca vo vyššom štandarde, deje sa tak bez toho, aby bol obsah práva na priaznivé životné prostredie jasne a presne stanovený. Ústava pritom nie je explicitná ani pri stanovení toho, komu takéto právo garantuje a pri pohľade na judikatúru slovenských súdov je očividné, že výklad jej znenia sa ubera nesprávnym smerom. A to všetko napriek tomu, že ústavodarca pri garancii základných práv v texte ústavy využil najširší možný pojem, keď pri väčšine priznávaných práv, právo na priaznivé životné prostredie nevynímajúc, stanovuje, že jeho nositeľom je „každý“ a teda ktokoľvek. Preto ak vezmeme do úvahy skutočnosť, že žijeme v modernej právnej spoločnosti, ktorá rozlišuje osoby fyzické a právnické a ktorá aj právnickým osobám ako osobám s právnou subjektivitou priznáva široké spektrum práv, okrem iných aj právo vlastníť majetok, je nevyhnutné aj pri práve na priaznivé životné prostredie pristupovať k výkladu spôsobom, ktorý toto právo a jeho ochranu zaručuje rovnako fyzickým ako aj právnickým osobám. Priaznivé životné prostredie je totiž nevyhnutným predpokladom na uplatňovanie mnohých ostatných ústavou garantovaných práv rovnako fyzických ako aj právnických osôb. Akýkoľvek iný výklad tohto ústavného pojmu považujeme za prekonaný. Toto tvrdenie podporuje aj názor Ústavného súdu Českej republiky

## Bibliografia

- CEPEK, B. a kol. *Environmentálne právo. Všeobecná a osobitná časť*. Plzeň: Aleš Čenek, 2015. 442 s. ISBN 978-80-7380-560-9.
- ČIČ, M. a kolektív: *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*. Bratislava : Eurokódex, 2012. 832 s. ISBN 978-80-89447-93-0.
- DRGONEC, J. *Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax*. Bratislava : C. H. Beck, 2015, 1622 s. ISBN 978-80-89603-39-8.
- HANÁK, J., PRŮCHOVÁ, I. a kol. *Kontrolní mechanismy při prosazování ochrany životního prostředí*. 1. vyd. Brno : Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2017. 241 s. Spisy Právnické fakulty MU, řada teoretická, Edice Scientia, sv. 595. ISBN 978-80-210-8597-8.
- JELÍNKOVÁ, J. *Občan, spolek, obec a úřad v ochraně životního prostředí. praktický průvodce*. Praha : GRADA Publishing, a. s., 2017. 272 s. ISBN 978-80-271-0508-3.
- KLÍMA, K. et al. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. vyd. Plzeň : Aleš Čeněk, 2009. 1441 s. ISBN 978-80-7380-140-3.
- KLÍMA, K. A KOLEKTIV. *Veřejná subjektivní práva*. Metropolitan University Prague Press, 2015. 340 s. ISBN 978-80-87956-48-9.
- MASLEN, M. *Verejná správa a právo na priaznivé životné prostredie*. Praha: Leges, 2016. 248 s. ISBN 978-80-7502-198-4.
- MASLEN, M. *Obce a občianske združenia – aktívna legitímácia niektorých právnických osôb pri presadzovaní práva na priaznivé životné prostredie*. In: Právo na životné prostredie a nástroje jeho presadzovania. Zborník príspevkov z medzinárodnej konferencie. Trnava : Trnavská univerzita v Trnave, Právnická fakulta, 2016, s. 150-163. ISBN 978-80-8082-989-6.

**Kontakt:**

Mgr. Denis Bede

Trnavská univerzita v Trnave, Právnická fakulta

Hornopotočná 23

918 43 TRNAVA

[bede.denis@gmail.com](mailto:bede.denis@gmail.com)

# VLASTNICTVÍ VODY V ČESKÉM PŘÁVU

**Dominik Beránek**

Právnická fakulta Masarykovy univerzity v Brně

## **Abstrakt**

Následující příspěvek v první části stručně shrnuje historii úpravy vlastnictví vody na území České republiky; začíná v období římského práva a končí současnou právní úpravou, přičemž se soustředí na podstatné poznatky právní vědy, z nichž bude možné vycházet k pochopení současné právní úpravy. Ve druhé části pak rozebírá současnou právní úpravu a klade si otázku, je-li podle ní možné nabývat vody do soukromého vlastnictví, případně v jakém rozsahu.

## **Abstract**

The following paper briefly summarizes the history of water ownership in the Czech Republic; it begins in the period of Roman law and ends with the current legislation, focusing on the essential knowledge of the legal sciences, from which it is possible to come to understand the current legal regulation. In the second part, it discusses the current legislation and questions whether it is possible to acquire water in private ownership at present, eventually in what extent.

## **Klíčová slova**

Voda, vody, vodní právo, vlastnictví, vlastnictví vody, soukromé vody

## **Key words**

Water, bodies of water, water law, ownership, water ownership, private bodies of water

## **Úvod**

Může se zdát, že v současné době není otázka vlastnictví vod v České republice na pořadu dne a není třeba věnovat jí zvláštní pozornost; ustanovení § 3 vodního zákona otázku vlastnictví vody řeší jasným a vyčerpávajícím způsobem.<sup>28</sup> Takový závěr by však mohl být předčasný, jak se snaží ukázat následující text. Situace ohledně vlastnictví vod v novodobé české historii není zdaleka tak zřejmá, jak se může zdát a jak bývá často prezentována.<sup>29</sup>

## **Historický vývoj**

Voda má pro společnost zásadní význam, proto není překvapením, že se práva k vodám objevují již v nejstarších písemně dochovaných pramenech práva. Ačkoli je lze na našem území dokumentovat až do období před naším letopočtem,<sup>30</sup> není účelem této práce podat vyčerpávající historický přehled a pozornost bude proto věnována pouze důležitým právním kodifikacím na našem území.

## **Období římské**

---

<sup>28</sup> Zákon č. 254/2001 Sb., vodní zákon, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>29</sup> Byť jsem přesvědčen, že pojmy *voda* a *vody* je třeba rozlišovat, jedná se složitou problematiku, navíc podstatnou zejména pro problematiku působnosti vodního zákona. Pro úvahy o vlastnictví vody se lze bez rozlišení obejít a v dalším textu proto oba pojmy nerozlišuji.

<sup>30</sup> Blíže srovnej KULT, Arnošt. *Dějiny právních vztahů k vodám na území České republiky: I. díl – do roku 1253*. Praha: Výzkumný ústav vodohospodářský T. G. Masaryka, 2014.

Začít je však třeba právem římským, neboť není pochyb o tom, že základy dnešního vodního práva, jako i kontinentálního práva vůbec, byly položeny v právu římském, přinejmenším týká-li se úvah o vlastnictví. Již Gaius ve své slavné učebnici zmiňuje některá práva k vodě nacházející se na soukromých pozemcích, konkrétně třeba právo svádět vodu na pozemek,<sup>31</sup> kterému dodnes v zásadě odpovídá služebnost svodu dešťové vody.<sup>32</sup>

Později, v Iustinianových Digestech, se objevují také pravidla týkající se vody ve volné krajině – řek a moří. Tekoucí voda, moře a mořské břehy jsou označeny za věci patřící všem.<sup>33</sup> Podstata věcí patřících všem (*res omnium communes*) spočívala v jejich dostupnosti všem k volnému užívání. Lze hovořit o věcech z právního obchodu vyloučených – *res extra commercium*,<sup>34</sup> to znamená, že se jednalo o věci, které nemohly být ve výlučném vlastnictví.<sup>35</sup> Nicméně Heyrovský upozorňuje: „Jednotlivé části [...] vodní stávají se však hmotným odloučením způsobilými předměty práva vlastnického, tedy [...] voda v nádržkách“.<sup>36</sup> Již v této době si tak právní věda všímá, že co do nabývání vlastnického práva je podstatné zejména to, lze-li konkrétní vodu oddělit od plynoucího toku. V soukromém vlastnictví mohly být obecně vody stojaté, zejména rybníky či jezera.<sup>37</sup>

### **Obecný zákoník občanský**

Stejně jako většina ostatních právních odvětví, zažilo také vodní právo skutečný rozmach až průběhu 19. století. Obecný zákoník občanský z roku 1811 označil veletoky a řeky (stejně jako i přístavy a břehy mořské) za veřejný statek,<sup>38</sup> přičemž tento pojem je třeba vysvětlit.

Veřejným statkem můžeme v nejširším smyslu rozumět to, co slouží potřebě všech lidí, resp. co je všem dáno k užívání. Přestože ne všechny statky mohou být předmětem vlastnického práva, převažuje v současné době názor, podle něhož se veřejným statkem v právním smyslu rozumí taková věc, která je v soukromém vlastnictví, současně je však vlastníkem věnována veřejnému užívání,<sup>39</sup> typicky jde např. o silnice, ulice, náměstí, ale také třeba řeky.<sup>40</sup> Shodně na institut veřejného statku pohlíží také právní věda v Rakousku, kde obecný zákoník občanský platí dodnes; veřejné statky, mezi nimi moře a řeky, jsou považovány za vlastnictví státu, zemí nebo obcí s tím, že současně jsou věnovány volnému užívání.<sup>41</sup>

Zároveň však i v této době platí, co platilo již v římském právu, že z právního obchodu byly vyloučeny pouze vody tekoucí; vody stojaté nadále mohly být předmětem vlastnického práva.<sup>42</sup> Na to upozornil Antonín Randa, podle něhož vodní tok ve své celistvosti tvoří věc z právního obchodu vyňatou (*res extra commercium*), zatímco jednotlivé části vodních toků mohou být způsobilé k přivlastnění (*res nullius*); typicky vody stojaté v pramenech, studních,

<sup>31</sup> KINCL, Jaromír. *Gaius: Učebnice práva ve čtyřech knihách*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007, str. 99.

<sup>32</sup> Ustanovení § 1271 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále také „o. z.“).

<sup>33</sup> Digesta 1. 8. 2. 1.

<sup>34</sup> HEYROVSKÝ, Leopold. *Dějiny a system soukromého práva římského*. 4. op. vyd. Praha: J. Otto, 1910, str. 297.

<sup>35</sup> VÁŽNÝ, Jan. *Vlastnictví a práva věcná: Soustava práva římského, díl II*. 1937, str. 11.

<sup>36</sup> HEYROVSKÝ, Leopold. *Dějiny a system soukromého práva římského*. 4. op. vyd. Praha: J. Otto, 1910, str. 297, 298.

<sup>37</sup> Tamtéž, str. 300.

<sup>38</sup> Ustanovení § 287 zákona č. 946/1811 Sb. z. s.

<sup>39</sup> Srovnej např. MÁCHA, Aleš. Veřejné užívání jako omezení vlastnického práva. *Právní rozhledy*. 2015, č. 10, s. 363-368; dále také MÁCHA, Aleš. Veřejné věci a jejich právní povaha. *Právní rozhledy*. 2016, č. 17, str. 582-588.

<sup>40</sup> RANDA, Antonín. *Držba dle rakouského práva v pořádku systematickém: Právo vlastnické v pořádku systematickém*. Praha: ASPI, 2008. Klasická právníká díla, str.18

<sup>41</sup> Ze zahraniční literatury kupříkladu KISSLINGER, Martina in FENYVES, Attila; KERSCHNER, Ferdinand; VONKILCH, Andreas. *Klang-Kommentar: Paragraphen 285 - 352, Sachenrecht*. 3., Aufl. Wien: Verlag Österreich, 2011, str. 72 a násl.

<sup>42</sup> Viz poznámku č. 8.

kašních a v jiných uzavřených nádržkách, např. rybnících.<sup>43</sup> Randa správně vycházel z předpokladu římského práva, že vody tekoucí nemohou být předmětem vlastnického práva již pro tu svoji vlastnost, že je nelze ovládnout, neboť ovladatelnost je základním znakem věci v právním smyslu, která pouze může být předmětem vlastnického práva.<sup>44</sup>

Speciální úpravu obecnému zákoníku občanskému představoval rámcový říšský vodní zákon z roku 1869,<sup>45</sup> a na něho navazující vodní zákony pro Čechy, Moravu a Slezsko.<sup>46</sup> Český vodní zákon, stejně jako vodní zákon říšský, označil za soukromé vody například vody ve studních, rybnících, či vody srážkové shromažďující se na pozemku.<sup>47</sup> Mimo to ale za soukromé považoval také potoky nebo jiné tekoucí vody soukromé; ty pak měly být příslušenstvím pozemku, nebylo-li prokázáno jinak.<sup>48</sup>

Rozpor mezi uvedenými Randovými závěry a zněním vodního zákona, který připouštěl soukromé vlastnictví vod tekoucích (tedy neovladatelných a k vlastnictví nezpůsobilých), je však jen zdánlivý. Randa upozorňoval, že hovoří-li vodní zákon o vlastnictví k potokům, řekám a jiným vodám tekoucím, nelze tento veřejnoprávní pojem zaměňovat s vlastnictvím v soukromoprávním smyslu, neboť vlastnické právo v takovém případě vzniká pouze k řečišti; v ostatním se jedná o souhrn užívacích práv k vodě.<sup>49</sup> Shodná je situace v případě veřejného statku; také zde v některých případech (nebude-li se jednat o věc v právním smyslu) nehovoříme o vlastnictví v tradičním smyslu, ale jedná se o širší pojem, odrážející spíše skutečnost, že obec či stát má výlučnou moc nad způsobem užívání vodního toku.

Shodně se na vlastnictví vodních toků pohlíží rovněž v Rakousku, kde vodní zákon z roku 1955 rovněž hovoří o vlastnickém právu k soukromým vodám;<sup>50</sup> naproti tomu například německá úprava zohledňuje poznatky právní vědy již v textu vodního zákona, kde výslovně říká, že podzemní vody a tekoucí vody povrchové nejsou způsobilé být předmětem vlastnictví.<sup>51</sup>

### **Poválečné období**

V roce 1950 nabyl účinnosti občanský zákoník (dnes nazývaný střední občanský zákoník),<sup>52</sup> o tři roky později vládní nařízení, kterým se zřizuje Ústřední správa vodního hospodářství,<sup>53</sup> a roku 1955 také zákon o vodním hospodářství.<sup>54</sup>

---

<sup>43</sup> RANDA, Antonín. *Držba dle rakouského práva v pořádku systematickém: Právo vlastnické v pořádku systematickém*. Praha: ASPI, 2008. Klasická právníká díla, str. 24 a násl.

<sup>44</sup> Tamtéž.

<sup>45</sup> Zákon č. 93/1869 ř. z.

<sup>46</sup> Zákon č. 71/1870 českého zemského zákoníku, zákon č. 65/1870 moravského zemského zákoníku a zákon č. 51/1870 slezského zemského zákoníku.

<sup>47</sup> Ustanovení § 4 vodního zákona č. 71/1870 Sb. z. z.

<sup>48</sup> Ustanovení § 5 a 6 vodního zákona č. 71/1870 Sb. z. z. Blíže k tomu PROCHÁZKA, Bohumír. *České vodní právo: systematický výklad norem českého zákona vodního se zřetelem k úchytkám vodního zákona Moravského a Slezského*. Sušice: Nákladem vlastním, 1925.

<sup>49</sup> Na str. 33 svého vlastnického práva Randa uvádí: „Chceme-li tedy mluvit o vlastnictví k řekám soukromým, znamená to ve smyslu rakouského práva: vlastnictví k řečišti a veškerost práv k užitkům vodním.“ Podobný názor zastává také např. tehdejší předseda Nejvyššího správního soudu Pantůček (PANTŮČEK, Ferdinand. *Soukromá práva k vodám*. *Právník*. 1915, č. 14, str. 545-557).

<sup>50</sup> Rakouská komentářová literatura upozorňuje, že tekoucí vody nejsou předmětem vlastnického práva a pojem vlastnictví tak představuje spíše určitý souhrn užívacích práva (OBERLEITNER, Franz a Wolfgang BERGER. *Kommentar zum Wasserrechtsgesetz 1959*. 3., aktualisierte Auflage. Wien: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 2011.).

<sup>51</sup> Ustanovení § 4 odst. 2 německého vodního zákona z roku 1957 (BGBl. I 1957 S. 1110).

<sup>52</sup> Zákon č. 141/1950 Sb., občanský zákoník.

<sup>53</sup> Vládní nařízení č. 92/1953 Sb., kterým se zřizuje Ústřední správa vodního hospodářství.

<sup>54</sup> Zákon č. 11/1955 Sb., o vodním hospodářství.

S ohledem na dobu, kdy nový vodní zákon vznikal, není zřejmě překvapením, že úprava práv k soukromým vodám ve vodním zákoně chybí. Pro toto období je charakteristické, že do budoucna byl prisuzován velmi omezený společenský význam soukromému vlastnictví a zákon o vodním hospodářství tak práva k soukromým vodám nejenže neupravoval, ale podle publikovaných názorů s nimi ani nepočítal; veřejné měly být všechny vody v krajině, ať již tekoucí, či stojaté.<sup>55</sup> Uvedené dobře dokresluje publikovaný názor, že možnost vodohospodářských orgánů disponovat veškerými povrchovými a podzemními vodami je společenským pokrokem.<sup>56</sup>

Ani vodní zákon z roku 1973 soukromá práva neupravoval,<sup>57</sup> přestože v tomto období již náhled na soukromé vlastnictví doznal určitého vývoje; právní věda stále vycházela z představy, že veškerá voda v krajině náleží státu.<sup>58</sup> Ústava z roku 1960 navíc výslovně prohlásila nerostné bohatství, základní zdroje energie, základní lesní půdní fond, přírodní zásoby podzemních vod, vodní toky a přírodní léčivé zdroje za státní vlastnictví.<sup>59</sup>

Přesto se domnívám, že široce přijímaný názor právní vědy, podle něhož právo předpokládalo výhradně existenci vod veřejných, není správný. Sama skutečnost, že vodní zákon neupravuje vztahy k soukromým vodám, totiž ještě neznamená, že takové vztahy neexistují; chybí-li úprava zvláštní, nic přece nebrání tomu, aby se takové vztahy řídily úpravou obecnou. Je třeba si také uvědomit, že ústavní výhrada některých vod do vlastnictví státu se týkala výhradně vod podzemních, vodních toků a přírodních léčivých zdrojů a soukromému vlastnictví vod stojatých proto nebránila;<sup>60</sup> navíc pro samotný pojem vlastnictví v kontextu čl. 10 Ústavy jistě platí totéž, co bylo řečeno o vlastnictví tekoucích vod v souvislosti s obecným zákoníkem občanským, tedy nejednalo se o vlastnictví ve smyslu soukromého práva.<sup>61</sup>

Důvod nesprávného výkladu přitom spatřuji v dobových aspektech, zejména zmíněném náhledu na soukromé vlastnictví. Snad v důsledku těchto skutečností někteří autoři prosazovali řešení, které neodpovídalo znění zákona, přesto však nedošlo korekce ze strany moci soudní, když státní ideologie se odrážela i v jejich práci; mimo to, vedení vlastnických sporů o majetky náležející podle komunistické ideologie všem občanům, bylo zřejmě zejména v padesátých letech minulého století společensky neúnosné a soukromým vlastníkům nezbývalo než respektovat nezákonnou praxi vodoprávních úřadů.

## Současná úprava

Právě v pojetí vodního práva v poválečném období zřejmě leží základ kontroverzní úpravy vodního zákona přijatého v roce 2001. Ten totiž stanoví, že povrchové a podzemní vody nejsou předmětem vlastnictví a nejsou součástí ani příslušenstvím pozemku, na němž nebo

---

<sup>55</sup> Komentářová literatura zpochybnila existenci soukromých vod a za povrchové vody (spravované státem) považovala veškeré vody vyskytující se na povrchu země, ať se pohybují nebo zadržují v tocích, nebo vody v nádržích přirozených či umělých (MÍŠEK, Václav, Václav MACHÁČEK a Antonín NOVOSÁD. *Zákon o vodním hospodářství a předpisy s ním související*. Praha: Státní nakladatelství technické literatury, 1960).

<sup>56</sup> Tamtéž, str. 23.

<sup>57</sup> Zákon č. 138/1973 Sb., o vodách (vodní zákon).

<sup>58</sup> Např. KRECHT, Jaroslav a Vladimír MIKULE. *Vodohospodářské předpisy s komentářem: vodní zákon, zákon o státní správě ve vodním hospodářství, předpisy související*. Praha: Prospektrum, 1999, str. 9, 10.

<sup>59</sup> Článek 10 ústavního zákona č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky.

<sup>60</sup> Nicméně právní praxe často projevovala tendenci zahrnovat pod ústavní čl. 10 všechny vody a stejnou tendenci můžeme pozorovat i na Slovensku, kde je dodnes ústavně zakotveno státní vlastnictví vod podzemních, tekoucích a léčivých; M. Maslen uvádí, že „z hľadiska právneho vymedzenia vody ako objektu právnych vzťahov je kľúčovým ustanovenie čl. 4 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky“ (MASLEN, Michal. *Právna úprava starostlivosti o vody v Slovenskej republike*. Praha: Leges, 2017, str. 43).

<sup>61</sup> K tomu, a k obsahu pojmu vlastnictví v době socialismu vůbec, bližší KNAPP, Viktor. Poslední dějství národního majetku. *Právník*. 1993, č. 6., str. 453-462.

pod níž se vyskytují.<sup>62</sup> Komentářová literatura pak vcelku logicky dospívá k jednotnému závěru, že existenci vod soukromých vodní zákon nepřipouští; rybníky nebo třeba nádrže nemohou být předmětem vlastnického práva.<sup>63</sup>

Takto zvolená úprava je přitom s podivem, když i zákony z období komunismu soukromé vlastnictví k vodám ve skutečnosti umožňovaly. Těžko lze pro zvolené řešení nalézt rozumný důvod, kterým jistě nemůže být snaha o lepší naplňování cílů vodního zákona – zejména ochrany vod –, neboť soukromá práva k vodám žádným způsobem neomezuji možnosti veřejnoprávní úpravy.<sup>64</sup> Rovněž nelze mít za to, že by snad opouštění konceptu vod soukromých bylo trendem ve vývoji vodního práva.<sup>65</sup>

Důvodem by mohla být snaha o zachování určitým způsobem fungující a osvědčené právní úpravy. Nicméně vodní zákony z let 1955 a 1973 vlastnictví vod neomezovaly a rovněž názor právní vědy, která považovala vody za veřejné, představoval spíše pojetí vod jako státního vlastnictví než jako věcí z právního obchodu vyloučených; ostatně jak již bylo uvedeno s odkazem na čl. 10 Ústavy z roku 1960. Ani tento důvod tak zřejmě nestojí za rozhodnutím vyloučit z vlastnictví veškeré vody povrchové a podzemní.

Skutečný důvod podle mého názoru odkrývá důvodová zpráva k vodnímu zákonu. Z té totiž vyplývá, že zákonodárce zjevně vycházel z předpokladu, podle něhož povrchové a podzemní vody pro svoji neovladatelnost vůbec nejsou způsobilé být věcí v právním smyslu, a tedy ani předmětem vlastnického práva.<sup>66</sup>

Problém však spočívá v tom, že takový předpoklad není správný, a to ani tehdy, zohledníme-li skutečnost, že ne všechny vody v krajině náleží do působnosti vodního zákona.<sup>67</sup> Ze zpracování důvodové zprávy je patrné, že autorovi bylo známo Randovo pojednání o právu vlastnickém a ustanovení § 3 mělo být odrazem v něm uvedené myšlenky, podle níž vodní toky ve své celistvosti nemohou být předmětem vlastnictví, avšak jednotlivé jejich části jsou způsobilé k okupaci.<sup>68</sup> Naneštěstí však autor Randovi závěry nesprávně vyložil, když opomenul zásadní skutečnost, že se vztahují pouze k vodám tekoucím a nic nevypovídají o vodách stojatých, o nichž přitom Randa nepochyboval, že mohou být předmětem vlastnictví bez dalšího. Správně tuto myšlenku naproti tomu odráží německý vodní zákon, který nezpůsobilost k vlastnictví spatřuje pouze u vod podzemních a povrchových vod tekoucích.<sup>69</sup>

---

<sup>62</sup> Ustanovení § 3 odst. 1 zákona č. 254/2001 Sb., vodní zákon.

<sup>63</sup> Např. STRNAD, Zdeněk. *Vodní právo*. 2. vydání. Vodňany: Jihočeská univerzita v Českých Budějovicích, Fakulta rybářství a ochrany vod, 2015, str. 37; nebo HORÁČEK, Zdeněk. *Vodní zákon: s aktualizovaným podrobným komentářem po roce účinnosti nového občanského zákoníku k 1. 1. 2013*. Praha: Sondy, 2011, str. 14, 15.

<sup>64</sup> Jak plyne již z ustanovení § 1 odst. 1 o. z.

<sup>65</sup> Vody soukromé zná např. již zmíněný vodní zákon německý, nebo zmíněný rakouský vodní zákona z roku 1955 (BGBl. Nr. 215/1959), dále namátkou třeba španělský vodní zákon z roku 1985 (BOE-A-1985-16661).

<sup>66</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 254/2001 Sb. k ustanovení § 3 doslova uvádí: „Povrchové ani podzemní vody nejsou pro svou neovladatelnost předmětem vlastnických ani dalších soukromých práv s vlastnictvím spojených a jsou v tomto smyslu věci bez pána (*res nullius*). Toto vymezení sleduje striktně hranici tzv. extrakomercionality. Vody z povrchových a podzemních vod vyloučené se stávají naproti tomu způsobilým předmětem vlastnického práva i dalších práv soukromých. Tato koncepce vychází z římskoprávního pojetí vlastnictví jako panství nad věcí. Věci které ovládnout nelze, nemohou být jeho předmětem. Jejich vlastnictví se nabyvá např. povoleným odběrem, podle právní teorie zřejmě však i odběrem nepovoleným (*sporné*).“

<sup>67</sup> Český vodní zákon považuje za vody povrchové a podzemní (které jedině jsou předmětem jeho úpravy) pouze ty vody, které se na povrchu nebo pod ním vyskytují přirozeně. Nezohledňuje tedy mimo jiné ty vodní útvary, které se na povrchu vyskytují něčím přičiněním (např. bazén, neprůtočný rybník, hasičská nádrž a podobně).

<sup>68</sup> Tomu svědčí mimo jiné nezvyklé užití obou pojmů *res nullius* a *res extra commercium* v souvislosti s toutéž věcí, jak je použil při vysvětlování této problematiky také Randa.

<sup>69</sup> Viz poznámku č. 25.

Ustanovení § 3 vodního zákona je tak důsledkem nešťastného zobecnění jinak správného poznatku.

Pokud však byla motivace taková (což se zdá velmi pravděpodobné), lze důvodně předpokládat, že účelem ustanovení nemělo být vlastnictví k vodám normativně upravit, nýbrž pouze v souvislosti připomenout obecně platnou skutečnost, že neovladatelné vody nemohou být předmětem vlastnictví již ze své povahy; podobně jako to – na rozdíl od naší úpravy správně – učinil německý vodní zákon. Takový záměr však zmíněné ustanovení v současné podobě nenaplňuje.

Je proto otázka, má-li být ustanovení § 3 odst. 1 vodního zákona vůbec přikládán normativní význam. Pro zápornou odpověď svědčí mimo jiné i následující: jestliže v období minulého režimu soukromé vody mohly existovat, pouze k nim nebyla uplatňována vlastnická práva, neboť praxe vodoprávních úřadů to neumožňovala, trvala přesto taková práva až do přijetí vodního zákona z roku 2001. V takovém případě by však ustanovení § 3 znamenalo odnětí vlastnického práva bez náhrady.

## Závěr

Jakkoli by nebylo opodstatněné snažit se navrátit k úpravě obecného zákoníku občanského a vodního zákona z roku 1870, neboť mnohá pravidla jsou vývojem společenských vztahů překonána, týká-li se vlastnictví vod, jsou poznatky právní vědy z tohoto období doposud (nejen) u nás nepřekonané.

Protože zároveň není racionální důvod pro omezování soukromých práv k vodám – a podle všeho to ani nebyl úmysl zákonodárce –, zdálo by se vhodné soukromé vlastnictví vod připustit. Veřejnoprávní úpravě, potažmo přímo ochraně vod totiž absence soukromých práv k vodám žádným způsobem neprospívá; naopak stejně jako v jiných oblastech života lze předpokládat, že při vhodně nastavené úpravě bude soukromé vlastnictví v konečném důsledku prospěšné právě i ochraně vod.

## Literatura:

- FENYVES, Attila; KERSCHNER, Ferdinand; VONKILCH, Andreas. *Klang-Kommentar: Paragraphen 285 - 352, Sachenrecht*. 3., Aufl. Wien: Verlag Österreich, 2011. ISBN 978-3-7046-5694-0
- HEYROVSKÝ, Leopold. *Dějiny a system soukromého práva římského*. 4. op. vyd. Praha: J. Otto, 1910.
- HORÁČEK, Zdeněk. *Vodní zákon: s aktualizovaným podrobným komentářem po roce účinnosti nového občanského zákoníku k 1. 1. 2013*. Praha: Sonda, 2011. ISBN 978-80-8684-648-8.
- KINCL, Jaromír. *Gaius: Učebnice práva ve čtyřech knihách*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007. ISBN 978-80-7380-054-3.
- KNAPP, Viktor. Poslední dějství národního majetku. *Právník*. 1993, č. 6., str. 453-462.
- KRECHT, Jaroslav a Vladimír MIKULE. *Vodohospodářské předpisy s komentářem: vodní zákon, zákon o státní správě ve vodním hospodářství, předpisy související*. Praha: Prospektrum, 1999. ISBN 80-7175-080-8.
- KULT, Arnošt. *Tekoucí (povrchová) voda: Právně-filosofický pohled na rozdílné způsoby vymezení ochrany vody a vodního prostředí*. 1. vyd. Praha: Výzkumný ústav vodohospodářský T. G. Masaryka, 2010. ISBN 978-80-87402-07-8.
- KULT, Arnošt. *Dějiny právních vztahů k vodám na území České republiky: I. díl – do roku 1253*. Praha: Výzkumný ústav vodohospodářský T. G. Masaryka, 2014. ISBN 978-80-87402-20-7.



- MASLEN, Michal. *Právna úprava starostlivosti o vody v Slovenskej republike*. Praha: Leges, 2017. Teoretik. ISBN 978-80-7502-193-9.
- MÁCHA, Aleš. Veřejné užívání jako omezení vlastnického práva. *Právní rozhledy*. 2015, č. 10. ISSN 1210-6410.
- MÁCHA, Aleš. Veřejné věci a jejich právní povaha. *Právní rozhledy*. 2016, č. 17. ISSN 1210-6410.
- MÍŠEK, Václav, Václav MACHÁČEK a Antonín NOVOSÁD. *Zákon o vodním hospodářství a předpisy s ním souvisící*. Praha: Státní nakladatelství technické literatury, 1960.
- OBERLEITNER, Franz a Wolfgang BERGER. *Kommentar zum Wasserrechtsgesetz 1959*. 3., aktualisierte Auflage. Wien: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 2011. ISBN 978-3-214-13546-1.
- PANTŮČEK, Ferdinand. Soukromá práva k vodám. *Právník*. 1915, č. 14, str. 545-557
- PROCHÁZKA, Bohumír. *České vodní právo: systematický výklad norem českého zákona vodního se zřetelem k úchylkám vodního zákona Moravského a Slezského*. Sušice: Nákladem vlastním, 1925. Dostupné také z: <https://digi.law.muni.cz/handle/digilaw/1250>
- RANDA, Antonín. *Držba dle rakouského práva v pořádku systematickém: Právo vlastnické v pořádku systematickém*. Praha: ASPI, 2008. Klasická právnícká díla. ISBN 978-80-7357-389-8.
- STRNAD, Zdeněk. *Vodní právo*. 2. vydání. Vodňany: Jihočeská univerzita v Českých Budějovicích, Fakulta rybářství a ochrany vod, 2015. ISBN 978-80-7514-026-5.
- VÁŽNÝ, Jan. *Vlastnictví a práva věcná: soustava práva římského. Díl II*. V Brně: Československý Akademický spolek Právník, 1937. Knihovna československého akademického spolku Právník. Dostupné také z: <https://digi.law.muni.cz/handle/digilaw/100342>.

#### **Kontaktní údaje:**

Dominik Beránek

Právnícká fakulta Masarykovy univerzity v Brně

Brno, Veveří 70, 611 80

e-mail: dominik.beranek@gmail.com

# KOMPENZACE VLASTNÍKŮM NEMOVITÝCH VĚCÍ ZA OCHRANU PŘÍRODNÍCH ZDROJŮ

Mgr. Jakub Hanák, Ph.D. & Ph.D.  
Právnická fakulta Masarykovy univerzity v Brně

## Abstrakt

Príspevek sa zaoberá právnou úpravou kompenzácií za omezení vlastnického práva k pozemku z dôvodu využívání a ochrany přírodních zdrojů. Analyzována je právní úprava kompenzácií v ochranných pásmech vodních zdrojů, zvláště chráněných území pro ochranu přírody a krajiny a pozemků přičleněných k honitbě. Na základě této analýzy jsou poté identifikovány rozdíly při určování výše jednotlivých kompenzácií. Jsou rovněž vysvětleny výhody a nevýhody zvolených řešení. Výsledkem analýzy jsou návrhy na změny právní úpravy a směry dalšího vědeckého zkoumání.

## Klíčové slová

vlastnické právo, náhrady, pozemky, chráněná území, ochrana přírody, ochrana vodních zdrojů, honitba

## Abstract

This contribution deals with the legal regulation of compensation for the restriction of the ownership right to the land due to the use and protection of natural resources. The analysis focuses on compensations in protection zones of water resources, protected areas for nature and landscape conservation and land connected to the hunting grounds. Based on this analysis, author identifies the differences between compensations and explains the advantages and disadvantages of them. The result of the analysis is the proposals for changes in legislation and directions for further scientific research.

## Key words

property rights, compensations, land, protected areas, nature protection, water protection, hunting ground

## Úvod

Ochrana a využívání přírodních zdrojů se neobejde bez omezení vlastnického práva. Soubor mezi soukromými zájmy vlastníků na ekonomickém zisku a veřejném zájmu společnosti na ochraně životního prostředí je označován až za jádro práva životního prostředí.<sup>70</sup> Evropská Úmluva o lidských právech garantuje vlastníkům nárok na náhradu, která bude v rozumném poměru k tržní ceně ovlivněného majetku.<sup>71</sup> Tato garance se promítla také do českého ústavního pořádku.<sup>72</sup> Tento příspěvek sice nenechává zcela stranou otázku, zda náhrady vyplácené v ČR za omezení vlastnického práva jsou přiměřené, ale stěžejní pozornost věnuje analýze způsobu určování výše těchto kompenzácií. Přitom se snaží především zjistit, zda právní úprava za shodná omezení poskytuje shodné kompenzace, případně zda existují důvody pro odlišný postup.

---

<sup>70</sup> DAMOHORSKÝ, Milan. Soukromoprávní prvky v právu životního prostředí. *Acta Universitatis Carolinae*. 2017, č. 3, s. 9.

<sup>71</sup> Srov. např. rozsudek ESLP ze dne 5. listopadu 2002, Pincová a Pinc proti ČR, stížnost č. 36548/97.

<sup>72</sup> Srov. zejména nálezy Ústavního soudu ze dne 30. června 2015, sp. zn. II. ÚS 1135/14, a nálezy Ústavního soudu ze dne 11. srpna 2015, sp. zn. I. ÚS 1904/14.

Analyzovány jsou kompenzace za omezení vlastnického práva k nemovitým věcem z důvodu ochrany následujících přírodních zdrojů: vody, léčivých zdrojů, půdy a zvěře. U ostatních složek životního prostředí vymezených v § 2 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, k omezení vlastnického práva k pozemkům za náhradu nedochází. Poněvadž je nutné srovnávat typově shodná omezení vlastnického práva, soustřeďuje se příspěvek na omezení v zemědělském využití pozemku. Důvodem je jednak skutečnost, že toto omezení je využíváno při ochraně všech uvedených přírodních zdrojů, jednak poměrně rozsáhlé využití tohoto přístupu.

Na základě této analýzy jsou shromážděny a zobecněny klíčové poznatky a identifikovány nedostatky i výhody stávající úpravy. Jako referenční byl zvolen postup při určování výše náhrady za zřízení věcného břemene inženýrské sítě na zemědělském pozemku, jehož dopady pro vlastníka jsou téměř identické s omezením zemědělského hospodaření za účelem ochrany přírodních zdrojů a zároveň bylo již podrobně zpracováno. Závěrem jsou uvedeny doporučení na změny právní úpravy, resp. další směry vědeckého zkoumání.

### **Náhrada za ztížení zemědělského hospodaření ve zvláště chráněných územích**

Přibližně 15 % území ČR je podřízeno ochraně velkoplošných a maloplošných chráněných území vyhlášených podle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Tato soustava začala vznikat již v 19. století jako dobrovolné omezení vlastnického práva. Poté systematictěji i proti vůli vlastníků na základě autoritativních aktů orgánů veřejné moci.

Ve zvláště chráněných územích je zemědělské hospodaření omezeno ve prospěch ochrany přírody a krajiny různým způsobem: může být zakázáno pozemky hnojit, používat kejdu, silážní šťávy a biocidy, hospodařit na pozemcích způsobem vyžadujícím intenzivní technologie (zejména způsobem, který by mohl způsobit podstatné změny v biologické rozmanitosti, struktuře a funkci ekosystémů anebo nevratně poškozovat půdní povrch), nadměrně kosit luční a stepní porosty, pást dobytek apod.

Ačkoliv již socialistický zákon o státní ochraně přírody z roku 1956 přiznal vlastníkům nestátních pozemků nárok na náhradu újmy větší jak nepatrné (viz § 10 zákona č. 40/1956 Sb.), tak teprve v roce 2004<sup>73</sup> byla přijata právní úprava, které přiznala vlastníkům pozemků kompenzaci za ztížení zemědělského i lesního hospodaření. S drobnými úpravami platí dodnes.

Náhrada má peněžitou formu a způsob určení výše náhrady je upraven ve vyhlášce Ministerstva životního prostředí a Ministerstva zemědělství č. 432/2005 Sb., kterou se stanoví podmínky a způsob poskytování finanční náhrady za újmu vzniklou omezením zemědělského hospodaření, vzor a náležitosti uplatnění nároku. Přílohy vyhlášky obsahují vzorce pro výpočet náhrady újmy v sedmi nejtypičtějším případech. Pro každý z těchto případů je stanovena sazba náhrady za konkrétní omezení zemědělského hospodaření.<sup>74</sup> Tyto sazby (veličiny vzorců) jsou proměnné a stanoví je Ministerstvo životního prostředí ve spolupráci s Ministerstvem zemědělství ve Věstníku Ministerstva životního prostředí. Učinilo tak v roce 2005 (Věstník MŽP 2005 částka 12), přičemž tyto hodnoty se od té doby nezměnily. Vyhláška obsahuje i obecně formulovaný algoritmus pro určení výše újmy vzniklé z jakýchkoliv mimořádných nebo nákladově náročnějších opatření.

---

<sup>73</sup> Zákon č. 218/2004 Sb. s účinností od 28. 4. 2004. K právní úpravě náhrad před tímto datem srov. např. PRCHALOVÁ, Jana. Úprava náhrady vlastníkům za omezování jejich vlastnických práv na úseku ochrany přírody a krajiny. *Zpravodaj MŽP*. 1998, č. 7, s. 13.

<sup>74</sup> Výjimku představuje výpočet náhrady při rybničním hospodaření, který vychází též z obvyklé ceny ryb zjištěné podle zvláštního předpisu (sic!), tomu se však tento příspěvek blíže nevěnuje.

V případě újmy, kterou nelze podřadit pod žádný vyhláškou upravených případů, je poté nutné použít jakýkoliv jiný vhodný způsob (znalecký posudek či jinou expertízu), pokud jsou splněny podmínky stanovené § 58 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.<sup>75</sup>

Vlastní výpočet výše náhrady je dle mého názoru triviální, neboť pevně stanovená sazba se pouze násobí výměrou pozemku ve stovkách metrů čtverečních (v hektarech s přesností na dvě desetinná místa). V literatuře jsou potíže s určováním výše náhrady zmiňovány ojedinelé, což je ale zřejmě dáno také menší pozorností věnovanou této problematice právníky, kteří se soustředí na rozbor čistě právních problémů, které jsou s těmito náhradami spojeny.<sup>76</sup> Výjimkou je disertační práce H. Pojerové, která zmiňuje snahy Ministerstva životního prostředí změnit konstrukci náhrady: „měla by směřovat k větší paušalizaci těchto náhrad (zde se uvažuje o nové vyhlášce, která by zavedla sazby paušálu za jednotlivá omezení, což se jeví rozumným zejména s ohledem na současný problém se složitými výpočty v případě náhrad za újmy na lesnickém hospodaření).“<sup>77</sup> Setkat se lze též s kritikou výše jednotlivých sazeb.<sup>78</sup>

### Náhrada za omezení v ochranném pásmu vodního zdroje

Ochranné pásmo je definováno teorií správního práva jako „území vymezené v okolí určitého objektu s cílem chránit tento objekt před nepříznivými vlivy z okolí, nebo s cílem chránit okolí před nepříznivými vlivy, které mají v daném objektu.“<sup>79</sup> V případě ochranných pásem v oblasti životního prostředí jde převážně o první situaci. Ochranná pásma patří totiž mezi tradiční nástroje ochrany různých částí životního prostředí před vnějšími vlivy: zřejmě nejvíce jsou využívána k ochraně vodních a léčebných zdrojů.

Ochranná pásma vodních zdrojů stanoví vodoprávní úřad opatřením obecné povahy. Rozlišují se v nich dva stupně ochrany, přičemž větší omezení jsou uplatňována v pásmu I. stupně. Vodní zákon v nich zakazuje provádět činnosti poškozující nebo ohrožující vydatnost, jakost nebo zdravotní nezávadnost vodního zdroje, jejichž rozsah je vymezen v opatření obecné povahy o stanovení nebo změně ochranného pásma. Do ochranného pásma I. stupně je zakázán též vstup a vjezd. Velmi často je omezeno zemědělské využití pozemku. Je zakázáno např. používání prostředků na ochranu rostlin, statkových hnojiv, kejdy a silážních šťáv, provádět činnosti porušující travní kryt, sít obilí a traviny mořené sloučeninami rtuti či pastva hospodářských zvířat nad 50 dobytčích jednotek na hektar. Může jít tedy o shodná omezení jako ve zvláště chráněných územích.

Obecně převažuje názor, že „omezení v ochranných pásmech patří do kategorie veřejnoprávních omezení vlastnického práva, za které dotčenému vlastníkovi nepřísluší náhrada.“<sup>80</sup> Avšak nárok na náhradu může v konkrétním případě vyplynout z čl. 11 odst. 4 Listiny. Judikatura civilních i správních soudů totiž již delší dobu vykazuje tendence spíše přiznávat nárok na náhradu v případech intenzivního zásahu do vlastnického práva územně plánovací dokumentací či právními nástroji ochrany území, kam patří i ochranná pásma. Ztotožňují se se závěrem, že náhrada by měla být vlastníkům v případě intenzivních zásahů

---

<sup>75</sup> Shodně KOCOUREK, Tomáš. *Omezení vlastnického práva ve prospěch ochrany životního prostředí*. Praha: Leges, 2012, s. 134.

<sup>76</sup> Přehledně srov. např. PEŠOUT, Pavel, HŮLKOVÁ, Jana, TOMÁŠKOVÁ, Lenka. Deset let vyplácení újmy za ztížení hospodaření. *Ochrana přírody*. 2014, č. 3, s. 27-29.

<sup>77</sup> POJEROVÁ, Hana. *Vlastnické právo a ochrana přírody a krajiny*. Praha: 2012. Disertační práce. Univerzita Karlova, Právnická fakulta. Vedoucí práce Milan Damohorský, s. 157.

<sup>78</sup> ALTEROVÁ, Libuše. *Náhrada újmy s překážkami*. [online] Zemědělec. 21. prosince 2007 [cit. 21. ledna 2018]. Dostupné z: <http://zemedelec.cz/nahrada-ujmy-s-prekazkami/>.

<sup>79</sup> STAŠA, Josef In: HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 238.

<sup>80</sup> HANDRLICA, Jakub. Ochranná pásma ropovodů a produktovodů nově. *Revue pro právo a technologie*, 2016, č. 12, s. 24.

do vlastnického práva (např. na pozemcích zastavitelných nebo v případě vyloučení rentabilní hospodářské činnosti) přiznávána.<sup>81</sup> Nárok na náhradu může přiznat též zákon.

Je tomu tak právě v případě § 30 odst. 11 zákona č. 254/2001 Sb., vodní zákon, podle něhož náleží za prokázané omezení užívání pozemků a staveb v ochranných pásmech vodních zdrojů vlastníkům těchto pozemků a staveb náhrada. Nárok na kompenzaci za omezení vlastnického práva v ochranném pásmu vodního zdroje byl přiznán až na konci devadesátých let dvacátého století, kdy zákonodárce postupně prováděl do praxe čl. 11 odst. 4 Listiny. Podle § 19 odst. 7 tehdejšího vodního zákona č. 138/1973 Sb. rozhodl o výši náhrady soud, pokud nedošlo k dohodě mezi vlastníkem pozemku a subjektem oprávněným odebírat vodu ze zdroje vody. Zákonodárce byl při přijímání právní úpravy přesvědčen, že „*vzhledem k počtu případů a individuálním charakteristikám ochranných pásem každého vodního zdroje je veřejnoprávní úprava technicky nerealizovatelná.*“<sup>82</sup>

Tato konstrukce byla (s jednou zásadní změnou) zachována i ve vodním zákoně z roku 2001, který je dodnes účinný. Na rozdíl od původní úpravy, může soud rozhodnout pouze o jednorázové náhradě. Z rozhodovací praxe soudů vyplývá, že text zákona je respektován.<sup>83</sup> Žádná kritéria k způsobu stanovení výše náhrady vodní zákon nestanoví: náhrada musí být jednorázová, zřejmě peněžité<sup>84</sup> a musí být přiměřená prokázanému omezení užívání pozemku. Podle Ústavního soudu „*již z textace tohoto ustanovení plyne, že se vztahuje toliko na jednu skupinu osob: na vlastníky pozemků (staveb), na kterých je vymezeno ochranné pásmo, jejichž užívání (pozemků, staveb) je omezeno (kumulativní prvky definice). Naopak se nevztahuje na hypotetickou skupinu vlastníků, na jejichž pozemcích (stavbách) je sice vymezeno ochranné pásmo, ale jejichž užívací právo není omezeno. Nahrazuje se omezení užívání pozemků a staveb, nikoli jen pouhá existence ochranného pásma, která by ostatně sama o sobě ztrácela rozumný smysl.*“<sup>85</sup>

Z rozhodovací praxe soudů dále vyplývá, že „*náhrada zřetelně supluje případný nárok na vydání bezdůvodného obohacení*“<sup>86</sup> a jejím účelem je „*nahradit majetkovou újmu způsobenou stanovením ochranného pásma všem majitelům pozemků a nemovitostí, které se v tomto ochranném pásmu nacházejí a jimž újma skutečně vznikla.*“<sup>87</sup> Bližší vodítka k určení výše náhrady však z rozhodnutí Nejvyššího a Ústavního soudu zjistit nelze. Existující komentáře ustanovení § 30 vodního zákona se touto otázkou rovněž vůbec nezabývají.<sup>88</sup>

Je třeba zdůraznit, že větší pozornost otázce náhrad za omezení vlastnického práva v ochranných pásmech nevěnují ani autoři zabývající se jinými ochrannými pásmy, u nichž je náhrada za omezení vlastnického práva výslovně přiznána zákonem: např. drah,<sup>89</sup> kulturních

---

<sup>81</sup> COUFALÍK, Petr. Omezení vlastnického práva ochrannými pásmy a územními plány v aktuální judikatuře Nejvyššího soudu. *Právní rozhledy*, 2016, č. 13-14, s. 474.

<sup>82</sup> Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 14/1998 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 138/1973 Sb., o vodách (vodní zákon).

<sup>83</sup> Výjimkou je rozsudek Okresního soudu v Pelhřimově ze dne 29. dubna 2016, čj. 1 C 51/2014-329, podle něhož lze poskytnout též opakující se částku.

<sup>84</sup> Nejvyšší soud ČR v rozsudku ze dne 30. září 2014, sp. zn. 22 Cdo 1493/2014 uvedl, že § 30 vodního zákona náhradu „*chápe jako náhradu finanční (jednorázová náhrada), nikoli jako náhradu ve formě náhradního pozemku.*“

<sup>85</sup> Usnesení Ústavního soudu ČR ze dne 3. prosince 2009, sp. zn. II. ÚS 2995/09.

<sup>86</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 31. srpna 2008, sp. zn. 30 Cdo 3786/2007.

<sup>87</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 2. března 2011, sp. zn. 28 Cdo 4211/2010. Rozsudek se sice týká ochranného pásma vodního díla, jeho charakter je však shodný s ochranným pásmem vodního zdroje.

<sup>88</sup> TUREČEK, Karel a kol. *Zákon o vodách: č. 254/2001 Sb., v úplném znění k 1. lednu 2003 s rozšířeným komentářem a prováděcími předpisy*. 2. vyd. Praha: Soudy, 2003, s. 57-59. HORÁČEK, Zdeněk a kol. *Vodní zákon: s podrobným komentářem po velké novele stavebního zákona k 1. 1. 2013*. 2. vyd. Praha: Soudy, 2013, s. 100.

<sup>89</sup> LOJDA, Jiří. *Zákon o drahách: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2017, s. 38-41.

památek<sup>90</sup> či již zrušenými ochrannými pásmy hřbitovů a krematorií.<sup>91</sup> V případě omezení z důvodu ochrany léčebných zdrojů je pak „pouze“ zdůrazňováno, aby byla újma reálná a měřitelná, resp. vyčíslitelná.<sup>92</sup> Důvodem této situace je velmi pravděpodobně ojedinělé uplatňování nároků na kompenzace.

V praxi má tudíž rozhodující uplatnění Metodický pokyn Ministerstva zemědělství k postupu státních podniků Povodí při poskytování náhrad za omezení užívání nemovitostí v ochranných pásmech vodních zdrojů dle § 30 odst. 9 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách.<sup>93</sup> Ten sice upřednostňuje před paušálními náhradami (čl. 2 odst. 2) určení výše náhrady individuálně na základě porovnání hospodaření před a po vzniku ochranného pásma, nicméně v praxi je využívána převážně náhrada paušální, kterou pokyn ostatně výslovně připouští. Paušální náhrady jsou stanoveny stále dle pokynu z roku 1998 (srov. též čl. 4 pokynu z roku 2004) a činí 800 Kč/ha v pásmu I. stupně a 500 Kč/ha v pásmu II. stupně.<sup>94</sup> Tyto částky podle některých názorů neodpovídají současné situaci a měly by být několikanásobně zvýšeny.<sup>95</sup> Není tudíž vůbec překvapivé, pokud je v posledních letech poukazováno na skutečnost, že je nutná ekonomická analýza a metodika ke stanovení náhrad s tím, že jejich výše bude snížena na nezbytný rozsah, který bude založen na exaktních datech a bude možné ho odborně dobře zdůvodnit.<sup>96</sup> Obdobně vyznívají i jiné analýzy, které se přiklání k vydání zvláštního předpisu, který by řešil mj. výši náhrady a její určování.<sup>97</sup>

### Náhrada za přičlenění pozemků k honitbě

Prámem myslivosti je podle § 2 písm. h) zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti souhrn práv a povinností zvěř chránit, cílevědomě chovat, lovit, přivlastňovat si ulovenou nebo nalezenou uhynulou zvěř, její vývojová stadia a shozy paroží, jakož i užívat k tomu v nezbytné míře honebních pozemků. Avšak „*právo myslivosti nemá nic společného s vlastnictvím konkrétního pozemku, neboť ho ani nelze automaticky vykonávat na pozemku jako takovém, nýbrž na státem uznané honitbě vzniklé zpravidla sloučením pozemků několika vlastníků.*“<sup>98</sup> Ustanovení § 17 odst. 1 zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti totiž zakazuje provádět právo myslivosti jinde než ve státem uznaných honitbách, které jsou souborem souvislých honebních pozemků jednoho nebo více vlastníků vymezených v rozhodnutí orgánu státní správy myslivosti. Honitbu sice mají tvořit především pozemky ve vlastnictví držitele honitby (bez ohledu na skutečnost, zda jde o jednoho vlastníka nebo více vlastníků sdružených

<sup>90</sup> VARHANÍK, Jiří a kol. *Zákon o státní památkové péči: komentář*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011, s. 129-134. Taktéž ZÍDEK, Martin, KLUSON, Jiří. *Zákon o státní památkové péči a jeho prováděcí předpisy s komentářem*. Praha: ABF, 2005, § 17.

<sup>91</sup> VETEŠNÍK, Pavel a kol. *Zákon o pohřebnictví: Zákon o válečných hrobech: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 55-58 a s. 74-79.

<sup>92</sup> STANĚK, Jaroslav. *Lázeňský zákon: komentář*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013, s. 88.

<sup>93</sup> Pokyn byl vydán 10. prosince 2004 pod čj. 43656/2004-16000. [online] Ministerstvo zemědělství. [cit. 17. 1. 2018] Dostupné z: [http://eagri.cz/public/web/file/17586/MP\\_k\\_omezeni\\_v\\_ochrannych\\_pasmech\\_VZ.pdf](http://eagri.cz/public/web/file/17586/MP_k_omezeni_v_ochrannych_pasmech_VZ.pdf).

<sup>94</sup> Shodně KRÁTKÝ, Michal. *Problematika finančních náhrad kompenzujících ztráty v zemědělské činnosti v ochranných pásmech vodních zdrojů*. [online] Povodí Vltavy, 20. prosince 2016 [cit. 19. ledna 2018]. Dostupné z: [http://cvtyhs.cz/files/aktualne/ochranna-pasma-2016/Kratky\\_-\\_Problematika\\_financnich\\_nahrad\\_za\\_omezeni\\_v\\_OPVZ.pdf](http://cvtyhs.cz/files/aktualne/ochranna-pasma-2016/Kratky_-_Problematika_financnich_nahrad_za_omezeni_v_OPVZ.pdf).

<sup>95</sup> KOŘÍNEK, Robert, NOVÁKOVÁ, Hana, NIETSCHEOVÁ, Jaroslava. Aktuální stav problematiky ochranný pásma vodních zdrojů. *Vodohospodářské technicko-ekonomické informace*. 2017, č. 3, s. 3.

<sup>96</sup> DATEL, Josef, V. *Omezující a ochranná opatření v ochranných pásmech vodních zdrojů a možných způsobů řešení náhrady za prokázané omezení užívání pozemků a staveb*. [online] Výzkumný ústav vodohospodářský T. G. Masaryka, 2016, [cit. 20. ledna 2018] s. 12 a s. 16. Dostupné z: [http://www.suchovkrajine.cz/sites/default/files/vystup/c5\\_opvz.pdf](http://www.suchovkrajine.cz/sites/default/files/vystup/c5_opvz.pdf).

<sup>97</sup> KOŘÍNEK, Robert, NOVÁKOVÁ, Hana, NIETSCHEOVÁ, Jaroslava. Aktuální stav problematiky ochranný pásma vodních zdrojů. *Vodohospodářské technicko-ekonomické informace*. 2017, č. 3, s. 7.

<sup>98</sup> PETR, Bohuslav. Právo myslivosti a jeho místo v systému věcných práv. *Právní rozhledy*. 2001, č. 6, s. 272.

v honebním společenstvu), jsou k nim však z praktických důvodů přiřčovány rozhodnutím orgánu státní správy myslivosti také honební pozemky, které tvoří vlastní nebo společenstevní honitbu.<sup>99</sup>

Vlastníci přiřčených pozemků právo myslivosti tedy nevykonávají<sup>100</sup> a přiřčení jejich pozemků se u nich projevuje omezením vlastnického práva, protože musí výkon práva myslivosti na svém pozemku strpět. Nadto jsou ale vlastníkům a uživatelům pozemků uloženy ještě další povinnosti. Podle § 10 zákona o myslivosti jsou při obhospodařování pozemků a jejich ohrazování při pastvě povinni dbát, aby nebyla zvěř zraňována nebo usmrcována. Aby se zabránilo škodám na zvěři při obhospodařování honebních pozemků, musí též s předstihem oznámit uživateli honitby dobu a místo provádění zemědělských prací v noční době, kosení pícnin a použití chemických přípravků na ochranu rostlin. Při kosení pícnin mechanizačními prostředky je navíc nutné používat účinných plašičů zvěře, a pokud je to možné,<sup>101</sup> provádět sklizňové práce tak, aby zvěř byla vytlačována od středu sklizeného pozemku k jeho okraji.

Podle T. Kocourka není vlastník pozemku zásadně dotčen ve výkonu svého vlastnického práva a jedná se tedy pouze o zásah dle čl. 11 odst. 3 Listiny, jak dovodil také Ústavní soud v nálezu Pl. ÚS 34/03, byť si lze představit teoreticky situaci, kdy regulérní výkon práva myslivosti vyloučí možnost realizace jedné ze složek vlastnického práva a bude tak podřaditelný pod čl. 11 odst. 4 Listiny.<sup>102</sup> S tím lze souhlasit, ovšem zároveň to neznamená, že by náhrada měla být nulová či zanedbatelná, pokud je náhrada zákonem přiznána. Náhrada za omezení vlastnického práva není postavena na stejném principu jako některé poplatky za znečišťování či využívání přírodních zdrojů, které jsou do určitého rozsahu osvobozeny.

Zákon o myslivosti přiznává v § 30 odst. 2 vlastníkům honebních pozemků, které orgán státní správy myslivosti přiřčil náhradu. Náhradu je povinen platit držitel honitby, resp. honebního společenstva. Nedohodnou-li se zúčastněné osoby o výši náhrady, určí náhradu orgán státní správy myslivosti a přihlédne přitom k velikosti přiřčených honebních pozemků a k předpokládanému výnosu z výkonu práva myslivosti na těchto pozemcích. Náhrada je splatná do 31. března běžného roku zpětně.

Citovaná právní úprava podle soudů zaručuje, že se lze nároku na náhradu reálně a účinnými prostředky domoci, protože nebude-li náhrada vlastníkovu placena, může se splnění této povinnosti domoci případně až výkonem rozhodnutí (tj. za pomoci exekutora). Přitom ale neplacení náhrady není důvodem pro prohlášení pozemků za nehonební.<sup>103</sup> Zákon upřednostňuje dohodu zúčastněných osob o výši náhrady. Pro případ nedosažení dohody zmocňuje orgán státní správy myslivosti, aby náhradu určil správním rozhodnutím. Vzhledem k judikatuře Nejvyššího správního soudu týkající se podobných právních institutů není překvapivé, že vztah mezi vlastníky pozemků přiřčených k honitbě a držitelem honitby, pokud jde o náhradu za přiřčení pozemku k honitbě podle § 30 odst. 2 zákona o myslivosti, je považován za vztah soukromoprávní.<sup>104</sup> Rozhodnutí orgánu státní správy myslivosti o výši

<sup>99</sup> Téměř identickou úpravu obsahoval od 18. června 1992 také § 6 odst. 5 zákona č. 23/1962 Sb. o myslivosti, který byl účinný až do roku 2002, kdy jej fakticky nahradil § 30 odst. 1 zákona o myslivosti.

<sup>100</sup> Stávají se ovšem řádnými členy honebního společenstva, pokud do 30 dnů od doručení vyrozumění o přiřčení oznámí písemně honebnímu společenstvu, že trvají na členství (viz § 26 odst. 6 zákona o myslivosti). Tehdy vlastníkům náhrada za přiřčení nenáleží.

<sup>101</sup> Výraz "pokud je to možné" se podle odborné literatury vztahuje toliko ke tvaru určitého území, nikoliv k časovému možností zeměděle. Ten je popsán způsobem povinen postupovat, i pokud zabere sklizení pozemku od středu směrem k okrajům více času než sklizení od krajů směrem do středu. PETR, Bohuslav. *Zákon o myslivosti: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 42. To považují za velmi významné omezení, ačkoliv se tak v praxi nepostupuje.

<sup>102</sup> KOCOUREK, Tomáš. *Omezení vlastnického práva ve prospěch ochrany životního prostředí*. Praha: Leges, 2012, s. 152.

<sup>103</sup> Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 15. května 2014, čj. 10 A 266/2011-46.

<sup>104</sup> Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 27. září 2016, čj. 15 A 16/2015-45. Rozsudek byl také publikován pod číslem 3497 ve Sbírce rozsudků Nejvyššího správního soudu.



náhrady za přičlenění by tudíž přezkoumával civilní soud podle pravidel obsažených v části V. občanského soudního řádu.

Podle zákonodárce je náhrada za přičlenění vlastně reciproční hodnotou nájemného.<sup>105</sup> Tento názor je stejnými slovy reprodukován také v posledním komentáři zákona o myslivosti.<sup>106</sup> Podle Ústavního soudu má pak „*uplatnění principu náhrady vyjádřeného v ustanovení § 30 odst. 2 zákona o myslivosti, též ideovou základnu (nikoli přímo aplikační) v institutu bezdůvodného obohacení.*“<sup>107</sup> Poněvadž výše bezdůvodného obohacení musí dle dlouhodobé rozhodovací praxe soudů vycházet z finančního ocenění prospěchu, který účastníku užíváním cizí věci vznikl, a jehož majetkovým vyjádřením je peněžitá částka, která odpovídá částkám vynakládaným obvykle v daném místě a čase na užívání takové věci,<sup>108</sup> lze uzavřít, že náhrada je zde platbou za možnost pozemek přičleněný k honitbě užívat a požívat při výkonu práva myslivosti. Tomu odpovídá i splatnost náhrady do 31. března běžného roku zpětně, která je příznačná i pro platbu pachtovného (nájemného) za užívání pozemku.

Přičleněním pozemku k honitbě vzniká vedle možnosti pozemek užívat držitelem honitby zároveň právní závada, resp. majetková újma z důvodu omezení vlastnického práva. Proto také R. Kostík správně zdůrazňuje, že „*náhrada za užívání honebních pozemků příslušným mysliveckým sdružením by měla být přiměřená ve vztahu k velikosti pozemků a míře omezení vlastnického práva vlastníka, který není členem sdružení a při řešení sporů mezi držiteli honitby a vlastníky přičleněných pozemků by se měla nalézt ona „správná rovnováha“ mezi požadavkem veřejného zájmu a ochranou základních práv jednotlivce.*“<sup>109</sup> Naopak T. Kocourek konstatuje, že výše náhrady se neodvíjí od hodnoty újmy spočívající ve zúžení obsahu vlastnického práva, ale stanoví se jako přiměřený podíl na výnosech z honitby.<sup>110</sup> V této souvislosti je třeba rovněž uvést, že ESLP opakovaně rozhodl, že finanční náhradu za omezení vlastnického práva k pozemku právem myslivosti nemůže vlastníkovvi vynahradit jeho silné osobní přesvědčení spočívající v odmítání myslivosti jako takové<sup>111</sup> (proto může být taková skutečnost podle § 10 zákona o myslivosti důvodem prohlášení pozemku za nehonební).

Výše náhrady za možnost užívat cizí věc je vždy výsledkem střetu zhodnocení zisku na straně uživatele a ztráty na straně vlastníka pozemku. Tuto skutečnost připomíná např. R. Novák, který se domnívá, že pokud budou "na stole" reálná a řádně doložená čísla a výpočty, zcela určitě si na jedné straně někteří majitelé honebních pozemků uvědomí nesmyslnost výše svých požadavků a na druhé straně uživatelé honiteb si uvědomí, že myslivost není jen lov a péče o zvěř, ale je to i nezbytné užívání honebních pozemků a za užívání pozemků je nutno poskytnout majiteli pozemku přiměřenou náhradu.<sup>112</sup> Tato pravidla se však mohou z povahy věci plně uplatnit pouze v případě, že se vlastník pozemku a držitel honitby dokáží

---

<sup>105</sup> Důvodová zpráva k návrhu zákona o myslivosti.

<sup>106</sup> PETR, Bohuslav. *Zákon o myslivosti: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 120. Zároveň je však ve stejném komentáři na str. 121 uvedeno, že „*přičlenění nelze posuzovat tím způsobem, že držitel honitby má pozemek od vlastníka v nájmu.*“

<sup>107</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 6. března 2007, sp. zn. Pl. ÚS 3/06. Body 34 a 35.

<sup>108</sup> Např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 12. května 2010, sp. zn. 28 Cdo 4930/2009.

<sup>109</sup> KOSTÍK, Radim. Členství v honebním společenstvu. *Právní fórum*. 2009, č. 1, s. 28. Obdobně BIDMON, Tomáš. *Právo myslivosti: honitba a honební společenstvo*. Brno: 2013. Diplomová práce. Masarykovy univerzita, Právnická fakulta, vedoucí práce Jakub Hanák, s. 27.

<sup>110</sup> KOCOUREK, Tomáš. *Omezení vlastnického práva ve prospěch ochrany životního prostředí*. Praha: Leges, 2012, s. 152.

<sup>111</sup> Rozsudek ESLP ze dne 26. června 2012. Herrmann vs. Německo. Žádost č. 9300/07. Bod 91. Rozsudek ESLP ze dne 10. července 2007, Schneider vs. Lucembursko, bod 49.

<sup>112</sup> NOVÁK, Rudolf. K problematice stanovení výše náhrady za přičleněné honební pozemky. *Myslivost*. 2004, č. 3, s. 12.



dohodnout. Jiná hlediska se zpravidla<sup>113</sup> uplatňují za situace, kdy k omezení vlastnického práva dochází nedobrovolně proti vůli vlastníka. V praxi jsou však spory týkající se náhrad za přičlenění pozemků k honitbě zřejmě pouze okrajové.<sup>114</sup>

Stávající zákon na rozdíl od předchozí úpravy (srov. § 6 odst. 5 zákona č. 23/1962 Sb. o myslivosti) nezmocňuje Ministerstvo financí k úpravě podmínek poskytování této náhrady a její výše vyhláškou. Nicméně této možnosti MF v minulosti stejně nevyužilo a vydalo 17. 3. 1993 pouze nezávazné sdělení, které dopisem rozeslalo všem tehdejším okresním úřadům jako orgánům státní správy myslivosti.<sup>115</sup> Stále se občas objeví výzva ke zvážení, zda by nebylo možné upravit způsob stanovení výše této náhrady právním předpisem.<sup>116</sup> Stručná pravidla pro stanovení výše náhrady vytváří orgánu státní správy myslivosti vcelku široký prostor pro celou řadu řešení, přičemž je nutné respektovat pouze zákonem vymezené parametry: tj. velikost přičleněných pozemků a předpokládaný výnos z výkonu práva myslivosti. Dohoda o náhradě tato kritéria respektovat nemusí.

Velikost pozemku je vždy okolností, od níž se odvíjí výše úplaty za jeho užívání nebo výše náhrady za omezení vlastnického práva. V praxi převážil přístup výstižně popsany takto: určí se sazba za 1 ha a vynásobí se výměrou přičleněných honebních pozemků.<sup>117</sup> Popsané mechanické převedení jednotkové sazby na výměru pozemků, pro které je určována výše náhrady, je jistě možné a běžně se používá také v ostatních obdobných případech (např. zemědělském pachtu či úplatě za zřízení služebnosti). Zároveň však velikost pozemku je často sama o sobě faktorem, který ovlivňuje cenu pozemku nebo platbu za jeho užívání. Příliš malé nebo příliš velké pozemky mají nižší cenu ve srovnání s pozemky optimální výměry.<sup>118</sup> Poněvadž v českém prostředí se téměř vždy stanovuje jednotková náhrada a následně se již jen počítá náhrada dle velikosti věci, jsem přesvědčen, že se zákonodárce výslovným zdůrazněním povinnosti přihlížet k velikosti přičleňovaných pozemků snažil zdůraznit povinnost zohlednit právě možný vliv velikosti pozemku na výši výnosů a náhrady za přičlenění. Praxe však text ustanovení takto neuchopila. Je třeba však přiznat, že je to zřejmě způsobeno vážnými praktickými obtížemi. Výše nájemného za užívání honitby se totiž stanovuje jednotnou částkou pro všechny pozemky a prakticky není možné zjistit výnos z konkrétního pozemku v honitbě. Je proto sotva možné jiné zohlednění velikosti přičleněných pozemků ve výši náhrady než tím způsobem, že při náhradě 50 Kč/ha bude u pozemku o výměře 1 ha činit náhrada 50 Kč a u pozemku o výměře 1 000 m<sup>2</sup> pak 5 Kč. Klíčovým parametrem pro určení náhrady za přičlenění je tudíž předpokládaný výnos z výkonu práva myslivosti. B. Petr se domnívá, že tím má být myšlen předpokládaný výnos z využití honitby.<sup>119</sup> S tím lze souhlasit, protože je přesnější spojit výnosy s honitbou a nikoliv s právem myslivosti. V praxi i odborné literatuře je patrný především rozkol

---

<sup>113</sup> Srov. rozhodovací praxi v případech práva nezbytné cesty zřizovaného soudem či náhradou za odnětí vlastnického práva vyvlastněním, která je navýšena o náklady způsobené odnětím nebo omezením práva a která může být též zvýšena soudem.

<sup>114</sup> TESNER, Zdeněk. Řešení střetů zájmů v území z hlediska zákona o myslivosti (2001). In SEHNÁLEK, David, VALDHANS, Jiří, DÁVID, Radovan, KYNCL, Libor. *Sborník z konference Dny práva 2009*. Dostupné z: [https://www.law.muni.cz/sborniky/dny\\_prava\\_2009/files/sbornik/sbornik.pdf](https://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2009/files/sbornik/sbornik.pdf).

<sup>115</sup> Jde o sdělení MF 197/14 853/1993, které je otištěno např. zde ČECHURA, Vladimír a kol. *Myslivost a právo*. Praha: Orac, 2000, s. 49.

<sup>116</sup> KOCÁB, Marek. *Výkon práva myslivosti. Rigorózní práce*. Masarykova univerzita. 2005. s. 47.

<sup>117</sup> PETR, Bohuslav. *Zákon o myslivosti: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 122.

<sup>118</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. dubna 2017, sp. zn. 22 Cdo 586/2017, kde bylo konstatováno, že cena pozemku vzniklého reálným rozdělením při vypořádání spoluvlastnictví poklesne, protože bude pozemek příliš úzký pro zřízení stavby. Obdobně § 12 odst. 2 Les, který vyžaduje souhlas s dělením pozemku pod 1 ha. Naopak příliš velký pozemek ve funkčním celku s budovou je dle § 5 vyhlášky č. 441/2013 Sb., oceňovací vyhláška, důvodem pro snížení jeho ceny.

<sup>119</sup> PETR, Bohuslav. *Zákon o myslivosti: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 122.

v otázce, zda lze výši výnosu odvozovat od výše nájemného za užívání honitby, nebo nikoliv. Jde o zásadní otázku, které je třeba se podrobně věnovat.

V. Čechura se domnívá, že náhradu za přičlenění nelze odvozovat od nájemného z honitby, nýbrž z podílu čistého výtěžku, který je členovi honebního společenstva každoročně poukazován na základě § 21 odst. 1 písm. b) zákona o myslivosti.<sup>120</sup> Údaj o výši nájemného u honiteb státního podniku Lesy ČR pro stanovení výše úhrady za přičlenění nelze „bohužel využít“ ani dle P. Jelínka, protože podle něj z § 30 odst. 2 zákona o myslivosti vyplývá, že je výše úhrady stanovována podle předpokládaného čistého výnosu z honitby, nikoliv z dosaženého nájmu.<sup>121</sup> Tyto úvahy nepřímo podporuje také neúspěšný návrh na změnu analyzovaného ustanovení předložený Ministerstvem zemědělství v roce 2013. Ministerstvo tehdy navrhovalo doplnění uvedeného ustanovení větou, že „náhrada určená orgánem státní správy myslivosti nesmí být nižší než poměrná částka nájemného, je-li honitba pronajata.“ Návrh Ministerstvo odůvodnilo tím, že současné znění ustanovení neodráží skutečnost, že honitba je mnohdy pronajata za několikanásobně vyšší částku, než je výkon práva myslivosti a vázat proto určení náhrady orgánem státní správy myslivosti jenom na výnos z výkonu práva myslivosti je diskriminační.<sup>122</sup> Ministerstvo tedy jinými slovy řečeno usilovalo o to, aby stanovená náhrada byla vždy poměřena též s nájemným z honitby a nebyla stanovena v nižší výši, což plně koresponduje s dále rozvedenými úvahami. Obdobná pojistka se nachází též v § 10 odst. 5 zákona č. 184/2006 Sb., kde slouží jako korektiv přiměřenosti náhrady za vyvlastnění cena zjištěná podle cenového předpisu.

Jelikož za výnos z pozemku je všeobecně považováno též nájemné, pokud jej vlastník neužívá sám, jsem přesvědčen, že není správné vylučovat údaje o výši nájemného za pronájem honitby z úvah o stanovení výše náhrady za přičlenění pozemku k honitbě. Již z toho důvodu, že i tento pozemek je ve výši nájemného za honitbu promítnut (pro nájemce honitby je nerozhodné, kdo je vlastníkem honebních pozemků). Pokud držitel honitby své právo přenechal za úplatu jinému subjektu, tak pro něj představuje výnos právě nájemné. Tomu odpovídá i koncepce, že náhradu vyplácí držitel, nikoliv uživatel honitby. Shodný názor zastává též R. Novák<sup>123</sup> a B. Petr.<sup>124</sup> Podle nich, pokud je honitba pronajata, tj. všechny náležitosti týkající se hospodaření v honitbě jsou smlouvou o nájmu honitby přeneseny na uživatele honitby, je výnosem držitele honitby z výkonu myslivosti nájemné. Majiteli přičleněných pozemků by tedy měla dle mého názoru náležet jako náhrada za přičleněné pozemky, alikvotní část nájemného.

Zároveň se však neztotožňuji s úvahou, k níž dospívají oba citovaní autoři, že pokud vykonává držitel honitby myslivost sám ve vlastní režii, je možno použít pro stanovení náhrady za přičleněné honební pozemky porovnání předpokládaných výnosů a nákladů na provoz myslivosti v honitbě (tj. z rozdílu příjmů a výdajů při využití honitby na vlastní účet). Odečtení nákladů vyžaduje také T. Bidmon, který ale zároveň uvádí, že na druhou stranu by

---

<sup>120</sup> ČECHURA, Vladimír. *Dotaz č. 238 - Náhrada za přičleněné pozemky*. [online] Myslivost.cz. 3. října 2004 [cit. 16. ledna 2018] Dostupné z: <http://www.myslivost.cz/Poradny/Pravni-poradna/nahrada-za-priclenene-pozemky>.

<sup>121</sup> JELÍNEK, Petr. *Myslivost, myslivecké právo*. [online] SVOL.cz [cit. 20. ledna 2018] Dostupné z: <http://www.svol.cz/poradna/dotaz-19/>.

<sup>122</sup> *Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 449/2001 Sb., o myslivosti, ve znění pozdějších předpisů*. [online] Vláda ČR. 15. prosince 2015, [cit. 20. ledna 2018] Dostupné z: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=RACK99EBUVHL>. Projednávání návrhu bylo ukončeno bez předložení návrhu v Poslanecké sněmovně.

<sup>123</sup> NOVÁK, Rudolf. K problematice stanovení výše náhrady za přičleněné honební pozemky. *Myslivost*. 2004, č. 3, s. 12.

<sup>124</sup> PETR, Bohuslav. *Zákon o myslivosti: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 122.

tato částka měla reflektovat i míru omezení vlastníka honebních pozemků.<sup>125</sup> Výše náhrady za přenechání pozemku k užívání a za omezení vlastnického práva totiž nemůže záviset na tom, kdo konkrétně věc užívá. Tato částka musí být stanovena podle objektivních nezávislých kritérií. Ostatně soudy stabilně rozhodují, že výše bezdůvodného obohacení (i nájemného) nemůže být odvozována od zisku, kterého uživatel dosáhl vlastním přičiněním. V případě honitby musí být náhrada za přičlenění shodná bez ohledu na skutečnost, zda je či není pronajata. To samozřejmě nevylučuje nutnost odečíst náklady, které držitel honitby vynaloží na dosažení výnosu (sotva je však možné odečítat náklady vynaložené nájemcem/uživatelem honitby, protože tyto by se měly promítnout do výše nájemného). Také orgány státní správy někdy považují za předpokládaný výnos z výkonu práva myslivosti výši nájemného, neboť je samo o sobě pro držitele honitby prakticky jediným příjmem z honebních pozemků ve vztahu k výkonu práva myslivosti v případě pronájmu honitby. Shledávají zároveň důvodným promítnout do stanovení náhrady za přičlenění i prokazatelné a účelně vynaložené náklady držitele honitby vázající se na vlastnictví a případný provoz konkrétní honitby.<sup>126</sup>

V připomínkovém řízení uvedeného návrhu novelizace zákona bylo však poukázáno na skutečnost, že by výše popsaným postupem došlo ke znevýhodnění členů honebního společenstva. Po vyplacení náhrady za přičlenění a odečtení nákladů spojených s existencí honebního společenstva (honební výbory, valné hromady) by totiž při rozdělení zisku členové honebního společenstva dostávali poměrně nižší částku než ostatní (přičlenění vlastníci pozemků). V krajním případě by to mohlo vést k zániku honebních společenstev a honiteb s tím, že by do budoucna nechtěli vlastníci honebních pozemků vstupovat do honebních společenstev a nebylo by možné uznat honitby. To je sice možné, ale zároveň by takový důsledek svědčil o jedné z následujících skutečností: nájemné za užívání honitby je příliš vysoké a v nepoměru k náhradám za přičleněné pozemky, resp. přínosy pro osoby vykonávající právo myslivosti jsou z velké části nevyčísitelné v penězích (hobby). To by ale jen přesněji vyjádřilo výnosy a náklady myslivosti a zvýraznilo tak regulační funkci náhrady. Vlastníci přičleněných pozemků na to nemohou doplácet. Považuji na tomto místě za nutné naopak zdůraznit závěr, se kterým se plně ztotožňuji: totiž, „že by bylo v rozporu se zásadou dobrých mravů, kdy by držitel honitby bez zjevných nákladů čerpal formou nájmu od uživatele honitby částku za jeden hektar přičleněných honebních pozemků výrazně rozdílnou oproti částce vyplácené vlastníku přičleněných honebních pozemků.“<sup>127</sup>

Vzhledem k tomu, že nájemné je dohodnutou cenou (zákon o myslivosti neobsahuje žádnou cenovou regulaci) domnívám se, že tzv. výnos z honitby by měl být stanoven dle § 2 ZOM jako cena obvyklá, tj. porovnáním nájemného ze stejných či podobných honiteb.<sup>128</sup> Tento názor potvrzuje také zmíněné sdělení, které je nadále řadou subjektů (např. Státním pozemkovým úřadem v roce 2014) respektováno. Podle něj je náhrada cenou, jejíž výše se sjednává dohodou podle § 2 zákona o cenách a měly by být sjednaná v místě a čase obvyklá. Za obvyklou lze považovat cenu, která se platí všem ostatním majitelům honebních pozemků tvořících honitbu, k níž byl cizí honební pozemek přičleněn nebo o průměrnou cenu ze tří nejbližších stejně hodnotných honiteb apod. Je důležité alespoň ve stručnosti zmínit skutečnou výši náhrad za přičlenění pozemků v honitbě. Veřejně dostupných informací je bohužel málo. K dispozici jsou údaje státních subjektů (Vojenských lesů a statků, Státního pozemkového úřadu, Lesů ČR), z nichž vyplývá rozmezí od 15 Kč/ha do přibližně 350 Kč/ha ročně. Není rozlišován druh pozemku a jeho způsob využití (louka vs. orná půda), ani

<sup>125</sup> BIDMON, Tomáš. *Právo myslivosti: honitba a honební společenstvo*. Brno: 2013. Diplomová práce. Masarykovy univerzita, Právnická fakulta, vedoucí práce Jakub Hanák, s. 27.

<sup>126</sup> Rozhodnutí Městského úřadu Moravská Třebová ze dne 28. srpna 2013, sp. zn. MUMT 22767/2013.

<sup>127</sup> Rozhodnutí Městského úřadu Moravská Třebová ze dne 28. srpna 2013, sp. zn. MUMT 22767/2013.

<sup>128</sup> Shodně NOVÁK, Rudolf. K problematice stanovení výše náhrady za přičleněné honební pozemky. *Myslivost*. 2004, č. 3, s. 12.

skutečná velikost pozemku (vyplácí se poměrná část náhrady dle výměry přiřčeného pozemku), jak bylo popsáno výše.

### Poznátky: zobecnění

Považuji za užitečné přehledně znázornit základní charakteristiky systému náhrad ve výše analyzovaných oblastech. Jako referenční (srovnávací) jsou uvedena pravidla pro určování ceny služebnosti inženýrské sítě, která jsou již relativně dlouhodobě standardizovaná a nesporná.<sup>129</sup> Cena (náhrada) za služebnost inženýrské sítě na zemědělském pozemku pro účely uzavření smlouvy i rozhodnutí vyvlastňovacího úřadu se určuje výnosovým způsobem na základě ročního užítku oprávněného ze služebnosti. Za tento užitek je v ČR považováno nájemné (pachtovné). Všechny budoucí užítky jsou poté metodou tzv. věčné renty transformovány na současnou hodnotu, neboť úplata za zřízení služebnosti je téměř vždy jednorázová.

Je nutné ještě zdůraznit, že způsob určení výše náhrad a samotné částky za přiřazení k honitbě nejsou většinou veřejně dostupné. Totéž platí také v případě náhrad za omezení v ochranných pásmech vodního zdroje, pokud není postupováno podle metodického pokynu, který se vztahuje na činnost státních podniků Povodí. Na druhou stranu ty tvoří nezanedbatelnou část povinných subjektů a v této oblasti je role státu jako cenotvůrce tradičně významná. Tato netransparentnost je samo o sobě nedostatkem, který snižuje legitimitu a ochotu tyto částky akceptovat. Přesto se domnívám, že jde pro účely tohoto příspěvku o dostatečně přesné údaje.

Pro lepší pochopení dalšího výkladu je třeba připomenout, že s výjimkou zvláště chráněných území v režim zákona o ochraně přírody a krajiny, lze ve všech případech snadno určit subjekt, který má z omezení prospěch a který je poté povinen náhradu za omezení platit. Pokud tento subjekt určit nelze, nese tuto povinnost stát, neboť prospěch z omezení má společnost jako celek: životní prostředí je proto také veřejným statkem.<sup>130</sup> Tato skutečnost dle mého názoru poměrně zásadním způsobem ovlivňuje konstrukci náhrady tím, že je v zásadě nemožné vycházet při určení výše této náhrady z výnosu (užitku) oprávněných osob, protože ten je za stávajících znalostí nevyčíslitelný. Nezbyvá tudíž než výši náhrady odvodit od majetkové újmy, která na straně vlastníka pozemku (zemědělce) v důsledku omezení vzniká. Ačkoliv by tento způsob určení výše náhrady měl být z důvodu kompenzační funkce náhrady dominantní i v ostatních případech, tak je tomu přesně naopak. Důsledkem tohoto přístupu je buď příliš nízká kompenzace (v případě ochranných pásem vodních zdrojů), nebo kompenzace převyšující majetkovou újmu (u cen služebnosti, které cenu zemědělského pozemku zpravidla vůbec nesnižuje a nemá za následek ušlý zisk ani vyšší náklady). Skutečnost, že dlouhodobě ustálený způsob vyčíslení náhrady odráží výnosy subjektů, které mají z omezení prospěch, a současně neodráží rozsah majetkové újmy považují za závažný systémový (principiální) nedostatek současné právní úpravy. Pohříchu mu zatím nebyla věnována pozornost ani na straně dotčených subjektů v praxi, ani v teorii.

	Co je hrazeno	Frekvence	Zákonná pravidla	Praxe	Dominantní princip	Částka/ha/rok	Aktualizace
<b>Chráněná území</b>	Ztížení hospodářství	Každoroční	-	Vyhláška – paušální částka	Ušlý zisk/vyšší náklady	2 800 Kč <sup>131</sup>	2005

<sup>129</sup> BRADÁČ, Albert a kol. *Věcná břemena od A do Z*. 4. vyd. Praha: Linde, 2009, s. 234-236 nebo HANÁK, Jakub, KUHROVÁ, Kristýna, SEDLÁČEK, Jan. *Oceňování služebnosti: teorie a praxe*. Praha: Wolters Kluwer, 2018, s. 131-138.

<sup>130</sup> Viz např. nález Ústavního soudu ze dne 8. července 2010, sp. zn. Pl. ÚS 8/08.

<sup>131</sup> Hodnota pro újmu vzniklou v důsledku zákazu hnojení, používání kejdy a silážních šťáv.

<b>Ochranné pásmo vodního zdroje</b>	Omezení a prospěch z nečinnosti	Jednorázová/ v praxi každoroční	-	Metodik a – paušální částka	??	500/800 Kč	1998
<b>Náhrada za přičlenění k honitbě</b>	Omezení a možnost využívat pozemek	Každoroční/v ypláceno však najednou za 5 či 10 let	a) velikost pozemku b) předpokládaný výnos z výkonu práva myslivosti	Paušální částky	Výnos oprávněného	10 až 350 Kč	Průběžně
<b>Služebnost inženýrské sítě</b>	Omezení a možnost využívat pozemek	Jednorázová	-	Paušální částky i individuální ocenění	Výnos oprávněného	2 700 Kč <sup>132</sup>	Průběžně

Přestože jde dle mého názoru o velmi významnou otázku, jak pro vlastníky dotčených pozemků, tak pro subjekty, které náhrady vyplácejí, tak nebyly metodiky a právní předpisy nastavující výši náhrady od svého vzniku změněny. Údaje tak nebyly dosud aktualizovány. Je třeba přiznat, že selhání státu není výjimečné. Lze poukázat např. na § 16b zákona č 151/1997 Sb., o oceňování majetku, který stanovuje od roku 1998 stále stejnou částku za zřízení služebnosti, u které nelze zjistit roční užitek. Zřejmě ještě výstižnější je vyhláška č. 55/1999 Sb. používaná pro určení výše náhrady škody na lesních porostech způsobených škodlivými látkami vypouštěnými do ovzduší.<sup>133</sup>

Z toho lze vyvodit několik zarážejících skutečností. Absence reálných sporů naznačuje, že částky jsou (při zvažení transakčních nákladů na uplatnění nároku na náhradu v jiné výši) stále akceptovatelné a v době svého vzniku byly poměrně vysoké. Silně také relativizují přesnost, se kterou byly stanoveny. Požadavky na metodiky či vydání právního předpisu jsou pak z tohoto pohledu poněkud naivní, neboť sotva lze očekávat, že by se přístup státu měl automaticky změnit. Existence metodiky či právního předpisu vyžaduje nejen důkladnou analýzu při jejím vydání, ale zejména pravidelný sběr údajů, jejich vyhodnocování a následnou úpravu předpisu (v případě náhrad v režimu zákona o ochraně přírody a krajiny stačí pouze vydat dokonce nový rezortní věstník). Tento způsob práce je stát schopen zvládat pouze u oceňovacích předpisů a určování průměrné ceny zemědělské půdy v jednotlivých katastrálních územích (obě se každoročně aktualizují). Tedy pro účely vybírání daní. Sotva lze očekávat stejnou motivaci v situaci, kdy stát vystupuje jako plátce. Výše uvedená data tuto skepsi jednoznačně potvrzují.

Jednoznačná je tendence upravit výši náhrady paušálními částkami. Výjimku představuje služebnost inženýrské sítě, což je jednak dáno volnějším pravidly pro jejich vyplácení (poskytují je soukromé subjekty), jednak jejich individuálním určením ve sporných případech, které je považováno za referenční, neboť se tak postupuje v případě jejich nedobrovolného vzniku (dohoda je s výjimkou náhrad za ztížení hospodaření možná ve všech případech – pouze v tomto případě ji také vyplácí stát).

Výhodou paušálních náhrad je jejich jednoduchost a nízké náklady. Je třeba si však zároveň uvědomit, že nelze za náklady na výpočet výše náhrady považovat náklady spojené s výplatou náhrad a vyřízením podaných žádostí. Pokud by byly náhrady vypláceny automaticky, případně za delší časové období, tyto náklady by byly zanedbatelné. Existovalo by zde však

<sup>132</sup> Průměrné pachtovné v roce 2017, *Zpráva o stavu zemědělství ČR za rok 2016*. [online] Ministerstvo zemědělství. 27. prosince 2017 [cit. 16. ledna 2018], s. 183. Dostupné z [http://eagri.cz/public/web/file/569334/ZZ16\\_V3.pdf](http://eagri.cz/public/web/file/569334/ZZ16_V3.pdf)

<sup>133</sup> Srov. blíže ŠPAČEK, Jan. *Ministerstvo chystá změnu zastaralé imisní vyhlášky, plátci nesmyslných desátků jsou ale ostražiti*. Epravo.cz 1. prosince 2017, [21. ledna 2018]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/ministerstvo-chysta-zmenu-zastarale-imisni-vyhlasky-platci-nesmyslnych-desatku-jsou-ale-ostraziti-106723.html>.



riziko, že by částka nevycházela z reálné újmy, což je častý požadavek: např. L. Miko uvádí, že „výše náhrady nesmí přesáhnout částku, která je rozdílem mezi situací s omezením a situací, kdyby tato omezení nenastala, tj. částku vycházející z reálné a nikoliv potenciální újmy.“<sup>134</sup> Proto stát ve všech případech využívá každoroční vyplácení částek před jednorázovými náhradami, které jsou naopak použity téměř vždy soukromými subjekty při výstavbě nových inženýrských sítí. Výhody tohoto přístupu jsou však degradovány (devalvovány) skutečností, že částky zůstávají neměnné a nemohou tak nijak reflektovat změnu v omezeních ani změnu cenové hladiny.

V rámci paušalizace může být dán různě veliký prostor pro odchýlení se od ní. Zatímco metodika pro poskytování náhrad v ochranných pásmech vodních zdrojů paušální náhradu používá spíše jako subsidiární nástroj, tak vyhláška upravující náhrady za ztížení zemědělského hospodaření naopak nepřipouští odchylku od stanovené postupu, což není příliš vhodné.

Ačkoliv cílem tohoto příspěvku není a nemůže být zhodnocení postupu pro určení konkrétních částek, které jsou vypláceny, tak nelze nepoukázat na závažný rozdíl ve výši náhrady za omezení ve zvláště chráněných územích a ochranný pásmech vodního zdroje. Přitom v těchto případech je omezení vlastnického práva identické. Na tom nic nemůže dle mého názoru změnit skutečnost, že konstrukce obou náhrad je rozdílná, neboť v obou případech nesmí na dané ploše vlastník pozemku (zemědělec) aplikovat hnojiva. Rozdíl nejde plně vysvětlit zřejmě ani dobou, která uplynula mezi určením výše náhrady za omezení v ochranném pásmu vodního zdroje a náhradou za ztížení zemědělského hospodaření ve zvláště chráněném území.

### **Závěr: doporučení**

Opakovaně je připomínáno, že je v ČR běžné, pokud je jeden právní institut upravován více právními předpisy, což má za následek obtížnější seznatelnost právních norem a nižší právní jistotu.<sup>135</sup> Stejná výhrada byla v minulosti vznesena i k právní úpravě náhrad za omezení vlastnického práva z důvodu ochrany přírody a krajiny.<sup>136</sup> Tento příspěvek tuto tendenci potvrdil, byť jsem stále přesvědčen, že odchýlný postup je v této oblasti obecně nevyhnutelný. Avšak je neakceptovatelné, aby byla za stejné omezení a stejnou majetkovou újmu vyplácena různá náhrada (500 Kč/ha/rok v ochranném pásmu vodního zdroje a 2 800 Kč/ha/rok ve zvláště chráněném území). Tuto praxi je třeba změnit.

Neaktuálnost částek a jejich nízká relevance ke skutečné majetkové újmě na straně vlastníka pozemku, jehož vlastnické právo je omezeno, znamená, že kompenzace nemůže dobře plnit žádnou z jejich funkcí: kompenzační, internalizační ani regulační.<sup>137</sup>

---

<sup>134</sup> MIKO, Ladislav a kol. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář*. 2. vyd. Praha: C.H. Beck, 2007, s. 253. Obdobně u ušlého zisku musí být jeho eventuální dosažení v podstatě nepochybné a nemůže jít jen o hypotetickou zamýšlenou možnost dosažení nějakého zisku. TICHÝ, Luboš, HRÁDEK, Jiří. *Deliktní právo*. Praha: C.H. Beck, 2017, s. 288.

<sup>135</sup> THEOBALD, Hans-Ulrich, FRANC, Martin *Mnoho psů zajícova smrt aneb roztržitost úpravy právních institutů bolesti českého právního řádu*. [online] Epravo.cz. 28. prosince 2017, [cit. 21. ledna 2018] Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/mnoho-psu-zajicova-smrt-aneb-roztristenost-upravy-pravnich-institutu-bolesti-ceskeho-pravniho-radu-106830.html>

<sup>136</sup> KUSÁK, Martin. Omezení vlastnického práva z důvodu ochrany životního prostředí a přírodních zdrojů. *České právo životního prostředí*. 2005, č. 1, s. 77 i KOCOUREK, Tomáš. *Omezení vlastnického práva ve prospěch ochrany životního prostředí*. Praha: Leges, 2012, s. 57.

<sup>137</sup> K funkcím srov. např. HANÁK, Jakub. Proszazování práva na příznivé životní prostředí prostřednictvím kompenzací za omezení vlastnického práva. In KOŠIČIAŘOVÁ, Soňa. *Právo na životné prostredie a nástroje jeho presadzovania*. Trnava: Trnavská univerzita v Trnave, 2016. s. 97-102

Do budoucna je třeba také zvážit, zda je vhodnější vycházet z objektivní standardizace budoucí ekonomické újmy, nebo ke snaze zjistit majetkovou újmu konkrétního vlastníka, neboť pouze ten je oprávněn k náhradě. Druhý přístup je charakteristický pro všechny moderní delikt ní systémy.<sup>138</sup> Jelikož je náhrada za omezení vlastnického práva často k náhradě škody připodobňována, resp. chybně zaměňována,<sup>139</sup> jsou tyto úvahy inspirativní i pro konstrukci náhrady za omezení vlastnického práva. Ideálním řešením by bylo vždy náhradu individuálně určit bez použití paušálních částek. Z ekonomických důvodů však tento postup bude zřejmě neúnosný a tudíž neproveditelný. I paušální náhrady však musí svou úrovní být v rozumném poměru k obvyklé hodnotě majetkové újmy. V opačném případě by se právní úprava dostala do rozporu s čl. 11 odst. 4 Listiny. Stále tedy zůstává mnohé ke zkoumání.

## Literatura

- BIDMON, Tomáš. *Právo myslivosti: honitba a honební společenstvo*. Brno: 2013. Diplomová práce. Masarykovy univerzita, Právnická fakulta, vedoucí práce Jakub Hanák. 73 s.
- BRADÁČ, Albert a kol. *Věcná břemena od A do Z*. 4. vyd. Praha: Linde, 2009, 364 s.
- COUFALÍK, Petr. Omezení vlastnického práva ochrannými pásmy a územními plány v aktuální judikatuře Nejvyššího soudu. *Právní rozhledy*. 2016, č. 13-14, s. 474-480.
- ČECHURA, Vladimír a kol. *Myslivost a právo*. Praha: Orac, 2000, 215 s.
- DAMOHORSKÝ, Milan. Soukromoprávní prvky v právu životního prostředí. *Acta Universitatis Carolinae*. 2017, č. 3, s. 9-14.
- HANÁK, Jakub, KUHROVÁ, Kristýna, SEDLÁČEK, Jan. *Oceňování služebnosti: teorie a praxe*. Praha: Wolters Kluwer, 2018, 176 s.
- HANDRLICA, Jakub. Ochranná pásma ropovodů a produktovodů nově. *Revue pro právo a technologie*. 2016, č. 12, s. 5-28.
- HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, 570 s.
- HORÁČEK, Zdeněk a kol. *Vodní zákon: s podrobným komentářem po velké novele stavebního zákona k 1. 1. 2013*. 2. vyd. Praha: Soudy, 2013, 319 s.
- KOCOUREK, Tomáš. *Omezení vlastnického práva ve prospěch ochrany životního prostředí*. Praha: Leges, 2012, 278 s.
- KOŘÍNEK, Robert, NOVÁKOVÁ, Hana, NIETSCHEROVÁ, Jaroslava. Aktuální stav problematiky ochranný pásma vodních zdrojů. *Vodohospodářské technicko-ekonomické informace*. 2017, č. 3, s. 4-11.
- KOSTÍK, Radim. Členství v honebním společenstvu. *Právní fórum*. 2009, č. 1, s. 28-32.
- KUSÁK, Martin. Omezení vlastnického práva z důvodu ochrany životního prostředí a přírodních zdrojů. *České právo životního prostředí*. 2005, č. 1, s. 3-81.
- LOJDA, Jiří. *Zákon o dráhách: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2017, 283 s.
- MIKO, Ladislav a kol. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář*. 2. vyd. Praha: C.H. Beck, 2007, 590 s.
- NOVÁK, Rudolf. K problematice stanovení výše náhrady za přičleněné honební pozemky. *Myslivost*. 2004, č. 3, s. 12.
- PETR, Bohuslav. Právo myslivosti a jeho místo v systému věcných práv. *Právní rozhledy*. 2001, č. 6, s. 270-272.

---

<sup>138</sup> TICHÝ, Luboš, HRÁDEK, Jiří. *Delikt ní právo*. Praha: C.H. Beck, 2017, s. 112. To nelze zaměňovat s vyčíslením újmy objektivní (obvyklá cena, obecná hodnota – pro jakoukoliv třetí osobu) a subjektivní hodnotou (zvláštní oblíbenosti).

<sup>139</sup> Např. usnesení Ústavního soudu ze dne 21. listopadu 2007, sp. zn. IV. ÚS 652/06.

- PETR, Bohuslav. *Zákon o myslivosti: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, 277 s.
- POJEROVÁ, Hana. *Vlastnické právo a ochrana přírody a krajiny*. Praha: 2012. Disertační práce. Univerzita Karlova, Právnická fakulta. Vedoucí práce Milan Damohorský. 240 s.
- STANĚK, Jaroslav. *Lázeňský zákon: komentář*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013, 131 s.
- TESNER, Zdeněk. Řešení střetů zájmů v území z hlediska zákona o myslivosti (2001). In SEHNÁLEK, David, VALDHANS, Jiří, DÁVID, Radovan, KYNCL, Libor. *Sborník z konference Dny práva 2009*. Dostupné z: [https://www.law.muni.cz/sborniky/dny\\_prava\\_2009/files/sbornik/sbornik.pdf](https://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2009/files/sbornik/sbornik.pdf).
- TICHÝ, Luboš, HRÁDEK, Jiří. *Deliktní právo*. Praha: C.H. Beck, 2017, 496 s.
- TUREČEK, Karel a kol. *Zákon o vodách: č. 254/2001 Sb., v úplném znění k 1. lednu 2003 s rozšířeným komentářem a prováděcími předpisy*. 2. vyd. Praha: Sondy, 2003, 611 s.
- VARHANÍK, Jiří a kol. *Zákon o státní památkové péči: komentář*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011, 1161 s.
- VETEŠNÍK, Pavel a kol. *Zákon o pohřbivnictví; Zákon o válečných hrobech: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, 189 s.
- ZÍDEK, Martin, KLUSOŇ, Jiří. *Zákon o státní památkové péči a jeho prováděcí předpisy s komentářem*. Praha: ABF, 2005, 244 s.

**Kontaktné údaje na autora – email:**

Mgr. Jakub Hanák, Ph.D. & Ph.D.  
 Právnická fakulta Masarykovy univerzity  
 Veveří 70, 611 80 Brno  
[jakub.hanak@mail.muni.cz](mailto:jakub.hanak@mail.muni.cz)



# ADMINISTRATÍVNOPRÁVNE DÔSLEDKY ÚSTAVNOPRÁVNEJ OCHRANY VÔD<sup>140</sup>

**Radomír Jakab**

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta

## **Abstrakt:**

Slovenská republika sa rozhodla chrániť vodné zdroje na jej území formou zákazu prepravy vody cez hranice Slovenskej republiky, pričom daný zákaz bol inkorporovaný do čl. 4 ods. 2 Ústavy SR. Následne táto ústavná norma bola bližšie upravená v podobe zákona, konkrétne zmeny zákona o vodách, t.j. v administratívnoprávnom predpise. Cieľom tohto príspevku je analyzovať a posúdiť spôsob, ako aj dôsledky úpravy ústavného zákazu prepravy vôd cez hranice štátu v administratívnoprávnych normách; a zároveň poukázať na prípadné nedostatky takejto administratívno-právnej úpravy.

## **Kľúčové slová:**

ochrana vôd, preprava vody cez hranice štátu,

## **Abstract:**

The Slovak Republic has decided to protect water resources on its territory by prohibiting the transport of water across the border of the Slovak Republic, while the prohibition being incorporated into Art. 4 ods. 2 of the Constitution of the SR. Subsequently, this constitutional norm was further regulated in the form of an ordinary law, in the form of amendment to the Water Act. The aim of this contribution is to analyze and assess the way and the consequences of the regulation of the constitutional prohibition of transport of water across borders in administrative norms; while pointing to the possible discrepancies of such administrative regulation.

## **Key-words:**

Water protection, transport of water across borders of state

## **ÚVOD**

Dňa 1.12.2014 nadobudol účinnosť ústavný zákon č. 306/2014 Z.z. ktorým sa dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov; týmto ústavným zákonom došlo k doplneniu čl. 4 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „Ústava SR“). Podľa tohto ustanovenia „preprava vody odobratej z vodných útvarov nachádzajúcich sa na území Slovenskej republiky cez hranice Slovenskej republiky dopravnými prostriedkami alebo potrubím sa zakazuje; zákaz sa nevzťahuje na vodu na osobnú spotrebu, pitnú vodu balenú do spotrebiteľských obalov na území Slovenskej republiky a prírodnú minerálnu vodu balenú do spotrebiteľských obalov na území Slovenskej republiky a na poskytnutie humanitárnej pomoci a pomoci v núdzových stavoch. Podrobnosti o podmienkach prepravy vody na osobnú spotrebu a vody na poskytnutie humanitárnej pomoci a pomoci v núdzových stavoch ustanoví zákon.“

Z daného ustanovenia Ústavy SR je možné vyvodiť všeobecný zákaz prepravy vody odobratej z vodných útvarov nachádzajúcich sa na území Slovenskej republiky cez jej hranice

---

<sup>140</sup> Príspevok bol spracovaný v rámci projektu APVV-16-0362- Privatizácia trestného práva- hmotnoprávne, procesnoprávne, kriminologické a organizačno- technické aspekty.

dopravnými prostriedkami alebo potrubím. Podľa dôvodovej správy k návrhu novelizácie Ústavy SR vodnými útvarmi nachádzajúcimi sa na území Slovenskej republiky sa rozumejú všetky zdroje vôd, a to podzemné vody, prírodné minerálne zdroje, prírodné liečivé zdroje, geotermálne vody a tiež povrchové vody, teda vodné toky, vodné nádrže a vodárenské nádrže, kanále, jazerá a pod. Dané ustanovenie Ústavy SR sa teda vzťahuje na všetky kategórie vôd odobraté z vodných útvarov na území Slovenskej republiky.

Podľa čl. 4 ods. 2 druhej a tretej vety Ústavy SR zákaz sa nevzťahuje na vodu na osobnú spotrebu, pitnú vodu balenú do spotrebiteľských obalov na území Slovenskej republiky a prírodnú minerálnu vodu balenú do spotrebiteľských obalov na území Slovenskej republiky a na poskytnutie humanitárnej pomoci a pomoci v núdzových stavoch. V danom článku je umožnené stanovovať bližšie podmienky prepravy vo forme zákona iba v prípade vody na osobnú spotrebu, vody na poskytnutie humanitárnej pomoci a pomoci v núdzových stavoch. Tieto podmienky sú tak špecifikované v ust. § 17a zákona č. 364/2004 Z.z. o vodách a o zmene zákona Slovenskej národnej rady č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov (vodný zákon) v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o vodách“).

Vo vzťahu k pitnej vode balenej do spotrebiteľských obalov na území Slovenskej republiky, ako aj vo vzťahu k prírodnej minerálnej vode balenej do spotrebiteľských obalov na území Slovenskej republiky je daná celková exempcia zo zákazu prepravy cez hranice. Ide teda o výnimku na prepravu vody spracovanej na území Slovenskej republiky, ktorá je dodávaná do obchodnej siete a na ktorú sa vzťahuje režim čl. 34 a 35 Zmluvy o fungovaní Európskej únie. Táto výnimka sa vzťahuje tak na prepravu vody pre súkromné účely, ako aj pre obchodné účely.

V súvislosti s prijatím danej ústavnej zmeny vyvstali otázky, do akej miery môže členský štát Európskej únie autonómne stanovovať reštrikcie vo vzťahu k uplatňovaniu voľného pohybu tovaru, ktorým, za určitých okolností, voda je. Dokonca, v súvislosti s prijatím danej zmeny Ústavy SR bolo vo vzťahu k Slovenskej republike začaté konanie pre porušenie práva Európskej únie. Limitmi ústavnoprávnej ochrany vôd s prihliadnutím aj na právo Európskej únie som sa zaoberal v rámci môjho príspevku na medzinárodnej vedeckej konferencii „25. rokov Ústavy Slovenskej republiky – Ústavné dni“ konanej v dňoch 26. a 27.9.2017 v Košiciach (ku dňu odovzdania tohto príspevku zborník z uvedenej konferencie ešte nebol vydaný).<sup>141</sup>

Cieľom tohto príspevku je analyzovať a posúdiť spôsob, ako aj dôsledky úpravy ústavného zákazu prepravy vôd cez hranice štátu v administratívno-právnych normách; a zároveň poukázať na prípadné nedostatky takejto administratívno-právnej úpravy.

## **NIE JE ZÁKONNÁ ÚPRAVA REŠTRIKTÍVNEJŠIA AKO ÚPRAVA V ÚSTAVE SR?**

Ako bolo vyššie uvedené, zákaz prepravy vody cez hranice štátu je upravený v čl. 4 ods. 2 Ústavy SR. Okrem zákazu, v tomto ustanovení je upravená aj výnimka z tohto zákazu, a to že „zákaz sa nevzťahuje na vodu na osobnú spotrebu, pitnú vodu balenú do spotrebiteľských obalov na území Slovenskej republiky a prírodnú minerálnu vodu balenú do spotrebiteľských obalov na území Slovenskej republiky a na poskytnutie humanitárnej pomoci a pomoci v núdzových stavoch. Podrobnosti o podmienkach prepravy vody na osobnú spotrebu a vody na poskytnutie humanitárnej pomoci a pomoci v núdzových stavoch ustanoví zákon.“

---

<sup>141</sup> K tomu tiež BALOG, B.: Ochrana vody ako výzva (aj) pre konštitucionalizmus alebo o tom, ako sa potrubie do ústavy dostalo. In Weyrový dny právni. Teorie 2016. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2016, ISBN: 978-80-210-9364-6, s. 100 – 118; MASLEN, M.: Právna úprava starostlivosti o vody v Slovenskej republike. Praha: Leges, 2017, ISBN: 978-80-7502-193-9.

Ústava SR v tomto ohľade odkazuje na zákonnú úpravu, ktorá bude upravovať podrobnosti o podmienkach prepravy vody na osobnú spotrebu a vody na poskytnutie humanitárnej pomoci a pomoci v núdzových stavoch.“ Táto úprava je v ust. § 17a zákona o vodách. Podľa odseku 1 tohto ustanovenia „Využívanie vody odobratej z vodných útvarov nachádzajúcich sa na území Slovenskej republiky na prepravu dopravnými prostriedkami alebo potrubím cez hranice Slovenskej republiky sa zakazuje okrem prípadov uvedených v odsekoch 2 až 5.“ Podľa znenia ods. 2 tohto ustanovenia „Preprava vody odobratej z vodných útvarov nachádzajúcich sa na území Slovenskej republiky cez hranice Slovenskej republiky je možná len na osobnú spotrebu a na poskytnutie humanitárnej pomoci a pomoci v núdzových stavoch.“

Zákon o vodách v ust. § 17a ods. 1 stanovuje zákaz prepravy vôd cez hranice štátu, pričom tento zákaz je rovnaký, ako v čl. 4 ods. 2 Ústavy SR. V odseku 2 upravuje výnimky z tohto zákazu, a to využitie vody pre osobnú spotrebu a na poskytnutie humanitárnej pomoci a pomoci v núdzových stavoch. V ust. § 17a však nie je upravená výnimka zo zákazu prepravy, a to, že zákaz sa nevzťahuje taktiež na pitnú vodu balenú do spotrebiteľských obalov na území Slovenskej republiky a prírodnú minerálnu vodu balenú do spotrebiteľských obalov na území Slovenskej republiky. Takáto výnimka zo zákazu je však upravená v čl. 4 ods. 2 Ústavy SR. Na základe toho je možné konštatovať, že zákonná úprava v ust. § 17a zákona o vodách stanovuje menší rozsah výnimiek zo zákazu prepravy vody cez hranice štátu v porovnaní s úpravou v čl. 4 ods. 2 Ústavy SR. Teda, úprava v ust. § 17a ods. 1 a 2 nie je súladná s čl. 4 ods. 2 Ústavy SR, dokonca je reštriktívnejšia.

## **VZŤAHUJE SA ZÁKONNÁ ÚPRAVA ZÁKAZU PREPRAVY VÔD NA VŠETKY DRUHY VÔD?**

Vychádzajúc z dôvodovej správy návrhu ústavného zákona č. 306/2014 Z.z. ústavný zákaz sa mal vzťahovať na všetky kategórie vôd odobratých z vodných útvarov na území Slovenskej republiky. Vodnými útvarmi nachádzajúcimi sa na území Slovenskej republiky sa, podľa dôvodovej správy, rozumejú všetky zdroje vôd, a to podzemné vody, prírodné minerálne zdroje, prírodné liečivé zdroje, geotermálne vody a tiež povrchové vody, teda vodné toky, vodné nádrže a vodárenské nádrže, kanále, jazerá a pod.

V tejto súvislosti vyvstáva otázka, či zákonná úprava reflektuje ústavnú úpravu, t.j. že zákaz sa má vzťahovať na všetky vodné útvary nachádzajúce sa na území Slovenskej republiky, t.j. na všetky kategórie vôd. Ako už bolo uvedené, zákonná úprava je obsiahnutá v ust. § 17a zákona o vodách. Pri hľadaní odpovede na nastolenú otázku je potrebné vziať do úvahy aj znenie ust. § 3 ods. 5 zákona o vodách. Podľa tohto ustanovenia „Na vody, ktoré sú vyhlásené za prírodné liečivé zdroje a za prírodné zdroje minerálnych stolových vôd podľa osobitného predpisu, a na vody, ktoré sú vyhradenými nerastmi podľa osobitného predpisu (ďalej len „osobitné vody“), sa tento zákon vzťahuje, len ak to výslovne ustanovuje.“

Ak sa má ust. § 17a zákona o vodách vzťahovať aj na tzv. osobitné vody, potom je nevyhnutné, aby to bolo explicitne uvedené v zákone o vodách. Je však možné konštatovať, že zákon o vodách výslovne nestanovuje (ani v ustanovení § 17a, ako ani v inom ustanovení), že zákaz prepravy vody podľa ust. § 17a sa vzťahuje aj na osobitné vody, t.j. na vody vyhlásené za prírodné liečivé zdroje a prírodné zdroje minerálnych vôd, ako aj na vody, ktoré sú vyhradenými nerastami.

Na základe toho je možné vyvodit', že zákonná úprava nie je totožná s ústavnou úpravou ani v rozsahu kategórií vôd, na ktoré sa má zákaz prepravy cez hranice štátu vzťahovať. Zákonná úprava je v tomto ohľade užšia, nezohľadňujúca všetky druhy vôd, t.j. nevzťahuje sa na tzv. osobitné vody. Prekonať tento nesúlad je možné iba aplikovaním

ústavne-konformného výkladu podľa čl. 152 ods. 4 Ústavy SR. No každopádne, princíp právnej istoty by si vyžadoval, aby právne normy boli dostatočne jasné a určité.

## **VZŤAHUJE SA ZÁKAZ PREPRAVY AJ NA UŽ POVOLENÉ ODBERY VÔD?**

Ďalšou problematickou oblasťou je posúdenie, či zákaz prepravy vôd cez hranice štátu sa vzťahuje aj na také odbery vôd, ktoré už boli povolené v minulosti, a ktoré umožňovali prepravu vôd cez hranice štátu. Ústava SR nemá ustanovenie, ktoré by osobitne riešilo daný prípad (napr. v prechodnom ustanovení). Vychádzajúc z toho je možné konštatovať, že ústavný zákaz sa má vzťahovať na akúkoľvek prepravu vody cez hranice štátu, a to počnúc účinnosťou ústavnej zmeny (1.12.2014), a to bez ohľadu na to, či takáto preprava bola predtým povolená alebo nie.

Na druhej strane, odchýlnu úpravu riešenia vyššie uvedeného problému obsahuje ust. § 80d ods. 3 zákona o vodách. Podľa tohto ustanovenia „Práva a povinnosti vyplývajúce z povolení a rozhodnutí vydaných do 14. januára 2015, ktoré nie sú v súlade so zákonom účinným od 15. januára 2015, je potrebné do 31. decembra 2018 uviesť s ním do súladu, inak povolenia a rozhodnutia strácajú platnosť.“ Podľa tohto ustanovenia, ak na základe predchádzajúceho povolenia alebo rozhodnutia bola povolená preprava vody cez hranice štátu, takúto prepravu je možné naďalej vykonávať až do 31.12.2018. Ak dotedy nebude vykonaná zmena povolenia alebo rozhodnutia, tak strácajú zo zákona platnosť.

Domnievam sa, že ak podľa Ústavy SR nie je možná preprava vody cez hranice štátu počnúc 1.12.2014, zákon nemôže stanoviť neskorší termín uplatňovania tohto zákazu. Zákonná úprava musí byť aj v tomto ohľade v súlade s ústavnou úpravou.

Z rovnakých dôvodov, aké boli uvedené v časti III tohto príspevku, ust. § 80d ods. 3 zákona o vodách sa taktiež nevzťahuje na osobitné vody, keďže absentuje výslovná zmienka, že sa má vzťahovať aj na rozhodnutia a povolenia týkajúce sa osobitných vôd.

## **JE VYMEDZENIE VÝNIMKY ZO ZÁKAZU PREPRAVY VODY PRE OSOBNÚ SPOTREBU DOSTATOČNE URČITÉ?**

Podľa ust. § 17a ods. 3 zákona o vodách „Preprava vody odobratej z vodných útvarov nachádzajúcich sa na území Slovenskej republiky cez hranice Slovenskej republiky na osobnú spotrebu je možná na použitie na pitné účely v objeme najviac 20 litrov na osobu.“ Tým zákonodarca špecifikoval, za akých podmienok je možné uplatniť výnimku zo zákazu prepravy vody cez hranice štátu pre osobnú spotrebu. No v súvislosti s interpretáciou tohto ustanovenia vyvstáva viacero otázok. Vzťahuje sa stanovený limit na jednorazové prekročenie hranice, či aj na viacnásobné? Ak ide o viacnásobné, potom za aké obdobie? Je vhodné limitovať túto výnimku iba pre pitné účely? Akým spôsobom bude kontrolované dodržiavanie uplatňovania tejto výnimky? A akým spôsobom bude sankcionované porušenie tejto výnimky?

Je možné súhlasiť s názorom R. Krála, že „aj keď prevozy vody v objeme 20 litrov na jednu osobu nemusia pôsobiť dramaticky, zákonodarca mohol tieto limity v záujme jasnosti a zrozumiteľnosti spresniť. Navrhovaným riešením by mohlo byť vzťahovanie limitu 20 litrov na osobu (pre pitné účely) na jeden deň aj pri viacnásobnom prekročení štátnej hranice. Takéto riešenie by, v kontexte biologických potrieb jednej osoby na jeden deň, zodpovedalo myšlienke využitia prepravovanej vody na pitné účely. Na druhej strane však, takáto idea naráža na zložitosť a administratívnu náročnosť kontroly dodržiavania takéhoto obmedzenia zo strany kontrolných orgánov. Táto skutočnosť súvisí aj s faktom, že miera pravidelných, resp. stálych hraničných kontrol na hraničných priechodoch sa v podmienkach Slovenskej republiky našim vstupom do Schengenského priestoru významne obmedzila. Terajšia zákonná

úprava je však nejasná a v praxi v podstate nepoužiteľná, nesmerujúca k naplneniu účelu a žiada si precizovanie.<sup>142</sup> Okrem toho kontrolu by mali vykonávať orgány štátnej vodnej správy v rámci štátneho vodoochranného dozoru<sup>143</sup>; je len ťažko predstaviteľné, aby dokázali personálne zabezpečiť takúto kontrolu po celej dĺžke štátnej hranice.

Okrem množstevného limitu uplatnenie výnimky vyžaduje aj dodržanie účelu využitia vody výlučne na pitné účely. Taktiež sa stotožňujem s názorom R. Krála, že „pod termínom voda na osobnú spotrebu, ktorý okrem vodného zákona používa aj Ústava, by malo byť zahrnuté, okrem využitia vody na pitné účely, aj využitie vody na osobnú hygienu. Takto rozšírené účelové využitie vody na osobnú spotrebu nachádzame aj v dokumentoch medzinárodných organizácií, napr. Organizácie spojených národov<sup>144</sup>“<sup>145</sup>

A napokon domnievam sa, že aj vyvodzovanie administratívno-právnej zodpovednosti za porušenie podmienok prepravy vody cez hranice štátu pre osobnú spotrebu nie je ideálne nastavené. V ust. § 74 ods. 1 písm. n) zákona o vodách je upravený správny delikt, podľa ktorého „orgán štátnej vodnej správy uloží pokutu právnickej osobe alebo fyzickej osobe – podnikateľovi, ktorá prepraví vodu odobratú z vodných útvarov nachádzajúcich sa na území Slovenskej republiky cez hranice Slovenskej republiky v rozpore s § 17.“ Podľa ust. § 75 ods. 10 zákona o vodách „pokutu podľa § 74 ods. 1 písm. n) možno uložiť od 33 000 eur do 100 000 eur; súčasne sa zruší povolenie na užívanie vôd.“

Teda, za uvedený správny delikt sú postihnuteľné právnické osoby a fyzické osoby – podnikatelia. No porušenie ust. § 17a zákona o vodách nie je vymedzené ako priestupok v rámci ust. § 77 tohto zákona, upravujúceho priestupky na úseku vodného hospodárstva. Teda, porušenie ust. § 17a zákona o vodách nie je sankcionovateľné voči fyzickým osobám (s výnimkou podnikateľov). Pričom nedodržanie limitov prepravovanej vody pre osobnú spotrebu, ako aj jej určenie na pitné účely sa môže (a aj bude) týkať fyzických osôb. Z tohto pohľadu mám za to, že právna úprava nie je dostatočne dôsledná.

## ZÁVER

S účinnosťou od 1.12.2014 došlo k doplneniu čl. 4 Ústavy SR o odsek 2 upravujúci zákaz prepravy vody z vodných útvarov na území Slovenskej republiky cez jej hranice, pričom boli stanovené výnimky z tohto zákazu. Táto ústavná norma bola následne detailizovaná v bežnom zákone, konkrétne v ust. § 17a zákona o vodách. No domnievam sa, že zákonodarca nebol dostatočne dôsledný pri prijímaní tejto úpravy.

V prvom rade, v ust. § 17a zákona o vodách je síce zopakovaný (hoci nadbytočne) zákaz prepravy vody, no v ďalšom neboli poskytnuté všetky výnimky, ktoré poskytuje samotná ústava (že zákaz sa nevzťahuje na pitnú vodu balenú do spotrebiteľských obalov na území Slovenskej republiky a prírodnú minerálnu vodu balenú do spotrebiteľských obalov na území Slovenskej republiky). Z tohto pohľadu je zákonná úprava reštriktívnejšia v porovnaní s ústavnou úpravou.

Okrem toho, podľa ústavnej úpravy sa mal zákaz vzťahovať na všetky kategórie vôd. Zákonodarca pri prijímaní zmeny zákona o vodách (ust. § 17a) nezohľadnil ust. § 3 ods. 5 tohto zákona, podľa ktorého sa zákon o vodách vzťahuje na tzv. osobitné vody iba vtedy, ak to výslovne stanovuje. No v ust. § 17a zákona, ako ani v inom, nie je uvedené, že ust. § 17a sa má vzťahovať aj na osobitné vody. Formálnym výkladom teda možno dospieť k tomu, že

<sup>142</sup> KRÁL, R.: Ústavný zákaz vývozu vody cez hranice Slovenskej republiky. In *Justičná revue*, 2016, č. 2, s. 140.

<sup>143</sup> Bližšie k orgánom štátnej vodnej správy in. TEKELI, J.: 11. Správa vodného hospodárstva. In. TEKELI, J. a kol. *Správne právo hmotné. Osobitná časť*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta. 2017, ISBN: 978-80-8152-561-2, s. 162-163.

<sup>144</sup> Napr. Rezolúcia Rady Organizácie spojených národov pre ľudské práva č. 15/9 z roku 2010.

<sup>145</sup> KRÁL, R.: Ústavný zákaz vývozu vody cez hranice Slovenskej republiky. In *Justičná revue*, 2016, č. 2, s. 140.

zákonná úprava zákazu prepravy vody cez hranice štátu sa nevzťahuje na osobitné vody. Túto nedôslednosť je možné zhojiť jedine ústavne-konformným výkladom.

Článok 4 ods. 2 Ústavy SR, upravujúci zákaz prepravy vody cez hranice štátu, vstúpil do účinnosti dňa 1.12.2014. Teda počnúc týmto dňom preprava vody cez hranice štátu bola zakázaná. No v ust. § 80d ods. 3 zákona o vodách bolo upravené, že práva a povinnosti vyplývajúce z povolení a rozhodnutí vydaných do 14. januára 2015, ktoré nie sú v súlade so zákonom účinným od 15. januára 2015, je potrebné do 31. decembra 2018 uviesť s ním do súladu; inak také povolenia a rozhodnutia strácajú platnosť.“ Ak sa teda umožnilo, na základe povolení a rozhodnutí dovedy vydaných, prepravovať vodu mimo územie štátu, bolo možné tak postupovať aj naďalej, najdlhšie do 31. decembra 2018. Inak povedané, podľa čl. 4 ods. 2 Ústavy SR nie je možné prepravovať vodu cez hranice štátu od 1. decembra 2014, no na základe ust. § 80d ods. 3 zákona o vodách bolo možné ju prepravovať až do 31. decembra 2018. Aj v tomto ohľade je možné identifikovať disenzus medzi zákonnou a ústavnou úpravou.

A napokon, aplikačné problémy spôsobuje uplatňovanie výnimky zo zákazu prepravy vody cez hranice štátu pre osobnú spotrebu, ktorú zákonodarca vymedzil v rozsahu 20 litrov a len na pitné účely. Je teda diskutabilné, či množstevný limit sa vzťahuje na jednorazové prekročenie hranice, alebo viacnásobné; ak viacnásobné, tak nie je zrejmé v akom časovom období. Okrem toho, zúženie osobnej spotreby iba na pitné účely tiež nie je vhodné. Problematická je aj možnosť kontrolovateľnosti dodržiavania týchto podmienok z dôvodu absencie stálych kontrol na hraniciach; a obzvlášť ak kontrolu by mali vykonávať orgány štátnej vodnej správy. V súvislosti s uplatnením tejto výnimky je taktiež problematické vyvodzovanie administratívno-právnej zodpovednosti v prípade porušenia stanovených podmienok. Zákon sice vymedzuje správny delikt spočívajúci v porušení ust. § 17a, no toho sa môžu dopustiť len právnické osoby a fyzické osoby – podnikatelia. Porušenie ust. § 17a zákona o vodách nie je však vymedzené ako priestupok, ktorého by sa mohli dopustiť fyzické osoby (aj bez statusu podnikateľ).

Na základe toho je možné konštatovať, že zákonodarca nebol dostatočne dôsledný pri prijímaní zákonnej právnej úpravy, ktorá by bližšie upravovala podmienky uplatnenia výnimiek zo zákazu prepravy vody cez hranice štátu v intenciách čl. 4 Ústavy SR.

## LITERATÚRA

- BALOG, B.: Ochrana vody ako výzva (aj) pre konštitucionalizmus alebo o tom, ako sa potrubie do ústavy dostalo. In Weyrový dny právní. Teorie 2016. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2016, ISBN: 978-80-210-9364-6, s. 100 – 118
- ČECHMÁNEK, K.: Právo na vodu v politickom a právnom kontexte. In Justičná revue, 2015, č. 2, s. 156 -169
- MASLEN, M.: Právna úprava starostlivosti o vody v Slovenskej republike. Praha: Leges, 2017, ISBN: 978-80-7502-193-9, s. 112
- KRÁL, R.: Ústavný zákaz vývozu vody cez hranice Slovenskej republiky. In Justičná revue, 2016, č. 2, s. 137-147
- PALÚŠ, I. Ústava Slovenskej republiky ako základ transformácie spoločnosti a štátu, In: Acta Iuris Cassoviensia, Právnická fakulta UPJŠ Košice, 1999
- TEKELI, J. a kol. Správne právo hmotné. Osobitná časť. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta. 2017, ISBN: 978-80-8152-561-2, s. 294
- TOMÁŠEK, M. - TÝČ, V. a kol.: Právo Európskej unie; 1. vydanie, Praha: Leges, 2013, ISBN: 978-80-87576-53-3, s. 494

## **KONTAKTNÉ ÚDAJE AUTORA**

doc. JUDr. Radomír Jakab, PhD.

docent na Katedre ústavného práva a správneho práva

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta

E: radomir.jakab@upjs.sk

# ZAKOTVENIE ENVIRONMENTÁLNYCH ĽUDSKÝCH PRÁV V MEDZINÁRODNOM PRÁVE VEREJNOM A V PRÁVE EURÓPSKEJ ÚNIE

Doc. JUDr. Juraj Jankuv, PhD.

Právnická fakulta, Trnavská univerzita v Trnave

**Abstrakt:** Cieľom tohto príspevku je identifikácia zakotvenia ľudských environmentálnych práv, za ktoré v tomto príspevku považujeme ľudské právo na životné prostredie, ľudské procesné environmentálne práva, ľudské právo na vodu a ľudské právo na bezpečné hygienické podmienky prostredia, v medzinárodnom práve verejnom a v práve Európskej únie, ako aj skúmanie vzájomných súvislostí týchto práv v rámci odvetví medzinárodného práva verejného - medzinárodného práva životného prostredia a medzinárodného práva ľudských práv a v rámci práva životného prostredia Európskej únie, ako špecifického odvetvia práva Európskej únie.

**Abstract:** The aim of this contribution is to identify the enactment of the human environmental rights, for which we consider in this contribution human right to the environment, human procedural environmental rights, human right to water and human right to safe hygienic environmental conditions in public international law and European Union law, as well as to explore the interconnectedness of these rights in the scope of branches of international public law - international environmental law and international human rights law and in the scope of the European Union environmental law like a specific branch of the European Union law.

**Kľúčové slová:** Medzinárodné právo verejné, právo na životné prostredie, procesné environmentálne práva, právo na vodu, právo na bezpečné hygienické podmienky prostredia, ľudské práva, životné prostredie, právo Európskej únie.

**Key words:** International public law, right to the environment, procedural environmental rights, right to water, the right to safe hygienic environmental conditions, human rights, environment, European Union law.

## Úvod

Problematika zakotvenia environmentálnych ľudských práv v medzinárodnom práve verejnom a v práve Európskej únie je veľmi zaujímavou a aktuálnou tematikou, ktorá sa v súčasnosti vyvíja a dotvára. V rámci tejto problematiky sú osobitne dôležité úpravy týkajúce sa zakotvenia ľudského práva na životné prostredie a s ním úzko súvisiacich procesných environmentálnych práv. V ostatnom období rezonuje v kontexte environmentálnych ľudských práv v medzinárodnom práve verejnom aj problematika úpravy ľudského práva na vodu a ľudského práva na bezpečné hygienické podmienky prostredia.

Mechanizmy ochrany uvedených ľudských environmentálnych práv vznikli primárne v rámci medzinárodného práva životného prostredia. Medzinárodné právo životného prostredia je najmladším odvetvím medzinárodného práva verejného. Mechanizmy ochrany niektorých z uvedených práv sa však v nadväznosti na uvedené medzinárodnoprávne úpravy postupne zakotvujú i do v rámci noriem práva životného prostredia Európskej únie ako osobitného



odvetvia práve Európskej únie. Zreteľný súvis týchto práv z problematikou medzinárodnoprávnej ochrany ľudských práv spôsobuje postupné prepájanie uvedených mechanizmov s mechanizmami ďalšieho pododvetvia medzinárodného práva verejného – medzinárodného práva ľudských práv, či práva ľudských práv Európskej únie ako pododvetvia či odvetvia práva Európskej únie.

Existujúca medzinárodnoprávna úprava i úprava v rámci práva Európskej únie v uvedených oblastiach nám umožňuje identifikovať medzinárodné dokumenty zakotvujúce **hmotné právo na životné prostredie** i procesné práva, ktorých účelom je ochrana tohto práva. Ide o práva ako je **právo na prístup k informáciám o životnom prostredí, právo na účasť v rozhodovacom procese v oblasti životného prostredia**, ako aj **právo na správne a súdne prostriedky nápravy v prípade porušenia týchto práv**. Na označenie týchto práv v texte v určitých súvislostiach používame pre zjednodušenie formuláciu **procesné environmentálne práva**. Hmotné právo na životné prostredie i procesné environmentálne práva sú zakotvené v dohovorech a dokumentoch medzinárodného práva životného prostredia práva životného prostredia Európskej únie.

**Ľudské právo na vodu** ako aj **ľudské právo na bezpečné hygienické (sanitárne) podmienky prostredia** sú relatívne veľmi mladými, rodiacimi sa konceptmi ľudských práv. Valné zhromaždenie Organizácie Spojených národov obe tieto práva zakotvilo prostredníctvom rezolúcie č. 64/292 zo dňa 28. júla 2010. Obe tieto práva majú svoje miesto rovnako ako predchádzajúce environmentálne práva v rámci medzinárodného práva životného prostredia či práva životného prostredia Európskej únie. S predchádzajúcimi environmentálnymi právami taktiež úzko súvisia.

Uvedené práva zakotvené v normách medzinárodného práva životného prostredia a práva životného prostredia Európskej únie podľa vedeckej i odbornej spisby a tiež judikatúry medzinárodných súdnych a kvázi súdnych orgánov v oblasti ochrany ľudských práv silne vplývajú na medzinárodné právo ľudských práv. Niektoré z uvedených práv sú už i súčasťou medzinárodných zmlúv z oblasti ochrany ľudských práv. Pokiaľ sa týka ľudských environmentálnych práv, ktoré nie sú priamo zakotvené v medzinárodnom práve ľudských práv, podľa aktuálnej judikatúry medzinárodných súdnych a kvázi súdnych orgánov je možná ich nepriama ochrana, prostredníctvom iných kodifikovaných a uznaných práv zakotvených v medzinárodných dohovorech o ochrane ľudských práv. Medzinárodné kvázi - súdne a súdne orgány v oblasti ochrany ľudských práv tak reagujú na silný vplyv noriem medzinárodného práva životného prostredia či práva životného prostredia Európskej únie na medzinárodné právo ľudských práv a vytvárajú priestor pre ochranu niektorých ľudských environmentálnych práv rozšíreným výkladom viacerých hmotných i procesných ľudských práv zakotvených v príslušnom ľudsko-právnom dohovore.

Cieľom tohto príspevku je identifikácia zakotvenia ľudského práva na životné prostredie, ľudských procesných environmentálnych práv, ľudského práva na vodu a ľudského práva na bezpečné hygienické podmienky prostredia, mechanizmov ochrany týchto práv v medzinárodnom práve verejnom a v práve Európskej únie, ako skúmanie vzájomných súvislostí týchto práv a mechanizmov ich ochrany v rámci oboch týchto odvetví práva.

## **1. Hmotné právo na životné prostredie v medzinárodnoprávných dokumentoch a medzinárodné mechanizmy jeho ochrany**

Vedecká i laická diskusia na tému stabilizácie nového ľudského práva na životné prostredie chápaného ako hmotné (materiálne) právo (ďalej právo na životné prostredie alebo hmotné právo na životné prostredie) zosilnela v polovici šesťdesiatych rokoch dvadsiateho storočia.<sup>146</sup> Významnú úlohu v tejto diskusii zohrala **Organizácia Spojených národov**. Výsledkom tejto diskusie bolo zakotvenie tohto práva - dnes všeobecne chápaného ako základného - do medzinárodného dokumentu zásadnej povahy pre ochranu životného prostredia **Deklarácie Štokholmskej konferencie OSN o ľudskom životnom prostredí**<sup>147</sup> prijatej na Štokholmskej konferencii OSN o ľudskom životnom prostredí v roku 1972, prvej významnej medzinárodnej konferencii, ktorá naštartovala a nesmierne zdynamizovala vývoj v medzinárodnom práve životného prostredia zakotvila právo na životné prostredie na univerzálnej úrovni.<sup>148</sup> V Zásade 1 uvedenej deklarácie je zakotvené, že "Človek má základné právo na slobodu, rovnosť a adekvátne podmienky života v životnom prostredí v takej kvalite, ktorá umožňuje zdravý a dôstojný život a nesie vážnu zodpovednosť chrániť a zlepšovať životné prostredie pre budúce generácie." Z tejto citácie je zrejmé, že právo na životné prostredie tu nie je zakotvené priamo, avšak svojim obsahom nesporne konštituuje jeho uznanie nepriame.

Toto právo je možné identifikovať i v rôznych ďalších neskorších, ale i skôr prijatých medzinárodnoprávných dokumentoch a dohovoroch prijatých v rámci **Organizácie Spojených národov, konferencií organizovaných OSN, v rámci k nej pridružených medzinárodných organizácií**. Ide, napr. o **Rezolúciu Valného zhromaždenia OSN č.45/94 o nutnosti zaistiť zdravé životné prostredie pre blaho jednotlivca** (1990),<sup>149</sup> ktorá zakotvuje, že "...všetci jednotlivci majú nárok žiť v životnom prostredí primeranom ich zdraviu a blahu...".

Z mimoeurópskych dokumentov je významný medzinárodnoprávne záväzný **Dodatkový protokol o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach** (1988)<sup>150</sup> k **Americkému dohovoru o ľudských právach** (1969),<sup>151</sup> ktorý bol prijatý v rámci Organizácie amerických štátov. Uvedený dodatkový protokol v článku 11 zakotvuje formuláciu "... každý má právo žiť v zdravom životnom prostredí ...". Osobitnú dimenziu ochrany práva na životné prostredie rozvíja medzinárodnoprávne záväzná **Africká charta práv človeka a národov** (1981),<sup>152</sup> ktorá v článku 24 hovorí o "...práve všetkých národov na všeobecne uspokojivé životné prostredie, priaznivé ich rozvoju..." V prípade tohto dohovoru sa však jedná skôr o právo kolektívne náležiacie všetkým národom, i keď sa nevylučuje jeho individuálna dimenzia.

<sup>146</sup> Bližšie pozri ZÁSTĚROVÁ, J. Jednotlivci: právo na životní prostředí In. ŠTUMA,P.; DAMOHORSKÝ,M.; ONDŘEJ,J.; ZÁSTĚROVÁ,J.; SMOLEK,M. *Mezinárodní právo životního prostředí, I. část (obecná)*. Beroun: IFEC – Iveta Rozkotová, 2004. s.36. ISBN 80-903409-2-X.

<sup>147</sup> Bližšie pozri *Declaration of the UN Conference on the Human Environment*, Stockholm, 5-16 June 1972, UN Doc. A/Conf. 48/14/Rev. 1 (1972)

<sup>148</sup> K zakotveniu hmotného práva na životné prostredie v medzinárodnom práve pozri i diela ONDŘEJ, J.: *Mezinárodněprávní ochrana životního prostředí na konci 20. století*. In: *Acta Universitatis Carolinae*, č.3-4/1998, s. 77-79 ISSN 0323-0619 a REST, A.: *Improved Environmental Protection Through An Expanded Concept of Human Rights in Europe*, www.xcom.it, s. 2-3.

<sup>149</sup> UN GA Resolution „Need to ensure a healthy environment for the well being of individuals“, UN Doc.A /Res/45/94 (1990)

<sup>150</sup> *Additional Protocol to the American Convention on Human Rights in the area of Economic, Social, and Cultural Rights* (1988), **O.A.S. Treaty Series No. 69 (1988) reprinted in Basic Documents Pertaining to Human Rights in the Inter-American System, OEA/Ser.L.V/II.82 doc.6 rev.1 at 67 (1992)**. Tento protokol bol podpísaný 17. novembra 1988, Do platnosti vstúpil 16. novembra 1999.

<sup>151</sup> *American Convention on Human Rights* (1969), **O.A.S. Treaty Series No. 36 (1969)**. Tento dohovor bol podpísaný 22. novembra 1969. Do platnosti vstúpil 18. júla 1978.

<sup>152</sup> *African Charter on Human and Peoples' Rights* (1981), OAU Doc. CAB/LEG/67/3 rev. 5, 21 I.L.M. 58 (1982). Do platnosti vstúpila 21. októbra 1986

**Najaktuálnejšou európskou regionálnou záväznou formou zakotvenia práva na životné prostredie** v medzinárodnom práve je jeho zakotvenie v **Dohovore o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovaní a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia** (1998), ktorý bol prijatý v rámci Hospodárskej komisie OSN pre Európu.<sup>153</sup> K jeho prijatiu došlo 25. júna 1998 v dánskom meste Aarhus (ďalej preto Aarhuský dohovor alebo Dohovor). Zmluvnými stranami dohovoru sú i niektoré krajiny bývalého Sovietskeho zväzu z priestoru Strednej Ázie. Aarhuský dohovor je novým typom dohovoru z oblasti medzinárodného práva životného prostredia, ktorý prepája medzinárodné právo životného prostredia a medzinárodné právo ľudských práv. Aarhuský dohovor zakotvuje hmotné právo na životné prostredie už v rámci preambuly dohovoru v rámci formulácie „...**každý človek má právo na život v životnom prostredí, ktoré je postačujúce na zachovanie jeho zdravia a dosiahnutie blahobytu...**“.

Ďalej je toto právo uvedené v článku 1 dohovoru nazvaného, v rámci formulácie „*Každá Strana bude zaručovať práva na prístup k informáciám, účasť verejnosti na rozhodovacom procese a prístup k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia v súlade s ustanoveniami tohto dohovoru, s cieľom prispieť k ochrane práva každého človeka, príslušníka tejto i budúcich generácií, žiť v životnom prostredí, ktoré je postačujúce pre zachovanie jeho zdravia a dosiahnutie blahobytu.*“ Tento článok potvrdzuje existenciu hmotného práva každého jednotlivca na životné prostredie, avšak za najúčinnější prostriedok jeho zabezpečenia považujú zmluvné štáty procesné environmentálne práva.

Na prijatie Aarhuského dohovoru legislatívne reagovala **Európska únia**, ktorá obsahom niektorých skorších smerníc zrejme do určitej miery ovplyvnila podobu Aarhuského dohovoru, pričom tento dohovor zasa spätne ovplyvňuje vývoj právnej úpravy Európskej únie v tejto oblasti. Z rámca tejto legislatívy je potrebné spomenúť najmä **Smernicu 2003/4/ES o verejnom prístupe k informáciám o životnom prostredí a zrušení smernice 90/313/EHS**<sup>154</sup> a **Smernicu 2003/35/ES o verejnej účasti vo vzťahu k vytváraniu určitých plánov a programov týkajúcich sa životného prostredia a zmene smerníc 85/337/EHS a 96/61/ES ohľadom účasti verejnosti a prístupu k spravodlivosti.**<sup>155</sup> Z hľadiska výslovného uznania hmotného práva na životné prostredie je významnejšia smernica 2003/35/ES, kde je v odseku 5 preambuly spomenutá formulácia, že „25. júna 1998 spoločenstvo podpísalo Dohovor EHK OSN o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia (Århuský dohovor). Právo spoločenstva by malo byť riadne zosúladené s týmto dohovorom s cieľom na jeho ratifikáciu spoločenstvom.“ a v odseku 6 preambuly, kde sa uvádza, že „...medzi cieľmi Aarhuského dohovoru je želanie garantovať práva verejnej účasti v rozhodovaní o záležitostiach životného prostredia tak aby sa prispelo k ochrane **práva žiť v životnom prostredí, ktoré je primerané zdraviu jednotlivca a jeho blahu.**“ Výslovné uznanie

<sup>153</sup> *Convention on Access to Information, Public Participation on Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters* (1998) v anglickom jazyku dostupný na webstránke [www.unece.org/env/environment](http://www.unece.org/env/environment). Dohovor vyšiel v slovenskej zbierke zákonov ako Oznámenie MZV č. 43/2006 Z.z. Text i komentáre k dohovoru v českom jazyku sú dostupné na internetovej stránke [www.unece.org/ev/pp](http://www.unece.org/ev/pp).

<sup>154</sup> **Directive 2003/4/EC of the European Parliament and of the Council of 28 January 2003 on public access to environmental information and repealing Council Directive 90/313/EEC.** Úradný vestník L 041, 14/02/2003, s. 0026 - 0032

<sup>155</sup> **Directive 2003/35/EC of the European Parliament and of the Council of 26 May 2003 providing for public participation in respect of the drawing up of certain plans and programmes relating to the environment and amending with regard to public participation and access to justice Council Directives 85/337/EEC and 96/61/EC.** Úradný vestník L 156, 25/06/2003, s. 0017 – 0025.

existencie hmotného práva na životné prostredie je teda v tejto smernici badateľné. Európske spoločenstvo urobilo významný krok smerom k implementácii Aarhuského dohovoru tým, že tento dohovor podpísalo (25. júna 1998) a neskôr i ratifikovalo (17. februára 2005). Stalo sa tak plnoprávnou zmluvnou stranou tohto dohovoru. Všetky členské štáty Európskej únie sú taktiež zmluvnými stranami Aarhuského dohovoru. Slovenská republika sa stala stranou Aarhuského dohovoru formou prístupu k tejto zmluve 5. decembra 2006.

Pri podrobnom štúdiu uvedených prameňov zakotvujúcich **hmotné ľudské právo na životné prostredie** je zreteľné, že **zakotvenie tohto práva je len deklaratórne a nie je dostatočne precizované**. Keďže hmotné právo na životné prostredie doposiaľ nenašlo dostatočné zakotvenie v medzinárodnoprávných dokumentoch, časom vznikla už naznačená otázka, či by nemohlo toto právo požívať ochranu podľa medzinárodných dohovorov v oblasti ľudských práv prípade, keď zásah do životného prostredia zároveň porušuje niektoré právo chránené príslušným dohovorom. Prax a judikatúra medzinárodných súdnych a kvázi súdnych orgánov na túto otázku viackrát odpovedala kladne. Právo na životné prostredie je takto možné **nepriamo chrániť** napr. v zmysle článku 6 ods. 1 **Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach** (1966, ďalej aj MPOPP), ktorý upravuje právo na život. V rámci judikatúry **Výboru pre ľudské práva** o tom svedčí prípad **E.H.P. proti Kanade (č. 67/1980)**,<sup>156</sup> v rámci ktorého sťažovateľ namietal, že ukladanie rádioaktívneho odpadu v kanadskom meste porušuje právo na život jeho obyvateľov a budúcich generácií.<sup>157</sup> V danom prípade sa síce sťažovateľ nedomohol ochrany svojho práva, ale len z dôvodu nevyčerpania vnútroštátnych opravných prostriedkov. Možná je i ochrana podľa článku 27 MPOPP, ktorý zakotvuje práva príslušníkov menšín o čom svedčí už taktiež prípad **Bernard Ominayak proti Kanade (č. 167/1984)**,<sup>158</sup> v rámci ktorého bola reflektovaná rovina ochrany práva na životné prostredie prostredníctvom práva užívať kultúru príslušníkov menšín.

Chrániť právo na životné prostredie je možné aj širším výkladom čl. 12 **Medzinárodného paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach** (1966), ktorý v odseku 1 zakotvuje **právo na zdravie** v znení „*Štáty, zmluvné strany paktu, uznávajú právo každého na dosiahnutie najvyššej dosiahiteľnej úrovne fyzického a duševného zdravia.*“

Výbor pre hospodárske, sociálne a kultúrne práva vydal 8. novembra 2000 **Všeobecný komentár č. 14 Právo na najvyššiu dosiahnuteľnú úroveň zdravia (článok 12)**.<sup>159</sup> Komentár v odseku 4 uvádza, že "právo na zdravie zahŕňa širokú škálu sociálno-ekonomických faktorov, ktoré podporujú podmienky, v ktorých ľudia môžu viesť zdravý život, a rozširuje sa na základné determinanty zdravia, ako je ... „*zdravé životné prostredie.*" Ďalej sa tu uvádza, že "*akákoľvek osoba alebo skupina osôb, ktoré sú obeťami porušenia práva na zdravie, by mali mať prístup k účinným súdnym alebo iným vhodným prostriedkom na vnútroštátnej aj medzinárodnej úrovni [...] a mali by mať nárok na primeranú náhradu.*"<sup>160</sup>

<sup>156</sup> Bližšie pozri UN Human Rights Committee, Communication No. 67/1980 E.H.P. v. Canada (1990), CCPR/17/D/67/1980

<sup>157</sup> Bližšie pozri BIRNIE, P. W.;BOYLE, A. E. *International Law & The Environment*. Oxford: Oxford University Press 1994. s. 192. ISBN 0-19-876283-6.

<sup>158</sup> Bližšie pozri UN Human Rights Committee, Communication No. 167/1984, Lubicon Lake Band v. Canada, UN Doc.A/45/40, Vol. II., p.23-24

<sup>159</sup> CESCR General Comment No. 14: The Right to the Highest Attainable Standard of Health (Art. 12) Adopted at the Twenty-second Session of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, on 11 August 2000 (Contained in Document E/C.12/2000/4)

<sup>160</sup> SHELTON,D. Human Rights and the Environment: What specific Environmental Rights Have Been Recognized? In: *Denver Journal of International Law and Policy*. Vol. 35, No.1, 2006. s.144. ISSN 0196-2035.

Silnú dimenziu ochrany ľudského práva na životné prostredie má i judikatúra Medzi - amerického súdu pre ľudské práva, ktorý má opravenie riešiť sťažnosti proti porušeniu **Amerického dohovoru ľudských práv** (1969). V prípade skrátene nazývanom **Awasi Tigni proti Nikaragui** (2001)<sup>161</sup> tento súd konštatoval porušenie viacerých článkov Amerického dohovoru ľudských práv (1969) v nadväznosti na povolenie vlády Nikaraguy ťažiť drevo na území indiánskej rezervácie pôvodného indiánskeho národa Mayagna (Sumo). Išlo o porušenie článku 25 zakotvujúceho **právo na súdnu ochranu** v spojitosti s článkom 1 ods. 1 a 2 zakotvujúceho **záväzok rešpektovať ľudské práva každej ľudskej bytosti bez diskriminácie z dôvodu rasy, farby pleti, pohlavia, jazyka, náboženstva, politického alebo iného zmýšľania, národného alebo sociálneho pôvodu, ekonomického stavu, narodenia alebo akéhokoľvek iného sociálneho stavu.**, článku 21 ustanovujúceho **právo na majetok** v spojitosti s článkom 1 ods. 1 a 2 v nadväznosti na uvedené akty Nikaraguy. Tomuto národu priznal kolektívne územné práva vo vzťahu k ním tradične obývaným územiám v rámci rezervácie, ktoré uprednostnil pred vládou udelenou koncesiou na ťažbu dreva,<sup>162</sup> čo zreteľne indikuje nepriamu ochranu ľudského práva na životné prostredie v kolektívnom rozmere. Podobne postupoval súd v prípade **Sarayaku proti Ekvádoru** (2012)<sup>163</sup> vo veci sťažnosti indiánskeho národa Kichwa proti udeleniu koncesie na ťažbu ropy na území jeho rezervácie ekvádorskou vládou.<sup>164</sup> V rozsudku Súd konštatoval porušenie viacerých článkov **Amerického dohovoru ľudských práv** (1969) vo vzťahu k indiánskemu domorodému národu Kichwa zo Sarayaku. Primárne išlo o porušenie článku 21 (právo na majetok) v nadväznosti na porušenie práva domorodého národa na konzultácie o činnosti ťažobnej spoločnosti, práva na domorodé komunálne vlastníctvo, a práv na kultúrnu identitu v spojitosti s článkom 1 ods. 1 a 2 (**záväzok rešpektovať práva bez diskriminácie**). Súd tiež konštatoval porušenie článku 4 ods. 1 (**právo na život**) a článku 5 ods.1 (**právo na fyzickú, morálnu a mentálnu integritu**) v nadväznosti na ohrozenie fyzickej a psychickej integrity národa v dôsledku umiestnenia 1400 kg výbušnín na domorodom území ťažobnou spoločnosťou.<sup>165</sup> Súd tiež konštatoval porušenie článku 8 (**právo na spravodlivý proces**), 25 (**právo na súdnu ochranu**) v spojitosti s článkom 1 ods.1.

Najrozsiahlejšiu judikatúru v danej oblasti bezpochyby vyvinul **Európsky súd pre ľudské práva** (resp. v minulosti Európska komisia pre ľudské práva) zriadený pre kontrolu dodržiavania ustanovení **Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd** (1950). V judikatúre Európskeho súdu pre ľudské práva (ESLP) sa preukázalo, že vzťah k právu na životné prostredie majú najmä ustanovenia článku 8 tohto dohovoru, ktorý zakotvuje právo na rešpektovanie súkromného a rodinného života, obydlia a korešpondencie. V prípade straty hodnoty majetku v dôsledku poškodenia životného prostredia je možné uvažovať i o použití článku 1 Protokolu 1 k dohovoru, ktorý zakotvuje právo na súkromné vlastníctvo. Využitelný je i článok 2 dohovoru zakotvujúci právo na život. V judikatúre ESLP sa v rámci týchto prípadov vyskytujú i odkazy na článok 6 ods. 1 zakotvujúci právo na prístup

<sup>161</sup> Case of the Mayagna (Sumo) Awasi Tigni Community v. Nicaragua, Judgment of August 31, 2001, Inter-American Court of Human Rights, Ser.C, No.79 (2001).

<sup>162</sup> ANAYA,S.J. *Indigenous Peoples in International Law*. Second edition. Oxford: Oxford University press, 2004. s.266. ISBN 978-0-19-517350-5.

<sup>163</sup> Case of the Kichwa Indigenous People of Sarayaku v. Ecuador. Judgment of June 27, 2012. Inter-American Court of Human Rights, Series C, No. 245.

<sup>164</sup> K obom týmto prípadom bližšie pozri JANKUV, J. Judikatúra medzinárodných arbitrážnych, súdnych a kvázi-súdnych orgánov v oblasti ochrany práv domorodých (pôvodných) národov. In: *Societas et Jurisprudencia*, Roč. 2, č.3, 2014. s.51-54. ISSN 1339-5467.

<sup>165</sup> Ecuador: Inter-American Court ruling marks key victory for Indigenous Peoples. Dostupné k 18.9. 2012 na stránke <http://www.amnesty.org/en/news/ecuador-inter-american-court-ruling-marks-key-victory-indigenous-peoples-2012-07-26>

k súdu, ako aj na článok 10 (právo na informácie) a článok 13 (právo na efektívny opravný prostriedok). Uvedené články sú však využiteľné pre nepriamu ochranu procesných environmentálnych práv a preto sa im budeme bližšie v druhej časti tohto príspevku.

V súvislosti s článkom 8 bol prelomovým najmä rozsudok Európskeho súdu ľudských práv vo veci sťažnosti **López Ostra proti Španielsku (prípád č.16798/1990)**.<sup>166</sup> Súd tu prvýkrát konštatoval porušenie článku 8 v súvislosti s poškodením životného prostredia. V tomto prípade vládne orgány nepodnikli dostatočné kroky v občianskoprávných a trestno-právných konaniach proti spoločnosti prevádzkujúcej neschválenú spaľovňu odpadov, ktorá vypúšťala škodlivé výpary a nadmernou hlučnosťou narušovala právo sťažovateľky a jej dcéry na rešpektovanie obydlija. Článku 8 sa úspešne dovolali sťažovatelia i v prípadoch **Guerra a ďalší proti Taliansku** (č. 14967/89),<sup>167</sup> **Taskin a ostatní proti Turecku** (č. 46117/99),<sup>168</sup> **Fadejeva proti Rusku** (č.55723/2000),<sup>169</sup> **Surugiu proti Rumunsku** (č.48995/99),<sup>170</sup> **Hatton a ostatní proti Spojenému kráľovstvu** (č. 36022/97).<sup>171</sup>

Rozsiahla judikatúra ESĽP inšpirovala k aktivite Parlamentné zhromaždenie Rady Európy, ktoré prijalo postupne **viaceré odporúčania týkajúce sa implementácia práva na životné prostredie do rámca EĽP**. Primárne išlo o odporúčania č.1431 (1999) a č. 1614 (2003).<sup>172</sup> **Odporúčanie č. 1431 (1999)** obsahuje vo svojom bode 8 ustanovenie v rámci, ktorého Parlamentné zhromaždenie, vzhľadom na meniace sa životné podmienky a rastúce uznanie otázok ochrany životného prostredia, pokladá za vhodné aby Európsky dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd (1950, ďalej aj Európsky dohovor) Rady Európy zahŕňal hmotné právo na životné prostredie ako základné ľudské právo. V tomto smere podľa bodu 11 Parlamentné zhromaždenie odporúča Výboru ministrov Rady Európy pripraviť doplnok alebo dodatkový protokol k Európskemu dohovoru. **Odporúčanie č. 1614 (2003)** ide v tomto smere o krok späť. Odporúča síce prepojenie otázky ochrany životného prostredia s Európskym dohovorom avšak najmä v rovine procesných environmentálnych práv, pričom v súvislosti s týmito právami odporúča prijať dodatkový protokol. Pokiaľ sa týka hmotného práva na životné prostredie Parlamentné zhromaždenie RE o. i. iba odporučilo členským štátom Rady Európy aby uznali právo na zdravé, životaschopné a primerané životné prostredie, ktoré zahŕňa objektívny záväzok pre štáty chrániť životné prostredie národnými zákonmi najmä na ústavnej úrovni, zaručiť primeranú ochranu života, zdravia, rodinného a súkromného života, fyzickej integrity a súkromného majetku osôb v súlade s Európskym dohovorom berúc do úvahy potrebu ochrany životného prostredia. Výbor ministrov rady Európy však obe uvedené odporúčania odmietol a v praxi ani nerealizoval. V dôsledku odporúčania Parlamentného zhromaždenia 1614 (2003) bol Riadiacim výborom pre ľudské práva Rady Európy aspoň pripravený Manuál „**Ľudské práva a životné prostredie - Zásady vyplývajúce z judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva**“ v roku 2006.

<sup>166</sup> Bližšie pozri prípad López Ostra proti Španielsku č. 16798/90 (1994)

<sup>167</sup> Bližšie pozri prípad Guerra a ďalší proti Taliansku č. 14967/89 (1998)

<sup>168</sup> Bližšie pozri prípad Taskin a ostatní proti Turecku č. 46117/99 (2004)

<sup>169</sup> Bližšie pozri prípad Fadejeva proti Rusku č. 55723/2000 (2005) a dielo SVÁK, J. *Ochrana ľudských práv (z pohľadu judikatúry a doktríny štrasburských orgánov ochrany práv)*. II. rozšírené vydanie. Žilina: Eurokódex 2006, s. 645-646. ISBN 80-88931-51-7.

<sup>170</sup> Bližšie pozri prípad Surugiu proti Rumunsku č.48995/99 (2004) a dielo KOŠIČIAROVÁ, S. a kol. *Právo životného prostredia*. Žilina: Eurokódex, 2006. s. 89. ISBN 80-88931-57-6.

<sup>171</sup> Pozri prípad Hatton a ostatní proti Spojenému kráľovstvu č. 36022/97 (2001)

<sup>172</sup> Uvedené odporúčania boli prijaté ako *Recommendation 1431 (1999) "Future action to be taken by the Council of Europe in the field of environment protection"*, adopted by the Parliamentary Assembly on 4. November 1999 a *Recommendation 1614 (2003) „Environment and human rights“*, adopted by the Parliamentary Assembly on 27 June 2003.

Neskôr boli prijaté ďalšie dokumenty Rady Európy v danej oblasti, z ktorých najaktuálnejšie sú Odporúčania č.1883 (2009) a č. 1885 (2009).<sup>173</sup> Širší komentár si zaslúži najmä odporúčanie č. **1885 (2009)**, nazvané „**Príprava dodatkového protokolu k Európskemu dohovoru o ochrane ľudských práva a základných slobôd týkajúceho sa práva na zdravé životné prostredie**“. Parlamentné zhromaždenie RE v tomto odporúčaní odkazuje na hore uvedené staršie odporúčania i ďalšie dokumenty a vyzýva vlády členských štátov zabezpečiť **primeranú ochranu života, zdravia, telesnej integrity a majetku jednotlivca**, ako je to zaručené článkami 2, 3 a 8 Európskeho dohovoru o ľudských právach a základných slobodách, vytvoriť informačné systémy týkajúce sa životného prostredia a, kde je to možné, **podporiť účasť verejnosti na rozhodovacích procesoch, spolupracovať a zdieľať zodpovednosť v prípade poškodenia životného prostredia**. Zhromaždenie ďalej odporúča, aby Výbor ministrov vypracoval **dodatkový protokol k Európskemu dohovoru o ľudských právach a základných slobodách**, ktorý uznáva právo na zdravé a životaschopné životné prostredie<sup>174</sup> a zahrnul zástupcov Parlamentného zhromaždenia do skupiny odborníkov, ktorá sa touto záležitosťou zaoberá. Výbor ministrov Rady Európy však k príprave tohto protokolu zatiaľ nepristúpil.<sup>175</sup> Odpoveď Výboru ministrov je obsiahnutá v **Dokumente Výboru ministrov č. 12298 z 19. júna 2010 pričom** v duchu jeho bodu 9 Výbor neodporúča prijatie **dodatkového protokolu k Európskemu dohovoru o ľudských právach a základných slobodách**, ktorý uznáva právo na zdravé a životaschopné životné prostredie. Výbor ministrov iba pripomenul, že v dôsledku odporúčania Parlamentného zhromaždenia 1614 (2003) bol Riadiacim výborom pre ľudské práva pripravený už spomínaný Manuál „**Ľudské práva a životné prostredie - Zásady vyplývajúce z judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva**“ v roku 2006. Cieľom príručky bolo zlepšiť pochopenie vzťahu medzi ochranou ľudských práv podľa Európskeho dohovoru o ľudských právach a životnom prostredí a životným prostredím a tým prispieť k posilneniu ochrany životného prostredia na vnútroštátnej úrovni. Výbor v nadväznosti na odporúčania č. 1883 (2009) a 1885 (2009) iba odporučil aktualizovať a rozšíriť príručku vo svetle judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva (ESLP) a Európskeho výboru pre sociálne práva, noriem prijatých inými medzinárodnými organizáciami a osvedčenými postupmi prijatými na vnútroštátnej úrovni s cieľom dosiahnuť účinnosť na základe zásad vyplývajúcich z judikatúry ESLP.

Tento prístup Výboru ministrov Rady Európy je podľa nášho názoru spiatočnícky, nezodpovedá výzvam vyplývajúcim z judikatúry ESLP.

K ochrane práva na životné prostredia prispievajú i samotné normy medzinárodného práva životného prostredia<sup>176</sup> i práva životného prostredia EÚ<sup>177</sup> chrániace jednotlivé zložky

---

<sup>173</sup> Uvedené odporúčania boli prijaté ako *Recommendation 1883 (2009) „Challenges posed by climate change“ adopted by the Parliamentary Assembly on 29 September 2009* a *Recommendation 1885 (2009) „Drafting an additional protocol to the European Convention on Human Rights concerning the right to a healthy environment“*, adopted by the Parliamentary Assembly on 30 September 2009.

<sup>174</sup> Rovnaké odporúčanie je obsiahnuté i v Odporúčaní č. 1883 (2009).

<sup>175</sup> Bližšie pozri *Doc. 12298 19 June 2010 „The challenges posed by climate change / Drafting an additional protocol to the European Convention on Human Rights concerning the right to a healthy environment, Reply to Recommendation 1883 (2009) and Recommendation 1885 (2009), Committee of Ministers*.

<sup>176</sup> K tomuto odvetviu medzinárodného práva verejného bližšie pozri napr. ŠTURMA,P.; DAMOHORSKÝ,M.; ONDŘEJ,J.; ZÁSTĚROVÁ,J.; SMOLEK,M. *Mezinárodní právo životního prostředí, I. část (obecná)*. Beroun: IFEC – Iveta Rozkotová, 2004. 193s. ISBN 80-903409-2-X a DAMOHORSKÝ,M.;ŠTURMA,P.;ONDŘEJ,J.;ZÁSTĚROVÁ,J.;SMOLEK,M.;SOBOTKA,M.;STEJSKAL,V.; ŽÁKOVSKÁ,K. *Mezinárodní právo životního prostředí, II. část (zvláštní)*. Beroun: IFEC – Iveta Rozkotová, 2008. s. 318s. ISBN 978-80-903409-8-9.

životného prostredia. I v tejto oblasti je možné registrovať judikatúru medzinárodných súdnych orgánov<sup>178</sup> či Súdneho dvora EÚ.<sup>179</sup>

## 2. Medzinárodnoprávne mechanizmy ochrany procesných environmentálnych práv

Súčasná medzinárodnoprávna úprava v oblasti týkajúca sa procesných environmentálnych práv je relatívne bohatá a umožňuje identifikovať tri špecializované procesné práva. Ide o právo na prístup k informáciám o životnom prostredí, právo na účasť v rozhodovacom procese v oblasti životného prostredia, ako aj právo na správne a súdne prostriedky nápravy v prípade porušenia týchto práv. Účelom týchto práv má byť najmä možnosť brániť sa konaniam a rozhodnutiam, ktoré poškodzujú životné prostredie v rámci vnútroštátnych právnych poriadkov jednotlivých štátov. Medzinárodné právo životného prostredia však poskytuje možnosti domáhať sa ochrany týchto práv i na medzinárodnej úrovni.<sup>180</sup> Procesné environmentálne práva sa v priebehu posledných dekád stali pevnou súčasťou mnohých nezáväzných dokumentov, ale aj záväzných dohovorov medzinárodného práva najmä z oblasti medzinárodného práva životného prostredia. Ich komplexný výpočet a analýza presahuje rámec tohto článku. Preto sa obmedzíme len na niektoré najvýznamnejšie či najznámejšie dokumenty a dohovory.

Procesné environmentálne práva sa podobne ako právo na životné prostredie objavujú najprv v nezáväzných medzinárodnoprávných dokumentoch **Organizácie Spojených národov**. Prvé nepriame náznaky týchto práv sa objavujú vo viacerých ustanoveniach **Svetovej charty prírody** (1982) prijatej ako Deklarácia Valného zhromaždenia OSN č. 37/7 (1982). Precízne zakotvenie týchto práv je obsiahnuté v spomenutej zásade 10 **Deklarácie o životnom prostredí a rozvoji z Rio de Janeira** (1992). Vo veľmi krátkom časovom odstupe a takmer súbežne so zakotvením procesných environmentálnych práv v nezáväzných dokumentoch dochádza k ich postupnému zakotvovaniu v záväzných univerzálnych medzinárodných dohovoroch, či dohovoroch blížiacich sa univerzálnemu charakteru, ale i v regionálnych dohovoroch. Ide prevažne o dohovory uzatvárané v rámci pôsobnosti rôznych orgánov OSN.

Najkomplexnejšie zakotvenie procesných environmentálnych práv je možné nájsť v už spomenutom regionálnom **Dohovore o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovaní a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia** (1998, ďalej Aarhuský dohovor alebo Dohovor), ktorý zakotvuje právo na prístup k environmentálnym informáciám, práva na účasť verejnosti na rozhodovaní o otázkach životného prostredia a práva na prístup k právnej ochrane v záležitostiach životného prostredia v súlade s ustanoveniami tohto dohovoru. Vzhľadom na zrejme najkomplexnejšiu

---

<sup>177</sup> K tomuto odvetviu práva EÚ bližšie pozri KOŠIČIAROVÁ, S.: *EC Environmental Law*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2009. 223 s. ISBN 978-80-7380-219-6.

<sup>178</sup> Bližšie pozri JANKUV, J., Praktická aplikácia medzinárodného práva životného prostredia v praxi medzinárodných súdnych, arbitrážnych a iných orgánov. In: *Medzinárodné právo ako strážca svetového poriadku: Vynútiteľnosť medzinárodného práva v 21. storočí*. Bratislava : Slovenská spoločnosť pre medzinárodné právo pri Slovenskej akadémii vied, 2014. s. 90-122. ISBN 978-80-89640-02-7.

<sup>179</sup> Jeden z prípadov z praxe Súdneho dvora EÚ v konaní o prejudiciálnej otázke vo veci C-366/10 týkajúci sa ochrany klímy bližšie pozri v diele JANKUV, J. Ochrana klímy v práve životného prostredia Európskej únie a prístup Slovenskej republiky k tejto problematike desať rokov po jej vstupe do Európskej únie. In: *10 rokov v EÚ: vzťahy, otázky, problémy*. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, 2014. s. 111-112. ISBN 978-80-8152-206-2.

<sup>180</sup> Bližšie pozri dielo BIRNIE, P. W.; BOYLE, A. E. *International Law & The Environment*. Oxford: Oxford University Press 1994. s. 195. ISBN 0-19-876283-6.



úpravu danej problematiky budeme príslušným ustanoveniam Aarhuského dohovoru venovať širší priestor.

**Právo na prístup k environmentálnym informáciám** je detailnejšie rozpracované v článku 4 Aarhuského dohovoru. Podľa článku 4 ods. 1 sa zmluvné strany zaväzujú, že zaistia, aby štátne orgány na žiadosť o environmentálne informácie sprístupnili tieto informácie verejnosti v rámci vnútroštátnej legislatívy, vrátane kópií existujúcej dokumentácie obsahujúcej alebo zahrňujúcej tieto informácie v prípadoch, keď o nich požiadané. V tejto súvislosti nie je potrebné preukazovať záujem či nárok alebo dôvod požadovania informácie.

**Právo na účasť verejnosti na rozhodovaní o otázkach životného prostredia** je upravené v článkoch 6 - 8 Dohovoru, ktoré podrobne upravujú najdôležitejšie podmienky a predpoklady aplikácie práva na účasť verejnosti na rozhodovaní o otázkach životného prostredia. Práva na účasť verejnosti sa týka rozhodovaní o špecifických činnostiach v oblasti životného prostredia, na účasť verejnosti pri tvorbe plánov, programov a politík týkajúcich sa životného prostredia právo účasti na príprave vykonávacích predpisov a všeobecne použiteľných právne záväzných normatívnych nástrojov.

**Právo na prístup k právnej ochrane v záležitostiach životného prostredia** je konkretizované v článku 9 Dohovoru. V článku 9 ods. 1 vynútenie porušeného práva na informácie o životnom prostredí pred súdom alebo iným nezávislým a nestranným orgánom zriadeným podľa zákona. Podľa článku 9 ods. 2 majú členovia verejnosti právo napadať vecne a procedurálne zákonnosť akýchkoľvek rozhodnutí, aktov alebo opomenutí štátnych orgánov vo veciach porušenia práva na informácie. Podľa článku 9 ods. 3 členovia verejnosti mali prístup k správnym a súdnym konaniam, aby mohli vznášať námietky proti konaniam, aktom alebo opomenutiam zo strany súkromných osôb alebo štátnych orgánov, ktoré sú v rozpore s ustanoveniami ich vnútroštátneho práva týkajúceho sa životného prostredia.

Kontrolné mechanizmy dohovoru sú vytvárané v duchu článkov 10 ods.2, 12, 14 a 15. Článok 10 ods. 2 v prvej vete zakotvuje „...Strany budú na svojich stretnutiach uskutočňovať priebežné hodnotenie napĺňania tohto dohovoru na základe pravidelných správ Strán...“. Ide tu o **spravodajskú procedúru** podobnú spravodajským procedúram ľudsko-právnych dohovorov OSN. Článok 12 vytvára osobitný orgán Aarhuského dohovoru *Sekretariát*. Článok 14 vytvára ďalší osobitný medzinárodný orgán Aarhuského dohovoru - *Stretnutie strán*.

Článok 15 ďalej zakotvuje, že „...Na stretnutí strán sa na základe súhlasnej vôle všetkých Strán vytvoria **nepovinné mechanizmy pre posúdenie súladu s ustanoveniami tohto dohovoru**, ktoré majú nekonfrontačný, mimosúdny a konzultačný charakter. Tieto mechanizmy musia umožniť primeranú účasť verejnosti a môžu tiež zahŕňať možnosť posúdiť stanoviská členov verejnosti k záležitostiam týkajúcim sa tohto dohovoru.“ Uvedené mechanizmy boli v priebehu času vytvorené a ide vo svojej podstate o **procedúry veľmi podobné procedúram individuálnych sťažností a medzištátnych sťažností** typickým pre ľudsko-právne mechanizmy OSN.

Uvedené procedúry sa realizujú pred viacerými orgánmi. Z hľadiska aplikácie uvedených kontrolných mechanizmov je zrejme najvýznamnejší tzv. Výbor pre súlad (angl. Compliance Committee) vytvorený na základe **Rozhodnutia č. 1/7 (2002) o preskúvaní súladu** stretnutia strán. Tento výbor je nazývaný aj ako Aarhuský výbor (angl. Aarhus Committee) Mechanizmus tohto výboru je možné spustiť, podaním jednej zmluvnej strany ohľadom

dodržiavania dohovoru inou zmluvnou stranou, podaním zmluvnej strany týkajúcim sa dodržiavania dohovoru z jeho strany, odkazom sekretariátu zasadnutia zmluvných strán Výboru, oznámeniami verejnosti ohľadom dodržiavania dohovoru štátom. Navyše výbor pre súlad môže skúmať dodržiavanie dohovoru z vlastnej iniciatívy, robiť odporúčania, pripravovať správy o dodržiavaní dohovoru na požiadanie stretnutia strán a monitorovať, posúdiť a napomáhať implementácii požiadaviek na spravodajskú procedúru zo strany štátov podľa článku 10 ods.2. Detaily ohľadom realizácie spravodajskej procedúry boli rozpracované v rámci **Rozhodnutia č.1/8 (2002) o spravodajských požiadavkách** stretnutia strán. V rámci tejto procedúry má okrem Výboru pre súlad významnú úlohu Sekretariát.

Všetky uvedené procedúry sa v praxi aplikujú. V rámci **spravodajskej procedúry** Slovenská republika podala **Prvá národná správa o implementácii Aarhuského dohovoru za Slovenskú republiku** bola pripravená v roku 2008 k 3. zasadnutiu zmluvných strán Dohovoru (Riga, Lotyšsko). **Druhá národná správa o implementácii Aarhuského dohovoru za Slovenskú republiku** bola pripravená v roku 2011 k 4. zasadnutiu zmluvných strán Dohovoru (Kišiňov, Moldavsko). **Tretia národná implementačná správa** bola predložená na 5. zasadnutí zmluvných strán Dohovoru, ktoré sa konalo v Maastrichte roku 2014. **Štvrtá národná implementačná správa Aarhuského dohovoru** bola predložená na 6. zasadnutí zmluvných strán Aarhuského dohovoru v Budve (Čierna Hora) v roku 2017. Správy sú smerované Sekretariátu, ktorý ich posúdi a pripraví syntetickú správu, kde zhodnotí pokrok daného štátu a identifikuje významné trendy, výzvy a načrtne riešenia problémov. Úroveň správ z hľadiska dodržiavania predpísaných požiadaviek monitoruje Výbor pre súlad (Aarhuský výbor).<sup>181</sup>

V rámci **procedúry oznámení od verejnosti** Výbor pre súlad, o.i. riešil, resp. rieši dve oznámenia proti Slovenskej republike. Prvým bolo Oznámenie **ACCC/C/2009/41**. Toto oznámenie podal proti SR Dr. Klaus Kastenhofer riaditeľ mimovládnej organizácie GLOBAL 2000/Friends of the Earth Austria pričom namietal, že SR porušilo článok 6 ods. 1, 4, 10 a článok 9 ods.2, 3 a 4.v súvislosti s nedostatočnou účasťou verejnosti na rozhodovacom procese o povolení výstavby dvoch nových jadrových reaktorov v Mochovciach. Aarhuský výbor prijal vo veci zistenia a odporúčania 17. decembra 2010. Konštatoval, že zmluvná strana zlyhala pri zabezpečení včasnej a účinnej účasti verejnosti na rozhodovaní v kontexte rozhodnutí Úradu jadrového dozoru (ÚJD) z rokov 2008 č. 246/2008, č. 266/2008 a č.267/2008 zo 14. augusta 2008 vo vzťahu k jadrovej elektrárni Mochovce. Týmto dotyčná zmluvná strana podľa Aarhuského výboru nedodržala s články 6 ods. 4 a 6 ods.10 Arhuského dohovoru. Druhé súvisiace oznámenie podal rovnaký subjekt ako v predchádzajúcom prípade spolu s dvoma slovenskými mimovládnymi organizáciami Greenpeace Slovensko a Via Iuris. V tomto oznámení sťažovatelia uvádzajú, že SR porušila články 9 ods.2,3,4 v súvislosti so skutočnosťou, že neumožnila mimovládnym organizáciám zúčastniť sa na povoloňacom procese pre dostavbu blokov III a IV jadrovej elektrárne Mochovce a vzniesť prípadné námietky ako aj článok 6 ods. 2 (d)(vi) tým že zmenou legislatívy v oblasti jadrovej energetiky obmedzila prístup k informáciám v tejto oblasti. Toto oznámenie je v štádiu riešenia.

Novým momentom v rámci vývoja Aarhuského dohovoru bolo prijatie **Protokolu o registroch únikov a prenosov znečisťujúcich látok** (2003 – ďalej Protokol). Cieľom Protokolu podľa článku 1 je skvalitniť prístup verejnosti k informáciám vytvorením koherentných, integrovaných celoštátnych registrov únikov a prenosov znečisťujúcich látok v

---

<sup>181</sup> Texty týchto správ pozri na webstránke Ministerstva životného prostredia Slovenskej republiky <http://www.minzp.sk/eu/medzinarodne-dohovory/aarhusky-dohovor/>

súlade s ustanoveniami tohto protokolu, ktoré by mohli uľahčiť účasť verejnosti na rozhodovaní o záležitostiach životného prostredia a prispieť k prevencii a znižovaniu znečisťovania životného prostredia. Mechanizmy kontroly dodržiavanie tohto protokolu zhrňajú aj vytvorenie ďalšieho osobitného Výboru pre súlad (angl. Compliance Committee) s veľmi podobnými právomocami ako má Aarhuský výbor vrátane procedúry oznámení od verejnosti či zmluvných strán. Tento výbor pri svojej činnosti môže spolupracovať s Aarhuským výborom či inými orgánmi vytvorenými v duchu Aarhuského dohovoru. V rámci spravodajskej procedúry už Slovenská republika predložila dve implementačné správy na zasadnutí zmluvných strán v Maastrichte v roku 2014 a v Budve v roku 2017.<sup>182</sup>

Vo veľmi krátkom časovom odstupe a takmer súbežne so zakotvením procesných environmentálnych práv v nezáväzných dokumentoch dochádza k ich postupnému zakotvovaniu v záväzných univerzálnych medzinárodných dohovoroch, ale i v regionálnych dohovoroch.<sup>183</sup> Z univerzálnych dohovorov sú procesné environmentálne práva (právo na informácie o životnom prostredí i právo na účasť verejnosti v rozhodovaní o otázkach životného prostredia) sú obsiahnuté, napr. **Dohovore o ochrane a využívaní hraničných vodných tokov a medzinárodných jazier** (1992) či **Dohovore o perzistentných organických látkach** (2001). Z mimoeurópskych regionálnych dokumentov je možné spomenúť, napr. **Severoamerickú dohodu o spolupráci v oblasti životného prostredia** (1993),<sup>184</sup> ktorá zakotvuje v článku 2 ods. 1 právo na informácie o životnom prostredí.

Ochrana procesných environmentálnych práv v medzinárodnom práve je, rovnako ako v prípade hmotného práva na životné prostredie, doplnená **možnosťami nepriamej ochrany** prostredníctvom ľudských práv zakotvených existujúcich ľudsko-právnych dohovoroch OSN i niektorých mimoeurópskych ľudsko-právnych dohovoroch prostredníctvom **práva na informácie** či **práva na spravodlivý súdny proces**.

V rámci **práva Európskej únie** je možné procesné environmentálne práva nájsť v celom rade smerníc. Najvýznamnejšie sú zrejme procesné environmentálne práva zakotvené v **Smernici 2003/4/ES o verejnom prístupe k informáciám o životnom prostredí a zrušení smernice 90/313/EHS a v Smernici 2003/35/ES o verejnej účasti vo vzťahu k vytváraniu určitých plánov a programov týkajúcich sa životného prostredia a zmene smerníc 85/337/EHS a 96/61/ES ohľadom účasti verejnosti a prístupu k spravodlivosti**, ktoré boli prijaté priamo na vykonanie Aarhuského dohovoru. Tento prístup EÚ môže významne prispieť k efektívnemu vykonávaniu Aarhuského dohovoru v praxi. Procesné environmentálne práva podľa uvedených i ďalších smerníc už boli namietané i pre Súdny dvorom Európskej únie. Veľký význam má i **Nariadenie 1367/2006/EC o aplikácii Aarhuského dohovoru o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovaní a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia v rámci inštitúcií a orgánov spoločenstva**. Toto nariadenie sa týka všetkých troch pilierov – práv zakotvených Aarhuskom dohovore. Vytvára priestor pre aplikáciu všetkých troch environmentálnych práv v rámci všetkých inštitúcií a orgánov Spoločenstva a stanovuje podmienky ich aplikácie. Samotný Aarhuský dohovor bol schválený v mene Európskeho spoločenstva rozhodnutím Rady 2005/370/ES zo 17. februára

<sup>182</sup> Texty týchto správ pozri na webstránke Ministerstva životného prostredia Slovenskej republiky <http://www.minzp.sk/eu/medzinarodne-dohovory/aarhusky-dohovor/>

<sup>183</sup> Komplexný prehľad medzinárodných dohovorov obsahujúcich procesné environmentálne práva pozri v diele KISS, A. Le droit à l'environnement en tant que moyen d'assurer la mise en oeuvre de traités internationaux, In: ŠTURMA, P. et al.: *Implementation and Enforcement of International Environmental Law*. Univerzita Karlova, Praha 2002, s. 38-45. ISBN 80-85889-45-5.

<sup>184</sup> *North American Agreement on Environmental Cooperation (1993)*. Ide o trojstrannú zmluvu medzi USA, Kanadou a Mexikom. Text tejto zmluvy pozri na webstránke [www.cec.org/about-us/NAAEC](http://www.cec.org/about-us/NAAEC)

2005<sup>185</sup> V kontexte tohto rozhodnutia sa vyskytol i zaujímavý judikát Súdneho dvora EÚ C-240/09 ktorého predmetom bol návrh na začatie **prejudiciálneho konania podľa článku 234 ES**, podaný na základe rozhodnutia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 22. júna 2009 a doručený Súdnemu dvoru 3. júla 2009, ktorý súvisel s konaním: **Lesochranárske zoskupenie VLK proti Ministerstvu životného prostredia Slovenskej republiky**.

Návrh na začatie prejudiciálneho konania bol podaný vo **veci výkladu článku 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru**. Tento návrh bol podaný v rámci sporu medzi Lesoochranárskym zoskupením VLK (ďalej len „zoskupenie VLK“), združením založeným podľa slovenského práva, ktorého cieľom je ochrana životného prostredia, a Ministerstvom životného prostredia Slovenskej republiky (ďalej len „Ministerstvo životného prostredia“), týkajúceho sa žiadosti zoskupenia VLK o priznanie postavenia „účastníka konania“ v správnom konaní o priznanie výnimiek z ochrany takých druhov ako medveď hnedý, o vstup do chránených území alebo o použitie chemických prípravkov v týchto lokalitách.

Súdny dvor vo veci rozhodol, že článok 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru nemá priamy účinok v práve Únie. Prináleží však **vnútroštátnemu súdu, aby poskytol taký výklad procesného práva týkajúceho sa podmienok, ktoré je potrebné splniť na podanie správneho opravného prostriedku alebo žaloby, ktorý bude v čo najväčšej možnej miere v súlade tak s cieľmi článku 9 ods. 3 tohto dohovoru, ako aj s cieľom účinnej súdnej ochrany práv poskytovaných právom Únie**, aby mohla organizácia na ochranu životného prostredia, akou je Lesoochranárske zoskupenie VLK, napadnúť na súde rozhodnutie prijaté v rámci správneho konania, ktoré by mohlo byť v rozpore s právom Únie v oblasti životného prostredia. Toto rozhodnutie požaduje priznať verejnosti a environmentálnym zoskupeniam čo najširší rozsah práva v postupoch verejnej správy, v ktorých rozhoduje o zámeroch rôznych činností. Súd v kontexte tohto prípadu posúdil aj záväzky vyplývajúce zo sekundárneho práva, ktoré prevzalo ustanovenia Aarhuského dohovoru a rozhodol že vnútroštátne sudy majú poskytovať súdnu ochranu v oblasti práva životného prostredia EÚ, aby dosahovali účel čl. 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru.<sup>186</sup>

Procesné environmentálne práva sú zakotvené i v celom rade ďalších sekundárnych noriem práva EÚ. **Smernica 85/337/EHS, ktorej hlavným cieľom je zaviesť používanie systému posudzovania vplyvov na životné prostredie rôznych verejných a súkromných projektov a činností vo všetkých členských štátoch a vytvoriť jednotné kritériá pre posudzovanie vplyvu týchto projektov**,<sup>187</sup> zakotvuje povinnosť členským štátom zaistiť, aby žiadosti o schválenie, určenie predmetu posudzovania a dokumentácia boli sprístupnené verejnosti v primeranej dobe, aby s verejnosť mala príležitosť vyjadriť pred tým ako bude súhlas udelený. Verejnosť teda má v tejto súvislosti právo na účasť na rozhodovaní o otázkach životného prostredia.<sup>188</sup> **Smernicou 2008/1/ES o celkovej prevencii a kontrole znečistenia**.<sup>189</sup> zakotvuje právo verejnosti na účasť na rozhodovaní o otázkach životného

<sup>185</sup> Council Decision of 17 February 2005 on the conclusion, on behalf of the European Community, of the Convention on access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters. Ú. v. EÚ L 124, 17.5.2005.

<sup>186</sup> Bližšie pozri MASLEN, M. *Verejná správa a právo na životné prostredie*. Praha: Leges, 2016. s.81-82. ISBN 978-80-7502-198-4.

<sup>187</sup> Council Directive 85/337/EEC on the assessment of the effect of certain public and private projects on the environment, as amended, Ú. v. 1985 L 175/40

<sup>188</sup> Bližšie pozri dielo KRUŽÍKOVÁ, E.; ADAMOVIČ, E.; KOMÁREK, J. *Právo životního prostředí Evropských společenství*. Praha: Linde, 2003. s.54. ISBN 80-7201-430-7.

<sup>189</sup> Directive [2008/1/EC](#) of the European Parliament and of the Council of 15 January 2008 concerning integrated pollution prevention and control.

prostredia i právo na informácie o životnom prostredí v súvislosti so žiadosťami o povolenie nových zariadení alebo podstatných zmien prevádzky podnikateľských subjektov, ktoré môžu zvýšiť úroveň znečistenia životného prostredia.<sup>190</sup> **Smernica 84/360/EHS o boji proti znečisťovaniu ovzdušia priemyselnými podnikmi, v znení neskorších predpisov**<sup>191</sup> stanovuje potrebu vydávania povolení pre činnosť určitých podnikov vypúšťajúcich do ovzdušia znečisťujúce látky a zakotvuje záväzok členských štátov zabezpečiť aby žiadosti o takéto povolenia a konečné rozhodnutia príslušných orgánov boli sprístupnené verejnosti v súlade s vnútroštátnymi predpismi. Nadväzujúca **Smernica 89/369/EHS o predchádzaní znečistenia ovzdušia z nových spaľovní**,<sup>192</sup> zakotvuje záväzok členských štátov sprístupniť informácie požadované predchádzajúcou smernicou a výsledky kontrol uskutočňovaných na základe tejto smernice. **Smernica 89/429/EHS o znižovaní znečistenia ovzdušia existujúcimi komunálnymi spaľovňami odpadov**,<sup>193</sup> zakotvuje záväzok informovať verejnosť o požiadavkách vzťahujúcich sa na existujúce spaľovne a o výsledkoch uskutočňovaných kontrol. **Smernica 96/62/ES o hodnotení a riadení kvality vonkajšieho ovzdušia**<sup>194</sup> stanovuje záväzok členských štátov informovať verejnosť o programoch spracovaných pre zóny a aglomerácie, kde úroveň znečisťujúcich látok presahuje určité limity, a o prekročení výstražných prahových hodnôt. **Smernica 2000/60/ES Európskeho parlamentu a Rady z 23. októbra 2000, ktorou sa stanovuje rámec pôsobnosti pre opatrenia spoločenstva v oblasti vodnej politiky**,<sup>195</sup> ktorá zakotvuje právo na účasť verejnosti na rozhodovaní vo veciach životného prostredia v oblasti vodnej politiky alebo V **Smernici 2001/42/ES Európskeho parlamentu a Rady z 27. júna 2001 o posudzovaní účinkov určitých plánov a programov na životné prostredie**,<sup>196</sup> je zakotvené právo na účasť verejnosti na rozhodovaní vo veciach životného prostredia v oblasti posudzovania určitých plánov a programov, ktoré majú pravdepodobne významné účinky na životné prostredie.

Procesné environmentálne práva zakotvené v normách práva EÚ je možné chrániť v rámci rôznych druhov konaní pred Súdnyim dvorom Európskej únie. Ilustráciu prístupu Súdneho dvora Európskej únie napr. k problematike práva na prístup k informáciám o životnom prostredí je osobitne zaujímavý prípad **Commune de Sausheim v. Pierre Azelvandre** (2009)<sup>197</sup> v kontexte **Smernice 2003/4/ES o verejnom prístupe k informáciám o životnom prostredí a zrušení smernice 90/313/EHS**. V tomto prípade sa francúzsky občan pán Azelvandre chcel dozvedieť informáciu o umiestnení testov geneticky modifikovaných organizmov, ktoré boli uskutočňované na základe **Smernice 2001/18/ES o zámernom vypúšťaní geneticky modifikovaných organizmov do životného prostredia a o zrušení**

---

<sup>190</sup> Bližšie pozri dielo KRUŽÍKOVÁ,E.;ADAMOVÁ,E.;KOMÁREK,J. *Právo životného prostredia Evropských spoločenstiev*. Praha: Linde, 2003. s.84. ISBN 80-7201-430-7.

<sup>191</sup> Council Directive 84/360/EEC on the combating of air pollution from industrial plants, as amended, OJ 1984 L 188/20

<sup>192</sup> Council Directive 89/369/EEC on the prevention of air pollution from new municipal waste incineration plants, OJ 1989 L 163/32

<sup>193</sup> Council Directive 89/429/EEC on the reduction of air pollution from existing municipal waste-incineration plants, OJ 1989 L 2003/50

<sup>194</sup> Council Directive 96/62/EC on ambient air quality assessment and management, OJ 1996 L 296/55

<sup>195</sup> Directive 2000/60/EC of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy, OJ L 327, 22/12/2000 s. 0001 – 0073

<sup>196</sup> Directive 2001/42/EC of 27 June 2001 on the assessment of certain plans and programmes on the environment, OJ L 197, 21/07/2001 s. 0030 – 0037.

<sup>197</sup> *Commune de Sausheim v. Pierre Azelvandre*, Judgment of the Court of Justice in Case C-552/07, 17 February 2009

**Smernice 90/220/EEC.**<sup>198</sup> Po tom, čo mu bolo poskytnutie informácie zamietnuté Starostom obce Sausheim, postúpil vec na francúzskemu správne súdne rozhodnutie. V rámci konania vo veci sa francúzska Štátna rada obrátila na Súdny dvor Európskej únie s otázkou (podľa článku 234 zmluvy o založení Európskeho spoločenstva, v súčasnosti článku 267 Zmluvy o fungovaní Európskej únie), či je možné aby štátny orgán zatajil informáciu o umiestnení pozemkov, kde sa konajú uvedené pokusy z dôvodu ochrany verejného poriadku a iných záujmov chránených právom. Súdny dvor vo veci dospel k názoru, že táto informácia nemôže byť utajená vzhľadom na skutočnosť, že ide o informáciu, ktorá sa týka odhadu rizika v oblasti životného prostredia. Súdny dvor ďalej s odkazom na smernicu 2003/4/ES uviedol, že štát sa nemôže dovoliavať výnimky ustanovenej smernicami ohľadom slobody prístupu k informáciám o životnom prostredí pokiaľ majú byť prístupné verejnosti.

Ako už bolo skôr spomenuté, ochrana procesných environmentálnych práv môže byť zabezpečená i **nepriamo** prostredníctvom iných všeobecne uznávaných a vynútiteľných procesných práv zakotvených v medzinárodných dohovoroch o ľudských právach. Podobne ako v prípade nepriamej ochrany hmotného práva na životné prostredie najrozsiahlejšiu judikatúru v tejto oblasti vyvinul Európsky súd pre ľudské práva. Ide najmä o právo na spravodlivý súdny proces resp. s ním súvisiace práva tak ako sú zakotvené napr. v článku 6, využiteľné a právo na efektívny opravný prostriedok tak ako je zakotvené v článku 13, využiteľné pre účely nepriamej ochrany procesného environmentálneho práva na správne a súdne prostriedky nápravy vo veciach životného prostredia tak ako sú zakotvené v **Európskom dohovore o ochrane ľudských práv a základných slobôd** (1950). Využiteľné je tiež procesné právo na informácie tak ako je zakotvené v článku 10 Európskeho dohovoru, ktoré jednoznačne umožňuje nepriamu ochranu procesného environmentálneho práva na prístup k informáciám o životnom prostredí. Európsky súd pre ľudské práva vyvinul v tejto oblasti taktiež relatívne bohatú judikatúru. Z viacerých sťažností vo vzťahu k čl.6 ods.1 uspeli sťažovatelia vo veci **Zander proti Švédsku (č. 14282/1988)**, v prípade **Zimmerman a Steiner proti Švajčiarsku (č.837/1979)** alebo v prípade **Taskin a ostatní proti Turecku (č. 46177/1979)**.

### **3. Právo na vodu a jeho zakotvenie v medzinárodnom práve a bezpečné hygienické podmienky prostredia**

K zakotveniu **ľudského práva na vodu** v medzinárodnom práve došlo primárne prostredníctvom celého radu medzinárodných zmlúv spadajúcich do rámca medzinárodného práva ľudských práv. Medzi medzinárodné zmluvy, ktoré výslovne zakotvujú ľudské právo na vodu patria **Dohovor o odstránení všetkých foriem diskriminácie žien** z roku 1979 (čl. 14 ods. 2), **Dohovor o právach dieťaťa** z roku 1989 (čl. 24) a **Dohovor o právach osôb so zdravotným postihnutím** z roku 2006 (čl. 28).

Článok 14 ods 2 pís. h **Dohovoru o odstránení všetkých foriem diskriminácie žien** zakotvuje: „*Štáty, zmluvné strany, prijímú všetky príslušné opatrenia na odstránenie diskriminácie žien vo vidieckych oblastiach s cieľom zabezpečiť im, na základe rovnoprávnosti mužov a žien, účasť na rozvoji vidieka a na prospechu z neho a najmä týmto ženám zabezpečia právo:... h) mať primerané životné podmienky, najmä pokiaľ ide o bývanie, sanitárne zariadenia, dodávky elektriny a vody, dopravu a spoje.*“

---

<sup>198</sup> Directive 2001/18/EC of the European Parliament and of the Council of 12 March 2001 on the deliberate release into the environment of genetically modified organisms and repealing Council Directive 90/220/EEC (OJ 2001 L 106, p. 1)

Článok 24 ods. 1 a 2 **Dohovoru o právach dieťaťa** zakotvuje:

1. Štáty, ktoré sú zmluvnou stranou Dohovoru, uznávajú právo dieťaťa na dosiahnutie najvyššie dosiahnuteľnej úrovne zdravotného stavu a na využívanie liečebných a rehabilitačných zariadení. Štáty, ktoré sú zmluvnou stranou Dohovoru, sa usilujú o zabezpečenie toho, aby žiadne dieťa nebolo pozbavené svojho práva na prístup k takým zdravotníckym službám.

2. Štáty, ktoré sú zmluvnou stranou Dohovoru, sledujú plné uskutočňovanie tohto práva a najmä robia potrebné opatrenia:... c) na potieranie chorôb a podvýživy tiež v rámci základnej lekárskej starostlivosti, okrem iného tiež využívaním ľahko dostupnej technológie a poskytovaním dostatočne výživnej stravy a čistej **pitnej vody**, pričom sa berie ohľad na nebezpečenstvá a riziká znečistenia životného prostredia

Článok 28 ods.1 a 2 **Dohovoru o právach osôb so zdravotným postihnutím** zakotvuje:

„1. Zmluvné strany uznávajú právo osôb so zdravotným postihnutím na primeranú životnú úroveň pre ne aj pre ich rodiny vrátane dostatočnej výživy, oblečenia a ubytovania a na ustavičné zlepšovanie životných podmienok a podniknú príslušné kroky, ktorými zaručia a presadia uplatňovanie tohto práva bez diskriminácie na základe zdravotného postihnutia.

2. Zmluvné strany uznávajú právo osôb so zdravotným postihnutím na sociálnu ochranu a na využívanie tohto práva bez diskriminácie na základe zdravotného postihnutia a podniknú príslušné kroky, ktorými zaručia a presadia uplatňovanie tohto práva vrátane týchto opatrení s cieľom: a) zabezpečiť osobám so zdravotným postihnutím rovnaký prístup k službám zásobovania obyvateľstva **čistou vodou** a zabezpečiť im prístup k vhodným a cenovo dostupným službám, pomôckam a k iným formám pomoci pre potreby súvisiace so zdravotným postihnutím;“

Ďalšie medzinárodné zmluvy uznávajú právo na vodu implicitne. Príkladom tohto spôsobu uznania práva na vodu je napríklad na **Medzinárodný pakt o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach** (1976) v kontexte širšieho výkladu jeho článkov 11 a 12 v duchu **Všeobecného komentára č. 15 k uplatňovaniu čl. 11 a 12 Medzinárodného paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach** ďalej ako („Všeobecný komentár č. 15“). Tento komentár prijala Hospodárska a sociálna rada OSN dňa 29. novembra 2002 na svojom 29. zasadnutí vo švajčiarskej Ženeve. V úvode tohto dokumentu Hospodárska a sociálna rada Organizácie spojených národov konštatovala, že voda je obmedzený prírodný zdroj a verejný statok zásadný pre život a zdravie. Ľudské právo na vodu je nevyhnutným predpokladom pre dôstojné vedenie života človeka. Týmto spôsobom sa tvorcovia Všeobecného komentára č. 15 snažili o prepojenie konceptu práva na vodu s ostatnými už zakotvenými ľudskými právami a slobodami, a to predovšetkým za pomoci tvrdenia, že výkon práva na vodu vytvára nevyhnutnú podmienku na výkon ostatných už zaručených práv.<sup>199</sup> Tento výklad však nie je záväzný, ale na druhej strane potvrdzuje, že prístup k vode je podmienkou realizácie práva na primeranú životnú úroveň. Zároveň je späté s právom na najvyššiu úroveň ochrany zdravia. Tieto podmienky ho predurčujú k tomu, aby bolo uznané ako ľudské právo vytvárajúce súčasť doposiaľ vytvoreného katalógu ľudských práv.

Pokiaľ ide o nezáväzné dokumenty, boli to predovšetkým rezolúcie Valného zhromaždenia Organizácie spojených národov a Rady pre ľudské práva Organizácie spojených národov, ktoré sa zaslúžili o rozvoj tohto práva v oblasti medzinárodného práva verejného. Kľúčovým

<sup>199</sup> Bližšie pozri MASLEN, M. Právna úprava starostlivosti o vody v Slovenskej republike. Praha: Leges, 2017. s. 11 a 14. ISBN 978-80-7502-193-9.

dokumentom v tomto smere je **rezolúcia č. 64/292 Valného zhromaždenia Organizácie Spojených národov** zo dňa 28. júla 2010 (ďalej ako „rezolúcia VZ OSN č. 64/292“).<sup>200</sup> Ide o dokument z oblasti medzinárodného práva životného prostredia. V bode 1. tejto rezolúcie je zakotvené: „*Valné zhromaždenie...uznáva právo na bezpečnú a čistú pitnú vodu a hygienu ako ľudské právo, ktoré je nevyhnutné pre plné užívanie života a všetkých ľudských práv;*“

Praktickú aplikáciu **ľudského práva na vodu** podporujú kontrolné procedúry uvedených dohovorov, ktoré zahŕňajú spravidla spravodajskú procedúru a procedúru individuálnych oznámení.

Na európskej úrovni Parlamentné zhromaždenie Rady Európy prijalo vo vzťahu k právu na vodu **Rezolúciu č. 1693/2009 „Voda: Strategická výzva pre Stredomorskú oblasť.“**. V jej rámci je uvedené, že „prístup k vode musí byť uznaný za základné ľudské právo, pretože je nevyhnutný pre život na zemi a je zdrojom, ktorý náleží celému ľudstvu“.<sup>201</sup> Zhromaždenie preto podľa bodu 16 odporúča členským štátom a nečlenským krajinám, a najmä krajinám stredomorskej oblasti prijať opatrenia potrebné na zabezpečenie prístupu každého človeka k vode a hygienickým zariadeniam, naliehavo podporovať nadregionálnu a cezhraničnú spoluprácu v oblasti vody, zaviesť kultúru vedomostí o vode a vzdelávanie v oblasti vody, navrhnúť politiky spolupráce podporujúce prenos technológií do tých krajín, ktoré to najviac potrebujú, najmä v oblasti odsolovania morskej vody a recyklácie odpadových vôd, rozvíjať výskumné programy vedúce k vytvoreniu európskej databázy vodných zdrojov o stave vodných zdrojov, rozvíjať príležitosti, ktoré poskytuje voda ako zdroj tepelnej a obnoviteľnej energie, vypracovať programy riadenia vodných zdrojov šetrné k životnému prostrediu, decentralizovať systémy vodného hospodárstva, aby boli zodpovednosťou miestnych a regionálnych orgánov, a poskytnúť týmto orgánom potrebné právne právomoci a finančné zdroje, zriadiť centrá poskytujúce školenie v odvetviach vodného hospodárstva a vodného hospodárstva, informovať a zapájať verejnosť, najmä mladú generáciu, tým, že im vnesie zmysel pre zodpovednosť za vodné zdroje. Podľa bodu 17 odporúčania Zhromaždenie tiež odporúča Kongresu miestnych a regionálnych orgánov Rady Európy požiadať miestne a regionálne orgány, aby vykonali presné hodnotenie potrieb vody v obciach a regiónoch a pripravili opatrenia na vypracovanie príručky osvedčených postupov v tejto oblasti, podporiť twinningové dohody alebo dohody o spolupráci medzi miestnymi orgánmi ako prostriedok na zintenzívnenie výmeny a zdieľania poznatkov týkajúcich sa vody a podniknúť kroky na všeobecnejšie sprístupnenie techník sanitácie vody.

Možná je i využitie regionálnych dohovorov a mechanizmov ochrany tohto práva vrátane možnosti súdnej ochrany v kontexte procedúr individuálnych sťažností v európskom priestore (mechanizmy Rady Európy) i v mimoeurópskom priestore.<sup>202</sup> Takáto možnosť ochrany je daná spravidla širším výkladom existujúcich ľudských práv zakotvených v jednotlivých dohovoroch podobne ako je to v prípade ľudského práva na životné prostredie či procesných environmentálnych práv.

---

<sup>200</sup> MASLEN, M. Právna úprava starostlivosti o vody v Slovenskej republike. Praha: Leges, 2017. s. 10. ISBN 978-80-7502-193-9.

<sup>201</sup> *Resolution 1693 (2009) Water: a strategic challenge for the Mediterranean Basin, adopted by the Assembly on 2 October 2009.*

<sup>202</sup> Bližšie pozri BOUSSARD, H. DELOGE, V. VAN DE LANDE, L. NEUMEYER, H. *The Human Rights to Water and Sanitation in Courts Worldwide. A Selection of National, Regional and International Case Law.* Geneva: WaterLex, 2014. 239s. ISBN: 978-2-940526-00-0.



Viacero prípadov týkajúcich sa práva na vodu riešil, napr. **Európsky súd pre ľudské práva** v nadväznosti na individuálne sťažnosti jednotlivcov smerujúcich proti porušeniu **Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd** (1950). V prípade **Dubetska a iní proti Ukrajine** (2011)<sup>203</sup> podala sťažnosť Ganna Dubetska a desať ďalších ukrajinských štátnych príslušníkov, obyvateľov obce Vilshyna, v regióne Lvov. Sťažnosť smerovala proti aktivitám Štátnej uhoľnej bane, ktorá začala svoju činnosť v roku 1960 v blízkosti ich domov, ktorá umiestňovala odpad z ťažby bola asi 100 metrov od ich rodinných domov. V roku 1979 štát ďalej otvoril továreň na spracovanie uhlia, ktorá následne vyrobila 60-metrovú hromadu odpadu vo forme haldy asi 430 metrov od rodinného domu Dubetských a 420 metrov z rodinného domu ostatných obyvateľov. Viacero štúdií od vládnych a mimovládnych subjektov zistilo, že činnosť spoločnosti, baňa a továreň mali nepriaznivé účinky na životné prostredie. Tieto zahŕňali najmä záplavy, znečistenie podzemných vôd vzduchu a pôdy. Zistila sa i kontaminácia studne ortuťou a kadmium s tým, že ľudia žijúci v okolí prostredí boli vystavení vyššiemu riziku rakoviny a rakoviny respiračných a obličkových ochorení.

Žiadatelia tvrdili, že došlo k porušeniu článku 8 Európskeho dohovoru o ľudských právach o práve na rešpektovanie súkromného a rodinného života že štát ich neochránil pred "nadmerným znečistením" spôsobeným dvomi verejnými priemyselnými zariadeniami. Tvrdili že ich domy utrpeli škody spôsobené poklesom pôdy ťažobnou činnosťou. Ďalej tvrdili, že trpia "nedostatkom pitnej vody" a chronickými zdravotnými problémami. ESLP rozhodol, že bolo porušené právo žalobcov na rešpektovanie súkromného a rodinného života v zmysle článku 8 dohovoru. Žalovanému štátu nariadil zaplatiť 32 000 eur prvej žalobkyni a ostatným žalobcov sumu vo výške 33 000 eur za nemajetkovú ujmu.

Práva na vodu sa týkal i už spomínaný prípad veci **Zander proti Švédsku (č. 14282/1988)**. vo Sťažovatelia uspeli vo vzťahu k porušeniu čl. 6 ods.1 (**právo na spravodlivý súdny proces resp. s ním súvisiace práva**), kde namietali nemožnosť majiteľov pozemkov podať odvolanie proti rozhodnutiu štátneho orgánu, ktoré obmedzilo možnosť využívať studne majiteľov na pitné účely. ESLP konštatoval, že v danej súvislosti došlo k porušeniu práva na spravodlivý proces podľa článku 6 ods. 1 Európskeho dohovoru o ľudských právach.

V rámci tohto prípadu sa preukázala možnosť **nepriamej ochrany práva na vodu** prostredníctvom **práva na rešpektovanie súkromného a rodinného života** podobne ako je to v prípade práva na životné prostredie.

K ochrane týchto práv prispievajú i samotné normy medzinárodného práva životného prostredia chrániace jednotlivé zložky životného prostredia.

### **3. Právo na bezpečné hygienické podmienky prostredia a jeho zakotvenie v medzinárodnom práve**

Hore uvedená rezolúcia VZ OSN č. 64/292 v roku 2010 výslovne uznala, že s právom na vodu úzko súvisí aj **ľudské právo na bezpečné hygienické podmienky prostredia**. Ako už bolo uvedené V bode 1. tejto rezolúcie je zakotvené: „*Valné zhromaždenie...uznáva právo na bezpečnú a čistú pitnú vodu a hygienu ako ľudské právo, ktoré je nevyhnutné pre plné užívanie života a všetkých ľudských práv;*“ Organizácia spojených národov a jej orgány ho však zároveň považujú za samostatne existujúce právo. Aj preto sa následná diskusia orgánov

<sup>203</sup> Application No. 30499/03, ECH, 10. February 2011

OSN vzťahuje na obe spomenuté práva a ich rozvoj na poli medzinárodného práva verejného. Právo na bezpečné hygienické podmienky prostredia sa v anglickom origináli označuje ako „*sanitation*“. Doslovný preklad tohto pojmu znamená v slovenskom jazyku pojem „*sanitácia*“. Veda vysvetľuje sanitáciu ako činnosť, ktorou sa vytvárajú a zabezpečujú bezchybné hygienické podmienky prostredia. Zahŕňa nasledujúcu činnosť – **dekontamináciu, dezinfekciu, deratizáciu a dezinfekciu**. Jej cieľom je zamedziť kontaminácii potravín a pokrmov, rozmnoženiu nežiadúcich mikroorganizmov vo zvyškoch potravín a zamoreniu prostredia mikroorganizmami a škodcami.<sup>204</sup>

**Ludské právo na bezpečné hygienické podmienky prostredia** rezonuje i v kontexte širšieho výkladu článkov 11 a 12 **Medzinárodného paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach** (1966). Čl. 11 Medzinárodného paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach uvádza, že „*1. Štáty, zmluvné strany paktu, uznávajú právo každého jednotlivca na primeranú životnú úroveň pre neho a jeho rodinu, zahrňujúce dostatočnú výživu, šatstvo, byt, a na neustále zlepšovanie životných podmienok.*

Podľa čl. 12 Medzinárodného paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach „*1. Štáty, zmluvné strany paktu, uznávajú právo každého na dosiahnutie najvyššej dosažiteľnej úrovne fyzického a duševného zdravia. ...*“

I spomínaný článok 14 ods. 2 pís. h **Dohovoru o odstránení všetkých foriem diskriminácie žien** indikuje toto právo spolu s právom na vodu: „*Štáty, zmluvné strany, prijímú všetky príslušné opatrenia na odstránenie diskriminácie žien vo vidieckych oblastiach s cieľom zabezpečiť im, na základe rovnoprávnosti mužov a žien, účasť na rozvoji vidieka a na prospechu z neho a najmä týmto ženám zabezpečia právo:...* h) **mať primerané životné podmienky**, najmä pokiaľ ide o bývanie, **sanitárne zariadenia**, **dodávky elektriny a vody, dopravu a spoje.**“

Podobne článok 24 ods. 1 a 2 **Dohovoru o právach dieťaťa** zakotvuje:

„*1. Štáty, ktoré sú zmluvnou stranou Dohovoru, uznávajú právo dieťaťa na dosiahnutie najvyššie dosiahnuteľnej úrovne zdravotného stavu a na využívanie liečebných a rehabilitačných zariadení. Štáty, ktoré sú zmluvnou stranou Dohovoru, sa usilujú o zabezpečenie toho, aby žiadne dieťa nebolo pozbavené svojho práva na prístup k takým zdravotníckym službám.*

*2. Štáty, ktoré sú zmluvnou stranou Dohovoru, sledujú plné uskutočňovanie tohto práva a najmä robia potrebné opatrenia:...*

*e) na zabezpečenie toho, aby všetky zložky spoločnosti, najmä rodičia a deti, boli informované o zdraví a výžive detí, prednostiach kojenia, hygiene, sanitárnych podmienkach prostredia detí aj o predchádzaní nešťastným prípadom, a aby mali prístup k vzdelaniu a boli podporované pri využívaní týchto základných znalostí;“*

Článok 28 ods.1 **Dohovoru o právach osôb so zdravotným postihnutím v tejto súvislosti** zakotvuje:

„*1. Zmluvné strany uznávajú právo osôb so zdravotným postihnutím na primeranú životnú úroveň pre ne aj pre ich rodiny vrátane dostatočnej výživy, oblečenia a ubytovania a na ustavičné zlepšovanie životných podmienok a podniknú príslušné kroky, ktorými zaručia a presadia uplatňovanie tohto práva bez diskriminácie na základe zdravotného postihnutia.*

<sup>204</sup> Bližšie pozri MASLEN, M. *Právna úprava starostlivosti o vody v Slovenskej republike*. Praha: Leges, 2017. s. 10-11. ISBN 978-80-7502-193-9.

Praktickú aplikáciu **Ľudského práva na bezpečné hygienické podmienky prostredia**, podobne ako v prípade súbežne zakotveného a už komentovaného práva na vodu, podporujú kontrolné procedúry uvedených dohovorov, ktoré zahŕňajú spravidla spravodajskú procedúru a procedúru individuálnych oznámení.

Možná je i využitie regionálnych dohovorov a mechanizmov ochrany tohto práva vrátane možností súdnej ochrany v kontexte procedúr individuálnych sťažností v európskom priestore (mechanizmy Rady Európy) i v mimoeurópskom priestore.<sup>205</sup> Takáto možnosť ochrany je daná spravidla širším výkladom existujúcich ľudských práv zakotvených v jednotlivých dohovoroch podobne ako je to v prípade ľudského práva na životné prostredie či procesných environmentálnych práv.

Určitý počet prípadov týkajúcich sa práva na bezpečné hygienické podmienky prostredia riešil, napr. **Európsky súd pre ľudské práva** v nadväznosti na individuálne sťažnosti jednotlivcov smerujúcich proti porušeniu **Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd** (1950, EDLP). V prípade **Riad a Idiab proti Belgicku** (2008)<sup>206</sup> podali sťažnosť ESĽP dvaja žiadatelia o azyl pochádzajúci z Libanonu. Sťažovateľom Mohamadovi Riadovi, držiteľovi libanonského cestovného dokladu s postavením palestínskeho utečenca a Abdelhadi Idiabovi bol odopretý vstup na belgické územie z dôvodu, že nemali potrebné víza. Obaja požiadali belgické orgány o azyl. Belgické orgány však obe žiadosti zamietli. Medzitým boli obaja žiadatelia o azyl umiestnení na letisku v Bruseli v tranzitnom priestore kde strávili tri dni bez jedla a vody, nedostávali žiadnu pomoc alebo poradenstvo od verejných orgánov. Príležitostne dostávali jedlo od zamestnancov upratovacích služieb letiska, riadiacej spoločnosti letiska a moslimských a nereligióznych poradcov. Nemali k dispozícii žiadne zariadenia na sprchovanie alebo pranie oblečenia. Dňa 15. februára 2003 belgické orgány nariadili ich odsun z Belgicka a ich zadržanie na tento účel. V ten deň boli obaja žalobcovia Riad a Idiab umiestnení v uzavretom stredisku Merksplas pre nelegálnych prisťahovalcov a následne 5 a 8. marca 2003 repatriovaný do Bejrútu. Žalobcovia boli v konečnom dôsledku umiestnení v tranzitnej zóne na 15, resp. 11 dní bez poskytnutia bezpečných hygienických podmienok.

Žalobcovia v žalobe tvrdili, že ich životné podmienky v tranzitnej zóne národného letiska v Bruseli predstavovali porušenie článku 3 ods. 2 EDLP, ktorý zakazuje mučenie a neľudského alebo ponižujúceho zaobchádzanie. Predovšetkým tvrdili, že boli v tranzitnej zóne bez prostriedkov na živobytie (potraviny alebo nápoje), a bez ubytovania, toalety alebo možnosti riadne sa vyspať.

ESĽP rozhodol, že bolo porušené právo žalobcov na slobodu a bezpečnosť podľa článku 5 EDLP a že ich podmienky zadržania v tranzitnej zóne spôsobili porušenie ustanovenia článku 3 EDLP zákaz mučenia a neľudského alebo ponižujúceho zaobchádzania. Žalovaný štát nariadil, aby zaplatil obidvomi žiadateľom sumu 15 000 EUR a 13 376,60 EUR za náklady a výdavky na konanie.

Ochrany práva na bezpečné hygienické podmienky v súvislosti so zákazom mučenia a neľudského alebo ponižujúceho zaobchádzania sa domohli i viacerí sťažovatelia umiestnení vo väzenských zariadeniach na výkon trestu, kde boli nevyhovujúce hygienické podmienky,

---

<sup>205</sup> Bližšie pozri BOUSSARD, H. DELOGE, V. VAN DE LANDE, L. NEUMEYER, H. *The Human Rights to Water and Sanitation in Courts Worldwide. A Selection of National, Regional and International Case Law*. Geneva: WaterLex, 2014. 239s. ISBN: 978-2-940526-00-0.

<sup>206</sup> Riad and Idiab v Belgium (Applications No. 29787/03 and No. 29810/03), ECHR 24 January 2008.

ako to bolo napr. v prípadoch **Eugen Gabriel Radu proti Rumunsku (2009)**<sup>207</sup> alebo **Marian Stoicescu proti Rumunsku (2009)**.<sup>208</sup>

Dané prípady zreteľne preukazuje možnosť ochrany práva na bezpečné hygienické podmienky prostredia prostredníctvom širšieho výkladu **práva na slobodu a bezpečnosť a práva na zákaz mučenia a neľudského alebo ponižujúceho zaobchádzania**.

K ochrane týchto práv prispievajú i samotné normy medzinárodného práva životného prostredia chrániace jednotlivé zložky životného prostredia.

#### **4. Právo na vodu a právo na bezpečné hygienické podmienky v práve Európskej únie.**

Právo na vodu a právo na bezpečné hygienické podmienky prostredia našlo svoje zakotvenie i v práve EÚ. EÚ reagovala na existenciu týchto práv viacerými normami.<sup>209</sup> Tieto normy sa týkajú predovšetkým nakladania s vodou, ale majú vzťah i k právu na bezpečné hygienické podmienky – t.j. sanitáciu.

Dané práva primárne rezonujú najmä v dokumente **Oznámenie Komisie o európskej iniciatíve občanov „Voda a sanitácia sú ľudským právom! Voda je verejným statkom, nie komoditou!“** (COM/2014/0177 final). Nakladania s vodou a problematiky sanitácie sa dotýkajú ďalšie normy práva EÚ ako **Smernica Rady 80/68/EHS zo 17. decembra 1979 o ochrane podzemných vôd pred znečistením niektorými nebezpečnými látkami** (Ú. v. ES L 20, 26.1.1980, s. 43 – 48), **Smernica Rady 98/83/ES z 3. novembra 1998 o kvalite vody určenej na ľudskú spotrebu** (Ú. v. ES L 330, 5.12.1998, s. 32–54), **Smernica Rady 91/271/EHS z 21. mája 1991 o čistení komunálnych odpadových vôd** (Ú. v. ES L 135, 30.5.1991, s. 40 – 52), **Smernica 2000/60/ES Európskeho parlamentu a Rady z 23. októbra 2000, ktorou sa stanovuje rámec pôsobnosti pre opatrenia spoločenstva v oblasti vodného hospodárstva** (Ú. v. ES L 327, 22.12.2000, s. 1 – 73), **Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2004/17/ES o koordinácii postupov obstarávania subjektov pôsobiacich v odvetviach vodného hospodárstva, energetiky, dopravy a poštových služieb** (Ú. v. EÚ L 134, 30.4.2004), **Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2006/123/ES z 12. decembra 2006 o službách na vnútornom trhu** (Ú.v. L 376, 27.12.2006), **Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2009/54/ES z 18. júna 2009 o využívaní a uvádzaní na trh prírodných minerálnych vôd** (Ú.v. L164, 26.6.2009), **Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2013/39/EÚ z 12. augusta 2013, ktorou sa menia smernice 2000/60/ES a 2008/105/ES, pokiaľ ide o prioritné látky v oblasti vodnej politiky reaguje na látky, ktoré predstavujú výrazné riziko pre vodné prostredie alebo prostredníctvom vodného prostredia** (Ú.v. L 226, 24.8.2013, s. 1–17), **Rozhodnutie Európskeho parlamentu a Rady č. 1386/2013/EÚ z 20. novembra 2013 o všeobecnom environmentálnom akčnom programe Únie do roku 2020 „Dobrý život v rámci možnosti našej planéty“** (Ú.v. L 354, 28.12.2013, s. 171–200) prípadne iné ďalšie normy.

Komplexné komentovanie uvedených noriem presahuje rámec tohto príspevku. Preto sa obmedzíme na komentovanie ostatného spomenutého dokumentu - **Oznámenia Komisie o európskej iniciatíve občanov „Voda a sanitácia sú ľudským právom! Voda je verejným**

<sup>207</sup> Eugen Gabriel Radu v Romania (App no 3036/04) ECHR 13 October 2009

<sup>208</sup> Marian Stoicescu v Romania (App no 12934/02) ECHR 16 July 2009

<sup>209</sup> Bližšie pozri KOFF,H; MAGANDA,C. In: The EU and The Human Right to Water and Sanitation: Normative Coherence as the Key to Transformative Development. In: European Journal of Development Research, Volume 28, Number 1, 1 January 2016, s. 91-110. ISSN 0957-8811.

**statkom, nie komoditou!**“ z roku 2014. V rámci európskej iniciatívy občanov, zavedenej Lisabonskou zmluvou na podporu väčšieho demokratického zapojenia občanov do európskych záležitostí,<sup>210</sup> môže jeden milión občanov Európskej únie (EÚ), ktorí pochádzajú minimálne zo siedmich členských štátov, vyzvať Európsku komisiu, aby predložila legislatívny návrh v oblastiach, v ktorých má EÚ právomoc prijímať právne predpisy. Ide o úplne prvý nástroj participatívnej demokracie na úrovni EÚ. Od jeho spustenia v apríli 2012 viac ako 5 miliónov občanov podporilo viac ako 20 rôznych iniciatív. „Právo na vodu“ (angl. Right2Water) je prvá európska iniciatíva občanov, ktorá splnila požiadavky stanovené v nariadení Európskeho parlamentu a Rady o iniciatíve občanov. Jej organizátori ju oficiálne predložili Komisii 20. decembra 2013, keď dostali podporu vyše 1,6 milióna občanov.

V reakcii na túto výzvu občanov na prijatie opatrenia sa Komisia zaviazala uskutočniť konkrétne kroky a vypracovať viaceré nové opatrenia v oblastiach, ktoré majú pre iniciatívu a jej ciele priamy význam. Komisia **posilní vykonávanie právnych predpisov o kvalite vody**, pričom bude vychádzať zo záväzkov, ktoré boli predložené v 7. environmentálnom akčnom programe a v koncepcii na ochranu vodných zdrojov, **začne verejnú diskusiu na úrovni EÚ o smernici o pitnej vode**, najmä s cieľom zlepšiť prístup ku kvalitnej vode v EÚ, **zlepší transparentnosť správy údajov týkajúcich sa komunálnych odpadových vôd a pitnej vody a preskúma myšlienku referenčného porovnávania kvality vody**, prinesie štruktúrovanejší dialóg medzi zainteresovanými stranami o transparentnosti v odvetví vodného hospodárstva, bude **spolupracovať s existujúcimi iniciatívami na zabezpečenie širšieho súboru kritérií pre vodohospodárske služby**, bude **stimulovať inovatívne prístupy k rozvojovej pomoci** (napr. podpora partnerstiev medzi vodohospodárskymi prevádzkovateľmi a partnerstiev v rámci verejného sektora), **podporí výmenu osvedčených postupov medzi členskými štátmi** (napr. nástroje solidarity) a **identifikuje nové príležitosti na spoluprácu**, bude **presadzovať univerzálny prístup k bezpečnej pitnej vode a sanitácii** ako prioritnej oblasti pre budúce ciele udržateľného rozvoja. A napokon Komisia **vyzýva členské štáty**, ktoré konajú v rámci svojich právomocí, **aby zohľadnili obavy, ktoré občania vyjadrili prostredníctvom tejto iniciatívy**, a nabáda ich, aby zintenzívnili svoje úsilie na zabezpečenie poskytovania bezpečnej, čistej a cenovo dostupnej pitnej vody a sanitácie pre všetkých. V súlade s článkom 10 ods. 2 nariadenia o európskej iniciatíve občanov boli o existencii tohto oznámenia informovaní organizátori iniciatívy, ako aj Európsky parlament a Rada a oznámenie bolo zverejnené.

V súvislosti s právom na vodu, resp. bezpečné hygienické podmienky prostredia je možné identifikovať menší počet judikátov Súdneho dvora EÚ, ktoré síce priamo nespomínajú ľudské právo na vodu, resp. bezpečné hygienické podmienky avšak ich účelom je zabezpečiť kvalitu a čistotu vody čím prispievajú k ochrane oboch práv. Judikatúra v tejto oblasti týkajúca sa vodného hospodárstva zdôrazňuje dôslednú ochranu vôd.<sup>211</sup> Súdna judikatúra na úrovni Európskej únie preto vníma vodu v kontexte zložky životného prostredia, ktorá je spôsobilá ovplyvňovať iné súčasti životného prostredia. Voda preto nie je primárne vnímaná ako tovar ale ako súčasť životného prostredia, ktorá existuje v interakcii s inými zložkami životného prostredia. Súdna judikatúra preto pri výklade politiky životného prostredia striktno trvá na dôslednom transponovaní opatrení na ochranu kvality vôd. Zároveň zdôrazňuje povinnosti členských štátov spočívajúce najmä v správnom preberaní a vykonávaní predpisov zabezpečujúcich ochranu vôd pred nebezpečnými látkami. Ochrana vôd má podľa

<sup>210</sup> Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 211/2011 o iniciatíve občanov; Ú. v. EÚ L 65, 11.3.2011, s. 1.

<sup>211</sup> Rozhodnutie č. 20154225 zo dňa 10. 12. 2015 (Rules concerning export of water)

doterajšieho prístupu súdnej judikatúry spočívať aj identifikovaní ohrozených území správy vôd.<sup>212</sup>

Z uvedenej judikatúry za všetky spomenieme prípad **Komisia Európskych spoločenstiev proti Švédskemu kráľovstvu** (2009),<sup>213</sup> v rámci ktorého Komisia podala proti Švédskemu kráľovstvu žalobu o nesplnení povinnosti podľa článku 226 Zmluvy o založení Európskych spoločenstiev, 18. septembra 2007. Komisia v tomto prípade žiadala, aby Súdny dvor EÚ určil, že Švédske kráľovstvo si tým, že nezabezpečilo, aby najneskôr do 31. decembra 1998 všetky vypúšťania z čističiek komunálnych odpadových vôd z aglomerácií s populačným koeficientom (p. k.) viac ako 10 000 vylievajúce sa priamo do citlivých oblastí alebo ich povodí zodpovedali relevantným predpisom prílohy I **Smernice Rady 91/271/EHS z 21. mája 1991 o čistení komunálnych odpadových vôd**<sup>214</sup>, zmenenej a doplnenej **Smernicou Komisie 98/15/ES z 27. februára 1998, ktorou sa mení a dopĺňa smernica Rady 91/271/EHS**, pokiaľ ide o niektoré požiadavky stanovené v jej prílohe I<sup>215</sup>, nesplnilo povinnosti vyplývajúce z článku 5 odsekov 2, 3 a 5 smernice Rady 91/271/EHS.

Po preskúmaní celej veci Súdny dvor EÚ konštatoval, že Švédske kráľovstvo si tým, že **nezaistilo**, aby najneskôr do 31. decembra 1998 vypúšťanie z čističiek komunálnych odpadových vôd z aglomerácií s p. k. vyšším ako 10 000 uvedených v prílohách 2 a 3 jeho vyjadrenia k žalobe, v znení zmien uskutočnených v duplike, ktoré prenikajú priamo do citlivých oblastí alebo ich povodí, zodpovedali relevantným predpisom prílohy I smernice Rady 91/271/EHS z 21. mája 1991 o čistení komunálnych odpadových vôd, v znení zmien a doplnení smernice Komisie 98/15/ES z 27. februára 1998, **nesplnilo povinnosti** vyplývajúce z článku 5 odsekov 2, 3 a 5 uvedenej smernice.

Príslušné odseky článku 5 smernice 91/271 a súvisiaci odsek 1 stanovujú: „1. Na účely odseku 2 členské štáty identifikujú do 31. decembra 1993 citlivé oblasti podľa kritérií stanovených v prílohe II. 2. Členské štáty zabezpečia, že komunálne odpadové vody vstupujúce do zberných systémov prejdú pred vypustením v citlivých oblastiach náročnejším čistením ako tým, ktoré je uvedené v článku 4, najneskôr do 31. decembra 1998 pre všetky vypúšťania z aglomerácií s viac ako 10 000 p. k. 3. Vypúšťanie z čističiek komunálnych odpadových vôd uvedené v odseku 2 musí spĺňať príslušné požiadavky v oddiele B prílohy I. ... 5. Vypúšťanie z čističiek komunálnych odpadových vôd, ktoré sú umiestnené v príslušných oblastiach povodia citlivých oblastí a ktoré prispievajú k znečisteniu týchto oblastí, podlieha odsekom 2, 3 a 4“.

Uvedený judikát zreteľne identifikuje snahu EÚ o zabezpečenie náročnejšieho čistenia odpadových vôd pred ich vypustením do citlivých oblastí čím prispieva k udržaniu primeranej kvality vody a tým i k ochrane práva na vodu či práva na bezpečné hygienické podmienky prostredia. K ochrane týchto práv teda prispievajú i samotné normy práva životného prostredia EÚ chrániace jednotlivé zložky životného prostredia.

V kontexte s právom na vodu prebieha pred Súdnym dvorom EÚ i konanie proti Slovenskej republike. Paradoxne Európska komisia začala koncom roka 2015 proti Slovenskej republike

---

<sup>212</sup> Bližšie pozri MASLEN, M. *Právna úprava starostlivosti o vody v Slovenskej republike*. Praha: Leges, 2017. s. 62-63. ISBN 978-80-7502-193-9.

<sup>213</sup> Prípad C-438/07

<sup>214</sup> Ú. v. ES L 135, s. 40; Mim. vyd. 15/002, s. 26

<sup>215</sup> Ú. v. ES L 67, s. 29; Mim. vyd. 15/004, s. 27, ďalej len „smernica 91/271“

konanie<sup>216</sup> o porušenie povinnosti vyplývajúcej z právnych predpisov Európskej únie na základe čl. 258 Zmluvy o fungovaní Európskej únie<sup>217</sup> v kontexte zvýšených snáh Slovenskej republiky chrániť vodu ako národné bohatstvo. Impulzom na začatie tohto konania bola sťažnosť poľskej spoločnosti, ktorá plánovala vybudovať podzemné potrubie popod rieku Poprad do Poľska pre odber minerálnej vody ako suroviny z obce Legnava na severovýchode Slovenska a následne ju za hranicami v Poľsku plniť do fliaš. Európska komisia zastáva názor, že Slovenská republika obmedzením vývozu pitnej vody v cisternách alebo vodovodom bráni naša krajina voľnému pohybu tovaru. V slovenskom právnom poriadku totiž platí ustanovenie článku 4 **Ústavy Slovenskej republiky č.460/1992 Zb.** v znení neskorších zmien,<sup>218</sup> ktorý v zaskotňuje v odseku 1, že „*Nerastné bohatstvo, jaskyne, podzemné vody, prírodné liečivé zdroje a vodné toky sú vo vlastníctve Slovenskej republiky. Slovenská republika chráni a zveľaduje toto bohatstvo, šetrne a efektívne využíva nerastné bohatstvo a prírodné dedičstvo v prospech svojich občanov a nasledujúcich generácií.*“ a v odseku 2 „*Preprava vody odobratej z vodných útvarov nachádzajúcich sa na území Slovenskej republiky cez hranice Slovenskej republiky dopravnými prostriedkami alebo potrubím sa zakazuje; zákaz sa nevzťahuje na vodu na osobnú spotrebu, pitnú vodu balenú do spotrebiteľských obalov na území Slovenskej republiky a prírodnú minerálnu vodu balenú do spotrebiteľských obalov na území Slovenskej republiky a na poskytnutie humanitárnej pomoci a pomoci v núdzových stavoch. Podrobnosti o podmienkach prepravy vody na osobnú spotrebu a vody na poskytnutie humanitárnej pomoci a pomoci v núdzových stavoch ustanoví zákon.*“ Z tohto ustanovenia čl. 4 ods. 2 vyplýva o.i. ústavný zákaz vývozu nebalenej vody. Podrobnosti o podmienkach prepravy vody na osobnú spotrebu a vody na poskytnutie humanitárnej pomoci a pomoci v núdzových stavoch ustanovuje, v duchu ustanovenia svojho § 1 ods. 4 a § 17a **zákon č. 364/ 2004 Z.z. o vodách a o zmene zákona Slovenskej národnej rady č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov (vodný zákon).**<sup>219</sup> Ústavný zákaz vývozu nebalenej vody, konkretizovaný zákonnou úpravou má byť podľa Komisie v rozpore s európskymi pravidlami vnútorného trhu. Zákaz exportu vody, či

<sup>216</sup> Rozhodnutie č. 20154225 zo dňa 10. 12. 2015 (Rules concerning export of water)

<sup>217</sup> Podľa čl. 258 Zmluvy o fungovaní Európskej únie: „Ak sa Komisia domnieva, že si členský štát nesplnil povinnosť, ktorá pre neho vyplýva zo zmlúv, vydá odôvodnené stanovisko po tom, čo umožní tomuto štátu predložiť pripomienky. Ak daný štát nevyhoví stanovisku v lehote určenej Komisiou, Komisia môže vec predložiť Súdnemu dvoru Európskej únie.“

<sup>218</sup> Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení ústavného zákona č. 244/1998 Z. z., ústavného zákona č. 9/1999 Z. z., ústavného zákona č. 90/2001 Z. z., ústavného zákona č. 140/2004 Z. z., ústavného zákona č. 323/2004 Z. z., ústavného zákona č. 463/2005 Z. z., ústavného zákona č. 92/2006 Z. z., ústavného zákona č. 210/2006 Z. z., ústavného zákona č. 100/2010 Z. z., ústavného zákona č. 356/2011 Z. z., ústavného zákona č. 232/2012 Z. z., ústavného zákona č. 161/2014 Z. z. a ústavného zákona č. 306/2014 Z. z.

<sup>219</sup> Podľa § 17a tohto zákona nazvaného „Preprava vody na osobnú spotrebu a preprava vody na poskytnutie humanitárnej pomoci a pomoci v núdzových stavoch“ sa využívanie vody odobratej z vodných útvarov nachádzajúcich sa na území Slovenskej republiky na prepravu dopravnými prostriedkami alebo potrubím cez hranice Slovenskej republiky sa zakazuje okrem prípadov uvedených v odsekoch 2 až 5. Podľa odseku 2 je preprava vody odobratej z vodných útvarov nachádzajúcich sa na území Slovenskej republiky cez hranice Slovenskej republiky možná len na osobnú spotrebu a na poskytnutie humanitárnej pomoci a pomoci v núdzových stavoch. Podľa odseku 3 je preprava vody odobratej z vodných útvarov nachádzajúcich sa na území Slovenskej republiky cez hranice Slovenskej republiky na osobnú spotrebu možná na použitie na pitné účely v objeme najviac 20 litrov na osobu. V duchu odseku 4 je preprava vody odobratej z vodných útvarov nachádzajúcich sa na území Slovenskej republiky cez hranice Slovenskej republiky na poskytnutie humanitárnej pomoci a pomoci v núdzových stavoch možná len za splnenia podmienok: a) výber vodného útvaru na odber vody musí byť uskutočnený s ohľadom na jeho stav, ktorý sa nesmie odberom vody zhoršiť, b) musí byť zachované prednostné určenie vodného útvaru na odber vody na pitné účely pre obyvateľov Slovenskej republiky, c) odberom vody z vodného útvaru nesmie byť ohrozené zabezpečenie súčasnej potreby a výhľadovej potreby vody pre obyvateľov na pitné účely a na iné využívanie vody z dotknutého vodného útvaru. V nadväznosti na ustanovenie odseku 5 zákona sa poskytnutie humanitárnej pomoci a pomoci v núdzových stavoch podľa odseku 4 sa obmedzuje na čas nevyhnutný na ich zabezpečenie.

už prostredníctvom cisternovej prepravy, alebo vodovodom, má podľa predstaviteľov Európskej komisie zasahovať do slobody voľného pohybu tovaru. O žiadosti na vývoz vody do Poľska rozhodovala Štátna kúpeľná komisia, ktorá ju v januári 2015 zamietla. Oprela sa pritom o predmetné ustanovenie Ústavy Slovenskej republiky. Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky odporučilo poľskej spoločnosti, aby si plničku nechala vybudovať na území Slovenska. Z plničky by potom exportovala len balenú vodu, čím by podľa Ministerstva životného prostredia Slovenskej republiky postupovala v súlade so zákonom.<sup>220</sup>

V tejto súvislosti si však Európska komisia položila otázku, či je voda tovar, ktorý si bude môcť hocikto vziať a vyviezť v cisternách či potrubím mimo územia Slovenska, alebo strategická surovina a národné bohatstvo, na ktoré sa vzťahujú úplne iné pravidlá? Otázkou však podľa dr. Maslena ostáva aj to, či riešenie zvolené Slovenskou republikou prekáža slobodám vnútorného trhu, a teda, či by si Európska komisia nemala prioritne zamerať na to, či právna úprava prijatá Slovenskou republikou neprímerane obmedzuje slobody vnútorného trhu, alebo je aj po prijatí čl. 4 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky a jeho následnej aplikácii stále možná realizácia týchto slobôd?<sup>221</sup>

V únii existujú výnimky na voľný pohyb tovaru, tie platia napríklad v prípade zbraní či vojenského materiálu. „*Všetko by malo podliehať voľnému pohybu, obchodu, predaju. Tu to vyzerá tak, že s vodou by mohlo Slovensko naraziť,*“ myslí si advokát, vysokoškolský učiteľ a odborník na medzinárodné právo prof. Klučka.<sup>222</sup> Konečné rozhodnutie v otázke, či je voda taká surovina ako vojenské produkty, by mal podľa neho vysloviť Súdny dvor EÚ. „*Mal by povedať, či ústavné ustanovenie, kde sa zakazuje určité narábanie s vodou, je v súlade s európskymi pravidlami alebo nie,*“ poznamenal prof. Klučka.<sup>223</sup> Podľa nášho názoru, je vhodné, potrebné ba priam nutné vodu zahrnúť do rámca výnimiek z voľného pohybu tovaru ako národné bohatstvo. Zdroje kvalitnej pitnej vody na celom svete sa v dôsledku klimatických zmien na celom svete obmedzujú a preto je potrebné aby sa nakladanie s kvalitnou pitnou vodou dôsledne regulovalo. Bude veľmi zaujímavé sledovať ako sa k celej tejto veci postaví Súdny dvor EÚ.

## Záver

Problematika zakotvenia environmentálnych ľudských práv v medzinárodnom práve verejnom a v práve Európskej únie je veľmi zaujímavou a aktuálnou tematikou, ktorá sa v súčasnosti vyvíja a dotvára. V rámci tejto problematiky sa vyvinuli medzinárodnoprávne úpravy i úpravy práva EÚ týkajúce sa zakotvenia ľudského práva na životné prostredie s ním úzko súvisiacich procesných environmentálnych práv, ľudského práva na vodu a ľudského práva na bezpečné hygienické podmienky prostredia.

---

<sup>220</sup> Bližšie pozri MASLEN, M. *Právna úprava starostlivosti o vody v Slovenskej republike*. Praha: Leges, 2017. s. 61-62. ISBN 978-80-7502-193-9.

<sup>221</sup> MASLEN, M. *Právna úprava starostlivosti o vody v Slovenskej republike*. Praha: Leges, 2017. s. 62. ISBN 978-80-7502-193-9

<sup>222</sup> NAGYOVÁ, S. Slovensko musí vysvetľovať, prečo chráni vodu. In: *Pravda*, 16.02.2016. Dostupné k 5.12.2017 na stránke <https://spravy.pravda.sk/domace/clanok/383682-slovensko-musi-vysvetlovat-preco-chrani-vodu/>

<sup>223</sup> NAGYOVÁ, S. Slovensko musí vysvetľovať, prečo chráni vodu. In: *Pravda*, 16.02.2016. Dostupné k 5.12.2017 na stránke <https://spravy.pravda.sk/domace/clanok/383682-slovensko-musi-vysvetlovat-preco-chrani-vodu/>



Pokiaľ sa týka hmotného práva na životné prostredie toto je zakotvené v normách medzinárodného verejného práva i v normách práva EÚ skôr v deklaratórnej podobe. Procesné environmentálne práva určené na ochranu tohto práva sú zastúpené v medzinárodnoprávnej úprave i úprave práva EÚ dôslednejšie, vrátane mechanizmov ich ochrany zahŕňajúcich i možnosť podania od verejnosti medzinárodným kvázi - súdnym orgánom, resp. v konaní pred Súdnym dvorom Európskej únie.

Obe skupiny práv je možné chrániť i na základe širšieho výkladu existujúcich práv zakotvených v ľudsko-právnych dohovoroch OSN, Rady Európy, Organizácie amerických štátov a pod., ako o tom svedčí judikatúra nimi vytvorených medzinárodných kvázi-súdnych či súdnych orgánov najmä v rámci procedúr individuálnych oznámení či sťažností.

Ľudské právo na vodu a ľudské právo na bezpečné hygienické podmienky prostredia sú úzko späté. V medzinárodnoprávnej úprave i v práve EÚ našli svoje vyjadrenie ako v nezáväzných dokumentoch tak i v záväzných medzinárodných dohovoroch či normách práva EÚ. Ich ochrana môže byť podporená i aplikáciou mechanizmov ich ochrany zahŕňajúcich i možnosť individuálnych oznámení medzinárodným kvázi - súdnym orgánom vytvoreným ľudsko-právnymi dohovormi OSN, medzinárodným súdnym orgánom vytvoreným regionálnymi ľudsko-právnymi dohovormi resp. v konaní pred Súdnym dvorom Európskej únie.

Záverom je potrebné dodať, že medzi právom na životné prostredie, právom na vodu a právom na bezpečné hygienické podmienky prostredia existuje úzka súvislosť. Právo na životné prostredie vo svojej podstate môže zahŕňať ako právo na vodu tak i právo na bezpečné hygienické podmienky prostredia. Právo na životné prostredie existuje skôr v deklaratórnej podobe. Právo na vodu a právo na bezpečné hygienické podmienky prostredia sú však v medzinárodnom práve pevnejšie ukotvené a preto je ich možné chrániť o niečo efektívnejšie. Ochrana týchto práv spätne prispieva k ochrane ľudského práva na životné prostredie. Všetky tri práva je možné chrániť i prostredníctvom procesných environmentálnych práv, ktorými právo na prístup k informáciám o životnom prostredí, právo na účasť v rozhodovacom procese v oblasti životného prostredia, ako aj právo na správne a súdne prostriedky nápravy v prípade porušenia týchto práv.

V konečnom dôsledku v medzinárodnom práve verejnom a v práve EÚ je zakotvených celkovo sedem environmentálnych ľudských práv, ktoré navzájom spolu súvisia, pričom ochrana každého jedného z nich individuálne *de facto* prispieva k ochrane tých ostatných. Všetky týchto sedem environmentálnych ľudských práv je navyše možné nepriamo chrániť prostredníctvom širšieho výkladu ľudských práv zakotvených v záväzných normách medzinárodného práva verejného a práva EÚ ako napr. práva na život, práva na rešpektovanie súkromného a rodinného života, práva na slobodu a osobnú bezpečnosť, práva príslušníkov menšín užívať vlastnú kultúru, práva na zákaz mučenia, neľudského alebo ponižujúceho zaobchádzania, práva na informácie, práva na spravodlivý súdny proces, právo na fyzickú, morálnu a mentálnu integritu a pod. K ochrane týchto práv prispievajú i samotné normy medzinárodného práva životného prostredia i práva životného prostredia EÚ chrániace jednotlivé zložky životného prostredia.

## Literatúra

- ANAYA,S.J. *Indigenous Peoples in International Law*. Second edition. Oxford: Oxford University press, 2004. 396s. ISBN 978-0-19-517350-5.

- BIRNIE, P. W.;BOYLE, A. E. *International Law & The Environment*. Oxford: Oxford University Press 1994. 563s. ISBN 0-19-876283-6.
- BOUSSARD, H. DELOGE, V. VAN DE LANDE,L. NEUMEYER, H. *The Human Rights to Water and Sanitation in Courts Worldwide. A Selection of National, Regional and International Case Law*. Geneva: WaterLex, 2014. 239s. ISBN: 978-2-940526-00-0.
- DAMOHORSKÝ,M.;ŠTURMA,P.;ONDŘEJ,J.;ZÁSTĚROVÁ,J.;SMOLEK,M.;SOB OTKA,M.;STEJSKAL,V.; ŽÁKOVSKÁ,K. *Mezinárodní právo životního prostředí, II. část (zvláštní)*. Beroun: IFEC – Iveta Rozkotová, 2008. s. 318s. ISBN 978-80-903409-8-9.
- JANKUV, J. Judikatura medzinárodných arbitrážnych, súdnych a kvázi-súdnych orgánov v oblasti ochrany práv domorodých (pôvodných) národov. In: *Societas et Iurisprudentia*, Roč. 2, č.3, 2014. s.19-66. ISSN 1339-5467.
- JANKUV,J. Praktická aplikácia medzinárodného práva životného prostredia v praxi medzinárodných súdnych, arbitrážnych a iných orgánov. In: *Medzinárodné právo ako strážca svetového poriadku: Vynútiteľnosť medzinárodného práva v 21. storočí*. Bratislava : Slovenská spoločnosť pre medzinárodné právo pri Slovenskej akadémii vied, 2014. s. 90-122. ISBN 978-80-89640-02-7.
- JANKUV,J. Ochrana klímy v práve životného prostredia Európskej únie a prístup Slovenskej republiky k tejto problematike desať rokov po jej vstupe do Európskej únie. In: *10 rokov v EÚ: vzťahy, otázky, problémy*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, 2014. s. 95-121. ISBN 978-80-8152-206-2.
- KISS, A. Le droit á l'environnement en tant que moyen d'assurer la mise en oeuvre de traités internationaux, In: Šturma, P. et al.: *Implementation and Enforcement of International Environmental Law*. Univerzita Karlova, Praha 2002, s. 38-45. ISBN 80-85889-45-5.
- KOŠIČIAROVÁ, S. a kol. *Právo životného prostredia*. Žilina: Eurokódex, 2006. 463s. ISBN 80-88931-57-6.
- KOŠIČIAROVÁ,S.: *EC Environmental Law*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2009. 223 s. ISBN 978-80-7380-219-6.
- MASLEN,M. *Právna úprava starostlivosti o vody v Slovenskej republike*. Praha: Leges, 2017. s. 10-11. ISBN 978-80-7502-193-9.
- MASLEN,M. *Verejná správa a právo na životné prostredie*. Praha: Leges, 2016. 248s. ISBN 978-80-7502-198-4.
- NAGYOVÁ,S. Slovensko musí vysvetľovať, prečo chráni vodu. In: *Pravda*, 16.02.2016. Dostupné k 5.12.2017 na webstránke <https://spravy.pravda.sk/domace/clanok/383682-slovensko-musi-vysvetlovat-preco-chrani-vodu/>
- KOFF,H; MAGANDA,C. In: The EU and The Human Right to Water and Sanitation: Normative Coherence as the Key to Transformative Development. In: *European Journal of Development Research*, Volume 28, Number 1, 1 January 2016, s. 91-110. ISSN 0957-8811.
- KRUŽÍKOVÁ,E.;ADAMOVÁ,E.;KOMÁREK,J. *Právo životního prostředí Evropských spoločenství*. Praha: Linde, 2003. 410s. ISBN 80-7201-430-7.
- ONDŘEJ, J. Mezinárodněprávní ochrana životního prostředí na konci 20. století. In: *Acta Universitatis Carolinae - Iuridica*, 1999, č. 3-4/1998, s. 73-88. ISSN 0323-0619; ISBN 80-7184-879-4.

- SHELTON,D. Human Rights and the Environment: What specific Environmental Rights Have Been Recognized? In: *Denver Journal of International Law and Policy*. Vol. 35, No.1, 2006. s.129-171. ISSN 0196-2035.
- SVÁK,J. *Ochrana ľudských práv (z pohľadu judikatúry a doktríny štrasburských orgánov ochrany práv)*. II. rozšírené vydanie. Žilina: Eurokódex 2006. 1116s. ISBN 80-88931-51-7.
- ŠTUMA,P.; DAMOHORSKÝ,M.; ONDŘEJ,J.; ZÁSTĚROVÁ,J.; SMOLEK,M. *Mezinárodní právo životního prostředí, I. část (obecná)*. Beroun: IFEC – Iveta Rozkotová, 2004. 193s. ISBN 80-903409-2-X.
- ZÁSTĚROVÁ, J. Jednotlivci: právo na životní prostředí In. ŠTUMA,P.; DAMOHORSKÝ,M.; ONDŘEJ,J.; ZÁSTĚROVÁ,J.; SMOLEK,M. *Mezinárodní právo životního prostředí, I. část (obecná)*. Beroun: IFEC – Iveta Rozkotová, 2004. s.35-57. ISBN 80-903409-2-X.

**Kontaktné údaje na autora – email:**

Doc. JUDr. Juraj Jankuv, PhD.

Právnická fakulta, Trnavská univerzita v Trnave

Kollárova 10, 917 01 Trnava

e-mail: [juraj.jankuv@gmail.com](mailto:juraj.jankuv@gmail.com)

# PRÁVNA ÚPRAVA UŽÍVANIA LESOV V SLOVENSKEJ REPUBLIKE

JUDr. Michal Maslen, PhD.  
Trnavská univerzita v Trnave, Právnická fakulta

JUDr. Ľubica Masárová, PhD.  
Trnavská univerzita v Trnave, Právnická fakulta

## **Abstrakt:**

Príspevok sa zaoberá kolíziou záujmov na hospodárskom využívaní lesov v Slovenskej republike so záujmom na ochrane prírody a krajiny. Zohľadňuje pritom aj útvary pralesov, pri ktorých na Slovensku absentuje samostatná právna úprava.

## **Abstract:**

The paper deals with the conflict of interest in the economic use of forests in the Slovak Republic with the interest in nature and landscape protection. In doing so, it also takes into account the primeval forest formations where no separate legislation applies currently in Slovakia.

## **Kľúčové slová:**

Les, hospodárske využívanie, ochrana prírody a krajiny, pralesy.

## **Key words:**

Forest, economic exploitation, nature and landscape protection, primeval forests.

## **Úvod**

Zákon č. 326/2005 Z. z. prijala Národná rada Slovenskej republiky v roku 2005. Táto právna úprava nahradila úpravu zákona č. 61/1977 Zb. o lesoch v znení neskorších predpisov a úpravu zákona SNR č. 100/1977 Zb. o hospodárení v lesoch a štátnej správe lesného hospodárstva v znení neskorších predpisov. Zákonodarca v dôvodovej správe k tomuto zákonu prezentoval právny názor, že prijímaná právna úprava vychádzala zo spoločenského poslania lesov ako jednej z najdôležitejších zložiek životného prostredia a zároveň ako producenta obnoviteľnej suroviny – drevnej hmoty. Tvorcovia zákona prezentujú v dôvodovej správe názor, že prijatá právna úprava nadväzuje na bohatú minulého lesníckeho zákonodarstva a súčasne sa zameriava na zabezpečenie modernej koncepcie trvalo udržateľného hospodárenia v lesoch, ktorá sa definuje ako hospodárenie v lesoch a ich využívanie takým spôsobom, aby sa zachovala ich biologická diverzita, produkčná a regeneračná schopnosť, vitalita a schopnosť plniť v súčasnosti aj v budúcnosti zodpovedajúce funkcie na miestnej, regionálnej a národnej úrovni, pričom sa tým nespôsobí poškodenie ostatných ekosystémov.

Zákonodarca zároveň oproti predchádzajúcej právnej úprave začal týmto zákonom oveľa viac zdôrazňovať mimoprodukčné funkcie lesov. Podľa § 2 písm. f) zákona č. 326/2005 Z. z. „Na účely tohto zákona ... mimoprodukčnými funkciami lesov ekologické funkcie, ktorými sú pôdoochranná, vodohospodárska a klimatická funkcia a spoločenské funkcie, ktorými sú najmä zdravotná, kultúrna, výchovná, rekreačná, prírodoochranná a vodoochranná funkcia, ...“. Aj z tohto dôvodu sa zákonodarca v zákone č. 326/2005 Z. z. zameril na zachovanie a

zveľaďovanie lesov ako prírodného bohatstva krajiny, tvoriaceho základnú zložku životného prostredia. Lesy v Slovenskej republike sú rovnako ako v celej strednej Európe významne poznačené činnosťou človeka. Zákonodarca v dôvodovej správe k zákonu č. 326/2005 Z. z. priznal, že pôvodne lesy strednej Európy boli prakticky zničené, resp. k likvidácii postupne dochádzalo už od 13. storočia, odkedy sa postupne vytrácali najmä ich postupnou premenou na pasienky. Dnešné lesné ekosystémy sú zmenené do takej miery, že pre plnenie všetkých ich funkcií vyžadujú stálu pozornosť človeka. Zákonodarca ďalej tvrdí, že samoregulačná schopnosť lesných porastov sa oslabilo do tej miery, že ich ponechanie na prirodzený vývoj by znamenalo nepretržitý vznik katastrofických situácií. Tento názor však nie je možné vnímať nekriticky, pretože sa objavujú aj protichodné názory reprezentujúce napríklad ochranu pralesov na Slovensku, resp. lesov s potenciálom pralesa a pralesovitých zvyškov na lesných pozemkoch. Zákonodarca však argumentuje aj takými udalosťami, ako bola napríklad veterná smršť dňa 19. Novembra 2004, z ktorej sa napríklad lesy Vysokých Tatier do dnešného dňa nespamätali. Zákonodarca preto v dôvodovej správe argumentuje, že je preto cieľom zákona č. 326/2005 Z. z. zabezpečenie plánovitého a odborného hospodárenia v lesoch.

Na druhej strane treba povedať, že napríklad v prípade Vysokých Tatier sa najzásadnejšie ochrannárske princípy a metódy založili v druhej polovici 19. storočia, a to najmä vďaka úsiliu princa Kristiána Hohenloheho (knieža Christian Kraft, princ Hohenlohe - Öhringen, vojvoda von Ujest), ktorý v roku 1879 odkúpil od šľachtického rodu Salomonovcov časť Dunajeckého panstva - Nedeca, oblasť Javoriny a Lendaku s Bielovodskou a Javorovou dolinou i časť Belianskych Tatier za pol milióna korún. V roku 1895 - 1898 k tomu prikúpil od šľachtického rodu Mariássyovcov Vyšné Hágy s príľahlou Batizovskou, Štôlskou a Mengusovskou dolinou. Jeho majetok tu dosiahol 15.000 hektárov prevažne lesnej pôdy, na ktorej choval poľovnú zver.<sup>224</sup> Tieto lokality dnes z veľkej časti vytvárajú súčasť štátnej prírodnej rezervácie Javorina, štátnej prírodnej rezervácie Javorová a štátnej prírodnej rezervácie Vyšné Hágy. V uvedených oblastiach sa vyskytujú lesy prírodného alebo pralesovitého charakteru.<sup>225</sup>

Okrem toho, že bol nadšeným poľovníkom, jeho činnosťiam sa pripisujú zásluhy aj v oblasti ochrany prírody a krajiny Tatier. Pamätníci ho vykresľovali síce ako človeka vedomého si svojho postavenia, ale v podstate prístupného a spravodlivého. Veľmi negatívne sa posudzovala i jeho snaha o presídlenie obyvateľov Ždiaru do klimaticky i bonitne príhodnejších oblastí Slovenska na jeho náklady v záujme premeny oblasti Ždiaru na vyludnený, poľovný revír. Nedokázal presvedčiť všetkých Ždiaranov a tento zámer sa mu celkom nepodaril. Napriek tomu, že jeho dobové poznatky o ochrane prírody neboli na dnešnej úrovni a jeho hlavným záujmom bolo poľovníctvo, územie ním a jeho personálom spravované predstavovalo pri vzniku Tatranského národného parku a dodnes predstavuje prírodne najzachovalejšie a najhodnotnejšie časti parku. Navyše, mnohé „jeho“ prírodoochranné opatrenia plynule prešli i do prírodoochranných zásad nielen samotného Tatranského národného parku, ale ako funkčné sú dnes známe z národných parkov v celom svete.<sup>226</sup>

Zákonodarca sa teda v zákone č. 326/2005 Z. z. snažil posilniť význam mimoprodukčných funkcií lesov, ktoré v ostatnom období nadobúdajú stále väčší význam. Podľa tvrdení

---

<sup>224</sup> K tomu bližšie pozri: Christian Hohenlohe. (Dostupné na webe: [https://sk.wikipedia.org/wiki/Christian\\_Hohenlohe](https://sk.wikipedia.org/wiki/Christian_Hohenlohe); 10. 11. 2016, 10:32 hod.)

<sup>225</sup> K tomu bližšie pozri: Porovnanie doposiaľ uvádzaných zoznamov pralesov Slovenska s výsledkami získanými na základe mapovania pralesov v rokoch 2009-2014. (Dostupné na web: [http://pralesy.sk/images/stories/core/lokality/Zoznamy\\_pralesov\\_SR\\_porovnanie.pdf](http://pralesy.sk/images/stories/core/lokality/Zoznamy_pralesov_SR_porovnanie.pdf); 13. 11. 2016, 9:10 hod.)

<sup>226</sup> K tomu bližšie pozri: Christian Hohenlohe. (Dostupné na webe: [https://sk.wikipedia.org/wiki/Christian\\_Hohenlohe](https://sk.wikipedia.org/wiki/Christian_Hohenlohe); 10. 11. 2016, 10:32 hod.)

v dôvodovej správe k zákonu č. 326/2005 Z. z. les už svojou existenciou prispieva k zachovaniu a obnove prírodnej rovnováhy, k ochrane a udržaniu biodiverzity a zabezpečuje ďalšie nenahraditeľné spoločenské, ekologické a environmentálne funkcie. Z uvedeného dôvodu preto ako účel zákona č. 326/2005 Z. z. prezentoval zákonodarca tiež dosiahnutie vyváženého stavu medzi oprávnenými záujmami vlastníkov lesa a verejnými záujmami. Zákonodarca teda zdôraznil význam čl. 20 ods. 3 Ústavy Slovenskej. Aplikáciou tohto tvrdenia preto možno dospieť k záveru, že aj vlastníctvo lesných pozemkov zaväzuje a rovnako ho nemožno zneužiť na ujmu práv iných subjektov. V takom prípade potom nemožno vlastníctvo lesných pozemkov zneužiť na ujmu práva na priaznivé životné prostredie iných oprávnených subjektov. Tieto tvrdenia možno podľa nášho názoru podporiť aj povinnosťou podľa čl. 44 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky nepoškodzovať lesné pozemky ako súčasť životného prostredia nad mieru ustanovená zákonom a taktiež aj povinnosťou štátu podľa čl. 44 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky dbá o šetrné využívanie lesov, o ich ekologickú rovnováhu a o účinnú starostlivosť o ne. Vlastníctvo v lesnom hospodárstve preto podľa dôvodovej správy k zákonu č. 326/2005 Z. z. nemožno ani v súčasnosti chápať ako nikým a ničím neobmedzované panstvo vlastníka nad vecou – nad lesnými pozemkami. Pretože les tvorí základnú zložku životného prostredia, nemožno oddeľovať súkromné a verejné záujmy, ale práve naopak zákonodarca vyslovil zámer, že prostredníctvom právnej úpravy je potrebné tieto záujmy vhodne sklbiť tak, aby sa zabezpečila účinná ochrana a starostlivosť o lesy, ako o súčasť prírodného bohatstva Slovenskej republiky.

Jedným zo základných predpokladov na dosiahnutie tohto zámeru je vytvorenie vhodných ekonomických podmienok. Keďže lesy, ako už bolo uvedené, plnia okrem produkčnej aj mimoprodukčné, najmä ekologické a environmentálne funkcie, zabezpečovanie ktorých spôsobuje vlastníkom lesov obmedzenie vlastníckych práv vo výške viac ako 33.193.918,874 Eur ročne, zákonodarca sa pokúsil ustanoviť povinnosť štátu, príslušných právnických osôb alebo fyzických osôb, v súlade s Ústavou Slovenskej republiky, poskytnúť z dôvodu obmedzenia hospodárenia alebo vykonávania opatrení vo verejnom alebo inom záujme finančnú náhradu za tieto obmedzenia. V záujme plnenia všetkých funkcií lesov a potrieb spoločnosti bude štát podporovať činnosti zamerané na obnovu a rozvoj lesného hospodárstva, tvorbu a zachovanie krajiny a ochranu lesa. Ďalej tiež podporí vybrané činnosti v rámci hospodárskej úpravy lesov, lesníckeho výskumu a vývoja, poradenstva a vzdelávania v neštátnom lesníckom sektore.

Zároveň vlastníci a obhospodarovatelia lesa budú povinní hospodáriť v lesoch podľa zásad odborného hospodárenia, včas a účinne vykonávať opatrenia proti abiotickým škodlivým činiteľom, rastlinným, živočíšnym škodcom a požiarom. Okrem toho budú povinní umožniť (okrem zákonom ustanovených výnimiek) verejné využívanie lesov, viesť príslušné evidenčné výkazy a poskytovať údaje o lesnom majetku pre potreby informačného systému lesného hospodárstva a pri hospodárení v lesoch brať ohľad na životné prostredie nielen na vlastnom majetku, ale aj na ostatných pozemkoch dotknutých ich činnosťou.

### **Vyňatie lesných pozemkov z plnenia funkcií lesov**

**Vyňatie podľa zákona č. 326/2005 Z. z. preto predstavuje osobitný spôsob užívania lesov.** K vyňatiu alebo obmedzeniu využívania môže dôjsť len v nevyhnutných a odôvodnených prípadoch, najmä ak úlohy spoločenského a ekonomického rozvoja nemožno zabezpečiť inak. Zákon č. 325/2005 Z. z. zároveň ustanovuje povinnosť, aby pri využívaní lesných pozemkov na iné účely ako na plnenie funkcií lesov boli lesné pozemky najmä v ochranných lesoch a v lesoch osobitného určenia chránené, aby bola použitá len nevyhnutne potrebná výmera lesných pozemkov a obmedzilo sa narušenie celistvosti lesa, nedošlo k

obmedzeniu využívania funkcií okolitého lesa, zabezpečili sa, ak je to účelné a technicky uskutočniteľné, skrývka organominerálnych povrchových horizontov pôdy a opatrenia na jej hospodárne využitie, bola vykonaná rekultivácia lesných pozemkov po skončení ich využitia na iné účely, boli priesečky v lese umiestňované tak, aby bol les čo najmenej ohrozovaný vetrom.<sup>227</sup> Zákon č. 326/2005 Z. z. pre takéto vyňatie uvádza dôvod, ak úlohy spoločenského a ekonomického rozvoja nemožno zabezpečiť inak. Žiadosť o vydanie rozhodnutia o dočasnom vyňatí lesných pozemkov z plnenia funkcií lesov preto napríklad podľa súdnej judikatúry môže byť odôvodnená potrebou zabezpečenia pitnej vody pre rekreačný objekt v konkrétnej lokalite. Právna úprava v takom prípade počíta s možnosťou uložiť žiadateľovi povinnosť zabezpečiť vykonanie rekultivácie dočasne vyňatých pozemkov. Orgán štátnej správy sa v tomto prípade zároveň musí zaoberať otázkou, či je možné v danom prípade zabezpečiť iný zdroj zásobovania vody, ktorý by zasahoval do ekosystému lesa miernejším spôsobom, a ak dospeje k záveru, že iný zásah možný nie je, môže ho povoliť v nevyhnutnom rozsahu. Znamená to, že orgán štátnej správy sa má v prvom rade zaoberať otázkou potreby výrubu stromov a rozhodnúť tak, aby k výrubu stromov nedošlo. Okrem týchto ukazovateľov sa pri vyňatí zohľadňujú spoločensko-ekonomické faktory. Znamená to, že orgán štátnej správy posudzuje spoločensko-ekonomický prínos vyňatia. Je preto dôležité zaoberať sa otázkou, či objekty, ktoré takto majú byť zásobované pitnou vodou patria k vybavenosti športovo-rekreačného areálu, ktorý vytvára pracovné miesta a podieľa sa na oživení cestovného ruchu. Súdna judikatúra na jednej strane poukazuje na prospech takejto činnosti v oblasti zamestnanosti. Na druhej strane však tento záver nekvantifikuje aspoň nejakým stanoviskom, vyjadrením alebo iným podkladom rozhodnutia zo strany orgánov štátnej správy na úseku zamestnanosti, pretože sama súdna judikatúra prepája možnosť obmedzenia využívania lesov na iný účel ako účel lesa s potrebami rozvoja zamestnanosti. Zároveň treba poukázať na skutočnosť, že samotné zabezpečenie zdroja pitnej vody je otázkou využívania prírodných zdrojov vo vlastníctve Slovenskej republiky podľa čl. 4 Ústavy Slovenskej republiky.<sup>228</sup>

Iným prípadom vyňatia môže byť vyňatie lesného pozemku za účelom ťažby nevyhradeného nerastu stavebného kameňa. Je zrejmé, že v takomto prípade sa jedná o kvantitatívne, ale aj kvalitatívne výraznejší zásah do prostredia, ako pri zabezpečovaní zdroja pitnej vody pre športovo-rekreačný objekt. V konflikte tu stojí vlastnícke právo a právo na priaznivé životné prostredie pozemkového spoločenstva (urbárskych spoluvlastníkov) a vlastnícke právo a sloboda podnikania prevádzkovateľa a žiadateľa o schválenie hospodárskeho zámeru. Lesné pozemky možno z plnenia funkcií lesa vyňať dočasne alebo trvalo. Rozdiel spočíva v tom, že pokiaľ dôjde k dočasnému vyňatiu lesného pozemku z plnenia funkcií lesa, nenaruší to nenávratne jeho lesný charakter a potenciál a spôsobilosť následne plniť funkcie lesa. V judikatúre sa preto objavili názory, určité činnosti môžu byť na lesných pozemkoch realizované iba pri trvalom vyňatí z plnenia funkcií lesov. Dočasne vyňatie z plnenia funkcií lesov na dobu 20-tich rokov preto nemôže slúžiť na účely využívania ložiska nevyhradeného nerastu – stavebného kameňa, pretože po ukončení plánovanej ťažbovej činnosti dôjde k nevratným zmenám na predmetnom lesnom pozemku, aj k narušeniu jeho celistvosti, a teda nebude možné, ani po zrealizovaní rekultivačných prác, obnoviť jeho produkčné a mimoprodukčné funkcie v takom rozsahu a kvalite, v akom ich plniť pred realizáciou činnosti.<sup>229</sup> Na druhej strane sú však aj názory opačné. Pokiaľ žiadateľ o realizáciu zámeru ťažby predloží posudok, ktorý tvrdí možnosť následnej rekultivácie lesného pozemku, mal by

<sup>227</sup> K tomu bližšie pozri: Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 28. apríla 2011, sp. zn. 5 Sžo/201/2010.

<sup>228</sup> K tomu bližšie pozri: Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 2. decembra 2014, sp. zn. 3 Sžo 15/2014.

<sup>229</sup> K tomu bližšie pozri: Rozsudok Krajského súdu v Žiline č. k. 21S/75/2012-59 zo dňa 12. decembra 2012.

sa s ním orgán štátnej správy vyrovnat'. Vzniká otázka, ako sa má orgán štátnej správy s takýmto posudkom vyrovnat'? Judikatúra je toho názoru, že posúdenie otázky rekultivácie dočasne vynímaného lesného pozemku nepatrí do právomoci orgánu štátnej správy lesného hospodárstva, ktorý rozhoduje o vyňatí, ale inej odbornej organizácii. Judikatúra ďalej tvrdí, že o vyňatí lesného pozemku v zmysle zákona č. 326/2005 Z. z. o lesoch sa rozhoduje v správnom konaní, a preto, pokiaľ správny orgán nemienil akceptovať závery predloženého projektu, mal žiadať jeho doplnenie alebo vyjadrenie sa k otázkam, na ktoré mal odlišný názor, ale nie ho nevziať do úvahy a bez ďalšieho nahradiť úvahami vlastnými.<sup>230</sup> Tieto tvrdenia súdnej judikatúry vyznievajú miestami až extrémne. Orgán štátnej správy totiž dospel k záveru, že plán rekultivácie rieši časť rekultivácie len rámcovo, nešpecifikuje činnosť na ploche terás a svahov, ktoré pri dobývaní daného kameňa vzniknú. Aj rozdelením pôvodne súvislého lesného pozemku na jednotlivé terasy a lomové steny bude narušená celistvosť lesného pozemku, čím sa významne zmenia až negujú možnosti lesníckeho obhospodarovania daného pozemku, takže dochádza k jeho nenávratnej kvalitatívnej zmene. Dočasné vyňatie lesného pozemku je jeho dočasná zmena využitia na dobu najviac 20 rokov, ktorá podstatným spôsobom nemení jeho charakter a možnosť jeho budúceho využitia ako lesného pozemku, kým trvalé vyňatie je spojené s dôsledkom, ktorý zásadným spôsobom mení charakter pozemku tak, že nie je možné vrátiť ho do pôvodného, hlavne kvalitatívneho, stavu. V takomto prípade podľa nášho názoru reagoval na odborný posudok zameraný na možnosti rekultivácie lesného pozemku a žiadateľ mal stále možnosť sa k záverom orgánu štátnej správy vyjadriť. Závery súdnej judikatúry sú podľa nášho názoru v tomto smere nepresvedčivé. Naopak prikláňame sa k záverom súdu prvého stupňa, podľa ktorého názoru určujúcim kritériom pre druh vyňatia je najmä kvalitatívna zmena lesného pozemku dotknutá ťažbou stavebného kameňa, ktorá predurčuje jeho nelesnícke využitie.

Argument Najvyššieho súdu Slovenskej republiky o vyjadrení pozemkového spoločenstva, ktoré sa stotožňuje so zámermi žiadateľa a presadzuje tak ústavne zaručené vlastnícke právo je podľa nášho názoru bezpredmetný, pretože „*vlastníctvo*“ podľa čl. 20 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky „*zaväzuje*“. Nemožno preto bez kritických záverov poukazovať na vznik škody pozemkovému spoločenstvu na základe dočasného nevyňatia lesného pozemku z plnenia funkcií lesa, keď sama právna úprava za účelom ochrany priaznivého stavu životného prostredia vyžaduje splnenie zákonom ustanovených podmienok na dočasné alebo trvalé vyňatie lesného pozemku z plnenia funkcií lesa. Pokiaľ nie je ustálený záver, či žiadateľ splnil zákonom ustanovené podmienky na vyňatie lesného pozemku, nemožno tvrdiť, že orgán rozhodnutím o nevyňatí lesného pozemku bráni vlastníkom v riadnom využití predmetu vlastníctva a tým im spôsobuje škodu. Tento postoj podľa nášho názoru korešponduje aj obsahom princípov predbežnej opatrnosti a princípu prevencie. Dal by sa ešte vyjadriť aj iným spôsobom, a to tak, že pokiaľ nie je jasné, či ekonomická činnosť na predmete vlastníctva nebude mať za následok jeho trvalé a nezvratné poškodenie, mala by prevážiť opatrnosť a to spôsobom vyjadrenia „*v pochybnostiach v prospech životného prostredia*.“ Týmto spôsobom nechceme zavádzať trestnoprávne princípy do environmentálnej ochrany, chceme len poukázať na skutočnosť, že prevažujúca pochybnosť o možnosti zachovať priaznivý stav životného prostredia by mala byť jedným z určujúcich kritérií pre uprednostnenie práva na priaznivé životné prostredie pred ekonomickým využívaním vlastníctva.

Sama judikatúra v inom prípade považovala vyňatie lesných pozemkov z plnenia funkcie lesov za tak závažný zásah, že sa automaticky priklonila k sankcionovaniu prevádzkovateľa lomu za zabratie lesných pozemkov bez rozhodnutia o vyňatí z plnenia účelu lesov. Judikatúra na tomto mieste prezentovala názor, že je nepodstatné, či k neoprávnemu zabratiu

---

<sup>230</sup> K tomu bližšie pozri: Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 9. apríla 2014, sp. zn. 10 Sžr 43/2013.



došlo úmyselne alebo neúmyselne, alebo z akých dôvodov. Pre záver správneho orgánu, že činnosťou, resp. konaním prevádzkovateľa došlo k porušeniu § 5 ods. 1 zákona č. 326/2006 Z. z., podľa ktorého „*Lesné pozemky možno využívať na iné účely ako na plnenie funkcií lesov, ak príslušný orgán štátnej správy lesného hospodárstva, po predchádzajúcom stanovisku dotknutých orgánov štátnej správy, rozhodne o ich dočasnom vyňatí alebo trvalom vyňatí z plnenia funkcií lesov (ďalej len „vyňatie“), alebo o obmedzení využívania funkcií lesov na nich (ďalej len „obmedzenie využívania“), ak tento zákon neustanovuje inak. K vyňatiu alebo obmedzeniu využívania môže dôjsť len v nevyhnutných a odôvodnených prípadoch, najmä ak úlohy spoločenského a ekonomického rozvoja nemožno zabezpečiť inak.*“ nie je relevantný rozsah (výmera) zabratých lesných pozemkov. Táto skutočnosť má vplyv len na určenie výšky uloženej sankcie, ktorá sa ukladá za podmienok a v rozsahu ustanovenom v § 64 písm. a) zákona č. 326/2005 Z. z., podľa ktorého „*Orgán štátnej správy lesného hospodárstva uloží pokutu od 165 eur do 99 580 eur právnickej osobe alebo fyzickej osobe-podnikateľovi, ktorá ... a) využíva lesné pozemky na iné účely ako na plnenie funkcií lesov bez rozhodnutia orgánu štátnej správy lesného hospodárstva o vyňatí alebo o obmedzení využívania, alebo znemožňuje, alebo obmedzuje ich využívanie na plnenie funkcií lesa (§ 7), ...*“<sup>231</sup>

### Využívanie lesných ciest

Obdobnou otázkou je aj využívanie lesných ciest osobami odlišnými od vlastníkov. Podľa § 25 ods. 1, 3 a 6 zákona č. 326/2005 Z. z. „(1) *Na účely tohto zákona je sprístupňovanie lesa najmä plánovanie, projektovanie, výstavba a rekonštrukcia lesných ciest s cieľom zabezpečenia trvalo udržateľného hospodárenia v lesoch, využívania funkcií lesov, vytvorenia podmienok na zabezpečenie ochrany pred požiarmi, poskytnutie zdravotnej pomoci a záchrany. ... (3) Lesné cesty je oprávnený využívať každý po dohode s ich vlastníkom, správcom alebo so združením podľa § 51 ods. 2 o čase a spôsobe využívania lesných ciest a o výške a spôsobe úhrady za ich využívanie. Ak sa nedosiahne dohoda a osoba ich potrebuje na hospodárenie v lesoch alebo na zabezpečovanie starostlivosti o dotknuté územie a o stavby a zariadenia na tomto území, o čase a spôsobe využívania lesných ciest a o výške alebo spôsobe úhrady za využívanie lesných ciest rozhoduje súd. ... (6) Osoby oprávnené využívať lesnú cestu sú povinné využívať lesnú cestu spôsobom, ktorým sa minimalizuje poškodenie lesnej cesty, stavieb a zariadení s ňou súvisiacich. Ak napriek tomu dôjde k jej poškodeniu, sú povinné o tejto skutočnosti bezodkladne informovať vlastníka, správcu alebo združenie podľa § 51 ods. 2 a na vlastné náklady vykonať opatrenia na zabránenie ďalšieho poškodzovania a odstránenie škody; tým nie sú dotknuté všeobecné predpisy o náhrade škody.*“ Predpokladom využitia lesnej cesty je dohoda s vlastníkom, správcom alebo združením. V prípade, že osoba uvedenú podmienku nespĺňa, ide podľa zákona č. 326/2005 Z. z. o zakázanú činnosť. Podľa § 31 ods. 1 písm. d) zákona č. 326/2005 Z. z. „*Na lesných pozemkoch je zakázané ... jazdiť alebo stáť motorovým vozidlom, motocyklom, skútrom, snežným skútrom, motorovou trojkolkou alebo štvorkolkou mimo vyznačených miest a jazdiť na bicykli alebo na koni mimo lesnej cesty alebo vyznačenej trasy; to neplatí, ak ide o využitie lesnej cesty podľa § 25, ...*“. Judikatúra preto reaguje aj na otázku využívania lesných ciest osobami odlišnými od vlastníkov a správcov lesných pozemkov za účelom prístupu k vlastným pozemkom.<sup>232</sup> V tomto kontexte teda v zásade navzájom kolidujú vlastnícke práva a práva na priaznivé životné prostredie vlastníkov lesných pozemkov s vlastníckym právom tretej osoby, ktorá žiada o využívanie lesnej cesty za účelom prístupu k vlastnej nehnuteľnosti. Judikatúra

<sup>231</sup> K tomu bližšie pozri: Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 2. decembra 2014, sp. zn. 4 Sžo 7/2014.

<sup>232</sup> K tomu bližšie pozri: Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 23. februára 2010, sp. zn. 5 Sžp 60/2009.

v takomto prípade v prvom rade požaduje žiadateľ o využívanie lesnej cesty predložil orgánu štátnej správy súhlas vlastníkov alebo správcov lesných pozemkov na využívanie lesnej cesty. Okrem toho však zároveň posudzuje otázku, či žiadateľ o využívanie lesnej cesty nemôže dosiahnuť prístup k svojim pozemkom aj prostredníctvom inej cestnej komunikácie, ktorá neprechádza naprieč lesnými pozemkami. Súdna judikatúra preto odmieta argument, že vydaním rozhodnutia o nepovolení využívať lesnú cestu dôjde k „*hrubému poškodeniu občianskych a vlastníckych práv*“, pokiaľ má žiadateľ zabezpečený riadny prístup k svojim pozemkom po verejnej štátnej komunikácii, ktorá nevedie cez lesné pozemky, aj keď je táto cesta je dlhšia. Súdna judikatúra zároveň poukazuje na obsah § 31 ods. 6 zákona č. 326/2005 Z. z., podľa ktorého „*Orgán štátnej správy lesného hospodárstva môže po písomnom súhlase vlastníka alebo správcu povoliť výnimku zo zákazu uvedeného v odseku 1 písm. a) až h), j) a n) aj iným právnickým osobám alebo fyzickým osobám. Výnimku zo zákazu uvedeného v odseku 1 písm. n) možno udeliť, len ak je vykonávanie tejto činnosti v súlade s dokumentmi starostlivosti podľa osobitného predpisu.*“ Zákonodarca mal na tomto mieste na mysli dokumentáciu ochrany prírody a krajiny podľa § 54 zákona č. 543/2002 Z. z. o prírode a krajiny (ďalej ako „zákon č. 543/2002 Z. z.“). „*Dokumentácia ochrany prírody a krajiny*“ podľa § 54 ods. 1 písm. b), c) a d) zákona č. 543/2002 Z. z. „*najmä b) vymedzuje chránené územia a ich ochranné pásma vrátane zón a stupňov ich ochrany, biotopy chránené týmto zákonom, chránené druhy a územia medzinárodného významu, stanovuje zásady ich vývoja vo vzťahu k činnostiam jednotlivých odvetví, ... c) posudzuje dôsledky zásahov do ekosystémov, ich zložiek a prvkov alebo do biotopov a navrhuje ich optimálne využitie a spôsob ochrany, ... d) obsahuje návrh asanačných, rekonštrukčných, regulačných alebo iných zásahov do územia a ďalších preventívnych alebo nápravných opatrení v územnej ochrane, druhovej ochrane a ochrane drevín, ...*“. „*Dokumenty starostlivosti tvoria*“ podľa § 54 ods. 4 zákona č. 543/2002 Z. z. „... a) programy starostlivosti o chránené územia a chránené stromy, ... b) programy starostlivosti o druhy rastlín a živočíchov, ... c) programy záchrany osobitne chránených častí prírody a krajiny, ... d) programy starostlivosti o lesy.“

### **Aplikácia chemických prípravkov v lese**

Iným príkladom prepojenia práva na priaznivé životné prostredie s všeobecným užívaním lesov je aplikácia chemických prípravkov na obhospodarovanie lesa v 3. stupni ochrany v Národnom parku Nízke Tatry. Súdna judikatúra v tomto prípade potvrdila existenciu práva na priaznivé životné prostredie a jeho kolízie s vlastníckym právom Slovenskej republiky k lesom v národnom parku Nízke Tatry. Predmetom záujmu tohto prípadu je ochrana národného parku za podmienok ustanovených § 19 a nasl. zákona č. 543/2002 Z. z. a jej kolízia s výkonom hospodárskych činností v lesoch patriacich do vlastníctva Slovenskej republiky. V prípade, že chce organizácia vykonávajúca správu v lesoch vo vlastníctve Slovenskej republiky – v tomto prípade Lesy Slovenskej republiky, š. p. - pozemnú aplikáciu chemických látok v územiach s 3. stupňom ochrany v Národnom parku Nízke Tatry pre jednotky priestorového rozdelenia lesa, musí požiadať Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky o udelenie výnimky podľa § 82 ods. 1 zákona č. 543/2002 Z. z. zo zákazov ustanovených v § 35 ods. 1 písm. a) a b) zákona č. 543/2002 Z. z. Podľa § 35 ods. 1 písm. a) a b) zákona č. 543/2002 Z. z. „(1) *Chráneného živočícha je zakázané ... a) úmyselne odchytať v jeho prirodzenom areáli, ... b) úmyselne zraňovať alebo usmrcovať v jeho prirodzenom areáli, ...*“ V prípade, že takýto subjekt splňa zákonom ustanovené podmienky, Ministerstvo životného prostredia vydá súhlas „*na aplikáciu chemických látok a hnojív, najmä pesticídov, herbicídov, toxických látok, priemyselných hnojív a silážnych štiav pri poľnohospodárskej, lesohospodárskej a inej činnosti,*“ podľa § 14 ods. 2 písm. c) zákona č. 543/2002 Z. z.

Súdna judikatúra považuje v takomto prípade za zákonný postup, ak orgán štátnej správy ochrany prírody a krajiny požaduje od žiadateľa, aby spolu so žiadosťou predložil označenie jednotlivých druhov chránených živočíchov, voči ktorým žiadalo povolenie výnimky z ich ochrany. Žiadosť musí taktiež obsahovať vymedzenie a konkretizáciu chemických látok navrhovaných na použitie. Žiadateľ musí takisto aj vymedziť územie lesa, v ktorých navrhuje použitie chemických látok, a ktoré môžu byť samotnou aplikáciou dotknuté. Inak povedané žiadateľ má povinnosť označiť správne orgánu lesné pozemky, ktoré môžu byť navrhovanou výnimkou dotknuté a taktiež musí uviesť dobu trvania výnimky. V prípade, že žiadateľ tieto údaje Ministerstvu životného prostredia Slovenskej republiky nepredloží, je Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky ako správny orgán povinné žiadateľa o udelenie výnimky vyzvať na doplnenie žiadosti. Zákonodarca touto úpravou podľa súdnej judikatúry sledoval dosahovanie účelu zákona č. 543/2002 Z. z., ktorým je podľa § 1 ods. 1 úprava pôsobnosti „*orgánov štátnej správy a obcí, ako aj práv a povinností právnických osôb a fyzických osôb pri ochrane prírody a krajiny s cieľom prispieť k zachovaniu rozmanitosti podmienok a foriem života na Zemi, utvárať podmienky na trvalé udržiavanie, obnovovanie a racionálne využívanie prírodných zdrojov, záchranu prírodného dedičstva, charakteristického vzhľadu krajiny a na dosiahnutie a udržanie ekologickej stability.*“

Žiadateľ o udelenie výnimky sa nemôže v takomto prípade odvolávať na skutočnosť, že povolenie na udelenie výnimky získal na základe fikcie rozhodnutie podľa § 85 ods. 4 zákona č. 543/2002 Z. z. Podľa tohto ustanovenia „*Ak orgán ochrany prírody rozhodnutie podľa odseku 3 nevydá, predpokladá sa, že vydal rozhodnutie, ktorým žiadosti vyhovel.*“ Podľa § 85 ods. 3 zákona č. 543/2002 Z. z. „*Ak ide o konanie, ktorého predmetom je zabezpečenie povinností podľa osobitného zákona, orgán ochrany prírody vydá rozhodnutie do termínu plánovanej činnosti, ak bola žiadosť podaná podľa § 82 ods. 1 najmenej 30 dní pred plánovanou činnosťou.*“ Argumentácia, že Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky ako orgán ochrany prírody bolo po výzve žiadateľa na doplnenie podkladov rozhodnutia nečinné preto z pohľadu súdnej judikatúry neobstojí a nemožno tvrdiť, že žiadateľ získal výnimku zo zakázaných činností na základe fikcie pozitívneho rozhodnutia. Úpravu národných parkov ustanovuje § 19 a nasl. zákona č. 543/2002 Z. z. Národný park je podľa § 19 ods. 1 zákona č. 543/2002 Z. z. „*rozsiahlejším územím, spravidla s výmerou nad 1 000 ha, prevažne s ekosystémami podstatne nezmenenými ľudskou činnosťou alebo v jedinečnej a prirodzenej krajinnej štruktúre, tvoriacimi nadregionálne biocentrá a najvýznamnejšie prírodné dedičstvo, v ktorom je ochrana prírody nadradená nad ostatné činnosti, ...*“. Vláda Slovenskej republiky „*môže nariadením*“ takéto územie „*vyhlásiť za národný park.*“ Obsah tohto ustanovenia vo svojej podstate znamená, že územie národného parku á svoj prírodný a právny význam pre celú spoločnosť a malo by deklarovať priaznivý stav prírodnej časti životného prostredia. Podmienky všeobecného užívania národných parkov ustanovuje § 20 zákona č. 543/2002 Z. z. na základe inštitútu návštevného poriadku. Podľa § 20 ods. 1 zákona č. 543/2002 Z. z. „*(1) Orgán ochrany prírody, ... vydá vyhláškou návštevný poriadok národného parku a jeho ochranného pásma; upraví v ňom najmä podrobnosti o povinnostiach návštevníkov, o rozsahu a spôsobe dopravy a o kultúrno-výchovnom využívaní národného parku a jeho ochranného pásma. Návštevný poriadok možno vydať aj pre časť územia národného parku.*“ Podľa § 19 ods. zákona č. 543/2002 Z. z. „*(4) Orgán ochrany prírody môže na území národného parku obmedziť rozsah a spôsob dopravy a vstup verejnosti do národného parku alebo do jeho časti, ak je to v záujme ochrany prírody a krajiny.*“ Ústavnosť všeobecného užívania lesa v národnom parku týmto spôsobom nie je narušená, pretože obmedzenie užívania takéhoto lesa verejnosťou sa vzťahuje na všetkých rovnako a bez rozdielu, to znamená za rovnakých zákonom ustanovených podmienok a ide o opatrenie nevyhnutné na dosahovanie priaznivého stavu životného prostredia.

Tieto závery potvrdzuje aj judikatúra, keď v danom prípade prepája všeobecné užívanie lesov v národných parkoch s právom na priaznivé životné prostredie. Vlastnícke právo Slovenskej republiky musí v takomto prípade ustúpiť presadeniu práva na priaznivé životné prostredie.<sup>233</sup> Zaujímavosťou tohto rozhodnutia je aj skutočnosť, že ochranu práva na priaznivé životné prostredie v takomto prípade presadzuje občianske združenie zamerané na ochranu prírody a krajiny. Súdna judikatúra otvorene deklaruje, že ústavné princípy ochrany životného prostredia, práva na informácie o stave životnom prostredí zakotvené v čl. 44 a 45 Ústavy Slovenskej republiky ako i účel zákonnej úpravy ochrany prírody a krajiny, spolu s obligatívnymi náležitosťami rozhodnutia vyplývajúcimi z § 40 ods. 4 zákona č. 543/2002 Z. z., kladú na obsah výroku rozhodnutia v takejto veci určité nároky. Nie je možné bez konkretizácie petitu žiadosti vyššie uvedeným obsahom, t. j. spresnením „čo sa navrhuje“, rozhodnúť o povolení výnimky, za zachovania účelu zákona o 543/2002 Z. z. a zabezpečenia potrebnej a účelnej kontroly výkonu, resp. realizácie rozhodnutia.

### **Pralesy na území Slovenskej republiky**

Osobitným typom lesov sú pralesy. Právna úprava na Slovensku však nezakotvuje osobitný právny status pre pralesy a ani nerozlišuje osobitný typ alebo druh lesov, ktoré majú pralesovitý alebo prírodný charakter. Napriek tomu sú tieto útvary považované odbornou verejnosťou a predstaviteľmi vedy za prírodné dedičstvo. Zákon č. 543/2002 Z. z. nezakotvuje samostatnú právnu úpravu pralesov. Rovnako ani zákon č. 326/2005 Z. z. neustanovuje samostatný právny rámec postavenia pralesov. Na druhej strane však tento zákon rozpoznáva všetky charakteristické črty pralesa a všetky funkcie, ktoré sú pre existenciu pralesov dôležité. Podľa § 2 písm. a) zákona č. 326/2005 Z. z. „*Na účely tohto zákona sa rozumie lesom ekosystém, ktorý tvorí lesný pozemok s lesným porastom a faktormi jeho vzdušného prostredia, rastlinné druhy, živočíšne druhy a pôda s jej hydrologickým a vzdušným režimom, ...*“ Právna úprava preto neposudzuje lesy iba z botanického hľadiska, ale vníma ich komplexne ako prostredie dôležité pre existenciu rastlinných a živočíšnych druhov. Rozpoznáva ich význam pre kolobeh, stabilitu a prítomnosť vody v životnom prostredí. Zákonodarcu uvedenou definíciou zároveň priznal význam aj prínosu lesov v oblasti prírodného spracovania oxidu uhličitého a produkcie kyslíka. Všetky tieto funkcie sa najvýznamnejším spôsobom prejavujú práve v pralesoch.

Veda vníma prales ako lesné spoločenstvo, ktorého zloženie, výstavba, rastové a ostatné životné procesy sú podmienené vlastnosťami prostredia, predovšetkým klímy. Je to les ekologicky ustálený, s trvalými dynamicky vyrovnanými vzťahmi medzi klímou, pôdou, organizmami a uchránený pred takými vplyvmi človeka, ktoré by zmenili zákonitosti životných procesov a štruktúru porastových útvarov. Vylučuje sa tu citeľný úmyselný vplyv kultúrneho človeka, ale pripúšťa sa ojedinelý zásah necivilizovaného človeka (napr. divokého poľovníka).<sup>234</sup> Prales je človekom nenarušený alebo len málo narušený prírodný les, ktorý predstavuje vrchol prírodného ekosystému. Len nepatrná časť takýchto území sa zachovala dodnes, predovšetkým vďaka svojej nedostupnosti, neskôr i cielenej ochrane prírody. Je to spoločenstvo, kde všetko prebieha v uzavretom integrovanom cykle. Kolobeh vody a výživy je spojený s cyklom zachovania energie a hmoty. Úzko prepojené a vzájomne ovplyvňované sú vzťahy mikroorganizmov – húb – vyšších rastlín – živočíchov s vlastnosťami prostredia. Vedci označujú tieto ekosystémy za prírodné laboratória, v ktorých môžu sledovať lednotlivé prírodné procesy a zaoberať sa otázkou dosahovania ekologickej stability. Cyklus vývoja lesa

<sup>233</sup> K tomu bližšie pozri: Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 25. januára 2011, sp. zn. 4 Sžp 2/2010.

<sup>234</sup> K tomu bližšie pozri: Čo je prales. (Dostupné na webe. <http://pralesy.sk/co-je-prales/>; 13. 11. 2016, 10:22 hod.).

zahŕňa tri štádia. Počiatočné štádium nazýva veda štádium dorastania a vzťahuje ho na les mladší ako 150 rokov. Po tomto štádiu nasleduje tzv. štádium optima, ktoré sa týka lesa vo veku približne 150 - 250 rokov. A posledným štádiom je štádium rozkladu. O tejto etape hovoríme pri lesoch, ktoré sú staršie ako 250 rokov.<sup>235</sup>

Tomu zodpovedá aj pojem ekologickej stability podľa § 2 písm. c) zákona č. 326/2005 Z. z. ako *schopnosť lesa odolávať alebo sa vyrovnáť s vonkajšími, ale aj s vnútornými vplyvmi bez trvalého narušenia funkčnej štruktúry lesa*. V prípade pralesov sa táto schopnosť prejavuje najvýraznejším spôsobom, pretože z hľadiska ekologickej stability sú tieto lesy ustálené. Rovnako aj pojem biologickej diverzity podľa § 2 písm. d) zákona č. 326/2005 Z. z., podľa ktorého zákon biologickú diverzitu posudzuje ako *rozmanitosť lesných ekosystémov a rôznorodosť v rámci rastlinných a živočíšnych druhov a medzi druhmi*. Aj táto vlastnosť lesa sa prejavuje práve najviac v pralese. Právna úprava zákona č. 326/2005 Z. z. podľa nášho názoru rozlišuje funkcie lesov, ktoré možno rovnako vzťahovať aj na pralesy. Podľa § 2 písm. e) zákona č. 326/2005 Z. z. *funkciami lesov sú úžitky, účinky a vplyvy, ktoré poskytujú lesy ako zložka prírodného prostredia a objekt hospodárskeho využívania; členia sa na mimoprodukčné funkcie a na produkčné funkcie*. Za mimoprodukčné funkcie považuje § 2 písm. f) zákona č. 326/2005 Z. z. *ekologické funkcie, ktorými sú pôdoochranná, vodohospodárska a klimatická funkcia a spoločenské funkcie, ktorými sú najmä zdravotná, kultúrna, výchovná, rekreačná, prírodoochranná a vodochranná funkcia*. Analýzou týchto ustanovení v spojení s § 2 ods. 2 písm. c) zákona č. 543/2002 Z. z., ktorý upravuje významný krajinný prvok, možno dospieť k záveru, že pralesy síce nie sú výslovne zákonom upravené, avšak slovenská právna úprava rozpoznáva všetky ich funkcie – najmä prínos v oblasti ekologickej stability a stability vodných pomerov – a zároveň ich považuje za súčasť prírodného dedičstva. Tomu tvrdeniu prispieva aj obsah § 2 ods. 2 písm. c) zákona č. 543/2002 Z. z., podľa ktorého je významný krajinný prvok *takou časťou územia, ktorá utvára charakteristický vzhľad krajiny alebo prispieva k jej ekologickej stabilite, najmä les, rašelinisko, brehový porast, jazero, mokrad', rieka, bralo, tiesňava, kamenné more, pieskový presyp, park, aleja, remíza*.

Ochrana prírodného dedičstva preto vytvára súčasť ochrany prírody podľa zákona č. 543/2002 Z. z. Slovenský zákonodarca týmto transponoval záväzky z *Dohovoru na ochranu svetového kultúrneho a prírodného dedičstva*. Cieľom bolo obmedziť akékoľvek zásahy, ktoré by mohli prírodné dedičstvo ohroziť, poškodiť alebo zničiť.

Jeho ochrana sa zabezpečuje predovšetkým prostredníctvom právneho inštitútu všeobecnej a osobitnej ochrany prírody, predovšetkým však v rámci územnej ochrany, ktorá je v tomto smere kľúčová.

Slovenská republika je však zároveň zmluvnou stranou *Dohovoru o ochrane svetového kultúrneho a prírodného dedičstva* (ďalej ako „Dohovor“), ku ktorému pristúpila tzv. sukcesiou dňa 31. marca 1993. Z ústavnoprávneho hľadiska predstavuje tzv. inú medzinárodnú zmluvu, ktorú Slovenská republika ratifikovala a bola vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom pred nadobudnutím účinnosti Ústavy Slovenskej republiky. Súčasť právneho poriadku Slovenskej republiky vytvára podľa čl. 154c ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky.

Ide o medzinárodnú zmluvu, ktorá nemá priame právne účinky a záväzky z nej vyplývajúce je potrebné transponovať do vnútroštátneho právneho poriadku.

Pôsobnosť štátu vymedziť kultúrne a prírodné dedičstvo na svojom území ustanovuje čl. 3 Dohovoru.

Samotnú národnú ochranu kultúrneho a prírodného dedičstva zakotvujú čl. 4, 5 a 6 Dohovoru. Zmluvný štát má povinnosť zabezpečiť označenie, ochranu, zachovanie, prezentovanie a

---

<sup>235</sup> K tomu bližšie pozri: Karpatské bukové pralesy. (Dostupné na webe: <http://www.sopsr.sk/nppoloniny/sk/pralesy.php>; 12. 11. 2016. 12: 04 hod.).

odovzdávanie budúcim generáciám kultúrneho a prírodného dedičstva uvedeného v čl. 1 a 2 a nachádzajúceho sa na jeho území. Za uvedeným účelom sa majú zmluvné štáty usilovať:

- a) o prijatie všeobecnej politiky zameranej na posilnenie úlohy kultúrneho a prírodného dedičstva v živote spoločenstva a začlenenie ochrany tohto dedičstva do komplexných plánovacích programov;
- b) o vytvorenie služieb na ochranu, zachovanie a prezentovanie kultúrneho a prírodného dedičstva s príslušnými zamestnancami majúcimi prostriedky na výkon týchto funkcií, na svojich územiach tam, kde takéto služby neexistujú;
- c) o rozvinutie vedeckých a technických štúdií a výskumu a o vypracovanie metód práce, s ktorými bude štát schopný pôsobiť proti nebezpečenstvám, ktoré ohrozujú jeho kultúrne alebo národné dedičstvo;
- d) o prijatie zodpovedajúcich právnych, vedeckých, technických, administratívnych a finančných opatrení potrebných na označenie, ochranu, zachovanie, prezentovanie a obnovu tohto dedičstva; a
- e) o podporu pri vytváraní alebo rozvíjaní národných alebo regionálnych stredísk pre školenie v oblasti ochrany, zachovania a prezentovania kultúrneho a prírodného dedičstva a o podporovanie vedeckého výskumu v tejto oblasti.

Čl. 6 ods. 2 v spojení s čl. 11 Dohovoru vymedzuje povinnosť zmluvných strán vytvárať súpis vlastníctva tvoriaceho svetové kultúrne a prírodné dedičstvo a zodpovedajúceho požiadavkám na zápis do zoznamu svetového dedičstva. Uvedený zoznam vedie a aktualizuje Medzivládny Výbor pre ochranu svetového kultúrneho dedičstva. Zahrnutie objektu do zoznamu vyžaduje súhlas dotknutého štátu. Okrem tohto zoznamu ustanovuje čl. 11 ods. 4 Dohovoru zoznam svetového dedičstva v nebezpečenstve, ktorý zahŕňa vlastníctvo zaradené do zoznamu svetového dedičstva, ale hrozí mu závažné a osobitné nebezpečenstvo, ako je hrozba zmiznutia vyvolaná zrýchleným spustnutím, rozsiahlymi verejnými alebo súkromnými projektmi alebo projektmi rýchleho urbanistického alebo turistického rozvoja; ničenie vyvolané zmenami v používaní alebo vlastníctve pôdy; veľké zmeny, ktorých príčina je neznáma; opustenie z akéhokoľvek dôvodu; vypuknutie alebo hrozba ozbrojeného konfliktu; kalamity a pohromy, hrozivé požiare, zemetrasenia a zosuvy pôdy; sopečné erupcie; zmeny hladiny vody, záplavy a prílivové vlny.

Dôležitá je však úprava v čl. 12 Dohovoru. Skutočnosť, že vlastníctvo patriace ku kultúrnemu alebo prírodnému dedičstvu nebolo zahrnuté do jedného z dvoch zoznamov, sa nesmie vykladať tak, že nemá výnimočnú svetovú hodnotu na iné účely, než sú tie, ktoré vyplývajú zo zahrnutia do týchto zoznamov.

Výbor svetového dedičstva doposiaľ schválil a zapísal do Zoznamu svetového dedičstva 7 lokalít zo Slovenskej republiky.

Do Zoznamu svetového prírodného a kultúrneho dedičstva Slovenskej republiky boli zapísané prírodné lokality Jaskyň Slovenského krasu s rozšírením o Dobšinskú ľadovú jaskyňu a Stratenskú jaskyňu a Karpatské bukové pralesy.

Ako už bolo spomenuté, útvary pralesov preto definuje zákon č. 543/2002 Z. z. predovšetkým ako *významné krajinné prvky* podľa § 2 ods. 2 písm. c). Zákon rozpoznáva ich funkciu predovšetkým v tom smere, že tieto lokality utvárajú charakteristický vzhľad krajiny a zároveň prispievajú k jej ekologickej stabilite.

*Karpatské bukové pralesy* ako cezhraničné, bilaterálne svetové prírodné dedičstvo, obsahujú prírodné hodnoty globálneho významu. Pozostávajú zo série desiatich samostatných komponentov pozdĺž 185 km dlhej osi vedúcej pohoria Čornohora na Ukrajine smerom na západ, pozdĺž Poloninského hrebeňa po Bukovské a Vihorlatské vrchy na Slovensku. Do



Zoznamu svetového prírodného dedičstva zapísalo UNESCO sériu desiatich lokalít bukových pralesov. Z nich štyri sa nachádzajú na území SR a šesť na území Ukrajiny. Tieto lokality predstavujú ako séria najvýznamnejší príklad nenarušených rovnorodých bukových pralesov. Zároveň obsahujú globálne významnú prírodnú genetickú banku buka, ako aj množstva sprievodných druhov závislých na týchto lesných biotopoch. Práve z dôvodu, že ide o svetové prírodné dedičstvo, smeruje význam bukových pralesov Karpát predovšetkým do budúcnosti.<sup>236</sup>

História právnej ochrany územia, ktoré je dnes súčasťou Karpatských bukových pralesov, siaha do rokov 1964 - 1965, kedy boli vyhlásené prvé prírodné rezervácie. Tieto zahŕňali Národnú prírodnú rezerváciu *Riaba skala*, Národnú prírodnú rezerváciu *Havešová*, Národnú prírodnú rezerváciu *Stužica*, Národnú prírodnú rezerváciu *Pláša*, Národnú prírodnú rezerváciu *Rožok*. V roku 1977 sa toto územie stalo súčasťou Chránenej krajinskej oblasti *Východné Karpaty*. Jeho východná časť bola v roku 1997 Nariadením vlády Slovenskej republiky zo dňa 23. septembra 1997, s účinnosťou od 1. októbra 1997 vyhlásená za Národný park *Poloniny*.

*Karpatské bukové pralesy* vytvárajú reťaz „ostrovov“ pôvodného prírodného lesa. Ide o ojedinelý a vzácny prípad vertikálnej lesnej vegetačnej stupňovitosti, ktorá na relatívne malom území ponúka široké zastúpenie ukážok pralesa. Obsahujú významnú celosvetovú genetickú banku buka. Sú unikátnym prírodným laboratóriom globálneho významu, dôležitou zbraňou proti nadmernému poškodzovaniu prírodných zdrojov, ktoré so sebou prinášajú svetové i regionálne zmeny prírodného prostredia v podobe skleníkového efektu, povodní alebo naopak ničivého sucha. Územie bukových pralesov sa pýši stromami rekordných rozmerov. V uvedených lokalitách rastú jedince s mimoriadnou hrúbkou a výškou kmeňov až 58 m, čo je najväčšia nameraná výška buka v celosvetovom meradle.<sup>237</sup>

Toto územie je okrem toho výnimočné aj tým, že sa na nachádza v mieste, kde sa stretávajú tri štáty, a to Ukrajina, Poľsko a Slovenská republika. V rokoch 1992 - 1993 bolo toto územie zapísané do zoznamu medzinárodných biosférických rezervácií pod názvom Medzinárodná biosférická rezervácia *Východné Karpaty* spolu s príslušným územím Poľska. V roku 1999 boli k tejto biosférickej rezervácii pričlenené chránené územia na Ukrajine, čím vznikla prvá trilaterálna biosférická rezervácia na svete a druhá najväčšia v Európe. Zahŕňa 6 veľkoplošných chránených území na ploche 208.089 hektárov, z toho poľská časť zaberá 52,25 %, slovenská časť 19,59 % a ukrajinská časť 28,16 %. Z hľadiska územnej ochrany tvoria toto územie Národný park *Poloniny* na Slovensku, *Bieščadský* národný park, *Cisniansko-Wetlinský* park krajobrazov a Park krajobrazový *Doliny Sanu* v na púzemí Poľska a *Užanský* národný prírodný park a *Nadsjanský* park krajobrazov na území Ukrajiny. Pomenovanie Národného parku *Poloniny* vychádza z rusínskeho pomenovania vysokohorských lúk v preklade polonín. *Bieščadský* národný park odvodzuje svoje pomenovanie od pohoria Bieščady. Toto označenie v poľskom jazyku znamená Bukovské vrchy, ktoré vytvárajú geomorfologickú podstatu Karpatských bukových pralesov. *Užanský* národný prírodný park našiel svoje označenie v rieke Uh, ktorá v uvedenom pohorí pramení, následne preteká mestom Užhorod a na slovenskom štátnom území sa vlieva do rieky Laborec.

*Karpatské bukové pralesy* ako krajinné prvky však nie sú jedinými pralesmi na Slovensku. Občianske združenie FSC Slovensko sa v rámci projektu Ochrana pralesov Slovenska rozhodlo identifikovať stav a počet pralesov na Slovensku. Na základe výnimky Ministerstva životného prostredia Slovenskej republiky bola združeniu povolená výnimka na pohyb mimo

---

<sup>236</sup> K tomu bližšie pozri: Karpatské bukové pralesy od roku 2007 svetovým prírodným dedičstvom. In.: *Enviromagazín* 5/2007. Bratislava, Ministerstvo životného prostredia, s. 6 – 9.

<sup>237</sup> K tomu bližšie pozri: Karpatské bukové pralesy. (Dostupné na webe: <http://www.sopsr.sk/nppoloniny/sk/pralesy.php>; 12. 11. 2016. 12: 04 hod.).

vyznačeného turistického a náučného chodníka v chránených územiach s 3. až 5. stupňom ochrany a na vjazd a státie motorového vozidla v chránených územiach s 2. a 3. Stupňom ochrany na celom území SR. Identifikácia pralesov na Slovensku prebiehala v rokoch 2009 až 2014. Združenie preskúmalo 332 lokalít o výmere 53 699 hektárov. Vymedzilo 122 pralesových lokalít o výmere 10 120 hektárov. Táto výmera tvorí 0,47 % z výmery územia slovenských lesov a 0,21 % z výmery územia Slovenska. Najväčšiu plochu pralesových lokalít zaznamenalo vo Veľkej Fatre o rozlohe 1 520 hektárov. Najviac pralesových lokalít našlo združenie v Ďumbierskych Tatrách, t. j. 15 lokalít. Okrem toho združenie vymedzilo 169 lokalít pralesových zvyškov na výmere 1527 hektárov a prírodné lesy s potenciálom nadobudnúť charakter pralesa o rozlohe 14 235 hektárov.

Právna úprava ochrany prírodného dedičstva na Slovensku je pomerne rozsiahla. Slovenská republika transponovala záväzky viacerých medzinárodných dohovorov, ale aj právne záväzných aktov. Objekty prírodného dedičstva vytvárajú relatívne početnú skupinu lokalít a predmetov.

Ochranu prírodného dedičstva zabezpečuje Slovenská republika predovšetkým prostredníctvom zákona č. 543/2002 Z. z., ktorý je všeobecným predpisom o ochrane prírody a krajiny. Napriek tomu sa tento zákon nezaoberá pralesmi a ani samostatne nevymedzuje tieto útvary. Aj keď UNESCO bukové pralesy Karpát zapísalo do zoznamu svetového dedičstva už pred deviatimi rokmi, tieto útvary stále nenachádzajú svoje miesto v platnej právnej úprave. Pre porovnanie zákon č. 543/2002 Z. z. samostatným spôsobom upravuje režim obmedzení a ochrany jaskýň, ktoré rovnako zohrali významnú úlohu v procese zápisu slovenského prírodného dedičstva do zoznamu UNESCO.

Podľa Ministerstva životného prostredia Slovenskej republiky väčšina pralesov je súčasťou sústavy území NATURA 2000. Účinnejšiu ochranu nevie Slovenská republika zabezpečiť preto, že nie všetky chránené územia s výskytom týchto biotopov sú vyhlásené v stupni ochrany, ktorý by umožňoval ich náležitú ochranu. Okrem toho tieto územia podľa ministerstva patria do zložitého systému vlastníckych vzťahov, z ktorého oprávnené vyplývajú nároky vlastníkov na primeranú náhradu za obmedzenie hospodárskeho využívania lesných pozemkov. Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky preto chce prehodnotiť sieť národných chránených území. Túto úlohu dlhodobo zakomponovalo do návrhu textu nového zákona o ochrane prírody a krajiny. V novom zákone o ochrane prírody a krajiny chce ministerstvo nechať zastúpiť osobitne aj územia s výskytom biotopu pralesov.<sup>238</sup>

Argumenty Ministerstva životného prostredia Slovenskej republiky v tomto smere nie sú až tak presvedčivé. Je to aj preto, že práve v oblastiach s výskytom lesov prírodného charakteru alebo lesov pralesovitého potenciálu vykonáva správu vlastníctva lesných pozemkov štátny podnik LESY Slovenskej republiky. A aj samotný proces vyhlásenie Národnej prírodnej rezervácie často závisí priamo od Ministerstva životného prostredia Slovenskej republiky, ktoré môže tento proces iniciovať vo vzťahu k vláde Slovenskej republiky. Tieto závery možné použiť napr. na lokalitu pralesov Drastvice v Štiavnických vrchoch. Uvedené závery potvrdzuje aj súdna judikatúra vo vzťahu pralesom v Bystrej doline v Nízkyh Tatrách.

### **Prales Drastvica v Štiavnických vrchoch**

Lokalita Drastvica sa nachádza v Štiavnických vrchoch v podcelku Hodrušská hornatina medzi Voznickou a Rudnianskou dolinou na hrebeni od kóty Veľký Žiar (856m n.m.) po kótu Drastvica (834 m n. m.) v okrese Žarnovica. Rozhodol som sa pre výber uvedenej lokality, pretože ma k nej viažu osobné, rodinné a majetkové pomery. Vo viacerých publikáciách z 50-

<sup>238</sup> Odpoveď ministra životného prostredia Slovenskej republiky na interpeláciu vo veci ochrany pralesov na Slovensku zo dňa 16. 12. 2012.



tych rokov minulého storočia sa spomínajú rozsiahle pralesy z oblasti Drastvice o výmere okolo 10 000 hektárov. Neskôr tu bola na menšej výmere zriadená aj rezervácia, ktorá v roku 1994 pri prevyhlásovaní rezervácii podľa nového zákona o ochrane prírody a krajiny zanikla. Územie sa napriek tomu, že sa nachádzalo v oblasti, kde sa lesy intenzívne exploatovali pre potreby baníctva, zachovalo pravdepodobne vďaka geomorfológii vrchu takmer neporušené. Toto územie nie je veľmi prístupné a tvoria ho zväčša horniny prekryté a zarastené lesnými porastmi. Oblasť nebola veľmi vhodná pre ťažbu dreva v minulosti a v súčasnosti, keď boli v okolí vybudované cesty, sú tieto lesy zaradené do ochranných lesov. Podložie je tvorené prevažne kameňmi andezitu. Územie leží vo výškovom rozpätí 350 metrov nad morom na juhozápadnom okraji lokality až po 856 metrov nad morom v severovýchodnom okraji. Z biotopov najväčšiu výmeru zaberajú lipovo-javorové sutinové lesy, ktoré sa nachádzajú predovšetkým v hrebeňových častiach s tým, že výraznejšie zasahujú na južne orientované svahy. Takýto rozsiahly a zachovalý komplex sutinových lesov je veľmi výnimočný v kontexte celých Západných Karpát. Okrem sutinových lesov lemujú severné okraje predovšetkým bukové a bukovo-jedľové kvetnaté lesy, ktoré sa v malej miere vyskytujú aj v inverzných polohách na južnej expozícii pod pásom dubovo-hrabových lesov karpatských. V rámci sutinových lesov sa nájdu menšie plochy otvorených nelesných biotopov sutín. Všetky lesy v tejto lokalite vykazujú vysokú mieru priblíženia sa k pôvodným pralesovým lesom. Niektoré časti sú výraznejšie ovplyvnené súčasným prezverením. Vyskytujú sa tu predovšetkým muflóny, pričom zver sa vyhýba sutinovým častiam, ako aj častiam dubových lesov na juhozápadnom okraji, v ktorých je vysoké množstvo mŕtveho dreva, ktoré do určitej miery obmedzuje prístupnosť týchto lesov.

Drevinové zloženie týchto lesov je veľmi pestré. Zaujímavosťou tejto lokality je, že takmer všetky tieto dreviny tu dosahujú svoj fyzický vek a výskumníci zaznamenali extrémne hrúbky zo všetkých drevín. Rozmery týchto drevín boli zaznamenané vo výške 130 cm, čo zodpovedá metódam pri ochrane drevín podľa § 47 ods. 4 písm. a) a c) zákona č. 543/2002 Z. z.<sup>239</sup>:

**Za drevinami je uvedený obvod kmeňa vo výške 130 cm:**

*Buk lesný 441 cm,*

*Javor horský 407 cm,*

*Jaseň štíhly 401 cm,*

*Dub zimný agregát 391 cm,*

*Dub cerový 326 cm,*

*Jedla biela 293 cm,*

*Hrab obyčajný 255 cm,*

*Lipa malolistá 244 cm,*

*Javor mliečny 235 cm,*

*Čerešňa vtáčia 172 cm,*

*Javor poľný 151 cm,*

*Jarabina brekyňová 130 cm.*

Na celom území tejto lokality má les pralesovitú štruktúru z vysokým množstvom mŕtveho dreva všetkých stupňov rozkladu, ako stojaceho, tak aj ležiaceho. Zaujímavosťou je vysoké množstvo mŕtveho dreva v dubových lesov, kde sa na extrémnych miestach drevo skoro vôbec nerozkladá, len zoschýna – oxiduje, čo podmieňuje aj výnimočné množstvo

---

<sup>239</sup> Podľa § 47 ods. 4 písm. a) a c) zákona č. 543/2002 Z. z. „(4) Súhlas na výrub dreviny sa nevyžaduje ... a) na stromy s obvodom kmeňa do 40 cm, meraným vo výške 130 cm nad zemou, a súvislé krovité porasty v zastavanom území obce s výmerou do 10 m<sup>2</sup> a za hranicami zastavaného územia obce s výmerou do 20 m<sup>2</sup>, ... c) na stromy s obvodom kmeňa do 80 cm, meraným vo výške 130 cm nad zemou, ak rastú v záhradách<sup>76a</sup>) a záhradkárskych osadách, ...“

bezstavovcov zaznamenaných v týchto lesoch vrátene viacerých ohrozených druhov chrobákov viazaných na pralesové formácie.<sup>240</sup>

Uvedená skutočnosť opäť podporuje potrebu posilňovania *mimoprodukčných funkcií pralesov* tak, ako ich rozlišuje § 2 ods. 2 písm. f) zákona č. 326/2005 Z. z.. Zároveň tieto údaje prispievajú k presadzovaniu jedného z účelov zákona č. 326/2005 Z. z. podľa § 1 ods. 2 písm. a), a to *zachovaniu, zveľaďovaniu a ochrane lesov ako zložky životného prostredia a prírodného bohatstva krajiny na plnenie ich nenahraditeľných funkcií*. Občianska iniciatíva FSC Slovensko, o. z. pre výnimočné hodnoty tohto územia ešte v roku 2010 vypracovala projekt na vyhlásenie prírodnej rezervácie Drastvica, podľa § 22 zákon č. 543/2002 Z. z. Príslušné orgány však doteraz nezačali v tomto smere konať, ktoré by mohlo viesť k vyhláseniu prírodnej rezervácie. Tento postoj je prekvapivý, keďže ide o pozemky v štátnom vlastníctve Slovenskej republiky.<sup>241</sup>

Z nášho pohľadu tento prístup nezodpovedá požiadavkám čl. 44 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorého „*Každý má právo na priaznivé životné prostredie.*“, a to aj preto, že obsah tohto práva treba interpretovať aj z pohľadu obsahu povinností podľa čl. 44 ods. 2 a 4 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorých „(2) *Každý je povinný chrániť a zveľaďovať životné prostredie a ... . . . (4) Štát dbá o šetrné využívanie prírodných zdrojov, o ekologickú rovnováhu a o účinnú starostlivosť o životné prostredie a zabezpečuje ochranu určeným druhom voľne rastúcich rastlín a voľne žijúcich živočíchov.*“

Z nášho pohľadu preto štát v tejto lokalite nezabezpečil náležitú územnú a druhovú ochranu. Tomu podľa nášho názoru zodpovedajú práva a povinnosti podľa § 3 ods. 1 a 2 zákona č. 278/1993 Z. z. o správe majetku štátu, podľa ktorých „(1) *Správa majetku štátu je súhrn oprávnení a povinností správcu k tej časti majetku štátu, ktorý mu štát zveril do správy. ... (2) Správca je oprávnený a povinný majetok ... udržiavať ho v riadnom stave, využívať všetky právne prostriedky na jeho ochranu a dbať, aby nedošlo najmä k jeho poškodeniu, strate, zneužitiu alebo zmenšeniu.*“

V takom prípade je podľa nášho názoru štát, resp. správca majetku štátu zabezpečiť náležitú druhovú a územnú ochranu lokality, a to preto, že právna úprava zároveň rozlišuje mimoprodukčnú uvedených lesov podľa zákona č. 326/2005 Z. z. a prírodoochrannú hodnotu takého prvku podľa zákona č. 543/2002 Z. z., aby tak zabezpečil realizáciu práva na priaznivé životné prostredie podľa čl. 44 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky.

## **Záver - Ochrana pralesov v Bystrej doline v Nízkych Tatrách**

Najvyšší súd Slovenskej republiky dňa 28. apríla 2016 rozsudkom sp. zn. 5Sžo 45/2014 definitívne potvrdil zákaz zasahovať do lesov v navrhovanej prírodnej rezervácii Bystrá dolina v Národnom parku Nízke Tatry. Šancu na záchranu tak dostalo aj takmer 500 hektárov pralesov ležiacich na jej území. Dokončenie procesu vyhlasovania rezervácie má v rukách Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky. Návrh na vyhlásenie prírodnej rezervácie Bystrá dolina bol vypracovaný ešte v roku 2010. Na výmere viac ako 1 500 hektárov bolo zaevidovaných 16 typov biotopov európskeho a národného významu, 21 chránených druhov rastlín a vyše 110 druhov chránených živočíchov. Hlavným predmetom ochrany je komplex zachovalých lesných ekosystémov miestami až s charakterom pralesa. Na výnimočnosť týchto lesov poukazyval už v druhej polovici minulého storočia profesor Milan Vyskot. Súčasťou rezervácie je aj Ďumbier, najvyššia kóta Nízkych Tatier. Napriek tomu, že bývalý Krajský úrad životného prostredia v Banskej Bystrici absolvoval celý zákonom

<sup>240</sup> K tomu bližšie pozri: Drastvica. (Dostupné na webe. <http://pralesy.sk/lokality/lokality-pralesov.html?id=4&task=view>; 13. 11. 2016, 11:46 hod.).

<sup>241</sup> K tomu bližšie pozri: Drastvica. (Dostupné na webe. <http://pralesy.sk/lokality/lokality-pralesov.html?id=4&task=view>; 13. 11. 2016, 11:46 hod.).

predpísaný proces vyhlásenia prírodnej rezervácie, súhlas na vyhlásenie územia za chránené od Ministerstva životného prostredia Slovenskej republiky nedostal. S cieľom predísť poškodeniu prírodných hodnôt vydal v roku 2012 Obvodný úrad životného prostredia v Brezne zákaz vykonávať bežné obhospodarovanie lesov a to až do doby vyhlásenia prírodnej rezervácie. Po sérii odvolaní Najvyšší súd Slovenskej republiky toto rozhodnutie svojím rozsudkom z 28. apríla 2016 potvrdil. Ochrana rozsiahlejších komplexov zachovalých lesov má mimoriadny význam pre zachovanie pôvodnej diverzity organizmov. Umožňuje prežiť aj druhom s veľkými priestorovými nárokmi ako je napr. tetrov hlucháň aj druhom, ktoré vyžadujú veľmi špecifické podmienky prostredia, aké sa v bežne obhospodarovných lesoch už nenachádzajú. Prírodné narušenia vetrom alebo lykožrútom takéto podmienky periodicky vytvárajú. Aj v Bystrej doline možno po rozsiahlom vetrovom polome z novembra 2004 pozorovať úžasnú regeneračnú schopnosť prírody. K ochrane pralesov zaväzuje Slovenskú republiku okrem iného aj Karpatský dohovor. Predstavitelia občianskych iniciatív vyslovili presvedčenie sa na Slovensku podarí rýchlo nájsť riešenie zabezpečujúce ochranu všetkých slovenských pralesov. Aj keď sa podarilo zastaviť ich rýchly úbytok, k zásahom do pralesov dochádza každoročne. V roku 2016 boli zaznamenané už štyri prípady. Vláda Slovenskej republiky by preto mohla konečne urobiť poriadok v chránených územiach, zabezpečiť adekvátnu ochranu cenných území a zrušiť ochranu tých území, ktoré sú chránené len formálne alebo ich predmet ochrany už zanikol.<sup>242</sup>

Problematiku lesov a lesného hospodárstva upravuje čl. 7 Karpatského dohovoru, podľa ktorého: „1. Zmluvné strany sa zaväzujú pokračovať v trvalo udržateľnej úrovni hospodárenia na tradične obrábanej pôde a prijať príslušné opatrenia pri navrhovaní a implementácii poľnohospodárskej stratégie s ohľadom na potrebu ochrany horských ekosystémov a krajiny, dôležitosť biodiverzity a špecifické menej priaznivé podmienky horských oblastí. ... 3. Zmluvné strany sa zaväzujú uplatňovať stratégiu presadzovania a podpory využívania nástrojov a programov kompatibilných s medzinárodne schválenými princípmi trvalo udržateľného hospodárenia v lesoch. ... 4. Zmluvné strany sa zaväzujú uplatňovať stratégiu trvalo udržateľného hospodárenia v lesoch horských oblastí Karpát s prihliadnutím na viaceré funkcie lesov, mimoriadnu ekologickú dôležitosť karpatských horských ekosystémov, ako aj na menej priaznivé podmienky v lesoch uvedených horských oblastí. ... 5. Zmluvné strany sa zaväzujú uplatňovať stratégiu zameranú na vyhlasovanie chránených území v prirodzených, najmä nedotknutých lesoch v dostatočnom rozsahu a množstve a obmedziť alebo upraviť ich využívanie v súlade s vytýčenými cieľmi na ich zachovanie. ... 6. Zmluvné strany sa zaväzujú presadzovať metódy environmentálne spoľahlivých opatrení v poľnohospodárstve a lesnom hospodárstve zabezpečujúcich zadržiavanie zrážok v horských oblastiach s cieľom dosiahnuť lepšiu protipovodňovú ochranu a zvýšenie bezpečnosti životov a majetku obyvateľstva.“

## Literatúra:

- Christian Hohenlohe. (Dostupné na webe: [https://sk.wikipedia.org/wiki/Christian\\_Hohenlohe](https://sk.wikipedia.org/wiki/Christian_Hohenlohe); 10. 11. 2016, 10:32 hod.)
- Čo je prales. (Dostupné na webe. <http://pralesy.sk/co-je-prales/>; 13. 11. 2016, 10:22 hod.)
- Drastvica. (Dostupné na webe. <http://pralesy.sk/lokality/lokality-pralesov.html?id=4&task=view>; 13. 11. 2016, 11:46 hod.)

---

<sup>242</sup> K tomu bližšie pozri: Pralesy v Bystrej doline v Národnom parku Nízke Tatry sa majú chrániť – rozhodol Najvyšší súd. (Dostupné na webe: <http://pralesy.sk/kniznica/aktuality/136-pralesy-v-bystrej-doline-v-narodnom-parku-nizke-tatry-sa-maju-chrani-rozhodol-najvyi-sud-.html>; 13. 11. 2016, 12:28 hod.)

- Karpatské bukové pralesy. (Dostupné na webe: <http://www.sopsr.sk/nppoloniny/sk/pralesy.php>; 12. 11. 2016. 12: 04 hod.).
- Karpatské bukové pralesy od roku 2007 svetovým prírodným dedičstvom. In.: Enviromagazín 5/2007. Bratislava, Ministerstvo životného prostredia, s. 6 – 9.
- Odpoveď ministra životného prostredia Slovenskej republiky na interpeláciu vo veci ochrany pralesov na .Slovesnku zo dňa 16. 12. 2012.
- Porovnanie doposiaľ uvádzaných zoznamov pralesov Slovenska s výsledkami získanými na základe mapovania pralesov v rokoch 2009-2014. (Dostupné na web: [http://pralesy.sk/images/stories/core/lokality/Zoznamy\\_pralesov\\_SR\\_porovnanie.pdf](http://pralesy.sk/images/stories/core/lokality/Zoznamy_pralesov_SR_porovnanie.pdf); 13. 11. 2016. 9:10 hod.).
- Pralesy v Bystrej doline v Národnom parku Nízke Tatry sa majú chrániť – rozhodol Najvyšší súd. (Dostupné na webe: <http://pralesy.sk/kniznica/aktuality/136-pralesy-v-bystrej-doline-v-narodnom-parku-nizke-tatry-sa-maju-chrani-rozhodol-najvyi-sud-.html>; 13. 11. 2016, 12:28 hod.).

**Kontakt:**

JUDr. Michal Maslen, PhD.  
 JUDr. Ľubica Masárová, PhD.  
 Trnavská univerzita v Trnave  
 Právnická fakulta  
 Hornopotočná 23  
 918 43 Trnava  
 Slovenská republika  
[michalmaslen@yahoo.com](mailto:michalmaslen@yahoo.com)  
[lmasarova@seznam.cz](mailto:lmasarova@seznam.cz)

# PRÁVO NA PŘÍZNVIVÉ ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ V ČESKÉ REPUBLICE: DLOUHÁ CESTA OD ÚSTAVNÍHO TEXTU K PROSAZOVÁNÍ

JUDr. Hana Müllerová, Ph.D.  
Ústav státu a práva AV ČR, v. v. i.

## Abstrakt

Príspevek popisuje spôsob zakotvení ústavního práva na príznivé životní prostředí v České republice a uvádí hlavní překážky jeho širšího uplatňování. Následně shrnuje základní rysy vývoje jeho výkladu českými nejvyššími soudy, se zvláštním důrazem na přelomový nález Ústavního soudu o úloze ekologických spolků v právní ochraně životního prostředí z poloviny roku 2014 a hodnotí důsledky velké novelizace zákona o posuzování vlivů z roku 2015.

## Klíčová slova

Ochrana životního prostředí, základní práva, Česká republika, Listina základních práv a svobod, Ústavní soud

## Abstrakt v anglickém jazyce

The contribution describes the constitutional provisions recognizing the right to a favourable environment in the Czech Republic and identifies the main obstacles of its wider application in practice. Then it summarizes the development of the interpretation of the right to environment in the high Czech courts, with a special regard to the ground-breaking Finding of the Czech Constitutional Court on the role of environmental NGOs in the legal protection of the environment of 2014 and evaluates the impacts of the amendment of the Environmental impact assessment Act of 2015.

## Klíčová slova v anglickém jazyce

Environmental protection, constitutional rights, Czech Republic, Czech Charter of Fundamental Rights and Freedoms, Constitutional Court

## 1. Úvod

Uvádí se, že lidské právo ve vztahu k ochraně životního prostředí zakotvuje v nějaké podobě dnes již téměř stovka národních ústav na celém světě.<sup>243</sup> Zařazování environmentálních ustanovení do ústav a zakotvování základního práva na příznivé (zdravé, vyvážené atp.) životní prostředí představují jednu z reakcí na vážné globální problémy životního prostředí. V národním právu se tak projevuje rostoucí důraz na ochranu životního prostředí jakožto cennou hodnotu, na jejímž příznivém stavu závisí život a zdraví obyvatel a v rovině základních práv pak i užívání dalších lidských práv, včetně práva na život a lidskou důstojnost. Chápání životního prostředí jako možného předmětu základního lidského práva je projevem tzv. přístupu k ochraně životního prostředí založeného na právech (*rights-based*

---

<sup>243</sup> BOYD, David. Constitutions, human rights, and the environment: national approaches. In: GREAR, A. a KOTZÉ, L. *Research Handbook on Human Rights and the Environment*. Cheltenham, Glos, GBR: Edward Elgar Publishing, 2015, s. 177.

*approach to environmental protection*), prosazovaného cca od 90. let 20. století s myšlenkou, že lidská práva jsou v současnosti nejsilnějším právním nástrojem, který je k dispozici, a proto je třeba je využívat pro ochranu těch nejdůležitějších hodnot, mezi něž patří i životní prostředí.<sup>244</sup>

Součástí českého ústavního pořádku je základní právo s environmentálním obsahem již od r. 1993; je zakotveno v čl. 35 odst. 1 české Listiny základních práv a svobod jako právo každého na příznivé životní prostředí. Ani přes tuto dlouhou dobu existence práva v ústavním textu ovšem nelze říci, že by toto lidské právo bylo v ČR nástrojem zvyšujícím úroveň ochrany životního prostředí. Toto právo doposud bylo velmi málo aplikováno a prosazováno, a z toho důvodu existuje i velmi málo soudních rozhodnutí, které by se vyjádřily k jeho obsahu a výkladu. Ve svém příspěvku<sup>245</sup> se věnuji stručnému shrnutí důvodů tohoto stavu, jakož i nedávnému vývoji soudní judikatury, který by snad mohl tento neutěšený stav do budoucna změnit.

## **2. Zakotvení práva na příznivé životní prostředí v Listině a interpretační přístup k němu do r. 2014**

Česká republika se v r. 1993 přidala k zemím, které vyjádřily svůj postoj k důležitosti ochrany životního prostředí zakotvením práva na ně ve své ústavě. Toto právo je však založeno v podobě, která jeho aplikování v praxi spíše ztěžuje. Mezi hlavní problémy patří nemožnost přímé aplikace tohoto práva a obtížnost výkladu slov „příznivé“ a „každý“, pro jejichž interpretaci nedává Listina sama žádné vodítko.

### **2.1 Nemožnost přímé aplikace práva**

Právo na příznivé životní prostředí není přímo aplikovatelné, což vyplývá z čl. 41 odst. 1 Listiny: „Práv uvedených v čl. 26, čl. 27 odst. 4, čl. 28 až 31, čl. 32 odst. 1 a 3, čl. 33 a 35 Listiny je možno se domáhat pouze v mezích zákonů, které tato ustanovení provádějí.“ Zatímco právo na informace o životním prostředí podle čl. 35 odst. 2 Listiny je provedeno zvláštním zákonem, k realizaci práva na příznivé životní prostředí podle čl. 35 odst. 1 žádný takový zákon přijat nebyl. Zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, stanoví, co se rozumí informací o životním prostředí, kdo a jakým způsobem může právo na informace realizovat, dává základní právní rámec pro poskytování informací na žádost (včetně podmínek, lhůt, a důvodů pro odepření) a pro aktivní zpřístupňování informací na internetu a zpřístupňování prostorových dat (geoportál). Avšak žádný český zákon nestanoví obdobně v obecné rovině, kdo, za jakých podmínek a jak se může domáhat práva na příznivé životní prostředí, co se rozumí příznivým životním prostředím apod.

Čl. 41 odst. 1 je ve vztahu k čl. 35 odst. 1 Listiny vykládán tak, že práva na příznivé životní prostředí se nelze dovolávat samotným přímým odkazem na ustanovení Listiny, ale vždy jen spolu s odkazem na příslušné konkrétní ustanovení zákona. Fakt, že prováděcí zákon chybí, sám o sobě neznamená, že by se práva na příznivé životní prostředí vůbec nebylo možno domáhat. Je to však značně obtížné v tom, že stěžovateli nezbyvá, než se pokusit přesvědčivě podložit své tvrzení o zásahu do práva na příznivé životní prostředí zněním ustanovení běžných zákonů z celé široké oblasti práva životního prostředí, jejichž porušení podle jeho

<sup>244</sup> Viz například SHELTON, Dinah. Human Rights, Environmental Rights, and the Right to Environment. *Stanford Journal of International Law*. Vol. 28 (1991), s. 103-138.

<sup>245</sup> Tato stať vznikla s podporou na dlouhodobý koncepční rozvoj výzkumné organizace Ústavu státu a práva AV ČR, v. v. i., RVO 68378122.

názoru zásah založilo. Český Ústavní soud (dále též „ÚS“) se vyjádřil k významu a smyslu této tzv. výhrady zákona, jak sám ustanovení čl. 41 odst. 1 nazývá, například v usnesení II. ÚS 1372/07 ze dne 19. června 2007, které se věcně týkalo práva na spravedlivou odměnu za práci (čl. 28 Listiny), avšak vztahuje se na celou skupinu práv hospodářských a sociálních: „sociální a hospodářská práva (...) se liší od skutečných základních práv v tom, že zde neexistují jako a priori neomezená základní práva, která by byla zákonodárcem případně omezována z důvodů předvídaných v Listině, ale je to naopak zákonodárce sám, který jim dává příslušný obsah a rozsah.“

Kromě zjištění, že právo na příznivé životní prostředí není podle názoru Ústavního soudu „skutečným“ základním právem, tento právní názor znamená, že ustanovení o hospodářských, sociálních a kulturních právech jsou primárně vydána zákonodárci k tomu, aby je naplnil konkrétním obsahem. A dále, „[v] případě hospodářských a sociálních práv proto ústavní garance představují ústavně zaručenou ochranu institucí (zaměstnání, mzda, sociální zabezpečení, rodina, rodičovství atd.), nikoliv ochranu konkrétních veřejných subjektivních práv. Jako kritéria ústavního přezkumu mohou proto sloužit pouze tam, kde by zákonodárce ústavní ochranu těchto institucí zcela ignoroval či negoval. Totéž platí i ve vztahu k interpretaci zákonů obsahujících úpravu těchto institucí. (...) Konkretizace hospodářských a sociálních práv náleží jen zákonodárci, nikoliv Ústavnímu soudu.“ Z tohoto pohledu je zřejmé, že nejmarkantnější konkretizací práva na příznivé životní prostředí je zejména stanovení environmentálních standardů, jak o tom bude pojednáno níže. V případě životního prostředí je však třeba zdůraznit, že je statkem natolik specifickým a od ostatních hospodářských, sociálních a kulturních hodnot se lišícím, že i právo, které slouží k jeho ochraně, by mělo mít v systému základních práv specifické postavení. Z tohoto pohledu jeho systematické zařazení mezi práva hospodářská, sociální a kulturní představuje problém, na který uplatňování tohoto práva nutně naráží.

## 2.2 Příznivé životní prostředí

Předmětem subjektivního práva založeného článkem 35 odst. 1 Listiny není jakékoli životní prostředí, ale životní prostředí příznivé. Předmětem tohoto práva je tedy stav životního prostředí, který je možno označit jako příznivý. Adjektivum „příznivý“ je však poněkud neurčité. Obecně řečeno, shrnuje soubor těch vlastností (kvalit) životního prostředí a jejich hodnot, které působí na živý organismus a jeho funkce příznivě, tj. umožňují jeho vývoj a rozmnožování jako jednotlivce i jako druhu.<sup>246</sup> Pro účely aplikace práva nemůže být příznivost životního prostředí interpretována subjektivně, jako příznivost pro určitého jednotlivce, ani ji není možno vykládat absolutně, jako absenci jakéhokoli znečištění v životním prostředí. V podstatě každá lidská činnost, zejména hospodářská činnost, má určitý nepříznivý vliv na životní prostředí. Ovšem žádný právní ani jiný systém norem nemůže zakázat člověku veškerou jeho činnost, která negativně působí na životní prostředí – to by znemožnilo jakýkoli další rozvoj.<sup>247</sup>

Aby byla hodnota příznivosti životního prostředí vůbec uchopitelná, vykládá se většinou příznivé životní prostředí jako takové životní prostředí, jehož míra znečištění či stupeň zatížení nepřekračuje právem stanovené limity. Těmito právem stanovenými limity je třeba rozumět tzv. environmentální standardy, které jsou pro jednotlivé složky a součásti životního

<sup>246</sup> PEKÁREK, M.: Možnosti uplatňování práva na příznivé životní prostředí v právní praxi, In KOŠIČIAROVÁ, S. (Ed.): *Právo na životné prostredie – základné právo človeka*. Bratislava: Vydavateľské oddelenie PF Univerzity Komenského, 1996, s. 80.

<sup>247</sup> DAMOHORSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*, 2. vyd., Praha: C. H. Beck, 2007, s. 66.

prostředí vyjádřeny zákony, resp. v konkrétní rovině většinou podzákonými prováděcími právními předpisy na základě zákonného zmocnění, a v některých případech individuálními správními akty na základě zákona způsobem stanoveným prováděcími právními předpisy. Příkladem environmentálních standardů v ochraně ovzduší jsou tzv. emisní limity pro jednotlivé znečišťující látky a povolený počet jejich překročení za kalendářní rok).

Dodržení či nedodržení příslušných předepsaných environmentálních standardů v celém jejich souboru na určitém místě a v určitém čase tedy dává odpověď na otázku, zda dané životní prostředí je příznivé, či nikoliv – tím tyto standardy plní funkci stanovení hranice mezi příznivostí a nepříznivostí životního prostředí. Zároveň fungují v rámci regulovaných aktivit jako ukazatelé nejvyššího přípustného (tj. právem dovoleného) zasahování do životního prostředí – nezakazují pochopitelně chování k životnímu prostředí v daném směru šetrnější. Tím environmentální standardy určují též meze jednání po právu a jednání protiprávního.

Problém „příznivosti“ resp. problém hranice mezi příznivostí a nepříznivostí životního prostředí však vyvstává ve větší obtížnosti u těch hodnot životního prostředí, které nejsou nebo nemohou být regulovány pomocí environmentálních standardů, zejména proto, že nejsou kvantifikovatelné či měřitelné, jako např. estetické hodnoty přírody či krajiny nebo hodnota biodiverzity. U těchto hodnot zatím nejsme schopni z právního hlediska obecně určit, jakými vodítky se má řídit posuzování jejich příznivosti. Je pravděpodobně, že v konkrétních případech by vodítka pro zhodnocení příznivosti poskytlo přírodovědné posouzení. Nicméně aplikovatelnost lidského práva na příznivé životní prostředí je v případě tohoto druhu hodnot tak jako tak problematická, protože tyto hodnoty často nejsou přímo a bezprostředně spjaty s životem člověka, a za převažujícího antropocentrického vnímání vztahu člověka a přírody a lidských práv je obtížné prokázat, že zásah například do biologické rozmanitosti sám o sobě zakládá porušení práva člověka na životní prostředí. To také znamená, že na posuzování příznivosti při řešení konkrétního případu vůbec nemusí dojít.<sup>248</sup>

### 2.3 Okruh nositelů práva a aktivní žalobní legitimace

Dalším problematickým aspektem práva na příznivé životní prostředí je vymezení okruhu subjektů, které se ho mohou úspěšně domáhat. Tato otázka zahrnuje aspekt okruhu nositelů daného práva (tj. komu právo náleží) a aspekt procesní, který má v rámci soudního řízení podobu žalobní legitimace (tj. kdo se práva může domáhat, v řízení u Ústavního soudu kdo je osobou oprávněnou podat ústavní stížnost na porušení daného práva). Otázka žalobní legitimace je v podstatě jedinou, která byla doposud českými soudy v souvislosti s právem na příznivé životní prostředí řešena. K tomu, aby se soud v případech tvrzených porušení práv dostal k meritornímu řešení věci a mohl se vyjádřit k obsahu práva, jeho porušení v daném případě a dalším otázkám, je nezbytné, aby stěžovatel prošel „sítí“ procesní žalobní legitimace, tj. aby naplnil podmínky pro ni stanovené zákonem. Procesní legitimace je tak v podstatě vstupní branou do soudního řízení, a v případě nesplnění jejích podmínek žaloba nebo stížnost není vůbec meritorně projednávána a tedy není ani zkoumáno, zda tvrzené porušení práva nastalo nebo nikoliv.

<sup>248</sup> Pro ilustraci tohoto problému je možno uvést větu z odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu 6 Ao 5/2010 – 43 ze dne 13. 10. 2010, odst. 34: „*Výskyt perlorodky říční v horním toku Vltavy přímo neovlivňuje kvalitu života navrhovatelky a lze si těžko představit i faktický dopad snížení populace perlorodky říční v předmětném úseku na její život.*“ Z toho v daném případě soud vyvodil, že nemohlo dojít k zásahu do práva na příznivé životní prostředí stěžovatelky. Toto pojetí vyjadřuje do značné míry samé jádro problému práva na příznivé životní prostředí, či lépe řečeno limity antropocentricky modelovaného „lidského“ práva ve vztahu ke kvalitě životního prostředí, jež z toho důvodu nelze úspěšně využít pro ochranu těch částí životního prostředí, jejichž hodnota nemá zcela přímou vazbu na život člověka (typicky právě pro ochranu biodiverzity).



Podle čl. 35 odst. 1 Listiny je nositelem práva na příznivé životní prostředí „každý“. Komentář k české Listině uvádí, že dikce každý ve smyslu každý jednotlivec odpovídá tomu, že originárními subjekty a nositeli základních práv jsou fyzické osoby. Pro právnické osoby nemá Listina žádné obecné ustanovení o jejich způsobilosti či nezpůsobilosti nést práva (na rozdíl např. od čl. 19 odst. 3 GG), a proto tato jejich schopnost je dovozována v případě jednotlivých práv na základě judikaturního a doktrinálního zdůvodnění.<sup>249</sup> Ve věci okruhu nositelů práva na příznivé životní prostředí byl v ČR mnoho let určující výklad pocházející z usnesení ÚS z r. 1998, podle něhož „[č]lánek 35 Listiny základních práv a svobod zakotvující právo na příznivé životní prostředí a včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů na právnické osoby vztahovat nelze. Je zřejmé, že práva vztahující se k životnímu prostředí přísluší pouze osobám fyzickým, jelikož se jedná o biologické organismy, které – na rozdíl od právnických osob – podléhají eventuálním negativním vlivům životního prostředí.“<sup>250</sup> Tento výklad subjektů práva na příznivé životní prostředí znamenal, že se ho mohly domáhat pouze fyzické osoby. Pokud podalo ústavní stížnost ekologické občanské sdružení, byla odmítnuta jako podaná osobou k tomu zjevně neoprávněnou, a Soud se tedy nezabýval meritem věci. Zároveň je faktem, že ekologická sdružení jsou v ČR ve využívání právních prostředků k ochraně životního prostředí mnohem aktivnější než jednotlivci, na nichž tak lze vymáhání práva na příznivé životní prostředí těžko stavět.

Koncepce jedině fyzických osob jako nositelů práva na příznivé životní prostředí, neboť biologických organismů, byla Ústavním soudem posléze ještě několikrát zopakována a potvrzena, s tím, že je třeba v oblasti environmentálních práv odlišovat práva procesní (náležející i právnickým osobám) a práva hmotná (náležející pouze osobám fyzickým). Na dikci I. ÚS 282/97 se Ústavní soud odvolával například ještě v letech 2008 a 2010.<sup>251</sup> Nicméně je třeba doplnit, že v judikatuře se objevil i opačný interpretační názor, podle něhož se mohou práva na příznivé životní prostředí dovolávat kromě jednotlivců též ekologické organizace jako uskupení fyzických osob, pro něž taková právnická osoba představuje jakési médium, jehož prostřednictvím hájí tyto fyzické osoby své vlastní právo na příznivé životní prostředí.<sup>252</sup> Tento názor však zůstal po dlouhou dobu spíše okrajový a další judikaturou nenásledovný.

Šance ekologických spolků hájit právo na příznivé životní prostředí byly kolem roku 2007 ještě více sníženy výkladem, podle něhož občanská sdružení nemohou hájit individuální práva svých členů. Počátek této argumentace je třeba hledat ve 2. polovině 90. let, kdy se týkala jiných než environmentálních spolků. V roce 1999 Ústavní soud judikoval o žalobní legitimaci občanských sdružení hájit zájmy svých členů – fyzických osob tak, že ústavní stížností lze napadat jen porušení konkrétního ústavně chráněného práva fyzické nebo právnické osoby, které se projevilo bezprostředně právě na právním postavení navrhovatele (stěžovatele), a nelze tudíž podat ústavní stížnost ve prospěch třetí osoby, eventuálně v zájmu ochrany veřejných zájmů.<sup>253</sup> V environmentální oblasti byl tento názor potvrzen například usnesením IV. ÚS 1791/07 #1 ze dne 21. 11. 2007, kde Soud konstatoval, že „[p]rávnická osoba, v daném případě občanské sdružení, si nemůže oprávněně stěžovat na porušení základních práv nebo svobod svých členů, mají-li tato práva individuální charakter.“

<sup>249</sup> WAGNEROVÁ, E. – ŠIMÍČEK, V. – LANGÁŠEK, T – POSPÍŠIL, I. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 19 – 21.

<sup>250</sup> Usnesení I. ÚS 282/97 (U 2/10 SbNU 339) ze dne 6. 1. 1998.

<sup>251</sup> ÚS III. ÚS 3118/07 ze dne 10. 7. 2008, I.ÚS 2660/08 ze dne 2. 9. 2010.

<sup>252</sup> Např. náleží III.ÚS 70/97 (N 96/8 SbNU) ze dne 10. 7. 1997; usnesení I ÚS 486/04 ze dne 28. 6. 2005.

<sup>253</sup> Usnesení I. ÚS 74/99 ze dne 11. 5. 1999, které se týkalo regulace cen telefonních služeb. Shodná argumentace viz I. ÚS 178/96 ze dne 25. 9. 1996.

Praktickým důsledkem uvedeného převažujícího výkladu práva na příznivé životní prostředí jako práva, jehož se mohou dovolávat pouze fyzické osoby, a nikoli tedy ekologické spolky, byla určitá změna taktiky ekologických sdružení, která začala v řízeních napadat převážně procesní pochybení, u Ústavního soudu pak porušení práva na spravedlivý proces v kombinaci s dalšími (již hmotnými) právy – např. právem na vlastnictví, na ochranu soukromého a rodinného života a taktéž případně a doplňkově na příznivé životní prostředí. To byl logický pokus těchto subjektů zvýšit své šance na úspěch v soudních řízeních, který nicméně vývoj judikatury ohledně práva na příznivé životní prostředí vlastně zmrazil, neboť soud projednává to, co je mu v návrhu předestřeno, a pokud navrhovatelé netvrdili, že bylo zasazeno do jejich práva na příznivé životní prostředí, soud se nemohl k takovým tvrzením vyjádřit. Ani zaměřením se na procesní nedostatky však ekologické spolky nebyly před soudy příliš úspěšné.

## 2.4 Posun v judikatuře mezi lety 2010 a 2014

K prvním náznakům možných změn v přístupu soudů k otázce aktivní legitimace spolků domáhat se práva na příznivé životní prostředí došlo v r. 2010 v rozhodovací praxi Nejvyššího správního soudu. Stěžovatelé (zde jedna fyzická osoba a jeden ekologický spolek) namítali mimo jiné, že vydáním Návštěvního řádu Národního parku Šumava byli zkráceni na svém právu na příznivé životní prostředí, neboť tento Návštěvní řád tím, že umožnil splouvání určitých úseků horního toku Vltavy, způsobil ohrožení a poškození populací kriticky ohroženého druhu Perlorodka říční (*Margaritifera margaritifera*). V dané věci šlo rovněž o to, že Návštěvní řád byl vydán bez tzv. naturového posuzování vlivů na životní prostředí. Nejvyšší správní soud ve své argumentaci týkající se připuštění aktivní žalobní legitimace spolku uvedl, že v situaci, kdy české právo neumožňuje opravný prostředek přímo proti stanovisku EIA, ale až proti navazujícímu aktu, a zároveň kdy v daném případě stanovisko EIA nebylo vydáno, nelze brojit proti ničemu jinému, než proti vydanému opatření obecné povahy. To by však v dané situaci (za daného stavu legislativy a interpretace vylučující spolky z možnosti napadat nezákonnost opatření obecné povahy) znamenalo, že není nikoho, kdo by mohl právně efektivním způsobem u soudu brojit proti porušování zákonů v oblasti ochrany přírody. Proto NSS přistoupil k novému způsobu dovození aktivní žalobní legitimace spolku, a sice přímou aplikací čl. 10a směrnice o posuzování vlivů, který implementoval požadavek soudního přezkumu vyplývající též z Aarhuské úmluvy, avšak který do českého práva nebyl v plnosti promítnut, a zároveň ho lze považovat za přímo účinný.<sup>254</sup> Následně se Soud mohl zabývat meritem věci a konstatoval, že absence stanoviska k posouzení vlivů představuje závažné pochybení, které mělo vliv na zákonnost vydaného Návštěvního řádu, a jeho napadanou část zrušil.

Z hlediska prosazování práva na příznivé životní prostředí byl velmi zajímavý případ, v němž město Ostrava žalovalo vládu ČR a ministerstva životního prostředí a dopravy pro porušení svého práva na příznivé životní prostředí. K němu mělo dojít nezákonnou nečinností, konkrétně tím, že během řady let nebyla přijata žádná opatření, která by vedla k efektivnímu a trvalému snížení znečištění ovzduší v Ostravě a k dodržování stanovených emisních a imisních limitů látek znečišťujících ovzduší.<sup>255</sup> Město žádalo, aby soud žalovaným zakázal pokračovat v porušování práva žalobce na příznivé životní prostředí, a přikázal mu, aby přijal

<sup>254</sup> Rozsudek NSS 6 Ao 5/2010 – 43 ze dne 13. 10. 2010, dostupné z [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

<sup>255</sup> Ostravsko je silně průmyslový region, kde vlivem činnosti průmyslových podniků jsou často překračovány imisní limity i o stovky procent. Například v r. 2012 byly denní hodnoty maximálních přípustných koncentrací PM<sub>10</sub> překročeny ve 119 dnech, přestože přípustný počet dní s překročením limitu je 35.

a realizoval konkrétní opatření vedoucí k řešení. Případ se dostal k Nejvyššímu správnímu soudu dvakrát, přičemž až podruhé (2014) byla před ním věc řešena meritorně. Kasační stížnost však byla zamítnuta. Ve svém rozsudku NSS nejprve potvrdil, obec je územní společenství občanů, které je povoláno k zastupování a ochraně práv a zájmů svých občanů, kteří jej tvoří, přičemž mezi tato práva náleží také právo na životní prostředí. I díky kauze Ostrava tedy již můžeme považovat obce (a analogicky tedy i městské části) za subjekty oprávněné domáhat se práva na příznivé životní prostředí (přestože jsou právníckými osobami) pro své obyvatele. V ostatních částech však rozsudek dobře naznačuje, jak obtížné může být vlastní prokazování zásahu do práva na příznivé životní prostředí: Soud uvedl, že mezi jednáním správního orgánu ve formě konání či nekonání a zásahem do právní sféry jednotlivce musí existovat vztah příčinné souvislosti, resp. přičitatelnosti. Ovšem v daném případě Soud sice připustil, že protiprávní stav spočívající v porušování stanovených limitů znečištění existuje, nicméně má celou komplexitu příčin, kterou nelze redukovat pouze na žalovaného: stav znečištění ovzduší je výsledkem působení mnoha subjektů veřejnoprávních i soukromoprávních a řady dalších externích faktorů (např. inverze), které nemohou žalování bezprostředně ovlivnit, navíc sám stěžovatel je jednou z veřejnoprávních korporací, jejichž orgány mají povinnost přispívat k nápravě této situace.<sup>256</sup>

### 3. Vývoj od roku 2014

V letech 2014 – 2015 došlo ke dvěma zlomovým událostem: Ústavní soud vydal nálezy, který zahájil obrat v interpretaci okruhu osob aktivně legitimovaných k podání ústavní stížnosti na porušení práva na příznivé životní prostředí, a byla přijata a nabyla účinnosti velká novela zákona o posuzování vlivů, která pozitivně zasáhla i do oblastí vymáhání práva na příznivé životní prostředí.

#### 3.1 Novela EIA

Možnost domáhat se práva na příznivé životní prostředí tvoří pouze jednu ze součástí širšího komplexu právních mechanismů, které tvoří přístup ke spravedlnosti v environmentálních otázkách. V České republice byla tato možnost zásadně ovlivněna velkou novelou zákona o posuzování vlivů na životní prostředí (zákon č. 100/2001 Sb.). Ta byla přijata na základě vedení řízení o porušení smlouvy ze strany Evropské komise proti ČR,<sup>257</sup> jež navazovalo na vydání nálezu Výboru pro kontrolu dodržování Aarhuské úmluvy, který konstatoval vady implementace Aarhuské úmluvy ze strany ČR.<sup>258</sup> Evropská komise vytýkala České republice v podstatě tytéž nedostatky jako Výbor, a to zejména v otázce přístupu tzv. dotčené veřejnosti k soudnímu přezkumu rozhodnutí týkajících se životního prostředí. Přijetí novely, která dostala č. 39/2015 Sb., a nabyla účinnosti k 1. dubnu 2015, bylo vlastně vyústěním několikileté komunikace s EK, která opakovaně kritizovala stále tytéž nedostatky implementace, avšak česká strana opírala svá tvrzení řádného provedení o novelizace pouze kosmetické, které ve skutečnosti žádoucí účinky nepřinesly.<sup>259</sup>

<sup>256</sup> Rozsudek 6 As 1/2014 - 30 ze dne 14. listopadu 2014.

<sup>257</sup> Výzva Evropské komise vůči ČR, formální upozornění ze dne 25. 4. 2013, čj. C (2013) 2228 final.

<sup>258</sup> Rozhodnutí č. ACCC/C/2010/50. Findings of the AC Compliance Committee – Czech Republic, Aarhus Convention Compliance Committee, ACCC/C/2010/50, 2012. Dostupné z: [http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C2010-50/Findings/ece\\_mp\\_pp\\_c.1\\_2012\\_11\\_eng.pdf](http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C2010-50/Findings/ece_mp_pp_c.1_2012_11_eng.pdf).

<sup>259</sup> Například novela zákona o posuzování vlivů provedená zákonem č. 436/2009 Sb., která rozhodně vytýkaný problém (přístup dotčené veřejnosti k soudní ochraně ve věcech životního prostředí) nevyřešila, ačkoliv to tak bylo českou stranou prezentováno. Blíže viz SOBOTKA, M. – HUMLÍČKOVÁ, P. Rozšíření účasti veřejnosti

Z hlediska domáhání se práva na příznivé životní prostředí je podstatné, že velká novela EIA nastavila výrazně příznivěji podmínky účasti subjektů z tzv. dotčené veřejnosti ve správních řízeních, která se týkají ochrany životního prostředí, a zlepšila podmínky jejich přístupu k soudnímu přezkumu, a to i mimo oblast vytykání pouze procesních vad. Těmito změnami usnadnila novela ekologickým spolkům naplnění podmínek nutných k uznání žalobní legitimace v soudních řízeních, včetně fáze podávání ústavní stížnosti (zejména naplnění podmínky předchozí účasti v příslušných řízeních). V oblasti soudního přezkumu zákonnosti správních rozhodnutí pak tato novela zavedla možnost dvou vymezených typů ekologických spolků podat správní žalobu proti rozhodnutí vydanému v řízení navazujícím na posuzování vlivů, a v této žalobě namítat procesní i hmotnou nezákonnost rozhodnutí. Důležité je, že podle § 9d odst. 1 věty druhé zákona č. 100/2001 Sb., ve znění zákona č. 39/2015 Sb., se presumuje, že žalobci svědčí práva, na nichž může být rozhodnutím vydaným v navazujícím řízení zkrácen.<sup>260</sup>

### 3.2 Nález ÚS z 30. května 2014

Stěžovatelem v přelomovém případě Ústavního soudu I. ÚS 59/14 ze dne 30. 5. 2014 byl ekologický spolek, tedy právnická osoba. Spolek napadal územní plán obce, který předpokládal novou výstavbu na území cenné lokality přírodního parku, pro nezákonný postup, který vedl k jeho vydání. Klíčové jsou pasáže, jež argumentují ve prospěch uznání žalobní legitimace spolků, které splňují definici dotčené veřejnosti ve smyslu Aarhuské úmluvy, k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, a kritéria pro jejich aktivní legitimaci. Jádrem této argumentace tkví v docenění role spolků, které sdružují především občany a jsou zakládány za účelem dosažení společného zájmu, v občanské společnosti: „*Skutečnost, že občan dá přednost prosazování svého zájmu formou sdružení se s jinými občany, nelze přičítat k jeho tíži. [...] Občanská sdružení (spolky), jež jsou rovnocenným subjektem práva, však jsou též významným a navýsost demokratickým prvkem občanské společnosti. Není korektní odsoudit spolek k neformální, potřebná oprávnění postrádající roli při prosazování jeho zájmů. Je naopak nejen legitimní, ale i legální, aby měl možnost brát se i v řízení o návrhu na zrušení územního plánu za ty společné zájmy občanů, které považuje za oprávněné.*“<sup>261</sup> Obecně vzato jde vlastně o odmítnutí formalistního výkladu práva a apel na to, aby příliš restriktivním výkladem nedocházelo k přehlížení subjektů, které hájí společné zájmy občanů.

Nález zdůrazňuje, že přístup spolků k soudům za účelem podávání návrhů na zrušení územního plánu není možné bez dalšího zamezovat. Při splnění základního požadavku kladeného na aktivní žalobní legitimaci, kterou je tvrzení navrhovatele, že opatřením obecné povahy byla dotčena konkrétní existující a jemu náležející subjektivní práva, je splnění dalších podmínek žalobní legitimace třeba hodnotit v každém jednotlivém případě podle jeho konkrétních okolností. Nález nastiňuje základní směry, kterými by měly vést úvahy soudu o naplnění kritérií aktivní legitimace spolku v konkrétním případě. Mezi tato kritéria má patřit zejména místní vztah navrhovatele k lokalitě regulované územním plánem, od něhož se pak odvozují věcné legitimační důvody, vycházející z předmětu činnosti spolku, zaměření spolku

---

(?) aneb několik poznámek k jedné zbytečné novele zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. *České právo životního prostředí*. 2010, č. 1, s. 91 – 95. Dostupné z: [www.cspzp.com](http://www.cspzp.com).

<sup>260</sup> Podrobně jsem dopady této novely komentovala v MÜLLEROVÁ, H. Kdo se může domáhat práva na příznivé životní prostředí? In MÜLLEROVÁ, H. a kol. *Právo na příznivé životní prostředí: Nové interpretační přístupy*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2016, s. 79 – 112. Dostupné z: [www.ilaw.cas.cz/env](http://www.ilaw.cas.cz/env).

<sup>261</sup> Nález Ústavního soudu I. ÚS 59/14 ze dne 30. 5. 2014, odst. 26 a 29.

na aktivitu, která má lokální opodstatnění, a určitá „zavedenost“ – např. delší časové působení spolku, přičemž ale není možné předem vyloučit ani legitimaci spolku založeného *ad hoc* přímo za účelem vázícím se k územnímu plánu. Z nálezu jsou patrné důraz na důležitost správného uchopení úlohy spolků v občanské společnosti a kritika jejich vnímání jako pouhého obtěžujícího a zdržujícího elementu v řízeních, ale i jejich označování jako ekologických iniciativ, které „*mylně implikuje pouhou aktivistickou a vedlejší roli, kterou by snad občanská sdružení tohoto typu měla ve vztahu k soudním řízením sehrávat.*“<sup>262</sup>

Dále Ústavní soud uvádí, že „zkrácení na právech“, na němž se zakládá žalobní legitimace, nelze vykládat restriktivně v neprospěch spolkových subjektů založených za účelem ochrany přírody a krajiny ani je nelze v podstatě civilisticky redukovat jen na případný zásah do práv vlastníků nemovitostí, neboť práva komunity mohou být dotčena širěji, a je žádoucí, aby prostor k soudní ochraně dostali nejen jednotlivci samotní, ale též právní subjekty, do nichž se sdružují.<sup>263</sup>

Nález tedy obsahuje několik úvah podstatně přispívajících k výkladu práva na příznivé životní prostředí. Především lze díky němu považovat za překonanou starší praxi Ústavního soudu založenou na výkladu z r. 1998,<sup>264</sup> a lze konstatovat, že fyzické osoby, pokud se sdruží do spolku, jehož účelem podle stanov je ochrana přírody a krajiny, mohou své právo na příznivé životní prostředí, zakotvené v čl. 35 Listiny, realizovat i prostřednictvím tohoto spolku. Tento výklad ovšem nelze podle mého názoru interpretovat zjednodušeně v tom smyslu, že Ústavní soud zde rozšířil právo na příznivé životní prostředí i na právnické osoby. Nikoli – fyzické osoby mohou „své právo“ na příznivé životní prostředí „realizovat prostřednictvím“ spolku. Jde tedy o vztah mezi spolkem jako entitou a jeho personálním substrátem, resp. o hájení práv členů prostřednictvím spolku, a o žalobní legitimaci.

Závěry Ústavního soudu předložené v tomto nálezu byly v plném rozsahu znovu zopakovány a potvrzeny v nálezu ÚS z podzimu 2015<sup>265</sup> a dále rozvinuty a rozšířeny novými směry. Jako příklad lze uvést kauzu, v níž spolek napadal územní rozhodnutí o umístění bioplynové stanice s tvrzením, že je v rozporu s územním plánem.<sup>266</sup> Domnívám se, že na tomto rozsudku je dobře patrná snaha o určité vyvažování, aby nadšení z nálezu I. ÚS 59/14 nevychýlilo rovnováhu až příliš na „zelenou stranu“. Nejvyšší správní soud zde dovedl, že nově formulované výkladové principy o tom, že environmentální spolky se mohou domáhat nejen ochrany svých procesních práv, ale i práv hmotných, pocházející z nálezu I. ÚS 59/14, jsou aplikovatelné i ve věcech žaloby proti rozhodnutí správního orgánu. Na druhou stranu zde ovšem NSS potvrdil stálou platnost již dříve dosažených důležitých výkladů, zejména v tom směru, že žalobce je oprávněn se dovolávat pouze nezákonnosti, která se projeví v jeho právní sféře, tedy zasáhne práva, která žalobci přísluší, a tedy že občanské sdružení není legitimováno k uplatnění jakýchkoliv žalobních námitek, ale pouze námitek relevantních z hlediska zájmů hájených tímto občanským sdružením.“ Nejvyšší správní soud zde uvedl, že „[n]ález Ústavního soudu [I. ÚS 59/14, pozn. aut.] nelze interpretovat tak, že by umožňoval environmentálním spolkům domáhat se ochrany práva na příznivé prostředí nebo dalších práv, která svědčí jeho členům, v každém řízení, kterého se takový spolek zúčastní [...] Proto v

---

<sup>262</sup> Ibid., odst. 25 a 29.

<sup>263</sup> Ibid., odst. 30.

<sup>264</sup> Usnesení ze dne 6. 1. 1998 sp. zn. I. ÚS 282/97.

<sup>265</sup> Nález č. IV. ÚS 3572/14 ze dne 13. 10. 2015.

<sup>266</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu 2 As 30/2015 – 38 ze dne 15. 7. 2015.

*dané věci není stěžovatel oprávněn namítat rozpor umístované stavby s územním plánem bez dalšího, ale pouze v rozsahu, ve kterém se týká přírody a krajiny.*<sup>267</sup>

Z podobné doby pochází též rozsudek Nejvyššího správního soudu v případě změny integrovaného povolení elektrárny Pruněrov,<sup>268</sup> kde NSS rovněž aplikoval argumentaci z nálezu I. ÚS 59/14 na řízení podle § 65 odst. 1 soudního řádu správního. Ekologický spolek zde namítal značné množství vad (EIA, Natura, nerespektování BAT ad.). V daném případě musel Nejvyšší správní soud posoudit, zda mohl být stěžovatel, který má sídlo v Brně, avšak působí v rámci území celé České republiky, napadeným rozhodnutím zasažen do své hmotněprávní sféry, což je předpokladem pro existenci jeho aktivní věcné legitimace. Posuzoval tedy kritérium „lokálního prvku“ pro aktivní legitimaci spolku. Zdůraznil, že smyslem úpravy Aarhuské úmluvy je poskytnutí soudní ochrany dotčeným osobám, nikoli však neomezeně. Proto není možné paušalizovat presumpci dotčenosti v hmotných právech spolků u všech záměrů, nýbrž je nutné vždy posuzovat každý případ individuálně. NSS zhodnotil naplnění tohoto kritéria v daném případě tak, že naplněno bylo, neboť provoz elektrárny takového významu, jako je v posuzovaném záměru, nepochybně přesahuje hranice dotčeného kraje a má dopad na celé území ČR. Ohledně stěžovatele Soud zhodnotil, že vyvíjí prokazatelně dlouhodobě a erudovaně aktivity v souvislosti s ochranou přírody a krajiny v rámci celé ČR, a proto je kritérium dostatečně silného vztahu stěžovatele k předmětnému území naplněno.<sup>269</sup> Na základě toho tedy v daném případě přiznal spolku právo vznášet námitky procesního i hmotněprávního charakteru, které následně posoudil, ovšem žádné pochybení neshledal a kasační stížnost zamítl. Neboli všechny námitky vznesené ekologickým spolkem, tedy námitky procesní i námitky hmotněprávní, byly soudem slyšeny a projednány, avšak nebyly shledány jako věcně důvodné a nebyly tudíž akceptovány. Osobně se domnívám, že na tomto případě je tak velmi dobře vidět, že obavy těch, kdo varují před bezbřehým připuštěním účasti spolků v řízeních a u soudů z důvodu, že v takových případech budou jakékoli záměry zablokovány z důvodu ochrany životního prostředí, jsou liché. Koneckonců smyslem účasti veřejnosti není, aby spolky prosadily všechny zájmy, které považují za správné, ale aby zástupci veřejnosti byli smysluplně slyšeni, aby o jejich námitkách bylo kvalifikovaně jednáno a rozhodnuto.

## **Závěr**

Je zajímavé, že v letech 2014–2015 dospěly legislativa i judikatura v ČR souběžně ke zcela obdobným závěrům, podle nichž se ekologické spolky mohou domáhat v oblasti ochrany životního prostředí nejen procesních, ale i hmotných práv, včetně práva na příznivé životní prostředí. Významnou roli v tomto procesu sehrála potřeba plně implementovat požadavky Aarhuské úmluvy (byť tato úmluva se soustředí na environmentální práva procesní a byť se tak stalo „oklikou“ přes požadavky Evropské unie). Obě tyto větve, legislativní a judikaturní, se nyní vzájemně doplňují a podporují.

V legislativní rovině změnu přinesla novela zákona o posuzování vlivů, v rovině judikatury byl pak rozhodující přelomový nálezn I. ÚS 59/14, který přiznal aktivní žalobní legitimaci ekologickému spolku v řízení o zrušení opatření obecné povahy a výslovně uznal, že ekologický spolek se může domáhat práva na příznivé životní prostředí ve prospěch svých členů. Tím, že se ekologické spolky nyní při splnění určitých podmínek mohou domáhat

<sup>267</sup> Ibid., odst. 16 a 24.

<sup>268</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu 1 As 13/2015 – 295 ze dne 25. 6. 2015.

<sup>269</sup> Ibid., odst. 81 – 82.



práva na příznivé životní prostředí, není řečeno, že za nositele tohoto práva se nyní považují i právnické osoby. Současný stav výkladu je takový, že nositeli práva na příznivé životní prostředí jsou fyzické osoby, které se ho mohou domáhat buď samostatně, nebo kolektivně, prostřednictvím ekologického spolku (nebo též obce resp. městské části).

Teprve nyní, když řešení otázky procesní legitimity v řízeních, v nichž se lze dovolávat práva na příznivé životní prostředí, dospělo do natolik uspokojivé podoby, že její nastavení již neznemožňuje soudům dostávat se k řešení věcných otázek případů, lze očekávat, že se soudy začnou vyjadřovat k dalším aspektům práva na příznivé životní prostředí, a problém jeho výkladu tak vyvstane v celé své obtížnosti. Od doby zlomového nálezu byl výklad příznávající ekologickým spolkům právo domáhat se práva na příznivé životní prostředí pro své členy zopakován a potvrzen například v nálezu IV. ÚS 3572/14 ze dne 13. 10. 2015, avšak zatím jsme se, pokud je mi známo, nedočkali případu, v němž by měl Soud možnost vyjádřit se k vlastnímu obsahu tohoto práva.

## Literatura

- BOYD, David. Constitutions, human rights, and the environment: national approaches. In: GREAR, A. a KOTZÉ, L. *Research Handbook on Human Rights and the Environment*. Cheltenham, Glos, GBR: Edward Elgar Publishing, 2015, ISBN 9781782544432.
- SHELTON, Dinah. Human Rights, Environmental Rights, and the Right to Environment. *Stanford Journal of International Law* Vol. 28 (1991), s. 103-138.
- WAGNEROVÁ, E. – ŠIMÍČEK, V. – LANGÁŠEK, T – POSPÍŠIL, I. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, 931 s. ISBN978-80-7357-750-6.
- MÜLLEROVÁ, H. a kol. *Právo na příznivé životní prostředí: Nové interpretační přístupy*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2016. 288 s. ISBN 978-80-87439-29-6. Dostupné z: [www.ilaw.cas.cz/env](http://www.ilaw.cas.cz/env).
- PEKÁREK, M.: Možnosti uplatňování práva na příznivé životní prostředí v právní praxi, In KOŠIČIAROVÁ, S. (Ed.): *Právo na životné prostredie – základné právo človeka*. Bratislava: Vydavateľské oddelenie PF Univerzity Komenského, 1996.
- DAMOHORSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*, 2. vyd., Praha: C. H. Beck, 2007.
- SOBOTKA, M. – HUMLÍČKOVÁ, P. Rozšíření účasti veřejnosti (?) aneb několik poznámek k jedné zbytečné novele zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. *České právo životního prostředí*. 2010, č. 1, s. 91–95. Dostupné z: [www.cspzp.com](http://www.cspzp.com).

### Kontaktní údaje autora:

JUDr. Hana Müllerová, Ph.D.

Ústav státu a práva AV ČR, v. v. i.

Národní 18

116 00 Praha 1

e-mail: [hana.mullerova@ilaw.cas.cz](mailto:hana.mullerova@ilaw.cas.cz)

# PŘÁVO NA NÁHRADNÍ ZDROJ VODY S DŮRAZEM NA ZTRÁTU PODZEMNÍ VODY

Ivana Průchová

Právnická fakulta Masarykovy univerzity v Brně

## **Abstrakt:**

Příspěvek pojednává o možnostech zakotvení práva na náhradní zdroj vody podmínkách české úpravy. Autorka zkoumá prostředky (veřejnoprávní, soukromoprávní), kterými je širokému spektru subjektů zajištěn přístup k vodě v úvahu přicházejícími oprávněními (ať již veřejnoprávními či soukromoprávními) k odběru vody.

## **Abstract:**

The paper deals with the possibilities of anchoring the right to a substitute water source under the conditions of the Czech legislation. The author examines the means and instruments (of public law and private law) by which a wide spectrum of subjects has ensured access to water under the entitled entities (whether public or private) for water abstraction.

## **Klíčová slova:**

Voda, náhradní zdroj, legislativa, veřejné a soukromé právo

## **Key words:**

Water, alternative source, legislation, public and private law

## **Obecná východiska**

Právo na náhradní zdroj vody je logicky co do své povahy právem sekundárním, odvozeným od primárního práva na vodu resp. přístup k ní. Úvahy o jeho zakotvení v právním řádu musí být uvozeny základními východisky, které se týkají onoho primárního práva na vodu.

V dané souvislosti – z pohledu „primárního práva na přístup k vodě (s důrazem na pitnou vodu) je třeba upozornit na inspirující názory prezentované M. Damohorským<sup>270</sup>, které jsou zřejmě prvním doktrinárně uceleným impulsem pro českého zákonodárce resp. ústavodárce de lege ferenda zvážit zásah do katalogu lidských práv zakotvených v českém prostředí v Listině základních práv a svobod tak, aby katalog lidských práv v budoucnosti nezakotvoval toliko obecné právo na příznivé životní prostředí, ale i konkrétní environmentální lidská práva – a v rámci nich i právo na přístup k pitné vodě.<sup>271</sup> Sám autor zdůrazňuje, že ústavní zakotvení práva na přístup k vodě by mělo být cíleno jmenovitě na přístup k pitné vodě. S tímto názorem lze souhlasit, nicméně co do potřeb lidské společnosti jako celku a v rámci ní každého jednotlivého člověka (či skupin lidí s obdobnými zájmy) ať již z pohledu osobní potřeby či jiné lidské činnosti a z pohledu potřeb existence všech na vodě závislých organismů se jeví jako zřetele hodné při ev. úvahách o zakotvení práva na přístup k vodě jako

---

<sup>270270</sup> DAMOHORSKÝ, Milan. *Právo na přístup k vodě*, in KOŠIČIAROVÁ, Soňa(eds): *Právo na životné prostredie a nástroje jeho presadzovania*, zborník príspevkov z mezinárodnej vedeckej konferencie, Tranavská univerzita v Trnave, Právnická fakulta, 2016. Bojnice, Slovenská republika, 6.-7. september 2016, ISBN 978-80-8082-989-6, s. 41 – 45,

<sup>271271</sup> Vedle práva na přístup k pitné vodě DAMOHORSKÝ, Milan, v práci cit. v pozn. 1 uvádí dále příkladmo další v úvahu přicházející konkrétní práva vhodná k úvaze co do jejich zakotvení v katalogu lidských práv: právo na užívání veřejného prostoru, právo na neznečištěné ovzduší jako součást práva na ochranu zdraví, právo na prostup krajinou, právo na klid a ochranu před hlukem.



práva primárního jeho v právním řádu zvážit, zda by nemělo cílit obecněji na právo na přístup k vodě obecně.

Právo na vodu je v současném systému právní regulace spojené s konkrétními instituty, prostřednictvím nichž mají subjekty (fyzické či právnické osoby) zajištěnu možnost užívat vodu. Relevantní přitom je v podmínkách české právní úpravy diferencovat mezi přístupem osob k vodě dle kritéria, zda se jedná o vodu povrchovou nebo podzemní.<sup>272</sup> Oba dva druhy těchto vod mohou být ve výsledku co do své povahy ve vztahu k finálnímu odběrateli vodou „pitnou“ či vodou „užitkovou“. Lze je užívat buď v místě jejich přirozeného výskytu nebo naopak až po jejich odejmutí/odběru z přirozeného prostředí – a to opět různými mechanismy a s různým cílem jejich využití. A konečně – z pohledu následujících úvah o „právu na náhradní zdroj vody“ je vhodné zdůraznit, že využití vody z důvodu primárního práva na přístup k ní je velmi často kombinací uspokojení různých zájmů. Tato skutečnost se projevuje zejména u vody s jakostí pitné vody, která však zároveň legitimně velmi často slouží i k účelům, pro něž by nemusela splňovat jakost pitné vody. Relevantní pro úvahy o právu na náhradní zdroj vody může být i to, zda primárním zdrojem vody je vodovod - a zda je vodovodem pro zásobování vodou pro veřejnou potřebu či vodovodem sloužícím k rozvodu jiné než pitné vody<sup>273</sup> nebo primárním zdrojem vody je studna. Na tuto skutečnost je třeba upozornit právě proto, že ve svých důsledcích ovlivňuje pozici a nároky dotčených osob při absenci/snížení možnosti užívat vody z primárního zdroje. Zcela specifické situace zajištění náhradního zdroje vody jsou spojeny s řešením krizových stavů, mimořádných událostí a nejrůznějších havarijních situací, které jsou spojeny s povinností poskytnout „blíže neurčené okruhu osob“ zasažených těmito událostmi přístup k vodě (těmito situacemi se příspěvek nezabývá). A zcela na závěr obecných východisek týkajících se práva na přístup k vodě je vhodné uvést, že ač se postupně snižuje suma osob, které nemají při užívání nemovitostí, obytných a jiných prostor zajištěn přístup k vodě (jak bylo uvedeno výše typicky prostřednictvím vodovodu či odběrem ze studny/vrtu), existují případy opačné (např. uživatelé rekreačních a zahrádkových staveb).

Předmětem dále uvedených úvah je ze všech výše v úvahu přicházejících situací problematika práva na náhradní zdroj vody v případě ztráty podzemní vody.

### **Právo na náhradní zdroj vody při ztrátě podzemní vody a jeho realizace**

Primární právo na odběr podzemní vody svědčí osobě, která disponuje povolením vodoprávního orgánu k nakládání s podzemními vodami prostřednictvím povoleného díla (studny, vrtu). Může se jednat jak o osobu, která zdroj podzemní vody využívá pro vlastní potřebu, tak o osobu, která podzemní zdroj vody využívá pro zajištění zásobování jiných subjektů prostřednictvím vodovodů pro veřejnou potřebu. Kvantitativní rovina oprávnění k nakládání s podzemními vodami stanovená ve výroku vodoprávního povolení je významná ve vztahu k chování oprávněných subjektů. Je otázkou, nakolik ovlivňuje ev. rozsah povinností osob, které by způsobily její ztrátu či snížení podstatné vydatnosti.

Současná právní úprava výslovně nepracuje s pojmem „sekundárního práva na náhradní zdroj vody“, nicméně jeho zakotvení v právní úpravě lze při zákonem stanovených podmínkách dovodit ve vztahu k podzemní vodě z ustanovení § 29 odst. 2 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vodní zákon“ nebo zkratka „VZ“).<sup>274</sup> Jde tedy o situace, kdy nastane ztráta, podstatné snížení vydatnosti či zhoršení jakosti podzemní

---

<sup>272</sup> Přičemž předmětem zájmu tohoto příspěvku není problematika přírodních minerálních vod a přírodních léčivých pramenů

<sup>273</sup> Blíže viz § 1 zákona č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých zákonů (zákon o vodovodech a kanalizacích)

<sup>274</sup> Z hlediska vývoje právní úpravy je vhodné uvést, že obdobné ustanovení obsahoval již zákon č. 138/1973 Sb., vodní zákon, a to v § 29 VZ.

vody představující ono „primární právo na podzemní vodu“, nicméně realizace „práva na náhradní zdroj vody“ ve výsledku realizované v podobě „sekundárního práva na vodu“ může být realizována jak prostřednictvím zajištění přímého přístupu k podzemní vodě prostřednictvím přímého odběru podzemní vody ze studny/vrtu, tak ale i zprostředkovaně např. prostřednictvím napojením na vodovod (blíže viz dále).

Je třeba zdůraznit, že zákonodárce nekoncepuje – a ani tomu tak nemůže být – sekundární právo na náhradní zdroj vody jako jedinou možnost řešení situace, kdy ztráta podzemní vody nastane.

Na prvním místě je třeba uvést, že ustanovení § 29 odst. 2 VZ (a bylo tomu tak i v předchozí právní úpravě obsažené v zákoně č. 138/1973 Sb., o vodách, ve znění pozdějších předpisů) je koncipováno jako speciální ustanovení o náhradě újmy soukromoprávní povahy. Jeho existence a nároky subjektů z nich vyplývající je však třeba aplikovat při vědomí veřejnoprávní úpravy (v podobě správněprávní či trestněprávní odpovědnosti původce ztráty či podstatného snížení množství odběru podzemní vody, případně v podobě odpovědnosti za ekologickou újmu, povinnosti subjektů v rámci krizových stavů). V určitých situacích se může (a nebývá to ojedinělé) soukromoprávní a veřejnoprávní úprava „doplňovat“ – jmenovitě např. uplatněním institutu veřejnoprávních opatření k nápravě uložených původci ztráty vody či povinnostmi subjektů v rámci krizových stavů.

Východiskem pro následující závěry bude soukromoprávní nazírání na ztrátu podzemní vody. § 29 odst. 2 VZ se týká situací, kdy ztrátu vody či podstatné snížení množství odběru vody způsobí osoba při provozní činnosti.

Nepříznivé důsledky provozní činnosti mohou mít tedy kvantitativní, ale i kvalitativní povahu. Jinými slovy vyjádřeno si lze představit, že mohou nastat následující situace: za prvé: jinak kvalitativně nepoškozený zdroj podzemní vody může být dotčen co do své kvantity nebo za druhé: bez zásahu do vydatnosti zdroje podzemní vody dojde k jeho kontaminaci nebo za třetí: dojde ke kombinaci ztráty podzemní vody jak co do její kvality, tak co do její kvantity. Z hlediska časového je vhodné poukázat na na judikatorní závěr, dle kterého<sup>275</sup> „*bez ohledu na to, zda zhoršení jakosti vody bylo způsobeno jen jediným škodlivým jednáním nebo zda bylo důsledkem opakovaného (i dlouhodobého) nepříznivého působení, dochází ke vzniku škody právě okamžikem, kdy se ustálí poměry v tom směru, že pitná voda pozbyla svých kvalitativních vlastností natolik, že se stala nanejvýš vodou užitkovou a voda užitková vodou nepoužitelnou. V okamžiku, kdy k takové změně došlo, vznikla oprávněnému odběrateli podzemní vody škoda podle § 29 odst. 1 VZ138/1973Sb. – pozn. IP: dnes §29 odst. 2 VZ254/2001 Sb. - a od tohoto okamžiku se odvozuje též počátek běhu objektivní promlčecí doby; od okamžiku, kdy se poškozený o změně tohoto rozsahu dozvěděl, pak počátek běhu doby subjektivní*“.

Ustanovení § 29 odst. 2 VZ dopadá na situace, kdy je ztráta podzemní vody způsobená provozní činností. Netýká se tedy ztráty podzemní vody způsobené přírodními vlivy (např. v důsledku sucha, povodně).

Ve vztahu k pojmu „provozní činnost“ obsahuje samotný vodní zákon odkaz na ustanovení § 420a zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „OZ1964). Jakkoli i současný občanský zákoník č.89/2012 Sb. (dále jen „OZ2012) v rámci závazků z deliktů pracuje s pojmem „provozní činnost“, je třeba zvážit, zda svojí systematikou skutkových podstat závazků k náhradě škody nezaložil nutnost na ustanovení § 29 odst. 2 VZ při jeho aplikaci a interpretaci odlišně.<sup>276</sup> OZ2012 totiž náhradu škody

<sup>275</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. října 2001 sp.zn. 25 Cdo 2947/99

<sup>276</sup> Např. in HORÁČEK, Zdeněk, KRÁL, Miroslav, STRNAD, Zdeněk, VYTEJČKOVÁ, Veronika. *Vodní zákon s podrobným komentářem po velké novele stavebního zákona k 1. 1. 2013*, II. vydání SONDY, s.r.o., Praha 2013, ISBN 987-80-86846-48-8, 320 s. je v souvislosti s pojmem provozní činnost poukazováno na judikaturu k pojmu „provozní činnost“ z období před rekodifikací soukromého práva (s. 96, nicméně dle mého názoru bude třeba

z provozní činnosti spojuje výslovně s provozem závodu nebo jiného zařízení sloužícího k výdělečné činnosti, přičemž § 420a OZ1964 znak „výdělečnosti“ při charakteristice provozní činnosti nepožadoval. Jakkoli lze předpokládat, že znakem provozních činností bude velmi často resp. spíše pravidelně jejich výdělečnost, nelze vyloučit i případy, kdy znak výdělečnosti bude u činnosti, při jejíž realizaci dojde ke ztrátě podzemní vody absentovat. Jako příklad lze uvést např. nepodnikatelské obhospodařování zemědělských pozemků s aplikací hnojiv a dalších přípravků, které mohou v důsledku přítomnosti chemických látek při jejich aplikaci jakostně kontaminovat podzemní zdroj vody. V takovém případě by bylo otázkou, zda by se situace skutečně řešila dle § 29 odst. 2 VZ nebo dle ustanovení OZ 2012 (a pak zda dle § 2910 OZ2012 nebo dle § 2926 OZ2012 – v obou případech je třeba uvést, že by se co do způsobu náhrady škody uplatnilo ustanovení § 2951 OZ2012, dle něhož se škoda nahrazuje uvedením v předešlý stav). Problém však ve vztahu k ev. vyloučení v některých případech aplikace § 29 VZ spočívá v tom, že jeho specifická spočívá v tom, že s ohledem na povahu podzemní vody zcela správně – a to již i v předchozí právní úpravě – koncipuje nároky z něho vyplývající právě s ohledem nejen na specifickou majetkoprávní povahu podzemní vody, ale především na to, že osoba oprávněná k odběru podzemní vody způsobením její ztráty či snížením podstatné vydatnosti zdroje podzemní vody ztrácí možnost realizovat obsah veřejnoprávního oprávnění/povolení k nakládání s ní. Jako možné řešení de lege ferenda se jeví revidovat § 29 odst. 2 VZ tak, že by do něho bylo doplněno, že povinnosti k náhradě škody dle § 29 odst. 2 VZ se týkají jak osob, které ztrátu podzemní vody způsobí provozní činností, tak též prováděním nebo zajišťováním prací. A to tím spíše, že předchozí právní úprava obsažená v § 420a OZ1964 pod pojem provozní činnosti zahrnovala výslovně též oprávněné provádění nebo zajištění prací, jimiž je způsobena jinému škoda na nemovitosti nebo je mu podstatně ztíženo nebo znemožněno užívání.

Z hlediska úvah o povaze „sekundárního právu na náhradní zdroj podzemní vody“ je třeba uvést, jaké nároky a v jaké poslušnosti zákonodárce v § 29 odst. 2 VZ zakotvuje.

Poškozený (tj. oprávněný odběratel podzemní vody) má právo, aby osoba, která způsobila ztrátu podzemní vody, podstatné snížení její vydatnosti nebo zhoršení její jakosti, provedla podle místních podmínek opatření k uvedení situace původnímu stavu. Tato povinnost tedy cílí k obnovení možnosti, aby bylo oprávněnému subjektu umožněno opětovně realizovat svoje primární právo na odběr podzemní

Z dikce cit. ustanovení lze dovodit, že ztráta či podstatné snížení zdroje podzemní vody nebo zhoršení její jakosti může být z hlediska časového dočasného nebo trvalého rázu. V případě dočasného charakteru ztráty podzemní vody vzniká podle povahy věci osobě, která ji způsobila, povinnost zajistit „dočasný“ náhradní zdroj vody (zajištěním dodávky vody – např. prostřednictvím cisterny, případně dodávkou balené vody, umožněním odběru vody u jiného subjektu – např. z jiné studny – to vše na náklady osoby, která ztrátu vody způsobila). Tudíž sekundární právo na náhradní zdroj vody má v takovém případě rovněž dočasnou povahu. Zároveň je třeba na své náklady uvést situaci do původního stavu. Otázkou může být, jak řešit ev. případ, kdy se podaří obnovit možnost odběru podzemní vody, nicméně v menším objemu tj. s menší vydatností. Lze dovodit, že by mělo dojít ke kombinaci „uvedení v předešlý stav v rozsahu menším než byl výchozí“ s povinností poskytnout adekvátní jednorázovou úhradu.

V případě ztráty trvalého rázu je (tj. původní stav nelze obnovit – např. vyčištěním kontaminovaného zdroje, technickotechnologickými opatřeními v zájmu obnovení vydatnosti zdroje – např. v souvislosti se zemními pracemi došlo ke stržení pramene podzemní vody, ale není řešitelné na náklady osoby, která tuto situaci způsobila, provést opatření, kterými se pramen podzemní vody opět stane využitelným prostřednictvím existující studny/vrtu) je třeba primárně zvažovat možnost zajištění náhradního zdroje vody trvalým způsobem. A

---

vyčkat – a to právě i ve vztahu k využitelnosti pro aplikaci § 29 odst. 2 VZ – judikaturu ve vztahu k zákonu č. 89/2002 Sb., občanský zákoník.

takový postup pak není ničím, než realizací sekundárního práva oprávněné osoby na náhradní zdroj vody. Z povahy věci vyplývá, že v úvahu přichází např. zřízení nové studny na náklady osoby, která ztrátu vody způsobila, dále např. zajištění možnosti napojení na vodovod. Náklady s takovými opatřeními spojené nese osoba, která trvalou ztrátu způsobila. Pokud jsou tato opatření vázaná na veřejnoprávní povolení, je budoucí oprávněná osoba účastníkem eventuálních správních řízení a adresátem práv a povinností ze správních aktů vyplývajících. Pro úplnost považuji za vhodné uvést, že náhradní zdroj vody je možné zajistit i jinými cestami, vč. využití soukromoprávních institutů, jmenovitě např. pro oprávněnou osobu prostřednictvím smlouvy o zřízení služebnosti odběru vody z jiného zdroje podzemní vody. Dále je třeba zdůraznit, že v případě, kdy výše uvedené v úvahu přicházející způsoby opatření náhradního zdroje vody nejsou možné nebo účelné, vzniká oprávněné osobě právo na jednorázovou náhradu odpovídající snížení hodnoty nemovitého majetku, s jehož užíváním je/bylo spojeno povolení k odběru podzemní vody. Tím samozřejmě není vyloučeno, aby v budoucnosti došlo (při změně místních poměrů) k opětovnému zajištění zásobování předmětné nemovitosti vodou - a to buď prostřednictvím vybudování nové studny nebo připojením na vodovod, to však již na náklad vlastníka či jiného oprávněné uživatele předmětné nemovitosti.

### **Závěr**

Na základě toho, co bylo výše uvedeno o sekundárním právu na náhradní zdroj vody, lze dle mne shrnout, že je spojeno z povahy věci s primárním právem dotčených osob k odběru vody. Takové právo není v podmínkách české úpravy legislativně zakotveno ani na ústavní ani na podústavní úrovni. To však nelze vyložit tak, že právní řád nezakotvuje prostředky (veřejnoprávní, soukromoprávní), kterými je širokému spektru subjektů zajištěn přístup k vodě v úvahu přicházejícími oprávněními (ať již veřejnoprávními či soukromoprávními) k odběru vody.

Výše uvedené úvahy o vztahu primárního a sekundárního práva na vodu/její odběr – s důrazem na povolený odběr podzemní vody – potvrzují, že konstrukce ustanovení § 29 odst. 2 VZ zakotvující právo osoby na náhradní zdroj vody je vhodná a dá se říci, že prověřená již i uplatňováním v prostředí předchozího vodního zákona č. 138/1973 Sb., o vodách, ve znění pozdějších předpisů. Otázkou zůstává, zda by neměla být v návaznosti na dopady rekonstrukce soukromého práva revidována co do svého vztahu k obecné soukromoprávní úpravě závazků z deliktů v občanském zákoníku. Jmenovitě se nabízí zvážit, zda by neměl být § 29 odst. 2 VZ doplněn tak, že povinnosti k náhradě škody dle § 29 odst. 2 VZ se týkají jak osob, které ztrátu podzemní vody způsobí provozní činností, tak též prováděním nebo zajišťováním prací (které by nutně nemusely mít povahu provozní výdělečné činnosti). A to tím spíše, že – jak bylo uvedeno výše - předchozí právní úprava obsažená v § 420a OZ1964 pod pojem provozní činnosti zahrnovala výslovně též oprávněné provádění nebo zajištění prací, jimiž je způsobena jinému škoda na nemovitosti nebo je mu podstatně ztíženo nebo znemožněno užívání.

### **Literatura:**

- DAMOHORSKÝ, Milan. *Právo na přístup k vodě*, in KOŠIČIAROVÁ, Soňa(eds): *Právo na životné prostredie a nástroje jeho presadzovania*, zborník príspevkov z mezinárodnej vedeckej konferencie, Tranavská univerzita v Trnave, Právnická fakulta, 2016. Bojnice, Slovenská republika, 6.-7. september 2016, ISBN 978-80-8082-989-6, s. 41 – 45,
- HORÁČEK, Zdeněk, KRÁL, Miroslav, STRNAD, Zdeněk, VYTEJČKOVÁ, Veronika. *Vodní zákon s podrobným komentářem po velké novele stavebního zákona k 1. 1. 2013*, II. vydání SONDY, s.r.o., Praha 2013, ISBN 987-80-86846-48-8, 320 s.

**Kontakt:**

doc. JUDr. Ivana Průchová, CSc.  
Právnická fakulta Masarykovy univerzity  
Veveří 70, 611 80 Brno  
ivana.pruchova@law.muni.cz

# ÚČAST VEŘEJNOSTI V ŘÍZENÍCH O PREVENCI A NÁPRAVĚ EKOLOGICKÉ ÚJMY NA PŘÍRODNÍCH ZDROJÍCH V ČESKÉM PRÁVU

doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze

## **Abstrakt:**

Příspěvek analyzuje postavení subjektů veřejnosti a aplikovatelnost právních nástrojů při prevenci a nápravě ekologické újmy na přírodních zdrojích v českém právu. Do analýzy jsou zahrnuty taktéž aspekty zodpovědnosti členského státu EU za implementaci závazků plynoucích z evropského práva.

## **Abstract:**

The paper analyzes the position of public entities and the applicability of legal instruments in the prevention and remedy of environmental damage on natural resources in Czech law. The analysis also includes aspects of the responsibility of an EU Member State for the implementation of obligations under European law.

## **Klíčova slova:**

Veřejnost, ekologická újma, přírodní zdroje, české právo, evropské právo

## **Keywords:**

Public, environmental damage, natural resources, Czech Law, European Law

## **Úvodem**

Evropská Komise zahájila v roce 2017 řízení proti ČR o porušení Smlouvy o fungování EU za nesplnění povinnosti transpozice Směrnice č. 2004/35/ES, o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí, konkrétně čl. 12 a 13. Oba články se týkají zajištění účasti veřejnosti v řízeních o prevenci a nápravě ekologické újmy na přírodních zdrojích. Zajímavé je, že Komise zahájila toto řízení o nesplnění povinnosti transpozice až po deseti letech od uplynutí transpoziční lhůty směrnice. Tento článek se zabývá obsahem předmětné směrnice a transpozičního zákona č.167/2008 Sb., a především si všímá aspektů účasti veřejnosti v řízeních o prevenci a nápravě ekologické újmy na přírodních zdrojích. V závěru se zabývá způsobem, jakým chce Ministerstvo životního prostředí ČR aktuálně odvrátit hrozbu žaloby Komise u Soudního dvora EU, přičemž se zamýšlí i nad alternativními možnostmi.<sup>277</sup>

## **Směrnice 2004/35/ES**

---

<sup>277</sup> Tento příspěvek byl sepsán za podpory programu Progres Q 16 „Environmentální výzkum“ Univerzity Karlovy.

Dne 30. dubna 2004 byla v Úředním věstníku Evropské unie publikována směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/35/ES ze dne 21. dubna 2004, o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí<sup>278</sup>, jejímž účelem je vytvořit právní rámec odpovědnosti za životní prostředí založený na zásadě „znečišťovatel platí“ s cílem předcházet škodám na životním prostředí a napravovat je.<sup>279</sup> Tato směrnice, která byla přijata na základě tzv. knih Evropské komise o odpovědnosti za škody na životním prostředí (zelené z roku 1993 a bílé z roku 2000<sup>280</sup>), zaplňuje dosud prázdné místo v systému komunitární právní úpravy ochrany životního prostředí. A jako taková představuje zároveň jednu z nejkontroverznějších a potencionálně – co do dopadu - nejdalekosáhlejších součástí legislativy na ochranu životního prostředí, která kdy byla na úrovni EU přijata.

Směrnice 2004/35/ES vychází ze stěžejních principů ochrany životního prostředí Evropské unie – zásady prevence (*prevention principle*) a ze zásady „znečišťovatel platí“ (*polluter pays principle - PPP*) a upravuje jednotně pro všechny členské státy EU prevenci a nápravu ekologické újmy, zejména v případech vybraných provozních činností. Směrnice se nezabývá všemi kategoriemi ztrát na životním prostředí, ale jen třemi kategoriemi škod vázanými na zpravidla vlastnitelné složky životního prostředí, kterými jsou voda, půda a vybrané části přírody. Režim směrnice je založen na objektivní odpovědnosti (*strict liability*) provozovatelů vybraných rizikových činností, který je doplněn režimem subjektivní odpovědnosti (*non-fault liability*) provozovatelů ostatních provozních činností ve vztahu ke škodám na vybraných částech přírody.

Problematika právní úpravy odpovědnosti za ztráty na životním prostředí (odpovědnosti za škody na životním prostředí, resp. ekologickou újmu) je jednou z nejzávažnějších a zároveň také jednou z nejproblematičtějších právních otázek ochrany životního prostředí.<sup>281</sup> Tomu odpovídá jak doba přijímání rámcové právní úpravy na úrovni Evropské unie, tak i problémy jednotlivých členských států EU při transpozici směrnice 2004/35/ES do jednotlivých vnitrostátních právních řádů.<sup>282</sup> Lhůta pro transpozici směrnice do vnitrostátní legislativy byla stanovena ke dni 30. dubna 2007 (čl. 19 odst. 1 směrnice 2004/35/ES).

Jak jsou na tom členské státy s uplatňováním Směrnice po deseti letech? Tím se zabývá Zpráva Komise Radě a Evropskému parlamentu podle čl. 18 odst. 2 směrnice 2004/35/ES o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí (COM(2016) 204 final, 14.4.2016). Za celou EU Komise eviduje následující statistiky: Přibližně 50 % nahlášených případů škod na životním prostředí se týká škod na půdě. Škod na vodách se týká 30 % případů a škod na biologické rozmanitosti přibližně 20 % případů. Nejvíce případů nahlásilo Maďarsko, Polsko (oba státy celkem asi 2/3 případů z celé EU), dosud je celkem známo cca.1500 případů za celou EU, ani jeden za Českou republiku.

---

<sup>278</sup> Directive 2004/35/ES of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004 on environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage (L 143/56).

<sup>279</sup> Z odborné literatury ke směrnici 2004/35/ES, resp. k její přípravě, srov. např. Kružíková, E.: Nejnovější přístupy Evropské unie k otázkám škod na životním prostředí. In: Damohorský, M. (ed.): Právo životního prostředí – Vlastnické právo, trestní právo a ochrana životního prostředí, Sborník z konference, KRNP-Rýchory 2000, PF UK Praha 2000, str. 92-100, Petržílek, P. a kol.: Škody na životním prostředí – řešení, realita a perspektivy. České právo životního prostředí č. 3/2002 (5), str. 8-29, Mlčoch, S.: Nad návrhem směrnice ES o ekologické odpovědnosti. České právo životního prostředí č. 1/2003 (7), str. 19-28, Stejskal, V.: Ke směrnici o právní odpovědnosti za prevenci škody na životním prostředí a její nápravě. České právo životního prostředí č. 3/2004 (13), str. 9-18, nebo Vícha, O. Informace o transpozici směrnice 2004/35/ES o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí v ČR. In České právo životního prostředí č. 1/2007 (19), str.21-37.

<sup>280</sup> White Paper on Environmental Liability, European Commission, COM (2000) 66 final, 9 February 2000.

<sup>281</sup> Srov. např. Damohorský, M.: Právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí, Nakladatelství Karolinum Praha 1999.

<sup>282</sup> Ke dni uplynutí transpoziční lhůty směrnici transponovaly jen tři členské státy EU. ČR mezi nimi nebyla.

To není tím, že by v ČR nebyly ekologické škody, ale tím, že v ČR jsou řešeny podle jiných právních předpisů, než-li těch, které transponují směrnici 2004/35/ES.

### **Judikatura SDEU ke směrnici**

Soudní dvůr EU se zabýval výkladem směrnice především v jejích začátcích její aplikace, resp. v době, kdy krátce uplynula transpoziční lhůta pro členské státy. Jednalo se především o italské spojené případy C-378/08, C-379/08, C-380/08 Raffinerie Mediterranee et alt. vs. Ministero Ambiente e Tutela del Territorio e del Mare, et alt. (2010). Jednalo se o silně znečištěnou přímořskou oblast v jižní Itálii, konkrétně znečištění mořské zátoky Rada di Augusta. Soudní dvůr EU stanovil jednak zásady prevence, předběžné opatření, nápravy ekologických škod a zásadu znečišťovatel platí. Poskytl rovněž vodítka pro určení původce ekologických škod, a to i v situaci, kdy je možných původců znečištění víc. Podobně judikoval SDEU ve spojených věcech C-478/08 a C-479/08 (2010) Buzzi Unicem.

Po několika letech bez judikatury ke směrnici se před dvěma lety začaly objevovat nové případy. Pro téma řešené v tomto příspěvku má relevanci případ C-529/15 Gert Folk vs. Steiermark (2017). Šlo o případ řízení o předběžné otázce, o soulad rakouského práva s právem EU. Meritorně byl řešen případ škod na rybách ve vodním toku zapříčiněných z provozu vodní elektrárny. Soudní dvůr EU konstatoval, že směrnice se vztahuje *ratione temporis* na škody na životním prostředí, k nimž došlo po 30. dubnu 2007, ale byly způsobeny provozem zařízení povoleného v souladu s právní úpravou o vodách a uvedeného do provozu před tímto datem. Především se však zabýval oprávněnými, resp. dotčenými subjekty, ve smyslu čl.12 a 13 Směrnice č.2004/35/ES. Mezi ně řadí nejen nevládní organizace typu ekologické spolky, ale například i dotčené rybáře, jako žalobce, pana Gerta Folka.

### **Český transpoziční zákon č.167/2008 Sb.**

Dne 5. 5. 2008 podepsal prezident republiky Václav Klaus zákon o předcházení ekologické újmy a o její nápravě a o změně některých zákonů. Úspěšně tak vyvrcholil komplikovaný proces přijímání nové právní normy v oblasti práva životního prostředí.<sup>283</sup> Zákon byl publikován dne 19. 5. 2008 ve Sbírce zákonů (v částce 53), pod č. 167/2008 Sb. Jedná se o transpozici Směrnice č.2004/35/ES.

Režim zákona č.167/2008 Sb. (dále jen zákon o ekologické újmě) je postaven na systému preventivních a nápravných opatření. V případě bezprostředně hrozící ekologické újmy je provozovatel povinen neprodleně provést nezbytná preventivní opatření a poskytnout příslušnému orgánu všechny potřebné informace o situaci. Zákon o ekologické újmě se netýká deliktů odpovědnosti (tj. trestněprávní odpovědnosti a odpovědnosti za přestupky), nýbrž upravuje problematiku odpovědnosti za ztráty na životním prostředí. Režim zákona staví znečišťovatele (původce újmy) před povinnost, v případě vzniku škod na životním prostředí provést nápravu poškozeného životního prostředí. Pokud tak však neučiní, může být rovněž postižen za přestupek podle § 19 zákona o ekologické újmě.

Zákon o ekologické újmě je vhodný v případech havárií průmyslových podniků nebo znečištění životního prostředí nebezpečnými látkami nebo odpady pocházejícími z jasně identifikovatelného zdroje. Naopak je nevhodný u plošného znečištění, kdy nelze zjistit

---

<sup>283</sup> Viz Stejskal, V., Vícha, O. Základní principy zákona o předcházení ekologické újmy a o její nápravě. České právo životního prostředí č.1/2008 (22), s.58-74.



příčinnou souvislost (např. umírání lesů jako důsledek kyselých dešťů nebo znečištění ovzduší způsobené dopravou).

Zákon č. 167/2008 Sb. zahrnuje újmu pouze na vybraných složkách životního prostředí, tedy újmu na biodiverzitě (chráněných druzích a přírodních stanovištích), vodě a půdě, netýká se tedy např. ovzduší, některých typů ekosystémů, ne úplně všech organismů, atd. Na odstranění ekologické újmy na jiných složkách životního prostředí než těch výše uvedených, se použijí režimy jiných právních předpisů (jsou-li pochopitelně k dispozici).

Zákon o ekologické újmě zavádí obecně objektivní odpovědnost provozovatelů vybraných provozních činností (uvedených v příloze č.1 zákona) a dále ve vztahu k újmě na biodiverzitě odpovědnost provozovatelů ostatních provozních činností za protiprávní jednání.

Zákon je stejně jako Směrnice č.2004/35/ES založen na stěžejních principech ochrany životního prostředí Evropské unie – zásadě prevence (*prevention principle*) a odpovědnosti původce a zásadě „znečišťovatel platí“ (*polluter pays principle – PPP*). Díky zásahu Senátu naopak oproti směrnici č. 2004/35/ES dosud neobsahuje zásadu účasti veřejnosti (viz níže).

### **Transpozice čl. 12 a 13 směrnice č.2004/35/ES**

Úvodem připomeňme, že čl.12 Směrnice č.2004/35/ES požaduje, aby členské státy zajistili oprávnění účasti veřejnosti na řízeních týkajících se škod na životním prostředí. Podle odst.1 čl.12 Směrnice č.2004/35/ES jsou oprávněnými osobami

*„Fyzické nebo právnické osoby*

*a) dotčené škodami na životním prostředí nebo pravděpodobně dotčené osoby, nebo*

*b) mající dostatečný zájem na rozhodování o životním prostředí v souvislosti se škodami na životním prostředí, nebo*

*c) prohlašující, že došlo k porušení práva...“.*

Podle čl.13 Směrnice č.2004/35/ES osoby, na které odkazuje čl.12 odst.1, mají přístup k soudu nebo jinému nezávislému a nestrannému veřejnému orgánu, který je kompetentní přezkoumávat procesní a hmotněprávní zákonnost rozhodnutí, jednání nebo nečinnost příslušných orgánů podle této směrnice. Touto směrnicí nejsou dotčena ustanovení vnitrostátního práva upravující přístup k právní ochraně, a ustanovení, která požadují vyčerpání správních přezkumných postupů před soudním řízením.

Česká republika přijala s účinností k 17.8.2008 zákon č.167/2008 Sb. o předcházení ekologické újmy a její nápravě, který ovšem čl.12 a čl.13 Směrnice 2004/35/ES netransponoval. V roce 2008 v návrhu zákona byly i nevládní neziskové organizace, avšak v průběhu parlamentního projednávání byly vypuštěny.

Původně vládní předloha návrhu zákona počítala v souladu s čl.12 směrnice č. 2004/35/ES s účastí dotčené veřejnosti (občanská sdružení, obecně prospěšné společnosti nebo nadace či nadační fondy, jejichž hlavním posláním je ochrana životního prostředí). Na návrh senátora za ODS Jaroslava Kubery však byla tato úprava účasti dotčené veřejnosti z návrhu zákona Senátem vypuštěna a Poslanecká sněmovna zákon schválila v podobě pozměňovacích návrhů Senátu. Tím se zákon č. 167/2008 Sb. dostává do rozporu nejen s evropským komunitárním, resp.unijním právem (čl. 12 směrnice č. 2004/35/ES), ale i s Aarhuskou úmluvou (č. 124/2004 Sb. m.s.).<sup>284</sup> K využití nicméně tehdy zůstala aplikace § 70 zákona č. 114/1992 Sb.<sup>285</sup>

---

<sup>284</sup> Tuto úpravu kritizovala dobová právní věda, např. Stejskal, V., Vícha, O. Základní principy zákona o předcházení ekologické újmy a o její nápravě. České právo životního prostředí č.1/2008 (22), s.58-74. nebo Stejskal, V., Vícha, O. Zákon o předcházení ekologické újmy a o její nápravě s komentářem. Praha, Leges, a.s., 2009.

## Řízení o porušení smlouvy

Od roku 2017 vede Komise proti České republice řízení o porušení smlouvy (*infringement procedure*) podle čl.258 SoFEU. Podle odůvodněného stanoviska Komise ze dne 27.4.2017:

- 1) *Komise České republiky vytyká, že zákon č. 167/2008 Sb. upřednostňuje pro zajištění uplatňování článku 12 směrnice řízení z moci úřední.*
- 2) *České předpisy neprovádějí jednoznačně směrnici vyžadovanou účast veřejnosti v řízeních o provedení preventivních a nápravných opatření, tj.že nevládním organizacím usilujícím o ochranu ŽP by mělo být bez dalšího přiznáno postavení osob, které jsou oprávněny předložit příslušnému orgánu jakákoli vyjádření související s případy škod na životním prostředí, a že jsou rovněž oprávněny požadovat po příslušném orgánu, aby přijal opatření podle směrnice.*
- 3) *Na to navazuje i nedostatek zakotvení přístupu nevládním organizacím k soudu nebo jinému nezávislému orgánu kompetentnímu přezkoumávat činnost příslušných orgánů podle směrnice.*

Ministerstvo životního prostředí připravilo v září 2017 novelu zákona č.167/2008 Sb. Pokud jde o transpozici čl.12 Směrnice, shrňme si čtyři principy navrhované nové právní úpravy:

- 1) Znění § 8 odst. 1 zákona č. 167/2008 Sb. bude přeformulováno tak, aby bylo zřejmé, že řízení zahájené na základě žádosti je postaveno na roveň řízení zahajovanému z moci úřední.
- 2) Pro nestátní neziskové organizace, jejichž hlavním posláním je ochrana životního prostředí, bude výslovně zaručeno oprávnění předkládat příslušnému orgánu jakákoli vyjádření související s případy škod na životním prostředí, jakož i oprávnění požadovat po příslušném orgánu, aby přijal opatření podle směrnice.
- 3) Zároveň bude mít taková organizace výslovně zakotvené právo stát se účastníkem řízení o uložení preventivních nebo nápravných opatřeních.
- 4) Pro usnadnění výkonu uvedeného práva pak nevládní organizace budou moci rovněž požadovat, aby byly předem informovány o všech zahájených řízeních o uložení preventivních nebo nápravných opatřeních.

Podle legislativního návrhu Ministerstva životního prostředí budou tzv. oprávněné subjekty v návrhu novely § 8 zákona nově vymezeny jako

- a) *fyzické a právnické osoby, které jsou ekologickou újmou dotčeny nebo u nichž je takové dotčení pravděpodobné, nebo*
- b) *spolky, obecně prospěšné společnosti, ústavy, nadace nebo nadační fondy, jejichž hlavním posláním je ochrana životního prostředí (dále jen „nestátní nezisková organizace“).*

Bodem b) chce Ministerstvo životního prostředí naplnit cíle čl.12 Směrnice a splnit tak své transpoziční závazky. Tím by chtělo zároveň odvrátit nebezpečí žaloby Komise k Soudnímu dvoru EU podle čl.258 Smlouvy o fungování EU.

Pokud jde o transpozici čl.13 směrnice, ta se výslovně v návrhu novely neupravuje.

---

<sup>285</sup> Tato možnost však platila jen do 1.1.2018. V roce 2017 byla schválena kontroverzní novela § 70 odst.3 zákona č.114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění zákona č.225/2017 Sb., z důvodu usnadnění stavebních a jiných investičních řízení. Novelou byla vypuštěno jedno ze základních lidských práv, právo účasti dotčených fyzických osob prostřednictvím spolků ve správních řízeních podle zvláštních zákonů. V letošním roce bude Ústavní soud ČR rozhodovat o tom, zda toto zrušení účasti veřejnosti bude i nadále platit, či zůstane právní úprava, která v ČR platila od 1.6.1992 do 1.1.2018. Sporná novela vstoupila v účinnost dnem 1.1.2018. K tomu například Svoboda, P. *Zákonodárce omezil účast veřejnosti ve správních řízeních. Krása našeho domova*, 2/2017, s.22-24.

Předkladatel vládního návrhu, věcně příslušné Ministerstvo životního prostředí, pouze v důvodové zprávě uvádí, že „z titulu účastníka řízení potom přímo vyplývá i možnost využití prostředků soudní ochrany podle zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.“ To lze vyložit jediným způsobem, a sice, že v případě, že dojde v praxi k vydání rozhodnutí o nařízení preventivního či nápravného rozhodnutí, se kterým účastník řízení, spolek na ochranu životního prostředí, nebude souhlasit, může po vyčerpání řádných opravných prostředků<sup>286</sup> podat žalobu ke správnímu soudu podle § 65 soudního řádu správního, na přezkum vydaného správního rozhodnutí.<sup>287</sup> Česká odborná literatura uvádí, že to může být i spolek zabývající se podle svých stanov ochranou přírody a krajiny nebo ochranou životního prostředí.<sup>288</sup>

## Závěrečné úvahy

Před deseti lety byl přijat zákon č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmy a o její nápravě a o změně některých zákonů. Zvláštního v tom, že za deset let účinnosti se v praxi v podstatě neuplatnil. V letošním roce se však opět připomněl. Evropské Komisi se konečně přestalo líbit, jak před deseti lety Senát při legislativním projednávání vládního návrhu vyloučil z vládní předlohy účast neziskových organizací a zahájila (avšak až po skoro devíti letech) proti ČR řízení podle čl. 258 Smlouvy o fungování EU. Ministerstvo životního prostředí se proto pokusilo připravit a předložit vládě návrh novely zákona, který by konečně transponoval čl.12 a 13 Směrnice č.2004/35/ES, která je základem pro zákon č.167/2008 Sb. Obsahem předkládaného návrhu je jednoznačné vymezení oprávnění neziskových organizací usilujících o ochranu životního prostředí zaručených směrnicí, zejména oprávnění předkládat příslušnému orgánu jakákoli vyjádření související s případy škod na životním prostředí a požadovat po příslušném orgánu, aby přijal opatření podle směrnice. Zároveň bude mít taková organizace výslovně zakotvené právo stát se účastníkem řízení o uložení preventivních nebo nápravných opatření. Nevládní organizace zaměřené na ochranu životního prostředí budou moci rovněž požadovat, aby byly předem informovány o všech zahájených řízeních o uložení preventivních nebo nápravných opatření.

Je nesporné, že kdyby Evropská Komise nezahájila v roce 2017 proti České republice *infringement procedure*, že by se Ministerstvo životního prostředí ani vláda ČR zákonem č.167/2008 Sb. vůbec již nezabývalo. Návrh transpozice čl.12 a čl.13 přichází pozdě, deset let poté, co měly být do českého právního řádu zavedeny. Na druhou stranu lze popisovanou novelu přivítat jako krok správným směrem. Zamysleme se však nad hypotetickou situací, co když novela zákona o transpozici čl.12 Směrnice českým Parlamentem neprojde ?

Od 1.1.2018 neexistuje alternativa jako dosud, neboť byl zákonem č.225/2017 Sb. změněn § 70 odst.3 zák.114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, podle něhož se již spolky nemohou účastnit správních řízení podle jiných zákonů, i když jsou v nich dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny.<sup>289</sup> Tím tedy je vyloučena aplikace § 70 odst.3 zákona č.114/1992 Sb. na řízení podle zákona č.167/2008 Sb. a jiná možnost splnění cílů čl.12 Směrnice v současném českém právním řádu neexistuje.

Pokud Parlament neschválí vládní návrh novely zákona č.167/2008 Sb. (případně pokud prezident bude vetovat návrh zákona a Sněmovna jej nepřehlasuje), může Komise podat proti

---

<sup>286</sup> K řádným opravným prostředkům viz Hendrych, D. a kol. Správní právo, obecná část. 9.vydání, Praha.C.H.Beck, 2016, str.272-275.

<sup>287</sup> To odpovídá i požadavkům čl.13 směrnice č.2004/35/ES.

<sup>288</sup> Například Hendrych, D. a kol. Správní právo, obecná část. 9.vydání, Praha.C.H.Beck, 2016, str.386.

<sup>289</sup> K tomu například Svoboda, P. Zákonodárce omezil účastenství veřejnosti ve správních řízeních. Krása našeho domova, 2/2017, s.22-24.

České republice žalobu podle čl.258 Smlouvy o fungování EU. Bude mít k tomu všechny důvody a předpoklady.

#### **Použitá literatura**

- DAMOHORSKÝ, M.: Právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí, Nakladatelství Karolinum Praha 1999.
- DAMOHORSKÝ, M. a kol. Právo životního prostředí, 3.vydání, Praha, C.H.Beck, 2010.
- HENDRYCH, D. a kol. Správní právo, obecná část. 9.vydání, Praha. C.H.Beck, 2016.
- Kružiková, E.: Nejnovější přístupy Evropské unie k otázkám škod na životním prostředí. In: DAMOHORSKÝ, M. (ed.): Právo životního prostředí – Vlastnické právo, trestní právo a ochrana životního prostředí, Sborník z konference, KRNPAP-Rýchory 2000, PF UK Praha 2000, str. 92-100,
- MLČOCH, S.: Nad návrhem směrnice ES o ekologické odpovědnosti. České právo životního prostředí č. 1/2003 (7), str. 19-28,
- PETRŽÍLEK, P. a kol.: Škody na životním prostředí – řešení, realita a perspektivy. České právo životního prostředí č. 3/2002 (5), str. 8-29,
- STEJSKAL, V.: Ke směrnici o právní odpovědnosti za prevenci škody na životním prostředí a její nápravě. České právo životního prostředí č. 3/2004 (13), str. 9-18,
- STEJSKAL, V. Právní odpovědnost za škody na životním prostředí v Evropské unii. Acta Universitatis Carolinae Iuridica 1/2005.
- STEJSKAL, V., VÍCHA, O. Základní principy zákona o předcházení ekologické újmě a o její nápravě. České právo životního prostředí č.1/2008 (22), s.58-74.
- STEJSKAL, V., VÍCHA, O. Zákon o předcházení ekologické újmě a o její nápravě s komentářem. Praha, Leges, a.s., 2009.
- SVOBODA, P. Zákonodárce omezil účastenství veřejnosti ve správních řízeních. Krása našeho domova, 2/2017, s.22-24.
- VÍCHA, O. Informace o transpozici směrnice 2004/35/ES o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí v ČR. In České právo životního prostředí č. 1/2007 (19), str.21-37.

#### **Kontakt:**

doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

Právnická fakulta

Univerzita Karlova v Praze

nám. Curieových 901/7

116 40 Praha 1

Česká republika

[stejskal@prf.cuni.cz](mailto:stejskal@prf.cuni.cz)

# TRVALO UDRŽATEĽNÝ ROZVOJ – PEVNÝ UHOLNÝ KAMEŇ SÚČASNEJ PARADIGMY PRÁVA?

Doc. Mgr. Ján Škrobák, PhD.  
Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

## **Abstrakt**

Príspevok vymedzuje koncept trvalo udržateľného rozvoja, načrtáva jeho význam v našom právnom poriadku a uvádza hodnoty, ktoré by mal tento koncept zosúladiť. Zameriava sa na otázku, či možno na ňom založenú paradigmu práva považovať za realistickú. Napokon sa snaží načrtnúť prípadné východiská zmeny prístupu k zosúladovaniu ekonomických, sociálnych a environmentálnych hodnôt (ak sú vôbec možné).

## **Abstrakt v anglickom jazyku**

The paper defines the concept of sustainable development, outlines its importance in our legal system, and outlines the values, that should be harmonized by this concept. It focuses on the issue, whether a paradigm of law based on this concept can be considered realistic. Finally, it tries to outline the possible starting points of an different approach to harmonization of economic, social and environmental values (if possible at all).

## **Kľúčové slová**

Trvalo udržateľný rozvoj, paradigma práva

## **Key words**

Sustainable development, paradigm of law

## **Úvod<sup>290</sup>**

Na úvod predošlem, že cieľom môjho príspevku je skôr klásť otázky a vznášať pochybnosti, než nachádzať odpovede. Ide o otázky a pochybnosti, s ktorými sa vnútorne konfrontujem už dlhšie, nielen sledujúc globálne ekologické a ekonomické procesy, ale napríklad aj pri výučbe problematiky územného plánovania. Kladiem si niekedy otázku, či koncept „trvalo udržateľného rozvoja“, taký významný a frekventovaný v našom práve životného prostredia a vôbec vo verejnom práve, je realistický a udržateľný sám osebe. Viem, že moje vystúpenie môže byť vnímané ako kontroverzné. Nešpecializujem sa na environmentálne právo a priznávam, že som si vedomý toho, že mi môže významná časť aktuálneho environmentalistického diskurzu unikať. S vedomím tohto rizika postupujem takto:

Príspevok najprv uvádza legálne vymedzenie konceptu trvalo udržateľného rozvoja. Snažím sa načrtnúť jeho pozitívnoprávny význam v našom právnom poriadku a ilustrovať, prečo som ho pripodobnil k uholnému kameňu súčasnej paradigmy nielen environmentálneho práva. Uvádzam kolidujúce hodnoty, ktoré by mal tento koncept zosúladiť. Na pozadí niektorých aktuálne prebiehajúcich environmentálnych procesov sa (z hľadiska prírodných vied ako

---

<sup>290</sup> Inšpiráciou i zdrojom poznatkov pre tento príspevok je publikačná, blogerská i osvetová aktivita Alexandra Ača, ktorému týmto ďakujem za roky trvajúcu snahu otvárať ľuďom oči, aj keď je to jedna z najnevďačnejších úloh, akú dnes vedec na seba môže zobrať. Dejiny preukazujú, že v mnohom mal pravdu, a obávam sa, že to budú preukazovať i naďalej.

laický pozorovateľ) snažím hľadať odpoveď na zásadnú otázku, a síce či možno súčasné paradigmu nielen environmentálneho práva považovať za realistickú. Napokon sa snažím načrtnúť možné východiská zmeny prístupu k zosúladňovaniu ekonomických, sociálnych a environmentálnych hodnôt.

### **Vymedzenie a pozitívoprávny význam pojmu trvalo udržateľný rozvoj**

Trvalo udržateľný rozvoj spoločnosti je taký rozvoj, ktorý súčasným i budúcim generáciám zachováva možnosť uspokojovať ich základné životné potreby a pritom neznižuje rozmanitosť prírody a zachováva prirodzené funkcie ekosystémov. Ide o vymedzenie pojmu trvalo udržateľný rozvoj obsiahnuté v § 6 zákona č. 17/1992 Zb. o životnom prostredí v znení neskorších predpisov.

Trvalo udržateľný rozvoj je veľmi frekventovaný princíp i pojem v práve – okrem zmienenej zákona o životnom prostredí s ním operuje množstvo ďalších, najmä verejnoprávných, zákonov – spomeňme zákon č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov, ktorého cieľom okrem iného je utvárať podmienky na trvalo udržateľné využívanie prírodných zdrojov<sup>291</sup>; zákon č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, ktorý takisto ustanovuje, že jeho účelom je najmä – inter alia – včasne a účinne zabezpečiť vysokú úroveň ochrany životného prostredia a prispieť k integrácii environmentálnych aspektov do prípravy a schvaľovania strategických dokumentov so zreteľom na podporu trvalo udržateľného rozvoja<sup>292</sup>; či zákon č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov (v tomto zákone je práve koncept trvalo udržateľného rozvoja jedným z kľúčových konceptov územného plánovania, ktoré je upravené v prvej časti stavebného zákona<sup>293</sup>). Aj v zákone č. 137/2010 Z. z. o ovzduší v znení neskorších predpisov zákonodarca operuje s konceptom trvalo udržateľného rozvoja a zákon č. 364/2004 Z. z. o vodách a o zmene zákona Slovenskej národnej rady č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov (vodný zákon) má takisto vytvárať podmienky pre trvalo udržateľné využívanie vôd<sup>294</sup>.

Koncept trvalo udržateľného rozvoja charakterizuje aktuálnu paradigmu vzťahu ekonomických, sociálnych a environmentálnych hodnôt prinajmenšom vo verejnom práve. Spája v sebe tri okruhy neraz navzájom kolidujúcich požiadaviek – sociálny rozvoj, ekonomický rozvoj a environmentálne požiadavky (zachovanie prírodných zdrojov a biodiverzity). Práve preto ho možno chápať ako „uholný kameň“, alebo aspoň jeden z uholných kameňov súčasnej paradigmy prinajmenšom verejného práva, keďže vyjadruje a zosúladňuje tri najdôležitejšie aspekty verejného záujmu ako legitimizačného prvku verejnoprávnej regulácie.

Treba zdôrazniť, že – aj v nadväznosti na vyššie uvedené – pojem trvalo udržateľný rozvoj nemožno chápať reduktívne ako trvalo udržateľný ekonomický rast<sup>295</sup>. Primárny problém je

<sup>291</sup> Paragraf 1 ods. 1 zákona č. 543/2002 Z. z.

<sup>292</sup> Paragraf 2 písm. a) zákona č. 24/2006 Z. z.

<sup>293</sup> Podľa § 1 zákona č. 50/1976 Zb. územným plánovaním sa sústavne a komplexne rieši priestorové usporiadanie a funkčné využívanie územia, určujú sa jeho zásady, navrhuje sa vecná a časová koordinácia činností ovplyvňujúcich životné prostredie, ekologickú stabilitu, kultúrno-historické hodnoty územia, územný rozvoj a tvorbu krajiny v súlade s princípmi trvalo udržateľného rozvoja (odsek 1). Územné plánovanie vytvára predpoklady pre trvalý súlad všetkých činností v území s osobitným zreteľom na starostlivosť o životné prostredie, dosiahnutie ekologickej rovnováhy a zabezpečenie trvalo udržateľného rozvoja, na šetrné využívanie prírodných zdrojov a na zachovanie prírodných, civilizačných a kultúrnych hodnôt (odsek 2).

<sup>294</sup> Paragraf 1 ods. 2 zákona č. 364/2004 Z. z.

<sup>295</sup> Takéto stotožnenie by nemalo opodstatnenie ani v čisto ekonomickej rovine – porovnaj IVANIČOVÁ, Stanislava: Rast vs. rozvoj. Čo sa deje, keď krajina rastie, ale nerozvíja sa? In: *HN Focus*. [online]. 1.10.2017

v tomto prípade možno už v rovine disponibilných jazykových prostriedkov, že v slovenčine používaný pojem „rozvoj“ sémanticky viac inklinuje k dezintepretácii smerom k pojmu rast, ako v angličtine používaný pojem „development“<sup>296</sup>.

### Realizmus súčasnej paradigmy (environmentálneho) práva?

Sledujúc súčasný svet a prebiehajúce environmentálne procesy si ťažko možno nepoložiť otázku, či nie je „trvalo udržateľný“ rozvoj iba ilúziou, či dokonca ekonomickým/environmentálnym sebaklamom? Nie je to dokonca paradoxne až škodlivý koncept, ktorý nás vedie k sebauspokojeniu? Zdôrazňujem, že hovorím o rozvoji a nie len o ekonomickom raste.

Pri globálnom pohľade o udržateľnosti tohto konceptu asi najvýstižnejšie vypovedá pomer dvoch parametrov, dvoch kategórií – ekologickej stopy<sup>297</sup> a indexu ľudského rozvoja<sup>298</sup>, ktoré, ak ich uvedieme do vzájomných súvislostí, v súhrne dobre vyjadrujú pomer medzi mierou uspokojovania ľudských potrieb a udržateľnosťou tejto miery.

Ekologická stopa sa vyčísľuje na základe toho, aká veľká biologicky produktívna plocha je potrebná na absorbovanie emisií oxidu uhličitého určitého spoločenstva a na generovanie zdrojov, ktoré toto spoločenstvo spotrebúva. Pri výpočte ekologickej stopy štátu sa započítavajú aj jeho importy a odčítavajú exporty.<sup>299</sup>

Index ľudského rozvoja je sumárnym vyjadrením priemerného progresu v dosahovaní kľúčových aspektov ľudského rozvoja – sú to dĺžka života a zdravie, vzdelanie a slušný životný štandard. Zdravotný aspekt sa vyhodnocuje podľa očakávanej dĺžky dožitia pri narodení, aspekt vzdelania sa meria na základe dĺžky vzdelávania pre dospelých vo veku 25 rokov a viac a na základe predpokladanej dĺžky školskej dochádzky u detí, ktoré ju začínajú realizovať, životný štandard sa meria na základe hrubého príjmu na osobu v štáte.<sup>300</sup>

Vychádzajúc z týchto indexov sa javí, že požiadavka na trvalo udržateľný rozvoj je globálne nateraz takmer bezvýnimčne nenaplnená. Zatiaľ čo rozvojové krajiny (najmä v Afrike) v zásade spĺňajú limity biokapacity Zeme, no majú pritom nízky index ľudského rozvoja<sup>301</sup>, krajiny s vysokým indexom ľudského rozvoja (najmä „západné štáty“ a bohaté krajiny Blízkeho východu<sup>302</sup>) možnosti biokapacity Zeme niekoľkonásobne prekračujú. Javí sa, že

---

[cit. 5.2.2018]. Dostupné na: <https://focus.hnonline.sk/ekonomika/tema/52-rast-vs-rozvoj-co-sa-deje-ked-krajina-rastie-ale-nerozvijja-sa>

<sup>296</sup> Pojmy „development“ a „growth“ sú už z hľadiska jazykového ťažšie navzájom zameniteľné, ako „rozvoj“ a rast“.

<sup>297</sup> Najaktuálnejšie dáta dávajúce do pomeru práve tieto dva parametre (ekologickú stopu a index ľudského rozvoja) možno nájsť tu: *Global Footprint Network: Sustainable Development. 2013.* [online]. [cit. 5.2.2018]. Dostupné na: <http://data.footprintnetwork.org/#/sustainableDevelopment?cn=all&yr=2013&type=BCpc,EFCpc>

<sup>298</sup> *United Nations Development Programme: Human Development Index (HDI). 2016 Report.* [online]. [cit. 5.2.2018]. Dostupné na: <http://hdr.undp.org/en/content/human-development-index-hdi>

<sup>299</sup> *Global Footprint Network: Data and Methodology.* [online]. [cit. 5.2.2018]. Dostupné na <https://www.footprintnetwork.org/resources/data/>

<sup>300</sup> *United Nations Development Programme: Human Development Index (HDI). 2016 Report.* [online]. [cit. 5.2.2018]. Dostupné na: <http://hdr.undp.org/en/content/human-development-index-hdi>

<sup>301</sup> V roku 2013 najhoršie v tomto smere obišli Niger, Stredoafriická republika, Čad, Burkina Faso a Burundi, všetky tieto štáty sú pritom v pásme udržateľnosti (ich ekologická stopa je pod hranicou biokapacity Zeme). Pozri *Global Footprint Network: Sustainable Development. 2013.* [online]. [cit. 5.2.2018]. <http://data.footprintnetwork.org/#/sustainableDevelopment?cn=all&yr=2013&type=BCpc,EFCpc>

<sup>302</sup> Päťica najhorších štátov, pokiaľ ide o ekologickú stopu, v roku 2013, bola:

1. Luxembursko
2. Katar
3. Austrália
- 4.-5. Kanada
- 4.-5. Trinidad a Tobago.

najväčšími sa k naplneniu parametrov súladných s požiadavkou trvalo udržateľného rozvoja približujú latinskoamerické krajiny, pričom však podľa údajov z roku 2013 v pásme trvalej udržateľnosti rozvoja (alebo aspoň v jeho tesnej blízkosti) za zachovania stavu indexu ľudského rozvoja nad globálnym mediánom boli len Dominikánska republika, Srí Lanka a Gruzínsko<sup>303</sup>.

To sú objektívne súhrnné dáta. Sú to však informácie abstraktné, ktoré väčšinu ľudí zdá sa nedokážu vyvieť zo zóny komfortu<sup>304</sup>. Na mňa osobne možno viac alarmujúco pôsobí – pripúšťam trochu subjektivisticky vnímaná – sprostredkovaná empiria. Stačí sledovať bežné či väčšími environmentalisticky špecializované spravodajstvo v posledných rokoch a človek si nemôže nevytvoriť obraz, že aktuálne vo svete prebieha nadkritický počet alarmujúcich procesov degradácie, ničenia ekosystémov, a deje sa nadkriticky veľa znepokojivých udalostí, než by sa dalo pripísať len akejsi dejinnej environmentálnej náhode. Vo svojom súhrne vytvárajú vskutku obraz bodu zlomu pre prírodu a pre človeka. Ako príklady by som uviedol napríklad správy o devastácii Veľkého koralového útesu pri východnom pobreží Austrálie z prvej polovice roku 2017<sup>305</sup>, správy o výraznom poškodení ekosystému Bajkalského jazera, najväčšieho sladkovodného rezervoáru na svete, z októbra 2017<sup>306</sup>, prvé úspešné preplávanie Severného ľadového oceánu tankerom bez ľadoborca<sup>307</sup> svedčiace o topení arktického ľadového prikrovu, zväčšujúce sa úniky metánu z topiaceho sa permafrostu<sup>308</sup>, ktoré takisto svedčia o globálnom otepľovaní. Rok 2017 priniesol napríklad aj historicky najhoršie lesné požiare v Kalifornii<sup>309</sup>. Posledné roky sme boli konfrontovaní aj so správami o veľkých suchách a stenčujúcich sa zásobách pitnej vody<sup>310</sup>, ako aj o ich hrozivých sociálnych a politických dôsledkoch<sup>311</sup>.

---

Všetky tieto štáty majú index ľudského rozvoja nad globálnym mediánom. Pozri *Global Footprint Network: Sustainable Development. 2013.* [online]. [cit. 5.2.2018]. <http://data.footprintnetwork.org/#/sustainableDevelopment?cn=all&yr=2013&type=BCpc,EFCpc>

<sup>303</sup> Tamtiež.

<sup>304</sup> Ako to s ukrývaním sa pred realitou v rámci našej zóny komfortu je, výstižne ilustruje časť názvu článku emeritného profesora humánnej ekológie a ekologickej ekonómie Univerzity Britskej Kolumbie – Ľudia sú slepi vo vzťahu k eminentnému environmentálnemu kolapsu. Pozri REES, William E.: What, Me Worry? Humans Are Blind to Imminent Environmental Collapse. In: *The Tye*. [online]. 16.11.2017 [cit. 5.2.2018]. Dostupné na: <https://thetyee.ca/Opinion/2017/11/16/humans-blind-imminent-environmental-collapse/>

<sup>305</sup> Napr. JOHNSTON, Ian: Great Barrier Reef may no longer be salvageable, Australian experts concede. In: *The Independent*. [online]. 29.5.2017 [cit. 26.10.2017]. Dostupné na: <http://www.independent.co.uk/news/world/australasia/great-barrier-reef-dying-coral-bleaching-global-warming-australia-climate-change-a7761351.html>

<sup>306</sup> World's deepest lake crippled by putrid algae, poaching and pollution. In: *The Guardian*. [online]. 19.10.2017 [cit. 26.10.2017]. Dostupné na: <https://www.theguardian.com/world/2017/oct/19/lake-baikal-russia-crippled-algae-fish-poaching-pollution>

<sup>307</sup> McGRATH, Matt: First tanker crosses northern sea route without ice breaker. In: *BBC News*. [online]. 24.8.2017 [cit. 26.10.2017]. Dostupné na: <http://www.bbc.com/news/science-environment-41037071>

<sup>308</sup> Now the proof: permafrost 'bubbles' are leaking methane 200 times above the norm. In: *The Siberian Times*. [online]. 22.7.2016 [cit. 5.2.2018]. Dostupné na: <http://siberiantimes.com/ecology/casestudy/news/n0681-now-the-proof-permafrost-bubbles-are-leaking-methane-200-times-above-the-norm/>

<sup>309</sup> California wildfires are officially the worst in history with 36 people dead. In: *The Telegraph*. [online]. 14.10.2017 [cit. 26.10.2017]. Dostupné na: <http://www.telegraph.co.uk/news/2017/10/14/california-wildfires-officially-worst-history-36-people-dead/>

<sup>310</sup> SIDDIQI, Yasmin: Empty reservoirs, dry rivers, thirsty cities – and our water reserves are running out. In: *The Guardian*. [online]. 27.3.2017 [cit. 26.10.2017]. Dostupné na: <https://www.theguardian.com/global-development-professionals-network/2017/mar/27/aquifers-worlds-reserve-water-tank-asia>

<sup>311</sup> Napr. STOKES, Elaisha: The Drought That Preceded Syria's Civil War Was Likely the Worst in 900 Years. In: *Vice News*. [online]. 3.3.2016 [cit. 26.10.2017]. Dostupné na: <https://news.vice.com/article/the-drought-that-preceded-syrias-civil-war-was-likely-the-worst-in-900-years>; alebo SAFI, Michael: Suicides of nearly 60,000 Indian farmers linked to climate change, study claims. In: *The Guardian*. [online]. 31.7.2017 [cit. 26.10.2017]. Dostupné na: <https://www.theguardian.com/environment/2017/jul/31/suicides-of-nearly-60000-indian-farmers-linked-to-climate-change-study-claims>



V predchádzajúcom odseku som uvádzal informácie vyplývajúce z bežného spravodajstva. Ak by to niekto nepovažoval za postačujúce, prípadne by chcel spochybniť výpovednú hodnotu týchto informácií, odkazujem ho na vedeckú literatúru. Alexander Ač napríklad sumarizuje vo svojej krátkej, ale informačne bohatej<sup>312</sup> štúdiu prejavu a dôsledky globálnej klimatickej zmeny týkajúce sa extrémnych horúčav a zrážok, lesných ekosystémov, pôdohospodárskych ekosystémov a potravinovej bezpečnosti, biodiverzity a sociálnej a ekonomickej situácie. V závere uvádza, že globálna klimatická zmena sa už prejavuje v celej plejáde dôsledkov rôznej intenzity a má vážne dopady na lokálne ekosystémy a spoločnosti. Podľa A. Ača pri zohľadnení dlhodobých dopadov klimatickej zmeny, akákoľvek budúca úroveň zvýšenia teploty už môže byť pre niektoré oblasti privysoká. Čím viac však bude stúpať globálna teplota, tým viac budú na to nadväzujúce procesy a závažné dôsledky ovplyvňovať spoločnosť vo väčšej miere. Predstava, že globálna klimatická zmena je zvládnuteľná („safe“) pri zvýšení teploty o 1,5 až 2 stupne, je podľa A. Ača prinajmenšom spochybniteľná. Ako uvádza, niektoré veľmi nebezpečné dopady, či dopady, adaptácia na ktoré je veľmi náročná, sú už neodvrátiteľné.<sup>313</sup>

Nie všetky zmienené javy sa týkajú prírodných zdrojov využiteľných na uspokojovanie ľudských potrieb, na ktoré je zameraná táto konferencia, ale negatívne javy týkajúce sa životného prostredia môžu mať a zjavne aj budú mať aj sekundárny, sprostredkovaný negatívny vplyv na uspokojovanie potrieb ľudí.

Ak by niekomu nestačili ani uvedené poznatky, pripomeniem, že v novembri 2017 bola zverejnená výzva ľudstvu, ktorú podpísalo približne 15 tisíc vedcov zo 184 štátov. Uvádza sa v nej, že ľudstvo nedokázalo dosiahnuť dostatočný pokrok v riešení už pred štvrtstoročím predvídaných environmentálnych výziev, a znepokojivo sa väčšina z nich naopak výrazne zhoršila. Upozorňujú na evidentné znamenia, že sa uberáme neudržateľnou cestou.<sup>314</sup>

Odhliadnuc od relatívne objektívne kvantifikovateľných dát, ako sú tie, ktoré vyplývajú z porovnania ekologickej stopy a indexu ľudského rozvoja, a odhliadnuc od zmienených negatívnych javov, hrozieb a výziev, možno hovoriť aj o širšom, povedzme filozofickom pohľade na problém. Mne osobne nie je známy poznatok o tom, že by existoval nejaký zložitý, komplexný systém, ktorý by len rástol. Výnimkou sa javí byť len vesmír samotný, ale ani pri ňom súčasná fyzika nevie, či po fáze expanzie nebude nasledovať opätovné zmrštenie, či dokonca zrútenie sa do singularity. Ani historické ľudské spoločnosti a kultúry nikdy výlučne „nerástli“ – vždy prechádzali fázami vzniku, rastu, expanzie, úpadku a zániku. Trvalo udržateľný rozvoj vyznieva iluzórne aj preto, že vieme, že disponibilné zdroje ľudstva sú za určitého stavu vedy a techniky limitované, no ľudské potreby sú potenciálne neobmedzené.

Posledné desaťročia ľudstvo prežívalo a stále prežíva dobrú dejinnú epochu, ale len z tohto faktu sa mi nejaví vhodné čerpať presvedčenie, že historická sínusoida vzostupov a pádov sa skončila a nasledovať bude už len rast či rozvoj.

Chápem, že niekto sa môže teraz opýtať – v čom vlastne vidím vôbec problém? Keby sa trvalo udržateľný rozvoj napokon aj ukázal byť iluzórnym konceptom, je to dôvod upustiť od jeho úpravy v našom právnom poriadku? Je to predsa méta pozitívna sama osebe – snažiť sa o to, aby rozvoj ľudstva bol trvalo udržateľný, nemôže byť zlé ani nesprávne dokonca ani v prípade, ak by sa cieľ nepodarilo dosiahnuť. To je samozrejme pravda. Vidím tu však dva problémy.

---

<sup>312</sup> Približne tretinu textu tvoria bibliografické odkazy na iné vedecké štúdie.

<sup>313</sup> AČ, Alexander: Approaching dangerous impacts of global climate change. In: URBAN, Otmar – ŠPRTOVÁ, Mirka – KLEM, Karel (eds.): *Quo vaditis agriculture, forestry and society under global change?* Global Change Research Institute, The Czech Academy of Sciences, v. v. i. : Brno 2017, s. 91 – 97. ISBN: 978-80-87902-22-6.

<sup>314</sup> KAPLAN, Sarah: Thousands of scientists issue bleak 'second notice' to humanity. In: *The Washington Post*. [online]. 13.11.2017 [cit. 5.2.2018]. Dostupné na: [https://www.washingtonpost.com/news/science/wp/2017/11/13/thousands-of-scientists-issue-bleak-second-notice-to-humanity/?utm\\_term=.0efdd0e63c2c](https://www.washingtonpost.com/news/science/wp/2017/11/13/thousands-of-scientists-issue-bleak-second-notice-to-humanity/?utm_term=.0efdd0e63c2c)

Za prvé, ak právotvorca v právnom poriadku vyjadruje určitý právny princíp, možno to vnímať aj ako určitý „prísľub“, garantovanie určitej hodnoty. Je však čestné tváriť sa, že garantujeme čosi, ak by to malo byť nemožné?

Väčším problémom však je, že frekventované deklarovanie, resp., úprava tohto princípu v právnom poriadku môže vytvárať v ľuďom ilúziu reálnej trvalej udržateľnosti existujúcej miery uspokojovania určitých potrieb<sup>315</sup>. „Ak zákonodarca onen princíp tak často upravuje v zákonoch“, môže uvažovať adresát právnych noriem, „iste nie preto, aby zostal len v rovine deklarácií, isto ho aj reálne presadzuje... Pokiaľ teda neporušujem zákony, žijem zrejme aj ja v súlade s princípom trvalo udržateľného rozvoja a nemusím na svojom životnom štýle nič meniť.“ Inak povedané, dôvera v zákonodarcu a v to, že dodržiavanie práva bude zabezpečené a súčasné presvedčenie o právnej konformnosti vlastného konania môže viesť k sebauspokojeniu jednotlivcov a môže v nich vytvoriť presvedčenie, že ich životný štýl je udržateľný, hoci reálne takým nemusí byť.

### **Záver a navrhované východiská**

Stručne povedané, to, čo vnímam ako nebezpečné, nie je snaha docieľiť udržateľný stav využívania prírodných zdrojov, ale to, že tento koncept sa spája s konceptom rastu (či už správne, alebo nesprávne), prípadne, aspoň zachovania určitého stavu rozvoja spoločnosti a miery uspokojovania ľudských potrieb, pričom však ani jedno, ani druhé nemusí byť reálne. Snažiť o udržateľnosť sa zákonodarca – i my všetci – musíme, ale zároveň prináša riziká, ak je normatívny systém nastavený a interpretovaný tak, že vytvára ilúziu, že stačí dodržiavať zákony a princíp trvalo udržateľného rozvoja sľaby stelesnenie prozreteľnosti sa už o nás postará.

V prvom rade sa žiada, aby sme postupovali poctivo k interpretácii princípu trvalo udržateľného rozvoja, tak, že budeme zdôrazňovať, že rozvoj nerovná sa rast; a zároveň sa žiada pripustiť, že ani pri najlepšej snahe do budúcnosti v žiadnom prípade nemožno vylúčiť nielen ekologickú degradáciu, ale aj ekonomický pokles a pokles sociálnych štandardov.

Pro futuro by bolo hodné zváženia, či by sa do ohniska pozornosti i úsilia zákonodarcu nemala dostať skôr snaha zabezpečiť skôr minimálne zachovanie rozvoja tak, aby boli zachované kľúčové ľudské hodnoty. Do budúcnosti podľa môjho názoru bude potrebné skôr, než snahu fixovať určitý existujúci stav rozvoja ľudskej spoločnosti a snahu odvrátiť environmentálne zmeny, akcentovať snahu podporovať adaptabilitu na zmeny.

Je však možné aj to, že ak sú v príspevku načrtnuté negatívne environmentálne trendy skutočne také vážne a nezvratné, právne východisko – akokoľvek sa to môže priečiť obvyklému prístupu právnikov, ktorí sa snažia nájsť právne riešenie každého problému – proste neexistuje.

### **Literatúra:**

- AČ, Alexander: Approaching dangerous impacts of global climate change. In: URBAN, Otmar – ŠPRTOVÁ, Mirka – KLEM, Karel (eds.): *Quo vaditis agriculture, forestry and society under global change?* Global Change Research Institute, The Czech Academy of Sciences, v. v. i. : Brno 2017, s. 91 – 97. ISBN: 978-80-87902-22-6

---

<sup>315</sup> Určite pritom nie som ani zďaleka prvý, kto vyjadruje tieto obavy. Pozri napr. článok BARNATT, Christopher: Is sustainability a dangerous myth fuelling over consumption? In: *The Guardian*. [online]. 28.3.2013 [cit. 5.2.2018]. Dostupné na: <https://www.theguardian.com/sustainable-business/sustainability-dangerous-myth-over-consumption>

- BARNATT, Christopher: Is sustainability a dangerous myth fuelling over consumption? In: *The Guardian*. [online]. 28.3.2013 [cit. 5.2.2018]. Dostupné na: <https://www.theguardian.com/sustainable-business/sustainability-dangerous-myth-over-consumption>
- California wildfires are officially the worst in history with 36 people dead. In: *The Telegraph*. [online]. 14.10.2017 [cit. 26.10.2017]. Dostupné na: <http://www.telegraph.co.uk/news/2017/10/14/california-wildfires-officially-worst-history-36-people-dead/>
- *Global Footprint Network: Data and Methodology*. [online]. [cit. 5.2.2018]. Dostupné na <https://www.footprintnetwork.org/resources/data/>
- *Global Footprint Network: Sustainable Development. 2013*. [online]. [cit. 5.2.2018]. Dostupné na: <http://data.footprintnetwork.org/#/sustainableDevelopment?cn=all&yr=2013&type=B Cpc,EFCpc>
- IVANIČOVÁ, Stanislava: Rast vs. rozvoj. Čo sa deje, keď krajina rastie, ale nerozvíja sa? In: *HN Focus*. [online]. 1.10.2017 [cit. 5.2.2018]. Dostupné na: <https://focus.hnonline.sk/ekonomika/tema/52-rast-vs-rozvoj-co-sa-deje-ked-krajina-rastie-ale-nerozvija-sa>
- JOHNSTON, Ian: Great Barrier Reef may no longer be salvageable, Australian experts concede. In: *The Independent*. [online]. 29.5.2017 [cit. 26.10.2017]. Dostupné na: <http://www.independent.co.uk/news/world/australasia/great-barrier-reef-dying-coral-bleaching-global-warming-australia-climate-change-a7761351.html>
- KAPLAN, Sarah: Thousands of scientists issue bleak 'second notice' to humanity. In: *The Washington Post*. [online]. 13.11.2017 [cit. 5.2.2018]. Dostupné na: [https://www.washingtonpost.com/news/speaking-of-science/wp/2017/11/13/thousands-of-scientists-issue-bleak-second-notice-to-humanity/?utm\\_term=.0efdd0e63c2c](https://www.washingtonpost.com/news/speaking-of-science/wp/2017/11/13/thousands-of-scientists-issue-bleak-second-notice-to-humanity/?utm_term=.0efdd0e63c2c)
- McGRATH, Matt: First tanker crosses northern sea route without ice breaker. In: *BBC News*. [online]. 24.8.2017 [cit. 26.10.2017]. Dostupné na: <http://www.bbc.com/news/science-environment-41037071>
- Now the proof: permafrost 'bubbles' are leaking methane 200 times above the norm. In: *The Siberian Times*. [online]. 22.7.2016 [cit. 5.2.2018]. Dostupné na: <http://siberiantimes.com/ecology/casestudy/news/n0681-now-the-proof-permafrost-bubbles-are-leaking-methane-200-times-above-the-norm/>
- REES, William E.: What, Me Worry? Humans Are Blind to Imminent Environmental Collapse. In: *The Tyee*. [online]. 16.11.2017 [cit. 5.2.2018]. Dostupné na: <https://thetyee.ca/Opinion/2017/11/16/humans-blind-imminent-environmental-collapse/>
- SAFI, Michael: Suicides of nearly 60,000 Indian farmers linked to climate change, study claims. In: *The Guardian*. [online]. 31.7.2017 [cit. 26.10.2017]. Dostupné na: <https://www.theguardian.com/environment/2017/jul/31/suicides-of-nearly-60000-indian-farmers-linked-to-climate-change-study-claims>
- SIDDIQI, Yasmin: Empty reservoirs, dry rivers, thirsty cities – and our water reserves are running out. In: *The Guardian*. [online]. 27.3.2017 [cit. 26.10.2017]. Dostupné na: <https://www.theguardian.com/global-development-professionals-network/2017/mar/27/aquifers-worlds-reserve-water-tank-asia>
- STOKES, Elaisha: The Drought That Preceded Syria's Civil War Was Likely the Worst in 900 Years. In: *Vice News*. [online]. 3.3.2016 [cit. 26.10.2017]. Dostupné na:

<https://news.vice.com/article/the-drought-that-preceded-syrias-civil-war-was-likely-the-worst-in-900-years>

- *United Nations Development Programme: Human Development Index (HDI). 2016 Report.* [online]. [cit. 5.2.2018]. Dostupné na: <http://hdr.undp.org/en/content/human-development-index-hdi>
- World's deepest lake crippled by putrid algae, poaching and pollution. In: *The Guardian.* [online]. 19.10.2017 [cit. 26.10.2017]. Dostupné na: <https://www.theguardian.com/world/2017/oct/19/lake-baikal-russia-crippled-algae-fish-poaching-pollution>

**Kontaktné údaje na autora – email:**

Doc. Mgr. Ján Škrobák, PhD.

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Šafárikovo nám. 6, P.O.BOX 313, 810 00 Bratislava

[jan.skrobak@flaw.uniba.sk](mailto:jan.skrobak@flaw.uniba.sk)

# OCHRANA ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA SI VYŽADUJE VYVODZOVANIE ZODPOVEDNOSTI ZA NEČINNOSŤ PRI UKLADANÍ SANKCIÍ ZA JEJ POŠKODZOVANIE<sup>316</sup>

Prof. JUDr. Katarína Tóthová, DrSc.  
Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

## **Abstrakt:**

Autorka obracia pozornosť na nečinnosť orgánov verejnej správy. Zdôrazňuje, že nejde iba o nezákonnosť, ktorú nemožno akceptovať v otázkach životného prostredia, lebo znemožňuje jeho ochranu. Upozorňuje, že nevyvodenie zodpovednosti za administratívne delikty aj v objektívnej lehote môže byť motivované aj korupciou.

## **Kľúčové slová:**

Životné prostredie, nečinnosť, administratívne delikty, objektívna lehota, korupcia.

## **Abstract:**

The author draws attention to the inaction of public authorities. She points out that it is not only an illegal act that cannot be accepted in environmental matters because it makes it impossible to protect it. She points out that failure to take responsibility for administrative offenses even within an objective period may also be motivated by corruption.

## **Key words:**

Environment, inaction, administrative offenses, objective time limit, corruption.

## **Úvod**

V ostatnom období sa čoraz častejšie v právnickej literatúre obracia pozornosť teoretikov na rozpracovávanie aktuálnych problémov, medzi ktorými nechýbajú nasledujúce otázky:

- Vymožitelnosť práva v oblasti verejnej správy,
- Ochrana životného prostredia,
- Boj proti korupcii,
- Vyvodzovanie zodpovednosti za administratívno-právne delikty.

Aj keď sa to na prvý pohľad možno ani nezdá, predsa medzi uvedenými právnymi problémami je značná vzájomná súvislosť z hľadiska zabezpečenia ochrany životného prostredia. K účinnej ochrane životného prostredia totiž možno dospieť najmä na základe ich efektívnej vzájomnej systémovej realizácie.

Aj keď sa Slovenská republika môže hrdiť trichotomickým ústavným zakotvením ochrany životného prostredia, ako aj celým systémom právnych predpisov vykonávajúcich ustanovenia slovenskej ústavy, ktoré konkretizujú tvorbu, ochranu a zveľadovanie životného

---

<sup>316</sup> Článok bol vypracovaný v rámci projektu VEGE – 1/0557/17 Právne aspekty optimalizácie správy občanmi ako subjektami verejnej správy

prostredia, predsa k dosahovaniu požadovaného stavu to nepostačuje. Na ktoré súvislosti v aplikačnej praxi, ako aj v právnej reglementácii ochrany životného prostredia sa v budúcnosti bude vhodné zamerať, sa pokúsime naznačiť v nasledujúcom texte.

Keďže značnú časť kompetencie v rámci ochrany a zveľaďovania životného prostredia právne predpisy zverujú do kompetencie miestnych orgánov verejnej moci, ako prenesený výkon štátnej správy<sup>317</sup>, kvalita a aktivita práve týchto orgánov do značnej miery ovplyvňuje efektívny výkon starostlivosti o životné prostredie. Nečinnosť práve týchto orgánov môže spôsobiť, že aj kvalitná právna regulácia ostáva „chromá“ a neúčinná. Do ich kompetencie je zverená rozhodovacia právomoc o nemalých finančných sankciách za administratívne delikty, najmä právnických osôb, čo vytvára nebezpečie korupcie v rámci lokálnych priateľských, neraz aj rodinných vzťahov, ktorými sa dosiahne neuloženie finančnej sankcie alebo ich minimalizácia. A prečo nie, keď evidencia a kontrola v praxi takmer absentuje.

## II.

Vymožitelnosť práva je po vstupe do EÚ stále sledovanou problematikou, ktorá sa považuje za lakmusový papierik aj pri posudzovaní stavu demokracie. Stalo sa takmer zvykom, že problematiku vymožitelnosti práva vnímame iba ako problematiku domáhania sa reglementovaných, v platnom práve upravených /zakotvených/ práv a právom chránených záujmov fyzických osôb a právnických osôb. Je tomu tak v oblasti súdnictva, ako aj v oblasti verejnej správy.

Málo si uvedomujeme, že v právnom štáte „vymožitelnosť práva“ by mala zahŕňať nielen zefektívnenie vymožitelnosti konkrétnych práv a právom chránených záujmov fyzických osôb, ako aj právnických osôb, ale aj realizovanie právnych povinností, vrátane uplatňovania zodpovednosti za neplnenie právnych povinností.

Tak ako je žiadúca aktivita orgánov verejnej správy na dosiahnutie vymožitelnosti práv a právom chránených záujmov fyzických osôb a právnických osôb, obdobne orgány verejnej správy nemôžu zostať nečinné v prípadoch, keď si fyzické osoby a právnické osoby neplnia svoje povinnosti v oblasti verejnej správy. Úlohou orgánov verejnej správy, pokiaľ osobitný predpis neustanovuje inak, je vec prejednať a uplatniť administratívno – právnu zodpovednosť, a to tak, aby nedošlo k jej premlčaniu.

Ak bližšie analyzujeme systém právnej zodpovednosti vo verejnej správe, môžeme konštatovať, že zodpovednostné vzťahy vznikajú medzi spravujúcimi subjektami na jednej strane /orgány štátnej správy, orgány územnej samosprávy, ako aj ďalšie subjekty verejnej moci/ a na druhej strane spravovanými subjektmi /fyzické osoby, právnické osoby/. Pričom je početná variabilita týchto vzťahov, keďže na strane zodpovedného subjektu môžu stáť tak spravované subjekty, ako aj spravujúce subjekty.

Genéza vývoja tých administratívno-právnych vzťahov, kde na zodpovednosť volá spravujúci subjekt spravované subjekty /fyzické osoby, právnické osoby/ je dlhodobá, zatiaľ čo opačné garde, kedy spravované subjekty volajú na zodpovednosť spravujúci subjekt, t.j. orgány verejnej moci, nemá vo verejnej správe bohatú históriu<sup>318</sup>. V našich úvahách sa tejto

---

<sup>317</sup>Na problematiku kompetencie obcí pri vyvodzovaní administratívno-právnej zodpovednosti s akcentom na to, že ide o prenesený výkon štátnej správy s požiadavkou vyvodzovania zákonnosti obracia pozornosť Marianna Džáčková. Bližšie k tomu Džáčková, M., Vplyv súdnej moci na rozhodovanie obcí vo veciach správneho trestania, In: Weyrovy dny právni teorie, 2017, ISBN – 978 – 80 – 210 – 8752 – 1, s. 163 a nasl.

<sup>318</sup> Za zmienku stojí, že absentujúca právna úprava, a tým aj výuka bez prezentácie tejto zodpovednosti, neboli dôsledkom nerozpracovania tejto otázky klasikmi správneho práva. V učebnici správneho práva, ešte z bývalej ČSR možno nájsť – aj keď lakonickú – predsa však informáciu o vyvodzovaní zodpovednosti za škodu spôsobenú nezákonným výkonom verejnej moci. Bližšie Hoetzel, J.: Československé správní právo, část všeobecní, 2. propracované vydání, Praha 1957, s. 207.

zodpovednosti nevenujeme, keďže jej uplatnenie je výlučne v dispozičnej sfére fyzických osôb a právnických osôb<sup>319</sup>. Ak sa rozhodnú neuplatniť svoj nárok a nepožadujú uplatniť zodpovednosť štátu, poprípade orgánu verejnej moci, je to ich slobodné, demokratické rozhodnutie a nemôže z ich nečinnosti vzniknúť žiaden zodpovednostný vzťah.

Úplne odlišná je situácia vtedy, ak orgán verejnej moci má vyvodiť zodpovednosť za porušenie práva fyzickými osobami alebo právnickými osobami. Vyvodzovanie tejto zodpovednosti označujeme ako správne trestanie.

K tomu, aby správne trestanie, t.j. vymožitelnosť povinností, tak ako aj uplatnenie zodpovednosti za spáchanie administratívnych deliktov bolo efektívne, je treba, aby:

- a/ existovala kvalitná a domyslená právna regulácia vyvodzovania zodpovednosti za spáchaný administratívny delikt fyzickými osobami a právnickými osobami,
- b/ bola presne určená objektívna lehota na uloženie sankcie za administratívny delikt,
- c/ bola zavedená ústredná evidencia o administratívnych deliktoch, v tom – ktorom rezorte s informáciou, či v rámci objektívnej lehoty bola uložená sankcia,
- d/ bola realizovaná kontrola dôvodov nečinnosti pri vyvodzovaní administratívno-právnej zodpovednosti.

Nečinnosť a prietahy v správnom konaní trestnom, t.j. pri vyvodzovaní administratívno-právnej zodpovednosti, majú totiž iné právne dôsledky ako v občiansko-súdnom konaní alebo v trestnom konaní. Súdne konania /až na nepatrné výnimky/ nemajú na vybavenie veci stanovenú objektívnu lehotu, ktorej márnym uplynutím by dochádzalo k zmene celej právnej situácie.

Preto určenie vhodnej objektívnej lehoty má mimoriadny význam na efektívny postih administratívnych deliktov. Určenie krátkej objektívnej lehoty totiž ponúka vidinu rýchleho postihu, keďže plynutím času – vzhľadom na nižšiu nebezpečnosť administratívnych deliktov – spoločnosť stráca záujem na ukladaní trestov. Aspoň takýto názor prevládal v minulosti vo vede správneho práva, čo sa prejavilo aj v určení 1 ročnej zákonnej objektívnej lehoty na vyvodenie zodpovednosti za spáchaný priestupok. Po uplynutí tejto 1 ročnej objektívnej lehoty, už nebolo možné v konaní o priestupku pokračovať.

Aplikačná prax však veľmi rýchlo a jednoznačne ukázala, že aplikujúce orgány neboli schopné v zákonnej objektívnej lehote vyvodzovať zodpovednosť a že množstvo započatých priestupkových konaní bolo treba z dôvodu uplynutia objektívnej lehoty zastaviť. Tento poznatok praxe bol signálom na predĺženie objektívnej lehoty na 2 roky od spáchania priestupku, pričom po uplynutí tejto lehoty už nemožno priestupok prerokovať a samozrejme ani prijať rozhodnutie o priestupku. A to ani v prípade ukončeného dôkazového konania, v ktorom sa jednoznačne preukáže spáchanie priestupku, poprípade sa jednoznačne preukáže nevina obvinenej fyzickej osoby. Tento právny stav je platný dodnes.

---

V dubčekovskom období politického vývoja našej spoločnosti sa presadila požiadavka uplatňovania objektívnej zodpovednosti štátu za škodu spôsobenú nezákonným rozhodnutím štátnych orgánov a ich nesprávnym postupom, čo bolo premietnuté do zákona č. 58/1969 Zb. Nasledujúce obdobie normalizácie nebolo priaznivé na propagáciu tejto právnej úpravy, ktorá síce nebola zrušená, ale platila bez toho, aby jej bola venovaná pozornosť v právnickej literatúre alebo v učebniciach správneho práva. Určitú výnimku poskytla malá publikácia vydaná Inštitútom riadenia, v ktorej sa ozrejmovala podstata a podmienky uplatňovania náhrady škody spôsobenej štátnymi orgánmi. Porovnaj Fíger, J.: *Zodpovednosť v riadení a jej uplatňovanie*, Inštitút riadenia Bratislava, 1985, s. 45

Po prijatí Ústavy Slovenskej republiky, ktorá v čl. 46, ods. 3 zakotvila, že: „Každý má právo na náhradu škody spôsobenú nezákonným rozhodnutím súdu, iného štátneho orgánu, či orgánu verejnej správy, alebo nesprávnym úradným postupom“ – sa situácia zmenila. Rozšíril sa okruh zodpovedných subjektov, čo nutne vyvolalo požiadavku na legislatívu, prijal sa zákon súladný so znením ústavy. Bol to zákon č. 514/2003 Z.z. o zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci

<sup>319</sup> Platnú právnu úpravu týchto zodpovednostných vzťahov na Slovensku upravuje zákon č. 514/2003 Z.z. o zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci

Pokiaľ obrátíme pozornosť na administratívne delikty, ktorých sa dopúšťajú právnické osoby, tam je de lege lata právna situácia pokiaľ ide o určenie objektívnej lehoty iná ako pri priestupkoch páchaných fyzickými osobami. Neexistuje totiž v platnom práve jednotne pre všetky delikty právnických osôb určená objektívna lehota. Dokonca pri niektorých administratívnych deliktoch nie je objektívna lehota vôbec upravená<sup>320</sup>.

Treba súhlasiť s názorom M. Horvata, že tento legislatívny prístup je jednoznačne nevhodný, pričom vzhľadom na charakter verejnej správy, princíp právnej istoty a medzinárodné záväzky SR, ho treba odmietnuť<sup>321</sup>. Obdobne zamietavý postoj vyjadrila aj S. Košičiarová, podľa ktorej takáto možnosť postupu verejnej správy v právnom štáte by nemala existovať<sup>322</sup>.

S uvedenými názormi možno plne súhlasiť. Áno, treba aj pri administratívnych deliktoch právnických osôb vždy stanoviť objektívnu lehotu, ktorej začiatok plynutia má byť stanovený – podľa doposiaľ prevládajúcich názorov – odo dňa spáchania administratívneho deliktu. Pri priestupkoch je to 2 ročná lehota<sup>323</sup>. Pri administratívnych deliktoch právnických osôb zrejme stanovenie jej dĺžky nebude tak jednoduché a jednoznačné. Administratívne delikty právnických osôb totiž neraz majú ďalekosiahlejší spoločenský negatívny dopad, než je to pri priestupkoch.

Berúc do úvahy uvedenú skutočnosť je zrejmé, že pri niektorých deliktoch právnických osôb aj 2 ročná objektívna lehota nebude postačujúca. Napr. v odvetví životného prostredia, kde poškodenie konkrétneho komponentu /napr. znečistenie vody v rieke/ nad zákonom povolenú hranicu sa musí dokazovať rôznymi chemickými rozbormi, neraz časovo náročnými, vrátane znaleckých posudkov na finančné vyčíslenie spôsobeného poškodenia životného prostredia, atď. Pričom diametrálne odlišná môže byť situácia v iných odvetviach, v ktorých vyvodenie zodpovednosti právnickej osoby za spáchaný administratívny delikt vyžaduje nepomerne kratšiu časovú dimenziu. /Napr. objektívna zodpovednosť v cestnej premávke, kde aj výška pokuty je stanovená sadzovníkom./

Nevyvodenie administratívnej zodpovednosti fyzických osôb a právnických osôb do uplynutia zákonom stanovenej objektívnej lehoty môže mať buď subjektívne alebo objektívne dôvody. Je zrejmé, že ak sa vyskytne objektívny dôvod, za neuloženie sankcie nemožno pracovníka orgánu verejnej správy volať na zodpovednosť za nečinnosť.

Iná je však situácia, pokiaľ márne uplynutie objektívnej lehoty bolo vedome zavinené pracovníkom verejnej správy. Aj tu odpoveď na otázku „prečo“, môže byť rôzna. Od najmenej „škodnej“, ktorou môže byť produktivita jeho práce, až po spoločensky nebezpečnú korupciu.

Je známe, že kombinácia nie dlhých objektívnych lehôt s neraz vysokými možnými pokutami je neraz „inšpiráciou“ pre tých, ktorým hrozí takýto finančný trest, pokúsiť sa ovplyvniť správne konanie – vrátane výšky pokuty. Samozrejme, že vo svoj prospech a neraz nelegálnym spôsobom, vrátane korupcie.

Z bežnej praxe je známe, že už aj v prípadoch dopravných priestupkov sa vodiči motorových prostriedkov neraz takto správajú a to aj v prípadoch niekoľko eurových pokút, aby ovplyvnili výšku uloženej blokovej pokuty, poprípade jej neuloženie. Nemožno preto predpokladať, že v praxi k snahám ovplyvniť vyvodzovanie zodpovednosti /či už smerom k najnižšej sankcii alebo smerom k jej neuloženiu/ nedochádza. Sme toho názoru, že táto stránka aplikačnej

---

<sup>320</sup> Napríklad § 5 a zákona č. 175/1999 Z.z. o niektorých opatreniach týkajúcich sa prípravy významných investícií

<sup>321</sup> Porovnaj Horvat, M.: Administratívnoprávna zodpovednosť právnických osôb, Wolters Kluwer, s.r.o., 2017, s. 105

<sup>322</sup> Košičiarová, S.: Verejná správa a právo na spravodlivý proces, Krakow, Spolok Slovákov v Poľsku, 2014, s. 145 a 163

<sup>323</sup> Porovnaj § 20 ods. 1 zákona č. 372/1990 Sb. o priestupkoch, ktorý uvádza: „Priestupok nemožno prejednať, ak od jeho spáchania uplynuli 2 roky, nemožno ho tiež prejednať, poprípade uloženú sankciu alebo jej zvyšok vykonať, ak sa na priestupok vzťahuje amnestia“



praxe je konkrétnymi orgánmi v oblasti verejnej správy – nedostatočne sledovaná, takže neexistujú o tom ani relevantné štatistiky. V podstate ide o prípady nečinnosti verejnej správy, v dôsledku ktorej márne uplynú subjektívne a objektívne lehoty na uloženie sankcií. Dôsledkom uvedenej nečinnosti sa verejná správa neraz dostáva do situácie charakterizovanej slabou a chabou vymožitelnosťou zodpovednosti a administratívno-právnych povinností.

Pokiaľ by sme zamerali pozornosť na aplikačnú prax, ako sa jej „darí“ vyvodzovať zodpovednosť za spáchané priestupky a do akej miery je úspešné vyvodzovanie zodpovednosti za administratívne delikty právnických osôb, ako aj fyzických osôb /podnikateľov/ v objektívnej lehote, zistili by sme, že neexistuje kontrola, ani evidencia začatých, avšak v objektívnej lehote nevybavených prípadov. Ďalej by sme zistili, že existuje rezortná evidencia vyvodzovania zodpovednosti iba za priestupky, avšak u ostatných administratívnych deliktov takáto rezortná evidencia podľa dostupných informácií, nie je. Spomínanú evidenciu priestupkov upravuje § 89 a/ zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch nasledovne: „.....správny orgán, ktorý je príslušný prejednať priestupok, vrátane prejednávania v blokovaní, vedie evidenciu priestupkov...“. Ústrednú evidenciu priestupkov vedie ústredný orgán štátnej správy v rezorte, ktorého došlo k priestupku. Ak ho nemožno určiť, príslušné je Ministerstvo vnútra<sup>324</sup>. Obdobné ustanovenie na evidenciu administratívnych deliktov právnických osôb sme v platnom práve nenašli. Neodbytné sa tým natíska otázka, či po zmene trestného zákona, kedy trestného činu sa môže dopustiť aj právnická osoba, netreba zvažovať aj evidenciu administratívnych deliktov právnických osôb.

Obdobné ustanovenie o evidencii administratívnych deliktov právnických osôb sme v platnom práve nenašli. Neodbytné sa tým natíska otázka, či po zmene trestného zákona, kedy trestného činu sa môže dopustiť aj právnická osoba, nebolo by vhodné zvážiť aj evidenciu administratívnych deliktov právnických osôb. Z tejto evidencie by malo byť zrejme nielen to, v ktorom rezorte sa aký počet právnických osôb dopúšťa administratívnych deliktov a aké sankcie boli uložené, ale malo by byť zrejme aj to, či bolo rozhodnuté v objektívnej lehote, alebo táto márne uplynula a nebola vyvodená zodpovednosť, t.j. nebola uložená sankcia. Normy správneho práva trestného totiž zásadne neupravujú v rámci vybavovania administratívnych deliktov právnických osôb inštitút upustenia od potrestania. Na túto skutočnosť poukázal v právnickej literatúre M. Horvat s tým, že prax sa potom uchýľuje k zastaveniu konania, čo nemožno považovať za vhodné<sup>325</sup>.

## Záver

<sup>324</sup> Ak osobitný zákon neustanovuje inak, má evidencia o priestupku obsahovať tieto údaje:

a/ titul, meno a priezvisko páchatel'a, b/ rodné číslo alebo dátum narodenia, ak páchatel' nemá rodné číslo, c/ adresu pobytu, d/štátnu príslušnosť, e/ údaj o doklade totožnosti, f/ miesto, dátum a čas spáchania priestupku g/ označenie priestupku, vrátane príslušného ustanovenia zákona, stručný popis skutku a následok jeho spáchania, h/ spôsob vybavenia veci, i/ uloženie sankciu a ochranné opatrenie, j/ označenie a sídlo správneho orgánu, ktorý priestupok prejednal, k/ dátum prejednávania priestupku v blokovaní alebo dátum nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia, l/ evidenčné číslo pokutového bloku alebo bloku na pokutu nezaplatenú na mieste alebo registračnú značku právoplatného rozhodnutia.

Bez hlbšej analýzy možno konštatovať, že „nakrmiť“ evidenciu o priestupkoch je dosť náročné. Nie je ani zrejme, k akým záverom aplikovateľným pre prax, smerom k zvýšeniu jej efektivity sa má prostredníctvom evidencie dospieť. Určité „svetielko v tuneli“ ponúka údaj ad k/ spôsob vybavenia veci. Dúfam, že snaha odstraňovať korupciu v našej spoločnosti posunie riešenie skúmanej problematiky na vyšší stupeň záujmu.

<sup>325</sup>Porovnaj Horvat, M., Administratívnooprávna zodpovednosť právnických osôb, Wolters Kluwer s.r.o., prvé vydanie, 2017, s. 136 -137, kde dodáva, že možno nájsť aj niekoľko výnimiek napr. § 34 ods. 9 zákona č. 54/2004 Z.z. o mierovom využívaní jadrovej energie /atómový zákon/, § 155 ods. 8 zákona č. 563/2009 Z.z. o správe daní a § 97 ods. 2, písm d/ zákona č. 363/2011 Z.z. o rozsahu a podmienkach úhrady liekov, zdravotníckych pomôcok a dietetických potravín na základe verejného zdravotného poistenia

Ochrana životného prostredia je akútna problematika dnešných dní. Úlohou práva je zabezpečiť zdravé životné prostredie, ochraňovať ho a sankcionovať jeho poškodenie. Neopomenuteľnou kategóriou je tu otázka zodpovednosti a to morálnej a právnej. K uplatneniu právnej zodpovednosti je nevyhnutná aktivita aj orgánov verejnej moci. Ich nečinnosť znemožňuje plniť tento vysoko celospoločenský záujem.

Ak je nečinný kompetentný orgán, t.j. nekoná napriek tomu, že z platného práva mu vyplýva povinnosť konať, je to jednoznačné porušenie práva. A to aj vtedy, keď nekoná z objektívnych dôvodov. Táto nečinnosť však môže mať aj subjektívne dôvody, ktoré nemožno ponechávať nepovšimnuté. Dodnes zostávajú takmer nepovšimnuté pri vyvodzovaní administratívnoprávnej zodpovednosti najmä právnických osôb za poškodzovanie životného prostredia, kde sú vysoké finančné sankcie.

Snaha subjektov obvinených zo spáchania administratívneho deliktu znížiť výšku finančnej sankcie, alebo znemožniť jej právoplatné uloženie, vedie neraz aj ku korupčnému správaniu s pozitívnou odozvou správneho orgánu. Zriaďovanie špeciálnych a špecializovaných protikorupčných inštitucionálnych jednotiek bude mať význam a prínos najmä vtedy, ak sa v spoločnosti na plné obrátky naštartuje uplatňovanie všetkých zodpovednostných systémov. A to tých, čo sú dnes už vytvorené, ako aj tých, ktoré by ešte mohli byť vytvorené – vrátane zodpovednosti za nevyvodzovanie zodpovednosti.

#### **Literatúra:**

- DŽAČKOVÁ, M., Vplyv súdnej moci na rozhodovanie obcí vo veciach správneho trestania, In: Weyrovy dny právni teorie, 2017, ISBN – 978 – 80 – 210 – 8752 – 1, s. 163 a nasl.
- FÍGER, J.: Zodpovednosť v riadení a jej uplatňovanie, Inštitút riadenia Bratislava, 1985, s. 45
- HOETZEL, J.: Československé správní právo, část všeobecní, 2. propracované vydání, Praha 1957, s. 207.
- HORVAT, M.: Administratívnoprávna zodpovednosť právnických osôb, Wolters Kluwer, s.r.o., 2017, s. 105
- KOŠIČIAROVÁ, S.: Verejná správa a právo na spravodlivý proces, Krakow, Spolok Slovákov v Poľsku, 2014, s. 145 a 163

#### **Kontaktné údaje:**

Prof. JUDr. Katarína Tóthová, DrSc.  
e- mail: katarina7070@gmail.com  
Šafárikovo nám. č. 6, P.O.Box 313  
810 00 Bratislava  
Slovenská republika

# PRÁVNE LIMITY OCHRANY ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA NA PRÍKLADE KONKRÉTNÝCH ÚZEMÍ<sup>326</sup>

Doc. JUDr. JURAJ VAČOK, PhD.

Právnická fakulta, Univerzita Komenského v Bratislave

## **Abstrakt:**

Autor v príspevku poukazuje na základe terénneho výskumu na vybrané porušenia právnych povinností na úseku nakladania s komunálnym odpadom. Tieto porušenia konfrontuje s účinnou právnou úpravou. Následne sa pokúša hľadať otázku, do akej miery môže účinná právna úprava efektívne chrániť životné prostredie za predpokladu, že sa s ňou adresáti tejto právnej úpravy nestotožnia.

## **Kľúčové slová:**

poškodzovanie životného prostredia, ukladanie komunálneho odpadu, stotožnenie s právnou úpravou, administratívnoprávna zodpovednosť, trestnoprávna zodpovednosť

## **Abstract:**

Author points to some infringements in the field of management of municipal waste. He confronts these breaches with the valid legal regulation. Subsequently he tries to find the degree to which the valid legal regulation can protect effectively the environment in situations where the subjects of the law do not identify with this legal regulation.

## **Key words:**

Environmental Degradation, Disposal of the Municipal Waste, Consent with the Legal Regulation, Administrative Liability, Criminal Liability

## **Úvod**

Veľmi som sa potešil pozvaniu na túto konferenciu. Jedným z hlavných dôvodov bolo, že som videl možnosť predniesť tu určité tézy, ktoré vnímam ako problém pri ochrane životného prostredia. Tieto tézy síce nemajú právny základ, ale podľa môjho názoru výrazne ovplyvňujú kvalitu ochrany životného prostredia v praxi.

Domnievam sa, že v súčasnosti nikto nespochybňuje potrebu ochrany životného prostredia vo všeobecnej rovine. Horšie je to už pri praktickom výkone určitých činností, kde podľa môjho názoru k poškodzovaniu životného prostredia stále dochádza. Zdá sa mi tak, že nie všetky osoby sú stotožnené s potrebou chrániť životné prostredie a efektívne v tom nepomáha ani účinná právna úprava.

Pre verifikáciu uvedeného som v priebehu roka 2017 zmapoval určité územia vo vzťahu k ich znečisteniu komunálnym odpadom. Tieto výsledky konfrontujem s účinnou právnou úpravou a následne formulujem konkrétne závery.

Základné metódy, ktoré som použil, sú metóda priameho pozorovania, analytická metóda a syntetická metóda.

---

<sup>326</sup> Tento príspevok bol vypracovaný v rámci výskumnej úlohy Právna úprava správneho trestania podporeného Vedeckou a grantovou agentúrou Ministerstva školstva, vedy výskumu a športu Slovenskej republiky a Slovenskej akadémie vied pod registračným číslom projektu 1/0136/15.

## Znečistenie vybraných území komunálnym odpadom

Pre účely tohto výskumu som sa rozhodol pre zmapovanie dvoch oblastí. Prvá oblasť sa nachádza v blízkosti hraníc s Ukrajinou. Je to oblasť Tichého potoka tečúceho v časti medzi obcami Ruský Hrabovec a Ruská Bystrá. Druhou oblasťou je okolie potoka Zázrivka v časti pretekajúcej cez Malú Lučivnú. Malú Lučivnú možno charakterizovať ako rekreačnú oblasť nachádzajúcu sa v extraviláne obce Párnica. Táto oblasť je súčasťou národného parku Malá Fatra.

K výberu predmetných oblastí ma viedli dva hlavné dôvody. Prvým dôvodom je, že obe tieto oblasti pomerne často navštevujem. Dá sa teda povedať, že ich poznám. Druhým dôvodom je, že obe tieto oblasti predstavujú z môjho pohľadu veľmi pekné krajinné lokality s nádhernou prírodou.

Celá oblasť Tichého potoka medzi obcami Ruský Hrabovec a Ruská Bystrá sa nachádza v blízkosti Vihorlatských vrchov. Pozdĺž tohto potoka vedie komunikácia, ktorá spája práve dve uvedené obce. Z môjho pohľadu sa jedná pomerne o tiché miesto z dôvodu, že Ruská Bystrá je koncová obec. Navyše obe obce možno označiť za malé obce.<sup>327</sup> Krásu prírody podčiarkuje aj skutočnosť, že celá oblasť je pomerne prísne strážená z dôvodu blízkosti hranice s Ukrajinou. Táto skutočnosť má podľa môjho názoru veľmi dobrý vplyv na tunajšiu prírodu z dôvodu menšieho pohybu osôb.<sup>328</sup>

Malá Lučivná je síce rekreačná oblasť, avšak z dôvodu svojej lokality má určité špecifiká z toho vyplývajúce. Pre túto oblasť totiž platí v súlade s § 19 odsekom (2) zákona číslo 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších zmien (ďalej len zákon o ochrane prírody a krajiny) tretí stupeň ochrany. Je teda možné očakávať, že prístup verejnosti k tejto oblasti bude iný, ako k oblastiam, v ktorých v súlade s § 12 platí len prvý stupeň ochrany.



<sup>327</sup> Ruský Hrabovec mal k septembru 2017 305 obyvateľov a Ruská Bystrá mala 112 obyvateľov. Predmetné údaje sú uverejnené Štatistickým úradom Slovenskej republiky na internetovej stránke [http://datacube.statistics.sk/#!/view/sk/VBD\\_DEM/om7101mr/Po%C4%8Det%20obyvate%C4%BEov%20pod%C4%BEa%20pohlavia%20-%20obce%20\(mesa%C4%8Dne\)%20%5Bom7101mr%5D](http://datacube.statistics.sk/#!/view/sk/VBD_DEM/om7101mr/Po%C4%8Det%20obyvate%C4%BEov%20pod%C4%BEa%20pohlavia%20-%20obce%20(mesa%C4%8Dne)%20%5Bom7101mr%5D), 8. 2. 2018.

<sup>328</sup> Domnievam sa, že Schengenská hranica s Ukrajinou podporuje rozmach prírody v danej oblasti. S určitými odchýlkami možno nájsť paralelu k hranici na rieke Morava s Rakúskou republikou v časoch takzvanej železnej opony. Predmetná hranica mala prínos pre rozvoj prírody v danej oblasti. Pozri k tomu napríklad Hulík, Tomáš. Ostatný drôt ochránil prírodu. Uverejnené na: <https://komentare.sme.sk/c/20654656/ostnaty-drot-ochranil-prirodu.html>, 4. 1. 2018.

Pri svojom výskume som skonštatoval viaceré znečistenia v podobe odpadov od neznámych pôvodcov. Uvedené deklaram na nasledovných fotografiách.



Vyššie uvedené fotografie boli urobené v okolí Tichého potoka. Na jednotlivých obrázkoch možno vidieť viaceré druhy odpadov od starého kresla cez časť odrážadla pre deti. Na jednej z fotografií vidieť nahromadenie väčšieho množstva odpadu na jednom mieste.

V Malej Lučivnej je tiež možno nájsť voľne sa nachádzajúci odpad. Na nižšie uvedenom obrázku možno vidieť viacero servítok, ktoré by podľa môjho názoru nemali byť súčasťou národného parku.



V porovnaní s kvantitou odpadu v okolí Tichého potoka je treba povedať, že znečistenie v okolí potoka Zázrivka v Malej Lučivnej odpadom bolo menšie. Napriek tomu odpad aj v tejto oblasti bol viditeľný. Dôvody rôznej miery znečistenia môžu byť rôzne,<sup>329</sup> avšak pre mnou realizovaný výskum je dôležitý záver, že k znečisteniu prichádza vo viditeľnej intenzite.

---

<sup>329</sup> Dôvodom môže byť aj skutočnosť, že vedľa Tichého potoka vedie pozemná komunikácia, ktorá spája obec Ruský Hrabovec s Obcou Ruská Bystrá. V predmetnej oblasti tak možno rátať s väčším pohybom osôb v porovnaní s Malou Lučivnou, ktorá je rekreačnou oblasťou. Táto oblasť sa nenachádza priamo na pozemnej komunikácii spájajúcej jednotlivé obce. Z takejto pozemnej komunikácie vedie do Malej Lučivnej odbočka.

## Konfrontácia popisovaného stavu s účinnou právnou úpravou

Nie je mojím cieľom v tejto časti robiť siahodlhý výpočet ustanovení. Chcem len poukázať na vybrané ustanovenia, ktoré sa týkajú vyššie uvedeného znečistenia.

Podľa § 12 odseku (2) zákona číslo 79/2015 Z. z. o odpadoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších zmien (ďalej len zákon o odpadoch) každý je povinný nakladať s odpadom alebo inak s ním zaobchádzať takým spôsobom, ktorý neohrozuje zdravie ľudí a nepoškodzuje životné prostredie. Každá osoba je povinná nakladať s odpadom tak, aby nedochádzalo k riziku znečistenia vody, ovzdušia, pôdy, horninového prostredia a ohrozenia rastlín a živočíchov, obťažovaniu okolia hlukom alebo zápachom a nepriaznivému vplyvu na krajinu alebo miesta osobitného významu.

Pri analýze tohto ustanovenia je zrejmé, že povinnosti dané v tomto ustanovení boli porušené. Odpad v okolí Tichého potoka a Zázrivky môže mať dopad minimálne na kvalitu vody, pôdy, určité druhy rastlín a dokonca aj živočíchov.<sup>330</sup> Zároveň je zrejmé, že takáto činnosť poškodzuje životné prostredie, nakoľko je zrejmé, že prichádza k znečisťovaniu životného prostredia nedovoleným spôsobom. Životné prostredie je tak znečisťované nad mieru stanovu právnyimi predpismi.<sup>331</sup>

Ukladanie odpadov popísaným spôsobom v predchádzajúcej časti sa tiež dotýka § 13 písmena a) zákona o odpadoch. Podľa tohto ustanovenia sa zakazuje uložiť alebo ponechať odpad na inom mieste ako na mieste na tom určenom. Je zrejmé, že aj toto ustanovenie bolo porušené, nakoľko vyššie zdokumentovaný odpad bol uložený priamo vo voľnej prírode.

Z ustanovení dotýkajúcich sa predmetného problému je možné poukázať aj na § 3 odsek (1) zákona o ochrane prírody a krajiny. Podľa tohto ustanovenia je každý povinný chrániť prírodu a krajinu pred ohrozovaním, poškodzovaním a ničením a starať sa podľa svojich možností o jej zložky a prvky na účel ich zachovania a ochrany, zlepšovania stavu životného prostredia a vytvárania a udržiavania územného systému ekologickej stability.

Je nesporné, že umiestnením odpadu spôsobom, ktorý odporuje právnej úprave nachádzajúcej sa v zákone o odpadoch dochádza k poškodzovaniu životného prostredia. Preto osoba takto ukladajúca odpad porušila svoju povinnosť chrániť prírodu a krajinu pred ohrozovaním, poškodzovaním a ničením.

V predmetnej analýze by bolo možné pokračovať výpočtom ďalších ustanovení, ktoré sa dotýkajú nastoleného problému. Nepovažujem to však v tomto momente za účelné. Mojím cieľom totiž nie je poskytnúť výpočet najdôležitejších ustanovení, ale poukázať na to, že napriek pomerne jasnej formálnej právnej úprave prichádza k jej zrejmemu porušovaniu.

Vo vzťahu k popísaným porušeniam je možné predpokladať, že osoby, ktoré uložili odpad, si museli byť vedomé protiprávneho konania. Napriek tomu, že nemuselo ísť o osoby právne vzdelané, je dôvodné predpokladať, že mali vedomosť o zákaze ukladania odpadu do voľnej krajiny. Napriek tejto skutočnosti je očividné, že tak konali. Je tiež zrejmé s ohľadom na množstvo odpadu, že porušenie v rozoberaných lokalitách nebolo náhodné a ojedinelé.

Pri analýze príslušných ustanovení by som ešte rád poukázal na § 19 zákona o životnom prostredí. Podľa tohto ustanovenia každý, kto zistí, že hrozí poškodenie životného prostredia alebo že k nemu už došlo, je povinný urobiť v medziach svojich možností nevyhnutné opatrenia na odvrátenie hrozby alebo na zmiernenie následkov a bez meškania ohlásiť tieto skutočnosti orgánu štátnej správy.<sup>332</sup>

---

<sup>330</sup> To za predpokladu, že zver nachádzajúca sa v danej oblasti bude predmetný odpad prehrabovať, prípadne požírať určité jeho časti. Je navyše predpoklad, že časť odpadu sa dostane priamo do potokov, čo môže mať negatívny dopad na živočíchov v nich žijúcich (ryby, raky a podobne).

<sup>331</sup> K poškodzovaniu životného prostredia pozri bližšie § 8 odsek (2) zákona číslo 17/1992 Zb. o životnom prostredí v znení neskorších zmien (ďalej len zákon o životnom prostredí).

<sup>332</sup> Túto povinnosť nemajú osoby, ktoré by tým ohrozili svoj život a zdravie alebo život a zdravie blízkej osoby.

Zatiaľ čo predchádzajúce ustanovenia sa dotýkali osôb, ktoré ukladajú odpad na miestach, ktoré nie sú na to určené, toto ustanovenie dáva konkrétnu povinnosť každému, kto vidí odpad mimo priestoru na to vyhradenému. Pri rigidnom výklade by to znamenalo, že každá osoba, ktorá príde do kontaktu s odpadom nachádzajúcim sa mimo priestoru na to určenom, by mala takýto odpad premiestniť nato určené miesto. Navyše by mala informovať príslušné orgány štátnej správy na tomto úseku.

Bolo by podľa môjho názoru zbytočné robiť analýzu toho, ako sa § 19 zákona o životnom prostredí uplatňuje vo vzťahu k odpadom v praxi. Domnievam sa na základe vlastného pozorovania, že zdvihnutie odpadu zo zeme a presunutie do koša je skôr brané ako dobrý skutok a nie ako splnenie si jednej zo základných zákonných povinností na úseku ochrany životného prostredia.

### **Efektivita právnych nástrojov zabraňujúcich znečisťovaniu prírody a krajiny odpadmi**

Nosná zodpovednosť za oznamovanie umiestňovania odpadu by mala byť v prípade umiestnenia odpadu na strane vlastníka. Dá sa povedať, že ide o oznamovaciu povinnosť za predpokladu, že zistí, že bol na jeho pozemku nelegálne umiestnený odpad.

Podľa § 15 odseku (2) zákona o odpadoch má vlastníak nehnuteľností povinnosť bezodkladne po zistení, že na jeho nehnuteľnosti bol nezákonne umiestnený odpad, oznámiť túto skutočnosť obci. Rovnakú povinnosť má aj správca a nájomca predmetnej nehnuteľnosti.

Po takomto oznámení je obec povinná zistiť osobu zodpovednú za nezákonné umiestnenie odpadu. Za predpokladu, že sa jej podarí zistiť takúto osobu, určí ju za osobu povinnú na nakladanie s týmto odpadom. Pokiaľ sa takúto osobu nepodarí zistiť, určí za povinnú osobu vlastníka, prípadne správcu alebo nájomcu, pokiaľ tieto osoby zanedbali urobiť všetky opatrenia na ochranu nehnuteľností, na ktorých sa odpad nachádza.<sup>333</sup>

Za predpokladu, že sa nenaplnia podmienky na určenie konkrétnej osoby zodpovednej za nakladanie s odpadom, je na zhodnotenie a zneškodnenie takéhoto odpadu povinná obec. Je však potrebné povedať, že podľa môjho názoru neexistujú efektívne mechanizmy, ktoré by donútili obec konať takýmto spôsobom.

Zabrániť znečisteniu prírody a krajiny odpadmi by mala napomôcť aj administratívnoprávna zodpovednosť za porušenie povinností na úseku nakladania s komunálnym odpadom. Zákon o odpadoch v § 115 ustanovuje dvadsaťdeväť skutkových podstát priestupku<sup>334</sup> na úseku nakladania s odpadmi, ktorých sa môžu dopustiť fyzické osoby. Medzi tieto skutkové podstaty patri okrem iného aj porušenie vyššie uvedených § 12 odseku (2), § 13 písmena a) a § 15 odseku (2) zákona o odpadoch. Príslušná na prejednanie týchto priestupkov je obec, ktorá môže uložiť pokutu až do 1500,- €.

Okrem administratívnoprávnej zodpovednosti je možno v právnom poriadkom stanovených prípadoch vyvodiť aj trestnoprávnu zodpovednosť. Trestné činy proti životnému prostrediu sú upravené druhej časti šiestej hlavy druhom oddielu zákona číslo 300/2005 Z. z. Trestný zákon v znení neskorších zmien.

Trestná zodpovednosť za porušenie predpisov na úseku nakladania s odpadmi je upravená v § 302 tohto právneho predpisu. Predmetné ustanovenie vymedzuje trestný čin neoprávneného nakladania s odpadmi. Základná skutková podstata je ustanovená v odseku (1). Podľa tohto ustanovenia, kto čo aj z nedbanlivosti nakladá s odpadmi v malom rozsahu<sup>335</sup>, potresce sa odňatím slobody až na dva roky.

<sup>333</sup> Pozri k tomu § 15 odseky (9) a (10) zákona o odpadoch.

<sup>334</sup> Okrem priestupkov zákon o odpadoch upravuje aj iné správne delikty (pozri k tomu § 117 zákona), ktorým sa však s ohľadom na tému tohto príspevku nevenujem.

<sup>335</sup> Malý rozsah je určený sumou prevyšujúcou sumu 266,- €. Pozri k tomu § 124 odsek (3) a § 125 odsek (1) zákona číslo 301/2005 Z. z. Trestný poriadok v znení neskorších zmien.

Netrúfam si posúdiť, či v rozoberaných prípadoch prichádza k porušeniu povinností na úseku odpadového hospodárstva v malom rozsahu. Uvedené komplikuje aj skutočnosť, že nie je známe, koľko pôvodcov uložilo odpad v sledovaných oblastiach. Napriek týmto skutočnostiam sa domnievam, že základná skutková podstata tohto trestného činu je pomerne všeobecná a celkovej rovine nemožno vylúčiť jej aplikáciu na prípady nelegálneho ukladania odpadu korešpondujúce s prípadmi popísanými v časti venujúcej sa popisu terénneho výskumu.

## Záver

V závere nechcem polemizovať nad tým, či právna úprava týkajúca sa nelegálneho ukladania odpadov je dostatočná. Z vykonaného výskumu je pre mňa podstatné, že takáto právna úprava existuje a zahŕňa tak administratívnoprávnu ako aj trestnoprávnu zodpovednosť.

Napriek rozoberanej právnej úprave je nutné na príkladoch uvedených v časti tohto príspevku rozoberajúcej terénny výskum nutné konštatovať, že k nelegálnemu ukladaniu odpadov prichádza. Pričom na rozoberaných príkladoch sme poukázali na to, že nelegálny odpad sa nachádza aj na územiach s vyšším stupňom ochrany.

Zistené poznatky nabádajú k otázke, prečo aj v prípade pomerne podrobnej právnej úpravy zahŕňajúcej rozsiahle možnosti sankčného postihu dochádza k poškodzovaniu životného prostredia odpadmi zo strany fyzických osôb. Zrejme by sme vedeli pri hľadaní odpovede na túto otázku pomenovať viacero právnych a neprávnych príčin týkajúcich sa problémov pri výkone kontroly a následných postupoch zo strany orgánov verejnej moci. Je však na posúdenie, či je potrebné bojovať voči takýmto aktivitám práve právnymi nástrojmi.

V ideálnom svete by sme mali životné prostredie chrániť z dôvodu vlastného presvedčenia a nie z dôvodu existujúcich formálnych prameňov práva.<sup>336</sup> Domnievam sa, že pre ochranu životného prostredia by mali existovať primárne požiadavky materiálnych prameňov práva a formálne právo by malo len dopĺňať našu snahu o zachovanie lepšieho života. Je si totiž treba uvedomiť, že v spomínaných prípadoch neprichádza k znečisteniu pre nás vzdialených území. Opísané znečistenia sú na miestach, na ktorých sa pôvodcovia znečistenia s najväčšou pravdepodobnosťou pohybujú a tak si v zásade poškodzujú vlastnú prírodu a krajinu patriacu k extravilánom ich alebo susedných obcí.

S ohľadom na uvedené zastávam názor, že základ problému treba hľadať inde ako v právnej vede. Otázky typu: *Prečo si osoby poškodzujú krajinu, v ktorej žijú.* majú neprávny základ a bude ich treba vyriešiť podľa môjho názoru primárne neprávnymi prostriedkami, ak má efektívne fungovať aj právna regulácia ochrany prírody a krajiny.

Pokiaľ by sme mali pomenovať jednotlivé nástroje, ktoré by mohli pomáhať k eliminácii tohto problému, nesporne by sme mohli spomenúť osvetu, celoživotné vzdelávania, vysvetľovanie a podobne. Samozrejme v súvislosti s nezákonným ukladáním odpadov by sme mohli skúmať aj ďalšie faktory, ako sú vplyv životnej úrovne na ochranu životného prostredia, ekonomická úroveň, vzdelanosť, náklady na odvoz odpadu, dostupnosť zberných dvorov a podobne.

V závere je treba povedať, že predmetný problém je možné riešiť aj výlučne právnymi nástrojmi. Je však otáznе, ako by boli tieto nástroje efektívne, keďže už aj na stanovených príkladoch je zrejme, že súčasné nastavenie administratívnoprávnej zodpovednosti a trestnopprávnej zodpovednosti nevedie k stanovenému cieľu.

Napriek uvedenému som presvedčený, že by sme vedeli vytvoriť represívny systém, ktorý by zabránil v rozoberanom protiprávnom konaní. Otáznе je však, že či by základ ochrany

---

<sup>336</sup> K jednotlivým druhom prameňov práva pozri bližšie strany Prusák, Jozef. Teória práva. Bratislava: Vydavateľské oddelenie Právnickej fakulty Univerzity Komenského v Bratislave, 2001, strany 187 – 199.



životného prostredia mal byť postavený na presvedčení o potrebe chrániť životné prostredie alebo na strachu pred verejnou mocou.

Oba systémy majú určite svoje klady a zápory. Napriek uvedenému sa však domnievam, že právo by malo byť len doplnkom v regulácii spoločenských vzťahov. Zastávam názor, že k efektívnej ochrane životného prostredia tak môže prísť len za predpokladu, že obyvatelia sa s touto ochranou stotožnia. Uvedený poznatok tak beriem ako výzvu na neprávne disciplíny na nájdenie mechanizmov na presvedčanie ľudí o potrebe chrániť životné prostredie aj v oblasti odpadového hospodárstva. Právne nástroje by mali prísť až sekundárne, pokiaľ teda ochranu životného prostredia nechceme budovať na princípoch policajného štátu.

**Literatúra:**

- PRUSÁK, J. Teória práva. Bratislava: Vydavateľské oddelenie Právnickej fakulty Univerzity Komenského v Bratislave, 2001, strany 187 – 199.

**Kontaktné údaje na autora – email:**

doc. JUDr. Juraj Vačok, PhD.

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Šafárikovo námestie 6, 810 00 Bratislava

e-mail: vacok1@uniba.sk

# ZÁSADA TRVALÉ SVRCHOVANOSTI NAD PŘÍRODNÍMI ZDROJI

JUDr. ONDŘEJ VÍCHA, Ph.D.

Právnická fakulta, Univerzita Palackého v Olomouci

## Abstrakt

Příspěvek pojednává o zásadě trvalé svrchovanosti států nad jejich přírodními zdroji, která představuje jednu ze základních zásad (principů) mezinárodního práva v oblasti ochrany životního prostředí. Autor shrnuje vývoj této zásady, poukazuje na její obyčejovou povahu a rozebírá vybrané rezoluce Valného shromáždění OSN, jakož i mezinárodní smlouvy, včetně mnohostranných smluv o lidských právech, v nichž byla tato zásada mnohokrát potvrzena. Poukázáno je též na postoj EU a jejího práva k uvedené zásadě.

## Klíčová slova

zásada, svrchovanost, přírodní zdroje, nerosty, životní prostředí, státní území, udržitelný rozvoj, mezinárodní právo

## Abstract

The paper deals with the principle of permanent sovereignty over natural resources, which is one of the basic principles of international environmental law. The author points to the customary nature of this principle and discusses selected United Nations General Assembly resolutions and international treaties, including multilateral human rights treaties, where this principle has been confirmed many times. He also points to the approach of the EU law to that principle.

## Key words

principle, sovereignty, natural resources, minerals, environment, national territory, sustainable development, international law

## Úvodem

Jednu ze základních zásad (principů) mezinárodního práva v oblasti ochrany životního prostředí představuje zásada trvalé svrchovanosti států nad jejich přírodními zdroji. To ostatně dokládá i dosavadní odborná literatura, a to jak česká,<sup>337</sup> tak především zahraniční.<sup>338</sup>

---

<sup>337</sup> O zásadách mezinárodního práva životního prostředí, včetně zásady trvalé svrchovanosti nad přírodními zdroji, pojednává zejména Pavel Šturma z Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze. Blíže srov. ŠTURMA, P. Zásady mezinárodního práva životního prostředí. In ŠTURMA, P., ONDŘEJ, J., ZÁSTĚROVÁ, J. Problémy mezinárodněprávní ochrany životního prostředí, *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica*, č. 2 – 3, 2002, Univerzita Karlova v Praze, Nakladatelství Karolinum, 2003, s. 9 – 25 nebo ŠTURMA, P., DAMOHORSKÝ, M., ONDŘEJ, J., ZÁSTĚROVÁ, J., SMOLEK, M. *Mezinárodní právo životního prostředí, I. část (obecná)*. Nakladatelství Eva Rozkotová – IFEC, Beroun, 2004, s. 86 – 100.

<sup>338</sup> Komplexně o zásadě trvalé svrchovanosti nad přírodními zdroji a o jejím vývoji pojednává zejména kolektivní monografie dvou německých autorů Marca Bungenberga (Sárská universita) a Stephana Hobe (Univerzita v Kolíně nad Rýnem), kterou v roce 2015 vydalo nakladatelství Springer. Blíže srov. BUNGENBERG, M., HOBE, S. (Eds.) *Permanent Sovereignty over Natural Resources*. Cham, Heidelberg, New

Tato mezinárodněprávní zásada vyjadřuje obyčejové pravidlo obecného mezinárodního práva, kterým je svrchované právo každého státu na přírodní zdroje nacházející se na jeho státním území. Za přírodní zdroje lze přitom považovat - v souladu s vnitrostátní právní úpravou<sup>339</sup> – ty části živé nebo neživé přírody, které člověk (potažmo stát) využívá nebo může využívat k uspokojování svých potřeb. Mezi přírodní zdroje, které státy mohou na svém území v souladu s uvedenou zásadou využívat, patří jak zdroje obnovitelné, které mají schopnost se při postupném spotřebovávání částečně nebo úplně obnovovat (např. povrchová či podzemní voda, lesy a dřevo, živočišné a rostlinné druhy a jejich ekosystémy), tak i zdroje neobnovitelné, které spotřebováváním zanikají (typicky nerosty, jako např. ropa, zemní plyn, uhlí či zlato).

Využívání území a všech přírodních zdrojů na něm se nacházejících je atributem územní výsosti (kompetence) státu. Pojmově se tedy zásada trvalé svrchovanosti nad přírodními zdroji neaplikuje na využívání přírodních zdrojů v tzv. mezinárodních prostorech (Antarktida, volné moře, mořské dno za hranicí národní jurisdikce, kosmický prostor a nebeská tělesa vč. Měsíce),<sup>340</sup> kde státy nemohou uplatňovat svoji svrchovanost (územní výsost). Využívání přírodních zdrojů v uvedených mezinárodních prostorech se řídí pravidly obsaženými v mezinárodních smlouvách, na nichž se dohodly jednotlivé státy, popř. vnitrostátními předpisy, kterými byly tyto mezinárodní smlouvy implementovány do jejich vnitrostátního právního řádu. Podmínky pro vyhledávání, průzkum a těžbu nerostných zdrojů ze dna moří a oceánů a jeho podzemí za hranicemi pravomocí států a výkon státní správy s tím související upravuje zákon č. 158/2000 Sb., o vyhledávání, průzkumu a těžbě nerostných zdrojů z mořského dna za hranicemi pravomocí států a o změně některých zákonů. Jeho účelem je provedení zásad a pravidel mezinárodního práva, obsažených zejména v Úmluvě OSN o mořském právu z roku 1982<sup>341</sup> a v Dohodě o provádění části XI této úmluvy<sup>342</sup>, podle nichž jsou dno, jeho podzemí a nerostné zdroje, považovány za společné dědictví lidstva. Činnosti týkající se vyhledávání, průzkumu a těžby nerostných zdrojů v oblasti Antarktidy jsou zakázány na základě Protokolu o ochraně životního prostředí ke Smlouvě o Antarktidě z roku 1991<sup>343</sup>, který byl do českého právního řádu implementován zákonem č. 276/2003 Sb., o Antarktidě a o změně některých zákonů.<sup>344</sup> Činnosti týkající se využívání případných nerostných zdrojů nacházejících se v kosmickém prostoru a na nebeských tělesech, včetně Měsíce, upravují rovněž mezinárodní smlouvy. Jedná se o Smlouvu o zásadách činnosti států

---

York, Dordrecht, London: Springer, 2015. Uvedená zásada je představena i v celé řadě dalších publikací, mezi něž patří mj. SANDS, P. *Principles of International Environmental Law I*, Manchester University Press, Manchester and New York, 1994 nebo BIRNIE, P., BOYLE, A. *International Law and the Environment*, Second Edition. Oxford University Press, New York 2002, s. 137 – 139.

<sup>339</sup> § 7 odst. 1 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí.

<sup>340</sup> Blíže srov. ONDŘEJ, J. *Právní režimy mořských oblastí. Srovnání s kosmem a Antarktidou*. 1. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017.

<sup>341</sup> Publikována pod č. 240/1996 Sb.

<sup>342</sup> Publikována pod č. 241/1996 Sb.

<sup>343</sup> Publikován pod č. 42/2005 Sb. m. s.

<sup>344</sup> Zákon o Antarktidě v § 5 odst. 1 zakazuje českým osobám vyhledávání, průzkum a těžbu nerostných zdrojů v Antarktidě s výjimkou vědeckého výzkumu nerostných zdrojů prováděného na základě povolení vydávaného podle tohoto zákona. Současně je zakázán sběr nerostů a paleontologických nálezů a jejich vývoz s výjimkou jejich sběru a vývozu prováděného v rámci vědeckého výzkumu nerostných zdrojů povoleného podle tohoto zákona (§ 5 odst. 2 zákona č. 276/2003 Sb., o Antarktidě a o změně některých zákonů). Blíže srov. VÍCHA, O. Antarktické právo. Mezinárodněprávní a vnitrostátní aspekty ochrany životního prostředí Antarktidy. *České právo životního prostředí*, roč. 3, č. 3/2003 (9), s. 73-75.

při výzkumu a využívání kosmického prostoru včetně Měsíce a jiných nebeských tělesech z roku 1967<sup>345</sup> a Dohodu o činnosti států na Měsíci a jiných nebeských tělesech z roku 1979.

### Vývoj ve formulování zásady

Zásada trvalé svrchovanosti nad přírodními zdroji byla mnohokrát potvrzena v řadě rezolucí Valného shromáždění OSN i v mezinárodních smlouvách, včetně mnohostranných smluv o lidských právech. Předmětná zásada byla vytvořena po roce 1945 jako reakce nově vzniklých (nezávislých) rozvojových států na problém související se zahraničním vlastnictvím jejich nerostných zdrojů, zejména ropy. Kořeny a původ této zásady lze proto vnímat jako součást hnutí k posílení politické a ekonomické suverenity u těchto nově vzniklých rozvojových států (především států Latinské Ameriky).<sup>346</sup>

Přestože Charta OSN (sjednaná v San Franciscu dne 26. 6. 1945<sup>347</sup>) uvedenou zásadu výslovně nezmiňuje, její zárodek lze spatřovat ve formulaci zásady svrchované rovnosti všech členů OSN<sup>348</sup>, v odhodlání podporovat sociální pokrok a zlepšovat životní úroveň ve větší svobodě,<sup>349</sup> jakož i v závazku podporovat zvyšování životní úrovně, plnou zaměstnanost a vytváření podmínek pro hospodářský pokrok a rozvoj.<sup>350</sup> Již v průběhu padesátých let minulého století bylo přijato - převážně z iniciativy rozvojových států - několik rezolucí Valného shromáždění OSN, jejichž snahou bylo zabezpečení kontroly rozvojových států nad svými přírodními zdroji.<sup>351</sup> Koncem padesátých a začátkem šedesátých let minulého století se formulace zásady trvalé svrchovanosti nad přírodními zdroji stala součástí dekolonizačního hnutí, které spočívalo v boji koloniálních národů a nesamosprávných území za politickou samostatnost. V této době se zejména projevil rozpor mezi formální (právní) rovností států a jejich faktickou hospodářskou nerovností. Dekolonizace sice přinesla pro rozvojové země politickou nezávislost, ale s ní nepřišla také očekávaná faktická, ekonomická nezávislost a prosperita. Naopak v některých částech světa se od té doby situace spíše zhoršila a propast mezi bohatými a chudými státy se zvětšila. Politická emancipace rozvojových států spolu s uvědoměním si své početní síly, kterou disponují v plenárních orgánech mezinárodních organizací, zejména Valném shromáždění OSN, vedla ke snahám využít práva k řešení problémů hospodářského rozvoje. S ohledem na to P. Šturma<sup>352</sup> tuto část mezinárodního ekonomického práva označuje jako mezinárodní právo rozvoje, které vychází z principů práva národů na sebeurčení a svrchované rovnosti.

Na počátku uvedených dekolonizačních snah stály rezoluce Valného shromáždění OSN 1314 (XIII) ze dne 12. 12. 1958 týkající se mezinárodního respektu k právu lidí a národů na sebeurčení a rezoluce Valného shromáždění OSN 1515 (XV) ze dne 15. 12. 1960 k deklaraci o poskytnutí nezávislosti koloniálním zemím a národům. Tato normotvorná činnost Valného shromáždění OSN (byť pouze povahy *soft law*) následně vyústila v přijetí rezoluce Valného

<sup>345</sup> Publikována pod č. 40/1968 Sb.

<sup>346</sup> HOBE, S. *Evolution of the Principle on Permanent Sovereignty over Natural Resources*. In: BUNGENBERG, M., HOBE, S. (Eds.) *Permanent Sovereignty over Natural Resources*. Cham, Heidelberg, New York, Dordrecht, London: Springer, 2015, s. 4 – 5.

<sup>347</sup> Publikována pod č. 30/1947 Sb., resp. č. 36/1999 Sb.

<sup>348</sup> Čl. 2 odst. 1 Charty OSN.

<sup>349</sup> Odstavec 4 preambule Charty OSN.

<sup>350</sup> Čl. 55 písm. a) Charty OSN.

<sup>351</sup> Např. rezoluce Valného shromáždění OSN 523 (VI) ze dne 12. 1. 1952 o integrovaném hospodářském rozvoji a obchodních dohodách nebo rezoluce Valného shromáždění OSN 626 (VII) ze dne 21. 12. 1952.

<sup>352</sup> ŠTURMA, P. *Vybrané dokumenty ke studiu mezinárodního ekonomického práva. S úvodní poznámkou a stručným komentářem*. Praha: Univerzita Karlova, Vydavatelství Karolinum, 1997, s. 324.

shromáždění OSN 1803 (XVII) ze dne 14. 12. 1962 o trvalé svrchovanosti nad přírodními zdroji<sup>353</sup>. Tato rezoluce byla přijata velkou většinou reprezentující všechny hlavní skupiny států a její obsah je dnes uznáván jako pravidlo obyčejového mezinárodního práva. Rezoluce stanoví podmínky uplatňování práva národů na trvalou svrchovanost nad svým přírodním bohatstvím a zdroji; to „musí být vykonáváno v zájmu národního rozvoje a blahobytu národa dotyčného státu.“ Valné shromáždění OSN v čl. 2 této rezoluce prohlásilo, že „výzkum, rozvoj a nakládání s těmito zdroji, jakož i dovoz zahraničního kapitálu nutného k těmto účelům by měly být v souladu s pravidly a podmínkami, jež státy a národy svobodně považují za nezbytné nebo žádoucí, pokud jde o povolení, omezení či zákaz takových činností.“ Rezoluce dále stanovila, že „nacionalizace, vyvlastnění nebo rekvizice musí být založeny na důvodech veřejného prospěchu, bezpečnosti nebo národního zájmu, jež jsou uznané za nadřazené čistě individuálním či soukromým zájmům jak domácím, tak zahraničním.“ Pro tyto případy rezoluce předpokládala odškodnění vlastníka, když stanovila, že „vlastník dostane přiměřenou náhradu v souladu s platnými pravidly ve státě, který přijímá tato opatření při výkonu své svrchovanosti, a to v souladu s mezinárodním právem.“ V neposlední řadě bylo v rezoluci Valného shromáždění OSN zakotveno, že „svobodný a prospěšný výkon svrchovanosti států a národů nad svými přírodními zdroji musí být podporován vzájemným respektováním států, založeném na jejich svrchované rovnosti.“

V roce 1966 byla zásada trvalé svrchovanosti nad přírodními zdroji znovu potvrzena rezolucí Valného shromáždění OSN 2158 (XXI) ze dne 25. 11. 1966<sup>354</sup> a téhož roku byla převzata oběma mezinárodními pakty o občanských a politických právech, jakož i o právech hospodářských, kulturních a sociálních.<sup>355</sup> Na základě čl. 1 odst. 2 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, jakož i čl. 1 odst. 2 Mezinárodního paktu o hospodářských, kulturních a sociálních právech, mohou všechny národy pro své vlastní cíle svobodně disponovat svým přírodním bohatstvím a zdroji bez újmy na jakýchkoli závazcích, vyplývajících z mezinárodní hospodářské spolupráce, založené na vzájemné výhodnosti a mezinárodním právu. V žádném případě nesmí být národ zbaven svých vlastních prostředků k životní existenci.

V roce 1974, tedy dva roky po přijetí Stockholmské deklarace o životním prostředí člověka, přijalo Valné shromáždění OSN další dvě rezoluce vztahující se k trvalé svrchovanosti nad přírodními zdroji. Na Deklaraci o vytvoření Nového mezinárodního ekonomického řádu (*Declaration on the Establishment of the New International Economic Order - NIEO*)<sup>356</sup> a Akční program jejího zavedení<sup>357</sup> navázala Charta hospodářských práv a povinností států (*Charter of Economic Rights and Duties of States*).<sup>358</sup> Tento dokument se vyznačuje propracovanou formulací jednotlivých článků a klade důraz na suverenitu států. Trvalá a úplná svrchovanost států nad přírodními zdroji je rozšířena na veškeré jejich bohatství a

<sup>353</sup> Res. VS OSN 1803 (XVII), 1962: Trvalá svrchovanost nad přírodními zdroji. Op. cit. 16, ŠTURMA, P., s. 325 - 327.

<sup>354</sup> Valné shromáždění OSN touto rezolucí znovu potvrdilo nezcizitelné právo všech zemí na výkon trvalé svrchovanosti nad jejich přírodními zdroji v zájmu jejich národního rozvoje, v souladu s duchem a zásadami Charty OSN a jak jsou uznány v rezoluci Valného shromáždění 1803/XVII.

<sup>355</sup> Oba lidskoprávní pakty byly podepsány dne 19. 12. 1966 v New Yorku. Pakt o občanských a politických právech vstoupil v platnost dne 23. 3. 1976 (publikován byl pod č. 120/1976 Sb.). Pakt o hospodářských, kulturních a sociálních právech vstoupil v platnost dne 3. 1. 1976 (publikován byl pod č. 120/1976 Sb.). Jejich text je dostupný mj. i v publikaci FAIX, M., BUREŠ, P., SVAČEK, O. *Rukověť ke studiu mezinárodního práva I: Dokumenty*. Praha: Leges, 2015, s. 210 – 229.

<sup>356</sup> Rezoluce Valného shromáždění OSN 3201 (S-VI) ze dne 1. 5. 1974.

<sup>357</sup> Rezoluce Valného shromáždění OSN 3202 (S-VI) ze dne 1. 5. 1974.

<sup>358</sup> Rezoluce Valného shromáždění OSN 3281 (XXIX) ze dne 12. 12. 1974.

hospodářskou činnost včetně jejich držby, užívání a nakládání s nimi. Výkon této svrchovanosti má být vykonáván státy svobodně. Za tím účelem má mít každý stát právo mj. znárodnit cizí majetek, vyvlastnit jej nebo převést vlastnictví k němu.<sup>359</sup> Při využívání přírodních zdrojů společných dvěma nebo více zemím musí každý stát spolupracovat na základě systému informací a předběžných konzultací, aby bylo zajištěno optimální využití takových zdrojů, aniž by to bylo na újmu legitimním zájmům jiných států.<sup>360</sup> Na rozdíl od rezoluce 1803 (XVII) z roku 1962 však byla Charta hospodářských práv a povinností států přijata pouze většinou států Jihu proti hlasům vyspělých států Severu. Z celkového pohledu tak nemá obyčejovou hodnotu a nepřesáhla úroveň programového *soft law*.<sup>361</sup>

Uvedené prameny mezinárodního práva pocházející z 60. a 70. tých let minulého století neformulovaly předmětnou zásadu jako právo států na ochranu přírodních zdrojů před jejich exploatací, ale spíše právě jako právo daných států na využívání těch přírodních zdrojů nacházejících se na jejich státním území, které mělo být vykonáváno „v zájmu národního rozvoje a blahobytu národa“. Aspekt ochrany přírodních zdrojů (před jejich nadměrnou exploatací) se dostal do popředí a byl formulován až následně v návaznosti na vytvoření konceptu (trvale) udržitelného rozvoje, přijetí Deklarace z Ria, jakož i navazujících mezinárodních smluv, které se týkají ochrany přírodních zdrojů. Klíč k řešení základního problému vztahu mezi hospodářským rozvojem a životním prostředím následně poskytla zpráva Světové komise pro životní prostředí a rozvoj ustanovená OSN a vedená norskou ministerskou předsedkyní Gro Harlem Brundtlandovou, jež vyšla v roce 1987 pod názvem Naše společná budoucnost. Autoři ukázali, že řešením není zastavení hospodářského růstu, nýbrž jeho usměrnění tak, aby se základna přírodních zdrojů neničila a potřeby současné generace se nenaplněly na úkor generací příštích. Takový vývoj byl nazván udržitelným rozvojem (*sustainable development*; v českém jazyce se používá jak termín „udržitelný“, tak „trvale udržitelný“ rozvoj).

Ještě před tím, již v roce 1972, se však o takovéto širší pojetí zásady trvalé svrchovanosti nad přírodními zdroji pokusila Stockholmská deklarace o životním prostředí člověka.<sup>362</sup> Ta obsahovala výčet celkem 26 zásad mezinárodní ochrany životního prostředí, z nichž zásada 21 uvádí, že „v souladu s Chartou OSN a se zásadami mezinárodního práva mají státy plné právo užívat své vlastní zdroje ve shodě s vlastní politikou péče o životní prostředí a zároveň jsou zodpovědné za to, aby činnosti, které spadají pod jejich jurisdikci nebo kontrolu, nepoškozovaly životní prostředí jiných států nebo území, která pod jejich státní jurisdikci nespádají.“ Takto formulovaný text zásady 21 ze Stockholmské deklarace byl o 20 let později převzat Deklarací z Ria (14. 6. 1992).<sup>363</sup> Ta tuto zásadu uvádí v čl. 2 ve stejném znění jako Stockholmská deklarace s doplněním slova „rozvoj“ za politiku v oblasti životního prostředí.

---

<sup>359</sup> Čl. 2 Charty hospodářských práv a povinností států.

<sup>360</sup> Čl. 3 Charty hospodářských práv a povinností států.

<sup>361</sup> Op. cit 16, ŠTURMA, P., s. 325.

<sup>362</sup> Stockholmská deklarace (*Declaration Of The United Nations Conference On The Human Environment* či *Stockholm Declaration*) byla přijata dne 16. 6. 1972 na Konferenci OSN o životním prostředí člověka (*United Nations Conference on the Human Environment*), která se konala ve švédském Stockholmu od 5. do 16. 6. 1972. Text deklarace je dostupný na <http://www.un-documents.net/unchedec.htm>.

<sup>363</sup> Přijata na Konferenci OSN o životním prostředí a rozvoji, která se konala v Rio de Janeiru ve dnech 3. až 14. 6. 1992. K této konferenci blíže srov. MOLDAN, B. (edit.). *Konference OSN o životním prostředí a rozvoji. Dokumenty a komentáře*. Praha: Management Press, 1993. Překlad textu této deklarace je dostupný též v publikacích ONDŘEJ, J., POTOČNÝ, M. *Obecné mezinárodní právo v dokumentech*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010 nebo FAIX, M., BUREŠ, P., SVAČEK, O. *Rukověť ke studiu mezinárodního práva 1: Dokumenty*. Praha: Leges, 2015.

Jak je z obou uvedených deklarácí OSN patrné, zásada trvalé svrchovanosti nad přírodními zdroji, tak jak byla formulována v rezoluci Valného shromáždění OSN 1803 (XVII) ze dne 14. 12. 1962, byla zasazena do širšího pojetí zásady svrchovanosti států a nepoškozování životního prostředí za hranicemi jejich jurisdikce. Byl do ní včleněn závazek bdělosti státu ve vztahu ke všem činnostem (nejen vlastním činnostem státu) na svém území tak, aby nedocházelo ke škodám na životním prostředí za hranicemi (mimo jurisdikci) tohoto státu. Takto širěji pojatá zásada svrchovanosti států a nepoškozování životního prostředí za hranicemi jejich jurisdikce nebyla zpočátku právně závazným textem, ale podle P. Šturmy<sup>364</sup> je dnes již uznávána jako pravidlo obyčejového mezinárodního práva. Tento názor P. Šturma opírá o následné mimosmluvní i smluvní dokumenty odrážející přesvědčení států o právní závaznosti (*opinio juris*), jakož i o opakované konstatování Mezinárodního soudního dvora. Ten zásadu svrchovanosti států a nepoškozování životního prostředí za hranicemi jejich jurisdikce výslovně označil za pravidlo obyčejového práva zásadní povahy v posudku ve věci *legality hrozby a použití jaderných zbraní*<sup>365</sup> nebo v rozsudku ve věci *Gabčíkovo-Nagymaros*<sup>366</sup>. Mezinárodní soudní dvůr se danou zásadou zabýval rovněž ve věci *ozbrojených činností na území Demokratické republiky Kongo*.<sup>367</sup>

Další fáze v evoluci zásady trvalé svrchovanosti nad přírodními zdroji lze spatřovat ve vzrůstající pozornosti mezinárodního společenství k právům domorodých národů<sup>368</sup>, ve využití uvedené zásady v ozbrojených konfliktech týkajících se přístupu k přírodním zdrojům a jejich využívání<sup>369</sup> a zejména v důrazu na koncept udržitelného využívání přírodních zdrojů.

<sup>364</sup> ŠTURMA, P. *Zásady mezinárodního práva životního prostředí*. In ŠTURMA, P., ONDŘEJ, J., ZÁSTĚROVÁ, J. *Problémy mezinárodněprávní ochrany životního prostředí*, Acta Universitatis Carolinae – Iuridica, č. 2 – 3, 2002, Univerzita Karlova v Praze, Nakladatelství Karolinum, 2003, s. 13.

<sup>365</sup> Advisory Opinion of 8 July 1996, ICJ Reports 1996, s. 241-242, § 29.

<sup>366</sup> Judgment of 25 September 1997 (Hungary/Slovakia), ICJ Reports 1997, § 53.

<sup>367</sup> Demokratická republika Kongo v daném sporu mj. namítala údajné zneužívání konžských přírodních zdrojů ze strany Ugandy. V tomto ohledu se Mezinárodní soudní dvůr domníval, že má důvěryhodné a přesvědčivé důkazy o tom, že se důstojníci a vojáci Ugandských lidových obranných sil (*Uganda Peoples' Defence Forces – UPDF*), včetně nejvyšších důstojníků, podíleli na rabování, drancování a využívání přírodních zdrojů Demokratické republiky Kongo a že vojenské orgány nepřijaly žádná opatření k ukončení těchto akcí. Uganda byla zodpovědná jak za chování UPDF jako celku, tak za vedení jednotlivých vojáků a důstojníků UPDF v Demokratické republice Kongo. A to i tehdy, když úředníci a vojáci UPDF jednali v rozporu s danými pokyny nebo překročili svou autoritu. Mezinárodní soudní dvůr naopak zjistil, že neměl k dispozici důvěryhodné důkazy, které by prokázaly, že vládní politika ze strany Ugandy směřovala k využívání přírodních zdrojů DRK nebo že byla provedena vojenská intervence Ugandy za účelem získání přístupu ke konžským přírodním zdrojům. Blíže srov. ICJ, *Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Uganda)*, Judgment of 19 December 2005, ICJ Reports 2005.

<sup>368</sup> Deklarace Valného shromáždění OSN o právech domorodých obyvatel (*United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*) přijatá dne 13. 9. 2007 v čl. 29 odst. 1 formuluje práva domorodých obyvatel k půdě, územím a zdrojům, které tradičně obývaly, užívaly či jinak získaly, přičemž tato práva zahrnují právo tuto půdu, území a zdroje vlastnit, užívat, rozvíjet a ovládat. Blíže srov. ŽÁKOVSKÁ, K. *Práva domorodých národů jako nástroj ochrany životního prostředí*. ŠTURMA, P., ŽÁKOVSKÁ, K. a kol. *Od zákazu diskriminace k ochraně kolektivních práv*. Studie z lidských práv, č. 6, Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2014, s. 88.

<sup>369</sup> Od roku 1945 na světě proběhlo cca 150 ozbrojených konfliktů, z toho 80 % v rozvojových zemích. V jejich pozadí stojí boj o přírodní zdroje (zejména nerostné suroviny, jako jsou ropa, zlato, coltan, diamanty, nebo dřevo). Příkladem uvedených konfliktů může být invaze Iráku do Kuvajtu (1990), konflikt mezi Demokratickou republikou Kongo a Ugandou (řešený před Mezinárodním soudním dvorem, op. cit 30), konflikty v Nigérii, Burundi, Libérii nebo Sierra Leone související s těžbou tzv. krvavých diamantů nebo aktuální spor mezi Kurdskou autonomní vládou a Iráckou vládou o ropná pole u Kirkúku. K této problematice blíže srov. např. BANNON, I. COLLIER, P. *Natural Resources and Violent Conflict. Options and Actions*. The World Bank, Washington, D.C., 2003. Souvisejícím problémem je drancování přírodních zdrojů a nelegální obchod s nimi, který se stává zdrojem financování terorismu. K tomu blíže srov. HÁJÍČKOVÁ, K. *Ilegální obchod se zlatem jako zdroj financování terorismu a konfliktů*. ŠTURMA, P. (ed.) *Odpověď mezinárodního práva na mezinárodní*

Koncept udržitelného rozvoje byl v souvislosti s trvalou svrchovaností nad přírodními zdroji potvrzen i v dalších mezinárodních dokumentech přijatých na různých konferencích konaných v rámci OSN. Jednalo se např. o Světový summit o udržitelném rozvoji (Johannesburg, 2002), Summit tisíciletí (New York, 2000), Summit k Rozvojovým cílům tisíciletí (New York, 2010) nebo Konferenci OSN o udržitelném rozvoji (Rio+20, 2012). Na summitu OSN k udržitelnému rozvoji světa (New York, 2015) byl přijata rezoluce nazvaná „Přeměna našeho světa: agenda udržitelného rozvoje 2030“ (*Transforming our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*),<sup>370</sup> která formuluje tzv. cíle udržitelného rozvoje (SDGs). Program vyzývá k akci všechny země – chudé i bohaté. Vychází z toho, že odstranění chudoby musí jít ruku v ruce s ekonomickým růstem a sociálním programem zaměřeným zejména na vzdělávání, zdraví, sociální ochranu a pracovní příležitosti. V úvahu musí být brána i změna klimatu a ochrana životního prostředí. Program udržitelného rozvoje zahrnuje i otázky nerovnosti, infrastruktury, energií, spotřeby, biodiverzity, oceánů a industrializace. Mezi cíle, které se týkají naplňování zásady trvalé svrchovanosti nad přírodními zdroji, patří mj. zajistit udržitelné hospodaření s vodními zdroji (cíl 6), chránit a udržitelně využívat oceány, moře a mořské zdroje pro zajištění udržitelného rozvoje (cíl 14) nebo chránit, obnovovat a podporovat udržitelné využívání suchozemských ekosystémů, udržitelně hospodařit s lesy, potírat rozšiřování pouští, zastavit a následně zvrátit degradaci půdy a zastavit úbytek biodiverzity (cíl 15).

### **Postoj EU a jejího práva**

Tehdejší Evropské hospodářské společenství (EHS), které vzniklo ke dni 1. 1. 1958, nemělo mezinárodněprávní subjektivitu, takže se ani v rámci Valného shromáždění OSN nepodílelo na přijímání výše uvedených rezolucí či deklarácí. Tyto nezávazné mezinárodněprávní dokumenty (*soft law*) byly přijímány pouze jednotlivými členskými státy OSN (vč. jednotlivých členských států tehdejšího EHS).

Evropská unie jako celek je nepochybně i z hlediska mezinárodního práva povinna prosazovat ochranu přírodních zdrojů v členských státech EU. Mezi prioritní cíle unijní politiky ochrany životního prostředí patří ochrana, zachovávání a rozvíjení přírodního bohatství EU, jakož i snaha změnit EU v zelené a konkurenceschopné nízkouhlíkové hospodářství účinně využívající přírodní zdroje.<sup>371</sup> EU se mj. úzce podílí na mezinárodním úsilí o řešení otázky využívání konfliktních minerálů a jednoznačně podporuje pokyny OECD pro náležitou péči odpovědných dodavatelských řetězců minerálů z oblastí postižených konflikty z vysoce rizikových oblastí.<sup>372</sup> Především je však Evropská unie v současnosti smluvní stranou celé řady mezinárodních smluv (*hard law*), které se týkají ochrany některých přírodních zdrojů, které jsou založeny na zásadě trvalé svrchovanosti nad přírodními zdroji. V této souvislosti je však třeba dodat, že v rámci mezinárodního práva nebyla dosud přijata nějaká univerzální, komplexní mezinárodní smlouva, která by se vztahovala na využívání a ochranu veškerých přírodních zdrojů, které se nacházejí na území jednotlivých států světa. Stejně tak v rámci mezinárodního společenství nedošlo k přijetí mezinárodních smluv, které by komplexně

---

zločiny. Studie z mezinárodního práva, č. 6, Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2014, s. 195 – 212.

<sup>370</sup> Rezoluce Valného shromáždění OSN (A/RES/70/1) ze dne 25. 9. 2015.

<sup>371</sup> Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1386/2013/EU ze dne 20. listopadu 2013 o všeobecném akčním programu Unie pro životní prostředí na období do roku 2020 „Spokojený život v mezích naší planety“.

<sup>372</sup> OECD Due Diligance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas.



regulovaly využívání některých dílčích přírodních zdrojů (např. nerostných zdrojů<sup>373</sup> nebo lesů<sup>374</sup>).

Příkladem mezinárodních smluv, které jsou výslovně založeny na zásadě trvalé svrchovanosti nad přírodními zdroji, a jejichž smluvní stranou je i EU<sup>375</sup>, jsou např. Úmluva OSN o biologické rozmanitosti (Rio de Janeiro, 1992),<sup>376</sup> Úmluva OSN o boji proti desertifikaci v zemích postižených velkým suchem a/nebo desertifikací, zejména v Africe (Paříž, 1994)<sup>377</sup> nebo Mezinárodní dohoda o tropickém dřevě (Ženeva, 2006).<sup>378</sup> V preambuli Úmluvy o biologické rozmanitosti její smluvní strany znovu potvrdily, že státy mají suverénní právo na své biologické zdroje, jakož i to, že státy jsou zodpovědné za ochranu své biodiverzity a za využívání svých biologických zdrojů trvale udržitelným způsobem. Podmínky trvale udržitelného využívání složek biologické rozmanitosti jsou pak konkrétně stanoveny v čl. 10 této úmluvy. Každá smluvní strana Úmluvy o biologické rozmanitosti se zavázala (avšak s výhradou možnosti a vhodnosti) mj. začleňovat zájmy ochrany a trvale udržitelného využívání biologických zdrojů do rozhodovacích procesů na národní úrovni, přijmout opatření vztahující se k využívání biologických zdrojů, která by omezila nepříznivé dopady na biodiverzitu na nejmenší možnou míru nebo by umožnila se jim vyhnout, nebo chránit a stimulovat vžitě způsoby využívání biologických zdrojů v souladu s tradičními kulturními postupy, které jsou slučitelné s požadavky jejich ochrany nebo trvalého využívání. Evropská unie se zavázala plnit mezinárodní cíle v oblasti biologické rozmanitosti do roku 2020 dohodnuté v rámci Úmluvy o biologické rozmanitosti.<sup>379</sup> Vyžaduje to přijetí opatření na úrovni EU (např. v rámci směrnice o ptácích a stanovištích), ale i na celosvětové úrovni, neboť EU plynou z celosvětové biologické rozmanitosti významné zisky a EU je zároveň odpovědná za část úbytku a degradace, k nimž dochází mimo její hranice, zejména vzhledem k jejím neudržitelným vzorcům spotřeby.

Na celosvětové úrovni též EU zaujímá čelní místo v boji proti odlesňování a znehodnocování lesů. Podporuje udržitelné obhospodařování lesů jako způsob ochrany biologické rozmanitosti, boje proti desertifikaci a reakce na změnu klimatu, které zároveň zajistí, aby lesní ekosystémy poskytovaly produkty a služby. Tímto způsobem přispívá k trvale udržitelnému rozvoji a k odstranění chudoby. Snižování emisí z odlesňování a znehodnocování lesů v rozvojových zemích (REDD+), prosazování práva, správa a obchod v oblasti lesnictví (FLEGT)<sup>380</sup> a nařízení EU o dřevě<sup>381</sup>, mají tytéž cíle.

## Závěrem

---

<sup>373</sup> Blíže srov. BASTIDA, E., WÄLDE, T., WARDEN-FERNÁNDEZ J. (eds.) *International and Comparative Mineral Law and Policy. Trends and Prospects*. The Hague: Kluwer Law International, 2005.

<sup>374</sup> Blíže srov. EIKERMANN, A. *Forests in International Law. Is There Really a Need for an International Forest Convention?* Springer: Cham, Heidelberg, New York, Dordrecht London, 2015.

<sup>375</sup> Úmluva o biologické rozmanitosti byla v rámci tehdejších Evropských společenství ratifikována dne 21. 12. 1993.

<sup>376</sup> Text úmluvy byl vyhlášen ve Sbírce mezinárodních smluv pod č. 53/2002 Sb. m. s.

<sup>377</sup> Text úmluvy byl vyhlášen ve Sbírce zákonů pod č. 134/1999 Sb.

<sup>378</sup> Sdělení Ministerstva zahraničních věcí o sjednání Mezinárodní dohody o tropickém dřevě z roku 2006 bylo publikováno ve Sbírce mezinárodních smluv pod č. 89/2012 Sb. m. s.

<sup>379</sup> Strategie EU v oblasti biologické rozmanitosti do roku 2020. Sdělení Komise, KOM (2011) 244 ze dne 3. 5. 2011.

<sup>380</sup> Nařízení Rady (ES) č. 2173/2005 o zavedení režimu licencí FLEGT pro dovoz dřeva do Evropských společenství.

<sup>381</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 995/2010, kterým se stanoví povinnosti hospodářských subjektů uvádějících na trh dřevo a dřevařské výrobky.

Na základě výše uvedeného rozboru je zřetelně viditelný posun ve vnímání zásady trvalé svrchovanosti nad přírodními zdroji. Původně byl důraz kladen na to, aby přírodní zdroje byly využity v zájmu národního hospodářského rozvoje a blahobytu lidu příslušného státu. K tomu bylo státům přiznáno právo regulovat vstup zahraničního kapitálu, podílet se na výnosech, jakož i přistoupit k vyvlastnění či znárodnění zahraničních společností (těžících a zpracovávajících přírodní zdroje, zejména nerostné suroviny) ve veřejném zájmu. Teprve následně, v návaznosti na světové summity OSN o životním prostředí v roce 1972 a 1992, se do uvedené zásady začaly promítat environmentální aspekty týkající se ochrany přírodních zdrojů a jejich udržitelného využívání. Jednalo se zejména o omezení práva užívat své vlastní zdroje ve shodě s vlastní politikou péče o životní prostředí, jakož i o doplnění konceptu trvalé udržitelnosti. Problematika ochrany a využívání přírodních zdrojů rovněž vyžaduje řešení problémů u zdroje, mimo jiné lepším začleněním cílů z oblasti životního prostředí do vytváření a provádění jiných rozvojových politik, čímž se zajistí soudržnost a kombinovaný vzájemný přínos těchto politik.

Využívání přírodních zdrojů, a z nich zejména odvětví těžby nerostných surovin, má potenciál výrazně přispívat k hospodářskému rozvoji na celém světě. Vymezení zásady trvalé svrchovanosti nad přírodními zdroji a její implementace v jednotlivých státech však samo o sobě nemůže zabránit problémům souvisejícím s nelegálním obchodováním s přírodními zdroji, ozbrojeným konfliktům, porušování lidských práv a páchání těžkých zločinů na civilních obyvatelích (znásilňování, genocida, dětští vojáci). V tomto ohledu se jako nezbytné jeví usilovat o vytvoření integrovaného přístupu mezinárodního společenství k podpoře zodpovědného získávání přírodních zdrojů z oblastí postižených konflikty a vysoce rizikových oblastí.

Dlouhodobé řešení (a to nejen v rámci EU) související s uplatňováním zásady trvalé svrchovanosti nad přírodními zdroji by mělo spočívat ve vytvoření inovační a cyklické (oběhové) ekonomiky, v níž se ničím neplýtvá, dochází k opětovnému využívání odpadů a přírodní zdroje jsou spravovány udržitelným a šetrným způsobem. Do budoucna by měl být rovněž oddělen růst s nízkými emisemi uhlíku od využívání přírodních zdrojů, což by mělo vést k zabezpečené a udržitelné globální společnosti.

## Literatura:

- BASTIDA, E., WÄLDE, T., WARDEN-FERNÁNDEZ J. (eds.) *International and Comparative Mineral Law and Policy. Trends and Prospects*. The Hague: Kluwer Law International, 2005.
- BEYERLIN, U., MARAUHN, T. *International Environmental Law*. Hart Publishing, Oxford, 2011.
- BIRNIE, P., BOYLE, A. *International Law and the Environment*, Second Edition. Oxford University Press, New York 2002.
- BRUNDLANDOVÁ, G. H. a kol. *Naše společná budoucnost*. Praha: Academia, 1991.
- BUNGENBERG, M., HOBE, S. (Eds.) *Permanent Sovereignty over Natural Resources*. Cham, Heidelberg, New York, Dordrecht, London: Springer, 2015.
- DAMOHORSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010.
- EIKERMANN, A. *Forests in International Law. Is There Really a Need for an International Forest Convention?* Springer: Cham, Heidelberg, New York, Dordrecht London, 2015.

- FAIX, M., BUREŠ, P., SVAČEK, O. *Rukověť ke studiu mezinárodního práva 1: Dokumenty*. Praha: Leges, 2015.
- HÁJČKOVÁ, K. *Ilegální obchod se zlatem jako zdroj financování terorismu a konfliktů*. In: ŠTURMA, P. (ed.) *Odpověď mezinárodního práva na mezinárodní zločiny*. Studie z mezinárodního práva, č. 6, Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2014, s. 195 – 212.
- MOLDAN, B. (edit.). *Konference OSN o životním prostředí a rozvoji. Dokumenty a komentáře*. Praha: Management Press, 1993.
- MOLDAN, B. K otázce souladu ochrany životního prostředí a hospodářského růstu. *Sociologický časopis*. 1996, roč. 32, č. 3, s. 261 – 277.
- MOLDAN, B., HÁK, T., KOLÁŘOVÁ, H. (eds.), *Kudržitelnému rozvoji České republiky: vytváření podmínek. Svazek 2 – Teoretická východiska, souvislosti, instituce*. Praha: Univerzita Karlova, Centrum pro otázky životního prostředí, 2002.
- NOVÁČEK, P. *Udržitelný rozvoj*. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, 2010.
- ONDŘEJ, J., POTOČNÝ, M. *Obecné mezinárodní právo v dokumentech*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010.
- ONDŘEJ, J. *Právní režimy mořských oblastí. Srovnání s kosmem a Antarktidou*. 1. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017.
- SANDS, P. *Principles of International Environmental Law I*, Manchester University Press, Manchester and Ney York, 1994.
- ŠTURMA, P. *Vybrané dokumenty ke studiu mezinárodního ekonomického práva. Súvodní poznámkou a stručným komentářem*. Praha: Univerzita Karlova, Vydavatelství Karolinum, 1997.
- ŠTURMA, P. Zásady mezinárodního práva životního prostředí. In ŠTURMA, P., ONDŘEJ, J., ZÁSTĚROVÁ, J. *Problémy mezinárodněprávní ochrany životního prostředí, Acta Universitatis Carolinae – Iuridica*, č. 2 – 3, 2002, Univerzita Karlova v Praze, Nakladatelství Karolinum, 2003, s. 9 - 25.
- ŠTURMA, P., DAMOHORSKÝ, M., ONDŘEJ, J., ZÁSTĚROVÁ, J., SMOLEK, M. *Mezinárodní právo životního prostředí, I. část (obecná)*. Nakladatelství Eva Rozkotová – IFEC, Beroun, 2004.
- ŠTURMA, P., BALAŠ, V. *Mezinárodní ekonomické právo*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013.
- VÍCHA, O. *Antarktické právo. Mezinárodněprávní a vnitrostátní aspekty ochrany životního prostředí Antarktidy. České právo životního prostředí*, roč. 3, č. 3/2003 (9), s. 3 – 282.
- VÍCHA, O. *Horní zákon. Zákon o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017.
- ŽÁKOVSKÁ, K. *Práva domorodých národů jako nástroj ochrany životního prostředí*. In: ŠTURMA, P., ŽÁKOVSKÁ, K. a kol. *Od zákazu diskriminace k ochraně kolektivních práv*. Studie z lidských práv, č. 6, Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2014, s. 69 – 93.

#### **Kontaktní údaje na autora:**

JUDr. Ondřej Vícha, Ph. D.  
 Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci  
 Tř. 17. listopadu 8, 771 11 Olomouc  
 Česká republika  
[ondrej.vicha@upol.cz](mailto:ondrej.vicha@upol.cz)

# VEREJNÝ ZÁUJEM A JEHO OBSAH PRI PRÁVNEJ OCHRANE PÔDY

prof. JUDr. Marián Vrabko, CSc.  
Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

JUDr. Ingrida Papáčová  
Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

## **Abstrakt:**

Jedno z dôležitých východísk pri ochrane pôdy predstavuje verejný záujem. Ako právne pohyblivý pojem nachádza rôzne uplatnenie v jednotlivých oblastiach verejnej správy. V prípade ochrany pôdy rozoznávame dva pohľady na definovanie verejného záujmu. Na jednej strane ho môžeme vymedziť ako verejný záujem na ochrane pôdy ako prírodného útvaru, na druhej strane predstavuje inú hodnotu, ktorá je predmetom jeho ochrany. Cieľom príspevku je poukázať na to, v ktorých prípadoch je dôležitejší verejný záujem na ochranu pôdy, a v ktorých prípadoch musí ustúpiť inému verejnému záujmu.

## **Abstract:**

One of the important sources of soil protection is public interest. As a legally mobile concept, there are different uses in individual areas of public administration. In the case of soil protection, we recognize two perspectives on defining the public interest. On the one hand, it can be defined as a public interest in protecting the soil as a natural entity, on the other hand, it represents another value which is the subject of its protection. The purpose of the article is to point out where the public interest in soil protection is of major importance and in which cases it must withstand any other public interest.

## **Kľúčové slová:**

legislatíva, ochrana pôdy, právna ochrana pôdy, verejný záujem,

## **Key words:**

legislative, protection of the land, the legal protection of the land, the legitimate interest

## **Úvod**

V ostatnom čase sa pojem verejný záujem stáva veľmi frekventovaným a aktuálnym najmä pri výkone verejnej správy.

Verejnú správu charakterizuje jednak štruktúra orgánov, ktorá ju vykonáva, ale aj formy činností, ktoré sú výsledkom činnosti týchto orgánov.

V úsilí zabezpečiť funkčnú, zmysluplnú a v reálnom čase konajúcu verejnú správu sa stále viac uvažuje o činnosti verejnej správy ako o službe v prospech verejnosti a nie ako o vrchnostenskej verejnej správe.

Ak verejná správa má naozaj takto fungovať, musí spĺňať niekoľko kritérií a funkcií, ktoré vyplývajú z našej Ústavy, medzinárodných dohôd a platných právnych predpisov. V plnom rozsahu to platí aj pri výkone verejnej správy pri právnej ochrane pôdy.

Vo všetkých spomínaných normatívnych aktoch má funkčná verejná správa pri ochrane pôdy plniť množstvo úloh, ktorých podstatná časť sa odvíja alebo je spojená s pojmom verejný záujem. Máme na mysli najmä tie prípady, keď by došlo k prevodu či prechodu vlastníckych

vzťahov k pôde za účelom, ktorý je predmetom právnej regulácie v danom zákone bez ohľadu na to, či už pôjde o zmenu vlastníckych vzťahov podľa súkromného alebo verejného práva. Z doterajších výskumov je zrejmé, že pojem verejný záujem je viacdimenzionálny a má niekoľko aspektov. My sa ďalej budeme venovať len právnym aspektom a v súlade s názvom príspevku by sme sa chceli osobitne venovať právnym aspektom obsahu tohto pojmu pri ochrane pôdy.

Pojem verejný záujem je kategória verejného práva, ktorej obsah má nejasné kontúry, navyše nie je právne ustálený, ide teda o právne pohyblivý pojem resp. jeho obsah je právne pohyblivý. Niekedy sa uvádza, že ide o pojem právne neurčitý.

Nazdávame sa, že obsah takto charakterizovaného pojmu priliehavejšie vyjadruje označenie právne pohyblivý ako právne neurčitý. Právo určilo jeho miesto v systéme verejnej správy, predpoklady využitia v štruktúre práva, jeho hranice a v niektorých prípadoch určite aj postup vymedzenia jeho obsahu, ale len od prípadu ku prípadu a vždy v osobitnej právnej úprave, teda ad hoc. Ide o slovné vyjadrenie, ktoré nie je bližšie špecifikované. Právny predpis zvyčajne určuje podmienky realizácii práva na určitú skupinu prípadov rovnakého druhu a neurčitého počtu, prípadne i aplikáciu práva na konkrétny prípad.

V dôsledku uvedených skutočností sa verejný záujem musí posudzovať vždy individuálne podľa konkrétnej právnej úpravy a pre každý prípad samostatne. Preto aj judikatúra Ústavného súdu či Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, sa vždy musí posudzovať a využívať s výhradou či nový prípad je obsahovo, časovo alebo vecne identickým s už vyriešeným v judikáte.

Pohyblivosť obsahu pojmu súvisí s častými zmenami vo verejnej správe a najmä vo verejnom práve, ktoré častokrát podlieha dynamickým zmenám.

Nie je žiadne tajomstvo, že právna regulácia činnosti verejnej správy je pomerne roztrieštená a často sa mení, v dôsledku čoho sa môže zmeniť aj obsah pojmu verejný záujem.

Vo všeobecnosti môžeme konštatovať, že je potrebné odlišiť verejný záujem od súkromného záujmu. Podobne bude nevyhnutné odlišovať všeobecný záujem od verejného záujmu.

V niektorých prípadoch pôjde o vyvažovanie a porovnávanie niekoľkých verejných záujmov (v našich podmienkach to určite bude ochrana prírody versus využitie poľnohospodárskej pôdy, alebo ochrana pôdy versus využitie lesa pre ťažbu dreva).

Pri strete obsahu viacerých verejných záujmov bude možné obsah jedného záujmu nadradiť nad iné či už súkromné alebo verejné (napr. vyvlastniť aj verejnú pôdu napríklad majetok obce alebo samosprávneho kraja).

Obsah pojmu nie je v normatívnej podobe upravený a preto sa musí formovať a upresňovať v konaní, ktoré bude predstavovať zvyčajne aplikáciu práva na konkrétne prípady, ktoré budú vychádzať zo všeobecnej normatívnej podoby.

Nielen verejná správa sa musí venovať obsahu pojmu verejný záujem, ale aj správne súdy pri preskúvaní individuálnych správnych aktov ako aj normatívnych správnych aktov budú preskúmať aj obsah pojmu verejný záujem na rozdiel od správneho uváženia kde preskúmajú len to, či obsah správneho uváženia neprekročil hranice práva či limity správneho uváženia.

Samozrejme toto sa nebude dotýkať správneho trestania, kde správne súdy majú pri ukladaní trestov aj moderačné oprávnenie.

## **Ochrana pôdy**

Stretli sme sa aj s názorom, že patrí k ťažko obnoviteľným zdrojom, lebo sa obnovujú rýchlosťou 1 cm za 100 rokov.

Pôda svojím charakterom patrí k neobnoviteľným prírodným zdrojom, ktorý vzniká na zemskom povrchu ako výsledok pôsobenia viacerých faktorov, medzi ktoré neodmysliteľne

patrí nielen klimatické podnebie a pôsobenie organizmov, reliéfu a zloženie hornín, ale aj samotný človek. Z uvedených dôvodov je práve jej ochrana predmetom mnohých odborných diskusií nielen na národnej, ale aj na nadnárodnej úrovni. Z uvedených dôvodov práve štát plní hlavnú úlohu pri jej ochrane.

V Slovenskej republike došlo k výrazným zmenám práve pri právnej ochrane pôdy v nadväznosti nielen na jej zachovanie, ale aj s ohľadom na jej ochranu v rozsahu verejného záujmu.

V čl. 4 Ústavy Slovenskej republiky je zakotvená právna ochrana nerastného bohatstva, jaskýň, podzemných vôd, prírodných liečivých zdrojov a vodných tokov, ktoré sú vlastníctvom štátu. Takýmto inštitútom dokáže štát ochrániť nielen udržanie vlastníckeho práva (napr. pred predajom), ale dokáže zároveň zabezpečiť ich ochranu a dostatok pre potreby spoločnosti. Novelou Ústavy, ktorá je účinná od 01.07.2017 došlo k podporení ochrany pôdy s ohľadom na možnosť obmedzenia vlastníckeho práva v nadväznosti na čl. 4, a to tak, že k výlučnému vlastníctvu štátu okrem prírodných zdrojov môže byť pridaný ďalší nevyhnutný majetok slúžiaci na zachovanie potrieb spoločnosti, potravinovej bezpečnosti, rozvoju národného hospodárstva a verejného záujmu súvisiaci s obmedzením základného práva garantovaného Ústavou – vlastníť majetok. Je však nutné dodať, že takýto zásah je možný len v rozsahu nevyhnutnom, pričom musí byť vykonané práve vo verejnom záujme, a takéto vyvlastnenie alebo nútené obmedzenie vlastníckeho práva môže byť vykonané len na základe zákona a za primeranú náhradu. Takéto obmedzenie nie je len prejavom svojvôle štátu, ale podlieha aj kontrolnej činnosti vykonávanej Najvyšším kontrolným úradom v rozsahu jeho kompetencií.<sup>382</sup>

V príspevku sa budeme ďalej venovať jednotlivým ustanoveniam, kedy dochádza k aplikovaniu pojmu verejného záujmu a jeho obsahu pri právnej ochrane pôdy.

## **Slovenský Pozemkový Fond**

Jednou z problematík okrem samotného vlastníctva pôdy štátom vo verejnom záujme je aj nakladanie s ňou. Takéto oprávnenie prislúcha Slovenskému pozemkovému fondu (ďalej len „Fond“).

Fond figuruje ako nezávislý orgán, ktorý je podľa zákona č. 180/1995 Z. z. o niektorých opatreniach na usporiadanie vlastníctva k pozemkom a podľa osobitných predpisov oprávnení na nakladanie s nimi, t. z. je oprávnení na nakladanie s pozemkami, ktoré tvorili verejný majetok, ako aj s na nakladanie s pozemkami vo vlastníctve štátu.

Fond „je právnická osoba, koná vo verejnom záujme. Je to neštátna a nezisková organizácia zriadená zákonom č. 330/1991 Zb. o pozemkových úpravách, usporiadaní pozemkového vlastníctva, obvodných pozemkových úradoch, pozemkovom fonde a pozemkových spoločenstvách v znení neskorších predpisov. Činnosť fondu riadi generálny riaditeľ, pričom právne akty predmetom, ktorých je odplatný, alebo bezodplatný prevod, alebo prenájom nehnuteľností v správe fondu podpisujú generálny riaditeľ a námestník generálneho riaditeľa spoločne. Činnosť a hospodárenie pozemkového fondu kontroluje 11-členná rada, ktorá okrem ostatných činností prerokúva uvedené právne akty a predkladá k nim štatutárom fondu odporúčajúce, alebo neodporúčajúce stanovisko.“<sup>383</sup>

Fond v rámci svojej činnosti zabezpečuje:

- spravovanie poľnohospodárskych nehnuteľností vo vlastníctve štátu,
- spravovanie lesných nehnuteľností vo vlastníctve štátu,
- nakladanie s pozemkami nezistených vlastníkov,

<sup>382</sup> Bližšie pozri: čl. 60 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky v platnom znení

<sup>383</sup> <http://www.pozfond.sk/sk/pozemkovy-fond> [dostupné na internete: 02.01.2018]

- prevod vlastníckeho práva z vlastníctva štátu do vlastníctva oprávnených osôb - náhradné nehnuteľnosti (v prípade, že pôvodnému vlastníkovi nemožno vydať odňaté vlastníctvo),
- prevod vlastníctva pozemkov vo vlastníctve štátu do vlastníctva fyzických alebo právnických osôb alebo prevod správy pozemkov na právnické osoby – jedná sa o pozemky, ktoré sú rozhodnutím orgánu štátnej správy určené na výstavbu či ťažbu,
- prenájom spravovaných nehnuteľností vo vlastníctve štátu a pozemky nezistených vlastníkov,
- nadobúdanie nových pozemkov do vlastníctva štátu,
- zámenu medzi pozemkami vo vlastníctve štátu a pozemkami vo vlastníctve iných vlastníkov- za účelom usporiadania pozemkového vlastníctva,
- prenajímať spravované podiely spoločnej nehnuteľnosti vo vlastníctve štátu a neznámych vlastníkov pozemkovým spoločenstvám,
- v konaní o obnove evidencie niektorých pozemkov a právnych vzťahov (konanie o REOP – Register obnovenej evidencie pozemkov) má postavenie účastníka konania,
- usporiadanie pozemkového vlastníctva (jedná sa o registre a projekty pozemkových úprav).

Fondu v súlade s jeho hlavnými úlohami vyplývajú aj jednotlivé práva a povinnosti.

### Úprava verejného záujmu v právnom poriadku Slovenskej republiky pri ochrane pôdy

„Pôda je bezpochyby prírodným bohatstvom štátu, dôležitou komoditou strategického významu, nenahraditeľnou zložkou životného prostredia a všetkých živých ekosystémov a limitujúcim činiteľom trvalo udržateľného rozvoja regiónov a celej spoločnosti. Na jej ochrane (regulácií nadobúdania vlastníckeho práva) je nepochybne daný verejný záujem. Pôdu ako jedinečný a neobnoviteľný prírodný zdroj, ako osobitný výrobný prostriedok potrebný na zabezpečenie potravinovej bezpečnosti štátu, ktorú je možné v širšom kontexte chápať ako súčasť zvrchovanosti štátu, je nevyhnutné ústavnoprávne chrániť.“<sup>384</sup>

Verejný záujem pri ochrane pôdy predstavuje pomerne širokú problematiku, ktorá je obsiahnutá vo veľkom množstve právnych predpisov. Jedná sa teda o nezjednotený problém, ktorý je riešený v rámci právneho poriadku Slovenskej republiky čiastkovo, a to v kontexte jednotlivých zákonov.

Medzi základné právne predpisy pojednávajúce o verejnom záujme pri právnej ochrane pôdy radíme:

- a) Osobitné postavenie, ako sme už spomínali má zákon č. 460/1990 Zb. Ústava Slovenskej republiky (ďalej len „Ústava“), Ústava ako základný zákon obsahuje aj zmienku o verejnom záujme a právnej ochrane pôdy. Jedná sa konkrétne o čl. 20, kde sa pojednáva o možnosti odňatia majetku (okrem majetku uvedeného v čl. 4 Ústavy<sup>385</sup>), a to vo verejnom záujme. Zákon preto môže ustanoviť, ktorý každý ďalší majetok možno v prospech verejného záujmu odňať. Jedná sa o majetok, ktorý je svojim charakterom nevyhnutný na:
  - zabezpečenie potrieb spoločnosti,
  - zabezpečenie potravinovej bezpečnosti štátu,
  - zabezpečenie rozvoja národného hospodárstva,

<sup>384</sup> Dôvodová správa k Programovému vyhláseniu vlády Slovenskej republiky 2016-2020

<sup>385</sup> V čl. 4 Ústavy sa uvádza nasledovné: „Nerastné bohatstvo, jaskyne, podzemné vody, prírodné liečivé zdroje a vodné toky sú vo vlastníctve Slovenskej republiky. Slovenská republika chráni a zveľaďuje toto bohatstvo, šetrne a efektívne využíva nerastné bohatstvo a prírodné dedičstvo v prospech svojich občanov a nasledujúcich generácií.“

- zabezpečene verejného záujmu.<sup>386</sup>

Zároveň na uvedené nadväzuje aj čl. 20 ods. 4, kde sa uvádza: „Vyvlastnenie alebo nútené obmedzenie vlastníckeho práva je možné iba v nevyhnutnej miere a vo verejnom záujme, a to na základe zákona a za primeranú náhradu.“<sup>387</sup>

Z uvedeného vyplýva, že Ústava ráta s tým, že môže dôjsť aj k vyvlastneniu pôdy alebo k obmedzeniu vlastníckeho práva k pôde. To však nemožno vykonať neobmedzene, ale len za vopred stanovených podmienok, ktorými sú práve odňatie, či obmedzenie vlastníckeho práva len v nevyhnutnom rozsahu, pričom nosným prvkom pri takomto kroku musí byť výkon odňatia, či obmedzenia výlučne vo verejnom záujme.

- b) zákon č. 282/2015 Z. z. o vyvlastňovaní pozemkov a stavieb a o nútenom obmedzení vlastníckeho práva k nim a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej ako „Zákon o vyvlastnení“),

Zákon o vyvlastnení je zákonom, ktorý vznikol ako samostatný zákon upravujúci pomery a možnosti vyvlastnenia súkromného vlastníctva. Upravuje možnosti odňatia, či obmedzenia vlastníckeho práva k pozemkom a stavbám za podmienok<sup>388</sup> nevyhnutnej miery a verejného záujmu.

Na to, aby mohlo dôjsť k vyvlastneniu je nutné podanie písomného návrhu na uzavretie dohody s dostatočným odôvodnením verejného záujmu na zabezpečenie účelu a rozsahu vyvlastnenia.

Následne sa v danej veci vydá rozhodnutie, ktoré bude už priamo obsahovať účel vyvlastnenia, ktorým zanikajú existujúce právne vzťahy (napr. Záložné právo, vecné bremeno, predkupné právo a iné). Výnimka však bude v prípade, že bude existovať verejný záujem, ktorý by si takého zaťaženie vyžadoval.

- c) zákon č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších právnych predpisov (ďalej ako „Stavebný zákon“),

Stavebný zákon upravuje problematiku ochrany pôdy a verejného záujmu s ohľadom na viacero problematík.

Ako prvou je ochrana chránenej časti krajiny, v ktorej hraniciach sa zakazujú alebo obmedzujú určité činnosti, ktorých vykonaním by došlo k porušeniu ochrany verejného záujmu.<sup>389</sup>

Verejný záujem pri právnej ochrane pôdy možno nájsť taktiež v § 45 ods. 1 písm. a) – c). Tu sa uvádzajú konkrétne vybrané činnosti, ktorých výsledok má práve vplyv na ochranu verejného záujmu (v rozsahu činností vo výstavbe). Patrí tu projektová dokumentácia, vedenie uskutočňovania stavieb a vybrané geodetické a kartografické činnosti. To znamená, že do tejto činnosti možno zahrnúť vypracovávanie územných plánov a územnoplánovacej dokumentácie, podklady potrebné pre vydanie územného rozhodnutia, vypracovanie projektov stavieb, organizovanie, riadenie a koordinovanie stavebných prác a činností na stavenisku a podobne.

Takáto činnosť má vplyv na zástavbu voľných pozemkov, ktorých využitie na takéto účely môže viesť k znehodnoteniu pôdy.

Rozhodnutie o využití pôdy na takéto účely má vplyv aj na samotné stavebné konanie, a to v podobe požiadavky na dokumentáciu, ktorá musí byť v súlade s podmienkami na dodržiavanie verejného záujmu (napríklad v prípade nesúladu stavebnej dokumentácie s verejným záujmom alebo v prípade jej porušenia dôjde k zamietnutiu žiadosti o vydanie stavebného povolenia, naopak v prípade vydania stavebného

---

<sup>386</sup> Čl. 20, ods. 2 Ústavy

<sup>387</sup> Čl. 20 ods. 4 Ústavy

<sup>388</sup> Bližšie pozri: Zákon o vyvlastnení, §2 ods. 1 písm. a) – d)

<sup>389</sup> Bližšie pozri § 39c ods. 1 – 4 Stavebného zákona



povolenia sa po realizovaní stavby v kolaudačnom konaní skúma dodržiavanie ochrany verejného záujmu so stanovenými podmienkami).

V prípade porušenia stanovených podmienok na ochranu pôdy a verejného záujmu môže dôjsť až k nariadeniu o odstránenie stavby.

Na ochranu verejného záujmu je v hraniciach Slovenskej republiky zriadený aj orgán na zabezpečenie ochrany verejného záujmu, ktorým je Štátny stavebný dohľad<sup>390</sup> a Slovenská stavebná inšpekcia<sup>391</sup>.

Za určité doplnenie čl. 20 Ústavy možno pokladať práve § 108 ods. 1 Stavebného zákona, kde sa uvádza: „Pozemky, stavby a práva k nim, potrebné na uskutočnenie stavieb alebo opatrení vo verejnom záujme, uvedených v odseku 2, možno vyvlastniť alebo vlastnícke práva k pozemkom a stavbám možno obmedziť rozhodnutím stavebného úradu (ďalej len „vyvlastniť“).“<sup>392</sup>

Takýto verejný záujem na predmete vyvlastnenia<sup>393</sup> sa pritom musí dostatočne preukázať vo vyvlastňovacom konaní.

Doplnením čl. 20 Ústavy je taktiež vyvlastnenie pozemkov vo verejnom záujme. Jeho konkretizácia je uvedená v prechodných ustanoveniach, v § 141 ods. 4 písm. a) – c) Stavebného zákona nasledovne: „Vo verejnom záujme možno vyvlastniť pozemky:

- a) zastavané stavbami povolenými podľa platných právnych predpisov, ku ktorým mali právo hospodárenia k 24. novembru 1990 národné výbory, a ktoré prešli do vlastníctva obcí podľa osobitného predpisu, a pri ktorých dosiaľ nedošlo k majetkovoprávnemu vysporiadaniu; návrh na vyvlastnenie práv k takýmto pozemkom môže podať obec, na ktorú prešlo vlastníctvo k stavbe, najneskôr 31. decembra 2000,
- b) zastavané stavbami povolenými podľa platných právnych predpisov a vymedzenými v osobitných predpisoch, ktoré boli pred 1. októbrom 1995 vo vlastníctve štátu a pri ktorých dosiaľ nedošlo k majetkovoprávnemu vysporiadaniu; návrh na vyvlastnenie práv k takýmto pozemkom môže podať v mene štátu príslušný správca stavby najneskôr do 31. decembra 2000,
- c) v uzavretom priestore výstaviska určeného na konanie medzinárodných výstav so zameraním na poľnohospodárstvo, ktoré bolo zriadené na základe povolenia do 31. decembra 1989; návrh na vyvlastnenie môže podať v mene štátu príslušný správca tohto výstaviska najneskôr do 31. decembra 2000.“<sup>394</sup>
- d) zákon č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej ako „Zákon o posudzovaní vplyvov na životné prostredie“),

Ďalším právnym predpisom, ktorý dbá na ochranu verejného záujmu a ochranu pôdy (ako súčasť životného prostredia) je Zákon o posudzovaní vplyvov na životné prostredie. V tomto zákone sa samotný verejný záujem spomína vo vzťahu k schvaľovaniu strategického dokumentu. Vo všeobecnosti by malo dôjsť k vytváraniu strategických dokumentov, ktoré budú chrániť (v súlade s týmto zákonom) integritu územia. Ak však existuje strategický dokument, ktorého existencia má určitý nepriaznivý vplyv na integritu územia, ako aj jeho ochranu, malo by dôjsť k jeho nahradeniu iným strategickým dokumentom, ktorý sa takémuto narúšaniu vyhýba. Ak však neexistuje iná možnosť, ktorá by buď vôbec alebo len čiastočne narúšala integritu územia, môže byť aj v takom prípade prijatý strategický dokument, ktorý ho bude narúšať v rozsahu verejného záujmu. Podmienkou je však, že sa musí jednať

<sup>390</sup> Bližšie pozri: § 98 a nasl. Stavebného zákona

<sup>391</sup> Bližšie pozri: § 123a Stavebného zákona

<sup>392</sup> § 108 ods. 1 Stavebného zákona

<sup>393</sup> Bližšie pozri: § 108 ods. 2 písm. a) – p) Stavebného zákona

<sup>394</sup> § 141 ods. 4 písm. a) – c) Stavebného zákona

naliehavé dôvody vyššieho verejného záujmu. Ale o aký záujem sa v takomto prípade jedná? Definíciu naliehavých dôvodov vyššieho verejného záujmu v právnom poriadku Slovenskej republiky nenájde. Môžeme sa len domnievať, že sa jedná o klasifikovanie takého záujmu verejnosti, ktorý prevyšuje nutnosť ochrany, a bez ktorého narušenia by mohlo dôjsť k väčšej škode ako ku tej, ktorá bude spôsobená jeho nedodržaním.

- e) zákon č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších právnych predpisov (ďalej ako „Zákon o ochrane prírody a krajiny“),  
Zákon o ochrane prírody a krajiny zakotvuje ako prioritu vytváranie a udržiavanie územného systému ekologickej stability. Tá sa kladie do roviny verejného záujmu. Do tohto inštitútu subsumujeme aj pôdu ako jeden z reliéfov zemského povrchu. Akékoľvek narušenie, ktoré nie je v súlade s jeho ochranou sa považuje za porušenie tohto zákona. Je však nutné dodať, že aj takto striktne stanovená ochrana má určité výnimky. Jednou z nich je práve naliehavý dôvod vyššieho verejného záujmu. Ako sa spomína v texte vyššie, legálnu definíciu tohto pojmu nemáme. V tomto prípade sa však do tohto pojmu subsumuje záujem sociálnej a ekonomickej povahy.<sup>395</sup> Samotné schválenie takéhoto plánu, či povolenie projektu, ktoré má výrazný vplyv na záujmy chránené týmto zákonom podlieha rozhodnutiu vlády na základe návrhu, ktoré je predložené ministerstvom na základe žiadosti ústredného orgánu štátnej správy, do ktorého pôsobnosti patrí schvaľovaný plán alebo povolenie projektu.<sup>396</sup>
- f) zákon č. 44/1988 Zb. o ochrane a využití nerastného bohatstva (banský zákon) v znení neskorších právnych predpisov (ďalej ako „Banský zákon“),  
Banský zákon obsahuje pojem verejný záujem v niekoľkých svojich častiach. Prvýkrát sa spomína v spojení s geologickým prieskumom výhradných ložísk, kde ustanovuje povinnosti spojené s prieskumom možných vplyvov na využívanie výhradných ložísk s ohľadom na možné verejné záujmy. Okrem toho sa poukazuje na nutnosť dodržiavania verejného záujmu, a to s ohľadom na zásoby ložísk. V zmysle tohto zákona je možnosť ich odpisu v prípade stretu ich získania, ktorý je v rozpore s verejným záujmom.  
Verejný záujem sa taktiež zobrazuje v Banskom zákone aj v prípade územného plánovania, či v prípade umiestňovania stavby v mieste dobývania výhradných ložísk. V oboch prípadoch tak na základe verejného záujmu môže dôjsť k právam súvisiacich so získavaním nerastného bohatstva.  
Pritom je nutné dodať, že k obmedzeniam v zmysle vyššie uvedeného postupu môže dôjsť aj v prípadoch obmedzenia hraníc dobývacieho priestoru, a to čiastočne alebo celkom.  
V zmysle tohto zákona sa taktiež poukazuje na nutnosť odstraňovania starých banských diel, ako aj ich následkov (uplatňuje sa v prípade tých, ktoré ohrozujú verejný záujem), ktoré musí v potrebnom rozsahu zabezpečiť Ministerstvo hospodárstva Slovenskej republiky.
- g) 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 v znení neskorších právnych predpisov (ďalej ako „Zákon o ochrane poľnohospodárskej pôdy“),  
V právnom poriadku Slovenskej republiky sa zakotvuje ochrana poľnohospodárskej pôdy ako jedná zo zložiek definovaná ako súčasť verejného záujmu. Samozrejme, ako aj v iných prípadoch, aj tu existuje možnosť uloženia určitých výnimiek. Takéto

<sup>395</sup> Bližšie pozri: Zákon č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších právnych predpisov, § 28 ods. 6

<sup>396</sup> Zákon č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších právnych predpisov, § 28 ods. 8

výnimky možno uložiť napríklad v prípade územnoplánovacej činnosti. Avšak, na uloženie takejto výnimky sa podľa tohto zákona vyžaduje vyjadrenie tých dotknutých orgánov štátnej správy, ktoré chránia verejný záujem.<sup>397</sup> Cieľom takejto právnej úpravy je zabezpečenie, či zachovanie nedotknutej poľnohospodárskej pôdy a jej ochrana pred jej nadmerným poškodzovaním.

- h) zákon č. 135/1961 Zb. o pozemných komunikáciách (cestný zákon) v znení neskorších právnych predpisov (ďalej ako „Cestný zákon“),

Ďalším zákonom, ktorý pojednáva o verejnom záujme pri právnej ochrane pôdy je práve Cestný zákon. Tu sa prejavuje verejný záujem v zmysle určitých obmedzení. Prvým obmedzením je obmedzenie cestnej premávky v prípade, ak si to vyžaduje verejný záujem.<sup>398</sup> Ďalšími sú napríklad využitie časti vozovky (úsek miestnej komunikácie) v obci na účely dočasného parkovania motorových vozidiel, využitie cestných ochranných pásem na iné účely ako ustanovuje zákon, záujmy hospodárskeho charakteru (vytvorenie iných komunikácií, vodohospodárskych diel a iných). Prepojenie s ochranou pôdy je tu v zmysle nezhoršovania, či väčšieho znehodnocovania pôdy v okolí takýchto komunikácií.

Špecifickým prípadom sa črtá inštitút vyvlastnenia. V zmysle Ústavy sa garantuje právo každého na to, aby vlastnil majetok.<sup>399</sup> Toto právo však možno obmedziť, a to práve vo verejnom záujme.<sup>400</sup> V zmysle tohto ustanovenia „Z dôvodu výstavby a správy diaľnic, ciest a miestnych komunikácií vrátane zariadenia ich ochranných pásem a na vybudovanie súvisiacich vyvolaných úprav možno vlastnícke právo k nehnuteľnostiam vo verejnom záujme za náhradu obmedziť alebo nehnuteľnosti za odplatu vyvlastniť. Ak tento zákon neustanovuje inak, vzťahuje sa na vyvlastnenie všeobecný predpis o vyvlastňovaní.“<sup>401</sup> Týmto zákonom je Zákon o vyvlastnení.

V tomto bode vyvlastnenia však dochádza k stretu záujmu. Právo vlastniť majetok, ochrana pôdy a verejný záujem na takejto ochrane proti nutnosti zabezpečiť možnosť prepravy, zvýšenie kvality ciest, zefektívnenie cestnej premávky. Ako aj v iných prípadoch, tak aj tu bude postavený verejný záujem na výstavbe pred verejný záujem ochrany pôdy, avšak je nutné dodať, že aj tu platí, že verejný záujem sa tu bude v prípade výstavby uplatňovať len v nevyhnutnej miere na zabezpečenie účelu.

- i) zákon č. 326/2005 Z. z. o lesoch v znení neskorších právnych predpisov (ďalej ako „Zákon o lesoch“),

V prípade Zákona o lesoch sa jedná o špecifický zákon, ktorým sa zabezpečuje ochrana lesa, v našom prípade lesnej pôdy so všetkými jej zložkami. Podľa uvedeného zákona sa lesom bude chápať „ekosystém, ktorý tvorí lesný pozemok s lesným porastom a faktormi jeho vzdušného prostredia, rastlinné druhy, živočíšne druhy a pôda s jej hydrologickým a vzdušným režimom.“<sup>402</sup>

Ako aj v predošlých prípadoch, aj tu sa verejný záujem prejavuje v dvoch rovinách, na jednej strane sa prejavuje v podobe ochrany lesných pozemkov, so zabezpečením jeho základných reprodukčných schopností a na druhej strane sa prejavuje ako forma schválených postupov a rozhodnutí príslušných orgánov spojená so zabezpečením potrieb verejnosti.

V prípade, že dôjde k určitému vyňatiu lesného pozemku a k jeho využitiu na iný účel ako pôvodne mal, tento zákon zakotvil nutnosť povinnej osoby k náhrade za stratu mimoprodukčných funkcií lesa. To znamená, že takáto osoba zodpovedná za vyňatie je

<sup>397</sup> Bližšie pozri: Zákon o ochrane poľnohospodárskej pôdy, § 23

<sup>398</sup> Bližšie pozri: Cestný zákon, §7 ods. 1

<sup>399</sup> Čl. 20 ods. 1

<sup>400</sup> Čl. 20 ods. 4

<sup>401</sup> Cestný zákon, § 17a

<sup>402</sup> Zákon o lesoch, § 2 písm. a)

povinná k náhrade straty z prospechu lesného pozemku. Avšak v prípade, že je tento záujem nahradený vyšším záujmom v podobe verejného záujmu, je táto povinná osoba oslobodená od takejto náhrady.

Naopak na ochranu lesov a lesných pozemkov slúži inštitút lesa osobitného určenia. Takýto inštitút sa zaviedol z dôvodu existujúceho verejného záujmu na ochrane lesných pozemkov. S tým je aj priamo spojená hospodárska úprava lesov.

- j) zákon č. 330/1991 Zb. o pozemkových úpravách, usporiadaní pozemkového vlastníctva, pozemkových úradoch, pozemkovom fonde a o pozemných spoločenstvách v znení neskorších právnych predpisov (ďalej ako „Zákon o pozemkových úpravách“)

Zákon o pozemkových úpravách je zákon pojednávajúci o racionálnom priestorovom usporiadaní pozemkového vlastníctva v určitom území. Ako aj predošlé zákony, aj tento kladie za dôležité ochraňovať pôdu. Apeluje avšak aj na nutnosť zmien. Prípustnosť zmien v rámci pozemkových úprav je podľa tohto zákona prípustná vo verejnom záujme, ktorý je spojený s požiadavkami na dodržiavanie ochrany životného prostredia.

Zmeny pritom musí zároveň podliehať prehodnoteniu regulatívu priestorového usporiadania<sup>403</sup> vyplývajúcich z verejného záujmu, návrhom spôsobu využívania územia a z vymedzenia chránenej krajinej časti.

Špecifickým prípadom je stav, kedy dôjde k budovaniu stavieb na pozemkoch, a to vo verejnom záujme. V tomto prípade sa táto nutnosť využitia pozemkov postaví pred potrebu ich ochrany. Stále však platí, že či už Slovenský pozemkový fond, správca alebo obec môžu stanoviť rozsah plochy len v nevyhnutnom rozsahu. Takýmto spôsobom sa podľa tohto zákona aplikuje verejný záujem v dvoch rovinách. Na jednej strane sa pred verejný záujem ochraňovať pôdu pred jej znehodnocovaním postaví verejný záujem na zabezpečenie stavieb, no na druhej strane sa aplikuje verejný záujem v podobe ochrany pôdy. A v tomto bode vzniká určitý rozkol, kde dochádza k stretu dvoch záujmov. V tomto prípade musí dôjsť k vyvažovaniu verejného záujmu.

## **Verejný záujem pri ochrane pôdy a judikatúra**

V prípade verejného záujmu a jeho obsahu pri právnej ochrane pôdy sú nosnými práve rozhodnutie súdov. Existuje obrovské množstvo súdnych rozhodnutí, ktoré reflektujú na aktuálne problémy ochrany pôdy podľa platnej právnej úpravy, a to buď zo súkromných alebo verejných dôvodov.

## **Verejný záujem pri ochrane pôdy a obmedzenie vlastníckeho práva**

Súdy prejednávajú jednotlivé sporné prípady. Takýto spor môže vzniknúť napríklad (ako spomíname v texte vyššie) v prípade obmedzenia vlastníckeho práva, teda v prípade vyvlastnenia. Na jednej strane tak stojí verejný záujem pri ochrane pôdy, na druhej strane naproti tomu stojí verejný záujem na zabezpečenie výstavby diaľnic, či iných cestných komunikácií. Súdy preto pri rozhodnutí v jednotlivých sporoch musia postupovať v súlade s aktuálnou právnou úpravou s prihliadnutím na Ústavu Slovenskej republiky. A práve tá sa stáva nosným právnym predpisom pri rozhodovaní vo veciach vyvlastnenia. Súdy tak prihliadajú na dve kritéria: vyvlastnenie v maximálnej miere, ktorá je nutná a obmedzenie vlastníckeho práva vo verejnom záujme. Taktiež je nutné dodať, že zásah do vlastníckeho práva môže nastať až v prípade, že situáciu nie je možné vyriešiť iným spôsobom. „Pojem

---

<sup>403</sup> Bližšie pozri: Zákon o pozemkových úpravách, § 9, ods. 11

verejného záujmu je právne vymedziteľný len vo vzťahu ku konkrétnemu základnému právu či slobode. Ak účel zamýšľaný obmedzením práva vlastníť majetok nie je možné dosiahnuť prostriedkami, ktoré zasahujú miernejšie do ústavou chráneného vlastníckeho práva, a ak verejný záujem je nadradený a objektivizovaný voči záujmom vlastníka, podmienku verejného záujmu možno pokladať za splnenú.<sup>404</sup> Za takto stanovených podmienok sa môže pokladať, v prípade ich splnenia, dosiahnutie verejného záujmu v oblasti cestných komunikácií podľa platnej právnej úpravy nadradeným, čím môže dôjsť k posunu verejného záujmu pri ochrane pôdy za verejný záujem zabezpečenia cestných komunikácií.

### **Zakotvenie verejného záujmu v Ústave SR?**

Ako uvádzame v texte vyššie, vyvlastnenie majetku prichádza do úvahy aj napriek skutočnosti, že samotná Ústava Slovenskej republiky garantuje právo každého vlastníť majetok.

Pri hľadaní odpovede na túto otázku je nutné skúmať, či vôbec Ústava Slovenskej republiky pozná taký majetok, ktorý slúži pre potreby verejného záujmu, a v prípade, že áno, či možno takýmto inštitútom obmedziť základné právo fyzickej či právnickej osobe.

K zakotveniu verejného záujmu do Ústavy došlo práve v čl. 20 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky.<sup>405</sup> Verejný záujem pritom možno chápať v súlade s týmto článkom nasledovne: „Verejný záujem, t. j. využívanie majetku na „verejnoprospešné“ ciele je podľa uvedeného ustanovenia dôvodom pre obmedzenie vlastníckeho práva (ako jedného zo základných práv) prostredníctvom jeho vyvlastnenia alebo núteného obmedzenia.“<sup>406</sup>

Rozsah takéhoto majetku, ku ktorému možno obmedziť vlastnícke práve je upravený taktiež v Ústave, a to v čl. 4 a v čl. 20 ods. 2.<sup>407</sup>

Definovanie verejného záujmu však možno nájsť aj v iných právnych predpisoch, a to napríklad v Stavebnom zákone.<sup>408</sup>

V zmysle vyššie uvedeného, teda podľa právneho názoru ústavného súdu: „môže byť využívanie majetku pre potreby verejného záujmu dôvodom na obmedzenie nielen vlastníckeho práva, ale aj tých ďalších základných práv alebo slobôd, uplatňovaním ktorých by takýto majetok prestal slúžiť (buď úplne alebo čiastočne) potrebám verejného záujmu. Ak je totiž verejný záujem ústavným dôvodom pre obmedzenie jedného zo základných práv (t. j. základné právo ako právo individuálneho subjektu sa „podrobilo“ celospoločenskému záujmu) v situácii, keď sa celospoločenský záujem uplatnil, nie je už možné, aby nad ním už „prevládol“ iný individuálny záujem predstavovaný uplatnením niektorého z ďalších základných práv alebo slobôd. Verejný záujem na využívaní majetku nemôže na jednej strane slúžiť ako dôvod pre obmedzenie základného práva vlastníť majetok, avšak a súčasne byť „podriadený“ ďalším základným právam alebo slobodám. O rozsahu majetku určeného pre potreby verejného záujmu sa rozhoduje vo vyvlastňovacom konaní podľa stavebného zákona alebo o ňom rozhoduje zákonodarca. Takto určený rozsah majetku, ktorý bude slúžiť potrebám verejného záujmu, nemôže závisieť (byť podmienený) uplatňovaním takých základných práv alebo slobôd, v dôsledku ktorých by sa jeho rozsah mohol zmenšiť či dokonca určitý majetok celkom vylúčiť z užívania pre potreby verejného záujmu. Aby k takejto situácii nedošlo, je zákonodarca, prípadne iný orgán štátu oprávnený prijímať také legislatívne či iné opatrenia, ktorými zabezpečí, aby majetok už slúžiaci potrebám verejného

<sup>404</sup> Rozsudok Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. PL. US 33/95

<sup>405</sup> Bližšie pozri: Čl. 20 ods. 4 Ústavy

<sup>406</sup> Rozsudok Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. PL. US 11/96

<sup>407</sup> Vid' vyššie.

<sup>408</sup> Vid' vyššie.

záujmu im zostal slúžiť aj naďalej, a to až do doby, pokiaľ verejný záujem nebude definovaný inak a iným spôsobom.“<sup>409</sup>

Z uvedeného teda vyplýva, že odňatie vlastníckeho práva je v súlade s Ústavou Slovenskej republiky, a aj s platnou právnou úpravou, pričom takýto verejný záujem možno dosiahnuť buď vo vyvlastňovacom konaní alebo priamo zo zákona.

### **Verejný záujem a otázka vyvlastnenia**

Vzťah verejného záujmu a vyvlastnenie je diskutabilnou témou, a to nielen na úrovni správnych orgánov, ale aj súdov. Súdny poukazuje pri vyvlastňovaní súkromného vlastníctva ako aj pri vyvlastnení verejného vlastníctva na verejný záujem, ako na záujem, pri ktorom verejný záujem „nie je ide vždy totožný so záujmom kolektívnym. Verejný záujem je potrebné chápať ako záujem, ktorý možno označiť ako všeobecne prospešný záujem. Verejný záujem, ktorý je predmetom posudzovania v rámci vyvlastňovacieho konania, je podľa aktuálnej koncepcie vyvlastnenia predmetom správnej úvahy a zisťuje sa v priebehu konania na základe zvažovania najrôznejších partikulárnych záujmov, po zvážení všetkých rozporov a pripomienok. Z odôvodnenia rozhodnutia, ktorého podstatou je otázka existencie verejného záujmu, musí jednoznačne vyplývať, prečo verejný záujem prevážil nad inými či už súkromnými alebo aj verejnými záujmami (napríklad výstavba diaľnice na pozemku, kde sa nachádza škola). Verejný záujem je predmetom dokazovania v rámci rozhodovania o určitej otázke, napríklad vyvlastnení, a nie je možné ho vopred a priori stanoviť. Z tohto dôvodu spadá zisťovanie verejného záujmu do právomoci moci výkonnej a nie zákonodarnej.“<sup>410</sup>

Pri aplikácii inštitútu verejného záujmu v prípade vyvlastnenia, v nadväznosti čl.20 ods. 2 Ústavy do praxe, vzniklo niekoľko prípadov, kedy sa dotknutým osobám nepáčilo rozhodnutie príslušných orgánov. Jednalo sa o prípady, kedy došlo k zabratiu celého pozemku a tým k odňatiu vlastníckeho práva k takémuto pozemku na výstavbu diaľnic (aj keď celková výmera pozemku, a tým celková plocha pozemku reálne nepredstavovala rozsah nevyhnutnej miery).

Sporným sa v takomto prípade stáva samotná nevyhnutná miera (čím sa dá aj nepriamo poukázať na určité porušenie garancie spojené s princípom právnej istoty), keď máme právnú úpravu, ktorá niečo takéto pôvodne nepripúšťala, právnú úpravu, ktorá po novelizácii pripúšťa porušenie garancií v nevyhnutnej miere a reálnu situáciu, ktorou dôjde k ďalšiemu nadsadeniu.

V tomto bode reálne vzniká otázka právnej istoty pre vlastníka pozemku, a to v podobe, či má vôbec aktuálna právna úprava zmysel pri takejto svojvôli správneho orgánu nad rámec povolení zákona

Odpoveď na danú problematiku sa hľadá skutočne ťažko. Jedná sa totiž o špecifický prípad, v ktorom aj samotný súd musel dať za pravdu správnomu orgánu a argumentáciu pôvodného vlastníka pozemkov uznal ako nedostatočnú.

Urobil tak z dôvodu, že sa okrem verejného záujmu pri vyvlastnení pozemkov a pri kritériu nevyhnutnej miery kladie za dôležitý hodnotiaci prvok rozsahu vyvlastnenia aj možná využiteľnosť zvyšku pozemku po odňatí vlastníckeho práva k väčšej, či menšej časti z neho. A v prípade, že ide o poľnohospodársku pôdu, kde došlo k odňatiu väčšiny plochy pozemku (a zostatok pozemku ostal len niekde rozptýlený po okrajoch za ochranným pásmom vozovky), sa využiteľnosť vymyká pôvodnému účelu, a preto sa v takýchto osobitných prípadoch pripúšťa pri vyvlastnení pozemkov aj väčšia ako len nevyhnutná miera obmedzenia vlastníckeho práva pôvodného vlastníka k pozemkom.

<sup>409</sup> Rozsudok Ústavného súdu Slovenskej republiky PL. ŤS 11/96

<sup>410</sup> Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky 2Sžo/192/2015 zo dňa 27.01.2016

## **Záver**

Verejný záujem ako právna kategória, je kategória, ktorá je časovo, vecne aj funkčne pohyblivá a jej obsah budú determinovať výsledky vyvažovania a porovnávania verejných a súkromných záujmov alebo viacerých verejných záujmov.

Môžeme konštatovať, že verejný záujem je právne pohyblivý pojem, jeho obsah sa mení v závislosti od okolitých podmienok. V každom prípade v aplikačných procesoch vo verejnej správe je nevyhnutné venovať náležitú pozornosť jeho obsahu, pretože ten bude determinovaný špecifickými podmienkami od prípadu k prípadu.

## **Literatúra:**

- <http://www.pozfond.sk/sk/pozemkovy-fond> [dostupné na internete: 02.01.2018]
- Dôvodová správa k Programovému vyhláseniu vlády Slovenskej republiky 2016-2020

## **Kontakt:**

prof. JUDr. Marián Vrabko, CSc.  
JUDr. Ingrida Papáčová  
Univerzita Komenského v Bratislave  
Právnická fakulta  
Šafárikovo námestie 6  
814 99 Bratislava  
[marian.vrabko@flaw.uniba.sk](mailto:marian.vrabko@flaw.uniba.sk)  
[ingrida.papacova@flaw.uniba.sk](mailto:ingrida.papacova@flaw.uniba.sk)

**Program konferencie**  
**Environmentálne práva a využívanie prírodných zdrojov**  
**27. október 2017, Trnava**

**Záštita nad vedeckou konferenciou:** doc. JUDr. Mgr. Andrea Olšovská, PhD.  
dekanka Právnickej fakulty TU v Trnave

**Odborný garant konferencie:** doc. JUDr. Dagmar Lantajová, PhD.  
JUDr. Michal Maslen, PhD.

**Organizačný výbor konferencie:** JUDr. Michal Maslen, PhD.  
JUDr. Michal Aláč, PhD.  
Mgr. Denis Bede

**Miesto konania:** Kollárova 10, Trnava, - budova Právnickej fakulty TU v Trnave

**Miestnosť:** Miestnosť Collegium Novum, 2. posch., ľavé krídlo budovy

**Dátum:** 27. október 2017

**Program konferencie:**

**8:15 – 9:15** *Registrácia*  
*Ranné občerstvenie*

**9:15 – 9:30** *Otvorenie konferencie*  
*Privítanie účastníkov konferencie*

*doc. JUDr. Dagmar Lantajová, PhD.*  
*Katedra medzinárodného práva a európskeho práva*  
*Právnická fakulta, Trnavská univerzita v Trnave*

*JUDr. Michal Maslen, PhD.*  
*Katedra správneho práva, práva životného prostredia*  
*a finančného práva*  
*Právnická fakulta, Trnavská univerzita v Trnave*

**9:30 – 11:30** *1. blok*  
*Moderuje: JUDr. Michal Maslen, PhD.*

*Občerstvenie k dispozícii počas rokovania sekcie*

**JUDr. Hana Müllerová, Ph.D. (9:30-9:45)**  
*Právo na priaznivé životné prostredie v Českej republike: dlhá cesta od ústavného textu k prosazovaniu*

**prof. JUDr. Milan Damohorský, CSc. (9:45-10:05)**



*Horní právo, vlastnické právo a ochrana životního prostředí v České republice*

**Mgr. Jakub Hanák, Ph.D. (10:05-10:20)**

*Kompenzace vlastníkům nemovitých věcí za ochranu přírodních zdrojů*

**Mgr. Martin Dufala, Ph.D. (10:20-10:35)**

*Využívanie prírodných minerálnych zdrojov*

**doc. JUDr. Vojtech Stejskal, Ph.D. (10:35 – 10:50)**

*Účast veřejnosti v řízeních o prevenci a nápravě ekologické újmy na přírodních zdrojích*

**Mgr. Denis Bede (10:50 – 11:05)**

*Environmentálne práva a ich uplatňovanie mimovládnyimi organizáciami na ochranu životného prostredia v judikatúre súdov SR*

**doc. JUDr. Dagmar Lantajová, Ph.D. (11:05 – 11:20)**

*Parížska dohoda - záväzky či želania*

**11.20 – 11.30**

**Diskusia**

**11:45 – 13:00**

**Obed**

**Reštaurácia Partizáni**

**Námestie Slovenského národného povstania č. 1, 917 01**

**Trnava**

**<http://partizanitrnava.sk/>**

**13:00 – 15:15**

**2. blok**

**Moderuje: JUDr. Michal Maslen, Ph.D.**

**Občerstvenie k dispozícii počas rokovania sekcie**

**JUDr. Ondřej Vícha, Ph.D. (13:00 – 13:15)**

*Zásada trvalé svrchovanosti států nad jejich přírodními zdroji*

**doc. JUDr. Ivana Průchová, CSc. (13:15 – 13:30)**

*Právo na náhradní zdroj vody*

**doc. JUDr. Radomír Jakab, Ph.D. (13:30 – 13:45)**

*Administratívnoprávne dôsledky ústavnoprávnej ochrany vôd*

**Mgr. Dominika Beránek (13:45 – 14:00)**

*Vlastnictví vody v českém právu*

**doc. Mgr. Ján Škrobák, Ph.D. (14:00 – 14:15)**

*Trvalo udržateľný rozvoj - pevný uholný kameň súčasnej paradigmy práva?*

**doc. JUDr. Juraj Vačok, PhD. (14:15 – 14:30)**

*Právne limity ochrany životného prostredia na príklade  
konkrétnych území*

**JUDr. Ingrida Papáčová (14:30 – 14:45)**

*Verejný záujem a jeho obsah pri právnej ochrane pôdy*

*14.45 – 15.15 Diskusia*

*Záver konferencie a poďakovanie účastníkom*