

NÁHRADY ZA OMEZENÍ VLASTNICKÉHO PRÁVA - EKONOMICKÝ NÁSTROJ OCHRANY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ?

TOMÁŠ KOCOUREK

Masarykova univerzita, Právnická fakulta, Česká republika

Abstract in original language

Omezení vlastnického práva a s tím související náhrady za vzniklou újmu představují jeden ze základních nástrojů práva životního prostředí. Cílem příspěvku je poskytnout na základě analýzy ekonomického a právního základu náhrad a jejich jednotlivých typů odpověď na otázku, zda je lze považovat za ekonomické nástroje ochrany životního prostředí.

Key words in original language

Omezení vlastnického práva; náhrady za omezení; klasifikace náhrad; ekonomické nástroje; stimulační funkce; pozitivní externalita.

Abstract

The restrictions of property right and related compensations for suffered harm present an essential tool of protection of environment. The objective of this paper is to analyze the economic and legal fundamentals of the compensations and their types and to answer the question whether they may be regarded as economic means of protection of environment.

Key words

Restrictions of property right; compensations; classification of compensations; economic means; stimulation function; positive externalities.

1. DEFINICE EKONOMICKÝCH NÁSTROJŮ V PRÁVU ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

Ekonomické nástroje tvoří v právu životního prostředí významnou kategorii prostředků regulace chování jednotlivců, byť se jedná o skupinu doplňkovou k nástrojům přímé právní regulace. Ekonomické nástroje nepředstavují příkazy či zákazy, kterými by bylo přímo ovlivňováno chování jednotlivců, a tím se liší od administrativně-právních nástrojů ovládaných klasickou metodou veřejnoprávní regulace. Jejich typickým znakem je nepřímé působení na chování jednotlivců. Cílem nepřímé regulace je dosažení souladu mezi zájmem osob provozujících činnosti ovlivňující stav životního prostředí, kterým je maximalizace zisku, a zájmem společnosti, jímž je

naopak ochrana životního prostředí.¹ Toto nepřímé působení je založeno na předpokladu, že jednotlivci je vlastní ekonomicky racionální chování, tj. chová se podle toho, co je pro něho ekonomicky výhodné při porovnání všech nákladů i přínosů. Právě ekonomické nástroje slouží k internalizaci externalit, tedy k přenosu zhoršení stavu životního prostředí (negativní externalita) v důsledku provozování škodlivé činnosti jednotlivce do jeho nákladů.² Právní řád tedy může prostřednictvím nastavení ekonomických podmínek usměrňovat chování jednotlivců tím směrem, který je celospolečensky žádoucí.

Doktrína identifikovala tři základní funkce ekonomických nástrojů v právu životního prostředí, funkci stimulační, funkci fiskální a funkci kompenzační.³ Stěžejní funkcí je funkce stimulační.⁴ Spočívá v tom, že konkrétní nastavení jednotlivých ekonomických nástrojů relevantních pro výkon určité činnosti vede osobu provozující danou činnost k tomu, aby se chovala takovým způsobem, který nejlépe vyhovuje ochraně životního prostředí. Stimulace může probíhat dvojím způsobem. Buď může být penalizováno ekologicky nešetrné chování (daně, poplatky atd.), nebo může být subvencováno ekologicky šetrné chování (dotace, půjčky, garance atd.).

Fiskální funkce ekonomických nástrojů spočívá v tom, že shromažďují ve veřejných fondech finanční prostředky, které jsou využívány ve prospěch ochrany životního prostředí. Kompenzační funkce těchto nástrojů směřuje k nápravě újmy způsobené škodlivou činností, k níž se daný nástroj upíná.⁵

Rámcová úprava ekonomických nástrojů je obsažena v § 31 až § 33 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí. Tato ustanovení obecně stanoví, že zvláštní předpisy upraví pozitivní i negativní stimulační nástroje ochrany životního prostředí.

2. NÁHRADY ZA OMEZENÍ VLASTNICKÉHO PRÁVA VE PROSPĚCH OCHRANY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

Jedním ze základních nástrojů právní regulace ochrany životního prostředí je stanovení obecných mezí vlastnického práva a uložení dalších omezení k

¹ Sobotka, M.: Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí, Acta Universitatis Carolinae. Iuridica, 2001, č. 3 - 4, s. 143.

² Jančářová, I.: Ekologická politika, Brno: Masarykova univerzita, 2004, s. 120 a 131.

³ Sobotka, M. In Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí, 2. vydání, Praha: C. H. Beck, 2007, s. 42 - 43.

⁴ Košičiarová, S. a kol.: Právo životného prostredia, 2. zmenené a rozšírené vydanie, Plzeň: Vydavateľství a nakladateľství Aleš Čeněk, Bratislavská vysoká škola práva, Poradce podnikateľa, 2009, s. 325.

⁵ Sobotka, M. In Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí, Praha: C. H. Beck, s. 42 - 43.

určitým skupinám nemovitostí, které jdou nad rámec obecných mezí. Jedná se o přímou regulaci společenských vztahů.

Listina základních práv a svobod (dále jen "Listina") stanoví v čl. 11 odst. 4, že vlastnické právo lze omezit jen ve veřejném zájmu a za náhradu. Některé ze složkových zákonů práva životního prostředí upravují nárok na náhradu újmy způsobené omezením vlastnického práva. Jedná se nicméně o parciální úpravu, a proto v případě, že zákon neupravuje nárok na náhradu za omezení vlastnického práva, které lze podřadit pod čl. 11 odst. 4 Listiny, je možné domáhat se přímé aplikace této normy a žádat poskytnutí náhrady na tomto právním základě.⁶

Příznivé životní prostředí je veřejným statkem⁷, neboť je nevylučitelné ze spotřeby, což znamená, že jednotlivce nelze vyloučit z požívání tímto statkem. Důsledkem je nemožnost vybírat poplatky za konzumaci tohoto veřejného statku. S tím souvisí problém tzv. černého pasažéra. Když jednotlivce nelze vyloučit ze spotřeby statku, ti se pak logicky vyhýbají placení případných poplatků. Financování veřejných statků proto musí být zabezpečeno prostřednictvím daní.⁸ Příznivé životní prostředí je současně statkem nerivalitním, který se vyznačuje tím, že je nezmenšitelný ve spotřebě. To znamená, že každý další uživatel statku nezmenšuje množství statku zbývajících pro ostatní. U nerivalitních statků nevznikají problémy s jejich distribucí.⁹ Specifikem životního prostředí je, že zvyšování počtu uživatelů může vést ke zhoršování jeho stavu, čemuž se však snaží právní úprava i aplikační praxe bránit zohledňováním principu trvale udržitelného rozvoje při legislativní činnosti i rozhodování v oblasti životního prostředí.

Teoretickým právním konceptem existence nároku na náhradu újmy vzniklé omezením vlastnického práva je nerovnoměrné rozložení veřejných břemen. Relativně úzká skupina vlastníků nemovitostí musí snášet omezení vlastnického práva proto, aby prospěch z příznivého životního prostředí, jehož dosažení či uchování je cílem těchto omezení, měli všichni. Obsah vlastnického práva těchto vlastníků je užší, snižuje se potenciál pro dosažení zisku, zvyšují se dodatečné náklady, což má v souhrnu za následek pokles ekonomické hodnoty nemovitostí. Zvláštní skupinu představují omezení vlastnického práva, která jsou natolik závažná, že vylučují realizaci

⁶ Přiměřeně srov. stanovisko Ústavního soudu ze dne 28. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS-st 27/09, č. 136/2009 Sb.

⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 9. 10. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 15/96, č. 280/1996 Sb.

⁸ Holman, R.: Mikroekonomie. Středně pokročilý kurz. 1. vydání, Praha: C. H. Beck, 2002, s. 524 - 524.

⁹ Holman, R.: Mikroekonomie. Středně pokročilý kurz. 1. vydání, Praha: C. H. Beck, 2002, s. 529.

vlastnického práva buď zcela, nebo v rozsahu, který podstatně znemožňuje výkon některé ze složek vlastnického práva.¹⁰

Z ekonomického pohledu se prospěch veřejnosti z omezení vlastnického práva určité skupiny vlastníků nemovitostí, působící na kvalitu veřejného statku životního prostředí, projevuje jako pozitivní externalita. Pozitivní externalita vzniká, když si vlastník nemůže přisvojit veškeré výnosy ze své činnosti nebo majetku a část těchto výnosů si přisvojují jiní.¹¹ Omezením vlastnického práva nevzniká pozitivní externalita o klasické struktuře, tj. činností jednotlivce se nepřináší prospěch jinému jednotlivci jako "vedlejší produkt", nýbrž jejím zdrojem je naopak z převážné části (nikoliv však výlučně) nečinnost vlastníka, zdržení se určitých činností. Vznik pozitivních externalit podporuje stát subvencemi a jinými obdobnými platbami. Ekonomická teorie preferuje řešení externalit prostřednictvím soukromého vyjednávání mezi jednotlivci, tedy cestou směřování práv (např. kompenzací). To však selhává, jsou-li transakční náklady příliš vysoké.¹² Tato situace nastává tehdy, pokud by vlastník produkující pozitivní externalitu musel jednat s velkým počtem osob, které z této externality těží.¹³ Právě omezení vlastnického práva ve prospěch ochrany životního prostředí jsou takovým příkladem *par excellence* (viz níže).

Efektivitu právní regulace obecně lze poměřovat pomocí Kaldorova-Hycksova kompenzačního testu, který je založen na následující konstrukci. Přejít ze situace A (neexistence omezení vlastnických práv) do situace B (omezení vlastnických práv) přináší prospěch jednomu okruhu osob (zachování či zlepšení stavu životního prostředí) a ztrátu druhému okruhu osob (újma). Ti první proto poskytují kompenzace těm druhým (vlastníkům dotčeným omezeními). Pokud i za těchto podmínek se postavení prvního okruhu osoblepší, je situace B efektivnější než situace A.¹⁴ Poměřuje se na jedné straně "výnos" z daných opatření (užitek pro veřejný statek) a na druhé straně "náklady" v podobě kompenzací, na něž vzniká vlastníkům nemovitostí v důsledku omezení vlastnických práv nárok. Problém při aplikaci tohoto testu nicméně spočívá v tom, že životní prostředí není předmětem trhu, nelze proto stanovit jeho cenu. Kvalita životního prostředí

¹⁰ Podrobněji viz Kocourek, T.: Omezení vlastnického práva z důvodu ochrany životního prostředí, *Právní rozhledy*, 2010, č. 6, s. 196.

¹¹ Holman, R.: *Ekonomie*, 3. aktualizované vydání, Praha: C. H. Beck, 2002, s. 378.

¹² Holman, R.: *Mikroekonomie. Středně pokročilý kurz*. 1. vydání, Praha: C. H. Beck, 2002, s. 505.

¹³ Dalšími z důvodů, proč může vyjednávání selhat, je, že dotyčné osoby se zdržují ve vzdálených místech či nevědí o existenci externality nebo se domnívají, že případné jednání se nepodaří dotáhnout ke zdárnému konci. Viz Shavel, S.: *Foundations of Economic Analysis of Law*, Cambridge, London: The Belknap Press of Harvard University Press, 2004, s. 88.

¹⁴ Holman, R.: *Mikroekonomie. Středně pokročilý kurz*. 1. vydání, Praha: C. H. Beck, 2002, s. 492.

je těžko kvantifikovatelná, proto i výnos z omezení vlastnických práv lze jen stěží vyčíslit.

3. KLASIFIKACE NÁHRAD ZA OMEZENÍ VLASTNICKÉHO PRÁVA

Náhrady újmy jdou tedy ruku v ruce s omezeními vlastnického práva k nemovitostem ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny. Předpokladem vzniku nároku na náhradu újmy je omezení vlastnického práva. Regulační nástroje ukládající omezení vlastnického práva mají inherentně v sobě nárok na náhradu, který se aktivuje v okamžiku vzniku újmy.¹⁵ Skupina náhrad rozhodně není homogenní, ostatně stejně jako skupina omezení vlastnického práva. Náhrady lze členit podle několika kritérií - kdo je poskytuje, komu se poskytují, kdo o nich v případě sporu rozhoduje.

Pokud jde o první kritérium členění náhrad, tj. určení osoby povinné k poskytnutí náhrady, rozlišujeme náhrady poskytované vždy státem, náhrady poskytované vždy soukromými osobami a náhrady poskytované primárně soukromými osobami a podpůrně státem. Do první skupiny patří náhrada za ztížení zemědělského nebo lesního hospodaření dle § 58 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, a náhrada za zřízení smluvní ochrany dle § 39 téhož zákona. Rovněž sem náleží náhrada dle § 68 odst. 3 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách (vodní zákon), poskytovaná vlastníkům nemovitostí v územích určených k řízeným rozlivům povodní. V těchto případech nelze určit konkrétní osoby, které mají z omezení vlastnického práva vlastníků nemovitostí prospěch. Jedná se o velice široký okruh anonymních osob. Není proto jiného řešení, než aby povinnost poskytnout náhradu převzal na svá bedra stát. Z hlediska ekonomického není možné, aby vlastníci nemovitostí vybírali poplatky, neboť nelze určit konkrétní osoby profitující z omezení vlastnických práv, transakční náklady pro případné vyjednávání by byly neúměrně vysoké.

Do druhé skupiny patří náhrada za omezení užívání nemovitostí v ochranných pásmech vodních zdrojů (§ 30 odst. 9 vodního zákona), kterou v případě vodárenských nádrží je povinen poskytnout vlastník tohoto vodního díla, v ostatních případech osoby oprávněné k odběru vody, a to v poměru podle povoleného množství odběru. Dále do této skupiny náleží náhrada újmy způsobené vlastníkům nemovitostí v ochranném pásmu vodního díla (§ 58 odst. 3 vodního zákona). Osobou povinnou k poskytnutí náhrady je vlastník vodního díla. Náhrada újmy může být i předmětem dohody při řešení střetu zájmů osoby dobývající výhradní ložisko a vlastníků dotčených nemovitostí dle § 33 zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon). Tato skupina zahrnuje omezení, která jsou stanovena sice ve veřejném zájmu (jinak by byla neústavní), ale slouží k

¹⁵ Kocourek, T.: Právní povaha náhrady za omezení hospodaření v lese, Právní rozhledy, 2009, č. 11, s. 391.

prospěchu přesně identifikovatelných jednotlivců. Není tedy žádného důvodu, proč by měl náhrady vyplácet stát, a dotovat tak uspokojování soukromých zájmů úzké skupiny osob. Rovněž z hlediska ekonomického lze říci, že tyto pozitivní externality jsou řešitelné cestou vyjednávání, neboť transakční náklady nejsou vzhledem k nízkému počtu osob povinných k vyplacení náhrad až tak velké.

Stát je osobou povinnou i v případě náhrady újmy dle § 11 odst. 3 lesního zákona, může ji však uložit třetím osobám. Další náhrady dle lesního zákona (§ 22 odst. 2, § 34 odst. 4, § 35 odst. 4 a § 36 odst. 5) jsou poskytovány osobou, které tuto povinnost uloží rozhodnutím orgán státní správy lesů.¹⁶ Zpravidla se bude jednat o osobu, která má z těchto omezení prospěch. Není však vyloučeno, že osobou povinnou bude stát. Bude tomu tak v těch případech, kdy nebude možno identifikovat konkrétní osobu, která těží výhodu z omezení vlastnického práva, nebo počet těchto osob bude tak velký, až se stane zaměnitelným s pojmem veřejnost. Rovněž tak náhradu dle § 34 zákona č. 164/2001 Sb., o přírodních léčivých zdrojích, zdrojích přírodních minerálních vod, přírodních léčebných lázních a lázeňských místech (lázeňský zákon), poskytuje v první řadě uživatel zdroje. Není-li však žádného uživatele, vyplácí ji stát.

Na těchto případech lze vysledovat, že pokud je možno identifikovat konkrétní osoby, které mají z omezení prospěch, a nejedná se o velký počet osob, hradí újmu vlastníkům nemovitostí tyto osoby. Transakční náklady na vyjednávání o kompenzaci externalit jsou úměrné. V opačném případě se přenáší povinnost poskytnout náhrady na stát.

V případě klasifikace náhrad dle osoby, která má nárok na náhradu újmy, lze rozlišovat náhrady vyplácené toliko vlastníkům nemovitostí, jejichž vlastnického právo bylo omezeno, a náhrady, které lze vyplatit i dalším osobám (zpravidla uživatelům nemovitostí).

Do první skupiny patří náhrady dle § 11 odst. 3, § 36 odst. 5 a § 22 odst. 2 lesního zákona, náhrady dle § 30 odst. 9, § 58 odst. 3 a § 68 odst. 3 vodního zákona, náhrada dle § 33 horního zákona a náhrada za zřízení smluvní ochrany dle § 39 zákona o ochraně přírody a krajiny.

Do druhé skupiny náleží náhrada dle § 58 zákona o ochraně přírody a krajiny, náhrady dle § 35 odst. 4 a § 34 odst. 3 lesního zákona, náhrada dle § 34 lázeňského zákona.

Na základě kritéria, který orgán má pravomoc rozhodovat spory o náhradu újmy způsobené omezením vlastnického práva, lze rozlišit náhrady v pravomoci správních orgánů a náhrady v pravomoci soudů v občanském

¹⁶ Podrobněji viz Kocourek, T.: Právní povaha náhrady za omezení hospodaření v lese, Právní rozhledy, 2009, č. 11, s. 386 - 393.

soudním řízení. Správní orgány rozhodují o náhradách dle lesního zákona s výjimkou náhrady dle § 11 odst. 3 věty první. Soudy rozhodují o náhradě dle § 34 lázeňského zákona, náhradách dle § 30 odst. 9 a § 58 odst. 3 vodního zákona, náhradě dle § 11 odst. 3 věty první lesního zákona¹⁷ a § 58 zákona o ochraně přírody a krajiny¹⁸.

4. VZTAH VLASTNÍKŮ NEMOVITOSTÍ K OMEZENÍM VLASTNICKÉHO PRÁVA

Významné je rozdělení omezení vlastnického práva a v návaznosti na ně i poskytovaných náhrad dle toho, zda ke vzniku omezení je třeba souhlasu vlastníků dotčených nemovitostí. Poznání, zda se nějak odlišují náhrady újmy způsobené omezeními, s nimiž vlastníci nemovitostí museli souhlasit, a omezeními uloženými bez ohledu na stanovisko vlastníků nemovitostí, by mohlo být důležité pro odpověď na otázku kladenou v názvu tohoto příspěvku. Obecně totiž platí, že konsenzuální přístup k omezením se projevuje větší flexibilitou a operativností ochrany příslušných oblastí a vyznačuje se i větší mírou zapojení vlastníků nemovitostí do ochrany životního prostředí.¹⁹

Uložení omezení vlastnického práva dle vodního zákona (ochranná pásma vodního zdroje, vodního díla a území určená k řízeným rozlivům povodní) není podmíněno souhlasem vlastníků dotčených nemovitostí. Stejná je situace i v případě omezení dle zákona o ochraně přírody a krajiny, zde však existují dvě výjimky (viz níže). V případě tohoto zákona je navíc většina omezení ukládána normativními právními akty, takže vlastníci nemovitostí nejsou ani účastníky řízení.

Souhlas vlastníka je nezbytný pro vznik omezení jen v případě smluvní ochrany dle § 39 zákona o ochraně přírody a krajiny, která se vztahuje primárně k ochraně evropsky významných lokalit, dále pak i jiných území se soustředěnými přírodními hodnotami a stromů (§ 39 odst. 1 věta třetí). Jedná se o písemnou smlouvu, která je k pozemku vázána formou věcného břemene. Ačkoliv to zákon výslovně nestanoví, lze dovodit, že za zřízení tohoto typu ochrany může vlastník vyžadovat poskytnutí odměny, jež by de facto představovala náhradu za vzniklou újmu (princip smluvní volnosti

¹⁷ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 18. 4. 2002, sp. zn. 20 Cdo 2614/2000, a usnesení Nejvyššího soudu ze dne 24. 4. 2002, sp. zn. 25 Cdo 1211/2001, www.nsoud.cz (citováno dne 9. 5. 2010).

¹⁸ Usnesení zvláštního senátu zřízeného dle zákona č. 131/2002 Sb. ze dne 17. 2. 2009, čj. Konf 10/2008 - 15, www.nssoud.cz (citováno dne 9. 5. 2010).

¹⁹ Cepek, B.: Právny inštitut náhrady za obmedzenie bežného obhospodarovania v zmysle zákona o ochrane prírody a krajiny. In Vrabko, M. - Škrobák, J. (eds.): Pocta profesorovi Slovinskému : zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie, Únovce nad Váhom 22. - 23. mája 2009, Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2009, s. 178.

stran). Ani z podstaty věci není tento závěr vyloučen. Rovněž není vyloučeno, aby smluvní strany sjednaly mechanismus pro náhradu újmy, která teprve v budoucnu vznikne. Samozřejmě i v případě újmy plynoucí ze smluvní ochrany, jež je systematicky zařazena do části třetí zákona, lze požadovat náhradu na základě § 58 zákona o ochraně přírody a krajiny. Přitom se bude brát v úvahu, co vlastník nemovitosti již obdržel jako plnění ze smlouvy. V případě smluvní ochrany je tedy klíčový souhlas vlastníka nemovitosti. Nelze však opomenout, že pokud vlastník nemovitosti nebude souhlasit s uzavřením smlouvy, bude jeho vlastnické právo omezeno vyhlášením některého ze zvláště chráněných území nebo prohlášením stromu za památný. Neplatí tedy, že by vlastnické právo nemohlo být bez souhlasu vlastníka omezeno.

Druhým smluvním instrumentem upraveným zákonem o ochraně přírody a krajiny je smlouva o hospodaření v ptačích oblastech dle § 45e odst. 4. Její předmět se však liší od smlouvy dle § 39 zákona o ochraně přírody a krajiny, neboť nezakládá omezení vlastnického práva. Ta jsou totiž konstituována již přímo nařízením vlády, kterým byla ptačí oblast vymezena. Smlouva o hospodaření pouze upravuje konkrétní režim hospodaření na dané nemovitosti. Výhodou pro vlastníka je, že při realizaci tohoto režimu hospodaření není povinen vyžadovat si souhlas orgánu ochrany přírody dle § 45e odst. 2 k činnostem, k nimž je dle příslušného nařízení vlády takového souhlasu zapotřebí. Poskytnutí finančního vyrovnání v souvislosti s uzavřením smlouvy se nepředpokládá. Vlastníci nemovitostí v ptačích oblastech mají nárok na náhradu újmy na základě § 58 zákona o ochraně přírody a krajiny.

Smluvní základ má rovněž řešení střetů zájmů dle § 33 horního zákona. Zákon předpokládá, že osoba dobývající výhradní ložisko upraví právní vztah k nemovitostem dotčeným touto činností smluvně, a to včetně otázky náhrady újmy. Teprve jako krajní prostředek přichází v úvahu vyvlastnění. Omezení vlastnického práva má mít tedy v první řadě smluvní základ, a to včetně dohody o výši náhrady za způsobenou újmu. Pokud však není dohody dosaženo, dojde k omezení vlastnického práva (formou vyvlastnění věcného břemene) bez ohledu na postoj vlastníka nemovitosti.

Na rozhraní mezi oběma skupinami omezení jsou omezení dle lázeňského zákona. Předpokladem vzniku nároku na náhradu újmy dle § 34 tohoto zákona je existence újmy jako důsledku opatření dle lázeňského zákona. Omezení vlastnického práva dle tohoto zákona jsou spojena s užíváním zdroje přírodní minerální vody nebo přírodního léčivého zdroje. K žádosti o vydání povolení k využívání zdroje musí být přiložen doklad o tom, že žadatel má právo užívat nemovitosti, pod nimiž se nachází zdroj, právě za účelem užívání zdroje (§ 10 odst. 3 lázeňského zákona). Uživatel zdroje může být vlastníkem těchto nemovitostí, může být v jeho prospěch zřízeno právo odpovídající věcnému břemenu, může mít nemovitosti v nájmu či výpůjčce apod. Vlastník v těchto případech dobrovolně souhlasí s užíváním svých nemovitostí uživatelem zdroje, zpravidla za úplaty (smluvní

soukromoprávní základ náhrady). Postupem času však může oprávnění uživatele zdroje užívat nemovitosti nad zdrojem zaniknout, pak přichází v úvahu postup dle § 33 odst. 2 lázeňského zákona, tj. vyvlastnění za náhradu. Kolem zdroje mohou být dále stanovena ochranná pásma, a to vyhláškou Ministerstva zdravotnictví. Osoby dotčené ochrannými pásmy nemohou při vyhlášení pásem své stanovisko ani vyjádřit. Náhradu újmy těmto osobám poskytuje uživatel zdroje. Další omezení stanoví lázeňský statut lázeňských míst vydávaný nařízením vlády. Ani v tomto případě tedy nemají osoby dotčené omezeními možnost vyjádřit své stanovisko. Ačkoliv zákon neobsahuje zvláštní pravidlo pro určení osoby povinné k poskytnutí náhrady, zřejmě jím nebude uživatel zdroje, ale nastoupí subsidiárně Ministerstvo zdravotnictví.

Diferencovaně je třeba přistupovat k náhradám dle lesního zákona. Omezení související s lesní dopravou dle § 34 lesního zákona mohou být vypořádána mezi osobou, v jejíž prospěch se doprava provádí, a vlastníkem lesa, a to včetně výše náhrady za způsobené omezení. Teprve pokud nedojde k dohodě, rozhoduje o omezeních a náhradě újmy orgán státní správy lesů a v takovém případě může být omezení uloženo i bez souhlasu vlastníka lesa. Rovněž tak opatření dle § 22 odst. 2 sloužící k zajištění bezpečnosti osob a majetku mohou být primárně řešena vyjednáváním mezi dotčenými osobami a pouze v případě nemožnosti dosáhnout dohodu rozhodne o omezeních vlastníka lesa a náhradě způsobené újmy orgán státní správy lesů.

Pokud jde o náhradu související s hospodařením v lesech ochranných a zvláštního určení dle § 36 lesního zákona, je třeba poukázat na to, že dle § 7 odst. 2 a § 8 odst. 3 lesního zákona může sám vlastník lesa požádat o zařazení lesa do těchto speciálních kategorií. Nicméně orgán státní správy lesů může zařadit lesy do uvedených kategorií i z vlastního podnětu (tj. z moci úřední), nezávisle na postoji vlastníka lesa. Samotné hospodaření v lesích je regulováno zákonem a usměrňováno odborným lesním hospodářem a rozhodnutími orgánu státní správy lesů. V některých lesích je hospodaření dále upraveno lesními hospodářskými plány nebo lesními hospodářskými osnovami. Lesní hospodářské plány zpracovávají vlastníci lesů, musí však být následně schváleny orgánem státní správy lesů. Ten samozřejmě může podmínit schválení předloženého plánu provedením změn. Jde tedy o návrh vlastníka, který však musí vyjít vstříc požadavkům orgánu veřejné správy. Lesní hospodářské osnovy zpracovává přímo orgán státní správy lesů, pro vlastníky lesů jsou však závazné jen tehdy, pokud je dobrovolně převezmou. Újma vznikající vlastníkům lesů ochranných a zvláštního určení je tedy důsledkem kombinace vůle samotných vlastníků a zásahů veřejné moci, jejich vzájemný poměr se v konkrétních případech liší. Jednou z krajních situací je újma vzniklá vlastníku lesa, který sám požádal o zařazení lesa do kategorie lesů zvláštního určení (či ochranných lesů) a dobrovolně převzal lesní hospodářskou osnovu, popř. vypracoval lesní hospodářský plán, které obsahují výrazná omezení hospodaření v lese. Druhou krajní situací je újma vzniklá vlastníku lesa, který nesouhlasil se zařazením lesa do kategorie lesů zvláštního určení či ochranných lesů, a omezení mu vzniklo v důsledku

rozhodnutí orgánu státní správy lesů. Na vznik nároku na náhradu ani na její výši nemá žádný vliv, zda vlastník lesa se vznikem omezení byl i jen zčásti souhlasil, či nikoliv.

Obdobný přístup je třeba volit i ve vztahu k náhradě újmy dle § 11 odst. 3 lesního zákona. Předpokladem vzniku nároku na náhradu je, že k újmě došlo v příčinné souvislosti s rozhodnutím orgánu veřejné správy. Je přitom zcela nerozhodné, zda rozhodnutí bylo vydáno se souhlasem vlastníka lesa. Dokonce by bylo lze připustit i rozhodnutí vydané na žádost vlastníka, jestliže by mohlo být vydáno i bez této žádosti (v tomto případě by šlo pouze o to, že vlastník lesa sám inicioval řízení, k němuž by stejně muselo dojít).

Platí, že náhrada újmy způsobená omezením vlastnického práva (či jiného práva) se vždy poskytuje na žádost dotčené osoby. Pouze v případech, kdy poskytování náhrady je upraveno dohodou stran, může být stanoveno, že osoba povinná poskytuje náhradu bez dalšího.

5. ZÁVĚR

Poté co jsem se v předchozích částech svého příspěvku zabýval definičními kritérii ekonomických nástrojů v právu životního prostředí a ekonomickými a právními základy náhrad za omezení vlastnického práva ve prospěch ochrany životního prostředí, se v závěru pokusím poskytnout odpověď na otázku kladenou v názvu svého příspěvku. Je systém náhrad újmy vzniklé omezením vlastnického práva ekonomickým nástrojem ochrany životního prostředí?

Prvním zcela jednoznačným závěrem je, že náhrady újmy nemají fiskální funkci. Neslouží totiž ke shromažďování finančních prostředků ve veřejných fondech, ale naopak z těchto fondů, stejně jako od soukromých osob, jsou-li osobami povinnými k poskytnutí náhrad, finanční prostředky odčerpávají. Dále je zcela nepochybné, že náhrady neplní ani kompenzační funkci v jejím tradičním pojetí, v němž se přibližuje funkci stimulační. Jejich smyslem totiž není kompenzace negativních externalit vznikajících při provozování činnosti nepříznivě ovlivňující stav životního prostředí prostřednictvím uvalení daní, poplatků a jiných plateb na tuto činnost. Náhrady újmy směřují ke kompenzaci pozitivních externalit. Nejsou vázány na činnosti ohrožující či poškozující životní prostředí, nýbrž na omezení vlastnického práva jedné skupiny osob, z nichž má prospěch buď jiná skupina osob, či dokonce celá veřejnost. Jedná se tedy o situace nerovnoměrného rozložení veřejných břemen, kdy právě náhrady mají kompenzovat tuto nerovnost a obnovit rovnováhu v právním postavení osob. Druhý typ situací se vyznačuje tím, že omezení vlastnického práva jedné skupiny osob slouží výlučně ve prospěch jiné skupiny určitých osob, byť je na jejich existenci dán veřejný zájem. Tato druhá skupina osob proto musí finančně odčinit omezení první skupiny osob.

Náhrady za omezení vlastnického práva nemají ani funkci stimulační. Jak totiž vyplynulo z předchozího výkladu, omezení vlastnického práva lze uložit bez ohledu na to, zda s tím vlastníci vyjádřili souhlas. Nárok na náhradu újmy pak neovlivňuje jednání vlastníků nemovitostí, pouze jim kompenzuje zásah do jejich vlastnického práva. Systém náhrad může plnit pouze jistou psychologickou funkci spočívající v tom, že vlastníci budou ochotnější respektovat uložená omezení, jestliže vědí, že vzniknuvší a vznikající ztráty jim byly či budou nahrazeny.²⁰ O stimulační funkci lze do jisté míry hovořit v případě úplaty za zřízení smluvní ochrany dle § 39 zákona o ochraně přírody a krajiny, která představuje náhradu újmy v jakési základní výši. Otázkou nicméně zůstává efektivita tohoto stimulačního nástroje, který vzhledem k četným legislativně-právním deficitům není nikterak rozšířen²¹. Nelze ani určit, do jaké míry stimuluje vlastníky nemovitostí k uzavírání smluv poskytnutí finanční kompenzace a do jaké míry snaha vyhnout se začlenění jejich nemovitostí do zvláště chráněných území či prohlášení stromu za památný.

Právní úprava náhrad újmy za omezení vlastnického práva může působit negativně na osoby, které jsou povinny poskytovat tyto náhrady (vlastníci vodních děl, uživatelé vodních zdrojů a zdrojů ve smyslu lázeňského zákona, osoby dobývající výhradní ložiska, v některých případech vlastníci lesů). Tyto osoby totiž musí do svých nákladů na provozování činnosti zahrnout i výši poskytnutých náhrad. Svým způsobem lze hovořit o internalizaci externalit, byť tento mechanismus se týká zejména negativních externalit. V těchto případech spočívá mechanismus obdobný internalizaci externalit v tom, že poskytovatelé náhrad jsou povinni si "kupovat" pozitivní externality produkované vlastníky omezenými na vlastnickém právu. Náhrady tak odrážejí osoby od provozování činností, které neohrožují ani nepoškozují životní prostředí, a jsou dokonce ve veřejném zájmu. Právě s ohledem na existenci veřejného zájmu jsou v mnoha případech uložena vlastníkům nemovitostí omezení, aniž by o to osoby provozující činnosti ve veřejném zájmu požádaly či s tím souhlasily (ochranná pásma mohou být stanovena z moci úřední). Náhrady tak ani v případě tohoto okruhu osob nepůsobí stimulačně, nýbrž naopak demotivačně.

²⁰ To ovšem jen za podmínky, že náhrady újmy jsou vypláceny v krátkých lhůtách po vzniku újmy, vlastníci nejsou zatěžováni přílišnou administrativou. V opačném případě může být i tento efekt zmařen. Srov. Cepek, B.: Právny inštitut náhrady za obmedzenie bežného obhospodarovania v zmysle zákona o ochrane prírody a krajiny. In Vrabko, M. - Škrobák, J. (eds.): Pocta profesorovi Slovinskému : zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie, Únovce nad Váhom 22. - 23. mája 2009, Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2009, s. 177.

²¹ Podrobně viz Komínková, P.: Problémy smluvního zajištění ochrany přírody a krajiny, Ochrana přírody, 2009, č. 1, s. 10 - 11.

Literature:

- Cepek, B.: Právny inštitut náhrady za obmedzenie bežného obhospodarovania v zmysle zákona o ochrane prírody a krajiny. In Vrabko, M. - Škrobák, J. (eds.): Pocta profesorovi Slovinskému : zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie, Únovce nad Váhom 22. - 23. mája 2009, Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2009, s. 175 - 180, ISBN 978-80-7160-285-9
- Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí, 2. vydání, Praha: C. H. Beck, 2007, 641 s., ISBN 978-80-7179-498-1
- Jančářová, I.: Ekologický politika, Brno: Masarykova univerzita, 2004, 207 s., ISBN 80-210-3599-4
- Holman, R.: Ekonomie, 3. aktualizované vydání, Praha: C. H. Beck, 2002, 714 s., ISBN 80-7179-681-6
- Holman, R.: Mikroekonomie. Středně pokročilý kurz. 1. vydání, Praha: C. H. Beck, 2002, 591 s., ISBN 80-7179-737-5
- Kocourek, T.: Právní povaha náhrady za omezení hospodaření v lese, Právní rozhledy, 2009, č. 11, s. 386 - 393.
- Kocourek, T.: Omezení vlastnického práva z důvodu ochrany životního prostředí, Právní rozhledy, 2010, č. 6, s. 195 - 204.
- Komínková, P.: Problémy smluvního zajištění ochrany přírody a krajiny, Ochrana přírody, 2009, č. 1, s. 10 - 11.
- Košičiarová, S. a kol.: Právo životného prostredia, 2. zmenené a rozšírené vydanie, Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, Bratislavská vysoká škola práva, Poradce podnikateľa, 2009, 680 s., ISBN 978-80-7380-143-4
- Shavel, S.: Foundations of Economic Analysis of Law, Cambridge, London: The Belknap Press of Harvard University Press, 2004, 737 s., ISBN 0-674-01155-4

- Sobotka, M.: Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí,
Acta Universitatis Carolinae. Iuridica, 2001, č. 3 - 4, s. 115 - 184.

Contact – email

61242@mail.muni.cz