

DŮVODOVÁ ZPRÁVA

O b e c n á č á s t

A. Zhodnocení platného právního stavu, včetně zhodnocení současného stavu ve vztahu k zákazu diskriminace a ve vztahu k rovnosti mužů a žen

Vývoj a význam zahrádkářské činnosti

Zahrádkářská činnost má na území České republiky, resp. jejích právních předchůdců, dlouhou tradici. Do 19. století se jednalo o aktivitu vykonávanou jako součást běžného života a hospodaření s nemovitostmi, a právní regulace tohoto odvětví nebyla díky tomu potřebná. S rozvojem techniky, změnami sociálních struktur a nárůstem obyvatel žijících ve městě vznikala potřeba sdružovat nejprve odborníky z oblasti zahradnictví (ovocnáři, vinaři), a následně také zájmové skupiny osob (zahrádkáře).

Jednou z prvních novodobých spolkových aktivit bylo založení Svazu českých spolků pro zařizování a udržování rodinných a dělnických zahrádek a chov drobného hospodářského zvířectva v roce 1917, který byl v roce 1918 přejmenován na Ústřední svaz spolků pro zakládání a udržování zahrádkových kolonií v Československé republice. Vzhledem k dobovým souvislostem bylo jeho hlavním cílem umožnit zahrádkářům přístup k pěstování nedostatkové zeleniny a ovoce. Jedním z cílů spolku bylo rovněž zasadit se o přijetí zákona na ochranu zahrádkářů, nicméně vzhledem k problematické poválečné době nebyl tento zákon přijat.

Podobně jako na území Čech, kde v roce 1934 vzniklo i Ústřední sdružení zahrádkářů a chovatelů drobného hospodářského zvířectva, vznikala podobná uskupení i na Moravě (Svaz zahrádkářů a přátel přírody) a Slovensku (Slovenská ovocnářská společnost). K centralizaci spolkové zahrádkářské činnosti mělo dojít během 2. světové války – pro tento účel byl založen v roce 1943 Svaz zahrádkářů, do kterého se pro nesouhlas s takovou formou regulace ze strany okupačních úřadů přihlásila jen část do té doby aktivních zahrádkářských spolků; spolky, které se nestaly členem Svazu zahrádkářů, svou činnost během války dále oficiálně nevykonávaly.

V poválečném období došlo k přejmenování Svazu zahrádkářů na Jednotu zahrádkářů a následně se tato Jednota dostala pod metodické vedení tehdejšího ministerstva zemědělství a Československé zemědělské akademie, nicméně vzhledem ke společenským změnám došlo v roce 1957 k jejímu zániku a vzniku Československého svazu zahrádkářů a ovocnářů (Československý zahrádkářský svaz). V 70. letech 20. století pak dochází k největšímu nárůstu nových základních organizací, a to mj. také umožněním převádění nemovitostí do dočasného nebo trvalého užívání Československého zahrádkářského svazu na základě novely zákona č. 53/1966 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů. Po roce 1989 dochází k demokratizaci Svazu, ale zároveň i ke komplikacím s pozemky, na kterých byla zahrádkářská činnost po předchozí desetiletí provozována.

Funkce, kterou zahrádkářská činnost plní, se postupem času měnila z čistě produkční (válečná období) přes sociální (období po 2. světové válce), až na současnou sociálně ekologickou a rekreační funkci.

V současné době je zahrádkářská činnost vykonávána

- a) základními organizacemi a členy Českého zahrádkářského svazu, z.s. – 2450 základních organizací rozdělených podle územních sdružení;
- b) jednotlivci či spolky, a to bez členství v Českém zahrádkářském svazu.

Ad a)

Český zahrádkářský svaz je v současné době hlavním subjektem sdružujícím zahrádkáře na území České republiky. Vzhledem k tradičnímu a jedinečnému postavení svazu mají jeho členové záruky dohledu svazu nad působením své základní organizace a zároveň svaz hraje významnou roli při zajišťování poradenské a vzdělávací činnosti, a to ve vztahu k právní a praktické stránce fungování zahrádkových osad, i k vlastní zahrádkářské činnosti svých členů. Cílem Českého zahrádkářského svazu je také zasadit se o právní zakotvení zahrádkářské činnosti ve formě zákona, který by podobně jako v některých jiných státech Evropské unie vytvořil vhodné podmínky pro provozování zahrádkářské činnosti. V rámci Českého zahrádkářského svazu je organizováno cca 135 000 zahrádkářů, kteří obhospodařují více než 14 tisíc hektarů půdy, z toho v zahrádkářských osadách okolo 10 tisíc hektarů.

Ad b)

Zahrádkářskou činnost vykonávají také subjekty, které nejsou členy Českého zahrádkářského svazu, a to buď bez jakékoli právní formy, tedy jako soubor jednotlivců, či ve formě např. zapsaného spolku. Jedná se zejména o městské komunitní zahrady, školní zahrady, či dvorky ve vnitroblocích vilové či jiné zástavby. Fenomén tzv. urban gardening, tedy zahradničení ve městech, se během posledního desetiletí stal pro obyvatele větších i menších měst prostředkem, jak si i v prostředí, kde nelze hospodařit na plnohodnotném zemědělském pozemku, zachovat přístup k přírodě a zároveň pěstovat takové plodiny, u kterých budou mít jistotu jejich původu.

Smyslem komunitního zahradničení a urban gardening je jednak nabídnout lidem možnost odpoutat se od moderního světa a opět navázat vztah s přírodou, a jednak setkávat se s lidmi podobného charakteru. Formy zahrádkaření ve městech jsou kladně přijímány nejen odbornou veřejností, ale také obyvateli měst bezprostředně sousedícími s obhospodařovanými pozemky či místy (jedná se např. o místa dlouhodobě neudržovaná, zpustošená, zarostlá). V případě dvorů vnitrobloků je v zahrádkářské činnosti spatřován zjevný přínos pro všechny obyvatele vnitrobloku; dochází zde často nejen k revitalizaci dvorku, ale také k investicím do vybavení, které mohou obyvatelé domů využívat. Zdůraznit je také třeba i výchovnou funkci městského zahradničení, které vede k osvětě z hlediska ekologie městského zahradničení a ke vzdělávání dalších generací, které smysluplné zacházení a obhospodařování půdy ve městech budou brát jako logickou součást městské zástavby. Nelze ale opomenout ani význam této činnosti pro ekosystém – vytváření a aktivní údržba zahrádek ve městech slouží velkému množství živočichů (ptáci, drobní savci, hmyz), kteří hrají v městských aglomeracích podstatnou roli.

Veřejná prospěšnost zahrádkářské činnosti

Hlavním rysem zahrádkářské činnosti je její veřejná prospěšnost, která se projevuje mj. zvyšováním zájmu veřejnosti o otázky ekologie a spojení přírody s životem ve městě a efektivním a hospodárným využíváním pozemků, jež zejména ve městech trpí zástavbou a napomáhají rozvoji zelených ploch. Jedná se o neziskovou činnost občanů s významnými pozitivními dopady na životní prostředí a zdravý životní styl. Základním právním předpisem obsahujícím status veřejné prospěšnosti je občanský zákoník, kde je veřejná prospěšnost upravena v současné době pouze v § 146, kde se uvádí, že „Veřejně prospěšná je právnická osoba, jejímž posláním je přispívat v souladu se zakladatelským právním jednáním vlastní činností k dosahování obecného blaha, pokud na rozhodování právnické osoby mají podstatný vliv jen bezúhonné osoby, pokud nabyla majetek z poctivých zdrojů a pokud hospodárně využívá své jmění k veřejně prospěšnému účelu.“

S ohledem na vývoj ohledně přijetí zákona o statusu veřejné prospěšnosti a zrušení ostatních ustanovení občanského zákoníku o veřejné prospěšnosti lze v současné chvíli uzavřít, že

veřejná prospěšnost je formálním označením určitých právnických osob, bohužel momentálně bez výhod původně s tímto statutem zamýšlených. Veřejnou prospěšnost zahrádkářské činnosti je ale i přesto nutné deklarovat, a to i už pro ten případ, že by v budoucnu došlo ke změně v právní úpravě a veřejně prospěšným právnickým osobám by se dostalo určitých výhod, a to zejména v oblasti veřejného práva.

Zhodnocení současného stavu

Přestože má zahrádkářská činnost v České republice dlouhou tradici a společenský význam i potenciál, není v současné době, na rozdíl od některých jiných evropských států, explicitně upravena v žádném samostatném právním předpisu – pro realizaci činnosti, ať již Českého zahrádkářského svazu nebo zahrádkářů komunitních či městských, je využíván občanský zákoník, zejména pak jeho ustanovení o zapsaném spolku a smluvních typech využívaných pro nájem nebo pacht pozemku základních organizací či drobných zahrádkářů. Český zahrádkářský svaz i jeho základní organizace jsou zapsanými spolky podle občanského zákoníku, na úpravu vztahů svých členů k nemovitostem pak užívají nájemní či pachtovní smlouvy; stejně tak postupují i zahrádkáři nesdružení v Českém zahrádkářském svazu.

Cílem tohoto materiálu je tedy v souladu s výše uvedeným upravit postavení a veřejnou prospěšnost zahrádkářského hnutí v právním řádu České republiky, a pomoci tak vytvořit předpoklady pro realizaci jeho poslání na místní i celostátní úrovni.

Předkládaný návrh zákona neobsahuje ustanovení, která by byla předmětem diskriminace. Navrhovaná právní úprava přispěje k rozvoji zahrádkářské činnosti, která vylučuje jakoukoli možnost diskriminace občanů podle rasy nebo pohlaví.

Přehled dotčených právních předpisů

Právními předpisy relevantními pro oblast navrhovanou předkládaným návrhem k nové zákonné úpravě jsou za stávajícího stavu zejména

- Zákon č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí, ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a o změně některých zákonů (zákon o oceňování majetku), ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 201/2002 Sb., o Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových, ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 326/2004 Sb., o rostlinolékařské péči a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů,

- Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 503/2012 Sb., o Státním pozemkovém úřadu a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Stručné zhodnocení platné právní úpravy

V právním řádu České republiky dosud chybí zákon, který by definoval pojem „zahrádkářská činnost“, vymezil vazbu na ostatní subjekty, stanovil právní jistotu pro jeho cílovou skupinu, kterou jsou občané věnující se zahrádkářské činnosti a činnostem s ní spojeným, a současně ji charakterizoval jako „činnost veřejně prospěšnou“.

Současná právní úprava je roztržštěná a právní předpisy upravují pouze některé aspekty, instituty a formy, jež lze obsahově podřadit pod pojem „zahrádkářská činnost“. Bohužel se často jedná o úpravu, která je v návaznosti na zákonem stanovené lhůty již nevyužitelná.

Do této skupiny lze zařadit ustanovení § 10b odst. 1 a 2 zákona č. 503/2012 Sb., o Státním pozemkovém úřadu a o změně některých souvisejících zákonů, kde se uvádí, že na základě písemné žádosti oprávněného uživatele pozemku v zahrádkových nebo chatových osadách zřízených na základě územního rozhodnutí nebo existujících již před 1. říjnem 1976 převede Státní pozemkový úřad tento pozemek do vlastnictví, popřípadě spoluvlastnictví, této osobě. Vzhledem k tomu, že § 10b odst. 2 uvádí, že uživatel pozemku v zahrádkových nebo chatových osadách je oprávněn podat žádost podle § 10b odstavce 1 nejpozději do 31. prosince 2018, zůstává již toto ustanovení bez možnosti praktického využití.

Dalším podobným právním předpisem je v tomto ohledu také zákon č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů. V tomto zákoně se v § 22 odst. 3 uvádí, že je-li na pozemku na základě územního rozhodnutí zřízena zahrádková nebo chatová osada nebo se na pozemku nachází zahrádková nebo chatová osada, která existovala před 1. říjnem 1976, končí výpovědní lhůta dnem, kdy mělo skončit právo dočasného užívání pozemku. V případě trvalého užívání pozemku a dočasného užívání na dobu neurčitou skončila výpovědní lhůta dnem 24. června 1991. Nájemce měl právo na prodloužení nájmu o dalších 10 let, nejdéle však do roku 2001, nedohodli-li se účastníci jinak. Nájemce měl po dobu nájmu předkupní právo k pozemku.

Problémem aktuální právní úpravy je, že neobsahuje ani základní vymezení pojmů klíčových pro provozování spolkově vykonávané zahrádkářské činnosti. Ve výše uvedených právních předpisech se pojem „zahrádková osada“ uvádí bez bližšího vysvětlení a v dalších právních předpisech již není tento pojem uveden vůbec. Např. ve vyhlášce č. 441/2013 Sb., k provedení zákona o oceňování majetku (oceňovací vyhláška), jsou stanoveny vzorce pro výpočet ceny zahrádkářské chaty, která ovšem není nijak definována a ani stavební zákon ji podrobněji nespécifikuje. To vše ukazuje na nutnost vymezení základních pojmů spojených se zahrádkářskou činností, které by také umožnilo vzájemné provázání nepočetných právních předpisů alespoň částečně postihujících zahrádkářskou činnost.

O přijetí speciálního českého zákona o podpoře zahrádkářské činnosti inspirovaného německým vzorem usiloval v minulosti například poslanec Josef Vejvoda, který přijetí takového zákona v roce 2001 navrhl, vláda však návrh zamítla s odůvodněním, že je postačující

obecná úprava obsažená v občanském zákoníku. Poslanecká sněmovna zamítla projednávání tohoto návrhu již v prvním čtení. V návrhu byla zahrádkářská činnost definována jako nevýdělečná, s funkcí samozásobitelskou a rekreační. Zahrádková osada měla být definována minimálním počtem 5 zahrádek a velikost jedné zahrádky měla být omezena na 400 m².

Další návrh zahrádkářského zákona projednávala Poslanecká sněmovna v letech 2009 a 2010. Návrh definoval zahrádkářskou činnost jako veřejně prospěšnou. Zákon navrhl opět definici zahrádky o rozloze do 400 m² a zahrádkovou osadu jako seskupení nejméně 3 zahrádek. Stanovil povinnost zřizovatele osady vydat osadní řád a upravoval některé náležitosti a speciální zákonné podmínky nájemní smlouvy. Vláda s ním vyjádřila nesouhlas, Parlament však zákon schválil, nicméně prezident Klaus zákon odmítl a Poslanecká sněmovna se již vráceným zákonem dále nezabývala.

Poslední pokus k prosazení návrhu zahrádkářského zákona formou poslanecké iniciativy proběhl začátkem listopadu 2017, kdy byl návrh vrácen končící Poslaneckou sněmovnou k přepracování.

Zahraniční právní úprava v kontextu evropského práva

Pro srovnání byly zpracovány informace o obdobné úpravě v zahraničí. Poznatky nebyly získávány ze všech členských států Evropské unie. Jako klíč k výběru čtyř zemí sloužila geografická blízkost, obdobná velikost či podobnost právního řádu. Jako inspirační zdroje byly použity získané poznatky států, kde je součástí právního řádu zahrádkářský zákon.

Ve Slovenské republice byla v roce 1997 přijata zásadní právní úprava schválením zákona č. 64/1997 Z. z., o užívání pozemkov v zriadených záhradkových osadách a vyporiadání vlastníctva k nim. Slovenský zákon upravuje užívání pozemků ve zřízených zahrádkových osadách na základě nájemního stavu, který tento zákon zřizuje, včetně stanovení roční výše nájemného.

Zákon rovněž upravuje postup obvodních pozemkových úřadů, vlastníků pozemků, nájemců a uživatelů pozemků ve zřízených zahrádkových osadách a Slovenského pozemkového fondu v řízení o pozemkových úpravách podle jiného právního předpisu za účelem vypořádání vlastnictví ve zřízených zahrádkových osadách.

Pro potřeby zákona se definuje pojem „zřízená zahrádková osada“ a „nájemce nebo uživatel pozemků“ ve zřízené zahrádkové osadě a také se limituje plocha jednotlivých zahrádek.

Zákon se nevztahuje na vypořádání vlastnictví k pozemkům ve zřízených zahrádkových osadách, pokud k nim bylo zřízeno právo osobního užívání.

Zákon výslovně upravuje užívání pozemků ve zřízených zahrádkových osadách a vypořádání vlastnictví k nim.

Ve Spolkové republice Německo upravuje zahrádkářskou činnost komplexně speciální „Spolkový zahrádkářský zákon“ (Bundeskleingartengesetz, BKG). Zákon vymezuje, kdy je „zahrádka“ zahradou, a kdy není. Definiuje, že trvalá zahrádka je zahrádka na ploše, která je v územním plánu pevně stanovena pro trvalé zahrádky.

Zákon upravuje „zahrádkářskou obecnou prospěšnost“, kdy stanoví, že zahrádkářská organizace je uznána příslušnými zemskými úřady jako obecně prospěšná, když je zapsána ve spolkovém registru, podrobuje se pravidelným kontrolám, a když stanovy určují, že tato organizace výhradně či převážně směřuje k podpoře zahrádkaření a odborné péči jejích členů;

dosažené příjmy jsou použity pro zahrádkářské účely a při zániku organizace je její majetek použit pro zahrádkářské účely. Zákon upravuje optimální velikost zahrádky a stavby na ní. Zákon dále upravuje nájem zahrádky, výši nájmu, dobu trvání nájemní smlouvy, formu výpovědi z nájmu, důvody výpovědi, odškodnění při výpovědi z nájmu. V případě vypovězení nájemní smlouvy na trvalou zahrádku je obci stanovena povinnost poskytnout nebo pořídit vhodný náhradní pozemek.

V Rakousku byl Spolkový zákon o úpravě zahrádkářských vztahů (zahrádkářský zákon) schválen již v roce 1958. Ustanovení Spolkového zákona se až na výjimky nevztahuje na zahrádky na vlastním pozemku. Spolkový zákon definuje zahrádky jako pozemky o výměře 120–650 m², které neslouží výdělečné činnosti nebo rekreaci, které se mohou nacházet v zahrádkářské kolonii nebo mimo ni.

Spolkový zákon upravuje dobu nájmu, jeho omezení, vzorové nájemní smlouvy, výši nájemného u vzorových nájemních smluv, výpověď a jejich zrušení. Upravují se podnájemní a jednotlivé nájemní smlouvy, nájemné, náhrady a výpověď z těchto smluv. Dále Spolkový zákon stanoví, že po skončení nájemního poměru může nájemce požadovat od vlastníka pozemku náhradu jím nebo podnájemci vynaložených nákladů, které byly nezbytně nebo nutně vynaloženy za účelem zahrádkářského využívání. Spolkový zákon rovněž řeší právní úkony spojené s převodem zahrádky, včetně úmrtí podnájemce. Spolkový zákon definuje pro potřebu zákona zahrádkářské spolky a zahrádkářské svazy a stanoví jejich povinnosti. Specifikou Rakouska je, že pro Vídeň je platný „Vídeňský zahrádkářský zákon – Zákon o zahrádkách“ z roku 1996, který je lex specialis ve vztahu ke Spolkovému zákonu.

V Polsku je zahrádkářská činnost významně podporována státem a je upravena zákonem o rodinných zahrádkách. Cílem zákona o rodinných zahrádkách je zdůraznit pozitivní roli přidělování rodinných zahrádek, definovat zahrádku jako oblast společenského života, což přispívá k uspokojení sociálních, volnočasových a rekreačních potřeb veřejnosti, zejména rodin s dětmi, důchodců a osob se zdravotním postižením, a zajistit vytváření podmínek pro aktivní a zdravý životní styl a ochranu životního prostředí a přírody. Proto je podle tohoto zákona nezbytné zajistit další existenci a rozvoj rodinných zahrádek jako stálou infrastrukturu obcí, které by měly být vzaty v úvahu v procesu jejich vývoje ve prospěch současných a budoucích generací.

Evropská unie zahrádkářů neboli Evropská liga zahrádkářů (Office International du Coin de Terre et des Jardins Familiaux), která je zájmovým sdružením národních svazů, jejichž členové jsou majiteli či nájemci malých zahrádek, popisuje mimo jiné ekonomické a společensko-kulturní funkce zahrádkářské činnosti tak, že v obcích a ve městech zlepšují kvalitu života snížením hluku nebo vázáním prachu pěstovanou zelení v hustě obydlených oblastech. V rámci životního prostředí dochází k ochraně biotopů a snížení znečišťujících látek v ovzduší. Evropská unie zahrádkářů doporučila všem zahrádkářským národním svazům, kde není součástí právního řádu „zahrádkářský zákon“, aby jednaly s poslanci a členy vlády o jeho nezbytnosti a podílely se intenzivně na jeho přípravě a projednání v příslušných orgánech, v jejichž kompetenci je jeho schválení.

B. Odůvodnění hlavních principů navrhované právní úpravy

Hlavní principy navrhované právní úpravy lze shrnout takto:

- stanovení definice zahrádkářské činnosti a zahrádkářské osady,
- podpora vzniku nových zahrádkářských osad na dočasně přenechaných pozemcích,

- zakotvení zahrádkářské činnosti jako veřejně prospěšné,
- stanovení minimální doby přenechání pozemku do užívání a požívání,
- úprava smlouvy o pachtu nebo nájmu pozemku pro zahrádkářskou činnost a
- stanovení působnosti orgánů veřejné správy při podpoře zahrádkářské činnosti.

Na výše uvedených principech je založena konstrukce zákona. V části pod bodem C je vysvětlena nezbytnost právní úpravy a ve zvláštní části důvodové zprávy jsou odůvodněny tyto principy, které jsou v návrhu uvedeny ve formě konkrétních ustanovení.

C. Vysvětlení nezbytnosti navrhované právní úpravy v jejím celku

Zahrádkářskou činností se v České republice rozumí zájmová nezisková činnost provozovaná na zahrádce v zahrádkářské osadě. Zahrnuje zejména pěstování ovoce, zeleniny, okrasných rostlin nebo keřů, lesních dřevin nebo zpracování plodů především pro vlastní spotřebu. Zahrádkářská činnost jako veřejně prospěšná činnost není pouze zájmová činnost, která se podílí na tvorbě a ochraně životního prostředí a krajinného rázu, ale lze do ní zahrnout mimo jiné i poradenskou činnost, která je základem zvyšování úrovně zahrádkářské činnosti jako takové, uvádí do života nejnovější odborné poznatky a výsledky vědecké práce v oboru a předává zkušenosti ve všech oblastech zahrádkářské činnosti. Zahrádkářská činnost významně přispívá k ochraně zemědělské půdy i tím, že v převážné míře nevyužívá zemědělské pozemky, ale pozemky označované v katastru nemovitostí jako ostatní plocha nebo pozemky bývalých skládek. Tyto plochy se často nacházejí ve svažitém terénu zarostlé náletovými dřevinami a mají zhoršené složení půdních vrstev; v případě měst lze využít ploch na místech pro zahradničení i zcela nevhodných (např. industriální plochy, které lze osadit zvýšenými záhony), která v současné době nemají využití, nebo ploch, které nikdo neobhospodařuje (např. zanedbané dvorky vnitrobloků, bývalé zahrady apod.).

Z hlediska dalšího rozvoje se význam zahrádkářské činnosti nejvíce prohlubuje ve formě organizovaného zahrádkářství (spolků) spočívajícího ve zřizování zahrádkářských osad, v jejichž rámci lze nejefektivněji rozvíjet a podporovat zahrádkářskou činnost, vychovávat mládež, organizovat přednášky, výstavy, soutěže, spolupracovat na nejefektivnějších formách pěstování ovoce, zeleniny, užitkových i okrasných rostlin nebo dřevin.

Nezanedbatelný význam je třeba spatřovat v tom, že zahrádky, zejména v zahrádkářských osadách, stále naplňují účel zachování a ochrany zemědělské půdy. S přihlédnutím k soustavnému úbytku zemědělského původního fondu, který se přes zásady stanovené zákonem č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů, soustavně zvyšuje (podle publikovaných údajů cca o 15 ha denně), tvoří pozemky obhospodařované zahrádkářskou činností stabilní plochu.

Právě organizované zahrádkářství poskytuje v nejširší míře podmínky pro rozvoj zahrádkářské činnosti ať už při získávání pozemků a jejich trvalým či dočasným využitím pro zahrádkářskou činnost, nebo odborným poradenstvím, případně finanční podporou a pomocí, jak tomu bylo například i při povodních v minulých letech. Členové spolku se v zahrádkářských osadách nezastupitelně podílejí na [ochraně zemědělského půdního fondu](#).

Zahrádkářské osady bývají v environmentálním kontextu pozitivně oceňovány pro své ekologické funkce, zejména jako místa zeleně. Blízkost přírody, samozásobitelství vypěstovanými produkty, ale i identifikace s místem, sousedské vztahy a společné sdílení věcí,

to vše přibližuje život v městských zahrádkářských osadách tradičnímu životu na venkově. Zahrádky výrazně rozšiřují plochy zeleně a přispívají tím ke zlepšování životního prostředí hlavně ve městech, ale i v obcích, a eliminují tak škodlivé vlivy vznikající narůstajícím automobilovým provozem. Zahrádkářské osady přináší městům a obcím i nespornou ekonomickou úlevu při zachování jejich ekologické funkce. Zahrádkáři na sebe berou náklady na údržbu svěřené plochy, které by jinak musela nést města a obce, které tak dlouhodobě profitují z dobrovolných aktivit občanů. Jak zeleninové a květinové záhony, tak stromy a keře v zahrádkářských osadách disponují výrazně větší listovou plochou než krátkostébelné trávníky parků a parkové dřeviny. Tím jsou účinnější pochody zlepšující místní klima měst a obcí kyslíkem a zvlhčováním vzduchu.

Činnost v zahrádkářských osadách stanoví osadní řád, závazný pro všechny členy. Uspořádání a využívání těchto zahrádek není výlučně soukromou záležitostí, musí se podřídit návrhům na celkové uspořádání a územní členění zahrádkové osady. Každá zahrádka má svůj vztah k zahrádkářské osadě jako celku bez ohledu na to, zda jsou pozemky zahrádek v nájmu, případně podnájmu. Přitom se musí řešit také vztah celé zahrádkářské osady k okolnímu prostředí tak, aby vhodnou výsadbou byla zahrádkářská osada začleněna do zelené zóny vně této osady.

V současné době, kdy narůstá počet zájemců o zahrádky nejenom v „klasických“ zahrádkářských osadách, které jsou členy Českého zahrádkářského svazu, ale i v různých uskupeních zaměřených na komunitní zahradničení či urban gardening, je vhodné přijmout zákon, který poskytne všem zahrádkářům jasné právní zakotvení základních pojmů, ale také výhody a možnosti vyplývající z veřejné prospěšnosti zahrádkářské činnosti. Ani Český zahrádkářský svaz (potažmo základní organizace), ani drobní zahrádkáři sdružovaní v jednotlivých městech nemají žádné právní záruky a jejich právní postavení je mnohdy, a to zejména z hlediska pronajímané půdy, nelehké. Nový zákon by měl zdůraznit významnou roli zahrádkářů a zároveň i podpořit vznik nových zahrádkářských osad, ať již v rámci Českého zahrádkářského svazu či samostatně.

D. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem České republiky

Navrhovaná právní úprava odpovídá ústavnímu pořádku a právnímu řádu České republiky, zejména ústavnímu zákonu č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů, a usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky.

E. Zhodnocení slučitelnosti navrhované právní úpravy s předpisy Evropské unie, judikaturou soudních orgánů Evropské unie nebo obecnými právními zásadami práva Evropské unie

Předložený návrh není v rozporu se závazky vyplývajícími pro Českou republiku ze členství v Evropské unii, zejména se Smlouvou o přistoupení České republiky k Evropské unii, s obecnými zásadami práva Evropské unie nebo s judikaturou Soudního dvora EU.

Navrhovaný zákon není v rozporu s žádnými předpisy Evropské unie. Navrhovanou úpravou se neaplikují žádné předpisy Evropské unie.

F. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána, její slučitelnosti s právními akty Evropských společenství a odůvodnění případných odchylek

Na návrh zákona se nevztahují předpisy Evropské unie, a není tedy s nimi v rozporu. Mezinárodní smlouvy, jimiž je Česká republika vázána, nebudou návrhem zákona dotčeny.

G. Předpokládaný hospodářský a finanční dosah navrhované právní úpravy na státní rozpočet, ostatní veřejné rozpočty, na podnikatelské prostředí České republiky, dále sociální dopady, včetně dopadů na specifické skupiny obyvatel, zejména osoby sociálně slabé, osoby se zdravotním postižením a národnostní menšiny, a dopady na životní prostředí

Neočekává se, že předloženým návrhem zákona při jeho aplikační praxi vzniknou požadavky na státní rozpočet, ostatní veřejné rozpočty či na podnikatelské prostředí. Propachtováním zemědělského pozemku, případně pronájmem dočasně nevyužívaných pozemků k zahrádkářské činnosti, je naopak vytvořen předpoklad k získání nových příjmů do veřejných rozpočtů.

Předkládaný návrh zákona nemá žádné negativní sociální dopady ani nemá žádné dopady na specifické skupiny obyvatel, na osoby sociálně slabé, ani na osoby se zdravotním postižením a národnostní menšiny.

Předkládaný návrh zákona nemá žádné negativní dopady na životní prostředí, naopak zahrádkářská činnost výrazně přispívá k rozšíření ploch zeleně a tím přispívá ke zlepšování životního prostředí hlavně ve městech, ale i obcích a eliminují se tak škodlivé vlivy, vznikající vlivem průmyslového znečištění a narůstajícím automobilovým provozem.

H. Zhodnocení dopadů navrhovaného řešení ve vztahu k ochraně soukromí a osobních údajů

Předkládaný návrh zákona je v souladu se zákonem o ochraně osobních údajů a nevytváří bezprostřední podmínky k úniku informací o osobách zabývajících se zahrádkářskou činností.

I. Zhodnocení korupčních rizik

Předkládaný návrh zákona neobsahuje ustanovení, která by byla předmětem korupčního rizika.

Zvláštní část

1. K § 1 – Předmět úpravy

Předmětem právní úpravy je zahrádkářská činnost, která je vymezena jako činnost veřejně prospěšná, způsob přenechání pozemků k zahrádkářské činnosti a působnost správních úřadů a územních samosprávných celků při podpoře zahrádkářské činnosti.

2. K § 2 – Zahrádkářská činnost

Návrh uvádí, že zahrádkářská činnost je veřejně prospěšná činnost, kterou realizují ve formě spolků fyzické osoby, a která se výrazně podílí na rozvíjení společensky významných hodnot v oblasti životního prostředí a krajinného rázu. Členové spolku pozemek přidělený v jakékoli formě zpravidla rekultivují a trvale udržují na vlastní náklady. Pozemek využívají zejména k pěstování ovoce a zeleniny pro vlastní potřebu a potřebu své domácnosti, případně zajišťují výsadbu a pěstování vhodných trvalých porostů, jako jsou například okrasné keře nebo okrasné dřeviny. Jedná se tedy o neziskovou, veřejně prospěšnou činnost.

Zahrádkářská činnost má také významný dopad na ochranu půdy, neboť k této činnosti se převážně nevyužívají pozemky vhodné pro zemědělské účely, nýbrž pozemky na bývalých skládkách, industriálních plochách, nebo pozemky označené v katastru nemovitostí jako „ostatní plocha“. Jedná se i o pozemky, které jsou dlouhodobě neudržované (původní zahrady, vnitrobloky).

3. K § 3 – Veřejná prospěšnost zahrádkářské činnosti

Zahrádkářská činnost, která je vykonávána členy spolků v zahrádkářské osadě v souladu se stanovami, se považuje za veřejně prospěšnou, neboť se jedná o neziskovou činnost občanů s významnými pozitivními dopady na životní prostředí a zdravý životní styl. Nezanedbatelná je například i výchova mládeže k ochraně přírody, která se výrazně promítá do zahrádkářské činnosti různými formami, například pořádáním vědomostních, výtvarných a floristických soutěží pro žáky mateřských, základních a dalších škol. Nedílnou součástí zahrádkářské činnosti je také poskytování poradenství a předávání zkušeností dalším občanům, kteří mají zájem o zahrádkářskou činnost.

Právní forma spolku byla zvolena nejen s ohledem na již existující zapsané spolky (např. Český zahrádkářský svaz, Prazelenina), ale i při zohlednění charakteristik právní formy spolku. Občanský zákoník ve svém § 214 a násl. upravuje spolek jako subjekt, právnickou osobu, která je zapisována do veřejného rejstříku (do rejstříku zapsaných spolků), čímž se zvyšuje její důvěryhodnost navenek, a zároveň se jedná o nejméně problematickou a nejvíce uživatelsky vstřícnou formu sdružování osob.

Pro vhodnost spolku hovoří také to, že občanský zákoník neumožňuje podnikání či jinou výdělečnou činnost jako hlavní činnost spolku (§ 217), což je důležité zejména s ohledem na veřejnou prospěšnost zahrádkářských spolků, které by neměly být vedeny snahou o podnikatelský zisk, ale o dosahování společensky prospěšných cílů. Na druhou stranu, občanský zákoník spolku nezakazuje podnikání či jinou výdělečnou činnost ve formě jeho vedlejší činnosti – tyto aktivity mají být využívány pro rozvoj hlavní činnosti či využití spolkového majetku; pro zisk platí obdobně, že ho lze použít pouze pro spolkovou činnost. V případě zahrádkářských osad je takové využívání prostředků ideální, dochází tak k obnově společného majetku, úhradě služeb spojených s fungováním osad apod.

Občanský zákoník obsahuje poměrně detailní úpravu všech aspektů vzniku, fungování a zániku spolku – je nutno dodat, že pro zahrádkářské osady lze využít (a v praxi je využíván) jednodušší model spolku se statutárním orgánem, nejvyšším orgánem a případně i kontrolním orgánem. Na rozdíl od právní úpravy ostatních korporací v občanském zákoníku je spolek nejvíce flexibilní formou, která na druhou stranu zaručuje jeho primárně nevýdělečný charakter.

4. § 4 – Zahrádkářská osada

Zahrádkářskou osadu představuje pozemek nebo více pozemků určených k neziskové zahrádkářské činnosti. Zahrádkářská osada je podle navrhovaného zákona provozována spolkem, který jednotlivé pozemky nebo části pozemku (zahrádky) pronajímá či propachtovává svým členům. Vlastnictví pozemku může být spolkové, obecní, státní, případně kombinace více forem vlastnictví. Konstrukce zákona umožňuje zřídit zahrádkářskou osadu za předpokladu, že spolek má v užívání či požívání vhodný pozemek.

Velikost pozemku k zahrádkářské činnosti pro člena spolku není rozhodující, ale vždy záleží na rozhodnutí vlastníka pozemku vhodného pro zahrádkářskou činnost, zda nechá na vůli spolku určení velikosti jednotlivých pozemků nebo ji sám stanoví při uzavření pachtovní smlouvy. U již existujících zahrádkářských nebo zahrádkových osad, které mají pozemek k zahrádkářské činnosti propachtován nebo pronajatý se předejde, případných neshodám ohledně velikosti pozemku pro člena spolku. V této souvislosti je nutno vycházet i ze současného stavu, kdy je velké množství zahrádkářských nebo zahrádkových osad, v nichž jsou pozemky zahrádek ve vlastnictví členů spolku. V případě prodeje pozemku zahrádky ve vlastnictví člena spolku nelze zabránit tomu, aby ji prodávající člen spolku neprodal svému sousedovi a ten oba pozemky zcelil. Z uvedených důvodů tak nelze předejít stavu, že někteří členové spolku využijí možnosti získat větší plochu pozemku v budoucnu po členech, kteří z jakéhokoliv důvodů osadu opustí.

Ustanovení respektuje právní zásadu, že k založení spolku je potřeba minimálně tři osob se společným zájmem. Z této zásady vychází i koncepce zřizování zahrádkářské osady, přičemž není rozhodující forma přenechání pozemku k zahrádkářské činnosti, kterou může být smlouva o pachtu nebo smlouva o nájmu, případně převod do vlastnictví spolku. Důležité je také získání do užívání společných staveb a zařízení, které mohou na pozemku být nebo které je možné v souladu se smlouvou o nájmu nebo pachtu a také v souladu se stavebním zákonem k účelu zahrádkářské činnosti vystavět.

Spolek si na ustavující schůzi odsouhlasí návrh osadního řádu, který vyvěsí na vhodném místě v osadě, aby byl všem členům v případě potřeby k dispozici. Osadní řád jako vnitřní předpis provozu zahrádkářské osady by měl mimo jiné obsahovat jména funkcionářů spolku, nejdůležitější informace ze stanov zahrádkářské osady, orgány osady, postup při schvalování žádosti týkající se významnějších změn u jednotlivých zahrádek, plochy pro parkování vozidel, způsob nakládání s pevnými a tekutými odpady, společné prostory, místa setkání členů spolku při společných akcích, časový režim používání motorových sekaček nebo motorových pil, pokyny chovatelům domácích zvířat, upozornění na zákaz používání zábavné pyrotechniky nebo na zákaz hlasitého používání televizních a rozhlasových přijímačů a stanovení doby pro noční klid.

5. K § 5 – Přenechání pozemku k zahrádkářské činnosti

K odst. 1 až 3:

Nezbytným předpokladem pro realizaci zahrádkářské činnosti je přenechání vhodného pozemku pro zřízení zahrádkářské osady a garantování minimální doby nájmu nebo pachtu pro tuto činnost.

Navržené ustanovení sleduje možnost přenechat k užívání nebo požívání trvale nebo dočasně nepotřebný nebo nevyužívaný pozemek nebo nevyužívané nemovité věci spolku k zahrádkářské činnosti. Ustanovení definuje působnost jednotlivých orgánů vykonávajících správu majetku České republiky a obcí při naplňování záměru.

Ustanovení odstavců 1 až 3 vymezují působnost Státního pozemkového úřadu, Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových a obcí, kterou mají při správě pozemků nebo majetku. V případě, že mají k dispozici pozemky nebo majetek, které jsou pro stát nebo obec trvale nebo dočasně nepotřebné a nevyužívané, mohou je v rámci své působnosti přenechat k zahrádkářské činnosti.

Po ustavení spolku za účelem plánování zahrádkářské činnosti se předpokládá, že se jeho zástupce obrátí na některý z výše uvedených orgánů vykonávající správu majetku, zda nedisponuje trvale nebo dočasně nepotřebným nebo nevyužívaným pozemkem, který by umožnil na tomto pozemku zahrádkářskou činnost.

V případě kladného vyjádření dohodne s tímto orgánem formu a obsah žádosti o přenechání zmíněného pozemku a v návaznosti na tyto úkony spolupracuje na přípravě příslušné smlouvy.

K odst. 4:

V odst. 4 je řešeno ukončení užívání nebo požívání pozemků k zahrádkářské činnosti. Ustanovení odstavce 4 obligatorně stanoví povinnost spolku do 6 měsíců odevzdat státu nebo obci přenechaný pronajatý či propachtovaný pozemek nebo majetek, který přestal být užíván nebo požíván k zahrádkářské činnosti, nebo je jeho uživatel v prodlení v placení nájemného nebo pachtovného déle než 3 měsíce.

Pozemek, případně majetek, musí být odevzdán ve stavu, v jakém byl přenechán do užívání nebo požívání s přihlédnutím k případnému zhodnocení užíváním. Tyto skutečnosti je žádoucí zohlednit v nájemní nebo pachtovní smlouvě. Vždy je třeba finančně kompenzovat spolku náhradu za trvalé porosty, v opačném případě by vznikl pronajímateli nebo propachtovateli neoprávněný majetkový prospěch.

K odst. 5:

Přenechání pozemku do užívání nebo požívání za podmínek odst. 1 až 3 se navrhuje na dobu minimálně 10 let, aby vzhledem k potřebě jeho úpravy a doby očekávaných přínosů z nově vysázených ovocných stromů nebo z jiných rostlin bylo provozování zahrádkářské činnosti pro členy spolku rentabilní. S tím souvisí i investice do půdy ve formě hnojiv.

6. K § 6 – Smlouva o pachtu nebo nájmu pozemku pro zahrádkářskou činnost

K odst. 1:

Návrh v ustanovení odstavce 1 odkazuje na občanský zákoník, který v § 2332–2344 upravuje základní pravidla pachtu. Cílem právní úpravy je upravit pacht pozemků propachtovaných spolkům odlišně od zemědělského pachtu, a to vzhledem k tomu, že aplikace ustanovení o zemědělském pachtu by nebyla pro zahrádkové osady ani pro propachtovatele vhodná –

z tohoto důvodu dochází v tomto ustanovení také k vyloučení použití ustanovení o zemědělském pachtu.

K odst. 2:

Při sjednávání výše pachtovného je třeba přihlídnout ke skutečnosti, že člen spolku musí v počáteční fázi vynaložit určité investice související se zřízením zahrádky (úprava terénu, zkvalitnění půdy, případně výsadba různých keřů nebo dřevin, živých plotů nebo kůlny na náradí apod.). Díky tomu je jednak propachtovatel ušetřen výdajů spojených s úpravou často znehodnoceného pozemku, ale zároveň dochází i k následnému, sekundárnímu zhodnocení pozemku ze strany spolku, který se o něj řádně a pravidelně stará. Z tohoto důvodu, který souvisí i s veřejnou prospěšností zahrádkářského spolku, je nutné vzít tyto skutečnosti do úvahy při stanovení výše nájemného nebo pachtovného.

K odst. 3:

V ustanovení odstavce 3 jsou obsaženy mechanismy přiměřené ochrany obou smluvních stran nad rámec dosud předpokládaný občanským zákoníkem. Speciální ustanovení se týkají právních poměrů, jejichž dosavadní ochrana byla vyhodnocena jako nedostatečná, pokud se týká vzájemných vztahů pachtýře a propachtovatele. Proto se navrhuje jednak písemná forma pachtovní smlouvy, a jednak povinné náležitosti uvedené v písmenech a) až c).

Na rozdíl od § 5 odst. 5, kde je stanovena minimální doba 10 let přenechání pozemku ze strany Státního pozemkového úřadu, Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových či obce, je v případě propachtovatelů podle § 6 upravena minimální doba nájmu či pachtu na 2 roky, a to s ohledem na agrotechnické využití půdy (účinnost hnojiv, osevní plány).

K odst. 4:

Ustanovení odstavce 4 stanovuje oprávnění pachtýře propachtovat pozemek třetí osobě bez souhlasu propachtovatele, čímž se poskytuje ochrana právního poměru, kde na straně pachtýře vystupuje člen spolku, který uzavírá podpachtovní smlouvu k jednotlivým zahrádkám se svými členy. Jedná se o ustanovení, které je klíčové pro fungování zahrádkářských osad – bez toho, aniž by byla dána možnost propachtování bez souhlasu propachtovatele, by bylo fungování zahrádkářských osad značně problematické; samotná zahrádkářská činnost probíhá prostřednictvím členů spolku, nikoli prostřednictvím spolku jako takového.

K odst. 5:

Návrh v odstavci 5 upravuje vyrovnání se propachtovatele s pachtýřem v případě ukončení pachtu, jestliže pachtýř se souhlasem propachtovatele provedl na pozemku terénní úpravy či stavby v souladu se stavebním zákonem. Protože účelem pachtu je zahrádkářská činnost zaměřená zejména na pěstební činnost, a vznik trvalých porostů je mj. jejím výsledkem, je zde nutno tyto činnosti považovat za zhodnocení pozemku.

Pozemky v zahrádkových osadách, i jednotlivé pozemky, na nichž je zřízena zahrádka, které propachtovává obec, byly velmi často zřizovány na nekvalitní půdě, na uzavřených skládkách nebo na pozemcích na okraji obcí. Na těchto pozemcích provozují zahrádkáři svoji činnost i 20 a více let a svojí aktivní činností je zušlechtili a výrazně zvýšili bonitu těchto pozemků.

K odst. 6:

Podle ustanovení odstavců 1 až 5 se postupuje také v případě nájmu pozemku pro provádění zahrádkářské činnosti spolkem.

7. K § 7 – Působnost orgánů veřejné správy při podpoře zahrádkářské činnosti

Ustanovení definuje působnost jednotlivých orgánů veřejné správy při naplňování zákona k zajištění rozvoje zahrádkářské činnosti.

V odstavci 1 je konkrétně stanovena působnost Ministerstva zemědělství, která spočívá v podpoře zahrádkářské činnosti, která může mít formu informační podpory související s působností tohoto rezortu.

V odstavci 2 je vymezena působnost obce v její samostatné působnosti ve věcech majetkových, spočívající především v přenechání dočasné nebo trvale nevyužívaného vhodného pozemku nebo majetku ve vlastnictví obcí spolku pro účely zahrádkářské činnosti. Současně se v ustanovení písm. c) definuje spolupráce obce se spolky při plnění úkolů zejména v oblasti ochrany přírody, ^{změny klimatický} ^h ^{změn}, ale může jít i o spolupráci při výstavbě moštáren, pořádání přednášek, výstav, soutěží apod., které propagují a přibližují zahrádkářskou činnost všem občanům obce a mládeži.

8. K § 8 – Přejícné ustanovení

Návrh zákona sjednocuje do právního režimu tohoto zákona všechny zahrádkové a zahrádkářské osady zřízené nebo existující před účinností tohoto zákona (zřízené na základě územního rozhodnutí nebo bez územního rozhodnutí, či existující již před 1. říjnem 1976), čímž se předchází možným pochybnostem ohledně právního statutu fungujících zahrádkových nebo zahrádkářských osad a zároveň dochází k terminologickému sjednocení používání „zahrádkářské osady“ namísto původní „zahrádkové osady“.

9. K § 9 – Účinnost

Účinnost právní úpravy je navržena tak, aby byla k dispozici přiměřená legisvakanní lhůta.

V Praze dne 21. října 2019

Adam Kalous v.r.

Pavel Kováčik v.r.

Jan Volný v.r.

Pošvář Jan v.r.

Zdeněk Podal v.r.

Antonín Staněk v.r.

Jana Krutáková v.r.

Monika Jarošová v.r.

Josef Kott v.r.

Radek Holomčík v.r.

Miloslava Vostrá v.r.

Ivan Jáč v.r.

Jiří Strýček v.r.

Milan Feranec v.r.

Barbora Kořanová v.r.

Přemysl Mališ v.r.

Jan Richter v.r.

Roman Kubíček v.r.

Jaroslav Bžoch v.r.

Kamal Farhan v.r.

Aleš Juchelka v.r.

Stanislav Juránek v.r.

Pavel Růžička v.r.

Jaroslav Faltýnek v.r.

David Pražák v.r.

Jana Mračková Vildumetzová v.r.

Věra Procházková v.r.

Květa Matušovská v.r.

Tomáš Kohoutek v.r.