

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Adam Hanák

Právní aspekty územních systémů ekologické stability

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. BcA. Tereza Fabšíková, Ph.D.

Katedra: Katedra práva životního prostředí

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 26. 8. 2022

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

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 128 979 znaků včetně mezer.

V Praze dne 14. 9. 2022

Adam Hanák

Poděkování

Rád bych poděkoval JUDr. BcA. Tereze Fabšíkové, Ph.D., za vedení diplomové práce. Vážím si času, který mi věnovala ke konzultacím práce, stejně jako cenných podnětů, rad a návrhů, které mi pomohly práci formulovat. Rovněž bych rád poděkoval za vedení skvělých seminářů, které patřily k nejlepším, jakých jsem se během studia účastnil.

Obsah

Úvod.....	1
1 Pojem „územního systému ekologické stability“.....	3
1.1 Ochrana přírody a krajiny.....	3
1.2 Ekologická stabilita.....	4
1.3 Členění ÚSES.....	5
1.3.1 Biochory a skupiny typů geobiocénů.....	5
1.3.2 Skladebné části ÚSES.....	6
1.4 Ideová východiska ÚSES.....	9
1.5 Účel vymezování ÚSES.....	10
2 Plán ÚSES.....	11
2.1 Plán nadmístního a místního ÚSES.....	11
2.2 Autorizace pro specializaci projektování ÚSES.....	12
2.3 Územně analytické podklady a politika územního rozvoje.....	12
3 Vymezení ÚSES.....	15
3.1 Územně plánovací dokumentace.....	15
3.1.1 Územní rozvojový plán.....	16
3.1.2 Zásady územního rozvoje.....	16
3.1.3 Územní plán.....	17
3.1.4 Regulační plán.....	18
3.2 Územní rozhodnutí.....	18
3.3 Pozemkové úpravy.....	19
3.4 Principy vymezování ÚSES.....	20
3.5 Vícenásobná ochrana.....	22
4 Tvorba ÚSES.....	24
4.1 Východiska v Listině základních práv a svobod.....	24
4.1.1 Ochrana vlastnického práva.....	24
4.1.2 Právo na příznivé životní prostředí.....	26
4.1.3 Kolize práva na příznivé životní prostředí a vlastnického práva.....	28
4.2 Vymezení ÚSES bez střetu s vlastnickým právem.....	30
4.3 Východiska v zákoně o ochraně přírody a krajiny a stavebním zákoně.....	31
4.3.1 Dohoda o vytvoření ÚSES s vlastníkem nemovitosti.....	32
4.3.2 Náhrada za ztížení hospodaření.....	34
4.3.3 Náhrada směnou pozemků.....	38

4.3.4	Vyvlastnění pro účel ochrany životního prostředí	39
4.3.5	Opatření ke zlepšování přírodního prostředí	44
5	Aspekty ÚSES v mezinárodním měřítku	46
5.1	Úmluva o biologické rozmanitosti	46
5.2	PEEN	46
5.3	European green belt	47
5.4	Zelená infrastruktura.....	48
5.5	Slovensko.....	49
6	Aspekty ÚSES ve světle nového stavebního zákona	50
6.1	Koncept vymezení ÚSES v novém StZ.....	50
6.2	Vyvlastnění pro účely realizace ÚSES	51
	Závěr.....	53
	Seznam použitých zdrojů	55
	Právní aspekty územních systémů ekologické stability	59
	Abstrakt	59
	Klíčová slova: krajina, příroda, stabilita	59
	Abstract	60
	Key words: landscape, nature, stability	60

Úvod

Téma právních aspektů územních systémů ekologické stability jsem si zvolil, protože toto opatření považuji za poměrně efektivní nástroj ochrany přírody a krajiny. V České republice je stále patrný vliv násilného scelování zemědělských ploch, kdy problémem nejsou jen obrovské monokulturní lány polí, nýbrž i s nimi spojená eroze půdy, špatná prostupnost krajiny, úbytek biodiverzity, vysychání krajiny a další problémy spojené s intenzivním zemědělstvím. V široké společnosti rezonuje problém udržitelnosti zemědělství a stabilizace krajiny už delší dobu. V posledních letech jsem však zaznamenal intenzifikaci debat nad zmiňovanými problémy i v médiích. Zajímavý kontrast mezi proklamacemi ve veřejném prostoru a realitou pak lze spatřovat při pohledu na krajinu, která se stabilizuje pomocí územních systémů ekologické stability relativně pomalu.

Za cíl diplomové práce si kladu rozebrání a zhodnocení institutu územních systémů ekologické stability jakožto prostředku ochrany přírody a krajiny a jeho vztahu k vlastnickému právu.

V diplomové práci se nejprve zabývám vědeckými východisky, na základě kterých, jsou územní systémy ekologické stability vymezovány. Okrajově nastiňuji historický vývoj a základní myšlenky, které stály u zrodu institutu, jež je tématem této práce. Stručně shrnuji kritéria, na základě kterých, jsou územní systémy ekologické stability řazeny do různých skupin, které spolu mají v ideálním případě tvořit ucelený funkční ekosystém s vysokou mírou stability. Úvodní kapitola rovněž obsahuje základní vhled do třídění druhů územních systémů ekologické stability tak, jak jsou zanášeny do územně plánovacích dokumentací.

Následující část práce se zabývá pořízením plánu územních systémů ekologické stability, jakožto podkladu pro samotné vymezení uvedeného opatření. Druhá kapitola rovněž obsahuje zamyšlení nad účelem politiky územního rozvoje ve vztahu k územním systémům ekologické stability. Část práce, která se zabývá plánováním územních systémů ekologické stability, je přirozeně následována kapitolou rozebírající aspekty samotného průběhu vymezování. Právní úprava zakotvuje tři různé způsoby, které umožňují uvést opatření v platnost.

Vymezení územního systému ekologické stability je poměrně razantním zásahem do vlastnických práv dotčených subjektů, proto je nezbytná analýza přípustnosti a ústavní konformity zásahu do základního lidského práva zaručeného ústavním pořádkem. Vedle rozboru střetu práva na příznivé životní prostředí a práva vlastnického obsahuje čtvrtá kapitola úvahu nad možným předcházením konfliktních situací při vymezování systémů ekologické stability. Stěžejní část zákonné úpravy je obsažena především v zákoně o ochraně přírody a krajiny a ve stavebním zákoně. Rozbor pravidel zakotvených v uvedených předpisech a jejich přesah do předpisů

provádějících je završen poměrně obsáhlou analýzou problematiky vyvlastnění pro účely realizace územních systémů ekologické stability.

Jedním ze základních předpokladů dobré funkce územních systémů ekologické stability je vzájemná propojenost ekosystémů v co nejvyšší míře, proto je na snadě nahlédnout i do okolních států a pokusit se začlenit územní systémy ekologické stability do mezinárodních projektů s podobnými východisky a cíli.

Závěr práce je věnován pohledu na aspekty územních systémů ekologické stability v kontextu nové úpravy stavebního práva představované novým stavebním zákonem, který nabude účinnosti nejspíše v polovině roku 2023.

1 Pojem „územního systému ekologické stability“

Definici pojmu „územní systém ekologické stability“ (dále jen jako „ÚSES“) předkládají úvodní ustanovení, konkrétně § 2 a § 3 zákona č. 114/1992 Sb. o ochraně přírody a krajiny ve znění pozdějších předpisů (dále jen jako: „ZOPK“). V následujících pasážích uvádím bližší rozbor jednotlivých ustanovení, spolu s předestřením východisek zákonné úpravy. Pro přesné vymezení a pochopení institutu ÚSES je totiž nutné zkoumat ÚSES nejen z pohledu legislativy, nýbrž i z pohledu biologie, biogeografie, krajinářství apod. Komentář k ZOPK definici rozvíjí v části skladebních prvků ÚSES, které dělí na biocentra, biokoridory a interakční prvky.¹

1.1 Ochrana přírody a krajiny

Druhý paragraf ZOPK vymezuje zásadní cíle a úkoly ochrany přírody a krajiny a způsob jejich naplnění. První odstavec zmiňovaného ustanovení definuje ochranu přírody a krajiny.² Druhý odstavec pak předkládá demonstrativní, nikoliv taxativní, výčet prostředků ochrany přírody a krajiny.³ Zakotvením ÚSES na první místo druhého odstavce je předesílána důležitost, kterou zákonodárce ÚSES přikládá. Zákon dále v témže odstavci, pod písmenem g, mezi prostředky ochrany přírody a krajiny řadí spoluúčast „*v procesu územního plánování a stavebního řízení s cílem prosazovat vytváření ekologicky vyvážené a esteticky hodnotné krajiny.*“ Klíčovým nástrojem pro ochranu přírody je i územní plánování, kterým jsou ÚSES především realizovány. Proto zde zákon nepřímou odkazuje na případnou právní úpravu v jiných předpisech, kterou je v případě ÚSES například zákon č. 183/2006 Sb. o územním plánování a stavebním řádu ve znění pozdějších předpisů (dále jen jako: „StZ“).

Třetí paragraf rozvíjí ustanovení paragrafu předchozího, obsahuje vymezení základních pojmů obsažených v ZOPK. Na prvním místě stojí definice ÚSES, který je definován jako: „***vzájemně propojený soubor přirozených i pozměněných, avšak přírodě blízkých ekosystémů, které udržují přírodní rovnováhu. Rozlišuje se místní, regionální a nadregionální systém ekologické stability.***“ Pojem **ekosystém** formuluje ust. § 3 ZOPK jako funkční soustavu živých a neživých

¹ STEJSKAL, Vojtěch. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2016. 576 stran. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-229-0. s 18.

² „*péči státu a fyzických i právnických osob o volně žijící živočichy planě rostoucí rostliny a jejich společenstva, o nerosty, horniny, paleontologické nálezy a geologické celky, péče o ekologické systémy a krajinné celky, jakož i péče o vzhled a přístupnost krajiny.*“

³ STEJSKAL, Vojtěch. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: Komentář*, op cit., s. 10.

složek životního prostředí, jež jsou navzájem spojeny výměnou látek, tokem energie a předáváním informací, a které se vzájemně ovlivňují a vyvíjejí v určitém prostoru a čase.

1.2 Ekologická stabilita

Ekologickou stabilitu definuje ZOPK v ust. § 4 jako schopnost ekosystému vyrovnávat změny způsobené vnějšími činiteli a zachování svých přirozených vlastností a funkcí. Pro vymezení vhodného ÚSES je nutné se mimo jiné zaměřit i na ekologickou stabilitu vnitřní a vnější.⁴

Vnitřní ekologickou stabilitou je označována schopnost ekosystému vyrovnávat působení faktorů při běžné intenzitě. Tato stabilita je podmíněna pevností a pestrostí vnitřních vazeb organismů vyskytujících se v konkrétním ekosystému. Vysokou odolností se vyznačují především staré ekosystémy, které spontánně vznikaly několik stovek až tisíce let, kdy jsou vnitřní vazby mezi organismy komplexní a vysoce odolné. Jde zejména o staré lesy, skalní společenstva, rašeliniště apod. Vysokou stabilitou se vyznačují i člověkem mírně využívané nebo v minulosti ovlivněné ekosystémy, jako jsou například teplomilné trávníky, bezlesé mokřady, extenzivně využívané louky a pastviny či neobhospodařované rybníky. Takto stabilní prostředí nelze uměle vytvořit, ale pouze přispět k jeho rychlejšímu vývoji vhodnými zásahy jako je například výsadba rostlin, či jejich probírka.

Vnější ekologická stabilita je schopnost ekosystému odolávat působení mimořádných, nepředvídatelných faktorů vysoké intenzity. Mezi takové extrémy lze zařadit nárazové výkyvy teplot, požáry, výbuchy sopek, invaze nových rostlin a živočichů. V krajině využívané člověkem však mezi tyto extrémní faktory řadíme i přehnojení, znečištění vod. Z toho vyplývá, že nemůže existovat žádný ekosystém, který by se vyznačoval úplnou odolností vůči všem myslitelným vnějším vlivům. Vnější ekologickou stabilitu však lze posilovat.

Ekologická rovnováha neboli homeostáze je stav ekosystému, který je i přes vlivy okolí stabilní, či se do stabilního stavu spontánně vrací. Jde o ideální projev vnitřní a vnější ekologické stability. Ekologická stabilita i ekologická rovnováha je udržována prostřednictvím

⁴ Bližší vhléd do problematiky vnitřní a vnější ekologické stability poskytuje publikace Rukověť projektanta místního územního systému ekologické stability, ze které vychází následující část práce: LÖW, Jiří. *Rukověť projektanta místního územního systému ekologické stability: metodika pro zpracování dokumentace*. 1. Vydání. Spoluautoři: Antonín BUČEK a Jan LACINA Brno: Doplněk, 1995, 124 Stran. ISBN 80-85765-55-1.

autoregulačních mechanismů, jejichž základ leží ve vzájemných vazbách živočichů, rostlin a mikroorganismů, které tvoří ekosystém.⁵

1.3 Členění ÚSES

Jak již bylo uvedeno výše, ZOPK dělí ÚSES na místní, regionální a nadregionální. Uvedené hierarchické dělení reflektuje míru detailů zanášených do územně plánovacích dokumentací. Pro účely územně rozvojového plánu není nutné zanášet každý místní ÚSES, nýbrž pouze stanovit strategické koridory vyhovující účelům nadregionálních ÚSES. Nejdetailnější plány území, v podobě územních či regulačních plánů pak mohou konkretizovat strategické koridory hierarchicky nižšími typy ÚSES v podobě místních a regionálních systémů. Výše bylo rovněž předestřeno, že ÚSES lze dále dělit na biokoridory, biocentra a do jisté míry i interakční prvky, tak jak je uvedeno v ust. § 1 vyhlášky č. 395/1992 Sb. ministerstva životního prostředí České republiky, kterou se provádějí některá ustanovení zákona české národní rady č. 114/1992 Sb. o ochraně přírody a krajiny (dále jen jako: „Vyhláška č. 395/1992 Sb.“). Nad rámec ustanovení ZOPK a Vyhlášky č. 395/1992 Sb. je dále nutné seznámit se vědeckými východisky uvedeného dělení, jež jsou představovány tzv. biochorami a skupinami typů geobiocénů.

1.3.1 Biochory a skupiny typů geobiocénů

Pro vytyčení funkčního ÚSES v krajině je důležité co nejpřesnější ekologické zmapování aktuálního stavu ekosystémů. Těžiště zkoumání území spočívá ve správné identifikaci potenciálu konkrétní oblasti. Pokud bude území identifikováno jako spíše sušší, je pro něj vhodné nastavit opatření, která jsou pro územní jednotku nejvhodnější z hlediska posílení ekologické stability a budování ekologické rovnováhy.⁶ Klíč k identifikaci aktuálních a potenciálních vegetačních možností území představuje zařazování územních jednotek do tzv. biochor a skupin typů geobiocénů. Uvedené dělení vychází z teoretických ekologických východisek, které byly ve vztahu k ÚSES publikovány v citované Rukověti projektanta místního územního systému ekologické stability,⁷ ze které rovněž čerpám v následující části.

⁵ LÖW, Jiří. *Rukověť projektanta místního územního systému ekologické stability: metodika pro zpracování dokumentace*, op. cit., s. 9 – 11.

⁶ Například upřednostnit výsadbu dubu před bukem, kterému se v sušších oblastech daří hůře.

⁷ LÖW, Jiří. *Rukověť projektanta místního územního systému ekologické stability: metodika pro zpracování dokumentace*, op. cit., s. 10 – 28.

Biochora je typ územní jednotky, pro kterou je typický určitý druh vegetace, půdy a geologického podkladu. Po zařazení dotčené plochy pod příslušnou biochoru je připraveno vodítko pro vymezení regionálních a místních ÚSES. Význam spočívá především ve zvolení správné stabilizační činnosti v příslušném ÚSES. Pokud je například předmětná plocha zařazena do některého ze sušších typů biochor, bude vhodné stabilizační opatření spočívat v osázení plochy původními suchomilnými rostlinami.⁸

Pod pojmem **geobiocén** se skrývá označení pro nejnižší opakovatelnou biogeografickou jednotku užívanou pro ÚSES, která se sdružuje do skupin typů geobiocénů. Skupiny v sobě sdružují sobě si blízké typy geobiocénů. Při vytváření ÚSES je žádoucí spojovat podobné druhy geobiocénů a vytvořit tak síť, ve které bude docházet k lepšímu přenosu informací.⁹

Podle typu biochory dojde k určení, zda půjde o ÚSES regionální nebo místní. Určení typu geobiocénu je klíčové pro vytvoření vhodné funkční sítě propojených ÚSES, neboť ekologická příbuznost jednotlivých územních celků představuje vyšší pravděpodobnost vytvoření ekologicky stabilní sítě navzájem příbuzných ekosystémů.

1.3.2 Skladebné části ÚSES

Výše zmíněná ekologická východiska pro identifikaci územních jednotek se promítají do rozřazení ÚSES na biocentra, biokoridory a interakční prvky, které je obsaženo v právním řádu. ZOPK obsahuje pouze stručné shrnutí skladebných částí ÚSES, podstatně podrobnější vhled do problematiky poskytuje Metodika vymezení ÚSES, publikovaná v roce 2017 Ministerstvem životního prostředí, jakožto východisko poznatků tvorby ÚSES v posledních 40 letech¹⁰ (dále jen jako: „*Metodika vymezení ÚSES*“), z Metodiky vymezení ÚSES vychází tato podkapitola.

⁸ Tamtéž, s. 25 – 27.

⁹ Tamtéž, s. 10 – 22.

¹⁰ Ministerstvo životního prostředí. *Metodika vymezení územního systému ekologické stability* [online]. 1. vydání. Praha: Ministerstvo životního prostředí, 2017 [cit. 3. 3. 2022]. Dostupné z: [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/vestnik_2017/\\$FILE/SOTPR_Priloha_Vestnik_Kveten_170609.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/vestnik_2017/$FILE/SOTPR_Priloha_Vestnik_Kveten_170609.pdf), s 31 – 39.

Biocentra jsou vymezovány biotopy¹¹, pod které jsou řazeny zejména plochy v krajině (lesy, rybníky, mokřady, louky, rašeliniště, remízky, meze, tůně). Klíčovým definičním prvkem biocentra je jeho faktická rozloha, neboť musí umožňovat trvalou existenci ekosystému. Biologická kvalita ekosystému pak ovlivňuje ekologickou stabilitu krajiny. Jedno z kritérií třídění biocenter předkládá V. Stejskal, který je dělí na reprezentativní a unikátní. Reprezentativní biocentra jsou definována biotopy, které jsou typické pro danou oblast, kdežto unikátní biocentra jsou především izolované typy biotopů, pro danou oblast výjimečné.¹² Nad rámec dělení biocenter na unikátní a reprezentativní uvedeného v komentáři k ZOPK V. Stejskalem, jsou rozlišovací kritéria konkretizovány v Metodice vymezování ÚSES na následující druhy. **Biocentrum kontaktní**, které je vymezené na rozhraní více odlišných biogeografických jednotek. **Biocentrum lokální** je základní skladebnou částí ÚSES, obdobně **regionální** a **nadregionální biocentra**, které jsou základní skladebnou jednotkou regionálních a nadregionálních ÚSES. **Biocentrum vložené** pak označuje vložení biocentra hierarchicky nižší úrovně do ÚSES s hierarchicky vyšší úrovní.

Biokoridory jsou definovány jako liniové územní útvary, které umožňují pohyb živočichů a do jisté míry i rostlin v krajině. Nejsou primárně určeny pro trvalou existenci organismů, ale pro migraci mezi biocentry. Biokoridory umožňují propojení biocenter, čímž dojde k vytvoření sítě, která i díky vzájemnému přenosu informací bude ekologicky stabilní. Typicky jde o vodní toky s nivními břehy. Biokoridory můžeme opět diferenciovat podle ÚSES, kterému tvoří základní skladebnou část, tedy na **lokální**, **nadregionální** a **regionální**.

Druhým typem dělení biokoridorů je rozlišení dle podobnosti ekotypů¹³ na **modální**, který spojuje podobné či stejné ekotypy a **kontrastní**, který naopak spojuje biocentra s výrazně odlišnou charakteristikou ekotypu. Kontrastní biokoridor neposkytuje ideální podmínky pro migraci veškerých organismů, představuje však jeden z impulzů pro vývojovou interakci organismů.

Třetí možností dělení je podle složitosti, **jednoduchý biokoridor** v sobě nezahrnuje vložená biocentra (všechny lokální biokoridory), jde tedy o soliterní pás, který nenavazuje na ostatní druhy biokoridorů. **Biokoridor složený**, pak naopak vložená biocentra obsahuje, jde-li o biokoridor lokální, může být součástí nadregionálních a regionálních biokoridorů.

¹¹ Biotopem rozumí ust. §3 (1) písm. k ZOPK: „soubor veškerých neživých a živých činitelů, které ve vzájemném působení vytvářejí životní prostředí určitého jedince, druhu, populace, společenstva které splňuje nároky na chránění společenstva. Biotop je takové místní prostředí, které splňuje nároky charakteristické pro druhy rostlin a živočichů.“

¹² STEJSKAL, Vojtěch. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: Komentář*, op. cit., s. 18.

¹³ Ekotypem se rozumí určitá skupina zástupců druhu, který je adaptován na konkrétní podmínky v předmětné oblasti.

Pro doplňkové plochy významné pro tvorbu ÚSES, které mohou podpořit ekologickou stabilitu blízkého ÚSES se ustálil pojem „**interakční prvek**“, pod kterým si lze představit například ostrůvky křovin, stromů ponechaných ladem, staré polní cesty apod. v zemědělsky využívané krajině. Význam interakčních prvků spočívá především ve vytváření místa úkrytu, místa rozmnožování, potravní základny a v neposlední řadě přispívají k orientaci zvěře v přírodě.

Velkou výhodou interakčních prvků spatřuji v jednoduchosti procesu, kterým je lze vytvářet. Jakkoliv jsou interakční prvky považovány za skladebnou část ÚSES a platí pro ně stejné principy vymezení, domnívám se, že jejich realizace může být relativně rychlá. Interakční prvky v podobě starých polních cest byly přirozenou součástí krajiny, katastrální mapy o tom dodnes vedou svědectví. Obnova starých polních cest, které bývají zpravidla ve vlastnictví obcí, pak závisí na iniciativě občanů. Po vypovězení pachtovních smluv k obdělávaným pozemkům stačí pozemky osázet vhodnými rostlinami. Aleje či stromořadí podél cest jsou v České republice tradičně tvořeny ovocnými stromy, nevýhodou tradičních jabloní a hrušní jsou pravidelné pěstební řezy, které stromy vyžadují pro správné zakmenění a tvorbu koruny. V tomto ohledu spatřuji výhodu peckovin, zejména třešní, které mimo subjektivně vnímanou estetickou stránku, vyžadují jen minimum pěstebních zásahů. Výměra starých polních cest bývala v době pořizování katastrálních map koncipována pro koňské povozy, pro pohyb současné zemědělské techniky nebývají příliš vhodné, tím mohou odpadnout náklady se stavbou cest v podobě zhutňování a zavážení pozemků kamením.

V rámci vytyčování ÚSES v konkrétních územních plánech je vhodné efektivně do předmětných ploch zahrnout rovněž tzv. „**významné krajinné prvky**“¹⁴. ZOPK rozeznává významné krajinné prvky *ex lege* (les, rašeliniště, vodní toky, údolní nivy) a *ex actu* jiné části krajiny. Do druhé kategorie spadají zejména: mokřady, remízy, trvalé travní plochy, přirozené skalní útvary a podobně, do této kategorie však lze rovněž zařadit cenné plochy sídelních útvarů (historické zahrady, parky, Boží muka obklopené dřevinami). Významné krajinné prvky vznikající *ex actu* podléhají registraci u orgánu ochrany přírody ve správním řízení dle ust. § 6 ZOPK.¹⁵

Pro vytvoření sítě významných krajinných prvků, které spolu mohou dotvářet ekologicky stabilní ÚSES je mimořádně vhodné pečlivé zmapování oblasti. Vymezením ÚSES dochází ke konfliktu práva na příznivé životní prostředí a práva vlastnického. V současné agrární krajině,

¹⁴ ust. §3 (1) písm. b ZOPK.

¹⁵ STEJSKAL, Vojtěch. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: Komentář*, op. cit., s. 19.

kteřá je z části obhospodařovaná zemědělskými kolosy v různých velikostech a soukromými zemědělci, je omezení vlastnického práva vytyčením ÚSES citlivá otázka. Přestože je půda do značné míry ovládána ekonomickými zájmy, z vlastní zkušenosti vím, že mezi zemědělci stále přebývá jistá forma respektu ke specifickým krajinným prvkům. Příkladem mohou být Boží muka, staré meze a polní cesty apod. Jsem toho názoru, že vhodným propojením významných krajinných prvků mohou být zásahy a tím pádem i konfliktní případy omezení vlastnického práva minimalizovány. Neboť zcela jistě bude jako menší zásah do vlastnického práva vnímáno rozšíření plochy původní meze, spíše než vymezení „nové“ části ÚSES na dlouhodobě obdělávané zemědělské půdě. Nezbytným kritériem při posilování ekologické stability prostřednictvím konzervování významných krajinných prvků však nadále zůstávají biologická východiska, na základě kterých, jsou ÚSES plánovány.

Jak vyplývá z výše uvedeného, rozlišují se hlavně tři hierarchické úrovně ÚSES, nadregionální, regionální a místní (lokální) a skladebné části, biocentra, biokoridory a interakční prvky. Ostatní dělení je významné zejména v případě hlubší ekologické analýzy.

1.4 Ideová východiska ÚSES

Metodika vymežování ÚSES shrnuje přírodovědné a územně plánovací poznatky, které se utvářely v druhé polovině dvacátého století. Druhá polovina dvacátého století je totiž z pohledu pozemkových úprav signifikantní především násilnou tvorbou velkých monokulturních ploch. Rozoráním mezí, luk, remízů, úpravou vodotečí a následnými melioračními opatřeními došlo k narušení ekologické stability, která se po stovky let utvářela a koexistovala v hospodářsky využívané krajině. Reakcí na pozemkové úpravy byla idea ochrany přírody pomocí územního plánování, která se výrazněji projevila na jižní Moravě roku 1976 v Územním plánu spádového území střediska osídlení místního významu Drnholec. Skutečné napravování škod způsobených obrovskými lány polí přišlo až na přelomu osmdesátých a devadesátých let 20. století. Krystalizace přístupu k dělení krajiny a zachování jejích hodnot přišla při zpracování územní studie úpatí Pálavy z roku 1983. Do projektu se zapojila celá řada odborníků především z řad Geografického ústavu ČSAV.¹⁶ Ujednotilo se rozvržení krajiny, biocentra a biokoridory byly rozlišovány na lokální, regionální a nadregionální. Zároveň byly definovány minimální přípustné prostorové parametry

¹⁶ Pozn. Československá akademie věd.

biocenter a biokoridorů. Velmi výraznou osobností stojící za řadou publikací týkající se územního plánování a vytváření ÚSES je doc. Ing. arch. Jiří Löw, který v roce 1984 shrnul práci skupiny biologů, botaniků, biogeografů a odborníků na tvorbu krajiny v metodice *Zásady vymezování a navrhování ÚSES v územně plánovací dokumentaci*. První ÚSES byly realizovány u Vracova na Hodonínsku a poblíž Křižanovic u Vyškova mezi lety 1990–1991. Přijetím ZOPK a prováděcí Vyhlášky č. 395/1992 Sb. získala realizace ÚSES legislativní rámec.¹⁷

1.5 Účel vymezování ÚSES

Účelem ÚSES má být, dle Metodiky vymezování ÚSES, vytváření vhodné prostorové struktury vzájemně propojených ekologicky stabilnějších ploch v krajině a umožnění přežití a rozvoje takových ploch. Po realizaci má ÚSES zabezpečovat krajinnotvorné funkce: být zdrojem obnovy genofondu krajiny, pomáhat ekologické stabilitě krajiny a umožňovat různorodé využití krajiny. Těchto klíčových krajinnotvorných funkcí se má dosáhnout za předpokladu, že vymezené plochy pro přežití a vývoj naprosté většiny druhů budou rozměrem odpovídat požadavkům předmětných druhů. Neméně důležitým předpokladem je správná analýza území, podle které se vytyčí základní trasy, které umožní relativně nerušený pohyb druhů krajinou. Součástí analýzy musí být identifikace ploch s vyšší ekologickou stabilitou a ploch s ekologickou labilitou. Biocentra a biokoridory mají sloužit jak k rozvoji, životu, tak k migraci druhů v krajině. Ekologicky stabilnější plochy nenaplňující kritéria pro začlenění do biokoridorů či biocenter jsou pak zařazovány jako interakční prvky. Pro pochopení funkce a účelu ÚSES je klíčové shrnutí, že ÚSES má vytvořit vhodné podmínky pro ekologickou stabilizaci krajiny, k jejímu dosažení je nezbytná nejen existence ÚSES nýbrž i trvale udržitelné hospodaření v krajině.¹⁸

¹⁷ *Metodika vymezování územního systému ekologické stability*, op. cit., s.16 – 18.

¹⁸ Tamtéž, op. cit., s. 20.

2 Plán ÚSES

Hlavním účelem „Plánu ÚSES“ je vytvořit materiál, který je podkladem pro územně plánovací dokumentaci, eventuálně pro územní rozhodnutí nebo pro řízení o pozemkových úpravách. Plán ÚSES je dále podkladem například pro lesní hospodářské plány či oblastní plány rozvoje lesa apod. Zpracování plánu ÚSES probíhá na dvou úrovních. První úroveň je plán **nadmístního ÚSES** a druhou je plán **místního ÚSES**.¹⁹

Předpokladem pro vymezení ÚSES v krajině je odborná způsobilost projektanta. ÚSES se vymezují především v rámci územně plánovací dokumentace. Nejvhodnější pozemky pro vymezení ÚSES představují pozemky vlastněné státem, obcemi či vlastníky, kteří s vymezením ÚSES na svých pozemcích souhlasí. Funkční ÚSES však musí být vymezen především s ohledem na biologické vlastnosti krajiny, spíše než s ohledem na vlastnickou strukturu předmětných pozemků.

2.1 Plán nadmístního a místního ÚSES

V plánu **nadmístního ÚSES** má být vymezena koncepce řešení nadregionálního a regionálního ÚSES a základní definování nadregionálních biocenter a biokoridorů. Plán nadmístního ÚSES je pořizován orgány ochrany přírody příslušné k vymezení a hodnocení regionálních ÚSES (krajské úřady, újezdni úřady a na území zvláště chráněných území a jejich ochranných pásem správy národních parků, Agentura ochrany přírody a krajiny ČR – Správa chráněných krajinných oblastí).²⁰

Plán **místního ÚSES** definuje koncepci řešení všech na sebe navazujících úrovní ÚSES. Plán místního ÚSES pořizují orgány ochrany přírody a krajiny příslušné k vymezení a hodnocení místních ÚSES (obecní úřady s rozšířenou působností, Agentura ochrany přírody a krajiny ČR – Správa chráněných krajinných oblastí, újezdni úřady a na území zvláště chráněných území a jejich ochranných pásem správami národních parků).²¹

Vymezování nadmístních a místních ÚSES provází kritika za neodborné vytyčování ÚSES, které na sebe navzájem nenavazují na hranicích katastrálních území či nerespektují základní

¹⁹ VOŽENÍLKOVÁ, Eva, Metodika vymezení územního systému ekologické stability. *Urbanismus a územní rozvoj*. 2018, 02/2018, 9 - 13. ISSN 1212-0855.

²⁰ Tamtéž, op. cit.

²¹ Tamtéž, op. cit.

metodické principy vymezení ÚSES. Za návrh vymezení ÚSES jsou odpovědné orgány ochrany přírody, které mají působnost k vymezení a hodnocení ÚSES. Plány ÚSES jakožto územně analytické podklady,²² jsou pak podkladem územně plánovací dokumentace. Důležité je však podotknout, že závaznost ÚSES vzniká až přijetím konkrétní územně plánovací dokumentace formou opatření obecné povahy.²³

2.2 Autorizace pro specializaci projektování ÚSES

Jak již bylo zmíněno výše, ÚSES mohou vymežovat osoby s odborným vzděláním. Vyhláška č. 395/1992 Sb. definuje plány ÚSES jako soubor přírodovědných, technických, ekonomických, organizačních a majetkových dokumentací.²⁴ Projekty ÚSES provádějí odborně způsobilé osoby, kterým byla udělena autorizace Českou komorou architektů pro samostatnou specializaci „Projektování ÚSES“.²⁵ Autorizovaný projektant ÚSES je následně oprávněn provádět projektovou činnost ve smyslu ust. § 158 a § 159 StZ.

2.3 Územně analytické podklady a politika územního rozvoje

V předchozí části práce mnohokrát odkazují na význam přesného analyzování území pro správné vytyčení funkčního ÚSES. Z pohledu StZ je tato činnost zastřešena institutem: „územně analytické podklady“.²⁶ Metodika vymezení ÚSES uvádí, že pro vytyčení ÚSES byly v průběhu 90. let minulého století prováděny tzv. terénní průzkumy, které dodnes poskytují ucelený obraz o území, který se průběžně aktualizuje díky poměrně detailním, periodicky se obnovujícím, fotografickým snímkům krajiny.²⁷

Územně analytické podklady však obsahují mnohem širší spektrum informací a hierarchicky se rozpadají podle toho, zda slouží jako podklad pro politiku územního rozvoje, zásady územního rozvoje či pro konkrétní územní plány obcí. Jejich účelem je zaznamenat informace o stavu území

²² HAVELKOVÁ, Svatava. § 4 Základní povinnosti při obecné ochraně přírody. In: BOROVIČKOVÁ, Hana a Ladislav MIKO. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: Komentář*. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2007, 590 Stran. Beckovy texty zákonů s komentářem. ISBN 978-80-7179-585-8. s. 97.

²³ VOŽENÍLKOVÁ, Eva. Metodika vymezení územního systému ekologické stability, op. cit.

²⁴ Ust. § 4 (1) Vyhlášky č.395/1992 Sb.

²⁵ Právní status udělování autorizace pro samostatnou specializaci „Projektování územních systémů ekologické stability“, Pověření MŽP ze dne 7. 6. 1994 pod č.j. M/2121/94.

²⁶ *Metodika vymezení územního systému ekologické stability*, op. cit., s. 25 – .26

²⁷ Tamtéž, op. cit., s.93.

a jejich vyhodnocení. Naopak územní studie navrhuje, prověřuje a posuzuje možná řešení problémů, které vyplynuly z územně analytických podkladů.²⁸

Politiku územního rozvoje (dále také jako: „PÚR“) pořizuje Ministerstvo pro místní rozvoj,²⁹ nejde však o dokument řadící se do územně analytických podkladů, nýbrž o samostatný nástroj územního plánování. Právní režim PÚR je specifický v tom ohledu, že nejde o právní předpis ani o opatření obecné povahy, je tedy vyloučen její soudní přezkum. PÚR tedy určuje strategie a základní podmínky pro naplňování úkolů územního plánování. *„Nejde tedy o konkrétní regulaci určitého území s obecně vymezeným okruhem adresátů, ale o koncepční nástroj územního plánování, který stanoví priority územního rozvoje v celorepublikových i mezinárodních souvislostech a který je určen orgánům veřejné správy, nikoli těm, vůči kterým je veřejná správa vykonávána, tj. adresátům jejího veřejnosprávního působení.“*³⁰

PÚR blíže ÚSES nevymezuje, pouze jej předkládá jako jednu z republikových priorit územního plánování pro zajištění udržitelného rozvoje území.³¹ Nad absencí ÚSES v PÚR se pozastavují autoři Metodiky vymezování ÚSES,³² kdy argumentují tvrzením, že nadregionální ÚSES by svým významem mohl být v PÚR uveden a mohl by navázat na síť okolních států (Slovensko) či na Evropskou ekologickou síť. Tvrdí, že zakotvení koncepce nadregionálního ÚSES v PÚR by bylo logické a žádoucí. V tomto ohledu se s autory Metodiky vymezování ÚSES neztotožňují. StZ sice zařazuje PÚR mezi nástroje územního plánování, systematicky je však odlišuje od územně plánovacích podkladů a územně plánovacích dokumentací (územního rozvojového plánu, zásad územního rozvoje, územního plánu či regulačního plánu). PÚR je specifickým nástrojem územního plánování, ve kterém Ministerstvo pro místní rozvoj stanovuje základní koncepce (např. přibližné vytyčení koridoru vysokorychlostní železnice Praha – Brno). Přistupujeme-li k ÚSES s premisou, že pro správné a funkční vytyčení je potřeba poměrně detailní znalost krajiny a následně relativně přesné vymezení, byť i nadregionálních ÚSES, neodpovídá koncepční východisko PÚR potřebám ÚSES. Metodika vymezování ÚSES uvádí minimální

²⁸ FIALOVÁ, Jana. § 25 Druhy územně plánovacích podkladů. In: MACHÁČKOVÁ, Jana. *Stavební zákon: Komentář*. 3. vydání. Praha: C.H. Beck, 2018. 1216 stran. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-558-9, s.113 – 114.

²⁹ Ust. § 11 (1) StZ.

³⁰ Usnesení NSS ze dne 18. 11. 2009, č. j. 9 Ao 3/2009-59.

³¹ Politika územního rozvoje České republiky: Úplné znění závazné od 1. 9. 2021. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, 2021, Aktualizace 4. Dostupné také z: https://www.mmr.cz/getmedia/408dfd7d-ae56-44a2-a73b-2dea219355d5/Uplne_zneni_PUR_CR_zavazne_od_20210901.pdf.aspx?ext=.pdf. Kapitola 2, bod 20.

³² Metodika vymezování územního systému ekologické stability, op. cit., s. 114.

výměru pro nadregionální biocentrum 1000 ha, pro nadregionální biokoridory šířku minimálně 40 m, maximální délku mezi biocentry 8 000 m. Vytyčením ÚSES v limitech Metodiky vymezení ÚSES by mohlo dojít k poměrně velkému omezení vlastnických a jiných práv k nemovitostem, případně neproporcionálnímu zásahu do územního rozvoje. Nevhodnost vymezení ÚSES v PÚR patří i z pohledu nemožnosti soudního přezkumu PÚR, docházelo by tak narušení principu dělby moci, kdy by moc výkonná mohla s minimálními mantinely rozsahu moci zasáhnout do vlastnického práva obrovského množství osob. Přibližné vytyčení ÚSES je v současnosti uvedeno až v zásadách územního rozvoje a následně konkretizováno v územním či regulačním plánu, které mají charakter opatření obecné povahy ve smyslu ust. § 171 a násl. zákona č. 500/2004 Sb. správního řádu ve znění pozdějších předpisů (dále jen: „SŘ“) a je přípustný jejich přezkum. PÚR bližší vymezení ÚSES neobsahuje, rámcově v bodě 20 stanovuje, že mezi republikové priority patří vytváření podmínek pro vytyčování ÚSES.

3 Vymezení ÚSES

Současná právní úprava předkládá tři možnosti vymezení ÚSES. První, a nejčastěji používanou metodou, je vymezení pomocí **územně plánovací dokumentace**. Druhým způsobem je vymezení pomocí **územního rozhodnutí** a třetí je rozhodnutí v řízení o **pozemkových úpravách**. Předně je třeba rozlišit mezi pojmy „vymezení ÚSES“, a „realizace ÚSES“, kdy vymezení ÚSES spočívá ve zpracování plánu a zanesení ÚSES do územně plánovací dokumentace a realizace ÚSES spočívá v samotných krajinářských opatřeních na konkrétních pozemcích.³³ Uvedené rozlišení pojmů je zásadní i z hlediska možného vyvlastnění, kterému se budu věnovat dále.

3.1 Územně plánovací dokumentace

Systematika StZ definuje čtyři druhy územně plánovací dokumentace: územně rozvojový plán (dále také jako „ÚRP“), zásady územního rozvoje (dále také jako: „ZÚR“), územní plán (dále také jako: „ÚP“) a regulační plán (dále také jako „RP“). Vyjmenované druhy územně plánovacích dokumentací mají charakter opatření obecné povahy. Při pořizování územně plánovacích dokumentací se můžou vlastníci dotčených nemovitostí do řízení vyjadřovat prostřednictvím námitek, s kterými se musí pořizovatel vypořádat. Osoby, které jsou záměrem zasaženy méně, mohou podat připomínky, ke kterým pořizovatel přihlédne. Specifický institut představuje tzv. zástupce veřejnosti, který *de facto* sdruží připomínky jedné desetiny občanů obce a společně je podá se silou námitek.³⁴ Mimo jiných funkcí uvedených v StZ, určují jednotlivé druhy vedení ÚSES v krajině. Pro účely této práce můžeme jednotlivé druhy dělit i dle přesnosti s jakou ÚSES vymezují. Považuji rovněž za vhodné v úvodu předestřít problematiku hierarchie v územním plánování, kterou elegantně shrnul v nedávném rozsudku Nejvyšší správní soud: *„nástroje územního plánování tvoří ucelený hierarchický systém, jehož vyšší stupně jsou nadřizeny stupňům nižším a do značné míry určují jejich obsah. Podstatou systému nástrojů územního plánování je postupná konkretizace jednotlivých obecných záměrů při respektování této hierarchie. Politika územního rozvoje obsahuje záměry jen ve velmi obecné a spíše koncepční podobě. Zásady územního rozvoje tyto záměry dále konkretizují a územní plán obce pak přesně určuje jejich*

³³ Rozsudek NSS č.j. 7 Aos 3/2013 – 30 ze dne 31. 10. 2013.

³⁴ Část třetí StZ.

umístění v území. Pro územní plán obce jsou přitom závazné všechny nadřizené nástroje územního plánování, nikoli pouze přímo nadřizené zásady územního rozvoje.“³⁵

3.1.1 Územní rozvojový plán

Institut ÚRP byl do StZ začleněn zákonem. č. 403/2020 Sb. kterým se měnil tzv. urychlovací zákon (416/2009 Sb.). Zanesení ÚRP do současného StZ je reakcí na již platný nový stavební zákon (283/2021 Sb.), který s ÚRP rovněž pracuje. Úkolem ÚRP je konkretizace požadavků definovaných v PÚR na území celé republiky. Vzhledem k tomu, že ÚRP obsahuje textovou a výkresovou část vymezující plochy a koridory mezinárodního a republikového významu, lze vyvodit, že ÚRP může dojít k naplnění deficitu vymezení ÚSES v národním a mezinárodním měřítku. Obávám se však, že obecnost jednotlivých záměrů zanášených do ÚRP nebude vyhovovat požadavkům ÚSES, pro které je naopak příznačný důraz na relativní detailnost zpracování. Webové stránky ministerstva pro místní rozvoj k dnešnímu dni neobsahují územní rozvojový plán.

3.1.2 Zásady územního rozvoje

ZÚR jsou dnes již ověřený institut územního plánování, který „... stanoví zejména základní požadavky na účelné a hospodárné uspořádání území kraje, vymezí plochy nebo koridory nadmístního významu a stanoví požadavky na jejich využití...“³⁶. Pro vymezení ÚSES jsou ZÚR klíčové zejména s ohledem na to, že obsahují základní vymezení ÚSES v předmětném kraji. Mimo textového popisu obsahují i výkres, který předkládá v hrubších obrysech vedení ÚSES pro navazující dokumentace, tedy v ÚP a RP. ZÚR pořizuje krajský úřad a vydává je jako opatření obecné povahy. Konkretizaci v navazující dokumentaci mohou ZÚR podmínit určitými kritérii, například stanovením povinnosti vymezovat ÚSES v souladu s požadavky Metodiky vymezování ÚSES. Následující pasáž vychází z letošního rozsudku Nejvyššího správního soudu.³⁷ ZÚR Středočeského kraje stanovily povinnost při vymezování ÚSES postupovat v souladu s Metodikou vymezování ÚSES. Obec Chocerady při pořizování Územního plánu vymezila ÚSES v souladu s Metodikou vymezování ÚSES. Vlastníci dotčených nemovitostí se vymezení ÚSES bránili, kdy mimo jiné zpochybňovali přípustnost použití Metodiky vymezování ÚSES. Nejvyšší správní soud

³⁵ Rozsudek NSS ze dne 30. 7. 2021, č.j. 4 As 41/2021 – 46.

³⁶ Ust. § 36 StZ.

³⁷ Rozsudek NSS ze dne 18. 3. 2022, č.j. 4 As 78/2019 – 56.

konstatoval: „*Díky výše zmíněné hierarchii územně plánovací dokumentace je totiž vždy potřebné zohlednit na sebe navazující nástroje územního plánování, v tomto případě tedy zásady územního rozvoje, které metodiku vymezení územního systému ekologické stability (z roku 2017, tj. z doby, kdy byl návrh územního plánu projednáván a schvalován) učinily pro napadený územní plán závaznou, jak správně vyslovil krajský soud.*“ Nejvyšší správní soud dále doplnil k charakteristice samotné metodiky vymezení ÚSES: „*Lze doplnit, že uvedená metodika je odborným metodickým nástrojem sloužícím k vymezení územního systému ekologické stability, který slouží jako podklad při tvorbě územně plánovací dokumentace a má za následek sjednocení podmínek a požadavků na utváření systému ekologické stability.*“

StZ odkazuje v ust. § 36 (6) na prováděcí právní předpis, který stanoví náležitosti obsahu ZÚR. Tímto prováděcím předpisem je vyhláška ministerstva pro místní rozvoj č. 500/2006 Sb. o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti (dále jen jako: Vyhláška č. 500/2006 Sb.) vydaná na základě zmocňovacího ust. § 193 StZ. Vyhláška č. 500/2006 Sb. obsahuje definici pojmů a obsahové náležitosti územně analytických podkladů, územně plánovací dokumentace a evidence. ÚSES jsou vymežovány jak v textové části, tak následně v grafické části.³⁸

„*ZÚR přebírají koncepci nadregionálního a regionálního ÚSES z oborových dokumentací, zejména z plánu nadmístního ÚSES ... ZÚR tedy nevymezují přímo biocentra a biokoridory, ale rámcové plochy a koridory pro upřesnění vymezení nadregionálních a regionálních biocenter a biokoridorů v územních plánech.*“³⁹

3.1.3 Územní plán

Účelem ÚP je stanovit základní koncepci rozvoje území obce, ochrany jeho hodnot a jeho plošného a prostorového uspořádání, StZ uvedené pojmy označuje souhrnně pojmem „urbanistická koncepce“.⁴⁰ Při vymezení ÚSES v ÚP je nutné převzít základní koncepci a konkretizovat přibližné vymezení ÚSES ze ZÚR. Pomocí ÚP může být ÚSES jednoznačně definován pomocí údajů z katastrálních map. ÚSES však může být vymežován i rámcově, pokud například v území není možné jednoznačně determinovat vhodnou plochu pro konkrétní vymezení

³⁸ Příloha č. 4 k Vyhlášce č. 500/2006 Sb., čl. 1, odst. 1 písm. d a čl. 1 odst. 2 písm. b.

³⁹ *Metodika vymezení územního systému ekologické stability*, op. cit., s. 114.

⁴⁰ Ust. § 43 (1) StZ.

ÚSES (typicky v zemědělsky využívané krajině, na které doposud nebyl ÚSES zřízen). Spolu s charakteristikou urbanistické koncepce a rozdělením jejich jednotlivých složek, vyvstávají konflikty různých zájmů na využívání území. Vzniklé konflikty lze řešit buď cestou námitek a připomínek v rámci řízení při pořizování ÚP anebo pomocí pozemkových reforem. StZ považuje ÚSES za veřejně prospěšné opatření,⁴¹ pro které lze odejmout nebo omezit práva k pozemkům, je-li vymezen ve vydané územně plánovací dokumentaci.⁴²

3.1.4 Regulační plán

Začleněním ÚSES do ÚP nemusí být zcela konkrétní, pro nejpodrobnější vymezení jsou ÚSES vymezovány v RP. Primární účelem RP nebývá konkrétní vymezení ÚSES, je-li však RP zpracován, musí být jeho součástí i detailní vymezení ÚSES.⁴³ Účelem RP je stanovení podrobných podmínek pro využití pozemků, pro ochranu hodnot a charakteru území a pro vytvoření příznivého životního prostředí apod.⁴⁴

3.2 Územní rozhodnutí

Další možnost vymezení ÚSES představuje institut územního rozhodnutí, dle ust. § 76 a násl. StZ. StZ předkládá taxativní výčet typů územních rozhodnutí, přičemž ÚSES lze vymežit územním rozhodnutím o ochranném pásmu.⁴⁵ Komentářová literatura ke StZ uvádí dva základní principy účelu vymezování ochranných pásem: „*a to z principu ochrany veřejných zájmů, tzn. že představuje ochranu okolí nové stavby před jejími negativními vlivy, a z principu ochrany života, zdraví či majetku osob, tzn. že představuje ochranu nové stavby před negativními vlivy jejího okolí.*“⁴⁶ Vymezení ÚSES tedy nejvíce odpovídá prvnímu principu. Stavební úřad v předmětném rozhodnutí vymezí ÚSES a definuje konkrétní zákazy nebo omezení pro určité činnosti ve vymezeném pásmu. Komentář dále uvádí, že rozhodnutí o ochranném pásmu se může vydat buď

⁴¹ Ust. § 170 (1) písm. b StZ: „Práva k pozemkům a stavbám, potřebná pro uskutečnění staveb nebo jiných veřejně prospěšných opatření podle tohoto zákona, lze odejmout nebo omezit, jsou-li vymezeny ve vydané územně plánovací dokumentaci a jde-li o“ (...) „veřejně prospěšné opatření, a to snižování ohrožení v území povodněmi a jinými přírodními katastrofami, zvyšování retenčních schopností území, založení prvků územního systému ekologické stability a ochranu archeologického dědictví“.

⁴² Metodika vymezování územního systému ekologické stability, op. cit., s. 115.

⁴³ Tamtéž, op. cit., s. 116.

⁴⁴ Ust. § 61 (1) StZ

⁴⁵ Ust. § 77 písm. e ve spojení s ust. § 73 StZ.

⁴⁶ MACHÁČKOVÁ, Jana. *Stavební zákon: Komentář*, op. cit., s. 458

současně s rozhodováním o příslušném záměru kvůli kterému je ochranné pásmo zřizováno anebo samostatně, pokud je stavba již zřízena a byla zjištěna nutnost vymezení ochranného pásma kolem této stavby.⁴⁷

3.3 Pozemkové úpravy

Jednou z alternativních možností získání pozemků pro vymezení a realizaci ÚSES jsou pozemkové úpravy. Účelem pozemkových úprav je ve veřejném zájmu funkčně a prostorově uspořádat pozemky, dělit nebo scelovat a zabezpečit jejich přístupnost a prostupnost pro racionální využívání půdy. Součástí pozemkových úprav je i zajištění podmínek pro zlepšení životního prostředí a zvýšení ekologické stability krajiny.⁴⁸ Zákon č. 139/2002 Sb. o pozemkových úpravách,⁴⁹ (dále jen jako: „ZPÚ“) stanovuje v ust. § 9 náležitosti návrhu pozemkových úprav. Návrh nového upořádání pozemků mimo jiné obsahuje tzv. plán společných zařízení, mezi které se řadí i: *„opatření k ochraně a tvorbě životního prostředí, podpoře biodiverzity a zvýšení ekologické stability prostřednictvím územního systému ekologické stability, založení, doplnění nebo obnovy trvalé vegetace, terénních úprav a podobně.“*⁵⁰ Plán společných zařízení musí odpovídat územně plánovací dokumentaci. Pozemkový úřad je povinen předložit plán společných zařízení dotčeným orgánům státní správy k uplatnění stanovisek⁵¹ a je povinen s plánem seznámit vlastníky dotčených nemovitostí. Schválení plánu společných zařízení je v kompetenci obecních zastupitelstev.⁵²

Metodika vymezení ÚSES sice uvádí, že ÚSES je nejvhodnější vymežovat na pozemcích ve vlastnictví státu, avšak existence společného zařízení, je-li ve veřejném zájmu, je přípustná i na pozemcích jiných osob. Pokud je to pro účely realizace potřebné, může pozemkový úřad, dle ust. § 9 (16) ZPÚ, se souhlasem vlastníka předmětné pozemky odkoupit. Komentář J. Knotka shrnuje praxi tak, že v současné době v řadě katastrálních území nevlastní stát ani obce dostatek půdy

⁴⁷ Tamtéž, op. cit.

⁴⁸ KNOTEK, Jaroslav. § 59 Zajištění pozemků k tvorbě systému ekologické stability. In: VOMÁČKA, Vojtěch, Jaroslav KNOTEK, Michaela KONEČNÁ, Jakub HANÁK, Filip DIENSTBIER a Ivana PRŮCHOVÁ. *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*. 1. vyd. Praha: C.H.Beck, 2017. 676 stran. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-675-3. s. 474 – 476.

⁴⁹ Zákon č. 139/2002 Sb. o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech a změně zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁰ Ust. § 9 (8) písm. d ZPÚ.

⁵¹ Ust. § 9 (10) ZPÚ.

⁵² Ust. § 9 (11) ZPÚ.

vhodných pro vymezení ÚSES. Jedinou snadnou cestou pro jejich realizaci, pokud vlastník nesouhlasí, představuje výkup pozemků, což značně celý proces realizace ÚSES prodražuje. Jako příčinu uvedeného stavu J. Knotek uvádí cílený prodej pozemků státu prostřednictvím Pozemkového fondu ČR.⁵³

Pokud jsou realizovaná společná opatření na pozemcích státu, mají být pozemky převedeny bezúplatně do vlastnictví obce, na jejímž katastrálním území se pozemky nacházejí. Pro předmětné pozemky pak platí zákaz zcizení s výhradou souhlasu ústředí Státního pozemkového úřadu.⁵⁴

3.4 Principy vymezení ÚSES⁵⁵

Metodika vymezení ÚSES uvádí 7 principů vymezení ÚSES, principy vychází z ekologických zákonitostí a biogeografického členění krajiny. Níže uvedené principy se mají vnímat komplexně, přičemž principy biogeografické reprezentativnosti a funkčních vazeb ekosystémů jsou dva stěžejní.

Princip biogeografické reprezentativnosti míří na definování biocenter, jejichž specifická charakteristika umožňuje vytvoření rozmanité sítě. V prostředí České republiky je 95 % cílových biocenter charakterizováno lesními ekosystémy.

Princip funkčních vazeb ekosystémů reflektuje základní kritérium správné funkce sítě ÚSES. Jednotlivé skladební prvky ÚSES mají být vzájemně propojovány biokoridory, které respektují přirozené migrační trasy, přičemž je zásadní minimalizovat vliv přirozených migračních bariér. Nejvyšší efektivitu propojení ekosystémů lze zajistit propojováním vzájemně příbuzných ekosystémů. S principem funkčních vazeb úzce souvisí princip posloupnosti a vzájemné návaznosti hierarchických úrovní ÚSES, který požaduje logickou návaznost mezi úrovněmi skladebních částí ÚSES (lokální, regionální, nadregionální).

Účelem **principu přiměřených prostorových nároků** je definování minimálních prostorových nároků pro biocentra a biokoridory při zachování jejich funkce. Pro biocentra jsou rozhodující parametry výměra, rozloha, plocha a tvar, pro biokoridor je to šířka a délka. Konkrétní hodnoty se liší podle úrovně konkrétní skladební části (lokální, regionální, nadregionální).

⁵³ KNOTEK, Jaroslav. § 59 Zajištění pozemků k tvorbě systému ekologické stability. In: *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*, op. cit., s. 474 – 476.

⁵⁴ Úst. § 9 (12) ZPÚ.

⁵⁵ Podkapitola vychází z *Metodiky vymezení územního systému ekologické stability*, op. cit., s. 39 – 47.

Princip zohlednění aktuálního stavu krajiny je předpokládatelným kritériem při vymezování ÚSES. Jen s detailní znalostí krajiny lze správně definovat a vymezit skladebné části ÚSES, které budou tvořit funkční celek.

Princip zohlednění jiných limitů a zájmů v krajině je právu nejbližší definovaným principem. Vymezení ÚSES totiž musí respektovat využívání krajiny a jinou lidskou činnost. Cílem je tedy najít určitou proporcionalitu mezi využíváním území člověkem a ochranou životního prostředí. Metodika vymezování ÚSES uvádí čtyři možná řešení situací, kdy proti sobě stojí různé zájmy v krajině. Prvním řešením je vymezení ÚSES tak, že se bude překrývat s jinými zájmy. Druhým řešením je vzájemné omezení konkurujících si zájmů při společné koexistenci. Třetí řešení předkládá ústup ÚSES ve prospěch konkurujícímu zájmu. Čtvrté řešení naopak umožňuje ústup konkurujícímu zájmu ve prospěch ÚSES.

Posledním zmiňovaným kritériem je **princip přiměřené konzervativnosti**, který nabádá k minimalizaci zásahů do již vymezených vyhovujících koncepčních řešení ÚSES.

Další nepřímo zmiňovaná zásada, spočívající ve **vymezování ÚSES s ohledem na vlastnické vztahy k nemovitostem**, souvisí s principem zohlednění jiných limitů a zájmů v krajině. Metodika vymezování ÚSES totiž správně shrnuje, že vlastnické vztahy k plochám, na kterých mají být ÚSES vymezeny, mají podstatnou roli. Lze si jistě představit, že budou existovat vlastníci, kteří budou s vymezením ÚSES na pozemcích souhlasit,⁵⁶ domnívám se však, že pravidlem bude spíše opak. Vzhledem k omezenosti možností využívání plochy s vymezeným ÚSES, klesá hodnota nemovitosti. Konfliktem vlastnického práva a vymezením ÚSES se zabývá následující kapitola.

Nad rámec Metodiky vymezování ÚSES je vhodné odkázat na starší publikaci „Ekologická stabilita“ z roku 1992, ze které Metodika vymezování ÚSES vychází.⁵⁷ Autor mimo výše zmíněná kritéria řadí i kritérium rozmanitosti potenciálních přírodních ekosystémů. Publikace rovněž výstižně shrnuje, že ÚSES se sice vytváří pro celé území, ale jde pouze o část ekologické optimalizace, možnosti pozitivního působení ÚSES jsou přímo závislé na respektování ekologických pravidel při hospodaření. „Čím „ekologičtější“ je celkové využívání ekosystémů v daném území, tím menší může být plošný podíl prvků věnovaných „uchovávací“ funkci ÚSES.“

⁵⁶ Metodika vymezování územního systému ekologické stability, op. cit., s. 83.

⁵⁷ MÍCHAL. Igor. *Ekologická stabilita*. 1. vydání. Brno: Veronica, ekologické středisko ČSOP pro ministerstvo Životního prostředí České republiky. 243 stran. ISBN 80-85368-22-6, s. 222.

3.5 Vícenásobná ochrana

Nejvyšší správní soud se v rozsudku 4 As 84/2014-43 ze dne 31. 10. 2014 okrajově zabýval možnou kombinací různých druhů ochrany na předmětných pozemcích. V konkrétní situaci stěžovatelé namítali, že vzhledem k tomu, že jejich pozemky se již nachází v chráněné krajinné oblasti a jsou součástí soustavy Natura 2000, je vymezení ÚSES na předmětných pozemcích nadbytečné. Nejvyšší správní soud shrnul, že výše uvedené prostředky ochrany přírody mají svébytný charakter a nelze je navzájem zaměňovat vymezení jednoho z nich však nevylučuje použití jiného a mohou se navzájem doplňovat. „*Zatímco totiž vymezení ÚSES náleží mezi výchozí obecná opatření na úseku ochrany přírody a krajiny, CHKO představuje jednu ze specifických kategorií zvláště chráněných území ve smyslu § 14 odst. 2 písm. b) ve spojení s § 25 a násl. zákona o ochraně přírody a krajiny. Od obou uvedených typů opatření je pak třeba odlišovat soustavu Natura 2000 jako celistvou evropskou soustavu vybraných území ve smyslu § 3 odst. 1 písm. r) ve spojení s § 45a a násl. zákona o ochraně přírody a krajiny (srov. výchozí právní úpravu směrnice Rady 92/43/EHS, o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, ve znění pozdějších předpisů).*“⁵⁸

Domnívám se, že z uvedeného rozsudku Nejvyššího správního soudu lze ve vztahu k ÚSES vyvodit následující závěr. Za předpokladu, že je již daná oblast chráněna např. opatřeními CHKO, Natura 2000 apod., je z ohledu na ochranu dotčených vlastnických práv vhodné snažit se o vymezení ÚSES na plochách, které jsou již opatřeními zasaženy. Jednotlivá opatření však mohou existovat nezávisle na sobě, vzájemně se doplňovat či překrývat. Uvedený závěr do jisté míry nekoresponduje s poslední citací z kapitoly 3.4 této práce, domnívám se, že za více než dvacet let od vydání citované publikace do vydání citovaného rozsudku došlo k přehodnocení východisek, ze kterých ÚSES vycházejí. Aktuální přístup, dle mého názoru, naznačuje tendenci podchycení ochrany ekosystémů z více různých přístupů, při respektu nastavených pravidel.

Mohou však nastat rovněž situace, kdy charakter zamýšleného ÚSES nebude připouštět vymezení a následnou realizaci v hranicích ploch zasažených jinými opatřeními. Vzhledem ke zmiňované svébytnosti tak mohou nastat rovněž situace, kdy bude konkrétní ÚSES vymezen v dané oblasti vedle již chráněné zóny. Předestřená situace spočívající v dalším omezení vlastnických práv bude velmi pravděpodobně vyvolávat odpor vlastníků dotčených nemovitostí.

⁵⁸ Rozsudek NSS 4 As 84/2014 – 43 ze dne 31. 10. 2014.

Nezbývá než dodat, nejvhodnější cestou, jak předcházet sporům je dostatečné informování dotčených vlastníků a projednávání záměru za jejich účasti. Domnívám se, že je na místě proaktivní kontaktování konkrétních vlastníků předem, jakkoliv se může zdát, že jde o zbytečné prodlužování řízení o uvedení předmětných opatření v platnost. Jsem toho názoru, že vypořádávání se s námitkami a náklady spojené s řízením u správních soudů vyvolané rozhořčenými vlastníky jsou v hrubém nepoměru ve vztahu ke společnému zasednutí k pomyslnému stolu při plánování konkrétních opatření v území.

4 Tvorba ÚSES

Jak jsem již předeštel v předchozí kapitole, vymezením ÚSES můžou vznikat konfliktní situace. Metodika vymezení ÚSES sice předkládá principy, na základě kterých mají být ÚSES vymežovány, přesto jsou principy ovládnuty zájmem na funkčním vymezení ÚSES. Funkční ÚSES je dle mého názoru správným primárním východiskem, neboť ekonomické hledisko využívání krajiny bylo ovládajícím principem při nakládání s krajinou v minulém století a nám nezbyvá než se vypořádat s neblahými následky takového počínání. Pro řešení konfliktních situací předkládá ZOPK a StZ řešení v podobě náhrady za zásah do vlastnických práv, směnu dotčených pozemků či případně úplné odnětí vlastnického práva.

4.1 Východiska v Listině základních práv a svobod

Usnesení předsednictva České národní rady o vyhlášení Listiny základních práv a svobod, které je uvozeno ústavním zákonem č. 2/1993 Sb. ve znění pozdějších předpisů, (dále jen LZPS) zakotvuje dvě práva, která si navzájem konkurují ve vztahu k ÚSES. Konkrétně jde o vlastnické právo (čl. 11) a právo na příznivé životní prostředí (čl. 35).

4.1.1 Ochrana vlastnického práva

Základy ochrany vlastnického práva, jakožto nezbytné podmínky svobody jednotlivce leží v ust. čl 11 LZPS. Vlastnictví však není absolutní základní právo, možnosti jeho omezení jsou předešteleny v odst. 3, kdy vlastnictví nesmí být zneužito na „*újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy*“, dále je zakázáno poškozovat výkonem vlastnického práva: „*lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem*“. Vyvlastnění, jako prostředek *ultima ratio* je pak přípustný pouze: „*ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu*“. Vyvlastnění je intenzivní zásah do vlastnického práva, v širším slova smyslu si lze pod pojmem vyvlastnění představit jak absolutní odejmutí vlastnického práva, tak i jeho omezení, například věcným břemenem. Evropský soudní dvůr dovedl, že definičním znakem vyvlastnění vyžadující náhradu za omezení vlastnického práva je i závažný zásah do identifikačních znaků vlastnictví (*usus, fructus, abusus*).⁵⁹ Pro srovnání s pohledem českého Ústavního soudu lze uvést

⁵⁹ Rozsudek soudního dvora ze dne 13. 12. 1979, ve věci C-44/79 (známé pod: Hauer v. Rheinland-Pfalz).

plenární nález Pl. ÚS 34/97, ve kterém se Ústavní soud zabýval otázkou pozemkových úprav ve vztahu k ochraně vlastnického práva: „*pozemkové úpravy ve své většině nepředstavují vyvlastnění vlastnického práva v pravém slova smyslu (...) Nicméně, pro tu skupinu vlastníků, která s prováděnými pozemkovými úpravami nesouhlasí, jsou ústavní pravidla platná pro vyvlastnění (nucené omezení vlastnického práva) krajním kritériem ochrany jejich vlastnictví.*“⁶⁰

Zásady pro omezení vlastnického práva definuje čl. 4 LZPS. První podmínkou je, že takové omezení LZPS předpokládá, druhou je zakotvení takového omezení v zákoně, třetí je zákaz diskriminace a poslední je šetření podstaty a smyslu omezovaného vlastnického práva.⁶¹ Nad rámec uvedených zásad je nutné zdůraznit judikaturu Ústavního soudu, který dovozuje různé přísné testy, kterými se poměřují dvě vzájemně si konkurující ústavně zaručená práva. Pomocí testů proporcionality a racionality má být chráněn esenciální obsah dotčeného základního práva.⁶²

Ústavní soud se ve známém plenárním nálezu Pl. ÚS 3/02 zabýval mírou zásahu do práva podnikat, které je derivátem práva vlastnického,⁶³ kdy samotný, byť zákonný, zásah nesmí mít rdousící charakter. Optikou ústavním soudem akcentovaného práva podnikat, potažmo práva vlastnického, je pak nezbytné mít při přípravě plánu ÚSES na paměti, že případné vytyčení ÚSES na zemědělských pozemcích se může citelně dotknout nejen samotného vlastnického práva, nýbrž i práva podnikat. V dikci čl. 35 (3) LZPS spatřuji tendenci k upřednostňování ochrany životního prostředí před právem vlastnickým a právem podnikat, k vyřešení nejistého vztahu dvou konkurujících si práv slouží různě přísné testy, které se ve vztahu k ÚSES pokusím uplatnit dále.

Druhou stranu mince lze však nalézt i v tezi, že ochrana životního prostředí sekundárně chrání rovněž vlastnictví, ovšem v širším spektru. Poškození životního prostředí totiž může v důsledku snižovat hodnotu majetku.⁶⁴ Komentář F. Husseiniho k LZPS odkazuje na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva (dále jen: ESLP“), která zdůrazňuje povinnost státu chránit vlastnictví před možnými následky nebezpečných provozů, ale rovněž před následky jevů, které stát nedokáže plně

⁶⁰ Pl. ÚS 34/97 ze dne 27. 5. 1998, publikovaný ve sbírce zákonů pod č. 152/1998 Sb.

⁶¹ HEJČ, David. Čl. 4 Podmínky pro ukládání povinností a pro omezení základních práv a svobod. In: HUSSEINI, Faisal, Michal BARTOŇ, Marian KOKEŠ, Martin KOPA. *Listina základních práv a svobod: Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2021. 1456 stran. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-812-2, s. 191.

⁶² VOMÁČKA, Vojtěch, TOMOSZEK, Maxim. Čl. 11 Ochrana vlastnictví. In: *Listina základních práv a svobod: Komentář*, op. cit., s. 365.

⁶³ srov. II. ÚS 3212/18, bod 23.

⁶⁴ VOMÁČKA, Vojtěch, TOMOSZEK, Maxim. Čl. 11 Ochrana vlastnictví. In: *Listina základních práv a svobod: Komentář*, op. cit., s. 366.

či přímo ovlivnit.⁶⁵ Vycházíme-li z předpokladu, že primárním účelem ÚSES je, jak už z názvu vyplývá, ochrana ekologické stability, tedy posilování biodiverzity, lze s poměrnou jistotou říci, že vhodnou realizací některé z forem z ÚSES může dojít k relativně široké ochraně vlastnického práva druhých, za cenu mírnějšího omezení jednoho. Příkladem lze uvést riziko desertifikace či eroze, preventivní realizací ÚSES může dojít ke zvýšení odolnosti krajiny. Z provedeného záměru pak čerpá široké okolí.

Výše uvedený odstavec naznačuje možný pozitivní závazek státu na ochraně biodiverzity pomocí ÚSES. Teoreticky bychom pak při případné absenci zásahů ze strany státu na podporu biodiverzity mohli uvažovat o možné odpovědnosti státu za škodu na životním prostředí způsobenou degradací ekologické stability. Přísloušným kamenem úrazu však bude prokázání příčinné souvislosti, jakožto nezbytné stránky odpovědnosti, mezi nerealizováním záměru a vznikem škody. K pozitivní povinnosti státu a jejímu rozsahu se vyjadřoval např. nizozemský nejvyšší soud, který ve věci známé jako „Urgenda case“ dovedl povinnost nizozemské vlády v souladu se svými závazky snižovat emise skleníkových plynů.⁶⁶ Nevládní organizace Urgenda podala v roce 2013 soukromoprávní žalobu proti Nizozemsku, kterou se domáhala stanovení povinnosti Nizozemsku snižovat emise skleníkových plynů. Žalobě bylo vyhověno, převratným rozhodnutím byla Nizozemské vládě udělena povinnost podniknout kroky k redukci skleníkových plynů v intencích závazků, které na sebe vláda převzala v minulosti. Soud se neopomenul distancovat od moci zákonodárné a výkonné, dovedl však, že stát má povinnost chránit právo na příznivé životní prostředí, a proto je jeho povinností legislativně nastavit mantinely emise skleníkových plynů, jakkoliv by soud přesně stanovil obsah konkrétní právní normy.

Omezení vlastnického práva ve prospěch vymezení a realizace ÚSES předpokládá jak ZOPK, tak StZ, konstrukce zákonné úpravy je však poněkud matoucí, touto problematikou se zabývám níže.

4.1.2 Právo na příznivé životní prostředí

Při úvahách nad vymezováním a realizací ÚSES je nezbytné vykládat článek čl. 35 LZPS společně článkem č. 11 LZPS. První odstavec čl. 35 LZPS deklaruje každému právo na příznivé

⁶⁵ VOMÁČKA, Vojtěch, TOMOSZEK, Maxim. Čl. 11 Ochrana vlastnictví. In: *Listina základních práv a svobod: Komentář*, op. cit., s. 371.

⁶⁶ Urgenda case: Rozsudek Nejvyššího soudu Nizozemska ze dne 20. 12. 2019, č.j.: 19/00135.

prostředí, pro výše uvedené úvahy je nutné srovnat ust. odst. 3: „*Při výkonu svých práv nikdo nesmí ohrožovat ani poškozovat životní prostředí, přírodní zdroje, druhové bohatství přírody a kulturní památky nad míru stanovenou zákonem.*“ s ust. čl. 11 odst. 3, kde výkon vlastnického práva: „*nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem*“, neboť oba v zásadě zakazují poškozovat přírodu a životní prostředí výkonem konkurujících základních práv. Z dvojitého akcentování zákazu poškozování životního prostředí je patrná silná motivace zákonodárce na intenzivní ochraně životního prostředí.

Výklad čl. 35 LZPS se v průběhu doby proměňuje, zatímco ještě v nedávné době se na právo na příznivé životní prostředí nahlíželo jako na hodnotové rozhodnutí ústavodárce, aktuální výklad jej začíná řadit mezi práva základní. V průběhu posledních 30 let se na poli mezinárodního práva prosazuje princip, který uvažuje nad ochranou životního prostředí v globální úrovni jako na sdílený zájem celého lidstva.⁶⁷ Ústavní soud označil ochranu životního prostředí za: „*legitimní, ústavně konformní cíl (veřejný zájem)*“⁶⁸ v nálezu Pl. ÚS 08/08.

LZPS ve svém článku 35, odst. 1 z práva na životní prostředí apriori nikoho nevylučuje. Poměrně dlouhou dobu Ústavní soud dospíval k aktuálně uznávanému závěru, že aktivní žalobní legitimaci mohou za jistých okolností nést i právnické osoby které chrání právo svých členů na příznivé životní prostředí. Ústavní soud v nálezu I. ÚS 59/14⁶⁹ rovněž připustil aktivní legitimaci spolků k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, podle ust. § 101a SŘS. Spolek, kterému svědčí aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy musí splňovat tyto kritéria: místní vztah k lokalitě regulované opatřením obecné povahy (územním plánem) a musí tvrdit zásah do svých subjektivních práv.

Aktivní legitimace širokého spektra osob postupně přiznávána právním řádem zdůrazňuje váhu hlasu dotčených osob, které zpravidla reprezentují zájem na stabilizaci krajiny a stojí proti zájmu rozvíjet podnikatelskou aktivitu, jakožto jednu ze složek vlastnického práva. Problémem však shledávám v antropocentrickém pojetí české právní úpravy ochrany životního prostředí zakotveného v LZPS. Pokud by se základní norma nejvyšší právní síly přeorientovala na

⁶⁷ VOMÁČKA, Vojtěch, TOMOSZEK, Maxim, TOMOSZKOVÁ, Veronika. Čl. 35 Životní prostředí. In: *Listina základních práv a svobod: Komentář*, op. cit., s. 977 – 979.

⁶⁸ Pl. ÚS 8/08 ze dne 8. 7. 2010, publikovaný pod 256/2010 Sb.

⁶⁹ Usnesení Ústavního soudu č.j.: I ÚS 59/14, ze dne 19. 5. 2015.

ekocentrické pojetí, mohl by navazující výklad norem nižší právní síly zlepšit stav životního prostředí.

4.1.3 Kolize práva na příznivé životní prostředí a vlastnického práva

Při vymezení a realizaci ÚSES se spolu střetávají dva chráněné zájmy. Střet mezi ústavně zaručenými právy se řeší pomocí testu proporcionality. Ústavní soud postupem času definoval tříprvkový test proporcionality, který slouží nejen ke kontrole ústavnosti, nýbrž i ke kontrole individuálních správních aktů. Test proporcionality se sestává ze třech kroků 1) posouzení způsobilosti naplnění účelu (**vhodnost**), 2) posouzení **potřebnosti** (povoluje se jen nejšetnější zásah), 3) posouzení **přiměřenosti** v užším smyslu (zda podstata a smysl dotčeného práva převáží zájem na dosažení sledovaného cíle).⁷⁰

Prvním krokem je zkoumáno, zdali vymezením a realizací ÚSES dojde k naplnění sledovaného účelu, tedy ochraně biodiverzity a posílení ekologické stability. V tomto ohledu je nutné zkoumat, zdali bude vymezený ÚSES funkční. Vodítkem pro posouzení funkčnosti ÚSES může být dodržení zásad vymezování ÚSES. Ucelený závěr o vhodnosti a možné funkčnosti vymezovaného ÚSES vyžaduje poměrně rozsáhlé penzum znalostí z oboru biologie, geografie, krajinářství atd., domnívám se tedy, že pro laika bude obtížné obhájit tvrzení o případném nevhodném řešení ÚSES bez pomoci odborníka, např. autorizovaného projektanta ÚSES.

Druhý krok stojí na přezkoumání potřebnosti vymezení ÚSES. Smyslem druhého kroku je analýza, zda nelze biodiverzitu či ekologickou stabilitu chránit a posilovat jiným způsobem. Biodiverzita krajiny byla v minulém století vlivem intenzifikace zemědělství do značné míry ohrožována. Biogeografické premisy předpokládají, že nejúčinnějším a nejpřirozenějším opatřením k posílení ekologické stability je určitý návrat k rozdělení krajiny do stavu na počátku dvacátého století. Limitem obnovy rozdělení krajiny je vymezení ÚSES na základě podrobné analýzy krajiny s co největším důrazem na funkčnost s respektem k současnému využití území. Potřebnost ekologické stabilizace a posílení biodiverzity krajiny vyplývá z dlouhodobé tendence vymírání živočichů a rostlin, desertifikace, ztráty vody v krajině a dalších problémů které rezonují ve společnosti. Aktuálním příkladem může být současná kůrovcová kalamita, kdy se v obrovských

⁷⁰ Např. nález Ústavního soudu Pl. ÚS 15/96 ze dne 9. 10. 1996, publikovaný pod č. 280/1996 Sb. nebo Pl. ÚS 4/94 ze dne 12. 10. 1994, publikovaný pod č. 214/1994 Sb.

monokulturních lesích šíří kůrovec a pokud mu v cestě nestojí pás s ekologicky stabilnějším, rozmanitějším porostem, postupuje v likvidaci dál.

Posouzení přiměřenosti v užším smyslu, jež symbolizuje **třetí krok** testu proporcionality, má dvě roviny. V **první rovině** se zvažují různé konkurující si zájmy vyvstávající v konkrétním případě. V případě vymezení ÚSES bude na jedné straně zájem na ochraně ekologické stability a na druhé straně zájem vlastníků dotčených nemovitostí a celkový dopad vymezení ÚSES na okolní krajinu z jiného než ekologického hlediska. Posouzení lze provést jen na základě konkrétního ÚSES. Ústavní soud definoval v nálezu Pl. ÚS 4/94 vodítko, které lze v řešeném případě použít: „*Porovnávání závažnosti v kolizi stojících základních práv (po splnění podmínky vhodnosti a potřeby) spočívá ve zvažování empirických, systémových, kontextových i hodnotových argumentů. Empirickým argumentem lze chápat faktickou závažnost jevu, jenž je spojen s ochranou určitého základního práva (...) Systémový argument znamená zvažování smyslu a zařazení dotčeného základního práva či svobody v systému základních práv a svobod (...) Kontextovým argumentem lze rozumět další negativní dopady omezení jednoho základního práva v důsledku upřednostnění jiného (...) Hodnotový argument představuje zvažování pozitiv v kolizi stojících základních práv vzhledem k akceptované hierarchii hodnot.*“⁷¹

Definování výše zmiňovaných argumentů se bude lišit podle konkrétního případu, přesto lze rámcově uvést směr úvah, kterými se lze při uplatňování testu proporcionality ubírat. **Empirickým** argumentem bude zřejmě stav ekologické stability konkrétní části krajiny a míra omezení vlastnického práva. Otázka **systémového** argumentu je poněkud nejasná, teorie počíná řadit právo na příznivé životní prostředí pod práva základní,⁷² systematika LZPS jej však stále řadí mezi práva hospodářská, sociální a kulturní. O vlastnickém právu naštěstí příliš pochyb nepanuje a systematika LZPS jej řadí mezi práva základní. **Kontextový** argument se může zabývat například paralyzací práva podnikat, jakožto složky vlastnického práva, a zároveň důsledky oslabení ekologické stability. **Hodnotovým** argumentem se lze zabývat jen při znalosti reálií konkrétního případu, neboť hodnotová východiska dotčených subjektů nelze předvídat.

Druhou rovinu třetího kroku testu proporcionality tvoří zvážení minimalizace zásahu. Metodika vymezení ÚSES stanovuje minimální a do jisté míry i maximální prostorové nároky

⁷¹ Nález Ústavní soudu Pl. ÚS 4/94 ze dne 12. 10. 1994, publikovaný pod č. 214/1994 Sb.

⁷² VOMÁČKA, Vojtěch, TOMOSZEK, Maxim, TOMOSZKOVÁ, Veronika. Čl. 35 Životní prostředí. In: HUSSEINI, Faisal, Michal BARTOŇ, Marian KOKES, Martin KOPA. *Listina základních práv a svobod: Komentář*, op. cit., s. 977 - 979

na vymezení jednotlivých druhů ÚSES při zachování jejich funkčnosti. Nebude-li se v konkrétním případě vymezený ÚSES výrazným způsobem vychylovat z těchto předestřených mantinelů, lze uvažovat o naplnění podmínky minimalizace zásahu.

Mnohokrát jsem zdůraznil význam znalosti konkrétních souvislostí, s určitou mírou jistoty si dovoluji shrnout, že s ohledem na aktuální stav ekologické stability krajiny v České republice, lze předvídat převážení významu práva na příznivé životní prostředí nad právem vlastnickým. Ve prospěch prosazování ÚSES pak hovoří i kompenzační mechanismy v ZOPK, kterým se věnuji níže.

4.2 Vymezení ÚSES bez střetu s vlastnickým právem

Jak již bylo uvedeno výše, tvorba ÚSES je nástrojem k ochraně životního prostředí. Vymezením ÚSES na vybraných pozemcích dochází k omezování některých složek vlastnického práva. Na ploše, která má sloužit pro realizaci ÚSES může dojít k paralyzaci dosavadních aktivit. Byla-li například plocha původně využívána k zemědělským účelům, následným vymezením ÚSES dojde k znemožnění obhospodařování půdy zemědělským způsobem. Neboť, jak již bylo zmíněno výše, 95 % biocenter má být tvořeno lesními ekosystémy a na propojovacích biokoridorech je hospodaření rovněž vyloučeno. Přestože je vymezení ÚSES omezujícím opatřením, domnívám se, že si lze představit situace, kdy bude vymezení a následná realizace ÚSES vítanou a žádanou změnou.

Vítaná změna může být například spatřována v modelové situaci, kdy má být ÚSES zřízen na hranici vlastníka nemovitosti, který má zájem na zachování přírodního charakteru okolí. Takovou situací může být například možné zřízení ÚSES na okraji zastavěné obytné plochy. Vymezením ÚSES dojde ke stabilizaci území a paralyzaci možných stavebně-rozvojových aktivit. Uvedené vymezení ÚSES může být vítanou změnou i za cenu zasažení do vlastních pozemků. Nemovitost sice vymezením a realizací ÚSES ztratí na tržní hodnotě, vlastník však může žádat o náhradu, případně může být dotčená nemovitost vykoupena nebo vyvlastněna za náhradu. Stabilizovaná plocha s přírodním charakterem však v blízkosti nemovitosti s obytným charakterem zůstane, čímž se paradoxně může zvýšit hodnota obytné plochy.

Výše uvedený příklad míří na situaci, kdy bude plán ÚSES předpokládat vymezení ÚSES v blízkosti zájmových pozemků. Pokud však blízká plocha nemá být dotčena ÚSES v podobě biocentra či biokoridoru, lze uvažovat o vymezení ÚSES v podobě interakčního prvku či významného krajinného prvku. Bude-li plocha naplňovat předpoklady ekologické hodnotnosti s

výhledem v její stabilizaci, lze si představit, že bylo by možné interakční prvek vymezit například územním rozhodnutím, které je jednodušší získat než změnit územní plán.

Uvedené situace jsou spíše zjištného charakteru a ochrana životního prostředí, jakožto hlavní účel ÚSES, není považována za prioritní. Lze si jistě představit i situace, kdy hlavní motivací vlastníka nemovitosti bude právě zmíněná ochrana životního prostředí. Údaje o rozložení vlastnické struktury nemovitostí v ČR, dle Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových, straní spíše osobám odlišným od státu. Stát a státní instituce vlastní méně než jednu čtvrtinu rozlohy republiky.⁷³ Ochrana životního prostředí je sice ve veřejném zájmu, domnívám se však, že pokud přijde na příslovečné lámání chleba, v zájmu konkrétního jednotlivce nebude zásah do vlastnických práv příliš vítán. Orná půda je v ČR zastoupena asi 37 % z celkové republikové výměry. Ve vlastnicích, i když na půdě osobně nehospodaří, převládá silný vztah k půdě, neboť zpravidla historicky náležela k zemědělské usedlosti děděné po generace. Paralyzace možnosti hospodařit na půdě, byť ve veřejném zájmu, může ve vlastnicích vyvolávat pocity blízké odnímání půdy v rámci kolektivizace zemědělství po druhé světové válce. Na jednu stranu lze namítnout, že za pozemek zasažený vymezením ÚSES náleží náhrada, pokud je však vztah vlastníka k půdě dostatečně silný, náhrada, která by vyvážila jeho subjektivně vnímanou ztrátu, bude mnohonásobně převyšovat tržní hodnotu. Rozbouřené emoce vlastníků rovněž těžko uklidní nejasnost právní úpravy náhrady za ztížení hospodařit, zejména pak na zemědělských pozemcích. Principiální odpor k ÚSES pak v závěru může vyvolat samotná realizace ÚSES, neboť jak jsem již zmínil výše, cílové ekosystémy biocenter má z 95 % tvořit les. Lze obecně předpokládat, že vysázení dřevin na orné půdě, kdy má být minimalizováno hospodaření s uvedenou plochou, nekoresponduje s přesvědčením valné většiny vlastníků o správném nakládání s půdou.

4.3 Východiska v zákoně o ochraně přírody a krajiny a stavebním zákoně

ZOPK předkládá úpravu omezení vlastnických práv a náhradu za toto omezení v části šesté. Stěžejním ustanovením je § 58, který v prvním odstavci deklaruje ochranu přírody a krajiny za veřejný zájem. Následující paragrafová ustanovení předpokládají tři možnosti vytvoření ÚSES. Po

⁷³ Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových. *Mapa majetku státu*. [online]. Praha: UZSVM, 2022 [cit. 23. 3. 2022]. Dostupné z: <https://www.uzsvm.cz/mapa-majetku-statu-1>.

dohodě s vlastníkem, pokud není dohoda možná, směnou pozemků a jako prostředek *ultima ratio*, vyvlastnění podle ust. § 60 ZOPK.⁷⁴

4.3.1 Dohoda o vytvoření ÚSES s vlastníkem nemovitosti

ZOPK v ust. § 59 (1) říká: „K zajištění podmínek pro vytváření systému ekologické stability se v dohodě s vlastníkem pozemku uskuteční opatření, projekty a plány podle ust. § 4 odst. 1.“ odkazované ustanovení § 4 (1) uvádí, že vymezení ÚSES je v kompetenci orgánů územního plánování a ochrany přírody⁷⁵ ve spolupráci s dalšími orgány.⁷⁶ Na vytváření se podílí vlastníci pozemků, obce i stát.

Prvním krokem by tedy dle ZOPK měla být příprava opatření, projektů a plánů ÚSES v dohodě (spolupráci) s vlastníkem nemovitosti. Praktický popis předestřené jednání v dohodě komentářová literatura nepřibližuje. Důvodová zpráva obhájí nezbytnost vytváření ÚSES v krajině jakožto nápravné opatření za „ignorantské zcelování pozemků“ v podobě dodatečné výsadby zeleně, zakládání remízů či budováním protierozních opatření (teras, mezí apod.). Zmíněné aktivity pak nelze, dle důvodové zprávy, realizovat jinak než se souhlasem vlastníků dotčených pozemků. V případě nesouhlasu pak alternativně výměnou či vyvlastněním, jakožto prostředku *ultima ratio*.⁷⁷ Charakter vyjednávání a samotný souhlas umožňující vymezení ÚSES zákon, komentáře, ani důvodová zpráva nepředkládá. Dle jazykového výkladu dotčených ustanovení by měl být souhlas vlastníka pozemku získán při samotném pořizování plánu ÚSES, čili krajskými či obecními úřady s rozšířenou působností, újezdními úřady, správami národních parků a Agenturou ochrany přírody a krajiny ČR.

Uvedeným problémem se již do jisté míry zabýval i Nejvyšší správní soud, který v již citovaném rozsudku č.j. 7 AOs 3/2013 – 30 shrnul: „Ustanovení § 59 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, upravuje kroky navazující na vymezení systému ekologické stability. Povinnost postupovat v dohodě s vlastníkem pozemku ukládá toto ustanovení až ve vztahu k samotné realizaci konkrétních kroků, například v podobě změny druhu pozemku, výsadby zeleně,

⁷⁴ BOROVIČKOVÁ, Hana a Ladislav MIKO. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: Komentář*, op. cit., s. 259.

⁷⁵ Dle ust. § 75 ZOPK jsou jimi: obecní úřady, pověřené obecní úřady, obecní úřady obcí s rozšířenou působností, krajské úřady, Agentura ochrany přírody a krajiny, správy národních parků, Česká inspekce životního prostředí, ministerstvo životního prostředí, újezdní úřady, Ministerstvo obrany.

⁷⁶ Orgány vodohospodářské, ochrany zemědělského půdního fondu a státní správy lesního hospodářství.

⁷⁷ Česká národní rada. *Tisk 497, část č. 8, Důvodová zpráva k ust. § 59 ZOPK*. [online] Praha: Poslanecká sněmovna Parlamentu České Republiky, 1990. [cit 2. 4. 2022] Dostupná z portálu Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR: https://www.psp.cz/eknih/1990cnr/tisky/t0497_08.htm.

založení remízu, vybudování protierozního opatření apod. Dohoda s vlastníkem pozemku není vyžadována ve fázi vymezení systému ekologické stability, tedy při pořizování plánu systému ekologické stability, popřípadě při schvalování územně plánovací dokumentace (zde zásad územního rozvoje).⁷⁸ Lze doplnit, že vzhledem ke komplexnosti plánu ÚSES, množství podkladových informací, které je v rámci ÚSES nutné vyhodnotit, a rozštěpení vlastnické struktury venkovských oblastí by bylo získávání souhlasu vlastníků při pořizování plánu ÚSES extrémně náročné. Troufám si tvrdit, že ust. § 59 (1) ZOPK nemá dnešním pohledem příliš šťastnou dikci a pravidlo z něj vyvoditelné je jen obtížně realizovatelné. Plány ÚSES jsou totiž schvalovány až v rámci přijetí územně plánovací dokumentace, souhlas vlastníků by tak měl být získán již před projednáním územně plánovací dokumentace. Domnívám se, že většina vlastníků dotčených pozemků se o vymezení ÚSES dozví až z územního plánu konkrétní obce. Rovněž není jasné jakou formu by uvedená dohoda měla mít a jakými pravidly by se její sjednávání řídilo, zřejmě by šlo o veřejnoprávní smlouvu *sui generis* podle ust. § 159 SŘ, podobně jako v případě písemné dohody orgánu ochrany přírody a vlastníka či nájemce pozemku týkající se opatření ke zlepšování přírodního prostředí ve smyslu ust. § 68 (2) ZOPK.⁷⁹

Dohoda s vlastníkem je však poměrně dobře představitelná v případě návrhu konkrétní realizace ÚSES, tedy v důvodové zprávě uvedenému vysazování zeleně, zakládání remízů či budováním protierozních opatření. Dohodu, kterou by takto šlo uzavřít si lze představit například v situaci, kdy dva spolu sousedící zemědělské pozemky sužuje eroze či nízká schopnost půdy absorbovat vodu. Přírozenou hranici mezi oběma pozemky pak tvoří hřeben kopce. Vymezením biokoridoru v minimální možné šíři, tj. 15 m, by byl každý z pozemků zasažen 7,5 m, na kterých by nebylo možné hospodařit. Benefitem v podobě realizace ÚSES (vysazením zeleně) by však pro oba sousedící vlastníky byl větrolam, který by bránil erozi, představoval prostor pro pohyb zvěře. Následkem čehož by mohly být sníženy škody vzniklé migrací zvěře přes pole, vytvořil by se prostor pro hnízdění dravců, kteří by mohli snižovat počty škůdců ze strany hlodavců. V případě škod způsobených vysokou zvěří by pak mohl být biokoridor vhodným místem pro umístění posedů či kazatelen jakožto stanoviště pro odstřel škodné. Takto realizovaný biokoridor by mohl být rovněž vhodnou lokalitou pro umístění několika včelstev, které by na jednu stranu mohly přispívat ke zvýšení úrodnosti pole, a zároveň by výtěžek z medu mohl do jisté míry kompenzovat

⁷⁸ Rozsudek NSS 7 AOs 3/2013 – 30 ze dne 31. 10. 2013.

⁷⁹ JELÍNKOVÁ, Jitka. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: praktický komentář*. 1. vydání Praha: Wolters Kluwer ČR, 2021, 548 stran. ISBN 978-80-7676-021-9. s. 336

ztrátu v podobě nemožnosti obdělávat půdu. Rovněž je třeba zmínit, že hřebeny kopců bývají vlivem zvýšeného množství vyvřelých nerostů nejméně úrodnou půdou a jejich obdělávání není snadné. V modelové situaci si dovedu představit souhlas vlastníků s realizací ÚSES. Pozitivní efekt realizace ÚSES by mohl v konkrétním případě převážit negativa v podobě vyloučení možnosti hospodařit na půdě. V takovém případě by však nepřicházela v úvahu náhrada za újmu tak, jak je definovaná v ust. § 58 (2) ZOPK.

S ohledem na výše zmíněné, je klíčové aby byly ÚSES vymezovány logicky s důrazem na funkčnost a přínos krajině. Rovněž je zásadní precizní odůvodnění v územně plánovací dokumentaci, které předloží veškerá pozitiva a negativa spojená s realizací ÚSES. Při dodržení uvedených zásad by mohly být ušetřeny finanční prostředky na kompenzace za realizaci ÚSES, případně za vyvlastnění pozemků pro realizaci ÚSES. Zároveň by se předešlo eskalaci negativních emocí vlastníků nemovitostí, kteří by proti své vůli museli trpět z jejich pohledu znehodnocenou půdu.

Při pohledu na stav krajiny v České republice je patrná difereciace přístupu ke stabilizaci krajiny. Zatímco v příměstských obcích, ve kterých nedominuje zemědělství jakožto zdroj podnikání, je v krajině patrný zájem na rozdělování lánů pozemků. Příkladem může být jihovýchodní část Prahy, konkrétně okolí Uhřetěvesi, Benic, Lipan a Kolovrat. Příjem obyvatel příměstských obcí nebývá přímo navázán na zemědělství, proto je jimi okolní příroda využívána spíše k rekreaci. Obyvatelé mají zájem na propojení míst pomocí různých interakčních prvků, vytvářením stromořadí mezi bloky orné půdy apod., tím nepřímo dochází k posilování biodiverzity v krajině. Opačné východisko přístupu ke krajině pak spatřuji v obcích, jejichž obyvatelé jsou závislí na ekonomických výnosech z půdy. Převážení krátkodobého ekonomického zájmu nad dlouhodobou stabilizací krajiny se pak projevuje i v územních plánech, kdy se vliv vlastníků a pachtýřů zemědělských pozemků může negativně projevit na vymezování ÚSES v územních a regulačních plánech pořizovaných obecními zastupitelstvy.

4.3.2 Náhrada za ztížení hospodaření

Pomyslný mezistupeň mezi dobrovolným strpěním ÚSES na pozemku vlastníka a autoritativním vymezením bez alternativ shledávám v možnosti, kterou překládá ZOPK v ust. § 58 (2). ZOPK vyjmenovává dotčené osoby, kterým náleží finanční náhrada, pokud jsou předmětné pozemky zasaženy vymezením a realizací ÚSES. Konkrétně jde o vlastníky či nájemce zemědělské půdy, lesních pozemků, rybníků s chovem ryb nebo vodní drůbeže, kterým vznikla nebo trvá újma z omezení vyplývajícího z opatření v plánech systémů ekologické stability. Nárok

přirůstá k pozemku, pro jeho trvání tedy není překážkou přechod vlastnického či nájemního práva.⁸⁰ Zákon explicitně vylučuje nezávislý souběh práva na náhradu vlastníka a nájemce. Vlastníkovi svědčí lepší právo k uplatnění nároku na finanční náhradu.

Smyslem zákonné úpravy finanční náhrady je především kompenzování ekonomického znevýhodnění dotčených osob, které z důvodu realizace ÚSES nemohou dosahovat zisku jako před vznikem omezení.⁸¹ Finanční náhradu poskytuje dle ust. § 58 (3) ve spojení s ust. § 78 (4) ZOPK zásadně Agentura ochrany přírody a krajiny⁸² na základě písemně uplatněného nároku. Nárok musí být podán nejpozději do 3 měsíců od skončení kalendářního roku, v němž újma vznikla nebo trvala, nárok musí být dostatečně odůvodněn doklady a podklady potřebnými pro posouzení nároku. Výpočet náhrady se liší podle toho jaký pozemek byl opatřením zasažen. Následující pasáž je ryze teoretickou úvahou. Dle informací Agentury ochrany přírody a krajiny nebyla doposud uplatněna náhrada za ztížení zemědělského nebo lesního hospodaření v důsledku vymezení či realizace ÚSES.⁸³ Právní úprava výpočtu náhrady je upravena v různých vyhláškách, v jejich aplikaci však spatřuji problém z hlediska nejednoznačnosti úpravy obsažené v prováděcích předpisech.

Výpočet náhrady za újmu vzniklou omezením **lesního** hospodaření upravují vyhlášky č. 335/2006 Sb.⁸⁴ a č. 55/1999 Sb.⁸⁵ Platí, že vyhláška č. 335/2006 Sb. se užíje v případech, kdy způsob určení výše náhrady není upraven vyhláškou č. 55/1999 Sb. a v situacích, definovaných v ust. § 1 písm. b vyhlášky 335/2005 Sb.

Z výše uvedeného vyplývá aplikační přednost vyhlášky č. **55/1999 Sb.** Koncept ÚSES stojí na trvalém vyloučení možnosti hospodařit na předmětných pozemcích. Pokud je ÚSES vymezen na lesních pozemcích sloužících k plnění dřevoprodukční funkce, tedy na pozemcích spadajících do kategorie hospodářských lesů,⁸⁶ působí na první pohled právní úprava vyhlášky č. 55/1999 Sb.

⁸⁰ Upraveno novelou č. 349/2009 Sb.

⁸¹ JELÍNKOVÁ, Jitka. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: praktický komentář*, op. cit., s. 297.

⁸² V případě NP a CHKO jsou jimi správy národních parků.

⁸³ Odpověď Ing. Miroslava Dorta, vedoucího oddělení CHKO, AOPK ČR, na dotaz autora práce prostřednictvím e-mailové zprávy ze dne 13. 6. 2022.

⁸⁴ Vyhláška č. 335/2006 Sb., kterou se stanoví podmínky a způsob poskytování finanční náhrady u vzniklou újmu omezením lesního hospodaření, vzor náležitosti uplatnění nároku.

⁸⁵ Vyhláška č. 55/1999 Sb. o způsobu výpočtu výše újmy nebo škody způsobené na lesích.

⁸⁶ Ust. § 6 zákona č. 289/1995 Sb.

naprosto přiléhavě.⁸⁷ Domnívám se však, že vymezení ÚSES vylučuje použití zmiňované vyhlášky. Zákon č. 289/1995 Sb, o lesích (dále jen jako: „lesní zákon“) definuje tři kategorie lesů⁸⁸ a od nich se odvíjející funkci. První skupinou jsou lesy ochranné, druhou lesy zvláštního určení a třetí lesy hospodářské. Lesní zákon konkrétně definuje lesy ochranné a lesy zvláštního určení, pro definování lesů hospodářských zákonodárce zvolil stručné negativní vymezení: „*Lesy hospodářské jsou lesy, které nejsou zařazeny v kategorii lesů ochranných nebo lesů zvláštního určení.*“⁸⁹ Při bližším zkoumání definic lesů ochranných a lesů zvláštního určení jsem došel k závěru, že účelu ÚSES nejlépe vyhovují lesy zvláštního určení.⁹⁰ Pokud nebyl doposud les veden v kategorii lesů zvláštního určení, je dle mého názoru, na místě převedení lesu do této kategorie. Zákon předpokládá, že dotčený pozemek bude do lesů zvláštního určení zařazen orgánem státní správy lesů na základě návrhu vlastníka nebo z moci úřední.⁹¹ Vzhledem k tomu, že po vymezení ÚSES může dojít k zařazení lesu do kategorie lesů zvláštního určení *ex officio*, domnívám se, že je v případě hospodářských lesů vyloučeno použití vyhlášky 55/1999 Sb., neboť vyhláška míří pouze na hospodářské lesy. Případné vyplacení finanční náhrady na základě uvedené vyhlášky by bylo, dle mého názoru, v rozporu se smyslem a účelem zákonné úpravy.

Z výše uvedených důvodů se domnívám, že jedinou přípustnou vyhláškou, na základě které lze postupovat při výpočtu finanční náhrady při ztížení lesního hospodaření je vyhláška č. **335/2006 Sb.** Uvedená vyhláška předpokládá v ust. § 1 písm. b seznam opatření, které diferencují způsob výpočtu náhrady. Domnívám se, že v případě ÚSES se bude postupovat podle výpočtu reflektující opatření v podobě: „*ponechání lesa nebo jeho části samovolnému vývoji, (...) změny skladby dřevin lesního porostu, (...) ponechání ležícího dříví po těžbě v porostu, mimořádného nebo nákladově náročnějšího opatření*“⁹². Pro rozlišení výše náhrady je tedy nutné znát typ ÚSES, jeho současné a cílové vlastnosti a poznatky promítnout do aktuálního stavu konkrétní lesní plochy.

⁸⁷ Ust. § 1 (1) písm. a bod 1 vyhlášky č. 55/1999 Sb. „*Tato vyhláška stanoví způsob výpočtu výše újmy nebo škody (dále jen "škoda"), které vznikají na lesním pozemku v důsledku trvalého odnětí nebo trvalého omezení plnění dřevoprodukční funkce lesa (dále jen "produkční funkce").*“

⁸⁸ Ust. § 6 lesního zákona.

⁸⁹ Ust. § 9 lesního zákona.

⁹⁰ Ust. § 8 lesního zákona. Domnívám se, že konkrétní kategorie dle odst. § 2, písm. e, f, h lze rozlišit až v případně definované funkce konkrétního ÚSES.

⁹¹ Ust. § 8 (3) lesního zákona.

⁹² Ust. § 1 písm. b, bod 1, bod 2, bod 8, bod 9 vyhlášky č. 335/2006 Sb.

Pokud by například lesní plocha svou skladebnou strukturou odpovídala nárokům cílového biotopu, bylo by na místě řídit se podle výpočtu výše náhrady pro ponechání lesa ladem, tak jak je obsažen v příloze č. 3 k vyhlášce č. 335/2006 Sb. Výpočet se provádí jako součin celkové potenciální renty z lesa a zasažené výměry sečtený se součinem hodnoty lesního porostu v daném roce a koeficientu 0,0318.

V případě, že by struktura lesa neodpovídala cílové charakteristice lesa, je na místě provést výpočet pro „*změnu skladby dřevin lesního porostu*“⁹³, která se provádí jako rozdíl mezi hodnotou vymýceného původního porostu a hodnotou v případě vymýcení nového porostu.⁹⁴ Domnívám se, že výpočet náhrady za ztížení plnění funkce lesa se bude v průběhu času měnit. V prvních letech realizace, po vymýcení starých dřevin, lze žádat o náhradu podle výpočtu pro změnu skladby dřevin lesního porostu, v následujících letech je pak přípustný výpočet náhrady pro ponechání lesa nebo jeho části samovolnému vývoji.

Výpočet náhrady za újmu vzniklou omezením **zemědělského** pozemku a do jisté míry i rybníka s chovem ryb nebo vodní drůbeže, upravuje vyhláška č. 432/2005 Sb.⁹⁵ První paragrafové ustanovení obsahuje taxativní výčet omezení zemědělského hospodaření, za které náleží náhrada. Žádné z uvedených ustanovení **neodpovídá** omezení vlastnického práva spojeného se vznikem ÚSES. Sběrná kategorie písm. i mluví o „*mimořádných nebo nákladově náročnějších opatření*“. Při zkoumání podrobností sběrné kategorie v příloze č. 3 k vyhlášce, obsahující metodu výpočtu, lze dojít k závěru, že zmíněná sběrná kategorie se vztahuje jen na jednorázové náhrady. Pro účely ÚSES je tedy nevyhovující, neboť existence ÚSES je spojena s každoročně se opakujícími se žádostmi o náhradu, viz. ust. § 58 (3) ZOPK *in fine*. Je tedy patrné, že se výše náhrady za vzniklou újmu vymezením ÚSES na zemědělských pozemcích nevypočítává podle vyhlášky č. 432/2005 Sb. Opatření ke zlepšování přírodního prostředí a eventuální finanční příspěvek, tak jak jsou zakotveny v ust. § 68 a 69 ZOPK k uvedené problematice nedoléhají, z dikce ust. § 68 (1) totiž vyplývá, že vlastníci a nájemci pozemků mají toliko zlepšovat stav dochovaného prostředí za účelem udržení ÚSES. Zákonem popisovaný stav doléhá na situaci, kdy je ÚSES již realizován a má být udržován, nikoliv na situaci, kdy má být vyplácena finanční kompenzace. **S ohledem na**

⁹³ Ust. § 1 písm. b., bod 2 vyhlášky 335/2006 Sb.

⁹⁴ Příloha č. 3 k Vyhlášce 335/2006 Sb., odst. 2, písm. a bod. 1.

⁹⁵ Vyhláška č. 432/2005 Sb., kterou se stanoví podmínky a způsob poskytování finanční náhrady za újmu vzniklou omezením zemědělského hospodaření, vzor a náležitosti uplatnění nároku.

výše zmíněné shledávám deficit v prováděcí vyhlášce, která neobsahuje metodu pro výpočet náhrady za omezení vzniklé realizací ÚSES, ačkoliv ust. § 58 (5) ZOPK ukládá její zakotvení. Jistá forma náhrady by byla zřejmě představitelná na základě smlouvy ve smyslu ust. § 39 ZOPK či § 45c ZOPK, uvedená ustanovení však míří spíše na ochranu evropsky významných lokalit již obsahující „významné či jedinečné ekosystémy“,⁹⁶ spíše než na obecnou zemědělskou půdu, na které má být ÚSES zřízen. **Domnívám se tedy, že v případě zatížení zemědělské půdy ÚSES je vlastník či nájemce pozemku odkázán na občanskoprávní úpravu náhrady škody na nemovité věci dle ust. § 2926 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku.⁹⁷ Výše náhrady se pak bude určovat podle jiných metod, např. odhadem znalce.⁹⁸**

Problematiku typu řízení shrnuje J. Jelínková⁹⁹ s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu¹⁰⁰ takto: „*O náhradě nerozhoduje orgán ochrany přírody ve správním řízení. Pokud náhradu neposkytne (nemá nárok na ni za dostatečně prokázaný), může vlastník či nájemce nárok zažalovat u civilního soudu.*“

Finanční náhrada se vyplácí z prostředků státního rozpočtu prostřednictvím Agentury ochrany přírody a krajiny.¹⁰¹

4.3.3 Náhrada směnou pozemků

Zákonná úprava v ust. § 59 (2) ZOPK předpokládá situaci, kdy vlastník nesouhlasí se změnou v užívání pozemku za účelem vytváření ÚSES a pozemkový úřad je schopen mu nabídnout výměnou jiný pozemek ve vlastnictví státu v přiměřené výměře a kvalitě jako je původní pozemek, a to, pokud možno ve stejné obci. Uvedené ustanovení obsahuje faktický problém v jeho aplikaci, k tomu komentář J. Knotka: „*Reálně nicméně dochází k výměně pozemků jen v rámci pozemkových úprav (viz následující část). Mimo pozemkové úpravy se totiž v praxi § 59 odst. 2 nevyužíval a ani v současnosti zřejmě nevyužívá. Před nabytím účinnosti SPÚ¹⁰² se argumentovalo především tím, že samotné pozemkové úřady žádnými pozemky nedisponují. Volnými potenciálně využitelnými*

⁹⁶ Ust. § 39 (1) ZOPK.

⁹⁷ Ust. § 2926: „*Kdo, byť oprávněně provádí nebo zajišťuje práce, jimiž se jinému působí škoda na nemovité věci, nebo jimiž se držba nemovité věci znemožní nebo podstatně ztíží, nahradí škodu z toho vzniklou.*“

⁹⁸ KOCOUREK, Tomáš. *Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí: Komentář*. 2. vydání. Praha: Leges, 2012, 288 stran. Praktik (Leges). ISBN 978-80-87576-10-6. s. 134 - 135

⁹⁹ JELÍNKOVÁ, Jitka. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: praktický komentář*, op. cit. s. 299

¹⁰⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2009, čj- Konf 10/2008 – 15.

¹⁰¹ Ust. § 58 (3) ve spojení s ust. § 78 (4) ZOPK.

¹⁰² Pozn. Státní pozemkový úřad.

pozemky sice stát disponoval (především Pozemkový fond ČR), nicméně neexistoval mechanismus, na jehož základě by pozemkové úřady tyto pozemky pro dané účely (mimo proces pozemkových úprav) uvolňovaly. Za situace, kdy je zde namísto Pozemkového fondu ČR a pozemkových úřadů nově Státní pozemkový úřad, nelze ovšem vyloučit v tomto směru případnou změnu a nalezení cesty, jak i mimo proces pozemkových úprav realizovat v praxi výměnu pozemků.“¹⁰³

Problematikou vymezení a realizace ÚSES prostřednictvím pozemkových úprav se zabývám výše.

4.3.4 Vyvlastnění pro účel ochrany životního prostředí

Prostředkem *ultima ratio* k zajištění pozemků pro účely ÚSES je vyvlastnění. Jde o institut, který reaguje na nesouhlas vlastníka nemovitosti s provedením zamýšleného zásahu. ZOPK sice stanovuje obecnou povinnost vlastníků nemovitostí chránit pozemky tvořící základ ÚSES, stejně jako se podílet na jeho vytváření,¹⁰⁴ můžou však nastat situace, kdy vlastník z jakéhokoliv důvodu tuto povinnost neplní, pozemek nelze odkoupit a je nejúčelnější předmětnou nemovitost vyvlastnit.

LZPS stanovuje podmínky vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva v ust. čl 11 (4), jsou jimi veřejný zájem, výslovné ustanovení zákona a náhrada. Veřejný zájem na vytváření ÚSES, jakožto prostředek ochrany životního prostředí, je v ZOPK několikrát akcentován¹⁰⁵ a není třeba jej v této práci dále zdůrazňovat. Jeho explicitní stanovení má zřejmě zjednodušit práci při jeho případném prokazování ve vyvlastňovacím řízení.

Vyvlastnění je chápáno ve dvou rovinách, první je odejmutí vlastnického práva a druhou je jeho omezení odpovídající věcnému břemenu. S ohledem na to, že institut vyvlastnění má být použit až jako prostředek *ultima ratio* v případě, že selžou veškeré nekonfliktní způsoby jeho realizace, přichází dle mého názoru v úvahu pouze odejmutí vlastnického práva. Případné omezení zřízením věcného břemene by totiž nemuselo postačovat potřebám realizace ÚSES, případně by formálně snižovalo hodnotu pozemku. Otázka náhrady je pak v tomto ohledu poměrně jednoznačná, neboť odnímané pozemky lze ohodnotit prostřednictvím znaleckého posudku.

¹⁰³ KNOTEK, Jaroslav. § 59 Zajištění pozemků k tvorbě systému ekologické stability. In: *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář, op. cit., s. 473 – 474.*

¹⁰⁴ ust. § 4 (1) ZOPK.

¹⁰⁵ ust. § 4 (1), ust. § 58 (1) ZOPK.

Výslovné ustanovení zákona, jakožto předpoklad pro vyvlastnění, nalézáme na dvou místech. Prvním je ust. § 60 ZOPK, který je v literatuře označován za problematický¹⁰⁶ a druhým je ust. § 170 (1) písm. b StZ.

Ustanovení § 60 (1) ZOPK říká toto: „*Vyvlastnit nemovitost či práva k ní za účelem ochrany přírody a krajiny lze v případech stanovených zvláštním předpisem.*“ Citované ustanovení odkazuje na ust. § 108 (2) již zrušeného zákona č. 50/1976 Sb. zákona o územním plánování a stavebním řádu (dále jen jako starý StZ). Starý StZ totiž znal institut vyvlastňování v chráněných územích, kdy byla ochrana životního prostředí považována za důležitý veřejný zájem.¹⁰⁷ V současné době je dovozováno, že ust. § 60 ZOPK odkazuje na ust. § 170 StZ, neboť zákonodárce i přes novelizace ZOPK ponechal odkaz na již neplatný zákon, poznámka pod čarou však nemá normativní charakter. Problematicnost ust. § 60 ZOPK je shledávána zejména v možné nejistotě, zda poskytuje samostatný účel vyvlastnění.

Široká odborná veřejnost je toho názoru, že ZOPK neobsahuje samostatnou konkrétní úpravu, pro kterou by šlo pozemky vyvlastnit a je tedy na místě použít ust. § 170 StZ.¹⁰⁸ Dle závěru J. Hanáka, který se v zásadě shoduje se závěry ostatních, není únosné považovat „*obecně až vágně*“ formulované prostředky ochrany přírody a krajiny v ust. § 2 ZOPK jako samostatné účely vyvlastnění. V případě ÚSES je pak dle J. Hanáka úprava v ZOPK a StZ duplicitní.¹⁰⁹ Závěr autorů o nesamostatnosti úpravy účelu vyvlastnění v ZOPK pak podporuje i tvrzením, že samotné ust. § 60 odkazuje na starý StZ a nikoliv na ust. § 2. Uvedený závěr lze podtrhnout citací důvodové zprávy k ust. § 60 ZOPK, ve které zákonodárce rovněž v případě účelů vyvlastnění odkazuje na starý StZ a nikoliv na ust. § 2 ZOPK.¹¹⁰ K závěru se připojuje V. Stejskal, který zdůrazňuje zřejmou trvanlivost úmyslu zákonodárce nepoužívat ustanovení obsažené v ZOPK jakožto samostatného účelu vyvlastnění, neboť ačkoliv byl ZOPK několikrát novelizován, nebyla v ust. § 60 ZOPK odstraněna ani poznámka pod čarou odkazující na starý StZ.¹¹¹

¹⁰⁶ HANÁK, Jakub. *Vyvlastnění z environmentálních důvodů: současný stav a perspektivy*. 1. Vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2015. 246 Stran. Edice Scientia. ISBN 978-80-210-8064-5. s. 32.

¹⁰⁷ HANÁK, Jakub. *Vyvlastnění z environmentálních důvodů: současný stav a perspektivy*, op. cit., s. 33.

¹⁰⁸ BOROVIČKOVÁ, Hana a Ladislav MIKO. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: Komentář*, op. cit., s. 260.

¹⁰⁹ HANÁK, Jakub. § 60 Vyvlastnění a obligatorní převod příslušnosti hospodařit s majetkem. In: *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*, op. cit., s. 478.

¹¹⁰ Tamtéž, op. cit.

¹¹¹ STEJSKAL, Vojtěch. *Zákon o ochraně přírody a krajiny*, op. cit., s. 338.

Naproti tomu civilistická komentářová literatura k ust. § 1038 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku¹¹² považuje ust. § 60 ZOPK vedle ust. § 170 StZ za samostatné podmínky pro vyvlastnění. Zajímavé je, že rovněž důvodová zpráva k ust. § 170 StZ mluví o specifických účelech vyvlastnění obsažených v ZOPK.¹¹³ S podobným závěrem přichází rovněž T. Kocourek,¹¹⁴ který argumentuje tím, že současná právní úprava vyvlastnění neoperuje s pojmem důvod vyvlastnění, nýbrž skladebními prvky právní úpravy jsou vyvlastňovací podmínky v zákoně č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva nebo práva k pozemku nebo ke stavbě (dále jen jako: „VyvlZ“).

Rozetnutí příslovečného „gordického uzle“ v otázce samostatnosti úpravy vyvlastňovacích důvodů v ZOPK doposud nenastalo, neboť k dnešnímu dni ještě vyvlastňovací řízení za účelem ochrany přírody a krajiny neproběhlo, jak se shoduje komentářová literatura. Ačkoliv jde o otázku poměrně závažnou, zůstává pouze v akademické sféře. Ztotožňuji se se závěrem, že úprava ZOPK samostatně neobsahuje dostatečné vymezení účelu pro zahájení vyvlastňovacího řízení k pozemkům pro vytvoření ÚSES.

Úprava ust. § 170 StZ, navzdory tvrzení v důvodové zprávě, obsahuje dostatečnou úpravu účelu vyvlastnění i pro pozemky tvořící ÚSES. ÚSES jsou StZ řazeny mezi veřejně prospěšná opatření, hned vedle opatření snižující ohrožení povodněmi a jinými přírodními katastrofami, zvyšujících retenční schopnosti území a ochraňujících archeologické dědictví.¹¹⁵

Klíčovou složkou možnosti vyvlastnit pozemky pro vznik ÚSES představuje vymezení ÚSES ve vydané územně plánovací dokumentaci. Pro účely vyvlastnění nepostačuje, pokud je územně plánovací dokumentace teprve vytvářena, projednávána nebo aby bylo o jejím vydání teprve uvažováno.¹¹⁶ Mezi územně plánovací dokumentaci se řadí územní rozvojový plán, zásady územního rozvoje, územní plán a regulační plán. I pokud by byl územní rozvojový plán již vydán, tak jej zřejmě nebude možné použít jako podklad vyvlastnění, stejně jako zásady územního rozvoje

¹¹² SPÁČIL, Jiří. KRÁLÍK, Michal. *Občanský zákoník III: Věcná práva (976-1474). Komentář*. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2020, 1688 stran. Velké komentáře. ISBN 978-80-7400-803-0. s 218 – 219.

¹¹³ M. Studničkův komentář se však s tímto neztotožňuje: STUDNIČKA, Martin. § 170 Účely vyvlastnění. In: PRŮCHA, Petr, GREGOROVÁ Jana a kol. *Stavební zákon: Praktický komentář*. 2. aktualizované vydání. Martin Studnička. Praha: Leges, 2020, 1104 stran. Komentátor. ISBN 978-80-7502-400-8. s. 981 – 982.

¹¹⁴ KOCOUREK, Tomáš. *Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí: Komentář*, op. cit., s. 73 – 74.

¹¹⁵ ust. § 170 (1) písm. b StZ.

¹¹⁶ STUDNIČKA, Martin. § 170 Účely vyvlastnění. In: *Stavební zákon: Praktický komentář*, op. cit., s. 982.

totiž obsahuje jen přibližné vymezení ÚSES. Domnívám se, že přijatelnou konkretizaci ÚSES, jakožto nezbytného podkladu pro vyvlastnění pozemků, poskytují až územní a regulační plány.

Otázkou vymezení ÚSES v zásadách územního rozvoje a možného vyvlastnění se zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku 4 As 84/2014-43 ze dne 31. 10. 2014. Stěžovatelé se bránili vymezení ÚSES v zásadách územního rozvoje. Na předmětných pozemcích již byla vymezena chráněná krajinná oblast a považovali tak vymezení ÚSES za nadbytečné, jádro kasační stížnosti však spočívalo v obavě, že samotné zahrnutí jejich pozemků do ÚSES nutně povede k odnětí či omezení jejich vlastnického práva k pozemkům. Nejvyšší správní soud konstatoval, že možnost vyvlastnění pozemků pro účely ÚSES vyplývá přímo ze zákona, **vymezení ÚSES v zásadách územního rozvoje tak samotnou možnost pozemky vyvlastnit nezakládá**. Nejvyšší správní soud dále shrnul, že užívají-li stěžovatelé pozemky v souladu s požadavky ÚSES, nebude jejich vyvlastnění na místě. Soud odůvodnění uzavřel, že zmínění o možnosti vyvlastnění pozemků zahrnutých do ÚSES nemá žádné právní následky.¹¹⁷

Vzhledem k tomu, že doposud zřejmě nebylo provedeno vyvlastňovací řízení za účelem realizace ÚSES, vyvstávají určité otázky, jakým způsobem by proběhlo. Pro lepší představu o možném průběhu a důvodech vyvlastňovacího řízení uvedu příklad, který je z povahy věci extrémní, aby byl důvod vyvlastnění co nejzřetelnější. Shrnu-li již výše uvedený postup při realizaci ÚSES, pak prvním krokem před samotnou realizací ÚSES je jeho platné vymezení v územně plánovací dokumentaci, ideálně v územním či regulačním plánu, případně vymezení územním rozhodnutím. Vyvlastnitelem může být jen orgán ochrany přírody, který může vedle organizačních složek, nebo státních příspěvkových organizací tvořit rovněž obecní či krajský úřad.¹¹⁸

Budoucí vyvlastnitel by měl, dle mého názoru, nejprve zahájit jednání za účelem sjednání dohody pro bezúplatné zajištění pozemků k tvorbě ÚSES ve smyslu ust. § 59 (1) ZOPK. Vhodnou motivací by mohla být ročně vyplácená náhrada za ztížení možnosti hospodařit na lesním či zemědělském pozemku, dle ust. § 58 (2) ZOPK. Problém může vyvstat z důvodu nejasnosti výpočtu výše finanční náhrady vinou neúplnosti prováděcího předpisu. Pokud by k takové dohodě nedošlo, je na místě pokusit se vlastníkovu nabídnout směnou jiný obdobný pozemek, je-li to

¹¹⁷ Rozsudek NSS č.j. 4 As 84/2014-43 ze dne 31. 10. 2014.

¹¹⁸ HANÁK, Jakub. § 60 Vyvlastnění a obligatorní převod příslušnosti hospodařit s majetkem. In: *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*, op. cit., s. 479.

možné dle ust. § 59 (2) ZOPK. Pokud by i jednání o směně pozemků ztroskotalo, nepředkládá ZOPK další možnosti a je na místě vyvlastnění.

Uvedená situace není tolik nepředstavitelná. Vlastník chce na pozemku hospodařit a v realizaci ÚSES nevidí přínos. Případná žádost o náhradu repetitivně podávaná každý rok by mohla vlastníka zbytečně zatěžovat, nehledě na mezery v prováděcích předpisech, které právní jistotě nepřidávají. Lze si jistě představit i situaci, kdy by realizací ÚSES na pozemku nebylo paralyzováno hospodaření, nýbrž jiná činnost, kterou vlastník na pozemku vykonává a přináší mu užitek, která však není slučitelná s existencí ÚSES (např. cyklokrosová dráha). Jak již bylo zmíněno výše, Státní pozemkový fond se v minulosti zbavoval nemovitostí a situace, kdy v konkrétním katastrálním území nebudou žádné pozemky, které by mohl pozemkový úřad nabídnout směnou, je jistě pravděpodobná. Problém může být rovněž na straně vlastníka, kterého nelze zastihnout či není známý, avšak bez jeho součinnosti není možné ÚSES na pozemku realizovat, např. z důvodu existence nějaké stavby, plotu apod. ZOPK sice stanovuje povinnost strpět realizaci ÚSES a přispívat k jeho ochraně¹¹⁹ přesto se však domnívám, že ÚSES může správně naplňovat svou funkci jen v případě, kdy není v krajině vnímán jako nevíтанý zdroj konfliktů.

Pokud selžou veškeré pokusy o alternativní zajištění pozemků pro realizaci ÚSES, přichází na řadu vyvlastnění. Prvním krokem je dle ust. § 5 (1) VyvlZ pokus o odkup pozemků vyvlastnitelem. Zákonodárce určil devadesátidenní lhůtu k uzavření kupní smlouvy. Součástí návrhu na uzavření kupní smlouvy musí být znalecký posudek, na základě kterého se určí kupní cena pozemků, která by měla odpovídat ceně obvyklé.¹²⁰ Vyvlastňovanému dále náleží náhrada nákladů spojená s vyvlastněním.¹²¹ Vyvlastňovací řízení končí ve chvíli, kdy vydané rozhodnutí o vyvlastnění práv k pozemkům nabude právní moci. Přípustné je odvolání či žaloba proti rozhodnutí. Zásadní je, aby vyvlastnitel neprodleně zaplatil vyvlastňovanému náhradu a zahájil práce na realizaci ÚSES, VyvlZ stanovuje maximální lhůtu 2 let od právní moci rozhodnutí. Zdali je maximální dvouletá lhůta dostatečná je závislé na konkrétním stavu předmětných pozemků a definovaných úpravách v plánu ÚSES.

S ohledem na již citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu týkající se vymezení ÚSES v obci Chocerady je teoreticky možné, že k prvnímu vyvlastnění pozemků pro účely realizace dojde právě v Choceradech. Z rozsudku nepřimo vyplývá, že jednání na případné směně pozemků

¹¹⁹ Ust. § 58 (1) a ust. § 4 (1) ZOPK.

¹²⁰ Ust. § 10 (1) písm. a VyvlZ.

¹²¹ Ust. § 10 (2) VyvlZ.

ztroskotalo. Bez znalosti konkrétních souvislostí z rozsudkem citovaných podání stran je patrné, že vztahy mezi vlastníky nemovitostí a obcí jsou dosti napjaté. Vyhraněnost přístupů obou stran může v konečném důsledku vést k vyvlastnění pozemků, jakožto prostředku *ultima ratio*.¹²²

4.3.5 Opatření ke zlepšování přírodního prostředí¹²³

Mimo výše zmíněné aspekty spojené s vymezením a realizací ÚSES myslí ZOPK i na následnou péči o ÚSES. Úpravu opatření ke zlepšování přírodního prostředí zakotvenou v ust. § 68 a § 69 ZOPK považuje J. Knotek za jedno ze stěžejních ustanovení zákona. V podstatě jde o nástroj, na základě kterého lze vlastníky či uživatele motivovat k udržování a zlepšování ÚSES. V případě, že vlastníci či uživatelé nesouhlasí, pak musí nezbytný zásah strpět.

ZOPK v ust. § 68 (1) stanovuje vlastníkům a nájemcům pozemků povinnost zlepšovat „*dle svých možností stav dochovaného přírodního a krajinného prostředí za účelem zachování druhového bohatství přírody a udržení systému ekologické stability*“. Uvedená povinnost není dle J. Knotka vymahatelná v tom smyslu, že by bylo možné její splnění vynucovat. Pro účely ÚSES je důležité v každém konkrétním případě zjišťovat, zdali je jakákoliv činnost člověka pro ÚSES prospěšná. Pokud je již ÚSES realizován, může jít například o vyřezávání náletových a nepůvodních dřevin,¹²⁴ které by invazí mohly narušit rozvoj cílového ekosystému.

Dohody k provádění péče o pozemky, definované v ust. § 68 (2) jsou veřejnoprávními dohodami *sui generis*, jejichž předmětem je provádění péče o pozemky. J. Knotek se domnívá, že dohody k těmto „*managementovým*“ zásahům jsou potřeba uzavírat přímo s vlastníky a uživateli pozemků, s ohledem na efektivitu a přínos pro konkrétní ÚSES. Součástí dohody může být dle ust. § 69 (1) ZOPK finanční příspěvek, který náleží subjektu v případě, že se určité činnosti zdrží, či naopak práce v zájmu zlepšení přírodního prostředí provede. Dohoda musí obsahovat přesné vymezení věcných a časových podmínek, zajišťujících naplnění účelu smlouvy. Finanční náhrada by měla pokrýt celkovou výši prokázané újmy vzniklé snížením výnosů, materiálních potřeb k realizaci opatření a odměny za práci pracovníků v obvyklé výši.

Orgánu ochrany přírody svědčí právo provést nezbytné zásahy ke zlepšení či udržení přírodního prostředí, dříve než takový zásah provede je však povinen vlastníka či uživatele

¹²² Rozsudek NSS ze dne 18. 3. 2022, č.j. 4 As 78/2019 – 56.

¹²³ Podkapitola vychází z komentáře k ZOPK: KNOTEK, Jaroslav. § 68 Opatření ke zlepšování přírodního prostředí, §69 Finanční příspěvek. In: *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*, op. cit., s. 512 – 524.

¹²⁴ Například Trnovník akát.

formálně vyzvat k provedení zásahů a uložit k jejich provedení lhůtu. Výzva dále obsahuje poučení, že v případě, kdy vlastník nebo uživatel uložený zásah neprovede, bude povinen jej strpět. Výzva má dle judikatury Ústavního soudu charakter individuálního správního aktu a bylo by tak možné nařídit výkon rozhodnutí (výzvy). Problematickou stránkou věci je, že formálně pojatá výzva, která ukládá povinnosti, může ve vlastnících vyvolat značné antipatie k orgánu ochrany přírody. J. Knotek dává v komentáři nahlédnout do praxe, kdy uvádí, že efektivnější je neformální kontaktování vlastníka či uživatele orgánem ochrany přírody a získání písemného souhlasu s provedením potřebných zásahů. Neformálním kontaktováním se pak předchází negativním emocím vzniklým z formalizovaných výzev adresovaných vlastníkům či uživatelům pozemků.

5 Aspekty ÚSES v mezinárodním měřítku

Pojem ÚSES je z povahy věci unikátní pro Českou a Slovenskou republiku. Podobná ekologicky – stabilizační opatření jsou však realizována napříč Evropou. Státy jsou navzájem propojeny ekologickou sítí, tzv. Pan European Ecological Network (dále jen jako „PEEN“), která vychází ze strategie tzv. Pan European biological and landscape diversity strategy. Od sítě PEEN se odvozují další projekty např. European green belt či Green ways.

5.1 Úmluva o biologické rozmanitosti

Stěžejním dokumentem, který pokládá jeden ze základních kamenů, na kterých stojí koncept obdobný ÚSES v evropském měřítku je Úmluva o biologické rozmanitosti (Convention on biological diversity). Úmluva byla přijata v rámci konference Organizace spojených národů o životním prostředí a rozvoji, známé též pod názvy „Summit Země“ či „Konference v Riu“. Konference se uskutečnila v červnu roku 1992, jejím hlavním cílem bylo vytvoření plánu, který by v mezinárodním měřítku umožnil spolupráci a rozvojovou politiku v nadcházejícím století. Závěrem Konference v Riu byla shoda, že koncept udržitelného rozvoje je všeobecně dosažitelným cílem, že je nezbytné vyvažovat dosahování ekonomických zájmů k zájmům enviromentálním. Výsledkem summitu byl akční program vytyčující strategii k dosažení udržitelného rozvoje, tzv. Agenda 21. Dále byla přijata Deklarace z Ria a jejích 27 univerzálních zásad, Rámcová úmluva OSN o změně klimatu a Deklarace zásad lesního hospodářství.¹²⁵ Česká republika je stranou Úmluvy o biologické rozmanitosti a je součástí sbírky zákonů a mezinárodních smluv pod č. 134/1999 Sb.

5.2 PEEN

Pro efektivní implementaci Úmluvy o biologické rozmanitosti byla připravena strategie Pan European biological and landscape diversity strategy, která je klíčovým elementem pro realizaci PEEN (ve střední Evropě známé také jako EECONNECT). Projekt PEEN se rozpadá do třech oblastí: střední a východní Evropy, střední a jižní Evropy a západní Evropy. Účelem PEEN je rozvíjet a udržovat biodiverzitu přírody prostřednictvím vytváření vzájemně propojené sítě jádrových území,

¹²⁵ United Nations. *Convention on Biological Diversity* [online] Canada: Secretariat of the Convention on Biological Diversity, 2022. [cit 14. 6. 2022]. Dostupné z: <https://www.cbd.int/convention/>.

koridorů a ochranných zón.¹²⁶ Terminologie se do značné míry blíží české, neboť vedle Estonska bylo tehdejší Československo průkopníkem v myšlence posilování ekologické stability prostřednictvím ÚSES. Skrze jednotlivé složky sítě PEEN má být umožněno přežívání flory a fauny, stejně jako umožnění její migrace. Dalším cílem vytváření PEEN má být obnova narušených či labilních ploch.¹²⁷

Evropská komise považuje za svůj příspěvek do PEEN soustavu Natura 2000, která se svými cíli do značné míry protíná s cíli PEEN. Zásadním problémem PEEN je absence právního zakotvení ať už na mezinárodní úrovni, či v rámci legislativy Evropské unie. V České republice rovněž PEEN nenachází žádnou oporu v závazných právních normách, jistý náznak můžeme nalézt v koncepci tzv. zelené infrastruktury, kterou zapracovává nový stavební zákon, viz níže. V současné době tak projekt PEEN závisí na dobrovolné iniciativě zainteresované veřejnosti, která bude například obnovovat staré meze, polní cesty, vysazovat aleje apod.¹²⁸

Předpokladem pro správnou funkci PEEN je dobré mezinárodní propojení. Vzhledem k tomu, že účely PEEN a ÚSES se vzájemně překrývají, bylo by vhodné uvedenou síť vzájemně propojovat. V současné době v České republice nemáme závazný mapový výkres pro území celého státu, který by dokázal možné propojení ÚSES s PEEN znázornit. Napojení českých ÚSES na koncepci PEEN se tak může v současné době realizovat na úrovni zásad územního rozvoje a následně konkretizovat v rámci územního či regulačního plánu. Zhojení tohoto nedostatku by mohlo být rovněž představováno územním rozvojovým plánem.

5.3 European green belt¹²⁹

Projekt Evropského zeleného pásu využívá jednoho z mála pozitivních efektů tzv. Železné opony. Faktické oddělení západní a východní části Evropy si vyžádalo vytvoření specifických zón kde byly minimalizovány vlivy člověka. Příroda se tak v zónách kolem železné opony mohla alespoň částečně sama stabilizovat. V současné době jsou v Evropě stále oblasti, do kterých se ani

¹²⁶ Core areas, biological corridors, buffer zones.

¹²⁷ JONGMAN, Rob H. G., Irene M. BOUWMA, Arjan GRIFFIOEN, Lawrence JONES-WALTERS a Anne M. VAN DOORN. The Pan European Ecological Network: PEEN. *Landscape Ecology* [online]. 2011, 26(3), 311-326 [cit. 2022-03-17]. ISSN 0921-2973. Dostupné z: <https://link.springer.com/article/10.1007/s10980-010-9567-x>.

¹²⁸ PLESNÍK, Jan. Celoevropská ekologická síť a zelená infrastruktura. *Ochrana přírody*. 2013, 2012(Zvláštní číslo), Strany: 9-12. ISSN 1210-258X.

¹²⁹ Odstavec vychází z European Green Belt Association e.V. c/o EuroNatur Foundation. European Green Belt [online]. Radolfzell, Deutschland: European Green Belt Association e.V., 2018 [cit. 17. 3. 2022]. Dostupné z: <https://www.europeangreenbelt.org/>.

po více jak třiceti letech člověk nevrátil, jde tedy o ideální prostředí pro vytvoření „pevnosti *biodiverzity*“. Příčinou nezájmu člověka o předmětné oblasti je zřejmě ztráta ambicí v rozvoji území po vytvoření Železné opony, tento trend pak přetrvává dodnes, neboť objem investic do zaostalých částí Evropy je neporovnatelný s průběžně rozvíjenými oblastmi. Partnerstvím dvaceti čtyř zemí napříč celým kontinentem byla vytvořena „páteř PEEN“. Evropský zelený pás se dělí od severu k jihu na fénoskandinávskou, baltskou, středoevropskou a balkánskou část. Deklarované cíle Evropského zeleného pásu spočívají především v ochraně divoké flory a fauny a umožnění jejich migrace. Českou republikou prochází Evropský zelený pás na hranicích státu od Chebu přes Šumavu po Břeclavsko.

5.4 Zelená infrastruktura¹³⁰

Evropská komise připravila v roce 2013 sdělení evropskému parlamentu, radě, evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a výboru regionů dokument, který předkládá shrnutí východisek, důvodů, přínosů a příkladů tzv. zelené infrastruktury.

Východiskem je zájem na ochraně přírodního kapitálu a jeho následný rozvoj, což bylo ve strategii Evropa 2020 prohlášeno za prioritu Evropské unie. Zelená infrastruktura je komisí definována jako: „*strategicky plánovaná síť přírodních a polopřírodních oblastí s rozdílnými environmentálními rysy, jež byla navržena a je řízena s cílem poskytovat širokou škálu ekosystémových služeb. Zahrnuje zelené plochy (nebo modré plochy, jde-li o vodní ekosystémy) a jiné fyzické prvky v pevninských (včetně pobřežních) a mořských oblastech. Na pevnině se zelená infrastruktura může nacházet ve venkovských oblastech i v městském prostředí.*“

V oblasti regionální politiky označuje komise zelenou infrastrukturu za jednu z investičních priorit. Ve městech má vybudování zelené infrastruktury zlepšovat soudržnost obyvatel, kdy mimo psychologických přínosů jsou signifikantní přínosy ve zlepšení ovzduší. Do zelené infrastruktury pak komise řadí i různé „ozeleňování“ střeš a stěn domů, kdy zelená plocha může nahrazovat klimatizaci. Komise akcentuje úlohu zelené infrastruktury jakožto přínosu ke zmírnění důsledků změny klimatu, kdy například lužní lesy dokážou účinně jímat oxid uhličitý a zadržovat vodu, čímž snižují riziko záplav. Tvorba zelené infrastruktury je zároveň prostředkem k zachování

¹³⁰ Kapitola vychází ze sdělení Evropské komise COM(2013) 249 final, Zelená infrastruktura – zlepšování přírodního kapitálu Evropy, ze dne 6. 5. 2013, dostupné z: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:d41348f2-01d5-4abe-b817-4c73e6f1b2df.0016.03/DOC_1&format=PDF.

přírodního kapitálu, kdy vymezené plochy nebude možné zastavět. Dalším prostředkem je požadavek, aby 7 % orné půdy bylo vyhrazeno jako plocha využívaná v ekologickém zájmu.

Komise zdůraznila nutnost vzájemně harmonizované mezistátní úpravy zelené infrastruktury a její začlenění do územního plánování a rozvoje. Nový StZ již s koncepcí zelené infrastruktury počítá.

5.5 Slovensko

Nejpříbuznější úpravu stabilizace krajiny pomocí územně plánovacích opatření má Slovenská republika. Úprava se velmi podobá úpravě v ČR. V období krystalizace myšlenek a stanovování postupů při vymezení a realizaci ÚSES tvořila Česká a Slovenská republika jeden stát a je tedy přirozené, že východiska obou států jsou totožná. Územný systém ekologickej stability je upraven v několika složkových zákonech, přičemž těžiště úpravy leží v zákoně č. 543/2002 Z.z o ochrany přírody a krajiny a v zákoně č. 50/1976 Zb. o územním plánování a stavebnom poriadku a dalších predpiseh.¹³¹ ÚSES jsou zakotveny podle hierarchických úrovní v generelu nadregionálního ÚSES, dokumentu regionálního ÚSES, dokument miestneho ÚSES.¹³²

¹³¹ Například v Zákon SNR č. 330/1991 Zb. o pozemkových úpravách, usporiadaní pozemkového vlastníctva, pozemkových úradoch, pozemkovom fonde a o pozemkových spoločenstvách v znení neskorších predpisov, zákon č. 24/2006 Z.z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie, zákon č. 220/2004 Z.z. o ochrane a využívaní poľnohospodárskej pôdy, zákon č. 17/1992 Zb. o životnom prostredí v znení neskorších predpisov, zákon č. 364/2004 Z.z. o vodách, zákon č. 326/2005 Z.z. o lesoch.

¹³² Slovenská agentúra životného prostredia. *Územný systém ekologickej stability (ÚSES)*. [online]. Banská Bystrica: Slovenská agentúra životného prostredia, 2022 [cit. 16. 3. 2022]. Dostupné z: <https://www.sazp.sk/zivotne-prostredie/starostlivost-o-krajinu/zelena-infrastruktura/uzemny-system-ekologickej-stability-uses.html>.

6 Aspekty ÚSES ve světle nového stavebního zákona

Nový stavební zákon vyšel ve sbírce zákonů pod č. 283/2021 Sb. (dále jen jako „nový StZ“), účinný bude nejspíše od 1. 7. 2023, přičemž některé změny začaly platit dříve, například zrušení historických stavebních uzávěr. Zákonem dojde ke sloučení kompetencí současných dotčených orgánů do stavebního úřadu, který se přesouvá pod stát. Současně dojde ke zrušení územního a stavebního řízení a zavádí jediný proces o povolení záměru.¹³³ Ve vztahu k ÚSES však nový StZ žádné zásadní změny nepřináší.

6.1 Koncept vymezení ÚSES v novém StZ

Nový StZ řadí ÚSES pod **zelenou infrastrukturu**, která je podmnožinou pojmu „veřejná infrastruktura“.¹³⁴ Zelenou infrastrukturou má být síť přírodních a polopřírodních prvků, které mají podporovat ekosystémové služby a funkce. Součástí zelené infrastruktury jsou pak i ÚSES.¹³⁵ Základní principy pro vymezení zelené infrastruktury jsou definovány pojmy multifunkčnost a propojenost.¹³⁶ Zelená infrastruktura by se pak mohla protínat i s plochami vhodnými pro PEEN.

Dále je do nového StZ přebrána a detailněji rozvinuta koncepce starého StZ, kdy jsou ÚSES explicitně označeny jako veřejně prospěšné opatření narozdíl od původní úpravy.¹³⁷

Prvotní vymezení ÚSES zpracovává nově **územní rozvojový plán**, který v celostátních souvislostech stanovuje strategické záměry státu. ÚSES vymezený v rámci územního rozvojového plánu má být nadregionálního významu.¹³⁸ Pořizovatelem bude Nejvyšší stavební úřad, zpracovatelem Ústav územního rozvoje a schvalovat jej bude vláda.¹³⁹ Územní rozvojový plán

¹³³ KORBEL, František. Aktuality. *Soudní rozhledy*. Praha: C. H. Beck. 2021, 2021(7/8). Strana 218. ISSN 1211-4405.

¹³⁴ Původní vládní návrh nového StZ se zařazením pojmu zelená infrastruktura vůbec nepočítal, odstavec byl přidán v rámci poslaneckých pozměňovacích návrhů tehdejší ministryní Klárou Dostálovou. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. *Pozměňovací návrh č. SD 8027 Sněmovní tisk 1008: Vládní návrh zákona – stavební zákon*. [online]. Praha: Poslanecká sněmovna, 2022 [cit. 17. 3. 2022]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&T=1008>.

¹³⁵ Ust. § 10 (1) písm. c, nového StZ.

¹³⁶ „**multifunkčnost** (ve smyslu poskytování širokého spektra zásobovacích/produkčních, regulačních, kulturních i podpůrných ekosystémových služeb), **propojenost**, která zpravidla znamená spojitost systému zelené infrastruktury, v konkrétním případě však může být zajištěna též metodou tzv. „nášlapných kamenů.““, citováno z odůvodnění písemného pozměňovacího návrhu ministryně Kláry Dostálové, op. cit.

¹³⁷ Srov. § 11 (2) nového StZ a ust. § 2 (1) písm. o StZ.

¹³⁸ Ust. § 74 (2) písm. d nového StZ.

¹³⁹ Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. *Sněmovní tisk 1008/0: Vládní návrh zákona – Stavební zákon – Celý sněmovní tisk*. [online]. Praha: Poslanecká sněmovna, 2022 [cit. 17. 3. 2022]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=8&ct=1008&ct1=0>.

bude obsahovat vymezení ÚSES jak v textové, tak grafické části.¹⁴⁰ Velkým přínosem územního rozvojového plánu by mohlo být grafické znázornění propojení vnitrostátních ÚSES s PEEN. Domnívám se však, že vzhledem k relativně přesným požadavkům na území a velkým prostorovým nárokům nadregionálních ÚSES nebude prakticky možné účinně ÚSES rámcově vymežit. Vymezování ÚSES vyžaduje detailní znalost terénu, která není předpokladem pro tvorbu územního rozvojového plánu a strategických záměrů v něm vymezených.

ÚSES vymezený v rámci územního rozvojového plánu bude nadále konkretizován **zásadami územního rozvoje**, které budou dále vymezovat ÚSES nadmístního významu. Následně bude ÚSES opět detailně konkretizován až v **územním plánu** a eventuálně v **regulačním plánu**.¹⁴¹

Výše jsem uváděl, že ÚSES lze vymežit i v rámci územního rozhodnutí, to už v rámci nového StZ možné nebude. Přejícné ust. ke stavebnímu řádu § 330 (6) nového StZ říká, že dosavadní územní rozhodnutí se považují za rozhodnutí v části věci řízení o povolení záměru. Problematické ovšem je, že ačkoliv bylo možné ÚSES v rámci staré úpravy územním rozhodnutím vymežit, nová úprava nepředpokládá možnost ÚSES vymežit v rámci povolovacího řízení. Řízení o povolení záměru, ust. § 182 a násl. nového StZ totiž povoluje toliko **záměr**,¹⁴² výkladová ustanovení však ÚSES mezi záměry neřadí.

Vymezení ÚSES v územně plánovací dokumentaci zůstalo v zásadě stejné, neboť po poslední novelizaci StZ byl již institut územního rozvojového plánu v právním řádu zahrnut.

6.2 Vyvlastnění pro účely realizace ÚSES

Úprava nového StZ přebírá ze StZ označení paragrafového ustanovení týkající se účelů vyvlastnění. Díkce nové úpravy se od staré téměř neliší, opticky nepatrný rozdíl však shledávám v absenci slova „vydaný“ ve spojení s územně plánovací dokumentací. Komentář M. Studničky k ustanovení o vyvlastnění ve StZ zdůrazňoval význam povinnosti mít podkladovou územně plánovací dokumentaci **vydanou**, a nikoliv ve fázi příprav.¹⁴³ Důvodová zpráva stručně shrnuje,

¹⁴⁰ Příloha č. 5 k novému StZ dostupná z důvodové zprávy, Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. *Sněmovní tisk 1008/0: Vládní návrh zákona – Stavební zákon – Celý sněmovní tisk*. [online], op. cit.

¹⁴¹ Ust. § 77 až § 86 nového StZ.

¹⁴² Ust. § 4 (1) nového StZ: „Záměrem se v tomto zákoně rozumí stavba, soubor staveb, zařízení, údržba dokončené stavby, změna využití území, dělení nebo scelování pozemků a stanovení ochranného pásma.“

¹⁴³ STUDNIČKA, Martin. § 170 Účely vyvlastnění. In: *Stavební zákon: Praktický komentář*, op. cit., s. 982.

že se zásadně jedná o převzetí stávající úpravy.¹⁴⁴ Vzhledem k obsáhlé judikatuře, stáří úpravy vyvlastnění a odkazu zákonodárce na původní úpravu, nepředpokládám v novém znění účelu vyvlastnění větší problémy. Problémy s vyvlastněním pozemků pro realizaci ÚSES se dle mého názoru rovněž nedají předpokládat, neboť dosavadní absence vyvlastňovacího řízení pro realizaci ÚSES dává představu o intenzitě budoucího využívání tohoto institutu.

Nová úprava již výslovně ÚSES nezmiňuje, ale používá zkratky veřejně prospěšného opatření, do kterého se dle ust. § 11 (2) nového StZ řadí. Domnívám se tedy, že úprava vyvlastnění větších změn nepoznala a zůstává v zásadě stejná. Otázku rámcově vymezeného ÚSES v územně rozvojovém plánu či v zásadách územního rozvoje jakožto podkladu pro zahájení vyvlastňovacího řízení lze vyřešit aplikací staršího a již citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu 4 As 84/2014-43 ze dne 31. 10. 2014. Nejvyšší správní soud nepovažoval vymezení ÚSES v zásadách územního rozvoje za samostatnou možnost vyvlastnit pozemky. Domnívám se, že podobný závěr by byl vyvozen i v případě územního rozvojového plánu. Pro případné vyvlastnění tak budou muset být pozemky zasažené ÚSES nadále precizně vymezovány až v navazující územně plánovací dokumentaci v podobě územních a regulačních plánů.

¹⁴⁴ Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. Sněmovní tisk 1008/0: Vládní návrh zákona – Stavební zákon - Celý sněmovní tisk, op. cit.

Závěr

ÚSES představují poměrně sofistikovaný nástroj ochrany přírody a krajiny, mají nezastupitelný úkol spočívající v ekologické stabilizaci krajiny. Vytvoření funkční sítě biokoridorů propojujících biocentra doplněné interakčními prvky pomůže navrátit krajině stabilitu jakou měla před násilným scelováním pozemků. Zpracování plánu funkčního ÚSES předpokládá správnou analýzu území vyžadující vysokou míru odbornosti zpracovatelů biogeografických podkladů, na základě kterých mohou být připravovány plány ÚSES. Domnívám se však, že největší překážkou ve vymezení a realizaci ÚSES představuje až jejich zakotvení v územně plánovacích dokumentacích na úrovni územních plánů. Subjektivně vnímané omezení vlastnického práva, o kterém se vlastníci nemovitostí mnohdy dozví až ve fázi projednávání územních a regulačních plánů, je mnohdy způsobilé paralyzovat proces přijetí dokumentace.

Patovým situacím lze, dle mého názoru, předcházet větší proaktivností orgánů pořizujících územně plánovací dokumentaci, které budou schopny s dotčenými vlastníky komunikovat a dokážou obhájit přínos realizace stabilizačního opatření v krajině.

Na druhou stranu je možné ÚSES vymezit a realizovat za podpory, či z iniciativy vlastníků dotčených nemovitostí. Motivací může být mimo zájmu na ochraně přírody a krajiny například zájem na paralyzaci stavebně rozvojových aktivit, či nízká ekonomická výnosnost obdělávaných pozemků. Na předmětných pozemcích může být vhodnější zřídit ÚSES a čerpat z jeho výhod v podobě zamezování eroze či minimalizace škod způsobené zvěří, která by se měla přirozeně pohybovat v prostoru ÚSES, spíše než v zemědělsky obdělávané ploše. Alternativní způsob posilování biodiverzity krajiny a ekologické stability spatřuji v realizaci interakčních prvků v podobě obnovování starých cest a mezí tam, kde to vlastnické vztahy umožňují.

Poměrně zásadní problém právní úpravy spatřuji v nejednoznačnosti metody výpočtu náhrady za ztížení zemědělského nebo lesního hospodaření v důsledku vymezení a realizace ÚSES. V situaci, kdy je zasaženo lesní hospodaření, lze výkladem dojít k přípustnosti aplikace prováděcí vyhlášky, v případě ztížení zemědělského hospodaření však, dle mého názoru, použití prováděcí vyhlášky přípustné není. Vlastník nebo uživatel pozemku k zemědělskému hospodaření je tak odkázán domáhat se náhrady škody soukromoprávní žalobou. Uvedené teoretické závěry bohužel nelze podložit či konfrontovat se správní či soudní rozhodovací praxí, neboť dle informací Agentury ochrany přírody a krajiny, jakožto věcně příslušného orgánu k vyplácení náhrady, nebyla dosud uplatněna náhrada za ztížení hospodaření vlivem vymezení či realizace ÚSES.

Vymezení a následná realizace ÚSES představuje poměrně zásadní zásah do vlastnického práva. Poměrování práva na příznivé životní prostředí a práva vlastnického probíhá na základě

testů proporcionality a racionality. V případě převážení práva na příznivé životní prostředí a zásadního nesouhlasu vlastníka dotčené nemovitosti s realizací ÚSES, lze jako prostředek *ultima ratio* iniciovat vyvlastnění. Aspekty vyvlastnění pro účely realizace ÚSES opět zůstávají v ryze teoretických rovinách, neboť k nucenému odnětí vlastnického práva pro účely ochrany životního prostředí ještě nedošlo. Zásadní problém spočívá již v základním atributu možnosti vyvlastnit, tj. zákonném zmocnění. Větší část autorů zabývajících se veřejnoprávním odvětvím se shoduje na tom, že zákonné zmocnění možnosti vyvlastnit nemovitost pro účely ÚSES představuje stavební zákon, naopak civilistický přístup nalézá zákonné zmocnění v zákoně o ochraně přírody a krajiny.

Ideální stav ÚSES je představován co nejlépe propojenou funkční sítí, je tedy na snadě snažit se napojit národní síť ÚSES na zahraniční projekty s podobnými východisky a cíli. Jde především o slovenskou síť ÚSES, projekt European green belt či PEEN. Překážkou je v tomto ohledu absence celorepublikové mapy zachycující již vymezené ÚSES. Uvedený nedostatek by měl být v blízké budoucnosti zhojen územním rozvojovým plánem. V případě tohoto nového institutu územně plánovací dokumentace jsem znepokojen možnými dopady koncentrace moci při vymezování národních priorit, to ovšem není tématem této práce.

Závěrem je nutné podotknout, že podpora ÚSES stojí zejména na každém jednotlivci. Jakkoliv totiž byla stabilizační opatření krajiny odbornou veřejností a politickou reprezentací podporována, východiska se mohou poměrně rychle změnit. Misky vah se mohou naklonit k opětovnému intenzifikování produkční funkce zemědělství a v konečném důsledku může opět dojít ke společenské shodě na agresivním scelování pozemků pod rouškou zajištění maximalizace potravinové soběstačnosti. Nástrojem by se mohla stát například probíhající pozemková reforma. Nezbyvá než věřit v dostatečnou sílu hlasu odborníků podporovaných širokou veřejností reprezentující ideu udržitelného využívání přírody a krajiny.

Seznam použitých zdrojů

1 Seznam použité literatury

- 1) BOROVIČKOVÁ, Hana a Ladislav MIKO. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: Komentář*. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2007, 590 Stran. Beckovy texty zákonů s komentářem. ISBN 978-80-7179-585-8.
- 2) HANÁK, Jakub. *Vyvlastnění z environmentálních důvodů: současný stav a perspektivy*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2015. 246 Stran. Edice Scientia. ISBN 978-80-210-8064-5.
- 3) HUSSEINI, Faisal, Michal BARTOŇ, Marian KOKEŠ, Martin KOPA. *Listina základních práv a svobod: Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2021. 1456 stran. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-812-2.
- 4) JELÍNKOVÁ, Jitka. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: praktický komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2021, 548 stran. ISBN 978-80-7676-021-9.
- 5) KOCOUREK, Tomáš. *Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí: Komentář*. 2. vydání. Praha: Leges, 2012, 288 stran. Praktik (Leges). ISBN 978-80-87576-10-6.
- 6) LÖW, Jiří. *Rukověť projektanta místního územního systému ekologické stability: metodika pro zpracování dokumentace*. 1. Vydání. Spoluautoři: Antonín BUČEK a Jan LACINA. Brno: Doplněk, 1995, 124 Stran. ISBN 80-85765-55-1.
- 7) MACHÁČKOVÁ, Jana. *Stavební zákon: Komentář*. 3. vydání. Praha: C.H. Beck, 2018. 1216 stran. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-558-9.
- 8) MÍCHAL, Igor. *Ekologická stabilita*. 1. vydání. Brno: Veronica, ekologické středisko ČSOP pro ministerstvo Životního prostředí České republiky. 243 stran. ISBN 80-85368-22-6.
- 9) PRŮCHA, Petr, GREGOROVÁ Jana a kol. *Stavební zákon: Praktický komentář*. 2. aktualizované vydání. Martin Studnička. Praha: Leges, 2020, 1104 stran. Komentátor. ISBN 978-80-7502-400-8.
- 10) SPÁČIL, Jiří. KRÁLÍK, Michal. *Občanský zákoník III: Věcná práva (976-1474). Komentář*. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2020, 1688 stran. Velké komentáře. ISBN 978-80-7400-803-0.
- 11) STEJSKAL, Vojtěch. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2016. 576 stran. Komentáře Wolters Kluwer ČR. ISBN 978-80-7552-229-0.

2 Seznam použitých internetových zdrojů

- 1) European Green Belt Association e.V. c/o EuroNatur Foundation. *European Green Belt* [online]. Radolfzell, Deutschland: European Green Belt Association e.V., 2018 [cit. 17. 3. 2022]. Dostupné z: <https://www.europeangreenbelt.org/>.
- 2) Ministerstvo životního prostředí. *Metodika vymezování územního systému ekologické stability* [online]. 1. vydání. Praha: Ministerstvo životního prostředí, 2017 [cit. 3. 3. 2022]. Dostupné z: [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/vestnik_2017/\\$FILE/SOTPR_Priloha_Vestnik_Kveten_170609.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/vestnik_2017/$FILE/SOTPR_Priloha_Vestnik_Kveten_170609.pdf).
- 3) Slovenská agentura životného prostredia. *Územný systém ekologickej stability (ÚSES)*. [online]. Banská Bystrica: Slovenská agentúra životného prostredia, 2022 [cit. 16. 3. 2022]. Dostupné z: <https://www.sazp.sk/zivotne-prostredie/starostlivost-o-krajinu/zelena-infrastruktura/uzemny-system-ekologickej-stability-uses.html>
- 4) United Nations. *Convention on Biological Diversity* [online] Canada: Secretariat of the Convention on Biological Diversity, 2022. [cit 14. 6. 2022]. Dostupné z: <https://www.cbd.int/convention/>.
- 5) Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových. *Mapa majetku státu*. [online]. Praha: UZSVM, 2022 [cit. 23. 3. 2022]. Dostupné z: <https://www.uzsvm.cz/mapa-majetku-statu-1>.

3 Seznam použitých právních předpisů

- 1) Ústavní zákon č. 2/1993 Sb. Listina základních práv a svobod
- 2) Zákon č. 50/1976 Sb. o územním plánování a stavebním řádu
- 3) Zákon č. 114/1992 Sb. o ochraně přírody a krajiny
- 4) Zákon č. 289/1995 Sb. o lesích a o změně některých předpisů
- 5) Sdělení č. 134/1999 Sb. Ministerstva zahraničních věcí o sjednání Úmluvy o biologické rozmanitosti
- 6) Zákon č. 139/2002 Sb. o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech
- 7) Zákon č. 150/2002 Sb. Soudní řád správní
- 8) Zákon č. 500/2004 Sb. Správní řád
- 9) Zákon č. 183/2006 Sb. o územním plánování a stavebním řádu
- 10) Zákon č. 184/2006 Sb. o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě

- 11) Zákon č. 89/2012 Sb. občanský zákoník
- 12) Zákon č. 403/2020 Sb. kterým se mění zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony
- 13) Zákon č. 283/2021 Sb. stavební zákon
- 14) Vyhláška č. 395/1992 Sb. ministerstva životního prostředí České republiky, kterou se provádějí některá ustanovení zákona České národní rady č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny
- 15) Pověření Ministerstva životního prostředí ze dne 7. 6. 1994 pod č.j. M/2121/94: Právní status udělování autorizace pro samostatnou specializaci „Projektování územních systémů ekologické stability“
- 16) Vyhláška č. 55/1999 Sb. Ministerstva zemědělství o způsobu výpočtu výše újmy nebo škody způsobené na lesích
- 17) Vyhláška č. 432/2005 Sb. kterou se stanoví podmínky a způsob poskytování finanční náhrady za újmu vzniklou omezením zemědělského hospodaření, vzor a náležitosti uplatnění nároku
- 18) Vyhláška č. 335/2006 Sb. kterou se stanoví podmínky a způsob poskytování finanční náhrady za újmu vzniklou omezením lesního hospodaření, vzor a náležitosti uplatnění nároku
- 19) Vyhláška č. 500/2006 Sb. o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a o způsobu evidence územně plánovací činnosti
- 20) Politika územního rozvoje České republiky: Úplné znění závazné od 1. 9. 2021.

4 Seznam použité judikatury

- 1) Rozsudek soudního dvora ze dne 13. 12. 1979, ve věci C-44/79
- 2) Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 4/94 ze dne 12. 10. 1994, publikovaný pod č. 214/1994 Sb.
- 3) Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 34/97 ze dne 27. 5. 1998 Sb. publikovaný pod. č. 152/1998 Sb.
- 4) Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 15/96 ze dne 9. 10. 1996, publikovaný pod č. 280/1996 Sb.
- 5) Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 3/02 ze dne 13. 8. 2002, publikovaný pod č. 405/2002 Sb.
- 6) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2009, č.j. Konf 10/2008 - 15
- 7) Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2009, č. j. 9 Ao 3/2009-59
- 8) Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 8/08 ze dne 8. 7. 2010, publikovaný pod č. 256/2010 Sb.
- 9) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2013 č.j. 7 Aos 3/2013 - 30

- 10) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2014, č.j. 4 As 84/2014 - 43
- 11) Usnesení Ústavního soudu I. ÚS 59/14 ze dne 19. 5. 2015
- 12) Nález Ústavního soudu II. ÚS 3212/18 ze dne 19. 4. 2019
- 13) Rozsudek Nejvyššího správního soudu Nizozemska ze dne 20. 12. 2019, č.j.: 19/00135 tzv. Urgenda case
- 14) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 7. 2021, č.j. 4 As 41/2021 – 46
- 15) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 3. 2022, č.j. 4 As 78/2019 – 56

5 Seznam ostatních zdrojů

- 1) Česká národní rada. Tisk 497, část č. 8, Důvodová zpráva k ust. § 59 ZOPK. [online] Praha: Poslanecká sněmovna Parlamentu České Republiky, 1990. [cit 2. 4. 2022] Dostupná z portálu Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR: https://www.psp.cz/eknih/1990cnr/tisky/t0497_08.htm.
- 2) Odpověď Ing. Miroslava Dorta, vedoucího oddělení CHKO, AOPK ČR, na dotaz autora práce prostřednictvím e-mailové zprávy ze dne 13. 6. 2022.
- 3) Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. Pozměňovací návrh č. SD 8027 Sněmovní tisk 1008: Vládní návrh zákona – stavební zákon. [online]. Praha: Poslanecká sněmovna, 2022 [cit. 17. 3. 2022]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&T=1008>.
- 4) Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. Sněmovní tisk 1008/0: Vládní návrh zákona – Stavební zákon – Celý sněmovní tisk. [online]. Praha: Poslanecká sněmovna, 2022 [cit. 17. 3. 2022]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=8&ct=1008&ct1=0>.
- 5) Sdělení Evropské komise COM(2013) 249 final, Zelená infrastruktura – zlepšování přírodního kapitálu Evropy, ze dne 6. 5. 2013, dostupné z: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:d41348f2-01d5-4abe-b817-4c73e6f1b2df.0016.03/DOC_1&format=PDF.

Právní aspekty územních systémů ekologické stability

Abstrakt

Hlavním tématem této práce jsou „Právní aspekty územních systémů ekologické stability“. Diplomová práce je členěna do 6 kapitol, kdy první má za cíl uvést čtenáře do problematiky pomocí zákonných a vědeckých definic. Práce se nejprve zabývá definováním pojmu a jeho zařazením do zákonného rámce. Vzhledem k tomu, že zákonná definice neposkytuje dostatečně konkrétní představu o institutu, jsou v práci rozvedeny rovněž biologická, geografická a ekologická východiska, která dotváří celkový obraz územního opatření, jež je tématem práce. Práce dále pokračuje přes aspekty pořízení plánu územního systému ekologické stability jakožto předpokladu pro jeho vymezení, které je rozvinuto v kapitole třetí. Územní systém ekologické stability lze vymežit prostřednictvím územně plánovací dokumentace, územního rozhodnutí a pozemkovými úpravami. Vzhledem k tomu, že jde o ekologické opatření, které se citelně dotýká vlastnických práv, obsahuje čtvrtá kapitola možné aspekty spojené s realizací opatření. Čtvrtá část rovněž předestírá možná řešení uvedených konfliktů mezi dvěma konkurujícími si právy. Práce též obsahuje úvahy nad možným vymezením a realizací územních systémů ekologické stability s minimalizací střetu dotčených práv. Významná část práce je tvořena úvahami nad aplikací prováděcích předpisů, které mají sloužit k výpočtu náhrady při ztížení hospodaření na pozemcích zasažených územními systémy ekologické stability. Dále jsou rozebírány aspekty možnosti vyvlastnění pro účely realizace předmětného opatření. Předposlední kapitola obsahuje úvahy nad mezinárodním přesahem stabilizačních opatření a možnosti napojení systémů na mezinárodní projekty s podobnými východisky a cíli. Závěrečná část práce se zabývá možnými důsledky pro vymezení a územních systémů ekologické stability ve světle nové úpravy stavebního práva, která mění terminologii a již neumožňuje vymežit systém pomocí územního rozhodnutí. Větší změny však nový stavební zákon do této problematiky nepřináší.

Klíčová slova: krajina, příroda, stabilita

The Legal aspects of territorial systems ecological stability

Abstract

The main topic of this thesis is "Legal aspects of territorial systems of ecological stability". The thesis is divided into 6 chapters, where the first one aims to introduce the reader to the issue by means of legal and scientific definitions. The thesis first deals with the definition of the term and its placement in the legal framework. Since the legal definition does not provide a sufficiently specific idea of the institute, the biological, geographical and ecological backgrounds are also elaborated in the thesis, which complete the overall picture of the spatial measure that is the subject of the thesis. The thesis then proceeds through the aspects of the acquisition of an Ecological Stability Management Plan as a prerequisite for its definition, which is developed in chapter three. Territorial systems ecological stability can be defined through spatial planning documentation, zoning decisions and land development. As this is an ecological measure that significantly affects property rights, Chapter 4 contains possible aspects related to the implementation of the measure. The fourth part also presents possible solutions to the conflicts between the two competing rights. The thesis also contains considerations on the possible definition and implementation of territorial systems of ecological stability with minimisation of the conflict of the rights concerned. A significant part of the thesis consists of considerations on the application of implementing regulations that are to be used to calculate the compensation for impediments to farming on land affected by ecological stability systems. Furthermore, aspects of the possibility of expropriation for the purpose of implementation of the measure in question are discussed. The penultimate chapter contains reflections on the international scope of the stabilisation measures and the possibility of linking the systems to international projects with similar starting points and objectives. The final part of the thesis deals with possible implications for the definition and zoning of ecological stability systems in the light of the new regulation of building law, which changes the terminology and no longer allows the system to be defined by means of a zoning decision. However, the new building law does not bring any major changes to this issue.

Key words: landscape, nature, stability