

Univerzita Karlova v Praze

Právnická fakulta

Dana Hrazdilová

**PRÁVNÍ REŽIM POZEMKŮ V CHRÁNĚNÝCH ÚZEMÍCH
A OCHRANNÝCH PÁSMECH**

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Karolína Žáková, Ph.D.

Katedra: Katedra práva životního prostředí

Datum zpracování: prosinec 2010

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracovala samostatně a že všechny použité prameny jsem řádně uvedla a že práci jsem nevyužila k získání jiného nebo stejného titulu.

V Praze 20. prosince 2010

Dana Hrazdilová

Obsah

ÚVOD.....	5
1 PRÁVNÍ REŽIM POZEMKŮ.....	8
2 PRÁVNÍ REŽIM POZEMKŮ DOTČENÝCH OBECNOU OCHRANOU PŘÍRODY A KRAJINY.....	10
2.1 Nástroje obecné ochrany přírody a krajiny.....	10
2.1.1 Územní systém ekologické stability.....	11
2.1.2 Významný krajinný prvek.....	12
2.1.3 Krajinný ráz.....	13
2.1.4 Ochrana neživé přírody.....	15
2.1.5 Přechodně chráněná plocha.....	16
2.2 Shrnutí.....	17
3 PRÁVNÍ REŽIM POZEMKŮ VE ZVLÁŠTĚ CHRÁNĚNÝCH ÚZEMÍCH DLE ZÁKONA O OCHRANĚ PŘÍRODY A KRAJINY.....	19
3.1 Právní režim pozemků v národních parcích.....	20
3.2 Právní režim pozemků v chráněné krajinné oblasti.....	25
3.3 Právní režim pozemků v národní přírodní rezervaci (NPR) a přírodní rezervaci (PR).....	26
3.4 Právní režim národní přírodní památky a přírodní památky.....	28
3.5 Omezení, která jsou společná pro zvláště chráněná území.....	28
3.6 Prostředky zajišťující ochranu zvláště chráněných území.....	29
3.7 Smluvní ochrana chráněných území.....	31
3.8 Shrnutí.....	34
4 PRÁVNÍ REŽIM POZEMKŮ DOTČENÝCH EVROPSKOU ZVLÁŠTNÍ ÚZEMNÍ OCHRANOU.....	37
4.1 Právní úprava soustavy Natura 2000 dle ZOPK.....	38
4.2 Právní režim evropsky významných lokalit (EVL).....	39
4.3 Právní režim v ptačích oblastech (PO).....	40
4.4 Hodnocení vlivů na soustavu Natura 2000.....	41

5	PRÁVNÍ REŽIM POZEMKŮ VE ZVLÁŠTĚ CHRÁNĚNÝCH ÚZEMÍCH DLE DALŠÍCH ZÁKONŮ	43
5.1	První režim v chráněných územích upravených vodním zákonem	43
5.1.1	<i>Chráněné oblasti přirozené akumulace vod</i>	<i>44</i>
5.1.2	<i>Zranitelné oblasti.....</i>	<i>44</i>
5.2	Právní režim pozemků v lázeňských místech	45
5.3	Chráněná území na ochranu fauny a flóry	46
5.3.1	<i>Chráněné zóny upravené zákonem o rostlinolékařské péči.....</i>	<i>46</i>
5.3.2	<i>Chráněné rybí oblasti</i>	<i>47</i>
5.4	Právní režim pozemků v chráněných ložiskových územích.....	48
5.5	Chráněná území upravená v zákoně o státní památkové péči	49
6	PRÁVNÍ REŽIM POZEMKŮ V OCHRANNÝCH PÁSMECH	50
6.1	Právní režim pozemků v ochranném pásmu vodního zdroje.....	51
6.2	Právní režim pozemků v ochranném pásmu zvláště chráněného území.....	53
6.3	Právní režim pozemků v ochranném pásmu památného stromu	55
6.4	Právní režim pozemků v ochranném pásmu přírodního léčivého zdroje.....	55
6.5	Ochranná pásma upravená zákonem o státní památkové péči.....	57
6.6	Právní režim pozemků v ochranném pásmu inženýrských sítí.....	58
6.7	Právní režim pozemků v ochranném pásmu vodovodních řadů a kanalizačních stok.....	60
6.8	Právní režim pozemků v silničním ochranném pásmu	61
6.9	Právní režim pozemků v ochranném pásmu drah.....	62
6.10	Právní režim pozemků v ochranném pásmu leteckých staveb	63
6.11	Ochranná pásma obsažená v zákoně o elektronických komunikacích	63
6.11.1	<i>Ochranné pásmo komunikačního vedení</i>	<i>64</i>
6.11.2	<i>Ochranné pásmo rádiového zařízení a rádiového směrového spoje</i>	<i>65</i>
6.12	Shrnutí.....	65
7	NÁHRADA ZA OMEZENÍ VLASTNICKÝCH PRÁV	66
	ZÁVĚR	70
	SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK	74
	SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY.....	75
	ABSTRAKT	78
	SUMMARY	80
	KLÍČOVÁ SLOVA.....	82

ÚVOD

Cílem mé práce je rozbor právního režimu pozemků, které se nacházejí v chráněných územích a ochranných pásmech. Chráněná území a ochranná pásma slouží nejen k ochraně životního prostředí, ale také je lze považovat za nástroje, které jsou založeny mimo ochranu životního prostředí nebo jsou na rozmezí. Jejich cílem je pak například ochrana kulturních památek, zajištění bezpečnosti a plynulosti silničního provozu či například zajištění ochrany vodovodního potrubí. Ve své práci se budu zabývat oběma skupinami. Chráněná území a ochranná pásma jsou totiž univerzální a nejsou typická pouze pro oblast životního prostředí, to platí zejména o ochranném pásmu.

Podstata rozdílu mezi chráněným územím a ochranným pásmem spočívá spíše v charakteru jejich vymezení (než v obsahu omezení a zákazů). Chráněné území se vymezuje plošně (např. popisem hranic, tedy absolutně), zatímco ochranné pásmo vždy relativně vůči určitému objektu. Chráněná území jsou vyhlášována různými formami (od zákona, přes prováděcí právní předpis až po správní akt).¹ Cílem chráněných území je ochrana různých složek, které se zde vyskytují (zpravidla zde jde tedy o několik předmětů ochrany – například ochrana přírody, ochrana fauny a flory na daném území), na rozdíl od ochranných pásem, kde se ochrana zaměřuje zpravidla na jeden předmět ochrany (např. vodní zdroj, kulturní památky, bezpečnost silničního provozu).

Ochranné pásmo je vždy vymezeno relativně, tj. ve vztahu k předmětu jeho ochrany. Zpravidla velikost pásma kolem objektu ochrany není pevně stanovena zákonem, protože je třeba přihlídnout ke konkrétním okolnostem dané oblasti. Jejich nárůst je projevem technického vývoje a pokroku, proto počátky tohoto institutu lze zasadit do druhé poloviny 20. století.

Svoji práci jsem členila na jednotlivé kapitoly vzhledem k právní úpravě dané problematiky. Právní úprava druhé, třetí a čtvrté kapitoly je obsažena zejména v zákoně o ochraně přírody a krajiny, jedná se o obecnou a zvláštní územní ochranu a chráněná území, jejichž vytvoření vyplývá ze členství České republiky v Evropské unii (tzv. soustava Natura 2000). Předmětem ochrany je příroda a krajina. Jedná se o územní ochranu, jejíž počátky spadají do období středověku. Nejstarší písemné zmínky byly

¹ Hendrych, D. a kol.: Správní právo, obecná část, C.H.Beck, Praha 2009, 7. vydání, s. 353.

vytvořeny v době Karla IV., tj. ve 14. století. Jednalo se zejména o hájení zvěře a ochranu lesů. Zajišťoval ji dokument *Maiestas Carolina* z roku 1355. Nejstarším skutečně chráněným územím v Čechách je Žofínský prales v Novohradských horách. Byl vyhlášen roku 1838 hrabětem Jiřím Buquoyem a dnes je zařazen do kategorie národní přírodní rezervace. Následovala další chráněná území na soukromých pozemcích. V roce 1858 byla vyhlášena pralesová rezervace na Boubíně, v roce 1894 Buky u Vysokého Chvojna a Barrandova skála. Na začátku 20. století vznikla na Moravě síť dodnes chráněných území na pozemcích Lichtenštejnů. Jedná se o celky tvořící jádra několika současných národních přírodních rezervací. V období Rakouska-Uherska vznikají významné dokumenty, z nichž velká část platí až do druhé světové války. Jde především o Prügelpatent k vyhlášení přírodních památek z roku 1854 a návrh zákona na ochranu přírodních a krajinných památek z roku 1908. Teprve po první světové válce začíná skutečná státní ochrana přírody. Výrazně se projevovaly tendence k vyhlášení především maloplošných chráněných území. Problémem byly vždy velikost rezervací a vlastnické vztahy. V celém meziválečném období se nepodařilo vyhlásit žádné velkoplošné chráněné území.² Největší rozmach ochrany přírody nastal tedy až v době vzniku Československé republiky. Právní úprava ochrany přírody v České republice byla zásadně posílena přijetím zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen ZOPK), který od doby svého vzniku byl mnohokrát novelizován (což je projevem technického pokroku a stavem prostředí).

Pátá kapitola se zabývá chráněnými územími, jejichž úprava není komplexně upravena jedním právním předpisem, ale v různých normách, v ní se pak lze setkat s nástroji, které neslouží pouze k ochraně životního prostředí. Šestá kapitola obsahuje úpravu ochranných pásem, která opět nejsou souhrnně upravena pouze jedním právním předpisem.

Neboť je tato problematika velice rozsáhlá, do práce jsem nezařadila úpravu orgánů správy v této oblasti a sankční opatření v případě nedodržení zákonných ustanovení.

V poslední kapitole se zabývám problematikou kompenzace újmy, která byla způsobena omezením vlastnických práv. Aby chráněná území a ochranná pásma splnila své poslání, musí docházet k různému stupni omezení vlastnických práv. Ne vždy ale je

² Slouka, L. a kol.: Národní parky a chráněné krajinné oblasti ČR, Univerzita Palackého v Olomouci, Olomouc 2002, 1. vydání, s. 5.

dán nárok na náhradu takovéto újmy. V této kapitole dále rozebírám, zda je existující nárok na kompenzaci v zákoně zakotven.

Součástí mé práce je i popis chráněných území a ochranných pásem nejen jako nástrojů k ochraně životního prostředí, ale i k ochraně jiných objektů. Jejich existence je spojena převážně s technickým pokrokem (např. ochranná pásma elektronických komunikací), jsou výsledkem vývoje, který proběhl během posledních desetiletí, jejich právní režim je neustále upřesňován vzhledem ke zkušenostem tak, aby dokázala plně chránit daný předmět, popř. odstranit negativní vliv chráněného objektu na okolí.

1 PRÁVNÍ REŽIM POZEMKŮ

V této kapitole se budu věnovat obecně právnímu režimu pozemků. Velmi důležitým pojmem v rámci pozemkového práva je pozemek. Ten lze definovat jako „*individualizovanou část zemského povrchu, s níž jsou spojena určitá oprávnění a povinnosti, a to nejen k povrchu, ale i k prostoru pod i nad zemským povrchem.*”³ U pozemku musí být vždy určena jeho poloha a vymezeny jeho hranice, aby se mohl stát individualizovanou částí zemského povrchu. Hranice určované druhem pozemku jsou viditelné v přírodě, protože lze rozeznat pozemek, který je trvalým travním porostem, ornou půdou či zastavěnou plochou. Není tomu tak ale u hranic vlastnických, u hranic nájmu či u hranic parcel, pokud netvoří rozhraní mezi jednotlivými druhy pozemků. Součástí pozemku jsou porosty (dočasné i trvalé) a neoddělené plody.⁴ Stavba už ale součástí pozemku není (§ 120 odst. 2 občanského zákona), stavby jsou samostatnou věcí. Za nemovitost lze pak označit pozemky a stavby spojené se zemí pevným základem. V praxi se ještě objevuje pojem parcela. Jedná se o pozemek, který je geometricky a polohově určen, označen parcelním číslem a zobrazen v katastrální mapě (viz § 27 písm. b) katastrálního zákona).

Půda je nezbytná pro jakoukoli ekonomickou či jinou společenskou činnost. Je hlavním výrobním prostředkem, je zdrojem užitečných hodnot (zejména nerostů a vody), dále je stanovištěm pro veškerou lidskou činnost a je jednou ze základních složek životního prostředí. V důsledku technického pokroku dochází k nárůstu ochrany životního prostředí (což se například projevuje nárůstem počtu chráněných území) a k zavádění různých druhů ochranných pásem (například se jedná o ochranu elektronických komunikací).

Půda má omezenou rozlohu, je nerozmnožitelná a nenahraditelná. Za pozemkové vztahy lze označit ty společenské vztahy, které se týkají půdy jako zvláštního předmětu ekonomické a jiné společenské exploatace a půdy jako základu a součásti přírodního bohatství a životního prostředí. Mezi pozemkové vztahy lze zařadit i činnosti, které zajišťují ochranu půdy jako složky životního prostředí. Předmětem pozemkového vlastnictví je pak parcela. Subjektem může být každá fyzická nebo

³ Drobník, J.: Základy pozemkového práva, nakladatelství IFEC (Eva Rozkotová), Praha 2007, 2. aktualizované a doplněné vydání, s. 7.

⁴ Ibid, s. 8-9.

právnícká osoba a stát (v určitých případech jsou dány výjimky – například u devizových cizozemců). Rozsah pozemkového vlastnictví jednoho subjektu není omezen. Vlastník pozemku má oprávnění jej užívat, požívat jeho plody a užitky, držet jej a nakládat s ním. Vlastník má právo užívat nejen povrch pozemku, ale i prostor nad a pod zemským povrchem a zároveň si přivlastňovat porosty a plody, jakož i hmotný substrát Země, pokud nejde o ložiska vyhrazených nerostů. Vlastník může užívat pozemek k libovolnému účelu. Pokud ale bude chtít provést změnu v druhu či způsobu využití pozemku, nemůže tak učinit v rozporu s veřejným zájmem a k této změně bude v převážné většině případu potřeba souhlasu příslušného státního orgánu. Ve svém právu užívat pozemek je často omezen. Občanský zákoník ve svém § 127 vypočítává případy, kdy činnost vlastníka musí být omezena, aby nebylo omezeno vlastnické právo jiných vlastníků. Dalším důvodem omezení je zajištění efektivního a koordinovaného využívání pozemků k různým účelům a různými osobami (lze sem řadit různé povinnosti vlastníků s cílem zachovat kvalitu daného pozemku – například ochrana lesa před škodlivými vlivy). Mezi instituty, ze kterých vyplývají různá omezení a zákazy, lze zařadit také chráněná území a ochranná pásma. Jejich cíle jsou různorodé (může jím být ochrana životního prostředí či ochrana daného objektu), ale účinky, které jsou s nimi spojené, jsou vesměs podobné, jedná se o zákazy a omezení konkrétních činností, které se dotýkají nejen samotných pozemkových vlastníků (popř. jejich nájemců), ale v určitých případech jsou jimi dotčeni i běžní návštěvníci daných území. Dalším oprávněním vlastníka je možnost pozemek převést na jinou osobu, přenechat jiné osobě užívací právo, odkázat pozemek závětí jiné osobě či zřídit k pozemku věcné břemeno, zástavní právo či závazek, že na svém pozemku bude něco trpět nebo že se něčeho zdrží nebo že bude něco konat.⁵

Omezení, která jsou spojena s chráněnými územími a ochrannými pásmy, se mohou dotknout jak přímo vlastníků, tak i jiných osob s věcným právem k těmto nemovitostem, protože ve většině případů právní úprava výslovně nestanoví adresáta těchto omezení. Může tedy nastat například situace, kdy omezení zasáhne do práv uživatele, který si najal dotčenou nemovitost, protože na nájemce se přenáší nejen práva, ale také povinnosti vlastníka nemovitosti. Také ale může dojít k tomu, že daným omezením je dotčen výslovně pouze vlastník nemovitosti. Lze se také setkat s tím, že omezení jsou návštěvníci daného území.

⁵ Ibid, s. 15-17.

2 PRÁVNÍ REŽIM POZEMKŮ DOTČENÝCH OBECNOU OCHRANOU PŘÍRODY A KRAJINY

Základním pramenem, ze kterého vyplývá režim pozemků ve volné přírodě a krajině je zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Jedná se o veřejnoprávní předpis, který obsahuje speciální ustanovení, která se dotýkají pozemkového vlastnictví. Stanoví řadu omezení a zákazů, která jsou adresována v některých případech každému, v některých pak výslovně vlastníkovi pozemků. Dle ustanovení § 58 ZOPK je každý povinen strpět tato omezení. Ústavní základ této povinnosti je obsažen v čl. 11 odst. 3 a čl. 35 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.

V této kapitole se budu zabývat obecnou územní ochranou přírody, která se vztahuje prakticky na celé území republiky, chrání přírodu a krajinu bez ohledu na to, zda se v dané oblasti vyskytuje určitý druh či zda se jedná o zákonem přesně definovanou oblast (tímto se totiž zabývá zvláštní územní ochrana). Jelikož cílem mé práce je zmapovat jednotlivá chráněná území a rozebrat jejich právní režim, musím se zabývat též územím, které je dotčené obecnou ochranou přírody a krajiny; jeho právní režim je totiž také limitován různými omezeními. Tato území lze tedy také řadit mezi chráněná území.

2.1 Nástroje obecné ochrany přírody a krajiny

Ke splnění cílů obecné územní ochrany přírody jsou využívány specifické nástroje. Jedná se o územní systém ekologické stability, významný krajinný prvek, krajinný ráz, ochranu neživé přírody a přechodně chráněnou plochu. Jde o území se zvýšenou mírou ochrany, jejich právní režim je nastolen tak, aby nedocházelo k poškozování těchto území. Obecnou územní ochranu lze charakterizovat jako základ a zároveň doplněk ke zvláštní územní ochraně.

2.1.1 Územní systém ekologické stability

Územní systém ekologické stability (dále jen ÚSES) má celoplošnou působnost, zajišťuje estetickou hodnotu krajiny, biologické parametry ekosystémů, umožňuje šíření druhů, zaručuje obyvatelnost prostředí a plní funkce koordinační a interakční vůči ostatním resortům. Zvláště chráněná území a významné krajinné prvky by měly být nedílnou součástí a skladebními prvky územního systému, který má být generální a zastřešující formou ochrany přírody a krajiny. Vyhláška Ministerstva životního prostředí č. 395/1992 Sb. stanoví způsoby a podmínky vymezení ÚSES, organizační struktury, podkladové dokumentace, schvalování, realizace nebo hodnocení. Nedostatkem úpravy tohoto institutu je nejasné vymezení skladebních prvků ÚSES a označení prostoru, který by měl být jeho součástí. Též není dána závaznost časová, do kdy musí být územní systém zpracován v daných stupních.⁶

ZOPK v § 3 odst. 1 písm. a) definuje tento systém „jako vzájemně propojený soubor přírodě blízkých ekosystémů, které udržují přírodní rovnováhu“. Ochrana systému ekologické stability je povinností všech vlastníků a uživatelů pozemků, které tvoří jeho základ. Na vytváření systému ekologické stability se podílí vlastníci pozemků, obce i stát.⁷ Tyto systémy jsou tvořeny biocentry a biokoridory, jejich dalšími částmi mohou být například i ochranná pásma.

Orgány ochrany přírody vymezí místní, regionální a nadregionální systém ekologické stability v plánu systému ekologické stability. Projekty k vytváření systému ekologické stability, které jsou souborem přírodovědné, technické, ekonomické, organizační a majetkoprávní dokumentace, se zpracovávají na základě schválené územně plánovací dokumentace nebo výše uvedených plánů ekologické stability. Jak plán, tak projekt ekologické stability schvalují příslušné orgány územního plánování v územně plánovací dokumentaci nebo v územním rozhodnutí.⁸ Při vytváření systémů ekologické stability může nastat situace, kdy bude třeba změnit stávající způsob využívání dotčených pozemků. Vlastník dotčeného pozemku má pak nárok na jeho výměnu za jiný, pokud nesouhlasí s touto změnou (nový pozemek by měl dosahovat

⁶ Kerouš, K.: ÚSES – základní prostředek k ochraně přírody a krajiny, *Ochrana přírody*, 9/2005, s. 262-263.

⁷ Dále ustanovení § 4 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

⁸ Dudová, J. a kol.: *Právo životního prostředí*, Masarykova Univerzita, Brno 2006, 2. díl, 2. přepracované vydání, s. 193.

přiměřené kvality a výměry toho původního).⁹ Při vytváření systému ekologické stability je důležitá dohoda s vlastníkem dotčeného pozemku, která by měla zajistit, aby bylo možné provádět příslušná opatření. Zákon ale konkrétně neurčuje povahu této dohody či její obsah.

Plány územních systémů ekologické stability jsou řazeny mezi koncepční nástroje ochrany přírody.¹⁰

2.1.2 Významný krajinný prvek

Obecně lze říci, že „významný krajinný prvek (VKP) jako ekologicky, geomorfologicky nebo esteticky hodnotná část krajiny utváří její typický vzhled nebo přispívá k udržení její stability“.¹¹ Ze zákona jsou VKP všechny lesy, rašeliniště, vodní toky, rybníky, jezera, údolní nivy. Vedle nich jsou VKP dále ty části krajiny, které orgán ochrany přírody zaregistruje jako významný krajinný prvek (zejména se může jednat o trvalé travní plochy, naleziště nerostů a zkamenělin, umělé a přirozené skalní útvary, historické parky nebo zahrady; k jejich zařazení mezi VKP je tedy nutná jejich registrace). Na registraci se vztahují předpisy o správním řízení, rozhodnutí o registraci vydává orgán ochrany přírody a krajiny, toto rozhodnutí může orgán (který o registraci rozhodl) zrušit, je-li tu veřejný zájem.¹² Pravomocné rozhodnutí o registraci významného krajinného prvku je závazné pro účastníky, pro všechny správní orgány a pro právní nástupce účastníků.¹³

Zákon sice výslovně stanoví, že zvláště chráněná část přírody je vyňata z definice významného krajinného prvku, ovšem komentářová literatura k tomu dodává, že právní režim VKP platí subsidiárně i pro zvláště chráněná území (pokud ale není stanoveno jinak), protože není důvod, aby tato území byla v některých případech chráněna méně než právě významné krajinné prvky.¹⁴

⁹ Viz ustanovení § 59 odst. 2 ZOPK.

¹⁰ Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí, C.H.Beck, Praha 2007, 2. vydání, s. 369.

¹¹ Viz ustanovení § 3 odst. 1 písm. b) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

¹² Dále ustanovení § 6 zákona o ochraně přírody a krajiny.

¹³ Srov. ustanovení § 73 odst. 2 správního řádu.

¹⁴ Miko, L. a kol.: Zákon o ochraně přírody a krajiny, Komentář, C.H.Beck, Praha 2007, 2. vydání, s. 115.

Chce-li subjekt pak provést určitý zásah v tomto území, který by mohl poškodit či zničit významný krajinný prvek nebo by mohl narušit jeho ekologicko-stabilizační funkci, musí si subjekt vyžádat závazné stanovisko orgánu ochrany přírody. Touto činností může být například umístění stavby, pozemková úprava nebo těžba nerostů.¹⁵ Omezení plynoucí z tohoto institutu nejsou nijak rozsáhlá, protože tento stupeň regulace úplně nevylučuje řádné hospodaření s tímto pozemkem. Zákon například nestanoví, že určité činnosti jsou absolutně zakázány, vždy je třeba posouzení orgánu ochrany přírody. Jejich cílem je zajistit, aby nedošlo k narušení obnovy VKP. V rozhodnutí o registraci není možné, aby orgán stanovil konkrétně ochranné podmínky významného krajinného prvku a konkrétní omezení při užívání pozemků, neboť „konkrétní způsob využívání a ochrany významných krajinných prvků je dán ex lege“.¹⁶ Úpravu VKP nelze užít na území, které slouží k zajištění obrany nebo bezpečnosti státu.¹⁷

2.1.3 Krajinný ráz

Pojem krajinného rázu je v ZOKP vymezen velmi obecně. Vždy bude záležet na úvaze orgánu ochrany přírody a krajiny, v jakém rozsahu a jaká konkrétní oblast bude vyhovovat zákonným požadavkům. Tento nástroj ochrany přírody umožňuje ošetřovat jinou cestou obtížně stanovitelné hodnoty rozlehlejších území, zejména jejich estetické rysy.¹⁸ Vzniká tak nástroj k ochraně rázu, charakteru a kulturní identity krajiny, přičemž tento způsob ochrany není multiplikací jiných způsobů ochrany.¹⁹

Ochrana krajinného rázu je zajišťována několika nástroji. Jednak je dána obecná povinnost provádět zásahy do krajinného rázu (jedná se zejména o umístování a povolování staveb) s ohledem na zachování významných krajinných prvků, zvláště chráněných území, kulturních dominant krajiny a vztahy v krajině. Za druhé je třeba k činnostem, které by mohly snížit nebo změnit krajinný ráz (opět lze jako příklad uvést

¹⁵ Dále ustanovení § 4 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny.

¹⁶ Miko, L. a kol., op. cit., s. 115.

¹⁷ Viz ustanovení § 90 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny.

¹⁸ Čihař, M.: Ochrana přírody a krajiny I., územní ochrana přírody a krajiny, Karolinum (nakladatelství UK), Praha 1998, 1. vydání, s. 6.

¹⁹ Vorel, I.: Krajinný ráz a jeho ochrana (4. část – Cíle a limity ochrany krajinného rázu), Ochrana přírody, 2/2007, s. 16-18.

umíst'ování staveb, které významně mění vzhled území), vyžádat si souhlas orgánů ochrany přírody. Formu závazného stanoviska bude mít souhlas tehdy, pokud k činnosti je třeba ještě povolujícího rozhodnutí jiného správního orgánu (v opačném případě bude mít souhlas formu rozhodnutí).²⁰ Pokud ale orgán ochrany přírody již dohodl prostorové a plošné uspořádání a další podmínky ochrany krajinného rázu v územním či regulačním plánu, již dále ochranu krajinného rázu v dotčených územích neposuzuje. Stavební úřad pak dohlíží na to, zda dohodnuté podmínky byly splněny.²¹ Se závazným stanoviskem se v rámci ochrany přírody lze setkat poměrně často. Jedná se o úkon správního orgánu dle části čtvrté správního řádu, nejedná se o samostatné rozhodnutí, u kterého platí zásada volného hodnocení důkazů, správní orgán jej může podat, pokud je k tomu zákonem zmocněn. O závazné stanovisko se jedná například tehdy, kdy může být dle zákona vydáno určité rozhodnutí např. pouze se souhlasem jiného správního orgánu. Závazným stanoviskem se nezakládají, nemění, neruší ani nedeklarují práva či povinnosti konkrétních osob.²²

Posledním ochranným prostředkem krajinného rázu je možnost vytvořit obecně závazným právním předpisem (nařízením kraje)²³ přírodní park. Takto lze ale chránit krajinný ráz s významnými soustředěnými estetickými a přírodními hodnotami, pokud není již zvláště chráněným územím (nelze tedy zřídit přírodní park na zvláště chráněném území). V nařízení je třeba vymezit rozsah přírodního parku a činnosti, které v něm nelze provádět, protože by mohly narušit, zničit či poškodit stav tohoto území. Otázkou ovšem nadále zůstává, zda je možné učinit výjimky ze zakázaných činností (např. že se souhlasem orgánu ochrany přírody lze zakázanou činnost provést). Převládají dva názory. Já se přikláním k negativnímu řešení (tj. že zákaz činnosti nelze prolomit, protože zákon s touto variantou nepočítá).

Ustanovení o krajinném rázu nelze použít na území, které slouží zájmům obrany státu, a na činnosti konané v souvislosti se správou státních hranic.²⁴

Typickým příkladem vizuálního znečištění krajiny v současné době jsou stožáry a věže telekomunikačních zařízení. Další skupinou staveb jsou inženýrské stavby.

²⁰ Srov. ustanovení § 90 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny.

²¹ Miko, L. a kol.: Zákon o ochraně přírody a krajiny, Komentář, C.H.Beck, Praha 2007, 2. vydání, s. 131.

²² Jemelka, L.; Pondělíčková, K.; Bohadlo, D.: Správní řád, Komentář, C.H.Beck, Praha 2008, 1. vydání, s. 467.

²³ Ustanovení § 77a odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny.

²⁴ Ustanovení § 90 odst. 2 a odst. 12 zákona o ochraně přírody a krajiny.

Nepříznivou tendencí ve vývoji krajiny je rozšiřující se zástavba mimo tradiční prostory měst do příměstské zóny nebo do volné krajiny.²⁵

2.1.4 Ochrana neživé přírody

Do ochrany neživé přírody lze zahrnout právní úpravu jeskyní, jejich využití a povinnosti spojené s paleontologickými nálezy. Ve své práci se budu zabývat právním režimem jeskyní. Platný zákon rozumí jeskyní podzemní prostory vzniklé působením přírodních sil, které nejsou součástí pozemku a nejsou předmětem vlastnictví.²⁶ Jedná se o novou úpravu, která byla vložena zákonem č. 218/2004 Sb. Než byla problematika vlastnictví jeskyní výslovně upravena, vycházela právní teorie z teze, že při chybějící právní úpravě náleží prostor pod povrchem pozemku vlastníkovu pozemku.

Obecná ochrana jeskyní dopadá na ty jeskyně, které nejsou chráněny v rámci zvláště chráněných území, protože speciální úprava má přednost před úpravou obecnou, která má povahu subsidiární. Je zakázáno ničit, poškozovat nebo upravovat jeskyně. Nejedná se o absolutní zákazy, neboť orgán ochrany přírody může udělit souhlas s touto činností, pokud je to v zájmu ochrany jeskyň nebo pokud veřejný zájem převyšuje nad zájmem ochrany jeskyň, což se bude odvíjet vždy od konkrétní situace a stavu jeskyně. Dále je třeba vyžádat si povolení orgánu ochrany přírody, pokud bude subjekt zkoumat jeskyně (výjimky jsou stanoveny v § 10 odst. 3 ZOPK²⁷). Tato omezení se vztahují též na přírodní jevy na povrchu, které s jeskyněmi souvisejí.

Pokud se jeskyně nacházejí v prostoru ložiska vyhrazeného nerostu, lze zákaz ničit, poškozovat nebo upravovat jeskyně nebo jinak měnit jejich dochovaný stav uplatnit jen v dohodě s osobou oprávněnou k výkonu hornické činnosti dle právních předpisů na úseku horního práva.²⁸

Vstup do jeskyní omezen není. Hrozí-li ale poškození jeskyně, zejména nadměrnou návštěvností, může orgán ochrany přírody omezit nebo zakázat přístup

²⁵ Vorel, I.: Krajinný ráz a jeho ochrana (4. část – Cíle a limity ochrany krajinného rázu), *Ochrana přírody*, 2/2007, s. 17-18.

²⁶ Viz ustanovení § 10 odst. 1 a § 61 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny.

²⁷ Bez povolení může provádět průzkum jeskyní například záchranář či osoba zajišťující veterinární péči.

²⁸ Viz ustanovení § 90 odst. 3 ZOPK.

veřejnosti.²⁹ Protože často v důsledku těžby nerostných surovin byly nově objevené jeskyně ničeny, zákon nově upravil povinnost osobám provádějící těžbu nerostů oznámit takto nalezené jeskyně, také musí přerušit ty činnosti, které by mohly poškodit nově zjištěnou jeskyni.

Na pozemky, které souvisejí s jeskyněmi, se vztahuje předkupní právo orgánu ochrany přírody. Jedná se o pozemky nad jeskyněmi a o pozemky, na nichž se nacházejí přírodní jevy, které souvisejí s jeskyněmi.

2.1.5 Přechodně chráněná plocha

ZOPK tento nástroj řadí mezi prostředky obecné ochrany. Ve skutečnosti se ale jedná o institut, který má rysy obecné a zvláštní ochrany, neboť se přechodně chráněné plochy vyhláší na vybraných plochách, které vykazují zvláštní charakteristiku. Jeho specifickou vlastností je dočasnost. Na omezenou dobu (případně na pravidelně se opakující období) lze přechodně chráněnou plochou zvýšit míru ochrany konkrétního území. Takto lze chránit území s dočasným nebo nepředvídaným výskytem významných rostlinných nebo živočišných druhů, nerostů, paleontologických nálezů nebo z jiných vážných důvodů. Přechodně chráněnou plochu vyhláší orgán ochrany přírody správním rozhodnutím, ve kterém je užívání dotčeného území regulováno. V rozhodnutí se omezí takové využití území, které by znamenalo zničení, poškození nebo rušení vývoje předmětu ochrany.

Ukáže-li se to potřebné, je možné přechodně chráněné území transformovat na zvláště chráněné území. V opačném případě přechodně chráněné území po uplynutí předem stanovené doby zaniká.

Pokud vlastníkovi či nájemci pozemku vznikne nikoliv nepatrná újma v důsledku ochranných podmínek, je oprávněn požadovat finanční náhradu od orgánu ochrany přírody, který přechodně chráněnou plochu vyhlásil. Výhodou této úpravy kompenzace újmy je, že je výslovně zakotvena nejen pro vlastníka, ale i nájemce pozemku.

²⁹ Viz ustanovení § 64 ZOPK.

2.2 Shrnutí

Obecná ochrana přírody není vázána na zvláštní území, může se tedy dotýkat vlastníků jakýchkoli pozemků. Při porovnání omezení, která plynou z obecné a ze zvláštní ochrany, lze dojít k závěru, že vyšší stupeň regulace je spojen se zvláště chráněnými územími.

U přechodně chráněné plochy zákon neuvádí žádná společná omezení pro takto chráněná území. Konkrétní druhy omezení jsou stanoveny vždy v rozhodnutí, kterým je tato ochrana založena. Aby byl tento institut účinný, musí být omezeny činnosti, které by mohly zničit, poškodit nebo rušit daný předmět ochrany.

Významným pilířem obecné ochrany přírody je ochrana významných krajinných prvků. Omezení VKP plyne přímo ze zákona, neboť je lze využívat jen tak, aby nebyla narušena jejich obnova a nedošlo k ohrožení nebo oslabení jejich stabilizačních funkcí. Pomocí závazného stanoviska lze pak tento zákaz prolomit.

Důležitou součástí obecné ochrany je krajinný ráz. Omezení vlastnického práva u tohoto institutu plynou přímo ze zákona (ex lege). Jsou zakázány zásahy, které by mohly mít na krajinný ráz negativní dopady. Souhlas vydávaný orgánem ochrany přírody slouží k posouzení konkrétního záměru z toho hlediska, zda může mít negativní vliv na krajinný ráz, lze jím také udělit výjimku ze zákonného zákazu a současně stanovit podmínky pro realizaci záměru za účelem minimalizace nepříznivého dopadu. Tento stupeň regulace opět nedosahuje takového druhu a intenzity, že by znemožňoval hospodářské využití nemovitosti (běžného zemědělského hospodaření se nedotýká téměř vůbec).³⁰

I v rámci obecné ochrany přírody se lze setkat s případy, kdy je možné vyvlastnit nemovitost či práva k ní. Důvody pro vyvlastnění jsou pak obsaženy ve zvláštních právních předpisech. Například stavební zákon upravuje jako důvod pro vyvlastnění založení prvků územního systému ekologické stability.³¹

Pro pozemky, které podléhají obecné ochraně přírody, dále platí, že kdyby činnost fyzických nebo právnických osob mohla způsobit nežádoucí změnu v území, může orgán ochrany přírody stanovit podmínky pro její výkon, popřípadě ji může

³⁰ Kocourek, T.: Omezení vlastnického práva z důvodu ochrany životního prostředí, Právní rozhledy, roč. 18, 6/2010, s. 200.

³¹ Podrobněji viz ustanovení § 60 odst. 1 ZOPK a § 170 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon.

i zakázat. Toto zákonné ustanovení (obsažené v § 66 ZOPK) lze chápat jako pojistku pro případ, kdy zákon výslovně neupravuje výkon činností, které se ukáží jako škodlivé pro dané chráněné území (tato úprava platí i pro zvláštní územní ochranu). Pracovníci orgánů ochrany přírody mohou vstupovat na cizí pozemky při plnění svých úkolů. Za škodu, kterou způsobí při výkonu své činnosti, odpovídá stát.³² Přes pozemky, které jsou ve vlastnictví či nájmu státu, obce nebo jiné právnické osoby, je možné volně procházet. Toto právo se nevztahuje na zákonem vyjmenované pozemky (jedná se na příklad o zastavěné či stavební pozemky).

Nevýhodu právní úpravy obecné ochrany spatřuji v tom, že vlastníci (popř. jiné osoby s věcným právem) nemají možnost se předem seznámit s konkrétními formami jednotlivých omezení, které je mohou postihnout, a tak nikdy neví, jakých činností se budou muset na svém pozemku vzdát.

³² Viz ustanovení § 62 ZOPK.

3 PRÁVNÍ REŽIM POZEMKŮ VE ZVLÁŠTĚ CHRÁNĚNÝCH ÚZEMÍCH DLE ZÁKONA O OCHRANĚ PŘÍRODY A KRAJINY

Zvláštní územní ochrana je považována za nejvýznamnější nástroj ochrany přírody. Je uskutečňovaná prostřednictvím zvláště chráněných území, která se dělí do šesti kategorií, a to na:

- ◆ národní parky,
- ◆ chráněné krajinné oblasti,
- ◆ národní přírodní rezervace,
- ◆ přírodní rezervace,
- ◆ národní přírodní památky a
- ◆ přírodní památky.

Světový svaz ochrany přírody (dále IUCN³³) rozlišuje také šest kategorií (přísná rezervace, národní park, přírodní památka, řízená rezervace, chráněná krajina, území ochrany přírodních zdrojů³⁴). Tato kategorizace slouží k vzájemnému porovnávání chráněných území na mezinárodní úrovni, neboť jednotlivé státy (podobně i Česká republika) mají vlastní kategorizace území. Do kategorií dle IUCN se jednotlivá chráněná území zařazují na základě typu managementu prováděného na převažující ploše chráněného území (alespoň 75 %).³⁵

V praxi se lze často setkat s termíny velkoplošná a maloplošná chráněná území. Žádná z platných norem tyto termíny nezmiňuje. Mezi velkoplošná území jsou řazeny národní parky a chráněné krajinné oblasti; požadavkem na tato území je rozsáhlost jejich území. Z tohoto důvodu se velkoplošná území člení do zón ochrany přírody s odstupňovaným režimem ochrany. Nikde však již není stanoveno, jak velká tato území mají být, je to ponecháno na úvaze orgánů zřizujících jednotlivá chráněná území. Mezi maloplošná chráněná území patří národní přírodní rezervace, přírodní rezervace,

³³ IUCN = International Union of Conservation of Nature

³⁴ Tato kategorizace vychází z Rezoluce, která byla přijata na 19. zasedání Generálního shromáždění IUCN v Buenos Aires v lednu 1994.

³⁵ Miko, L. a kol.: Zákon o ochraně přírody a krajiny, Komentář, C.H.Beck, Praha 2007, 2. vydání, s. 134.

národní přírodní památky a přírodní památky. Jedná se o menší území s mimořádnou přírodní hodnotou, na které se vztahuje jednotný režim ochrany.

Každá z kategorií zvláště chráněných území má zákonem stanovený odlišný režim ochrany a slouží k ochraně jiného typu území, a to jak z hlediska předmětu ochrany, tak i z hlediska cílů ochrany. Proto je třeba před vyhlášením zvláště chráněného území vždy dobře zvažovat, co je cílem ochrany v daném území, dle toho pak navrhnout nejvhodnější kategorii.

ZOPK obsahuje úpravu jak obecné ochrany přírody, tak i ochranu zvláště chráněných území. A nelze se tak vyhnout otázce, zda lze ustanovení o obecné ochraně užít v rámci zvláště chráněných územích. Neboť zákon nic takového nevyklučuje, lze tedy ustanovení o obecné ochraně aplikovat všude tam, kde ze základních ochranných podmínek daných zákonem pro jednotlivé kategorie zvláště chráněných území nebo z dalších ustanovení zákona nelze v dané věci dovodit režim přísnější.³⁶

V roce 1922 existovalo na území dnešní České republiky 7 (soukromých) přírodních rezervací, v roce 1938 jich bylo již přes 150 (státních). Po druhé světové válce se objevuje snaha chránit i velké přírodní celky, protože do této doby byla ochrana území zřizována u malých oblastí. Nejstarším velkoplošným chráněným územím je Chráněná krajinná oblast Český ráj, která byla vyhlášena v roce 1955.³⁷

3.1 Právní režim pozemků v národních parcích

Obecně lze definovat národní park jako území, které je rozsáhlé, jedinečné v národním či mezinárodním měřítku, jehož značnou část tvoří přirozené nebo lidskou činností málo ovlivněné ekosystémy a kde se nachází fauna a flora s mimořádným vědeckým a výchovným významem. ZOPK blíže nespecifikuje pojmy rozsáhlost, značná část, málo ovlivněné ekosystémy, a proto je vždy na úvaze, zda konkrétní území splní tyto zákonné blíže neurčené podmínky. Mělo by se jednat o území, která nejsou urbanizovaná, kde není velký počet rekreačních staveb, kde se nenachází velké množství zemědělsky využitelné půdy. V České republice zatím byly vyhlášeny čtyři národní parky. Nejstarším národním parkem je Krkonošský národní park, který vznikl

³⁶ Miko, L. a kol.: Zákon o ochraně přírody a krajiny, Komentář, C.H.Beck, Praha 2007, 2. vydání, s. 135.

³⁷ Friedl, K.; Ziegler, V.: Ochrana přírody se zřetelem k ochraně přírody a krajiny v České republice, Univerzita Karlova v Praze, Praha 2004, 1. vydání, s. 34-39.

v roce 1963; nejmladším je Národní park České Švýcarsko, který byl vytvořen v roce 1999. Plošným podílem národních parků patří Česká republika k evropskému standardu.

Současně platný ZOPK stanoví, že národní park se vyhláší zákonem. Takto vznikl zatím pouze Národní park České Švýcarsko. Ostatní tři (tj. Krkonošský národní park, Národní park Podyjí, Národní park Šumava) byly vyhlášeny dle dříve platného zákona, a to nařízením vlády. Nařízení vlády byla ponechána zatím v platnosti s několika úpravami, které zde byly provedeny.

Právní režim národního parku je ovlivněn zejména tzv. základními a bližšími ochrannými podmínkami. Základní ochranné podmínky jsou vypočteny v § 16 ZOPK (druhý odstavec § 16 se vztahuje k první zóně národního parku), jedná se o zákazy různých činností. Nejvýznamnější základní podmínkou je zákaz hospodařit na pozemcích způsobem vyžadujícím intenzivní technologie, které by mohly zejména způsobit podstatné změny v biologické rozmanitosti, struktuře či funkci ekosystémů. Dále je zakázáno například rozšiřovat v daném území nepůvodní druhy rostlin a živočichů, provádět chemický posyp cest; v první zóně národního parku je zakázáno povolovat a umísťovat nové stavby. Zákaz činností není absolutní, neboť z nich může příslušný orgán ochrany přírody a krajiny udělit výjimku, jestliže veřejný zájem výrazně převažuje nad zájmem ochrany přírody, v některých případech takto může učinit až po schválení vládou.³⁸

Další omezení pak plynou z tzv. bližších ochranných podmínek, které jsou obsaženy v právním předpise, kterým se národní park vyhláší. Důvod existence bližších ochranných podmínek je, aby nastavený ochranný režim byl přizpůsoben konkrétnímu území národního parku, pak lze totiž snáze dosáhnout efektivní ochrany takového území. Bližší ochranné podmínky jsou doplňkem k ochraně vyplývající přímo ze ZOPK. Pokud národní park byl vyhlášen zákonem, lze do bližších ochranných podmínek zahrnout nejen činnosti, ke kterým je vyžadován souhlas orgánu ochrany přírody, ale i činnosti zakázané, a to na rozdíl od ostatních zvláště chráněných území (ty jsou totiž zřizovány podzákonými právními předpisy, které nesmějí obsahovat zákazy, neboť by jinak došlo k porušení ústavnosti z hlediska čl. 4 Ústavy a čl. 2 odst. 3 a 4 Listiny základních práv a svobod). Dochází tak k rozšíření možností, které ZOPK poskytuje, protože dle § 44 odst. 3 ZOPK lze v bližších podmínkách vymezit pouze činnosti a zásahy, které jsou vázány na předchozí souhlas orgánu ochrany přírody.

³⁸ Tuto problematiku upravuje ustanovení § 43 ZOPK.

Možnost zákazů činností v rámci bližších ochranných podmínek ale neplatí pro ty národní parky, které byly zřízeny vládním nařízením (tj. před účinností současně platného zákona o ochraně přírody a krajiny). V tomto případě lze aplikovat pouze ustanovení § 44 odst. 3 ZOPK a nelze připustit, aby v bližších ochranných podmínkách se objevily zákazy určitých činností, což by vedlo k rozporu s Ústavou a Listinou základních práv a svobod, neboť se jedná o podzákonné právní předpisy. Dle mého názoru by bylo ale vhodné znovu vyhlásit národní parky (které vznikly nařízením) zákonem a využít tak všech možností nové právní úpravy.

Právní režim pozemků se liší dle toho, v jaké zóně národního parku se nacházejí. Území národních parků je totiž rozsáhlé, a proto se člení na několik zón, kde je stanoven různý stupeň ochrany, protože ne všechny jeho části vyžadují stejnou úroveň regulace rizikových činností; koncentrace hodnotných přírodních objektů není rovnocenná. Přesný počet zón zákon nestanoví, uvádí jen, že se jedná zpravidla o 3 zóny (což nevylučuje, aby zón bylo více či méně). Způsob ochrany jednotlivých částí národního parku je určen zařazením jednotlivých území do příslušné zóny. Nejprísnějšímu ochrannému režimu podléhá první zóna, ve které se nachází tzv. jádrová území národního parku, která jsou snadno negativně ovlivnitelná různými činnostmi realizovanými člověkem. Do třetí zóny zpravidla spadají obce s jejich bezprostředním okolím nebo okrajové (tzv. nárazníkové) části národních parků.³⁹ Vymezení a změny jednotlivých zón stanoví Ministerstvo životního prostředí vyhláškou po projednání s dotčenými obcemi.

Dalším prostředkem ochrany národního parku jsou tzv. návštěvní řády, které mohou být vydány pouze pro tuto kategorii zvláště chráněného území. Návštěvní řád je svou povahou prováděcím předpisem, protože zákon stanoví pouze, že je omezen vstup do národního parku, vjezd, volný pohyb osob mimo zastavěné území a rekreační a turistická aktivita osob. Konkrétní podmínky těchto omezení pak má obsahovat právě návštěvní řád, který je vydáván správou národního parku a který je z hlediska formy opatřením obecné povahy (dříve se jednalo o nařízení). Pomocí návštěvního řádu je možné vyhlásit tzv. vyhrazená místa, kde lze provádět činnosti jinak zakázané. De lege ferenda by bylo vhodné zřídit tento institut alespoň i pro chráněné krajinné oblasti a pomocí něho regulovat i zde rekreační a turistickou činnost (dle zákona je

³⁹ Čihař, M.: Ochrana přírody a krajiny I., územní ochrana přírody a krajiny, Karolinum (nakladatelství UK), Praha 1998, 1. vydání, s. 64.

zatím možné, aby správy chráněných krajinných oblastí opatřením obecné povahy stanovily místa k táboření a rozdělávání ohňů; dále zde chybí úprava, která by stanovila zmocnění a formu pro vyhrazování míst, ve kterých je možné provádět činnosti, které jsou jinak v § 16 zakázány).

Zákon dále přiznává správě národního parku možnost, aby omezila či úplně vyloučila svým rozhodnutím výkon práva myslivosti a práva rybářství na pozemku, který se nachází v národním parku.

Na území národních parků se často vyskytují lesní porosty, a proto zákon výslovně upravuje režim lesů. Dle ZOPK nelze lesy na území národních parků zařadit mezi lesy hospodářské, neboť nejsou určeny k produkci dřeva, ale spíše plní funkce rekreační a ekosystémové. Lesy lze zařadit buď mezi lesy ochranné, nebo mezi lesy zvláštního určení (stejná úprava platí též pro národní přírodní rezervace).⁴⁰

Příslušný orgán ochrany přírody je oprávněn, pokud hrozí poškození území v národním parku, zakázat přístup veřejnosti do vymezených částí parku (to může učinit i u jiných zvláště chráněných území vyjma zákonem stanovených případy).⁴¹

Krkonošský národní park (dále jen KRNAP)

Problémy spojené s vymezením přesných ochranných podmínek je možné demonstrovat na příkladu Krkonošského národního parku. Ten je členěn na 3 části, které mají z přírodovědeckého hlediska různou hodnotu.

- A) I. zóna je tvořena územím, kde se nacházejí nejvýznamnější přírodní hodnoty a jejíž funkcí je uchovat či obnovit samořídící funkce těchto ekosystémů a omezit lidské zásahy do prostředí. Tato zóna činí přibližně 13 % z celkové rozlohy KRNAP.
- B) II. zóna zahrnuje oblasti s významnými přírodními hodnotami a člověkem převážně pozměněné lesní a zemědělské ekosystémy. Cílem této zóny je udržení přírodní rovnováhy, co nejširší druhové rozmanitosti a postupné přiblížení ekosystémů přirozenému stavu. Rozloha této části zaujímá přibližně 10 % území národního parku.

⁴⁰ Miko, L. a kol.: Zákon o ochraně přírody a krajiny, Komentář, C.H.Beck, Praha 2007, 2. vydání, s. 154-155.

⁴¹ Viz ustanovení § 64 ZOPK.

C) III. zóna svou rozlohou zaujímá téměř 77 % z celého národního parku. Je tedy největší zónou a skládá se z ekosystémů, které byly člověkem značně pozměněny, z míst s vysokou rekreační zátěží a oblastí využívaných k bydlení. Cílem je zachovat a přiměřeně podporovat využívání tohoto území pro trvalé bydlení, zemědělství, lesní hospodářství, turistiku a rekreaci.⁴²

Díky sílícímu tlaku na využívání národního parku si Správa KRNAP v roce 2009 uvědomila, že nelze zakonzervovat současný stav a bránit tak dalšímu rozvoji a na straně druhé cítí potřebu intenzivněji chránit nejcenější oblasti KRNAP před nežádoucími komerčními aktivitami. Větší potřeba chránit tzv. jádrovou zónu národního parku vyústila v návrh nové zonace KRNAP, který předpokládá rozšíření současné I. zóny na úkor II. zóny a vytvoření nové II. zóny zmenšením III. zóny. Převedení území ze III. do II. zóny by mělo zabránit nekontrolovanému rozvoji podnikatelských aktivit. Změnu zonace KRNAP musí vyhláškou potvrdit Ministerstvo životního prostředí.⁴³ V červenci roku 2010 oznámilo Ministerstvo životního prostředí jako ústřední orgán státní správy ochrany přírody návrh na vymezení zón ochrany národního parku. Dotčené obce, kraje a vlastníci nemovitostí mají právo uplatnit k návrhu na vymezení zón ochrany přírody Krkonošského národního parku námitky, a to do 90 dnů od doručení oznámení o vymezení zón.

Tento příklad je jenom důkazem toho, že stupeň ochrany u jednotlivých chráněných území není neměnnou veličinou, ale neustále jsou zde snahy nastolit opravdu efektivní a účinnou ochranu daných oblastí. Dále bych mohla uvést například snahu založit Národní park Jeseníky (dosud je zde zřízena pouze chráněná krajinná oblast), v září roku 2010 byla předána petice za vznik tohoto národního parku na Ministerstvo životního prostředí. Odpůrci této snahy argumentují tím, že v rámci této oblasti není dostatek území, které by bylo nedotčeno lidskou činností (tak jak je to například u Krkonošského národního parku).

⁴² Podrobnou charakteristiku a režim zón národních parků udává předpis, kterým je národní park vyhlášen.

⁴³ Vlček, R.: Návrh nové zonace KRNAP – zóny Krkonošského národního parku, Krkonoše-Jizerské hory, roč. 42, 1/2009, s. 14-15.

3.2 Právní režim pozemků v chráněné krajinné oblasti

Chráněné krajinné oblasti jsou z hlediska ekologické stability české krajiny nezastupitelné a mimořádně důležité. Často se jádrové oblasti CHKO překrývají s nejhodnotnějšími skladebními prvky územních systémů ekologické stability.⁴⁴ Jedná se opět o rozsáhlá území (stejně jako u národních parků) s významným podílem přirozených ekosystémů lesních a trvalých travních porostů, s hojným výskytem dřevin rostoucích mimo les (např. remízky, aleje, staré sady). CHKO oblasti jsou jedinou kategorií zvláště chráněných území, kde předmětem ochrany je také krajinný ráz daného území.

Stupeň regulace jednotlivých činností je na území v chráněné krajinné oblasti nižší ve srovnání s úpravou národních parků. Například na území CHKO se počítá s určitým stupněm hospodaření, a to zejména ve třetí a čtvrté zóně, na které se nevztahuje zákaz hospodařit způsobem vyžadujícím intenzivní technologie. Na území CHKO je možné provozovat kulturní, sportovní akce, horolezectví kdekoli (nikoli jen na vyhrazených místech). Na území celého národního parku je zakázáno těžit nerosty; v CHKO se tento zákaz vztahuje pouze na území první zóny. Na území národních parků je zakázáno provádět vyhlídkové lety motorovými vzdušnými prostředky, což na území CHKO je možné.

Hospodaření v těchto oblastech tedy není vyloučeno, pokud jsou dodrženy ochranné podmínky a pokud je prováděno tak, aby se udržoval a zlepšoval přírodní stav území. Rekreační využití CHKO je taktéž povoleno, pokud ale nepoškodí přírodní hodnoty. Stupeň ochrany je zde tedy nižší, proto se na území CHKO nemusí vyskytovat velký podíl nestátního vlastnictví pozemků (jak je to vyžadováno u národních parků), neboť nedochází k tak velkému omezení pozemkového vlastnictví. CHKO jsou prostorově nejrozsáhlejší kategorií zvláště chráněných území (zaujímají cca 14 % rozlohy České republiky).⁴⁵

Kvůli velké rozloze se CHKO též člení na zóny s odstupňovaným režimem ochrany, na rozdíl ale od národních parků je zde zákonná povinnost, aby byly rozděleny alespoň do třech zón. Podrobnější režim zón upravuje jejich zřizovací právní předpis.

⁴⁴ Čihař, M.: Ochrana přírody a krajiny I., územní ochrana přírody a krajiny, Karolinum (nakladatelství UK), Praha 1998, 1. vydání, s. 78.

⁴⁵ Miko, L. a kol.: Zákon o ochraně přírody a krajiny, Komentář, C.H.Beck, Praha 2007, 2. vydání, s. 161.

Chráněné krajinné oblasti vyhláší vláda nařízením, které by mělo obsahovat bližší ochranné podmínky, jež by zajistily optimální ochranu konkrétního území. Protože se jedná o nařízení, lze v něm uvést pouze činnosti, ke kterým je třeba předchozího souhlasu orgánu ochrany přírody, nelze přímo zakázat určité činnosti (to je možné jen u zákonné normy). Ochranné podmínky lze i zde opět rozdělit na podmínky bližší (uvedené v nařízení vlády) a základní podmínky obsažené v ZOPK (v § 26 jsou vypočteny zakázané činnosti, z nichž může být udělena výjimka, je-li tu veřejný zájem; část těchto podmínek je společná pro celé území CHKO, část je rozdělena dle jednotlivých zón). Některá omezení jsou adresována návštěvníkům těchto oblastí.⁴⁶

3.3 Právní režim pozemků v národní přírodní rezervaci (NPR) a přírodní rezervaci (PR)

Obě kategorie lze charakterizovat jako menší území s vysokou hodnotou přírodních hodnot. Velikost území by se měla pohybovat alespoň kolem stovek hektarů a výš. V případě národní přírodní rezervace se jedná o ekosystémy, které jsou významné a jedinečné v národním či mezinárodním měřítku. NPR a PR mají obdobnou funkci a strukturu. Ve většině případů se pak jedná o důležité skladební prvky ekologické stability krajiny.⁴⁷

Území v národní přírodní rezervaci by mělo být nedotčené terénními úpravami nebo stavební činností, mělo by se vyvíjet pouze přirozenou cestou a měla by se tu nacházet vysoká biologická rozmanitost. Na území národních parků byly národní přírodní rezervace zpravidla transformovány na tzv. první zóny. Ze srovnání ochranných podmínek jednotlivých zvláště chráněných území vyplývá, že NPR jsou spolu s první zónou národního parku nejpřísněji chráněná území v České republice. Proto i území národních přírodních rezervací by se mělo skládat zejména z pozemků, jejichž vlastníkem je stát, aby tak byla zvýšena možnost prosazení cílů ochrany. Zákon o ochraně přírody a krajiny k tomu přispívá tím, že zakazuje zcizovat lesy, lesní půdní fond, vodní toky a plochy, nezastavěné plochy, které byly ke dni 1. 6. 1992 ve státním

⁴⁶ Jedná se například o zákaz tábořit a rozdělovat oheň mimo vyhrazená místa - § 26 odst. 1 ZOPK.

⁴⁷ Čihař, M.: Ochrana přírody a krajiny I., územní ochrana přírody a krajiny, Karolinum (nakladatelství UK), Praha 1998, 1. vydání, s. 130.

vlastnictví (stejná úprava platí pro národní přírodní památky).⁴⁸ Nemovitosti, které se na území národní přírodní rezervace nacházejí, lze užívat jen takovým způsobem, kterým se uchová či zlepší dosavadní stav prostředí (s tímto ustanovením se u přírodní rezervace nesetkáme). Právní režim národní přírodní rezervace je opět určen zejména základními a bližšími ochrannými podmínkami. Zakázané činnosti, které jsou přímo uvedeny v zákoně⁴⁹, jsou podobné těm, které platí pro pozemky nacházející se na území národních parků. Mezi ty nejdůležitější patří zákaz povolovat a umísťovat stavby na těchto pozemcích a zákaz zde hospodařit způsobem vyžadujícím intenzivní technologie (tyto zákazy platí i pro přírodní rezervace). I zde ale nejde o absolutní zákazy, protože je možné je provést na základě udělené výjimky. Předpis, kterým byla zřízena konkrétní národní přírodní rezervace, pak obsahuje bližší ochranné podmínky. Jedná se o činnosti, které lze provést jen se souhlasem příslušného orgánu ochrany přírody. Rybářské či myslivecké právo lze na území národní přírodní rezervace provozovat jen se souhlasem orgánu ochrany přírody. Lesy nacházející se v těchto oblastech nelze zařadit mezi lesy hospodářské (stejná úprava platí i pro lesy na území národních parků). Národní přírodní rezervace vyhláshuje Ministerstvo životního prostředí.⁵⁰

Právní režim pozemků nacházející se na území přírodní rezervace je volnější oproti režimu v národní přírodní rezervaci. Režim pozemků je dán základními⁵¹ a bližšími ochrannými podmínkami. Přírodní rezervace mohou být založeny nejen vyhláškou Ministerstva životního prostředí, ale i nařízením správy nebo kraje nebo také vyhláškou Ministerstva obrany⁵². Na rozdíl od národních přírodních rezervací lze nezastavěné pozemky ve státním vlastnictví ke dni 1. 6. 1992 zcizit jen se souhlasem Ministerstva životního prostředí (stejná úprava platí i pro přírodní památky). Příslušný orgán je též zmocněn k omezení výkonu práva myslivosti či rybářského práva (totéž platí i pro národní parky viz výše).

⁴⁸ Omezení převodů pozemků vyplývají také ze zvláštních zákonů (např. dle zákona č. 95/1999 Sb., o podmínkách převodu majetku státu na jiné osoby jsou z převodů vyloučeny zemědělské a lesní pozemky v prvních a druhých zónách národních parků, národních přírodních rezervacích a národních přírodních památkách).

⁴⁹ Viz ustanovení § 29 ZOPK.

⁵⁰ Viz ustanovení § 79 odst. 4 písm. h) ZOPK.

⁵¹ Viz ustanovení § 34 ZOPK.

⁵² Viz ustanovení § 77a odst. 2; § 78 odst. 3; § 78a odst. 2 písm. d); § 79 odst. 4 písm. h) ZOPK.

3.4 Právní režim národní přírodní památky a přírodní památky

Jedná se o menší přírodní útvary, především geologické nebo geomorfologické útvary, naleziště nerostů nebo vzácných či ohrožených druhů. Národní přírodní památka dosahuje národního nebo mezinárodního vědeckého, ekologického či estetického významu; v případě přírodní památky se jedná o význam regionální. Jedná se o kategorie vhodné zejména pro území, u kterých se nepředpokládá ponechání ekosystémů samovolnému vývoji. Z hlediska všech maloplošných ochranných území lze konstatovat, že nejpočetnější jsou přírodní památky.

Orientace v právním režimu pozemků, které se nacházejí v těchto oblastech, je obtížnější. Zákon totiž neobsahuje výčet základních ochranných podmínek. Je pouze stanoveno, že změny či poškozování památek či jejich hospodářské využívání je zakázáno, pokud by tím hrozilo jejich poškození. Vhodnější by určitě bylo i v tomto případě uvést přímo v zákoně činnosti, které jsou zde zakázány. Bližší ochranné podmínky lze nalézt ve zřizovacích předpisech. Národní přírodní památky vyhláshuje Ministerstvo životního prostředí. Přírodní památky jsou oprávněny vyhláshovat (stejně jako přírodní rezervace) správy, kraje, Ministerstvo obrany nebo Ministerstvo životního prostředí.

3.5 Omezení, která jsou společná pro zvláště chráněná území

Na pozemky, které se nacházejí ve zvláště chráněných územích, mají právo vstupovat při výkonu své pracovní činnosti pracovníci všech orgánů ochrany přírody a krajiny, jsou oprávněni zde provádět různá měření, sledování a požadovat poskytnutí různých informací.⁵³ Za způsobenou škodu odpovídá stát. Veřejně přístupné účelové komunikace, stezky a pěšiny mimo zastavěné území nemohou být rušeny (popř. zřizovány) bez souhlasu příslušného orgánu ochrany přírody. Cílem je zachovat možnost návštěvníkům pohybovat se po krajině tak, aby ji zbytečně neničili, protože bez účelových komunikací by k tomu docházelo. Je-li vlastníkem (či nájemcem) pozemku stát, obec nebo jiná právnická osoba, pak dochází k tomu, že každý má právo na volný průchod přes jejich pozemky, musí ale zároveň dbát oprávněných zájmů vlastníka či nájemce pozemku a nesmí způsobit škodu na majetku nebo zdraví jiné

⁵³ Viz ustanovení § 62 ZOPK.

osoby. Je-li tímto pozemkem pozemek určený k plnění funkcí lesa, pak právo na vstup je zajištěno nezávisle na osobě vlastníka (tj. může jím být i fyzická osoba).⁵⁴ Právo na vstup může být jinými právními předpisy omezeno nebo i vyloučeno. Tato omezení se nevztahují pouze na pozemky, které se nacházejí ve zvláště chráněném území, ale na všechny pozemky v krajině, kterých se dotýká právní úprava obsažená v zákoně o ochraně přírody a krajiny (například se to týká i pozemků, které jsou umístěny v ochranném pásmu zvláště chráněného území či v ochranném pásmu památného stromu).

Stejně jako u pozemků dotčených obecnou ochranou přírody může orgán ochrany přírody stanovit podmínky pro výkon činností ve zvláště chráněných územích, pokud fyzické nebo právnické osoby budou provádět činnosti, které by mohly způsobit nedovolenou změnu chráněných území, v krajním případě mohou být tyto činnosti i zakázány.⁵⁵ Tento prostředek lze použít teprve tehdy, pokud z činnosti subjektu vyplývá možnost změny chráněného území. Na základě judikátů lze pak dovodit, že takto lze zakázat či omezit konkrétní činnost, i když byla již dříve rozhodnutím jiného správního orgánu povolena, tím ovšem není původní rozhodnutí zrušeno, pouze nové rozhodnutí vytváří zákonnou překážku pro jeho realizaci.

3.6 Prostředky zajišťující ochranu zvláště chráněných území

Mezi nejdůležitější prostředky ochrany patří tzv. základní ochranné podmínky, které jsou společné vždy pro danou kategorii zvláště chráněného území a zpravidla se jedná o relativní zákazy určitých činností, které lze za určitých situací povolit a učinit tak z nich výjimku, a tzv. bližší ochranné podmínky, které jsou stanoveny obecně závazným předpisem zřizujícím dané chráněné území, ten obsahuje výčet činností, které lze provádět pouze na základě předchozího svolení orgánů ochrany přírody. V případě národních parků lze jako nástroj k ochraně použít ještě návštěvní řád, ve kterém lze upravit turistické a rekreační činnosti v rámci národního parku.

Zvláště chráněné území lze chránit též před rušivými vlivy z okolí pomocí ochranného pásma, které omezí či zmírní vnější tlaky na toto území. Ochranné pásmo

⁵⁴ Viz ustanovení § 19 odst. 1 lesního zákona (zákon č. 289/1995 Sb., o lesích)

⁵⁵ Viz ustanovení § 66 ZOPK.

nelze zřídit pouze u jedné kategorie, a to u chráněné krajinné oblasti. Podrobnější úpravu tohoto institutu jsem zařadila do kapitoly ochranná pásma.

K ochraně velkoplošných zvláště chráněných území slouží také závazná stanoviska orgánu ochrany přírody. Zákon taxativně stanoví případy, kdy nelze uskutečnit dané činnosti bez vydání závazného stanoviska (například nelze učinit ohlášení stavby). Závazné stanovisko pak obsahuje souhlas orgánu ochrany přírody k vydání povolujícího rozhodnutí nebo nesouhlas k vydání takového rozhodnutí. Existuje ale i výjimka z taxativně stanovených případů, kdy stanovisko není vyžadováno.⁵⁶

Zejména v rámci zvláště chráněných území se lze pak setkat s ekonomickým nástrojem. Vlastníci a nájemci chráněných území jsou povinni dle svých možností tato území zlepšovat. K tomu je má motivovat finanční příspěvek. Vlastníci a nájemci pak za tímto účelem uzavírají s příslušnými orgány ochrany dohody k provádění péče o pozemky či dohody o šetrném hospodaření v těchto lokalitách, jedná se o činnosti nad rámec jejich povinností uložených zákonem.⁵⁷

Ochranu zvláště chráněných území lze dále zajistit pomocí plánů péče.

Plány péče o zvláště chráněná území

Základní úpravu tohoto nástroje obsahuje § 38 ZOPK; vyhláška č. 60/2008 Sb., o plánech péče, označování a evidenci území chráněných dle ZOPK pak stanoví přesný obsah plánů péče a postup při jejich zpracování. Plán péče lze charakterizovat jako dokument obsahující odborné údaje o zvláště chráněném území a konkrétní návrhy opatření pro jednotlivá území. Dle vyhlášky má plán péče dále obsahovat zhodnocení dosavadní péče, řešení možných střetů plynoucích z odlišných nároků jednotlivých složek ekosystémů, zásady hospodářského, rekreačního, sportovního či jiného využívání území a je nutné také určit jeho platnost (zpravidla se jedná o období 10 až 15 let). Dále může obsahovat též návrhy na vědecko-výzkumné, vzdělávací, výchovné a osvětové využívání chráněného území. Plán péče je koncepčním nástrojem a má sloužit jako podklad pro jiné plánovací dokumenty (zejména se bude jednat o územně plánovací

⁵⁶ Dle ustanovení § 44 odst. 2 ZOPK není závazné stanovisko vyžadováno, pokud se jedná o stavby v zastavěném území obce ve čtvrté zóně chráněné krajinné oblasti a obec má schválenou územně plánovací dokumentaci se zpracovaným stanoviskem orgánů ochrany přírody.

⁵⁷ Viz ustanovení § 68 ZOPK.

dokumentaci). Dle mého názoru by bylo ale vhodné, aby zákon obsahoval ustanovení, že plán péče je „závazným“ podkladem pro jiné dokumenty, tj. aby byla výslovně zakotvena jeho závaznost. Plán péče není přímo závazný pro fyzické a právnické osoby, jsou jím vázány pouze orgány ochrany přírody a krajiny, které schválily daný plán péče a jsou povinny jej realizovat; na základě plánů péče dále rozhodují o povolení výjimek ze základních ochranných podmínek dle § 43 ZOPK.

Plán péče národních parků a CHKO zpracovává Ministerstvo životního prostředí; v ostatních případech jsou jeho zpracováním pověřeny orgány, které vyhlásily danou chráněnou oblast. Nezbytným předpokladem jeho schválení je jeho projednání s dotčenými obcemi a kraji a vypořádání se s připomínkami vlastníků, obcí a krajů. Již schválený plán péče může být kdykoli změněn, v tomto případě je pak nutné postupovat stejným způsobem jako při jeho vytváření a schvalování.

Otázkou ovšem zůstává, zda zvolená úprava tohoto institutu je vyhovující a zda dokáže zajistit efektivní doplňkovou ochranu daných území. Dle mého názoru by bylo přijatelnější zavést obecně závaznou formu pro plán péče (tak jak to navrhoval i profesor Damohorský ve svém článku⁵⁸) a navázat jej na bližší ochranné podmínky konkrétního zvláště chráněného území. V bližších ochranných podmínkách by pak byly uvedeny činnosti, které jsou vázány na předchozí souhlas orgánu ochrany přírody, to by ovšem neplatilo například pro nájemce či vlastníky dotčených pozemků, kteří by mohli provádět činnosti schválené v plánu péče. Toto řešení má svá úskalí, které jsou nastíněny v již zmíněné práci profesora Damohorského.

3.7 Smluvní ochrana chráněných území

Zvláště chráněná území se zřizují obecně závazným právním předpisem. Tyto tradiční formy vytváření zvláště chráněných území lze v zákonem stanovených případech nahradit smluvní ochranou. Nejprve byl institut smluvní ochrany povolen u přírodních památek, přírodních rezervací a památných stromů. V současné době dle platné úpravy lze touto formou chránit evropsky významné lokality, které jsou v nařízení vlády o národním seznamu navrženy v kategoriích národní přírodní

⁵⁸ Damohorský, M.: Několik poznámek k právní problematice plánů péče o zvláště chráněná území ve vztahu k bližším ochranným podmínkám těchto území, *Ochrana přírody*, roč. 52, 7/1997, s. 205-207.

rezervace, národní přírodní památky, přírodní rezervace a přírodní památky (tj. všechna maloplošná zvláště chráněná území zařazená v národním seznamu) a další území, která sice nebyla zařazena do národního seznamu, ale nachází se v nich významné ekosystémy či stanoviště vzácných či ohrožených druhů živočichů a rostlin. Podmínkou použití smluvní ochrany je, že tato území nejsou zvláště chráněna dle ZOPK a že míra ochrany bude dostatečná.

Novinkou smluvní ochrany je, že má být využívána přednostně, tj. při zřizování nových zvláště chráněných území by se dané orgány ochrany přírody (popř. i vlastníci) měly pokusit nejdříve uzavřít mezi sebou dohodu. Předpokladem použití tohoto institutu je konsensus mezi příslušným orgánem ochrany přírody a vlastníky dotčených pozemků, kteří mezi sebou pak mohou uzavřít veřejnoprávní smlouvu (její úprava je obsažena v § 159 až § 170 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád). Tuto smlouvu pak lze stručně charakterizovat jako dvoustranný či vícestranný právní úkon, který zakládá, mění nebo ruší práva a povinnosti v oblasti veřejného práva. Veřejnoprávní smlouvy nesmějí být v rozporu s právními předpisy. Otázkou ovšem je, zda smlouvy uzavírané dle § 39 ZOPK jsou smlouvami subordinačními, nebo zvláštním typem veřejnoprávních smluv. Podle závěru poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu je smluvní ochrana, kterou se zřizuje ochrana památného stromu, subordinační smlouvou dle § 161 SpŘ; zatímco ostatní smlouvy dle § 39 ZOPK představují zvláštní typ veřejnoprávních smluv, protože neuzavření těchto smluv nemůže být nahrazeno vydáním správního rozhodnutí, ale pouze vydáním právního předpisu.⁵⁹

Subjektem smluvní ochrany je na straně jedné příslušný orgán ochrany přírody, kterým je v současné době krajský úřad (§ 77a odst. 4 písm. f) ZOPK); obecní úřady pak mohou sjednávat smluvní ochranu pouze u památných stromů (§ 76 odst. 2 písm. b) ZOPK). Je to změna oproti původní úpravě, protože dříve zákon stanovil, že smlouvy uzavírají orgány ochrany přírody, které jsou oprávněny k vyhlášení daného území za zvláště chráněné. Druhým subjektem dané smlouvy je vlastník nebo vlastníci dotčených pozemků. Přikláním se ale k názoru, že by zde mělo být uvedeno spíše „vlastník nemovitosti“, protože se může stát, že např. skupina netopýrů se usídí v budově, jejíž půdní prostory jim slouží jako útočiště. Pak bude třeba uzavřít smlouvu

⁵⁹ Jemelka, L.; Pondělíčková, K.; Bohadlo, D.: Správní řád, Komentář, C.H.Beck, Praha 2008, 1. vydání, s. 499 a 509.

o ochraně s vlastníkem budovy a nikoliv s vlastníkem pozemku (za předpokladu že jsou to dva odlišné subjekty).⁶⁰

Samotné uzavření smlouvy o ochraně ovšem nestačí k nastolení dané ochrany, k tomu je zapotřebí zároveň sjednat věcné břemeno, které se pak zapisuje do katastru nemovitostí, a teprve jeho vkladem nabývá smlouva účinnosti.

Konkrétní ochranné podmínky a způsob péče v dané oblasti musí být uvedeny ve smlouvě, zákon totiž obsahuje pouze obecné ustanovení, že je zakázáno dané území poškozovat. Výhodou smluvní ochrany je, že stanovená péče o tyto oblasti je výsledkem dohody mezi smluvními stranami. Nelze ovšem zapomenout na to, že daný stupeň ochrany by měl dosahovat minimálně úrovně zákonné ochrany, aby tento institut naplnil svojí funkci a nebyl jen prázdným pojmem. Obsahem věcného břemene pak budou zejména povinnosti něco strpět nebo nekonat. Důležitou součástí smlouvy by dále měly být podmínky, za kterých vznikne nárok na kompenzaci jednotlivých omezení daných činností či na úhradu povinností něco konat. Jen těžko si lze představit, že vlastník by dobrovolně souhlasil se smlouvou, ve které by chybělo ujednání o kompenzaci. ZOPK sice obsahuje několik ustanovení zakládající nárok na úhradu újmy, ale ne vždy by ho bylo možné použít (např. § 58 ZOPK přiznává náhradu za vzniklé či trvající omezení vlastníku či nájemci dotčeného pozemku, nárok ale mají pouze vlastníci či nájemci výslovně uvedených pozemků).

Smlouvu o ochraně lze pak zrušit několika způsoby. Jednou z možností je zrušení smlouvy na základě dohody mezi jejími stranami. Dále může být zrušena, pokud je tato možnost zakotvena přímo ve smlouvě (a to za podmínek zde sjednaných). Poslední možností je využití zákonného ustanovení § 45 odst. 2 ZOPK, dle kterého je orgán ochrany přírody oprávněn rozhodnout o zrušení smlouvy, pokud vlastník s dohodou o jejím zrušení nesouhlasí.

Nevýhodou smluvní ochrany je, že povinnosti stanovené ve smlouvě nejsou vymahatelné ve vztahu ke třetím osobám, proto by tento institut měl být využíván zejména tam, kde dané oblasti nejsou těmito subjekty hojně navštěvovány či jinak využívány. Třetí osoby jsou pouze povinny dodržovat zákaz poškozovat toto území, který je stanoven přímo zákonem (§ 39 odst. 2 ZOPK).

⁶⁰ Knotek, J.: K využití smluvní ochrany dle zákona o ochraně přírody a krajiny, Právní rozhledy, 24/2005, s. 906-910.

3.8 Shrnutí

Rozdíl mezi jednotlivými zvláště chráněnými územími spočívá zejména v jejich velikosti a způsobu jejich vyhlášení (což vyplývá z výše uvedených informací). Pokud jde ale o omezení činností v daných lokalitách, lze zde shledat určité podobnosti s tím rozdílem, že u některého chráněného území je redukce činností menšího rozsahu. Režim chráněných území má negativní dopady na práva vlastníků, a proto zákon disponuje nástrojem na ochranu vlastníků při jejich vyhlásování. Vlastník pozemku je oprávněn proti návrhu na vyhlášení zvláště chráněného území či jeho ochranného pásma podat námitku (tj. svoji výhradu k zamýšlenému postupu), mohou-li být tímto návrhem dotčena jeho práva či povinnosti. Zákon toto právo přisuzuje pouze vlastníkům, de lege ferenda by bylo vhodné i nájemcům dát takové právo. Pokud orgán ochrany vyhoví těmto námitkám, musí daný návrh přepracovat tak, aby byl v souladu s těmito námitkami.⁶¹ Vlastníci dotčených pozemků dále mají možnost uzavřít v zákonem stanovených případech veřejnoprávní smlouvu (tímto institutem se podrobněji zabývá níže). Díky ní si mohou dohodnout ochranu dané oblasti dle svých představ a předejít tak vnučenému stupni regulace daných činností.

Zákon o ochraně přírody a krajiny obsahuje řadu právních prostředků, které jsou svojí povahou omezujícího nebo zakazujícího charakteru. Je to důsledkem toho, že zájem na ochraně přírody a krajiny je veřejným zájmem. Každý je pak povinen při užívání přírody a krajiny strpět omezení vyplývající ze zákona o ochraně přírody a krajiny.

Pro národní park, zvláště chráněnou krajinnou oblast, národní přírodní rezervaci a přírodní rezervaci vypočítává zákon o ochraně přírody a krajiny činnosti, které jsou zde zakázány (v případě národního parku a chráněné krajinné oblasti jsou ještě členěny na to, zda se vztahují na jejich celé území, nebo jen na některé jejich zóny). Největší počet zákazů je stanoven pro národní park, nejmenší počet je pak stanoven pro přírodní rezervace. Pro tato chráněná území je společné, že je zde zakázáno hospodařit způsobem vyžadujícím intenzivní technologie (v případě chráněných krajinných oblastí se tento zákaz vztahuje pouze na první a druhou zónu a na nezastavěné území), záměrně rozšiřovat geograficky nepůvodní druhy rostlin a živočichů a provádět činnosti v rozporu s bližšími podmínkami. Významným omezením je dále zákaz umísťovat a povolovat nové stavby (u národních parků a chráněných krajinných oblastí se to týká

⁶¹ Viz ustanovení § 40 ZOPK.

pouze první zóny). Pokud vyloučím z tohoto srovnání přírodní rezervace, pak je zbylým chráněným územím společný zákaz zde tábořit, vjíždět mimo vyznačené cesty motorovými vozidly a používat hnojiva. Vesměs se jedná o zákazy těch činností, u kterých je vyšší míra rizika, že mohou poškodit tato chráněná území. Z těchto zakázů je patrné, že se dotýkají nejen samotných vlastníků (nájemců), ale i běžných návštěvníků daných území. Tento způsob omezení pomocí výčtové metody nebyl zvolen pro národní přírodní památky a přírodní památky. V případě těchto chráněných území byl použit pouze obecný zákaz je poškozovat. Ve všech těchto případech je ovšem povoleno prolomit jakýkoliv zákaz výjimkou, která by tuto činnost povolila (nejedná se tedy o absolutní zákazy). Součástí základních ochranných podmínek pak přímo není regulace rybářského a mysliveckého práva (toto omezení se týká národních parků, národních přírodních rezervací a přírodních rezervací).⁶² Návštěvníkům dále může být omezen orgánem ochrany přírody vstup na území národních parků, národních přírodních rezervací, národních přírodních památek a vstup do první zóny chráněné krajinné oblasti, hrozí-li z jejich strany nadměrnou návštěvností poškození daných oblastí (tato možnost vyplývá z ustanovení § 64 ZOPK, není tedy součástí základních ochranných podmínek). Pokud fyzické nebo právnické osoby budou provádět činnosti, které by mohly způsobit nedovolenou změnu chráněných území, může orgán ochrany přírody stanovit podmínky pro výkon těchto činností, v krajním případě je může zakázat (tato regulace činností se vztahuje nejen na zvláště chráněná území, ale i na obecně chráněná území, její úprava je obsažena v šesté části ZOPK).

Chránit dané oblasti lze dále pomocí bližších ochranných podmínek, ty už jsou stanoveny přímo u konkrétních zvláště chráněných území a jsou zpravidla součástí zřizovacích předpisů. Opět přinášejí různý stupeň omezení pro vlastníky (nájemce) či návštěvníky daných oblastí s cílem zamezit škodlivým činnostem. Pro ukázkou jednotlivých omezení jsem si vybrala za vzor Chráněnou krajinnou oblast Český les, která je nejmladší chráněnou krajinnou oblastí v ČR. Byla vyhlášena nařízením č. 70/2005 Sb. Celé její území je rozděleno do čtyř zón. Protože se jedná o podzákonný právní předpis, jsou zde uvedeny činnosti, ke kterým je vždy třeba souhlasu orgánu ochrany přírody (tím je zde Správa CHKO). Pouze tedy na základě souhlasu lze například vyznačovat turistické, cyklistické a běžecké tratě; provádět leteckou aplikaci chemických přípravků, umísťovat reklamní a propagační zařízení mimo zastavěná

⁶² Podrobněji viz ustanovení § 21, § 30 a § 34 odst. 2 ZOPK.

území; pořádat rekreační, sportovní a jiné hromadné akce mimo místa k tomu určená; vjíždět na koních a kolech mimo pozemní komunikace a místa k tomu určená; těžit humolit. Uvedená omezení se dotýkají zejména návštěvníků těchto oblastí.

Vlastníci pozemků, které leží mimo sídelní útvary na území národních parků, národních přírodních rezervací, národních přírodních památek, mají povinnost při prodeji těchto pozemků přednostně je nabídnout ke koupi orgánu ochrany přírody. Tato povinnost jim nevzniká při bezúplatném převodu. Pokud orgán ochrany přírody neprojeví zájem, mohou vlastníci prodej vybranému subjektu uskutečnit. Toto předkupní právo omezuje vlastníka, aby volně nakládal s daným pozemkem. Stát je sice v případě zájmu povinen za daný pozemek zaplatit cenu, která je v té době poskytována za srovnatelné pozemky na trhu, i přesto může být vlastník poškozen, protože si mohl najít více zájemců, kteří by byli ochotni za jeho pozemek zaplatit vyšší cenu. Taková nejistota může vlastníka odradit i od případných investic do dané nemovitosti. Objevuje se i názor, že práva a povinnosti jsou ve vztahu vlastníka a státu nevyvážené a že jsou rozložené výlučně ve prospěch státu, a proto by de lege ferenda mělo být předkupní právo zrušeno a nahrazeno např. programem dobrovolného prodeje pozemků státu.⁶³

⁶³ Kocourek, T.: Omezení vlastnického práva z důvodu ochrany životního prostředí, Právní rozhledy, roč. 18, 6/2010, s. 203.

4 PRÁVNÍ REŽIM POZEMKŮ DOTČENÝCH EVROPSKOU ZVLÁŠTNÍ ÚZEMNÍ OCHRANOU

Členské státy EU se zavázaly k vytvoření soustavy Natura 2000, tu lze charakterizovat jako minimální základ územní ochrany v rámci celé Evropské unie. Členské státy mohou chránit i další území dle svých kritérií, tradic a stavu své přírody. Natura 2000 je tedy doplňkem ochrany národní.⁶⁴

Natura 2000 je soustavou chráněných území, jejímž cílem je zachování a podporování volně žijících evropských druhů rostlin a živočichů. Jejím prostřednictvím jsou chráněny nejvzácnější a nejohroženější druhy volně žijících živočichů, planě rostoucích rostlin a vybraná stanoviště, které se vyskytují na území členských států Evropské unie. Předmětem její úpravy je jak územní ochrana, tak i druhová. V této kapitole se budu vzhledem k tématu diplomové práce zabývat územní ochranou.

Členské státy jsou povinny vybrat dle daných kritérií nejhodnotnější území a zajistit jejich ochranu. Počátky ideje celoevropského propojeného systému ochrany přírody jsou zakotveny v textu Bernské úmluvy, na kterou navazuje směrnice Rady 92/43/EHS z roku 1992 o ochraně přírodních stanovišť volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (tzv. habitatová směrnice). Hlavním cílem této směrnice je ochrana biodiverzity. Nástrojem k jeho dosažení je spojitá evropská ekologická síť nazvaná Natura 2000. Do soustavy Natura patří nejen chráněná území vytypovaná dle kritérií ve směrnici, ale i území zřízená k ochraně evropských druhů ptáků dle ptačí směrnice z roku 1979. V habitatové směrnici je přímo závazek pro členské země zřídit soustavu Natura.⁶⁵

⁶⁴ Stejskal, V.: Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost, Linde Praha, a.s., Praha 2006, s. 498.

⁶⁵ Prchalová, J.: Zákon o ochraně přírody a krajiny a Natura 2000, Komentář a prováděcí předpisy, Linde Praha, a.s., Praha 2006, s. 11-15

4.1 Právní úprava soustavy Natura 2000 dle ZOPK

Obě směrnice stanoví předmět ochrany a základní principy, ale vlastní nástroje k zajištění této ochrany upravují jen v obecné poloze a ponechávají to na jednotlivých členských státech. Protože směrnice kladou důraz spíše na kvalitu vybraných území než na jejich vzájemnou prostorovou souvislost, hovoří se o jejich soustavě, ne o síti. V České republice soustavu Natura 2000 tvoří ptačí oblasti (dále jen PO) a evropsky významné lokality (dále jen EVL), této soustavě je věnována celá čtvrtá kapitola ZOPK (§ 45a-45i ZOPK). Ptačí oblasti tvoří samostatnou kategorii chráněného území. EVL jsou chráněny nejprve předběžně, po zařazení do evropského seznamu mohou být tyto oblasti vyhlášeny za zvláště chráněná území nebo k jejich ochraně lze uzavřít veřejnoprávní smlouvu dle § 39 ZOPK, a to s cílem zvýšit jejich ochranu. Řada území je již dnes zařazena mezi tyto kategorie a požívá dané ochrany. Území Natury 2000 nemají jednotný právní režim. Vytvoření této soustavy neznamená zánik současné národní soustavy zvláště chráněných území. Natura je však vybírána dle jiných kritérií, proto se obě soustavy zcela nepřekrývají. Natura 2000 chrání stanoviště a druhy v evropském kontextu, proto výběr chráněných druhů může zahrnovat i druhy, které přímo v České republice nejsou ohrožené. Mezi chráněnými druhy rostlin, živočichů a stanovišť se ještě rozlišují ty, které jsou obzvláště významné a vzácné z evropského hlediska, jsou označovány jako „prioritní“, jejich ochrana je nejpřísnější.⁶⁶

Po vytvoření soustavy Natura 2000 na území ČR je třeba provádět pravidelnou péči o tato území se zřetelem na výskyt konkrétních druhů živočichů a rostlin a typy přírodních stanovišť. V šestiletých intervalech se zpracovává zpráva o stavu lokalit, která je předkládána Evropské komisi.

Ptačí směrnice a habitatová směrnice byly do českého právního řádu transponovány novelou zákona provedenou zákonem č. 218/2004 Sb. Transpozici zajišťuje také vyhláška č. 166/2005 Sb., která obsahuje v příloze č. 1 seznam typů přírodních stanovišť vyskytujících se na území ČR, a nařízení vlády č. 51/2005 Sb., které stanoví druhy a počet ptáků, pro které se vymezují PO. Základní pojmy dotýkající se této soustavy jsou pak vymezeny v § 3 ZOPK a dále v části čtvrté tohoto zákona (zejména jaká území mohou být zařazena mezi EVL a ptačí oblasti).

⁶⁶ Ibid, s. 11-15

4.2 Právní režim evropsky významných lokalit (EVL)

EVL se vytváří pro ochranu evropsky významných přírodních stanovišť či evropsky významných druhů. Národní seznam EVL se stanovuje vládním nařízením. Nařízení stanoví, do které kategorie zvláště chráněného území by se EVL měla dostat po zařazení do evropského seznamu, pokud ovšem EVL nebude chráněna smluvně dle § 39 ZOPK. Do kategorií jsou jednotlivé oblasti zařazovány proto, že se tím v podstatě stanoví, který orgán ochrany přírody bude kompetentní ke zřízení ochrany (buď vyhlášením ZCHÚ nebo uzavřením veřejnoprávní smlouvy) a že se tím také stanoví předpokládaný stupeň ochrany. Národní seznam podléhá schválení Evropské komise, která může nařídit vyhlášení i některých jiných lokalit.

Ochrana je evropsky významným lokalitám přiznána již od jejich zařazení do národního seznamu, v této fázi se jedná o tzv. předběžnou ochranu. Je dán zákaz poškozovat pozemky, které se zde nacházejí (nejedná se o absolutní zákaz, protože z něj lze ve výjimečných případech udělit výjimku). Tato ochrana skončí jejich vyhlášením za evropsky významnou lokalitu (které následuje po jejich zařazení do evropského seznamu) nebo nezařazením daného území do evropského seznamu. Zákon výslovně nestanoví, které činnosti mohou poškodit danou oblast, protože ty lze stanovit teprve u konkrétního území. Budou ale podobná omezení, která jsou stanovena pro zvláště chráněná území upravená v ZOPK.

Území, která byla vyhlášena nařízením vlády za evropsky významné lokality, nelze poškozovat, ničit a využívat se tak, aby nedošlo k jejich nevratnému či závažnému poškození. K činnostem, které by k těmto následkům mohly vést, je třeba si vyžádat souhlas příslušného orgánu ochrany přírody. Výjimku ze zákazů lze udělit pouze tehdy, pokud nedojde k závažnému nebo nevratnému poškození chráněných stanovišť, biotopů a k vyrušování chráněných druhů. Nachází-li se ale evropsky významné lokality na území, které je zvláště chráněno dle třetí části ZOPK, pak se na ně bude vztahovat pouze zvláštní ochrana, která je stanovena pro zvláště chráněná území.

Na území EVL je a bude možné lesnický a zemědělský hospodařit (to platí i pro ptačí oblasti). Společné působení člověka a přírody má za následek, že se dnes na mnoha lokalitách vyskytují evropsky významné druhy nebo společenstva. Hospodářské lesy s běžným lesnickým obhospodařováním jsou v EVL zastoupeny více než v současných chráněných územích. Není ale vyloučeno, že hospodaření může být

omezeno tak, aby byl udržen předmět ochrany. V tomto případě je pak nutné vlastníkům či hospodářům finančně kompenzovat vzniklé újmy.⁶⁷

Novinkou právní úpravy je, že již není dána povinnost členského státu všechny evropsky významné lokality vyhlásit za zvláště chráněná území či zajistit jejich smluvní ochranu. Takto vláda postupuje pouze tehdy, jestliže je třeba zajistit zvýšenou ochranu dané oblasti. Vlastníkům dotčených pozemků je nejdříve dána možnost uzavřít veřejnoprávní smlouvu, kterou by se nastolila účinná ochrana daného území, pokud ke sjednání smluvní ochrany nedojde, je vyhlášeno zvláště chráněné území (nemusí zahrnovat celou oblast evropsky významné lokality, ale jen tu část, kterou je nezbytné touto formou chránit).

4.3 Právní režim v ptačích oblastech (PO)

Cílem tohoto institutu je zajistit ochranu vybraných ptačích druhů, a to nastolením ochrany stanovených oblastí, kde se vyskytují. Jedná se o ty ptačí druhy, které jsou vyjmenovány v příloze I ptačí směrnice, a ptačí druhy stěhovavé, které se v České republice vyskytují pravidelně (nařízení vlády č. 51/2005 Sb. stanoví druhy a počet ptáků, pro které se vymezují PO). Celkově ptačí oblasti zaujímají přibližně 10 % celkové rozlohy České republiky. Zhruba 63 % rozlohy ptačích oblastí bylo navrhováno uvnitř již existujících zvláště chráněných území. V tomto případě se pak na danou oblast současně vztahuje jak právní úprava ptačích oblastí, tak i úprava zvláště chráněných území (uplatní se zde tedy dvojí režim). Ptačí oblasti nejsou zvláště chráněným územím. Na rozdíl od ZCHÚ se vyhlásí vždy, pokud jsou naplněna objektivní kritéria právních předpisů. Stupeň ochrany je nižší než u ZCHÚ. Jako koncepční nástroj se v rámci tohoto institutu využívají tzv. souhrny doporučených opatření k zachování příznivého stavu ptačích populací, které ovšem nejsou závazné pro soukromé subjekty (v rámci ZCHÚ se využívají jako koncepční nástroj plány péče, o kterých je pojednáno výše).⁶⁸

Vláda vymezuje PO nařízeními, ve kterých by bylo vhodné uvést tzv. bližší podmínky ochrany, které ovlivní právní režim pozemků v těchto oblastech. V tomto

⁶⁷ Stejskal, V.: Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost, Linde Praha, a.s., Praha 2006, s. 506.

⁶⁸ Ibid, s. 499.

případě to ale není povinností vlády, jde pouze o její oprávnění, které může, ale nemusí využít. Charakter bližších ochranných podmínek je stejný jako u zvláště chráněných území, uvádí se zde činnosti, ke kterým je třeba souhlasu příslušného orgánu ochrany přírody, jinak je nelze provést. Zpravidla ochranné podmínky nejsou uvedeny u těch ptačích oblastí, které jsou stanoveny na území zvláště chráněného území, protože se na ně vztahují základní a bližší ochranné podmínky příslušného zvláště chráněného území.⁶⁹ K ochraně ptačích oblastí může být zřízena také veřejnoprávní smlouva.

4.4 Hodnocení vlivů na soustavu Natura 2000

Aktivity, které mohou ovlivnit stav lokalit Natura 2000 podléhají zvláštnímu režimu posuzování vlivů, který je stanoven směrnicí. Předkladatel daného záměru či koncepce je povinen vyžádat si stanovisko orgánu ochrany přírody k možnosti ovlivnění EVL a ptačích oblastí, a to na své náklady. V praxi je třeba získat toto stanovisko nejen k realizaci různých soukromých investičních záměrů (např. sjezdovky, golfová hřiště, průmyslové objekty), ale i pro územní rozvoj sídel a novou výstavbu včetně doprovodné infrastruktury.

Orgán ochrany přírody (tím je krajský úřad dle § 77a odst. 4 písm. n) ZOPK) buď vyloučí, že by k ovlivnění EVL a ptačích oblastí mohlo dojít, nebo nařídí detailní hodnocení z hlediska možných dopadů na dotčené lokality. Za nejčastější vlivy na předměty ochrany lze označit zejména přímou likvidaci biotopů zábořem ploch, vypouštění znečišťujících látek, změny vodního režimu, nevhodné hospodaření (nadměrné hnojení pozemků, intenzivní rybářské využívání apod.). Cílem hodnocení je určit, zda v důsledku záměru či koncepce nedojde k významnému ovlivnění předmětů ochrany nebo celistvosti lokality. Pokud ale nelze vyloučit negativní vlivy záměrů a koncepcí, je povinností předkladatele navrhnout alternativní řešení s hledáním nejméně škodlivého vlivu. V případě, že alternativní řešení neexistují nebo vliv znamená zhoršení stavu, je povolení možné jen za určitých podmínek, v některých případech až po vyžádání stanoviska Evropské komise. Povolit je lze, jen když prokazatelně převažuje jiný veřejný zájem (např. stavby dálnic). Stát je pak povinen zabezpečit, aby v důsledku toho nedošlo ke škodám na populaci nebo zničení stanoviště. Záměr nesmí

⁶⁹ Ibid, s. 502.

zejména ohrozit Naturu jako celek. Členské státy jsou povinny zajišťovat ukládání přiměřených kompenzačních opatření v těchto případech.

5 PRÁVNÍ REŽIM POZEMKŮ VE ZVLÁŠTĚ CHRÁNĚNÝCH ÚZEMÍCH DLE DALŠÍCH ZÁKONŮ

V této kapitole se budu věnovat chráněným územím, jejichž úprava není obsažena v ZOPK, lze ji nalézt v jiných právních předpisech. Ne vždy jsou tato chráněná území tvořena za účelem ochrany přírody a krajiny, ale důvodem jejich vzniku je například ochrana kulturních památek nebo ochrana nerostného bohatství za účelem těžby. Mají ale společné to, že vždy se jedná o vymezené území, na kterém jsou omezeny či zakázány konkrétní činnosti, které by mohly ohrozit předmět ochrany. Tato území tedy splňují definiční znaky chráněného území (vymezeného v úvodu této práce) s tím, že se v některých případech jedná o nástroj založený mimo ochranu životního prostředí (sem lze zařadit chráněná ložisková území a chráněná území upravená zákonem o státní památkové péči).

5.1 První režim v chráněných územích upravených vodním zákonem

Vodní zákon⁷⁰ obsahuje nejen obecnou územní ochranu, ale i zvláštní územní ochranu. Obecná ochrana se dotýká vlastníků všech pozemků a je jim uložena povinnost pečovat o své pozemky, aby jejich stav nebo nakládání s nimi se nestaly příčinou zhoršení vodních poměrů. Zatímco zvláštní územní ochrana je poskytována jen některým částem krajiny, protože tyto části mají zvláštní pro vody příznivé vlastnosti nebo je zde nutnost zvýšené ochrany určitých vodních zdrojů. Při srovnání omezení je zvláštní územní ochrana přísnější. Je realizována pomocí dále uvedených nástrojů, kterými jsou chráněné oblasti přirozené akumulace vod, území chráněná pro akumulaci povrchových vod, zranitelné oblasti a ochranná pásma vodních zdrojů. V této kapitole se budu nadále věnovat chráněným územím. Jedná se o nástroje na ochranu životního prostředí, protože vedlejším produktem ochrany území je ochrana vod, která je ochranou nepřímou a zároveň velice důležitou.⁷¹

⁷⁰ Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách (dále jen vodní zákon).

⁷¹ Úprava je obsažena v § 28, §28a, § 33 vodního zákona.

5.1.1 Chráněné oblasti přirozené akumulace vod

Pomocí tohoto institutu lze chránit oblasti, ve kterých dochází k přirozené akumulaci vod, a to před činnostmi, které by mohly poškodit či negativně ovlivnit kvalitu či kvantitu povrchových či podzemních vod. Na pozemcích, které se zde nacházejí, jsou zákonem zakázány činnosti, které mohou ohrozit stav vod (jedná se například o zákaz ukládat v daných oblastech radioaktivní odpad, těžit rašelinu, odvodňovat lesní pozemky), jejich rozsah je pak nutné upravit ve vládním nařízení, kterým bylo toto území zřízeno. Z uvedených zákazů může Ministerstvo životního prostředí udělit výjimku, pokud s tím souhlasí vláda. Zákon přímo zakotvuje nárok na náhradu, pokud vznikne vlastníkovu pozemku škoda, a to v zákoně stanoveným způsobem (tento způsob úpravy kompenzace za omezení vlastnických práv je dobrým příkladem, protože zákon výslovně obsahuje nárok na náhradu a protože zároveň přesně definuje, v kterých případech je povinnost ji poskytnout). Jedinou nevýhodou této úpravy je, že nárok na náhradu je přiznán výslovně pouze vlastníkovu.

Vodní zákon upravuje ještě další nástroj územní ochrany, a to území chráněná pro akumulaci povrchových vod. Jedná se o nový institut, který se na rozdíl od chráněných oblastí přirozené akumulace vod vztahuje pouze k povrchovým vodám. Jedná se o oblasti, ve kterých se shromažďuje vodní zdroj za účelem snížení rizika povodně či sucha. Tato území se vyznačí v Politice územního rozvoje či v územně plánovací dokumentaci. Omezení, která se vztahují na tato území, spočívají v tom, že v těchto oblastech lze provádět jen takové činnosti, které neovlivní jejich funkci; zákon konkrétně nevyjmenovává všechny činnosti.

5.1.2 Zranitelné oblasti

Tento nástroj územní ochrany je důsledkem naplňování směrnice Rady o ochraně vod před znečištěním dusičnany ze zemědělských zdrojů.⁷² Zranitelnými oblastmi mohou být území, kde se vyskytují povrchové či podzemní vody znečištěné či ohrožené dusičnany (konkrétní stupeň koncentrace stanoví zákon). Chráněná území jsou vyhlášována nařízením vlády, ve kterém je třeba uvést způsoby hospodaření v daných

⁷² Směrnice Rady 91/676/EHS (tzv. nitrátová směrnice).

oblastech, zejména je třeba stanovit pravidla používání hnojiv. Neboť se krajina pořád vyvíjí a na trh jsou uváděna nová hnojiva, je třeba přezkoumávat vymezení zranitelných oblastí a také stanovená omezení (doba by neměla být delší než 4 roky).

5.2 Právní režim pozemků v lázeňských místech

Za nástroj územní ochrany životního prostředí lze též považovat tzv. lázeňská místa, jejichž úprava je obsažena v zákoně č. 164/2001 Sb., o přírodních léčivých zdrojích, zdrojích přírodních minerálních vod, přírodních léčebných lázní a lázeňských místech (dále jen lázeňský zákon); dříve tuto problematiku upravoval zákon o péči o zdraví lidu (zákon č. 20/1966 Sb.). Hlavním cílem tohoto institutu je zajistit ochranu přírodních léčebných lázní, léčebného režimu a zachovat podmínky pro provádění lázeňské péče. Za přírodní léčebné lázně pak lze označit soubor zařízení, která slouží k poskytování lázeňské péče na území, kde se nachází přírodní léčivý zdroj nebo jsou zde klimatické podmínky příznivé k léčení; z této definice pak vyplývá, že zájmem tohoto chráněného území je i ochrana léčivých zdrojů, proto tento nástroj považuji za prostředek k ochraně životního prostředí.

Lázeňské místo vzniká ex acte, a to vydáním vládního nařízení; zatímco ochranné pásmo léčivého zdroje je vytvářeno vyhláškou Ministerstva zdravotnictví (viz ochranná pásma kapitola 6). Ve vládním nařízení by měl být zároveň obsažen rozsah lázeňského místa a konkrétní stupeň jeho ochrany. Zákon umožňuje, aby v nařízení byly určité činnosti zakázány či omezeny a aby v něm byly zakázány určité stavby a zařízení, které by negativně ovlivnily konkrétní léčebné prostředí. Konkrétně zákon nic nezakazuje, tuto úpravu ponechává na podzákonný právní předpis, protože je vždy nutné přihlídnout k místním podmínkám, aby ochrana byla účinná.

Zákon dále vyjmenovává případy, ve kterých nelze vydat povolení či rozhodnutí bez závazného stanoviska. Například nelze vydat pro území lázeňského místa územní rozhodnutí bez závazného stanoviska.⁷³

Vlastníci dotčených nemovitostí jsou také povinni umožnit vstup na své pozemky, do staveb a objektů, které nejsou nemovitostmi, osobám, které určí zákon

⁷³ Viz ustanovení § 37 lázeňského zákona.

(tyto osoby zpravidla plní své dozorčí povinnosti).⁷⁴ Vlastníci také musí strpět umístění značek vyznačujících hranice lázeňského místa. V případě těchto povinností se lze setkat s tím, že je zákon výslovně přisuzuje pouze vlastníkům.

Vlastníci dotčených nemovitostí a ostatní osoby mají právo na náhradu újmy, která jim vznikla v důsledku překážek v užívání nemovitostí nebo proto, že musely ukončit dosavadní činnost. Zákon v tomto případě nehovoří pouze o vlastnících, ale nárok na kompenzaci přiznává i jiným osobám. Povinným subjektem je pak uživatel zdroje.⁷⁵

5.3 Chráněná území na ochranu fauny a flóry

Povahu chráněných území mají též oblasti, ve kterých se vyskytují vzácné (zákonem stanovené) druhy z oblasti fauny či flóry.

5.3.1 Chráněné zóny upravené zákonem o rostlinolékařské péči

Cílem tohoto institutu je zabránit šíření škodlivého organismu. Chráněnou zónu lze vyhlásit pouze na území, ve kterém škodlivý organismus (který je stanoven v právních předpisech Evropské unie) není původní nebo usídlený nebo na území, kde hrozí nebezpečí usídlení stanoveného škodlivého organismu⁷⁶. Chráněné zóny na území České republiky zřizuje Ministerstvo zemědělství podzákonným právním předpisem na základě Směrnice Komise 2001/32/ES.

Pokud je chráněná zóna vymezena, je třeba neustále ověřovat, že škodlivý organismus, proti jehož šíření byla chráněná zóna vytvořena, není na jejím území původní ani usídlený. K systematickému ověřování pak rostlinolékařská správa vypracuje a uskutečňuje odborný program. Ke splnění podmínek nutných k udržení vymezené chráněné zóny může rostlinolékařská správa přijímat opatření v souladu se

⁷⁴ Viz ustanovení § 32 odst. 1 písm. a), § 39 lázeňského zákona.

⁷⁵ Viz ustanovení § 34 odst. 1 lázeňského zákona.

⁷⁶ Právní úpravu obsahuje zákon č. 326/2004 Sb., o rostlinolékařské péči.

zákonem o rostlinolékařské péči, zejména nařizovat mimořádná rostlinolékařská opatření uvedená v § 76 odst. 1. Může například nařídit jednorázové zničení rostlin či rostlinných produktů či provedení asanace pozemků. Povinným subjektům pak náleží v případě vzniku újmy její náhrada, pokud ale prokáží její vznik a pokud splnily daná mimořádná opatření či se nedopustili porušení svých povinností vyplývajících ze zákona o rostlinolékařské péči či z jiných zvláštních právních předpisů.

Tento institut podle mého názoru lze zařadit mezi nástroje územní ochrany životního prostředí, protože se snaží zabránit šíření škodlivého organismu, který v dané oblasti není původní a který by mohl poškodit životní prostředí.

5.3.2 Chráněné rybí oblasti

Hlavním cílem chráněné rybí oblasti je ochrana vyjmenovaných druhů ryb a vodních organismů a zavedení vhodných ekologických podmínek pro jejich chov a lov. To má pak za následek omezení nebo vyloučení rybářského práva v dané oblasti. Z dané charakteristiky tedy vyplývá, že tento nástroj lze spíše zařadit do územní ochrany založené mimo oblast životního prostředí. Právní úpravu tohoto nástroje obsahuje zákon č. 99/2004 Sb., o rybářství a vyhláška č. 197/2004 Sb.

Za chráněnou rybí oblast může příslušný rybářský orgán (dle konkrétních okolností jím může být krajský úřad, Ministerstvo zemědělství, Ministerstvo životního prostředí nebo Ministerstvo vnitra) vyhlásit část rybářského revíru nebo přímo celý rybářský revír. Revír lze definovat jako část vodního útvaru povrchových vod, který dosahuje stanoveného rozměru a který umožňuje život rybám a vodním organismům a který je za revír vyhlášen příslušným orgánem (§ 2 písm. e) zákona o rybářství).

Chráněná oblast vzniká vydáním rozhodnutí (tj. ex acte), ve kterém je třeba uvést, co je předmětem ochrany, které druhy ryb a které organismy jsou chráněny, dále je třeba stanovit konkrétní podmínky jejich lovu a chovu. Zákon pouze umožňuje zakázat či omezit rozhodnutím lov ryb či vodních organismů. Konkrétně tedy zákonem určeno nic není, vše je opět ponecháno na příslušném rozhodnutí.

5.4 Právní režim pozemků v chráněných ložiskových územích

Horní zákon obsahuje také ustanovení, která se týkají chráněných území. Na ochranu výhradního ložiska nerostného bohatství⁷⁷ umožňuje zřídit tzv. chráněná ložisková území (dále jen CHLÚ).⁷⁸ Cílem tohoto institutu je zajistit případnou budoucí těžbu nerostů a předejít tak znemožnění nebo ztížení jejich dobývání. Motivem je tedy zajistit těžbu nerostů, nikoliv ochrana neživé části přírody z hlediska životního prostředí (ta je zajišťována nástroji obecné a zvláštní územní ochrany). Chráněná ložisková území tedy nelze řadit mezi nástroje územní ochrany životního prostředí. CHLÚ se zřizují ex acte.

Podmínkou pro zřízení chráněného ložiskového území je, že pro vyhrazený nerost bylo vydáno osvědčení o výhradním ložisku.⁷⁹ Velikost chráněného území není pevně stanovena, mělo by vždy zahrnovat kromě území nad výhradním ložiskem též okolní území, ve kterém se mohou objevit vlivy působící na dobývání (například se může jednat o případy, kdy objekty nebo zařízení umístěné v okolí výhradního ložiska by mohly znemožnit nebo ztížit jeho vydobytí).

Stanovení CHLÚ neznamena absolutní nemožnost hospodářské či stavební činnosti na pozemcích, které se zde nacházejí. Výstavba nehornických objektů a staveb ale musí být posuzována dle konkrétních poměrů na určitém ložisku. Omezení vyplývající z chráněného ložiskového území se tedy vždy váže pouze na nehornické stavby či zařízení. Umístit stavbu či zařízení (samozřejmě pouze nesouvisející s hornickou činností) lze na základě rozhodnutí o umístění stavby, které ovšem může vydat příslušný orgán dle stavebního zákona (tj. stavební úřady obecné, vojenské či speciální) pouze na základě závazného stanoviska orgánu kraje, které bylo vydáno po projednání s obvodním báňským úřadem (ten je totiž odborně způsobilý posoudit

⁷⁷ Ložiska vyhrazených nerostů (dále jen výhradní ložiska) jsou ve vlastnictví České republiky dle ustanovení § 5 odst. 2 horního zákona). Ustanovení § 3 horního zákona obsahuje taxativní výčet vyhrazených nerostů.

⁷⁸ Úprava je obsažena v ustanovení § 16 až 19 zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (dále jen horní zákon).

⁷⁹ Osvědčení o výhradním ložisku lze vydat, pokud byl objeven vyhrazený nerost v množství a jakosti, které umožňují důvodně předpokládat jeho nahromadění (§ 6 horního zákona).

v konkrétním případě, které zařízení a objekty a v jakém rozsahu by měly negativní vliv na výhradní ložisko, a proto je není možné povolit)⁸⁰.

5.5 Chráněná území upravená v zákoně o státní památkové péči

Zákon o státní památkové péči obsahuje ochranu jednotlivých kulturních památek,⁸¹ ale i nástroje územní ochrany. Za ty lze považovat památkové rezervace, památkové zóny a ochranná pásma (úpravu ochranných pásem jsem zařadila níže).⁸² Protože předmětem ochrany jsou výtvořiny lidské činnosti, nelze tento nástroj řadit mezi nástroje na ochranu životního prostředí (i když vedlejší účinek na životní prostředí nelze dopředu vyloučit).

Památkovou rezervací se může stát území, jehož charakter a prostředí určuje soubor nemovitých kulturních památek (popř. archeologických nálezů). Je vždy na vládě, zda nařízením takovou památkovou rezervací zřídí. Ve zřizovacím předpisu je pak oprávněna konkrétně určit ochranné podmínky vzhledem k předmětu ochrany (de facto by vláda vždy měla stanovit v nařízení podmínky ochrany, protože zákon je přímo neupravuje; pouze upravuje ochranu týkající se jednotlivých kulturních památek). Ochranné podmínky se mohou dotknout i nemovitostí, které nejsou kulturními památkami, pokud se nacházejí na území rezervace.

Památková zóna je územím sídelního útvaru s menším podílem kulturních památek, historické prostředí nebo část krajinného celku, které vykazují významné kulturní hodnoty. Je na úvaze Ministerstva životního prostředí, zda takové území prohlásí za památkovou zónu. Opět při jejím zřízení by mělo ve vyhlášce stanovit ochranné podmínky konkrétní památkové zóny.

⁸⁰ Horní zákon ale obsahuje též případy, ve kterých lze učinit výjimku a povolit nehornickou stavbu či zařízení, které mohou znemožnit či ztížit dobývání nerostů (viz ustanovení § 18 odst. 2 horního zákona).

⁸¹ Kulturní památkou je movitá nebo nemovitá věc, popřípadě jejich soubory, která je významným dokladem historického vývoje jako projev tvůrčích schopností člověka (viz ustanovení § 2 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči).

⁸² Úpravu obsahují ustanovení § 5, § 6 a § 17 zákona o státní památkové péči.

6 PRÁVNÍ REŽIM POZEMKŮ V OCHRANNÝCH PÁSMECH

Ochranné pásmo lze definovat jako území vymezené v okolí určitého objektu s cílem chránit tento objekt před nepříznivými vlivy z okolí, může být ale stanoveno také s cílem chránit okolí před nepříznivými vlivy, které mají původ v daném předmětu ochrany. Zejména u ochranných pásem se lze setkat s různorodými druhy objektů. Jedním ze základních kritérií jejich členění může být právě to, zda se jedná o nástroj v oblasti ochrany životního prostředí nebo nástroj mimo ni. Předmětem ochrany může být například vodní zdroj, stavba, silnice (respektive bezpečnost plynulosti provozu) nebo vodovod. Ochranné pásmo lze vymežit zákonem, prováděcím předpisem, správním aktem nebo územním rozhodnutím dle stavebního zákona. Územní rozhodnutí lze vydat jak současně s jiným územním rozhodnutím, tak samostatně. Ve vztahu k jinak vymezovaným ochranným pásmům má subsidiární charakter. Dle platné úpravy je lze vydat pouze na žádost a až na výjimky, které se mohou týkat staveb, jejichž uskutečnění naplňuje expropriační titul, se souhlasem vlastníků dotčených nemovitostí. Vlastníky dotčených nemovitostí zavazují buď zprostředkovaně (předurčují výsledek správní činnosti vykonavatelů veřejné správy při rozhodování o záměrech vlastníků nebo umožňují, aby bylo vlastníkům něco nařízeno), nebo přímo. Tyto zákazy a omezení mohou působit i erga omnes (tj. vůči každému, kdo by mohl na daném území vyvíjet určitou činnost). Do obsahu správních aktů, jimiž jsou vymežována ochranná pásma, se často promítají požadavky uplatněné v závazných stanoviscích dotčených vykonavatelů veřejné správy. Charakteru ochranných pásem by nejspíše odpovídalo vymežovat je formou opatření obecné povahy.⁸³

⁸³ Hendrych, D. a kol.: Správní právo, obecná část, C.H.Beck, Praha 2009, 7. vydání, s. 353.

6.1 Právní režim pozemků v ochranném pásmu vodního zdroje

Vodní zdroje využívané nebo využitelné pro účely zásobování pitnou vodou vodní zákon chrání pomocí ochranných pásem. Stanovení ochranných pásem je povinností vodoprávního úřadu, naopak zájmem je pro toho, kdo je oprávněn k nakládání s vodami pro účely zásobování pitnou vodou, popřípadě pro vlastníka vodárenské nádrže.⁸⁴ Úprava ochranných pásem vodních zdrojů v platném vodním zákoně z roku 2001 je oproti předchozí úpravě podrobnější, byla převzata i některá ustanovení vyhlášky č. 137/1999 Sb., která obsahuje seznam vodárenských nádrží a zásady pro stanovení a změny ochranných pásem vodních zdrojů.

Právní režim pozemků a staveb, které se nacházejí v ochranném pásmu vodního zdroje, je do určité míry limitován různými omezeními. Děje se tak z důvodu ochrany vodního zdroje. Ochranné pásmo má zajistit ochranu jeho vydatnosti, jakosti a zdravotní nezávadnosti.⁸⁵ Takto lze chránit zdroje podzemních nebo povrchových vod, které jsou využívány nebo mohou být využity pro zásobování pitnou vodou, pokud splňují zákonem stanovené parametry. Dále lze pásmo zřídit u zdrojů podzemních vod pro výrobu balené kojenecké vody nebo vody pramenité. Ochranné pásmo stanoví vodoprávní úřad opatřením obecné povahy na návrh nebo z vlastního podnětu; odpadně-li důvod ochrany, rozhodne vodoprávní úřad o jeho zrušení. Jedná se tedy o ochranná pásma ex actu (zároveň se jedná o nástroj na ochranu životního prostředí). Úřad může také ochranná pásma měnit (modifikována může být jejich rozloha, umístění, omezení užívání nemovitostí, uložené povinnosti nebo technická opatření, která je třeba provést).⁸⁶ Vodoprávní úřad je též oprávněn uložit dle vodního zákona povinnost podat návrh na stanovení ochranného pásma, pokud jej nepodají ti, kteří mají právo vodu z vodního zdroje odebírat nebo ti, kteří o povolení k takovému odběru žádají.

Platný vodní zákon rozlišuje ochranná pásma I. stupně a II. stupně. Rozdíl mezi nimi spočívá zejména v charakteru omezení, která se na ně vztahují.⁸⁷

Přísnější režim je nastolen u ochranného pásma I. stupně. Na pozemky, které se zde nacházejí, je zakázán vstup a vjezd. Tento zákaz se nevztahuje na osoby, které mají

⁸⁴ Tureček, K.: Zákon o vodách s rozšířeným komentářem a prováděcími předpisy, SONDY, s.r.o., Praha 2003, 2. vydání, s. 64.

⁸⁵ Viz ustanovení § 30 vodního zákona.

⁸⁶ Tureček, K., op. cit., s. 64.

⁸⁷ Podrobněji viz ustanovení § 30 odst. 3 a 5 vodního zákona.

právo odebírat vodu z vodního zdroje, a vlastníky vodárenských nádrží (další výjimky může stanovit vodoprávní úřad ve svém rozhodnutí). Z tohoto důvodu také dochází často k tomu, že pozemky ležící v ochranném pásmu prvního stupně se vykupují a oplocují.

Na pozemcích, které jsou umístěny v ochranném pásmu I. nebo II. stupně, nelze provádět činnosti, které poškozují nebo ohrožují vydatnost, jakost a zdravotní nezávadnost vodního zdroje. Zákon nestanoví rozsah těchto omezení. Teprve opatření obecné povahy, kterým bylo zřízeno ochranné pásmo, obsahuje výčet konkrétních činností, které nelze na pozemcích v ochranném pásmu provádět (mezi nimi lze i uvést činnosti, které nejsou v rozporu s obecnou ochranou vod). Tento způsob úpravy právního režimu považují za správný, protože žádoucí rozsah omezení lze určit teprve po zhodnocení konkrétních podmínek vodního zdroje v opatření obecné povahy. V rámci platné úpravy již vodoprávní úřad nemusí konkrétní podobu omezení projednávat s dotčenými orgány státní správy (například jimi mohou být orgány veřejného zdraví, orgány ochrany zemědělského půdního fondu, stavební úřad), dle mého názoru by i přes chybějící úpravu nadále měl vycházet z poznatků těchto orgánů, které mohou přispět k naplnění ochranné funkce pásma. Vodoprávní úřad může též uložit provést technické úpravy v daném území; náklady na realizaci těchto opatření nesou osoby, které jsou oprávněny odebírat vodu ze zdrojů, popř. které žádají o povolení k jejímu odebírání, u vodárenských nádrží pak náklady nesou jejich vlastníci. Zákon již ale neupravuje situaci, kdy u využitelných vodních zdrojů k odběru pitné vody dosud není povolen odběr vody ani o takové povolení nikdo nežadá. V takovém případě by měl dle mého názoru stát nést náklady technických úprav.⁸⁸ Dále může být v opatření obecné povahy uveden způsob, kterým budou vlastníci dotčených nemovitostí omezeni ve využití konkrétních pozemků a staveb nacházející se v tomto pásmu.⁸⁹ Stavby, které mohou ovlivnit vodní poměry, je možné v ochranných pásmech zřizovat jen se souhlasem vodoprávního úřadu (úřad může též stanovit podmínky pro udělení souhlasu).⁹⁰

⁸⁸ Tureček, K.: Zákon o vodách s rozšířeným komentářem a prováděcími předpisy, SONDY, s.r.o., Praha 2003, 2. vydání, s. 65.

⁸⁹ Takto mohou být omezeny i jiné osoby, které mají věcné právo k dotčeným nemovitostem (zákon totiž výslovně nestanoví, že se jedná pouze o vlastníky).

⁹⁰ Viz ustanovení § 17 odst. 1 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách.

Vodní zákon ulehčuje vlastníkům pozemků situaci tím, že přímo zakotvuje ve svém ustanovení právní nárok na náhradu za prokázaná omezení jejich vlastnických práv (nárok je přiznán výslovně pouze vlastníkům, nikoli i uživatelům). Náhradu je povinen poskytnout subjekt, který má povolení k odběru vody (je-li takových subjektů více, je třeba nárok uplatnit u každého z nich; jejich povinnost se pak dělí poměrně dle výše povoleného odběru vody bez ohledu na skutečný odběr v konkrétním období); povinnou osobou u vodárenských nádrží je jejich vlastník. Pokud nedojde k dohodě o náhradě mezi subjekty, rozhodne o ní soud na základě žaloby.⁹¹

V rámci vodního zákona se lze setkat s ochranným pásmem také u vodního díla.⁹² Vodním dílem je například přehrada, vodní nádrž nebo stavby na ochranu před povodněmi. Jeho zřízení je fakultativní a vodoprávní úřad může tuto možnost využít, podá-li návrh na jeho vytvoření vlastník konkrétního vodního díla. Vodoprávní úřad pak v opatření obecné povahy konkrétně stanoví, které činnosti zde nelze provést a které stavby nelze v tomto ochranném pásmu umístit (popř. stanoví podmínky, které je nutné dodržet, aby bylo možné je uskutečnit). Konkrétní podoba těchto omezení vždy záleží na povaze konkrétního vodního díla a je uvedena v opatření obecné povahy, kterým bylo stanoveno příslušné ochranné pásmo. I v tomto případě je přímo v zákoně upraven nárok na náhradu za majetkovou újmu, která vznikla z těchto omezení a zákazů. Tento nárok je ale opět výslovně přiznán pouze vlastníkům dotčených nemovitostí v ochranném pásmu.

6.2 Právní režim pozemků v ochranném pásmu zvláště chráněného území

Ochranné pásmo zvláště chráněného území tvoří přechodové území mezi územím zvláště chráněným⁹³ a ostatním územím. Před novelizací ZOPK⁹⁴ bylo možné vyhlásit ochranné pásmo pro všechny kategorie zvláště chráněných území. Dle platného

⁹¹ Tureček, K.: Zákon o vodách s rozšířeným komentářem a prováděcími předpisy, SONDY, s.r.o., Praha 2003, 2. vydání, s. 65.

⁹² Právní úprava tohoto institutu je upravena v § 58 odst. 3 vodního zákona.

⁹³ Jejich kategorizace je uvedena v kapitole č. 3.

⁹⁴ Změna byla provedena zákonem č. 381/2009 Sb. Ochranná pásma chráněných krajinných oblastí, která byla zřízena, zanikají dnem účinnosti zákona č. 381/2009 Sb.

znění ZOPK již nelze zřídit ochranné pásmo pro chráněné krajinné oblasti (funkci přechodového území zde obvykle plní IV. zóna odstupňované ochrany chráněné krajinné oblasti⁹⁵). Ochranné pásmo vyhláší orgán, který zvláště chráněné území vyhlásil, a to předpisem stejné právní síly, kterým bylo zřízeno zvláště chráněné území. Ochranné pásmo lze vyhlásit současně při vyhlášení zvláště chráněného území nebo také samostatně (například když se objeví dodatečně potřeba zvláště chráněné území chránit). Pokud nedojde k vytvoření ochranného pásma u maloplošného chráněného území, vzniká toto pásmo ex lege (v tomto případě je pak zákonem přesně stanovena velikost ochranného pásma). V ostatních případech není uvedena velikost ochranného pásma, z toho vyvozují, že pásmo může být i menší či větší, než je jeho zákonem stanovená rozloha; dále nemusí být pravidelné a tudíž lze při některých úsecích hranic zvláště chráněného území ochranné pásmo nevyhlásit. Stanovení ochranných pásem pro národní parky není obligatorní na rozdíl od maloplošných chráněných území.

Stupeň omezení v rámci tohoto ochranného pásma je nižší než je tomu například u pozemků, které se nacházejí ve zvláště chráněných územích. Zákon přímo uvádí činnosti, k jejichž výkonu si musí vlastník (či jiná osoba, která je chce realizovat) opatřit souhlas orgánu ochrany přírody. Jedná se o stavební činnost, terénní a vodohospodářské úpravy, použití chemických prostředků a změny kultury pozemků. I zde platí, že souhlas má formu závazného stanoviska, pokud je podkladem pro rozhodování dle zvláštního právního předpisu (je jím například souhlas ke stavební činnosti). V opačném případě bude mít souhlas formu rozhodnutí ve správním řízení.⁹⁶ Orgán ochrany přírody je dále oprávněn při vyhlášení konkrétního pásma rozšířit omezení, která jsou s ním spjatá (tzn. stanovit další činnosti a zásahy, ke kterým je třeba souhlasu orgánu ochrany přírody).

V současné době je ochranné pásmo zřízeno u Krkonošského národního parku a Národního parku Podyjí. Národní park Šumava a Národní park České Švýcarsko ochranná pásma nemají, protože tuto funkci plní sousedící CHKO (např. CHKO Šumava).⁹⁷

⁹⁵ Miko, L. a kol.: Zákon o ochraně přírody a krajiny, Komentář, C.H.Beck, Praha 2007, 2. vydání, s. 180.

⁹⁶ Viz ustanovení § 90 odst. 1 ZOPK.

⁹⁷ Miko, L. a kol., op. cit., s. 180.

6.3 Právní režim pozemků v ochranném pásmu památného stromu

Pro mimořádně významné stromy, jejich skupiny a stromořadí lze zajistit zvýšenou ochranu tím, že je orgán ochrany přírody prohlásí za památné stromy (jednotlivá omezení, které se týkají těchto památných stromů, pak stanoví přímo ZOPK). Stejně jako zvláště chráněné území, tak i památné stromy lze chránit před škodlivými vlivy z okolí, a to prostřednictvím ochranného pásma. Jedinou odlišností je, že ochranná pásma jsou v tomto případě obligatorní, tzn. že každý památný strom má ochranné pásmo.

Pokud se pozemek nachází v ochranném pásmu, které vzniklo ex actu (tj. na základě rozhodnutí orgánu ochrany přírody), je jeho vlastník (popř. jiná osoba, která je chce realizovat) povinen k činnostem a zásahům, které jsou v tomto rozhodnutí vypočteny, vyžádat si souhlas orgánu ochrany přírody. Jestliže ale orgán ochrany sám takové pásmo nevyhlásí, vznikne ochranné pásmo památného stromu ex lege (jeho rozměry jsou pak přímo stanoveny zákonem). Z gramatického výkladu ustanovení § 46 odst. 3 pak vyplývá, že v tomto zákonném ochranném pásmu jsou zakázány jakékoliv škodlivé činnosti, které by měly negativní vliv na památný strom. Bylo by ale vhodnější zavést jednotný režim jak pro pásma ex lege, tak i pro pásma ex actu. Zákon by mohl obsahovat výčet škodlivých činností, které zde nelze provést (tato úprava by byla směrodatná jak pro pozemek, který se nachází v ochranném pásmu ex lege, tak i pro pozemek, který je v ochranném pásmu ex actu) a v případě ochranných pásem ex actu by mohl být stupeň regulace vyšší uvedením činností, ke kterým je třeba souhlasu orgánu ochrany přírody.

6.4 Právní režim pozemků v ochranném pásmu přírodního léčivého zdroje

K ochraně přírodního léčivého zdroje může být zřízeno ochranné pásmo. Cílem pásma je omezení negativních činností, které by mohly ohrozit kvalitu, zdravotní nezávadnost či vydatnost přirozeně se vyskytující minerální vody, plynu, rašeliny či bahna. Tento územní nástroj lze proto řadit mezi instituty, jejichž cílem je ochrana životního prostředí. Právní úprava je obsažena v lázeňském zákoně (zákon č. 164/2001

Sb., o přírodních léčivých zdrojích, zdrojích přírodních minerálních vod, přírodních léčebných lázní a lázeňských místech).⁹⁸ Ochranná pásma vznikají ex acte, a to vydáním vyhlášky Ministerstvem zdravotnictví.

Právní režim pozemků, které se nacházejí v tomto ochranném pásmu, závisí na tom, o jaký stupeň ochranného pásma se jedná, a na velikosti tohoto ochranného pásma. Ochranné pásmo prvního stupně se zpravidla nachází na pozemcích, kde je umístěn výstup léčivého zdroje. Vyšší stupeň omezení je právě u pásma prvního stupně. Vlastníci nemovitostí, které se v tomto ochranném pásmu nacházejí, jsou povinni strpět odstranění zdrojů, které by mohly léčivý zdroj znečistit, a dále jsou povinni strpět další potřebné úpravy, které ovšem zákon již blíže neurčuje (zákon v tomto případě tuto povinnost výslovně ukládá pouze vlastníkům těchto pozemků). Náklady těchto opatření hradí uživatel léčivého zdroje, je též povinen provedení těchto opatření zajistit (není-li ho, pak je povinným subjektem Ministerstvo zdravotnictví). Další omezení práv pak určuje velikost ochranného pásma. Přesnou výměru ochranného pásma zákon nestanoví, obsahuje pouze doporučení jeho výměry. Pokud velikost ochranného pásma nebude větší než zákon stanovuje⁹⁹, pak na těchto pozemcích lze provést pouze činnosti, které jsou v zájmu ochrany a využívání konkrétního léčivého zdroje, ostatní činnosti jsou zde zakázány.¹⁰⁰ V opačném případě lze zde provádět všechny činnosti s výjimkou těch, které mohou negativním způsobem ovlivnit kvalitativní vlastnosti zdroje, jeho zdravotní nezávadnost, jeho zásobu a jeho vydatnost (jejich seznam je pak stanoven ve vyhlášce ministerstva).

Pásmo druhého stupně pak dosahuje zpravidla větších rozměrů, než je tomu u ochranného pásma prvního stupně. Přesný rozměr pásma opět zákon nestanoví. Na území tohoto pásma nelze provádět ty činnosti, které mohou negativním způsobem ovlivnit kvalitativní vlastnosti zdroje, jeho zdravotní nezávadnost, jeho zásobu a jeho vydatnost (jejich seznam je pak stanoven ve vyhlášce ministerstva).

Vlastníci dotčených nemovitostí jsou také povinni umožnit vstup na své pozemky, do staveb a objektů, které nejsou nemovitostmi, osobám, které určí zákon a dále jsou povinni strpět umístění značek vyznačujících hranice ochranného pásma (jedná se o stejnou povinnost, která je stanovena u lázeňského místa).

⁹⁸ Úprava je obsažena v § 21 až § 24 lázeňského zákona.

⁹⁹ Viz ustanovení § 22 odst. 4 lázeňského zákona.

¹⁰⁰ Tato omezení platí také pro vlastníky pozemků, které se nacházejí v pásmu fyzické ochrany zdroje a v ochranném pásmu peloidu – viz ustanovení § 22 odst. 2 lázeňského zákona.

Pokud bude vlastník dotčeného pozemku bránit využívání nebo ochraně přírodního léčivého zdroje, může být jeho vlastnické právo omezeno, v krajním případě může dojít též k tomu, že mu jeho vlastnické právo ke konkrétnímu pozemku bude odejmuto úplně.

Jestliže vlastníkově či jiné osobě vznikne újma v důsledku těchto omezení, má nárok na její finanční náhradu (povinným subjektem k její úhradě je uživatel přírodního zdroje; není-li ho, pak je jím Ministerstvo zdravotnictví). Díky výslovné úpravě kompenzace újmy odpadá právní nejistota v této otázce pro vlastníky dotčených pozemků. Nárok je pak přiznán výslovně nejen vlastníkově, ale i jiným osobám.

6.5 Ochranná pásma upravená zákonem o státní památkové péči

Cílem ochranných pásem dle zákona o státní památkové péči je ochrana nemovité národní kulturní památky, kulturní památky, památkové rezervace a památkové zóny¹⁰¹. Ochranné pásmo představuje zvýšenou míru ochrany, protože základní podmínky ochrany těchto nemovitostí se objevují v rámci celého zákona o státní památkové péči (jedná se například o ustanovení, které obsahuje podmínky obnovy kulturních památek).¹⁰²

Obecní úřad obce s rozšířenou působností, který je oprávněn k vytvoření tohoto pásma, může zde omezit nebo zakázat konkrétní činnosti (popř. může provést jiná vhodná opatření), a to na základě závazného stanoviska dotčeného orgánu. Rozsah omezení je tedy v plné kompetenci obecního úřadu. Zákon tedy neuvádí žádná konkrétní omezení, zejména se bude ale jednat o zákazy zásahů, které by poškodily tyto památky a jejich prostředí a které nebyly vyloučeny již obecnou ochranou. Dále lze nařídit nezbytné úpravy pozemku, stavby či jiného zařízení (v krajním případě může též dojít k vyvlastnění příslušných nemovitostí, jestliže je potřeba k vytvoření ochranného pásma získat tyto nemovitosti a jestliže nebylo možné uzavřít dohodu s vlastníkem příslušné nemovitosti). Omezení plynou i vlastníkům nemovitostí¹⁰³, které nejsou

¹⁰¹ Pojem kulturní památky již byl definován v kapitole o chráněných území dle zákona o státní památkové péči (viz výše).

¹⁰² Úprava ochranného pásma je obsažena v § 17 zákona o státní památkové péči.

¹⁰³ Tato povinnost se vztahuje nejen na vlastníky, ale i na jiné osoby s věcným právem k této nemovitosti, protože právní úprava výslovně nestanoví, že se týká pouze vlastníků.

kulturní památkou a které se nacházejí v ochranném pásmu. Ti jsou totiž povinni vyžádat si předem závazné stanovisko, pokud chtějí provést stavbu, změnu stavby, terénní úpravy, umístit zařízení, odstranit stavbu, udržovací práce či odstranit dřeviny. Této povinnosti mohou být zbaveni v rozhodnutí, kterým bylo zřízeno konkrétní ochranné pásmo, dále se povinnost na ně nevztáhne, pokud touto úpravou nebude zasazeno do vnějšího vzhledu dané nemovitosti. Zanikne-li předmět ochrany, je třeba ochranné pásmo zrušit.

Ochranné pásmo může být zřízeno též u národní nemovité kulturní památky, památkové rezervace, památkové zóny či v jejich prostředí. V tomto případě jsou pak určitým způsobem omezeni ti, jejichž nemovitosti nejsou kulturní památkou. Ti jsou totiž povinni vyžádat si závazné stanovisko k činnostem, které jsou vyjmenovány v § 14 odst. 2 zákona. Tato povinnost se na ně nevztahuje v případě, že se těmito činnostmi nezasahuje do vnějšího vzhledu této nemovitosti.

Vznikne-li újma vlastníkovi či uživateli pozemku v důsledku existence ochranného pásma, má nárok na její náhradu. Ne ve všech případech (které upravují nárok na náhradu za vzniklá omezení) je tento nárok přiznán výslovně i uživateli pozemku.

6.6 Právní režim pozemků v ochranném pásmu inženýrských sítí

Energetický zákon (zákon č. 458/2000 Sb.) upravuje oblast elektroenergetiky, plynárenství a teplárenství (zejména podmínky podnikání v těchto oborech a výkon státní správy). K ochraně jednotlivých zařízení pak vznikají ochranná pásma (jedná se o ochranná pásma zařízení elektrizační soustavy, plynárenských zařízení a zařízení pro výrobu či rozvod tepelné energie). Cílem těchto institutů není pouze zajištění bezpečného provozu těchto zařízení, ale i ochrana života, zdraví a majetku osob nacházející se v jejich okolí. Úprava je obsažena v § 46, 68 a 87 energetického zákona.

Ochranná pásma vznikají právní mocí územního rozhodnutí o umístění stavby nebo územního souhlasu s umístěním stavby (pokud se nevyžadují, pak pásmo vzniká uvedením zařízení do provozu). Z toho plyne, že ochranné pásmo má každé takové zařízení. Rozměry pásem jsou vždy pevně stanoveny zákonem (vždy se jedná o určitou oblast okolo těchto zařízení). Právní režim v těchto pásmech je obdobný.

Právní režim pozemků, na kterých se nacházejí zařízení elektrizační soustavy¹⁰⁴, je ovlivněn řadou omezení. Činnosti v tomto pásmu (resp. i mimo něj) lze totiž provádět pouze tak, aby nemohlo dojít k poškození tohoto zařízení. Zákon dále uvádí konkrétní omezení, která se odlišují dle toho, o jaký druh elektrizační soustavy se jedná.¹⁰⁵ Nejvíce omezení nalezneme u ochranného pásma nadzemního a podzemního vedení, výroby elektřiny a elektrické stanice. Nelze zde totiž bez souhlasu vlastníka chráněného zařízení zřizovat stavby, umísťovat konstrukce a jiná podobná zařízení a uskladňovat hořlavé a výbušné látky, provádět zemní práce a nelze zde provádět činnosti, které by znesnadnily přístup k tomuto zařízení. Zákon ale omezuje svévoli vlastníka elektrizační soustavy tím, že mu stanoví povinnost udělit tento souhlas, pokud to technické a bezpečnostní podmínky umožňují a pokud nemůže dojít k ohrožení života, zdraví, bezpečnosti nebo majetku osob.

Na pozemcích, které spadají do ochranných pásem plynárenských zařízení, nelze provádět činnosti, které by mohly ohrozit toto zařízení, jejich spolehlivost a bezpečnost provozu. Zákon dále uvádí činnosti, které lze v tomto území provést pouze s písemným souhlasem vlastníka plynárenského zařízení a také uvádí činnost, kterou je povinen vlastník či uživatel strpět.¹⁰⁶ Omezení také plyne z institutu bezpečnostního pásma. Jeho hlavním cílem je zamezení nebo zmírnění následků případných havárií plynových zařízení, proto lze v tomto pásmu umístit stavbu jen na základě písemného souhlasu vlastníka plynárenského zařízení (pokud by se jednalo o veřejně prospěšnou stavbu, jsou podmínky pro její umístění mírnější).

Právní režim pozemků v ochranných pásmech zařízení pro rozvod a výrobu tepelné energie je obdobný jako u předchozích případů. Nelze zde provádět činnosti, které by mohly ohrozit toto zařízení a jeho bezpečnost. Zákon obsahuje také výčet činností, které nelze provést bez předchozího písemného souhlasu provozovatele tohoto zařízení. Navíc jsou ale vlastníci dotčených nemovitostí povinni strpět pravidelnou kontrolu těchto zařízení a případné udržovací práce.

¹⁰⁴ Například se jedná o nadzemní a podzemní vedení této soustavy (viz ustanovení § 46 odst. 2 energetického zákona).

¹⁰⁵ Podrobněji viz ustanovení § 46 odst. 8 až 9 energetického zákona.

¹⁰⁶ Viz ustanovení § 68 odst. 3 až 6 energetického zákona.

6.7 Právní režim pozemků v ochranném pásmu vodovodních řadů a kanalizačních stok

Úpravu vztahů vznikajících při výstavbě a provozu vodovodů a kanalizací obsahuje zákon č. 247/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích. Podmínkou ale je, že se jedná o zákonem stanovené vodovody a kanalizace.¹⁰⁷ I tento zákon obsahuje ustanovení o ochranných pásmech. Ochranná pásma mají sloužit k zajištění jejich provozuschopnosti a k bezprostřední ochraně vodovodních řadů a kanalizačních stok před činnostmi, které je mohou poškodit nebo které mohou značně ztížit jejich opravu. K jejich vzniku není třeba žádného aktu, vznikají ex lege.

V zákoně jsou přesně stanoveny parametry ochranných pásem (jejich rozsah je stanoven vždy určitou vzdáleností od vnějšího líce stěny potrubí nebo kanalizační stoky na každou stranu). Velikost ochranného pásma ovšem není neměnná, v důsledku nových technických poznatků a zkušeností z dosavadní praxe dochází často k tomu, že se jejich rozsah zvětšuje. Ochranné pásmo vodovodu a kanalizace, které zasahuje do ochranného pásma vodního zdroje, nemůže vyloučit ochranu, kterou poskytuje vodní zákon.

Omezení spjatá s ochrannými pásmy mají zejména chránit vodovody a kanalizace před poškozením. Činnosti, které jsou v tomto pásmu zakázané, jsou uvedeny v zákoně (jedná se například o zemní práce, terénní úpravy, umíst'ování staveb, činnosti omezující přístup k vodovodu či kanalizaci, vysazování trvalých porostů¹⁰⁸). Zákaz lze prolomit písemným souhlasem vlastníka vodovodu. Pokud vlastník vodovodu či kanalizace nesouhlasí s jejich provedením, má žadatel ještě možnost obrátit se na vodoprávní úřad, který může tyto činnosti v ochranném pásmu povolit a zároveň může stanovit i podmínky pro jejich provedení (zejména by tak měl úřad učinit, jestliže

¹⁰⁷ V ustanovení § 1 odst. 3 zákona o vodovodech a kanalizacích jsou vyjmenovány vodovody a kanalizace, na které se zákon nevztahuje (jedná se například vodovody sloužící k trvalému rozvodu jiné než pitné vody). To neplatí, pokud vodoprávní úřad stanoví, že se zákon na ně vztahovat bude; může tak učinit z důvodu zájmu ochrany veřejného zdraví, ochrany životního prostředí nebo ochrany zdraví zvířat a současně musí být na vodovod nebo kanalizaci připojeni alespoň 2 odběratelé.

¹⁰⁸ Viz ustanovení § 23 odst. 5 zákona o vodovodech a kanalizacích.

nesouhlas vlastníka vodovodu nebo kanalizace nemá racionální důvody nebo je v rozporu s veřejným zájmem¹⁰⁹).

6.8 Právní režim pozemků v silničním ochranném pásmu

K ochraně dálnice, silnice a místní komunikace I. nebo II. třídy (dále jen komunikace) a k ochraně provozu na nich slouží ochranná pásma.¹¹⁰ Ochranná pásma jsou tedy zřizována jen u zákonem stanovených druhů komunikací a další podmínkou je, že pásmo může existovat jen mimo souvisle zastavěné území obcí (pásma ale mohou vznikat i v zastavitelném území obcí, tj. tam, kde dosud není zástavba, ale dle územního plánu má být; jakmile k vlastní zástavbě dojde, pásmo automaticky zaniká).¹¹¹ Ochranné pásmo v těchto případech vzniká ex lege jako důsledek právní moci územního rozhodnutí o umístění stavby.

Přesné rozměry pásma stanoví zákon¹¹²; nově je hranice pásma vztažena i 50 metrů do vzdušného prostoru nad komunikací, tzn. že do něj může zasahovat i vysunutě rameno jeřábu nebo konstrukce, které stojí mimo pásmo (důvodem byl technický vývoj a vzorem byla německá právní úprava).¹¹³

Hlavní funkcí omezení (která jsou vypočtena v zákoně) v souvislosti se silničními ochrannými pásmy je zajistit bezpečnost a plynulost provozu na komunikacích. Vlastník komunikace je tedy oprávněn v ochranném pásmu vstupovat na cizí pozemky nebo na stavby (na nezbytnou dobu a v nezbytné míře) za účelem oprav, údržby, odstraňování následků nehod a jiných překážek omezujících silniční provoz. Pokud je vstupem způsobena škoda na pozemku či stavbě, je vlastník komunikace povinen ji nahradit. Práva vlastníků pozemků či staveb v ochranném pásmu mají být co nejméně rušena. V krajním případě (tj. ve stavu nouze nebo v naléhavém veřejném zájmu na zachování sjízdnosti a schůdnosti pozemní komunikace) je vlastník

¹⁰⁹ Chaloupková, V. a kol.: Zákon o vodovodech a kanalizacích s komentářem, SONDY, s.r.o., Praha 2007, 3. vydání, s. 62.

¹¹⁰ Úprava je obsažena v § 30 až 34 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích.

¹¹¹ Faster, P.; Čech, J.: Zákon o pozemních komunikacích s komentářem a prováděcími předpisy, Linde Praha, a.s., Praha 2008, 9. vydání, s. 99.

¹¹² Viz ustanovení § 30 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích.

¹¹³ Faster, P.; Čech, J., op. cit., s. 99.

komunikace oprávněn v nezbytné míře a za náhradu použití nemovitost v ochranném pásmu. Ustanovení o vstupu a použití nemovitosti lze užít i na pozemky, které sousedí s komunikací a na kterých nebylo zřízeno ochranné pásmo.

Dalším druhem omezení je zákaz vysazovat stromy, vysoké keře či provozovat jakékoliv objekty, které by svým vzrůstem rušily rozhled potřebný pro bezpečnost silničního provozu. Provádět stavby (ke kterým je třeba povolení nebo ohlášení dle stavebního zákona) a terénní úpravy lze jen základě povolení od silničního správního úřadu a za podmínek tam stanovených (povolení není třeba pro zákonem stanovené případy, jedná se například o čekárny osobní linkové dopravy).

Velmi podrobně se zákon o pozemních komunikacích věnuje umístování reklamních zařízení v ochranných pásmech. Zřídit a provozovat reklamní zařízení na nemovitostech v ochranných pásmech lze pouze na základě povolení od silničního správního úřadu a předchozího souhlasu osob a institucí uvedených v zákoně. Umístit lze ale pouze takové zařízení, které nemůže být zaměněno s dopravními značkami, světelnými signály a které nemůže oslnit uživatele komunikace.¹¹⁴

6.9 Právní režim pozemků v ochranném pásmu drah

Za účelem ochrany bezpečnosti provozu na drahách se zřizují ochranná pásma. Právní úpravu tohoto institutu obsahuje § 8 a 9 zákona č. 266/1994 Sb., o drahách. Jedná se o ochranná pásma, která vznikají ex lege, tj. účinností zákona. Jejich parametry jsou přesně stanoveny a vždy se jedná o určitou vzdálenost od dráhy.

Zákon obsahuje výčet činností, které lze na území v ochranném pásmu provést teprve se souhlasem drážního úřadu (jedná se například o hornickou činnost, možnost zřídit stavbu v pásmu či zde provozovat střelnici). Úřad může též stanovit podmínky, které musí být respektovány při provádění povolené činnosti.

Dopravce a provozovatel dráhy jsou oprávněni vstupovat na pozemky a na stavby, které se nacházejí v ochranném pásmu, a to za účelem zajištění provozu na dráze (může se jednat o údržbu dráhy, odstranění následků nehod apod.). Vlastnické právo má být co nejméně rušeno a v případě újmy je zde možnost získat náhradu na

¹¹⁴ Více ustanovení § 31 zákona o pozemních komunikacích.

základě občanského zákoníku. V naléhavých případech je dopravce či provozovatel oprávněn též nemovitost použít, nelze-li účelu dosáhnout jinak.

6.10 Právní režim pozemků v ochranném pásmu leteckých staveb

Dle zákona č. 49/1997 Sb., o civilním letectví může k ochraně leteckých staveb (letišť a leteckých pozemních zařízení) Úřad pro civilní letectví vytvořit ochranná pásma, a to opatřením obecné povahy (tj. ex acte), ve kterém je třeba uvést přesné rozměry pásem a jednotlivá omezení související s touto ochranou. Ze zákona lze odvodit, že ochranná pásma letišť lze dělit na několik druhů, a to například na ochranná pásma se zákazem staveb či na pásma s výškovým omezením staveb (tzn. dle jednotlivých omezení), neboť ne na celém území letišť je vyžadován stejný stupeň ochrany. V opatření obecné povahy lze tedy nalézt, které stavby, zařízení či činnosti nelze uskutečnit v ochranném pásmu, zároveň ale zákon výslovně stanoví, že k provedení činnosti či k umístění zařízení (které nejsou vyloučeny) je vždy nezbytný souhlas Úřadu pro civilní letectví; Úřad je povinen souhlasit, jestliže nebude ohrožena bezpečnost leteckého provozu.

Podobná omezení jako v rámci ochranných pásem se vyskytují také v zákonem stanovených případech, kdy k umístění zařízení a staveb mimo tato pásma je též vyžadován souhlas Úřadu a Ministerstva obrany, je to z důvodu zajištění bezpečnosti leteckého provozu.

Provozovatel leteckých staveb je oprávněn vstupovat na cizí pozemky, pokud je to nezbytné k zajištění provozu (a to nejen na území, které je ochranným pásmem, ale i mimo něj). Vždy je ale třeba chovat se tak, aby nevznikaly škody a aby vlastník nebyl neúměrně zatížen. Náhrada za tato omezení není zákonem výslovně zakotvena.

6.11 Ochranná pásma obsažená v zákoně o elektronických komunikacích

Zákon o elektronických komunikacích¹¹⁵ rozeznává ochranné pásmo komunikačního vedení, ochranné pásmo rádiového zařízení a rádiového směrového

¹¹⁵ Viz ustanovení § 102 a § 103 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích.

spoje. Ochranné pásmo vzniká nabytím právní moci územního rozhodnutí o ochranném pásmu, které se vydává na základě stavebního zákona.¹¹⁶ Stavební zákon a zákon o elektronických komunikacích neobsahují ustanovení, která stanoví, kdy se toto ochranné pásmo zřizuje, z toho vyvozují, že může být zřízeno u každého takového zařízení. A jaký je vlastně důvod vytváření těchto ochranných pásem? Jeho cílem je chránit zařízení před negativními vlivy okolí, neboť podnikatel, který provozuje veřejnou komunikační síť, je oprávněn při splnění stanovených podmínek zřizovat a provozovat na cizím pozemku vedení veřejné komunikační sítě. Zákon institutem ochranných pásem chrání vedení komunikační sítě před nežádoucími vlivy ze strany vlastníka nemovitostí, přes které vedou tyto komunikační sítě.

6.11.1 Ochranné pásmo komunikačního vedení

Zákon o elektronických komunikacích rozlišuje komunikační vedení nadzemní¹¹⁷ a podzemní¹¹⁸. U těchto dvou druhů se pak liší režim jejich ochranných pásem. V případě nadzemního vedení závisí rozsah jeho ochranného pásma a míra ochrany vedení na úvaze stavebního úřadu; ten je povinen zároveň šetřit práva vlastníků nemovitostí, které se v pásmu nacházejí. U podzemního komunikačního vedení je situace odlišná.

Ochranné pásmo podzemního komunikačního vedení je zákonem o elektronických komunikacích pevně stanoveno (činí 1,5 metrů po stranách komunikačního vedení). V tomto pásmu je zakázáno provádět zemní práce, terénní úpravy, zřizovat stavby, konstrukce nebo podobná zařízení, pokud k nim nebyl dán souhlas vlastníka nebo nebylo vydáno rozhodnutí stavebního úřadu, a bez souhlasu jeho vlastníka je zakázáno v tomto pásmu vysazovat trvalé porosty. Předchozího souhlasu

¹¹⁶ Viz ustanovení § 77 odst. 1 písm. e); § 83 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen stavební zákon).

¹¹⁷ Nadzemním komunikačním vedením je drátové, kabelové nebo bezdrátové vedení, včetně souvisejícího elektronického komunikačního zařízení, postavené nad zemí, vně nebo uvnitř budov (dále ustanovení § 104 odst. 9 zákona o elektronických komunikacích).

¹¹⁸ Podzemním komunikačním vedením je kabelové vedení, včetně kabelových souborů a zařízení uložených pod povrchem země a kabelových rozvaděčů umístěných nad úrovní terénu (viz ustanovení § 104 odst. 10 zákona o elektronických komunikacích).

vlastníka vedení je třeba k činnostem, které by znemožňovaly nebo podstatně znesnadňovaly přístup k vedení nebo které by mohly ohrozit bezpečnost a spolehlivost jeho provozu.

6.11.2 Ochranné pásmo rádiového zařízení a rádiového směrového spoje

Pokud jde o tato ochranná pásma, platí zde stejný režim jako u ochranných pásem nadzemního komunikačního vedení (tj. rozsah pásma a jeho ochrana jsou uvedeny v rozhodnutí příslušného stavebního úřadu).

6.12 Shrnutí

V rámci úpravy ochranných pásem se lze setkat s tím, že jsou zakázány činnosti, které by mohly poškodit daný předmět ochrany (konkrétně jsou pak stanoveny ve zřizovacím předpise – tato úprava byla užita například u ochranných pásem vodních zdrojů, ochranných pásem léčivého zdroje). V některých případech je pak stanoven výčet činností, které lze provádět jen se souhlasem orgánu ochrany přírody (například je to užito u ochranného pásma zvláště chráněného území), popř. jsou vypočteny přímo v zákoně zakázané činnosti – je tomu tak u ochranných pásem vodovodních řadů a kanalizačních stok. U ochranných pásem drah a silnic jsou pak vypočteny činnosti zakázané a možnosti, které může využít právě vlastník přilehlé komunikace (jedná se například o možnost vstupu do ochranného pásma za účelem odstranění havárie a zajištění plynulosti provozu). Způsob stanovení omezení v rámci ochranných pásem je tedy různorodý. Zákonodárce nevyužil jednotné úpravy. To jen přináší nepřehlednost do právní úpravy tohoto institutu.

Charakter jednotlivých omezení je různý. Cílem je zajistit nejen ochranu daného předmětu, ale i zamezit negativním vlivům, které by mohl mít na okolí či zajistit jeho bezpečné využívání. Často se lze setkat s tím, že je zakázáno umísťovat stavby, provádět technické nebo terénní úpravy.

7 NÁHRADA ZA OMEZENÍ VLASTNICKÝCH PRÁV

Aby chráněná území a ochranná pásma mohla splnit svůj účel, dochází k různému stupni omezování vlastnických práv v oblastech, které jsou těmito instituty dotčeny. V předchozích částech své práce jsem se věnovala druhům těchto omezení. V rámci této kapitoly se budu zabývat tím, zda má být za tato omezení poskytována kompenzace a zda je nárok na ni upraven též v zákoně.

Listina základních práv a svobod obsahuje dvě skupiny omezení vlastnického práva. Článek 11 ve svém odstavci 4 zakotvuje možnost vyvlastnění nebo omezení vlastnického práva ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu. Druhou skupinu omezení pak zastupuje odst. 3 stejného článku, který stanoví, že vlastnictví zavazuje, že nesmí být zneužito na újmu práv druhých nebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy a že jeho výkon nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem. Mezi těmito dvěma skupinami pak existuje rozdíl, neboť omezení v obecném zájmu (odst. 3) nemusí být kompenzováno, což ovšem nevylučuje, aby zákon upravil i náhradu za omezení v obecném zájmu. Nevýhodou této úpravy je, že nikde není definován pojem veřejný a obecný zájem. Dle Ústavního soudu může zákon stanovit meze vlastnického práva, aniž by takové omezení muselo být kompenzováno.¹¹⁹ Pouze určité kvalifikované případy jsou podřaditelné pod čl. 11 odst. 4 LZPS. Jedním ze znaků je, že se jedná o omezení jdoucí nad rámec obecně stanoveného omezení adresovaného všem subjektům. Dalším kritériem je rozsah omezení a délka jeho trvání. Jedná se zejména o omezení, která vylučují realizaci vlastnického práva buď zcela, nebo v rozsahu, který podstatně znemožňuje výkon některé ze složek vlastnického práva. Omezení, která stanoví čl. 11 ve svém třetím odstavci, lze označit za meze vlastnického práva, protože dopadá na většinu vlastníků dotčených území a de facto určují obsah vlastnického práva, zatímco odst. 4 LZPS směřuje vůči úzké skupině subjektů a lze sem řadit případy, kdy vlastníci

¹¹⁹ Stanovisko pléna ÚS sp. zn. Pl. ÚS-st. 27/09.

dotčených pozemků jsou zásadním způsobem omezení ve výkonu svých vlastnických práv.¹²⁰

V rámci obecné ochrany přírody (upravené ZOPK) se lze setkat zejména s omezeními, která nedosahují vysoké intenzity a postihují převážně větší skupinu subjektů, což odpovídá omezení vlastnického práva z důvodu obecného zájmu (čl. 11 odst. 3 LZPS). Tato omezení tedy mají charakter spíše mezi vlastnického práva, vlastníkům tedy za ně nepřísluší nárok na kompenzaci. Zákonodárce ovšem může stanovit nárok na náhradu způsobené újmy v právní úpravě. Příkladem může být § 58 ZOPK, který ve svém druhém odstavci stanoví, že vlastník zemědělské půdy nebo lesního pozemku nebo rybníka nebo nájemce, který tyto pozemky oprávněně užívá, má nárok na finanční náhradu újmy, která mu vznikla z omezení obsažených v plánech systémů ekologické stability krajiny. Pokud o tuto kompenzaci požádá současně vlastník i nájemce daného pozemku, obdrží ji pouze vlastník. Nárok na náhradu přísluší též, pokud těmto subjektům vznikne újma v důsledku omezení, která vyplývají z rozhodnutí, závazného stanoviska nebo souhlasu, který je vydán dle ZOPK. Dle zákonné úpravy patří mezi obecnou ochranu i instituty, které lze spíše řadit do zvláštní ochrany (jedná se o přechodně chráněnou plochu a přírodní park, protože se dotýkají ploch, které vykazují zvláštní charakteristiku). U přechodně chráněné plochy pak zákon zakotvuje nárok na náhradu za újmu nikoliv nepatrnou. Tato úprava jen podporuje názor, že by tento nástroj měl být upraven v rámci zvláštní ochrany, protože zejména v rámci ní se lze setkat s vyšším stupněm omezování vlastnických práv, která se dotýkají relativně úzkého okruhu vlastníků.

U zvláště chráněných území se vyskytuje vyšší stupeň regulace různých činností, protože dotčená území je nutno více chránit před nežádoucími typy zásahů, často se jedná o území, která jsou málo dotčena lidskou činností. Omezení se dotýkají úzké skupiny vlastníků, kteří jsou omezení ve výkonu vlastnického práva, ti se pak dostávají do nekonkurenceschopného postavení, ve spojení s principy fungování trhu to má za následek faktické odepření svobody podnikání.¹²¹ Omezení v jejich souhrnu lze podřadit pod čl. 11 odst. 4 LZPS. Zákon pak výslovně upravuje pouze náhradu újmy způsobené

¹²⁰ Kocourek, T.: Omezení vlastnického práva z důvodu ochrany životního prostředí, Právní rozhledy, roč. 18, 6/2010, s. 195-196.

¹²¹ Pekárek, M.: Kompenzace výkonu vlastnického práva při ochraně životního prostředí, Sborník příspěvků z konference: Aktuální otázky práva životního prostředí, Masarykova univerzita v Brně, Brno 2005, 1. vydání, 67.

vlastníkům nebo nájemcům zemědělské a lesní půdy, rybníků s chovem ryb a vodní drůbeže, která jim byla způsobena v důsledku omezení vyplývajícího ze zvláštní ochrany přírody a krajiny nebo z rozhodnutí, závazného stanoviska nebo souhlasu vydaného dle ZOPK. U vlastníků jiných nemovitostí lze pak aplikovat přímo čl. 11 odst. 4 LZPS, musí být ovšem splněny jeho podmínky.¹²²

Omezení, která vznikají v rámci ochranných pásem se dotýkají zejména úzkého okruhu vlastníků, a proto je ve většině případů lze podřadit pod čl. 11 odst. 4 LZPS. Ne vždy je právo na náhradu za způsobené omezení vlastnického práva zakotveno v zákoně. Při posuzování, zda uvedený nárok při chybějící úpravě je oprávněný, bude vždy nutné zvážit, zda v konkrétním případě vlastník dotčené nemovitosti musí snášet intenzivní omezení vlastnického práva, které by mělo být kompenzováno. Nárok na náhradu je upraven například u ochranného pásma vodního zdroje, nemovité kulturní památky, léčivého zdroje, silničního pásma. U ochranného pásma zvláště chráněného území lze použít úpravu, která je stejná jako pro zvláště chráněná území. Ne u všech druhů omezení v daném ochranném pásmu je zakotven nárok na náhradu újmy, která regulací konkrétních činností vznikla. V případě silničních pásem je náhrada upravena jen u omezení, které spočívají v možnosti vlastníka komunikace vstupovat na území ochranných pásem, vznikne-li tím škoda, musí ji povinný subjekt nahradit. Lázeňský zákon zase upravuje nárok na náhradu obecně, lze ji ale aplikovat i v rámci omezení, která byla způsobena existencí ochranných pásem. Ve svém ustanovení § 33 stanoví, že *„vlastníkům nemovitostí a osobám, kterým vznikne újma v důsledku omezení dosavadního užívání nemovitosti nebo ukončení dosavadní činnosti v souvislosti s opatřeními podle tohoto zákona, náleží finanční náhrada této újmy, kterou je povinen uhradit uživatel zdroje. Pokud není určen uživatel zdroje, poskytne finanční náhradu ministerstvo“*. U ochranného pásma vodního zdroje je pak zakotven nárok na náhradu za prokázané omezení užívání pozemků a staveb v ochranných pásmech; povinným subjektem je pak vlastník vodárenské nádrže nebo ti, kteří mají oprávnění k odběru vody z vodního zdroje. Podobná je i úprava u chráněných územích, která nejsou upravena zákonem o ochraně přírody a krajiny. V právní úpravě, která je jim věnována, se lze poměrně často setkat s tím, že nárok na náhradu je výslovně v předpise upraven (je tomu například u chráněné oblasti přirozené akumulace vod, lázeňského místa a

¹²² Kocourek, T.: Omezení vlastnického práva z důvodu ochrany životního prostředí, Právní rozhledy, roč. 18, 6/2010, s. 202.

chráněné zóny v rámci rostlinolékařské péče).

Další nedostatek právní úpravy spatřuji v tom, že ne vždy je nárok na náhradu vzniklé újmy výslovně zakotven též pro nájemce (uživatele), který je ve svých činnostech omezen. De lege ferenda by bylo vhodné tento nedostatek napravit a zajistit tak i pro nájemce kompenzaci vzniklé újmy. Zatím je jejich nárok upraven například u ochranného pásma přírodního léčivého zdroje a u ochranného pásma upraveného zákonem o státní památkové péči.

Zákony upravující chráněná území a ochranná pásma obsahují též důvody, které mohou vést k vyvlastnění dané nemovitosti (tj. k úplnému odnětí vlastnického práva). Jako příklad mohu uvést úpravu obsaženou v lázeňském zákoně, kdy je možné nemovitost vyvlastnit, pokud vlastník brání ochraně přírodního léčivého zdroje (§ 33 lázeňského zákona).

ZÁVĚR

Ve své práci jsem se snažila uvést případy, ve kterých dochází k různému stupni omezování práv (zejména vlastnických), a to z důvodu existence chráněných území nebo ochranných pásem. Právní režim jednotlivých pozemků není obsažen v jednom právním předpise, tato problematika je upravena též řadou podzákoných právních předpisů a je velice obsáhlá, ve své práci jsem proto vždy uváděla pouze charakter jednotlivých druhů omezení.

Chráněná území a ochranná pásma lze charakterizovat jako území, jejichž právní režim je ovlivněn řadou zákazů a omezení s cílem zajistit ochranu různorodých objektů, které se zde nacházejí (v některých případech je cílem i ochrana bezprostředního okolí předmětu ochrany). Jedná se o instituty, které lze považovat za univerzální nástroje, protože neslouží jen k ochraně životního prostředí. Rozdíl mezi nimi pak spočívá spíše v charakteru jejich vymezení (než v obsahu omezení a zákazů). Chráněné území se vymezuje plošně (např. popisem hranic, tedy absolutně), zatímco ochranné pásmo vždy relativně vůči určitému objektu.

V rámci své práce jsem se zabývala chráněnými územími, jejichž úprava je soustředěna v zákoně o ochraně přírody a krajiny (jedná se o národní park, chráněnou krajinnou oblast, národní přírodní rezervaci a přírodní rezervaci, národní přírodní památku a přírodní památku, chráněná území v rámci soustavy Natura 2000 a neopomněla jsem uvést též úpravu území, která jsou dotčena obecnou ochranou přírody). V práci jsem uvedla také chráněná území, jejichž právní úprava je obsažena v jiných předpisech (jedná se o chráněná území upravená v lázeňském zákoně, v zákoně o státní památkové péči, v horním zákoně, ve vodním zákoně a v zákoně o rostlinolékařské péči). Nedílnou součástí mé práce jsou pak ochranná pásma (konkrétně je to ochranné pásmo vodního zdroje a vodního díla, ochranné pásmo zvláště chráněného území, ochranné pásmo památného stromu, ochranné pásmo přírodního léčivého zdroje, ochranné pásmo upravené zákonem o státní památkové péči, ochranné pásmo inženýrských sítí, ochranné pásmo vodovodních řadů a kanalizačních stok, ochranné pásmo drah, silniční ochranné pásmo, ochranné pásmo leteckých staveb a ochranné pásmo upravené zákonem o elektronických komunikacích).

Nejčastějšími nástroji ochrany, se kterými se lze setkat v rámci těchto institutů, jsou prostředky administrativní povahy, protože často je zakázáno provádět určité

činnosti, které jsou vyhodnoceny jako rizikové a které by mohly nežádoucím způsobem ovlivnit stav konkrétního objektu ochrany. V některých případech je možno tyto zákazy prolomit pomocí povolení či souhlasu příslušných orgánů ochrany přírody (popř. jiných orgánů daných zákonem v případě, že předmětem ochrany není některá ze složek životního prostředí). Lze se setkat také s tím, že vyjmenované druhy činností lze provádět pouze na základě souhlasu příslušného orgánu. Zákony zpravidla obsahují pouze obecná ustanovení a konkrétní druhy jednotlivých omezení jsou obsaženy ve zřizovacích aktech jednotlivých chráněných území či ochranných pásmech, protože je těžké obecně paušalizovat a nastavit optimální ochranu daného objektu. Dle mého názoru je to cesta správná, protože ne vždy lze předem určit, které činnosti mohou negativně ovlivnit chráněný objekt. U zákonných omezení se lze setkat poměrně často s regulací umístování staveb (popř. jiných zařízení) v ochranných pásmech nebo chráněných území, často je omezena možnost provádět terénní či pozemkové úpravy, u zvláště chráněných území se nejčastěji objevuje zákaz hospodařit způsobem vyžadujícím intenzivní technologie. Velice často právní úprava obsahuje pouze obecný zákaz provádět v ochranném pásmu či chráněném území činnosti, které by mohly mít negativní vliv na předmět ochrany (konkrétní podoba těchto činností je pak uvedena ve zřizovacím aktu; často se s tím lze setkat u ochranných pásmech). Zvláštní druh omezení se pak vyskytuje například u silničního ochranného pásma, kde je zakotvena možnost použít nemovitost, která se zde nachází, je-li zde naléhavý veřejný zájem na zachování sjízdnosti komunikace. V některých případech dochází také k tomu, že je vlastníkům dotčených nemovitostí uložena povinnost konat (je tomu například u ochranného pásma vodního zdroje, kde může být uložena povinnost provést technické opatření na daném území). Častěji ale z různých omezení plyne povinnost něco strpět, nekonat.

V rámci ochrany přírody se lze setkat také s nástrojem dobrovolným, a to se smluvní ochranou. Výhodou je stanovení ochrany a omezení po vzájemném jednání orgánu ochrany přírody a vlastníků nemovitostí, často je pak součástí této dohody i ustanovení o náhradě, která kompenzuje vzniklou újmu vlastníkům těchto pozemků. Pouze na základě zkušeností lze říci, zda bude tento prostředek účinný a zda vzrostou počty případů, ve kterých bude využíván (a to nejen v rámci chráněných území za účelem ochrany životního prostředí). Své uplatnění našly také nástroje koncepční a ekonomické (například plány péče o zvláště chráněná území a poplatky v národních parcích).

Jednotlivá omezení a zákazy vyplývající z ochranného režimu představují vůči vlastníkům či nájemcům omezení jejich vlastnického (užívacího) práva. Ne vždy ovšem právní úprava obsahuje též ustanovení, které by těmto subjektům dávalo výslovné právo na kompenzaci vzniklé újmy. Z důvodu právní jistoty by tuto úpravu měly dané právní normy obsahovat a zároveň by také měly stanovit pevně podmínky, za kterých lze tento nárok úspěšně uplatňovat. Jako příklad může posloužit právní úprava náhrady újmy za omezení v rámci ochranného pásma vodního zdroje, částečně i úprava obsažená v ZOPK nebo například úprava nároku na náhradu v případě zřízení chráněného lázeňského místa dle lázeňského zákona. Lze tedy nalézt pokusy tuto oblast upravit, ovšem stále je to nedostatečné. Problémem chybějící zákonné úpravy je, že je těžké určit případy, ve kterých takový nárok na náhradu újmy je nárokem oprávněným. Listina základních práv a svobod pouze ve svém čl. 11 odst. 4 stanoví: „*vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva je možné ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu*“. Zároveň ovšem Listina deklaruje, že vlastnictví zavazuje a že jeho výkon nesmí poškozovat přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem. Lze z toho dovodit, že kdyby realizace práva určitým způsobem měla znamenat ohrožení nebo poškození nad míru stanovenou zákonem, pak za to, že subjekt se takto nechová, mu žádná kompenzace nepřísluší. V některých případech pak k zajištění účelu ochranných území a ochranných pásem je nutné přistoupit k vyvlastnění, dochází tak k upřednostnění veřejného zájmu před zájmem soukromým. Docházet by k němu mělo výjimečně a teprve poté, když vlastník dotčené nemovitosti brání nastolení daného stupně ochrany.

Za určitý problém vyplývající z platné právní úpravy považují nejasnost týkající se územního překrývání chráněných území a jejich ochranných pásem. Bohužel současná právní úprava neobsahuje ustanovení, která by upravovala případné střety různých druhů ochrany. Častým případem v praxi je například výskyt vodního zdroje na území zvláště chráněného území nebo výskyt maloplošného chráněného území na území velkoplošného. Vždy by se měly aplikovat obě úpravy, neboť každá z nich je založena za jiným účelem a jedině tak lze tedy dosáhnout účinné ochrany dané oblasti. Tato zdvojená ochrana přináší problémy zejména vlastníkům či nájemcům daných nemovitostí, protože se musí orientovat ve více právních úpravách. Ti se pak snadno mohou dopustit nežádoucího chování, za které mohou být sankčně postiženi.

Nepřehlednost ochrany prostřednictvím chráněných území a ochranných pásem způsobuje také rozdílný způsob jejich zřizování. Tyto instituty mohou vzniknout na

základě zákona, vydáním správního aktu či podzákonným právním předpisem. De lege ferenda by bylo vhodné zakotvit zákonnou definici těchto nástrojů, stanovit rozsah jejich použitelnosti a sjednotit způsob jejich zřizování a zavést ten nejvhodnější.

I přes tyto negativní prvky lze označit chráněná území a ochranná pásma za účinné instituty, které jsou schopny zajistit ochranu daného objektu. Za výhodu těchto nástrojů považuji to, že daná konkrétní omezení či zákazy stanovených činností nejsou zcela obsažena v zákoně, ale jsou upravena převážně zřizovacími předpisy či podzákonnými právními předpisy, je zde tak brána v úvahu konkrétní situace a prostředí v okolí chráněného předmětu.

SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK

EVL	evropsky významné lokality
CHKO	chráněná krajinná oblast
CHLÚ	chráněné ložiskové území
IUCN	International Union of Conservation of Nature (Světový svaz ochrany přírody)
KRNAP	Krkonošský národní park
NP	národní park
NPP	národní přírodní památka
NPR	národní přírodní rezervace
PO	ptačí oblasti
PP	přírodní památka
PR	přírodní rezervace
SpŘ	správní řád
ÚSES	územní systém ekologické stability
VKP	významný krajinný prvek
ZOPK	zákon o ochraně přírody a krajiny

SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

KNIHY

- [1] Čihař, M.: Ochrana přírody a krajiny I., územní ochrana přírody a krajiny, Karolinum – nakladatelství UK, Praha 1998, 1. vydání.
- [2] Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí, C.H.Beck, Praha 2007, 2. vydání.
- [3] Drobník, J.: Základy pozemkového práva, nakladatelství IFEC (Eva Rozkotová), Praha 2007, 2. aktualizované a doplněné vydání.
- [4] Dudová, J. a kolektiv: Právo životního prostředí, Masarykova univerzita, Brno 2006, 2. díl, 2. přepracované vydání.
- [5] Fastej, P.; Čech, J.: Zákon o pozemních komunikacích s komentářem a prováděcími předpisy, Linde Praha, a.s., Praha 2008, 9. vydání.
- [6] Friedl, K.; Ziegler, V.: Ochrana přírody se zřetelem k ochraně přírody a krajiny v České republice, Univerzita Karlova v Praze, Praha 2004, 1. vydání.
- [7] Hendrych, D. a kol.: Správní právo, obecná část, C.H.Beck, Praha 2009, 7. vydání.
- [8] Chaloupka, V. a kol.: Zákon o vodovodech a kanalizacích s komentářem, SONDY, s.r.o., Praha 2007, 3. vydání.
- [9] Jemelka, L.; Pondělíčková, K.; Bohadlo, D.: Správní řád, Komentář, C.H.Beck, Praha 2008, 1. vydání.
- [10] Miko, L. a kol.: Zákon o ochraně přírody a krajiny, Komentář, C.H.Beck, Praha 2007, 2. vydání.
- [11] Pekárek, M.: Kompenzace výkonu vlastnického práva při ochraně životního prostředí, Sborník příspěvků z konference: Aktuální otázky práva životního prostředí, Masarykova univerzita v Brně, Brno 2005, 1. vydání.
- [12] Prchalová, J.: Zákon o ochraně přírody a krajiny a Natura 2000, Komentář a prováděcí předpisy, Linde Praha, a.s., Praha 2006.
- [13] Slouka, L. a kol.: Národní parky a chráněné krajinné oblasti ČR, Univerzita Palackého v Olomouci, Olomouc 2002, 1. vydání.

- [14] Stejskal, V.: Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost, Linde Praha, a.s., Praha 2006.
- [15] Tureček, K.: Zákon o vodách s rozšířeným komentářem a prováděcími předpisy, SONDY, s.r.o., Praha 2003, 2. vydání.

ČASOPISY, PERIODIKA

- [1] Bílek, O.: Hodnocení vlivů na lokality Natura 2000, Nika, roč. 30/2009.
- [2] Damohorský, M.: Několik poznámek k právní problematice plánů péče o zvláště chráněná území ve vztahu k bližším ochranným podmínkám těchto území, Ochrana přírody, roč. 52, 7/1997.
- [3] Kerouš, K.: ÚSES – základní prostředek k ochraně přírody a krajiny, Ochrana přírody, 9/2005.
- [4] Knotek, J.: K využití smluvní ochrany dle zákona o ochraně přírody a krajiny, Právní rozhledy, 24/2005.
- [5] Kocourek, T.: Omezení vlastnického práva z důvodu ochrany životního prostředí, Právní rozhledy, roč. 18, 6/2010.
- [6] Vlček, R.: Návrh nové zonace KRNAP – zóny Krkonošského národního parku, Krkonoše-Jizerské hory, roč. 42, 1/2009.
- [7] Vlčková, V.: Ústřední seznam ochrany přírody, Ochrana přírody, roč. 62, 3/2007.
- [8] Vorel, I.: Krajinný ráz a jeho ochrana (1. část – Charakter, ráz a identita krajiny), Ochrana přírody, 9/2006.
- [9] Vorel, I.: Krajinný ráz a jeho ochrana (4. část – Cíle a limity ochrany krajinného rázu), Ochrana přírody, 2/2007.

PRÁVNÍ PŘEDPISY

- [1] Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách
- [2] Zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích
- [3] Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)
- [4] Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny

- [5] Zákon č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu
- [6] Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích
- [7] Zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon)
- [8] Zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči
- [9] Zákon č. 164/2001 Sb., o přírodních léčivých zdrojích, zdrojích přírodních minerálních vod, přírodních léčebných lázní a lázeňských místech (lázeňský zákon)
- [10] Zákon č. 49/1997 Sb., o civilním letectví
- [11] Zákon č. 326/2004 Sb., o rostlinolékařské péči
- [12] Zákon č. 99/2004 Sb., o rybníkářství, výkonu rybářského práva, rybářské strážní, ochraně mořských rybolovných zdrojů (zákon o rybářství)
- [13] Zákon č. 266/1994 Sb., o drahách
- [14] Zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a výkonu státní správy v energetických odvětvích (energetický zákon)
- [15] Vyhláška č. 60/2008 Sb., o plánech péče, označování a evidenci území chráněných dle ZOPK
- [16] Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád
- [17] Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník
- [18] Nařízení č. 70/2005 Sb., kterým se vyhlašuje Chráněná krajinná oblast Český les

ABSTRAKT

Cílem mé práce je rozbor právního režimu, který je užit v chráněných územích a ochranných pásmech. Oba instituty lze zařadit mezi nástroje ochrany životního prostředí. Jsou ale využívány i na ochranu jiných objektů (např. vodovodů, kulturních památek, elektrických komunikací), zejména se to týká ochranných pásem. Lze říci, že se jedná o univerzální nástroje, neboť se využívají v rámci různých právních odvětví. Jejich cílem není tedy pouze ochrana složek životního prostředí.

Aby bylo možné dosáhnout cíle, který vede ke zřizování chráněných území a ochranných pásem, dochází na dotčených nemovitostech k omezování vlastnických práv. Stupeň regulace není vždy stejný. Různorodá jsou i konkrétní omezení, která jsou obsažena buď přímo v příslušném zákoně, nebo jsou uvedena v předpise, kterým je zřízeno chráněné území či ochranné pásmo, nebo jsou uvedena v obou těchto předpisech. Mohou mít formu zákazů daných činností s možností udělení výjimky (lze nalézt i absolutní zákazy, u nichž není možné učinit výjimku) nebo se stanoví činnosti, které lze provádět pouze se souhlasem příslušného orgánu. Nejčastěji dochází k omezování hospodaření a stavební činnosti. Ve své práci se zabývám i otázkou poskytnutí náhrad za omezování vlastnických práv.

Podstata rozdílu mezi chráněným územím a ochranným pásmem spočívá spíše v charakteru jejich vymezení (než v obsahu omezení a zákazů). Chráněné území se vymezuje plošně (např. popisem hranic, tedy absolutně), zatímco ochranné pásmo vždy relativně vůči určitému objektu. Chráněná území jsou vyhlášována různými formami (od zákona, přes prováděcí právní předpis až po správní akt). Cílem chráněných území je ochrana různých složek, které se zde vyskytují (zpravidla zde jde tedy o několik předmětů ochrany – například ochrana přírody před hospodařením, ochrana fauny a flory na daném území), na rozdíl od ochranných pásem, kde se ochrana zaměřuje zpravidla na jeden předmět ochrany (např. voda, kulturní památky).

Ochranné pásmo je vždy vymezeno relativně, tj. ve vztahu k předmětu jeho ochrany. Zpravidla velikost pásma kolem objektu ochrany není pevně stanovena zákonem, protože je třeba přihlídnout ke konkrétním okolnostem dané oblasti. Jejich nárůst je projevem technického vývoje a pokroku, proto počátky tohoto institutu lze zasadit do druhé poloviny 20. století.

V rámci diplomové práce se zabývám obecně právním režimem pozemků, obecnou ochranou přírody, zvláště chráněnými územími, soustavou Natura 2000, chráněnými územími, která nejsou upravena zákonem o ochraně přírody a krajiny, ochrannými pásmy a náhradou za omezení vlastnických práv.

Nevýhodou právní úpravy právních režimů pozemků v chráněných územích a ochranných pásmech je, že není soustředěna v jednom právním předpise. Z toho důvodu často dochází ke zdvojení ochrany a vlastníci dotčených pozemků se špatně orientují v jednotlivých omezeních, která jsou namířena vůči nim. Určitým nedostatkem je, že zakotvení nároku na náhradu těchto omezení v zákonném předpise často chybí. I přes tato negativa jsou oba instituty dobrým nástrojem nejen v ochraně životního prostředí, ale i v rámci jiných předmětů (objektů), neustále dochází k jejich zdokonalování využitím poznatků z praxe i pomocí technického pokroku.

SUMMARY

Legal regime applicable to land in the protected areas and protective zones

The aim of my thesis is to analyse the legal regime, which is applied to the protected areas and protective zones. Both institutes can be grouped among the environment protection instruments. They are also applied to the protection of other objects (e.g., water mains, cultural monuments, electric communications), especially they are applied to the protected areas. They are universal instruments because they are used in various branches of law.

To achieve the objective, which is to establish the protected areas and protective zones, limitation of property rights to the respective immovables happen. The level of regulation is not always the same. Particular limitations are various and they are contained either directly in a respective act or in a regulation, which establishes a protected area or protective zone, or they are mentioned in both legal enactments. They can be formed as restrictions of particular activities with the possibility of making an exception (there are also absolute restrictions, in this case no exceptions can be made) or as activities, which can be performed only when they are approved by a respective authority. Most often the limitations happen in the field of farming and building activities. In my thesis, I dealt with the question of providing compensation for the limitation of property rights.

The essence of the difference between a protected area and protective zone consists in the way of their definitions (rather than in the content of limitations and restrictions). The protected area is defined based on land (e.g., with a description of borderlines, thus it is defined in an absolute way) whereas a protective zone is always defined in a relative way toward an individual object. The protected areas are declared in various forms (act, implementing regulations, administrative act). The aim of the protected areas is to protect miscellaneous elements, which appear there (ordinarily there are several objects of the protection – e.g. protection of nature from farming, protection of fauna and flora in a particular area) unlike the protected areas, where the protection mostly focuses on one object of protection (e.g. water, cultural monuments). The protective zone is always defined in a relative way, i.e. it is defined in relation to a object of its protection. Generally, the size of the zone around the object of the

protection is not set by an act in a fixed way because it is necessary to have a respect to particular circumstances of a respective area. Their increase is an effect of technical progress and development therefore the beginning of this institute takes place in the second half of 20th century.

In my diploma thesis I dealt with the legal regime of lands, general nature protection, especially protected areas, Natura 2000, protected areas that are not regulated by Nature protection Act, protective zones and compensation for the limitation of property rights.

The disadvantage of the legal regulation of the legal regime of lands in the protected areas and protective zone is its fractionalism (it is not concentrated in one legal enactment). That is why duplication of the protection often happens and owners of respective areas can orientate themselves badly in particular limitations, which are designed for them.

Despite these problems both institutes are good instruments not only in environmental protection but also within the framework of other objects and knowledge from practice and technical progress help constantly to improve them.

KLÍČOVÁ SLOVA

právní režim

legal regime

chráněná území

protected areas

ochranná pásma

protective zones

nástroje ochrany

protection instruments

omezení vlastnických práv

limitation of property rights