

Univerzita Karlova v Praze
Právnická fakulta

Jiří Matyáš

OCHRANA KRAJINY V PRÁVU

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Petra Humlíčková, Ph.D.

Katedra práva životního prostředí

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 20. května 2014

Čestné prohlášení

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

V Praze dne 20. května 2014

.....
Jiří Matyáš

Poděkování

Na tomto místě bych rád poděkoval vedoucí mé diplomové práce JUDr. Petře Humlíčkové, Ph.D. za cenné rady, náměty a připomínky a především za čas, který mé práci věnovala, a také své manželce Jitce za trpělivost, se kterou snášela má právní studia.

Obsah

Úvod	1
I. Pojem, typologie a příčiny ohrožení krajiny v České republice.....	5
I. 1. Pojem krajiny, právní definice krajiny a její ochrany	5
I. 2. Typologie krajiny a příčiny jejího ohrožení.....	11
II. Ochrana krajiny v mezinárodním právu.....	18
II. 1. Mnohostranné celosvětové úmluvy	18
II. 2. Evropské regionální a subregionální úmluvy	30
II. 3. Mezinárodní deklarace, programy a strategie.....	42
III. Ochrana krajiny v právu Evropské unie	52
IV. Ochrana krajiny v českém právním řádu.....	60
IV. 1. Ústavní východiska právní úpravy ochrany krajiny	60
IV. 2. Ochrana krajiny v územním plánování	67
IV. 2. 1. Cíle a úkoly územního plánování.....	68
IV. 2. 2. Nástroje územního plánování.....	74
IV. 3. Instituty zákona o ochraně přírody a krajiny – základní nástroje ochrany krajiny v českém právu	84
IV. 3. 1. Ochrana krajinného rázu a přírodní park	85
IV. 3. 2. Územní systém ekologické stability.....	90
IV. 3. 3. Významné krajinné prvky	95
IV. 3. 4. Zvláště chráněná území.....	98
IV. 3. 5. Ochrana dřevin rostoucích mimo les a památné stromy	104
IV. 3. 6. Ochrana jeskyní a jiných krasových jevů.....	107
IV. 4. Ochrana krajiny v kontextu ochrany vodních poměrů a vodních toků, ochrany lesa a ochrany zemědělského půdního fondu	109
IV. 5. Ochrana krajiny a památková péče	116
Závěr	123
Seznam použitých zkratk	130
Seznam použité literatury	132

Summary – Title of the Thesis	140
Abstract/Abstrakt	142
Klíčová slova/Key words.....	143

Úvod

Tématem mé diplomové práce je ochrana krajiny prostřednictvím právní regulace práva mezinárodního, evropského a českého. Jelikož je krajina pojem mnohoznačný a tvárný, tak i příčiny jejího ohrožení mohou nabývat různých tváří – od přeměny rozsáhlých krajinných celků v rámci těžební činnosti po nenápadnou, avšak postupující suburbanizaci příměstských krajin. Případ první byl charakteristický pro nedávnou minulost (?) určitých oblastí našeho státu oplývající nerostným bohatstvím, případ druhý je výsostně aktuální pro krajinné zázemí velkých sídelních aglomerací. Co se nezměnilo v průběhu času i přes zásadní změnu společenského zřízení, je aktuálnost tématu ochrany krajiny. To je rovněž důvodem, proč jsem si tuto problematiku vybral za téma své diplomové práce.

Předmětem diplomové práce je ochrana krajiny ve všech jejích podobách, tzn. obecná ochrana krajiny, ochrana krajiny ve zvláště chráněných územích, rovněž ochrana krajiny v sídelních celcích atd., neboť – jak stanoví Evropská úmluva o krajině – není krajiny, která by nebyla hodnotná a která by nezasluhovala alespoň minimální ochrany. Všechny typy krajin v určitém státě je třeba přijmout bez jakýchkoliv estetických předpokladů jako součást jednoho krajinného dědictví a nelze rezignovat ani na tvář a funkci krajiny značně poškozené. Základním cílem diplomové práce je podat přehled o právních institutech, kterými je možné zabezpečit ochranu krajiny, a to jak o institutech, které mají za svůj primární cíl ochranu krajiny, tak o institutech, kde lze ochranu krajiny spíše dovést zprostředkovaně, ale jejichž praktický význam je nezpochybnitelný.

Z hlediska metodologického je diplomová práce inspirována multidisciplinárním přístupem angloamerické vědy, která se snaží vytyčit právo na krajinu jako nové lidské právo. Potenciál krajiny při konstrukci lidských práv leží v její konceptualizaci pojímané jako integrace hmotných prostorových a fyzických elementů a zdrojů nehmotných sociálně-ekonomických hodnot. Právo na krajinu v tomto pojetí zasazuje do jednoho souvztažného kontextu takové hodnoty jako ochranu přírodních procesů a zabezpečení zdraví ekosystémů, udržitelné využívání přírodních zdrojů, zdraví a fyzickou a psychickou pohodu obyvatel či příznivé sociální, ekonomické a politické podmínky jejich života. Zakotvuje tak koncept lidských práv do prostorové a sociálně-kulturní specifičnosti a slouží jako vnitřní rámec pro vyjednávání práv

jednotlivců, místních komunit, národů, ale také původních obyvatel, ekonomicky znevýhodněných, politicky bezmocných, popř. jinak marginalizovaných.¹ Tradičněji pojato: právo na krajinu jako *droit en devenir* může být rozvíjeno kombinací práva na (zdravé) životní prostředí a práva na kulturní dědictví a jejich rozšiřováním, což lze spatřovat v Evropské úmluvě o krajině, která je pojímána jako první praktické zakotvení výše popsaného konceptu.²

Jde o metodologické východisko, které tvoří podklad diplomové práce. V žádném případě ho však nelze v práci vyčerpat v celé složitosti už z toho důvodu, že se jedná o multidisciplinární koncepci integrující řadu pohledů na krajinu. Nicméně diplomová práce vychází z definice krajiny podávané a zároveň uznávané přírodními a společenskými vědami a zkoumá, nakolik je tato definice kryta právní definicí krajiny a její ochrany. Zpětně si pak všímá toho, nakolik může takto vymezená právní definice krajiny a její ochrany tvořit vhodný základ pro jednotlivé právní instituty, jež chrání jednotlivé aspekty krajiny. S tím úzce souvisí i odpověď na otázku, nakolik právní regulace v současné podobě zvládá své základní poslání – zachovat krajinu převzatou naší generací ve stejně dobrém stavu pro generace následující – jak to vyžaduje postulát trvale udržitelného rozvoje. A pokud toto poslání nezvládá, jaké mohou být návrhy na zlepšení, tj. úvahy *de lege ferenda*. Toto zhodnocení si však nechme na samý závěr práce.

Problémy krajiny jsou celosvětové, a proto se i v diplomové práci snažím o reflexi právních institutů v rovině mezinárodní, evropské a české, pokud mohou pomoci ochraně krajiny na těchto úrovních. V takto široce vymezeném pojetí však bylo potřeba nutně vyjímát a do práce zahrnout instituty, jež se ochraně krajiny věnují přímo, či instituty, které jsou určitým způsobem významné až nenahraditelné, i když se jedná o ochranu krajiny zprostředkovanou. Jinými slovy upřednostňuji materiální pojetí, při kterém akcentuji právní instituty, které mohou výrazně pomoci při ochraně určitých aspektů krajiny, i když ji výslovně nezmiňují. Nastíněný výběr je nutný, jinak by se

¹ EGOZ, Shelley – MAKHZOUMI, Jala – PUNGETTI, Gloria. The Right to Landscape: An Introduction. In EGOZ, Shelley – MAKHZOUMI, Jala – PUNGETTI, Gloria (eds.). *The Right to Landscape: Contesting Landscape and Human Rights*. Farnham – Burlington: Ashgate, 2011, s. 17.

² DÉJANT-PONS, Maguelonne. The European Landscape Convention: From Concepts to Rights. In EGOZ, Shelley – MAKHZOUMI, Jala – PUNGETTI, Gloria (eds.). *The Right to Landscape: Contesting Landscape and Human Rights*. Farnham – Burlington: Ashgate, 2011, s. 51-56.

vymezení práce stalo natolik širokým, že by se jednalo o téma nezvladatelné v rozsahu určeném pro diplomovou práci.

V problematice mezinárodního práva jsou z těchto důvodů zmíněny pouze mezinárodní úmluvy, jejichž smluvní stranou je Česká republika, nebo mají zakotven mechanismus umožňující účast České republiky v případě, že jejich smluvní stranou není (např. Alpská úmluva). Stejně tak v evropském právu byl ponechán stranou celý blok společné zemědělské politiky a na to navazující právní úprava členských zemí, byť se jedná o problematiku pro ochranu krajiny velmi důležitou. Při popisu české právní úpravy byly vynechány některé instituty zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, které mají v pojmání krajiny výše uvedeném pouze doplňkovou úlohu (např. problém přístupnosti a prostupnosti krajiny). Pominuto bylo beze zbytku velké téma horního práva, které reguluje problematiku těžby v krajině a narušování krajiny z důvodů těžby. I když jde o téma v českém právním řádu pro ochranu krajiny klíčové, jedná se o problematiku natolik specifickou a komplexně regulovanou, že by její výklad přesahnul rozměry diplomové práce, resp. pouze samotný by mohl být předmětem diplomové práce.

Výše zmíněné koncepci odpovídá i výstavba a členění práce na jednotlivé kapitoly. Práce je členěna do čtyř souhrných částí. První část je koncipována jako úvodní a má osvětlit pojem krajiny v jazyce přírodních a společenských věd a zhodnotit nakolik se kryje s právním pojmem krajiny, který je východiskem pro právní pojem ochrana krajiny. V této části přistupuje i pokus o typologii středoevropské krajiny (jeden z možných) a popis příčin ohrožení krajiny, které lze na základě této typologie pozorovat.

Druhá část práce analyzuje mnohostranné celosvětové úmluvy, jež mohou přispět k ochraně krajiny. Protože tyto úmluvy lze podřadit pod ochranu krajiny pouze zprostředkovaně v kontextu řešení jiných problémů životního prostředí, je pro účely diplomové práce preparována pouze ochrana krajiny a zmíněné problémy jsou ponechávány stranou (například vlastní ochrana biodiverzity v Úmluvě o biodiverzitě), resp. zmiňují je jen pro nutnou logiku výkladu. Šířeji jsou pojímány regionální evropské úmluvy s primátem Evropské úmluvy o krajině, neboť mají zásadní význam pro ochranu evropské krajiny. Neopomínám ani mezinárodní deklarace a strategie, popř.

jiné dokumenty *soft law*, neboť i ty mohou významným dílem přispět k ochraně krajiny ve světovém měřítku.

Třetí část práce je věnována ochraně krajiny (ve spojení s ochranou přírody) v Evropské unii, především prostřednictvím směrnice o ptácích a směrnice o stanovištích, avšak pozornost je také věnována 7. akčnímu programu EU pro životní prostředí.

Čtvrtá část tvoří těžiště celé práce, neboť se věnuje problematice ochrany krajiny v českém právním řádu. Nejprve jsou probírána ústavní východiska, která tvoří nezbytné podklady pro ochranu krajiny realizovanou v rámci českého práva. Dále je podrobná pozornost věnována územnímu plánování pro jeho nenahraditelnou preventivní funkci při ochraně krajiny určitého území, ve kterém má uspořádat a sladit nejrůznější veřejné a soukromé zájmy. Stejně významná pozornost je dopřána i institutům zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, kdy jsou analyzovány instituty jednak obecné ochrany krajiny (územní systém ekologické stability, významné krajinné prvky, krajinný ráz, přírodní park a další), jednak ochrany krajiny ve zvláště chráněných územích (zejména národní parky a chráněné krajinné oblasti). Jelikož účinnou a nezastupitelnou ochranu některých aspektů krajiny mohou poskytovat i jiné předpisy, je v této části připomenuta problematika ochrany krajiny v kontextu jiných složkových předpisů ochrany životního prostředí a rovněž i v kontextu památkové péče.

Diplomová práce je psána na základě právní úpravy účinné ke dni 1. dubna 2014.

I. Pojem, typologie a příčiny ohrožení krajiny v České republice

I. 1. Pojem krajiny, právní definice krajiny a její ochrany

Podat uspokojivou definici krajiny, která by byla přijatelná pro obory přírodovědné i společenskovední, je takřka nemožné. Pojem krajiny patří mezi ty odborné názvy, které definuje každý vědní obor jinak na základě vlastních metod bádání. Je proto rozdílné, definuje-li krajinu geograf, krajinný ekolog, historik, ekonom popř. jiný badatel. V zásadě jsou k dispozici následující definice krajiny, které se liší v závislosti na úhlu pohledu vyjádřeným jednotlivými vědními disciplínami:

- z hlediska geomorfologického pojetí je krajina vývojově více či méně stejnorodou částí zemského povrchu, vyznačující se určitou strukturou jednotlivých složek této části země a jejich vzájemnými přirozenými stavy,
- z hlediska geografického pojetí je krajina částí zemského povrchu, která podle svého vnějšího obrazu a vzájemného působení svých jevů, tak jako vnitřních a vnějších vztahů polohy, tvoří prostorovou jednotku určitého charakteru a na geograficky přirozených hranicích přechází v krajiny jiného charakteru,
- z hlediska krajinné ekologie je krajina chápána jako soustava abiotických útvarů, geobiocenóz, hydrobiocenóz a technoantropocenóz (společenství člověka se vším, co potřebuje ke své existenci, včetně psychosociálního prostředí) skládající se z krajinných složek,
- z hlediska historické vědy je krajinou území, které se po určitou dobu svérázně vyvíjelo geopoliticky, hospodářsky a kulturně v závislosti na přírodních podmínkách daných zeměpisnou polohou,
- z hlediska ekonomické vědy je krajinou myšleno území, jež prošlo určitým hospodářským vývojem a je vhodné pro hospodářské využití (zemědělství, lesnictví, těžbu nerostných surovin, urbanizaci atd.).³

Aspirací této diplomové práce není jednotlivé odborné definice krajiny kriticky zkoumat, neboť by pak nabývala zcela jiného obsahu. Jde spíše o to ukázat pestrost

³ SVOBODOVÁ, Kamila. *Krajinný ráz: krajina a krajinný ráz v prostorovém plánování*. 1. vydání, Praha: Fakulta architektury ČVUT, Ústav prostorového plánování, 2011, s. 4.

přístupů při vymezení pojmu. Je-li však definic krajiny více a je-li zde nebezpečí, že každý jednotlivec může chápat pojem krajiny odlišně, musí být vytvořena pro účely právní regulace legální definice krajiny. Protože i legální definice (česká v zákoně ochraně přírody a krajiny i ta v Evropské úmluvě o krajině) – jak bude řečeno dále – vychází z pohledu fixovaného určitými vědními disciplínami, zastavme se na chvíli u geografického pojetí krajiny, které se pokouší o integraci pohledů přírodních i společenských věd. Současná geografická věda chápe krajinu jako vícevrstevnou mozaiku tvořenou jednotlivými vývojovými strukturami. Podle ní lze v současné krajině rozlišit:

1. Přírodní (neboli primární) strukturu, která vznikla působením přírodních procesů a skládá se ze systému vzájemně propojených komponent (voda, vzduch, horniny a zeminy, reliéf, energie, půda a biota). I tato struktura však prodělává změny pod vlivem přírodních faktorů a také člověka.
2. Ekonomickou (sekundární) strukturu, která představuje antropogenní nadstavbu nad primární strukturou a je tvořená mozaikou forem využití ploch. Její podstatu dokládají prostorově uspořádané plochy lesa, orné půdy, luk a pastvin, zástavby různého určení, trvalých kultur a mnoha dalších forem využití ploch v diferencované kvalitě (jedním z ukazatelů může být stupeň ekologické stability).
3. Humánní (neboli terciární, popř. sociální) strukturu, která je reprezentovaná různými společenskými a individuálními zájmy lokalizovanými v prostoru, ale také demografickými a sociálními parametry území. Zájmy lze diferencovat od ochranných opatření až po legislativní, technologická či vlastnická omezení, která jsou fixována tradicí, či je přinesla politická reprezentace různého stupně. Každá krajina je sociální, neboť je člověkem vnímána a vytvářena na základě sociálního a kulturního pozadí.
4. Duchovní (neboli kvartérní, popř. spirituální) strukturu, pod níž lze chápat symbolický prostorový vzor, který je emocionálně vyjádřen termínem *genius loci* krajiny. Vytvořil se na základě tradice, do níž byly zakomponovány imaginární i skutečné události (pohádky, pověsti, pobyt výrazných osobností, hudba vztažená k určité krajině, bojiště atd.).⁴

⁴ KOLEJKA, Jaromír. *Nauka o krajině: geografický pohled a východiska*. 1. vydání, Praha: Academia, 2013, s. 55-58.

Jednotlivé struktury skládají dohromady současnou krajinu a my z nich můžeme vypreparovat to, co by mělo být důležité pro zakomponování do právních definic krajiny. V první řadě by to měl být charakteristický reliéf, který vznikl jako výsledek geologických procesů v dávné minulosti Země. Dále je to přírodní pokryv krajiny (flóra a fauna), který je rovněž fixován paleontologickým vývojem života na Zemi. Nástup člověka přinesl velmi výrazné změny krajiny, neboť člověk začal krajinu využívat a tím z ní začal tvořit krajinu kulturní. Kulturní krajina tak dodnes nese v sobě typické uspořádání dané lidským hospodařením v ní a vznikají tak krajiny, jež jsou definovány jako typické pro určitý geografický region. Tedy i charakteristické rozvržení kulturní krajiny by se mělo stát hodnotou, kterou bude legální definice krajiny absorbovat. Navíc určitá díla člověka umístěná do krajiny, byť vznikla před dávnými staletími, ji určitým způsobem zdobí a dotváří její neopakovatelný krajinný ráz. Shrneme-li výše zmíněné do jedné věty, můžeme směle tvrdit, že krajinu tvoří složka přírodní a složka civilizační, které se v průběhu lidské historie ustálily do definovatelné harmonie. Tuto skutečnost by měla vyjadřovat i legální definice krajiny, která by měla poskytovat dostatečně precizně formulované východisko pro následnou právní úpravu s cílem dostatečně chránit právně definovanou krajinu.

Jsou-li s vymezením krajiny v oblasti přírodních a společenských věd spojeny velké diference, jsou oproti tomu právní definice krajiny poměrně stejnorodé. Zásadní právní definici krajiny uvádí Evropská úmluva o krajině. Podle ní je krajina definována jako „část území, tak jak je vnímána obyvatelstvem, jejíž charakter je výsledkem činnosti a vzájemného působení přírodních a/nebo lidských faktorů.“⁵ Je tedy podstatné, jak je krajina – určitá ohraničená část zemského povrchu - vnímána obyvateli, kteří v ní žijí a hospodaří. Krajina totiž přispívá k vytváření místních kultur a je základní součástí evropského nejen přírodního, ale i kulturního dědictví. Percepce krajiny je důležitým faktorem života místních komunit a jejich jednotlivých členů, dokonce je krajina klíčovým prvkem pro blaho jednotlivce i společnosti.⁶ Mohli bychom hovořit i o subjektivním prvku, jenž je součástí definice krajiny podle Evropské úmluvy o krajině. V definici je však přítomen i objektivní prvek, tj. na výsledné podobě krajiny se podílejí vlivy přírodní a většinou i vlivy civilizační. Obojí druhy vlivů lze přesně definovanými metodami měřit a kvantifikovat. Vliv právní definice krajiny

⁵ Viz čl. 1 písm. a) Evropské úmluvy o krajině.

⁶ Srov. preambuli Evropské úmluvy o krajině.

z Evropské úmluvy o krajině dokazuje skutečnost, že ji bez podstatnější změny převzal Protokol o ochraně a udržitelném využití biologické a krajinné rozmanitosti Rámcové úmluvy o ochraně a udržitelném rozvoji Karpat.⁷

Český právní řád disponuje legální definicí krajiny, která je obsažena v zákoně č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen ZOPK): „*Krajina je část zemského povrchu s charakteristickým reliéfem, tvořená souborem funkčně propojených ekosystémů a civilizačními prvky.*“⁸ Definice vychází z geomorfologické charakteristiky krajiny, tj. typického reliéfu, ale akcentuje pohled na krajinu jako na soubor funkčně propojených ekosystémů. Krajinu je tedy podle ní potřeba vnímat především jako mozaiku ekosystémů (louka, les, pole, porosty keřů, vodní tok, rybník atd.), kterou jsou vzájemně propojeny toky energie, látek a informací. Vysoce rozmanitá krajina je také základním předpokladem pro dosažení vysokého stupně biologické rozmanitosti.⁹ V tomto směru je ochrana přírody a krajiny neoddělitelná. Nicméně čistě přírodní krajina je na našem území vzácná a tak jsou do legální definice integrovány i civilizační prvky, bez nichž si většinu české krajiny nedovedeme ani představit. Pozitivní vliv člověka na utváření kulturní krajiny (od podoby sídelní struktury až po výrazné krajinné dominanty vytvořené člověkem) je tedy přítomen i v legální definici. Zdůrazněme, že z takto široce nastavené definice krajiny nejsou vyňata ani urbanizovaná území,¹⁰ i když právní režim ochrany volné krajiny a krajiny urbanizované je v leckterých aspektech jiný (srov. ochranu krajinného rázu podle ustanovení § 12 ZOPK).

I když je definice krajiny obsažena v ZOPK starší než definice krajiny v Evropské úmluvě o krajině, je možno říci, že obě pocházejí ze stejného myšlenkového podhoubí. Proto nepřekvapí, že obě definice vymezují krajinu podobně, ačkoliv každá klade důraz na jiné prvky tvořící definici. U definice v Evropské úmluvě o krajině je zdůrazněno vnímání krajiny jejími obyvateli, u definice podle ZOPK je podtržen význam krajiny jako funkčního souboru ekosystémů. Obě však docházejí ke shodě ve faktu, že dnešní výsledná podoba krajiny byla vymodelována přírodními vlivy (tj. geologickými a biologickými procesy) a ve velké většině evropských a českých krajin i

⁷ Srov. čl. 3 písm. k) Protokolu o ochraně a udržitelném využití biologické a krajinné rozmanitosti Rámcové úmluvy o ochraně a udržitelném rozvoji Karpat.

⁸ Viz ustanovení § 3 odst. 1 písm. m) ZOPK.

⁹ MIKO, Ladislav – BOROVIČKOVÁ, Hana et al. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář*. 2. vydání, Praha: C. H. Beck, 2007, s. 87.

¹⁰ PRCHALOVÁ, Jana. *Zákon o ochraně přírody a krajiny a Natura 2000: úplné znění zákona s komentářem, judikaturou a prováděcími předpisy*. 2. vydání, Praha: Linde, 2010, s. 30.

civilizačními vlivy. Právní definice krajiny v ostatních evropských zemích jsou někdy velmi odlišné (kladou důraz na různé prvky výše popsaných definic), ale vždy se v nich prolíná vliv přírody a člověka na vytvoření výsledné podoby krajiny.¹¹

Dalším základním pojmem, jehož definici nelze opomenout, je samotná ochrana krajiny. Její právní definici opět obsahuje Evropská úmluva o krajině: „*Ochrana krajiny znamená činnosti směřující k zachování a udržení význačných nebo charakteristických rysů krajiny, odůvodněné její dědičnou hodnotou, vyplývající z její přírodní konfigurace a/nebo z lidské činnosti.*“¹² Ochranou krajiny tedy Evropská úmluva o krajině rozumí především zachování a udržení jednotlivých charakteristických rysů, na kterých je krajina – či lépe řečeno její vzhled – založena a které mohou vyplývat z přírodních vlivů i z lidské činnosti. V této definici je implicitně přítomen fakt, na který jsme upozornili již v právní definici krajiny podle Evropské úmluvy o krajině: podstatná je ochrana všech komponent krajiny, které zakládají její smyslové vnímání obyvateli. Samotnou ochranou úmluva rozumí všechny činnosti, které pomáhají naplnit stanovený cíl.

Naproti tomu ekosystémový přístup, který vyplývá z definice krajiny v českém ZOPK, přináší i další konotace. Tou nejdůležitější je spojení ochrany přírody a krajiny do jediného definičního pojmu. Legální definice pojmu ochrana přírody a krajiny je přítomna v ustanovení § 2 odst. 1 ZOPK a rozumí se jí: „*dále vymezená péče státu a fyzických a právnických osob o volně žijící živočichy, planě rostoucí rostliny a jejich společenstva, o nerosty, horniny, paleontologické nálezy a geologické celky, péče o ekologické systémy a krajinné celky, jakož i péče o vzhled a přístupnost krajiny.*“ Ochrana přírody a krajiny je zde chápána jako široká plejáda činností, z nichž bychom mohli podle citovaného ustanovení ochranu krajiny vymezit jako péči o krajinné celky a o vzhled a přístupnost krajiny, ale zároveň i péči o bohatství ekosystémů a geologických celků v krajině přítomných a rostlinných a živočišných druhů v krajině žijících. Opět doklad o vzájemné – přitom však smysluplné – provázanosti ochrany přírody a krajiny. Chránit přírodu a krajinu není jen povinností státu, ale je zakotvena jako zákonná povinnost pro všechny fyzické a právnické osoby v rozsahu stanoveném v dalších

¹¹ NAVRÁTILOVÁ-VYSTAVĚLOVÁ, Eva. *Chápání a ochrana krajinného rázu ve vybraných evropských zemích*. Brno, 2009. Diplomová práce. Masarykova univerzita, Fakulta sociálních studií, Katedra environmentálních studií, s. 20-21.

¹² Viz čl. 1 písm. d) Evropské úmluvy o krajině.

ustanoveních ZOPK. V tomto bodě konkretizuje zmíněné ustanovení povinnosti k ochraně životního prostředí zakotvené v ústavním pořádku, jak o tom bude ještě pojednáno dále.

Zmíněný zákon však obsahuje i demonstrativní výčet nástrojů, které mají subjekty ochrany životního prostředí – ať už orgány veřejné moci, nebo fyzické a právnické osoby - při ochraně přírody a krajiny k dispozici.¹³ Na úseku ochrany krajiny – kterou ne vždy můžeme přesně oddělit od ochrany přírody – je to zejména ochrana a vytváření územního systému ekologické stability krajiny, ochrana významných geomorfologických a geologických jevů a zvláštní ochrana vybraných nerostů, ochrana dřevin rostoucích mimo les, vytváření sítě zvláště chráněných území a péče o ně, spoluúčast v procesu územního plánování a stavebního řízení, účast na ochraně půdního fondu (zejména při pozemkových úpravách), ovlivňování vodního hospodaření v krajině při zachování přirozeného charakteru a přírodě blízkého vzhledu vodních toků a ploch a mokřadů, obnova a vytváření nových přírodně hodnotných ekosystémů (např. při rekultivacích a jiných velkých změnách ve struktuře a využívání krajiny) či ochrana krajiny pro ekologicky vhodné formy hospodářského využívání, turistiky a rekreace. I při demonstrativním výčtu je zřejmé, že se jedná o široký soubor nástrojů obecné i zvláštní ochrany krajiny, který je nadále konkretizován jednak v jednotlivých ustanoveních zmíněného zákona, jednak v dalších složkových zákonech ochrany životního prostředí (např. vodní zákon, zákon o ochraně zemědělského půdního fondu). Ale ustanovení § 2 odst. 2 ZOPK obsahuje rovněž odkaz na územní plánování, pozemkové úpravy a zvláštní ochranu vybraných nerostů, kteréžto oblasti jsou upraveny zvláštními právními předpisy (stavebním zákonem, zákonem o pozemkových úpravách, horním právem). Znovu zopakujme, že výše zmíněný výčet je pouze demonstrativní, tudíž v našem právním řádu jsou přítomny i další právní nástroje, které výrazně pomáhají v ochraně krajiny, byť hlavní cíl zákonů, ve kterých jsou zakotveny, je evidentně jiný (např. zákon o státní památkové péči).

¹³ Viz ustanovení § 2 odst. 2 ZOPK.

I. 2. Typologie krajiny a příčiny jejího ohrožení

Evropská úmluva o krajině ukládá svým signatářům povinnost krajinu na svém území nejen definovat, ale také provést její přesnou klasifikaci.¹⁴ Jaká je tedy struktura české krajiny? Východiskem (opět ne jediným) pro typologické třídění krajin je převažující způsob využití ploch v osách krajiny přírodní, krajiny přírodě blízké, krajiny člověkem podmíněné a krajiny člověkem přeměněné. Tomu odpovídá dlouhodobě i typ aktuálního pokryvu zemského povrchu: les, bezlesí (zemědělské kultury), mozaika lesa a bezlesí, mozaika vodních ploch, zastavěná území, mozaika porostů nad horní hranici lesa. Tato charakteristika také přeneseně vyjadřuje, nakolik byla přirozená stanoviště člověkem pozměněna. Nejméně pozměněnými jsou krajiny horských holin a lesní krajiny, naopak nejvíce přeměněné jsou zemědělské a urbanizované krajiny. Na tomto základě lze v České republice vymezit šest typů krajiny podle způsobu využití území (pouze na 0,49 % rozlohy ČR nelze toto využití určit – jedná se o krajiny bez vymezeného pokryvu):

1. Zemědělské krajiny (zaujímají 21,32 % rozlohy ČR) jsou člověkem silně pozměněný typ krajiny, ale její využití je stále odvislé od přírodních procesů. Původní vegetační pokryv (nejčastěji les) byl na naprosté většině ploch zemědělských krajin nahrazen kulturními biotopy (pole, louky, pastviny, ovocné sady, vinice, chmelnice, vesnická sídla). Zemědělské krajiny jsou z drtivé většiny tvořeny zemědělskými biotopy, avšak jejich nedílnou součástí jsou vesnická sídla a plochy porostlé dřevinnou vegetací, tj. háje, skupinky dřevin a solitéry, především však liniové porosty, které jsou pro všechny typy zemědělských krajin typické (větrolamy, břehové porosty, porostlé meze, aleje u cest atd.). Všechny tyto doplňkové plochy se však musí vyskytovat ojediněle, nesmí narušovat bezlesý, otevřený charakter krajiny. Zemědělské krajiny jsou typické pro nejurodnější oblasti našeho státu (Polabí, Haná), kde začaly vznikat již v eneolitu.

2. Lesozemědělské krajiny (zaujímají 52,33 % rozlohy ČR) představují přechodový krajinný typ, charakteristický střídáním lesních a nelesních stanovišť, a jakousi zbytkovou kategorií, neboť do nich řadíme krajiny, které nesplňují kritéria ostatních vyhraněnějších krajin. Lesozemědělské krajiny patří mezi bohaté z hlediska druhové rozmanitosti. Jsou tvořeny střídáním lesních a zemědělských ploch v různém poměru,

¹⁴ Viz čl. 6 Evropské úmluvy o krajině.

zahrnují i menší vodní plochy, vesnická sídla a ostatní plochy. Zemědělské biotopy jsou proměnlivé, především v závislosti na úrodnosti půdy a na nadmořské výšce (často se např. vyskytují extenzivní vysokokmenné ovocné sady). Lesozemědělské krajiny vznikly především ve středověku (typicky např. Benešovsko), některé až v novověku.

3. Lesní krajiny (zaujímají 20,39 % rozlohy ČR) jsou charakterizovány převahou lesních porostů, které zaujímají nejméně 70 % jejich plochy. Jejich druhové složení je pro účely typologie nerozhodné. Lesy se zachovaly převážně na půdách nevhodných pro zemědělství, proto se jejich výskyt v nižších nadmořských výškách omezuje na extrémní stanoviště (např. jádrová zóna CHKO Křivoklátsko, Brdy), a naopak ve vyšším a členitějším území našeho státu lesy převažují (pohraniční horské masivy).

4. Rybníční krajiny (zaujímají 2,22 % rozlohy ČR) jsou charakteristické vysokým zastoupením vodních ploch. Lze rozlišit dvě základní varianty rybníčních krajín – „velký rybník“ a „rybníční soustava“ – podle toho, zda dominuje jedna velká vodní plocha nebo je krajina tvořena množstvím převážně menších vodních ploch - rybníků. Rybníční krajiny zahrnují kromě vodních ploch i pestrou mozaiku typů pokryvu: lesní porosty, kombinace lesních a zemědělsky využívaných ploch, vesnická sídla, mokřadní společenstva a další. Tradiční součástí rybníčních krajín jsou úzké břehové porosty a aleje kolem rybníků, které krajinu pohledově člení. Nejznámějšími rybníčními krajinami našeho státu jsou Třeboňsko a Českobudějovicko.

5. Krajiny horských holí (zaujímají pouze 0,09 % rozlohy ČR) zahrnují nejvyšší polohy našeho státu, kde přirozený pokryv nad horní hranici lesa tvoří porosty kosodřeviny a keříčků s ostrůvky zakrslých smrčín a přirozené vysokohorské bezlesí. Dolní hranice tohoto krajinného typu je tvořena přítomností souvislejších stromových porostů. Jedná se o člověkem nejméně pozměněný krajinný typ.

6. Urbanizované krajiny (zaujímají 3,16 % rozlohy ČR) jsou naopak krajinným typem, který je nejvíce ovlivněn člověkem. Jedná se především o plochy pro městský typ bydlení, průmyslovou výrobu, rekreaci a technickou infrastrukturu. Může jít o krajiny městské, těžební, průmyslové či suburbanizované. Jsou výsledkem urbanizačních procesů, které zrušily tradiční funkční jednotku naší krajiny – pluzinu s vesnicí a

přírodní prostředí přetvořily pouze v hmotný substrát pro člověkem vytvořené, umělé prostředí.¹⁵

Typologie krajiny založená na převažujícím způsobu využití krajiny je důležitá i z toho důvodu, že na jejím podkladě můžeme sledovat důležité změny v krajině – přesuny ve využití území, jež nám indikují další hluboké změny a problémy v krajině (např. fragmentaci krajiny či vylidňování regionů).

Legální definice krajiny a ochrany krajiny byly konstruovány i s ohledem na příčiny ohrožení krajiny, jak vyplývá z ekosystémového přístupu k definování krajiny a její ochraně v ZOPK. Kolektivní publikace *Příroda a krajina České republiky* monitorující stav k roku 2009, kterou vydala Agentura ochrany přírody a krajiny v Praze, analyzuje srozumitelnou formou nejdůležitější příčiny ohrožení krajiny v České republice.¹⁶ Vychází z konkrétní historické situace, ve které se česká krajina ocitla po společenských změnách v roce 1989. Tyto společenské změny některé dřívější negativní trendy v přístupu ke krajině odstranily, ale jiné naopak akcelerovaly. Především se prohloubily rozdíly mezi jednotlivými regiony našeho státu na základě přírodních a socioekonomických podmínek. Jsou zde oblasti hospodářsky prosperující na straně jedné, a naopak periferní oblasti charakterizované nedostatkem pracovních míst na straně druhé, což má za následek jejich vylidňování (především se jedná o pohraniční horské regiony).

Konkrétní vzhled krajiny a jeho proměna je výsledkem několika dominantních (a často i protichůdných) trendů, z nichž v posledních dvou desetiletí převládají a patrně budou převládat i v budoucnosti tyto:¹⁷

1. Změna způsobu a intenzity využívání půdy se projevila rozdílně v oblastech hospodářsky rozvinutých a v oblastech periferních. V úrodných a zemědělsky exponovaných regionech dochází k omezenému nárůstu rozlohy orné půdy, což odpovídá intenzifikaci zemědělství na úkor jiných složek krajiny, neboť tržní hospodářství zvýšilo své nároky na produktivitu zemědělské výroby. V oblastech

¹⁵ NĚMEC, Jan – POJER, František (eds.). *Krajina v České republice*. 1. vydání, Praha: Ministerstvo životního prostředí, Consult, 2007, s. 61-67.

¹⁶ Dne 16. listopadu 2009 vzala tuto zprávu na vědomí vláda České republiky svým usnesením.

¹⁷ Následně zmíněné závažné problémy české krajiny byly identifikovány již dříve, bez ohledu na rozdílné společenské zřízení, které v této zemi panovalo – nejsou tedy zdaleka ničím novým. Srov. např. souborné vědecké dílo českých a slovenských odborníků: JÚVA, Karel – KLEČKA, Antonín – ZACHAR, Dušan et al. *Ochrana krajiny ČSSR z hlediska zemědělství a lesnictví*. 1. vydání, Praha: Academia – Bratislava: Veda, 1981. – nebo popularizační výklad: MARTIŠ, Miroslav. *Člověk versus krajina*. 1. vydání, Praha: Horizont, 1988.

sídelních dochází k poměrně drastickému snižování rozlohy orné půdy kvůli výstavbě (bytové, průmyslových areálů či dopravní infrastruktury). Ve vyliďňujících se podhorských a horských oblastech dochází k přeměně orné půdy na trvalé travní porosty nebo k jejímu zarůstání v rámci sekundární sukcese. Tlak na celkový objem zemědělské produkce se v posledních dvaceti letech výrazně snížil, zemědělství se v některých aspektech dostává do role pečovatele o krajinu, což je jednoznačně pozitivním jevem.

2. Plošná degradace (tj. plošné zhoršování půd, které vede ke ztrátě zásob organického uhlíku v půdě, zhoršování půdní struktury a vyplavování živin) a eroze půdy (tj. odnos půdního pokryvu větrem či vodou) ovlivňující živinové cykly a na ně navazující eutrofizace vod (tj. nadměrné obohacování vodního prostředí živinami) jsou procesy akcelerované intenzivně pojímanou zemědělskou výrobou, jejichž dopad do jednotlivých složek životního prostředí je nemalý. V dalším výkladu si těchto procesů nevěšíme, neboť výrazně překračují rámec vymezeného tématu diplomové práce, nicméně zmiňujeme je na tomto místě pro komplexnost pohledu na problémy krajiny.

3. Urbanizační a suburbanizační procesy, při kterých dochází ke vzniku obytné a komerční zástavby nejen v již urbanizovaných plochách, ale i v extravilánu obcí. Jsou zastavovány proluky mezi současnými sídly, stavby nových obytných celků, průmyslových objektů, skladovacích prostor i těžba surovin pohlcují volnou krajinu. Tento proces je v současnosti charakteristický pro rozvoj Prahy, Brna, ale i dalších velkých aglomerací. Závažným průvodním jevem je vyjímání velkého počtu ploch ze zemědělského půdního fondu a rozšiřování zastavěných a ostatních ploch v těchto územích. Následkem je zánik všech produkčních i mimoprodukčních funkcí půdy, jež přináší další důsledky (např. zvýšené riziko povodní). Znepokojující je především rychlost těchto procesů: průměrný roční úbytek zemědělské půdy v letech 2000–2008 činil 3902 ha, což představuje asi 10,7 ha denně, a v letech 2007 a 2008 přesáhl roční úbytek zemědělského půdního fondu 5000 ha.

4. Fenomén fragmentace krajiny znovu dokumentuje propojenost ochrany krajiny s ochranou přírody. Dochází k rozdrobování původních velkých krajinných celků na menší a k jejich oddělování bariérami, které jsou pro charakteristické druhy obtížně prostupné. Krajina ztrácí propojenost a propustnost, druhové a prostorové bohatství krajiny klesá, ztrácí se její specifický charakter a identita. Hlavními příčinami

fragmentace krajiny jsou výstavba liniových dopravních staveb (dálnic, vysokorychlostních silnic, vysokorychlostních železničních koridorů), obytná i komerční zástavba v extravilánech obcí a intenzivní zemědělská velkovýroba (hospodaření na rozsáhlých plochách orné půdy či na rozlehlých oplocených sadech a vinicích). Pro zdůraznění naléhavosti problému uveďme, že během let 1980-2005 klesl podíl nefragmentované krajiny v ČR z 81% na 64% rozlohy státu.¹⁸

Výše uvedené procesy mají vliv na zastoupení a kvalitu přírodních složek krajiny. V úrodných oblastech, nížinách a urbanizovaných územích je podíl přírodních biotopů velmi nízký, postupně se zde ztrácejí přírodní i krajinné hodnoty charakteristické pro příznivé životní prostředí. Naopak podíl přírodních i krajinných hodnot je největší v okrajových územích našeho státu, ve vrchovinných a horských polohách, popř. v jinak špatně dopravně dostupných a vyliďňujících se oblastech. Zdá se, že osud obou těchto pomyslných krajinných pólů (z hlediska využití a struktury ploch) je do budoucna zpečetěn a bude docházet spíše ke vzdalování jejich přírodních a krajinných charakteristik. Mezi nimi však leží oblasti přírodně a společensky „průměrné“, které zaznamenávají zatím nejmenší změny charakteristik krajiny. Lze očekávat, že nejdůležitější bitva o zachování charakteristické podoby české krajiny se povede právě zde.¹⁹

Všech výše uvedených problémů a neradostných výhledů si byli vědomi odborníci připravující na Ministerstvu životního prostředí *Aktualizaci Státního programu ochrany přírody a krajiny České republiky*.²⁰ V dokumentu byly stanoveny čtyři nejdůležitější cíle, na které je nutné se soustředit při řešení problémů ochrany krajiny:

1. Udržet a zvyšovat ekologickou stabilitu krajiny (krajina by měla být mozaikou vzájemně propojených biologicky funkčních prvků a částí schopných odolávat vnějším negativním vlivům).
2. Udržet a zvyšovat přírodní a estetické hodnoty krajiny.

¹⁸ Statistika je založena na základě metody tzv. oblastí nefragmentovaných dopravou - UAT; z anglického *Unfragmented Areas by Traffic*.

¹⁹ MIKO, Ladislav – HOŠEK, Michael (eds.). *Příroda a krajina České republiky: zpráva o stavu 2009*, 1. vydání, Praha: Agentura ochrany přírody a krajiny ČR, 2009, s. 2-24.

²⁰ Původní Státní program ochrany přírody a krajiny schválila vláda České republiky dne 17. června 1998. Aktualizace Státního programu ochrany přírody a krajiny České republiky byla schválena vládou České republiky dne 30. listopadu 2009. Do 31. prosince 2015 má ministr životního prostředí předložit vládě zprávu o průběžném plnění aktualizovaného programu a do 31. prosince 2021 zprávu s vyhodnocením plnění aktualizovaného programu a zároveň návrh na další aktualizaci.

3. Zajistit udržitelné využívání krajiny (především jde o omezení zástavby krajiny, zachování její prostupnosti a omezení její další fragmentace při současném přednostním využití ploch v sídelních útvarech).
4. Zajistit odpovídající péči o optimalizovanou strukturu zvláště chráněných území a vymezený územní systém ekologické stability pojímat jako nezastupitelný základ přírodní infrastruktury krajiny (který bude zcela klíčový pro zachování biologické rozmanitosti a fungování přírodních procesů nezbytných pro zachování lidského rodu).²¹

V následujícím výkladu budeme mít tyto cíle na paměti a zároveň si budeme všimnat nakolik je stávající právní úprava ochrany krajiny schopna napomáhat vítanému splnění těchto cílů. Připomeňme však, že svět je zmítán globálními problémy, z nichž některé jsou i problémy světové krajiny a její ochrany. Jde o desertifikaci, kdy se úrodná půda mění na neúrodné pouště. Je to nebezpečí, které ohrožuje téměř všechny suché oblasti, které zaujímají více než 40 % celkové rozlohy půdy ve světovém měřítku. V konečné podobě se desertifikace projeví tak, že dochází k nekontrolovanému pohybu písečných dun, které postupně zasypávají úrodnou půdu. Desertifikace je způsobena kombinací přirozených faktorů (periodickými suchy, nízkým ročním úhrnem srážek) a nadměrného využívání zemědělských ploch v aridních oblastech (především nadměrná pastva). Ekonomické a sociální důsledky konečného stadia desertifikace jsou fatální: v krajině stížená takovýmto „osudem“ není schopen člověk žít, tudíž z ní utíká. Známé jsou problémy desertifikace v subsaharské Africe (oblast Sahelu), které vyústily v 80. letech 20. století do periodických hladomorů.²²

Dalším globálním problémem, který nabývá v současné době na intenzitě, je snižující se rozloha lesů (deforestace). Proces je alarmující z toho důvodu, že nejvíce ubývá původních tropických deštných lesů, které představují tzv. zelené plíce planety. Roční úbytek tohoto druhu lesů představuje 10-15 milionů ha. Ale jakýkoliv druh lesa zmizel z povrchu zemského již v 25 státech světa a v 29 státech se lesy ztratily z 90 %. Blahodárné funkce lesa od zadržování vody, přes ochranu před erozí, po poskytování lesních plodů a cenných látek pro výrobu biochemikálií jsou však upozadřovány před potřebou, kterou lidská civilizace uspokojuje v lesích od svého počátku. Těžba dřeva,

²¹ *Aktualizace Státního programu ochrany přírody a krajiny*. 1. vydání, Praha: Ministerstvo životního prostředí, 2009, s. 16.

²² MOLDAN, Bedřich. *Podmaněná planeta*. 1. vydání, Praha: Karolinum, 2009, s. 153-154.

kterého se ročně vytěží 3,3 miliardy m³, neustále roste a ani v budoucnu tomu nebude jinak. V zemích třetího světa je navíc potřeba dřeva násobena hladem po půdě, který se daří tišit pouze na úkor lesa (a znovu především tropických deštných lesů). Odlesňování v tropických oblastech zdatně přispívá k emisím skleníkových plynů do ovzduší.²³ K oběma výše uvedeným globálním problémům je třeba dodat, že je vysoce pravděpodobné zhoršení většiny negativních trendů podmiňujících desertifikaci a deforestaci v důsledku tzv. globálního oteplování, což znovu ukazuje na propojenost problémů, kterými je krajina v celosvětovém měřítku sužována.

Ke zmíněným globálním problémům je nutné zaujmout rezolutní postoj. Týkají se i občanů České republiky, byť se bitevní pole s těmito problémy nalézá především v zemích třetího světa. Česká republika si je vědoma svého dílu zodpovědnosti při řešení problémů desertifikace a úbytku tropických deštných lesů, a proto přistoupila k mezinárodním úmluvám, které mezinárodní společenství prosazuje ve snaze uvedené problémy alespoň omezit. Tyto úmluvy budou zmíněny v dalším výkladu. Přehled problémů, se kterými se česká a světová krajina potýká, je jen ilustrativní, v žádném případě se nejedná o konečný výčet. Proto v následující analýze právní úpravy ochrany krajiny zmíníme řadu dalších, neboť právní úpravu do značné míry determinují.

²³ Tamtéž, s. 250-255.

II. Ochrana krajiny v mezinárodním právu

II. 1. Mnohostranné celosvětové úmluvy

Historicky nejstarší mezinárodní mnohostranná úmluva celosvětového charakteru v oblasti ochrany přírody a krajiny byla podepsána 2. února 1971 v iránském Ramsaru. Ramsarská úmluva či **Úmluva o mokřadech majících mezinárodní význam zvláště jako biotopy vodního ptactva** (*Convention on Wetlands of International Especially as Waterfowl Habitat*) vstoupila v platnost 21. prosince 1975²⁴ a k 31. prosinci 2013 měla celkem 168 smluvních stran. Původní znění úmluvy bylo modifikováno Protokolem z Paříže (*Paris Protocol*, 1982) a Dodatky z Regíny v Kanadě (*Regina Amendments*, 1987), které řešily především procedurální otázky (např. přijímání změn a dodatků k úmluvě a četnost zasedání konference smluvních stran). Sekretariát úmluvy se nalézá ve švýcarském městě Gland, orgány úmluvy jsou konference smluvních stran, výkonný výbor a stálé byro.²⁵

Impulsem pro přejetí úmluvy byly stále naléhavější obavy mezinárodní odborné veřejnosti, která od počátků 60. let upozorňovala na nedoceněný význam mokřadů na straně jedné a na úbytek a ničení mokřadů v celosvětovém měřítku na straně druhé. A právě docenění mokřadů v mezinárodním společenství a jejich ekologické funkce jako regulátorů vodních režimů a jako biotopů, na které je vázaná specifická flóra a fauna, patří k základním úspěchům Ramsarské úmluvy. Ba dokonce úmluva přiznává mokřadům funkci hospodářskou, kulturní, vědeckou i rekreační.²⁶ Hlavním předmětem úmluvy jsou mokřady a vodní ptactvo, tj. ptactvo ekologicky vázané na mokřady.

Mokřadem se podle čl. 1 Ramsarské úmluvy rozumí: „*území s močály, slatinami, rašeliništi a vodami přirozenými nebo umělými, trvalými nebo dočasnými, stojatými i tekoucími, sladkými, brakickými nebo slanými, včetně území s mořskou vodou, jejíž hloubka při odlivu nepřesahuje 6 metrů.*“ Mokřady podle úmluvy tvoří přechodovou zónu mezi trvale vodním a trvale suchozemským prostředím a při takto

²⁴ Prvními sedmi státy, které úmluvu ratifikovaly, byly Austrálie, Finsko, Norsko, Švédsko, Jihoafrická republika, Írán a Řecko.

²⁵ Viz oficiální stránky úmluvy [cit. 2013-12-31]: <www.ramsar.org>.

²⁶ Viz preambule Ramsarské úmluvy.

široce vymezené definici jde o velmi širokou škálu biotopů a ekosystémů, v jejichž rámci je rozlišováno pět základních přirozených typů systémů (mořský systém, ústí řek, jezerní, říční a bahenní systém) a pak zvláštní skupina člověkem vytvořených mokřadů (rybníky, kanály, nádrže atd.).²⁷ Každá smluvní strana je povinna zařadit nejméně jeden mokřad do Seznamu mokřadů mezinárodního významu (*List of Wetlands of International Importance*). Jednotlivé státy by měly výběr mezinárodně významných mokřadů podřídit objektivním kritériím ekologickým, botanickým, zoologickým, limnologickým a hydrologickým (čl. 2).

I při tomto ekosystémovém vymezení vyplývajícím z kritérií výběru nelze opominout, že Ramsarská úmluva je také důležitým mezinárodně právním prostředkem pro ochranu specifického typu krajiny. Mokřady mezinárodního významu (*Ramsar sites*) zahrnují lokality, které jsou v některých případech natolik rozsáhlé, že se jedná o specifické mokřadní krajiny na území dotyčných států. Rozloha těch největších je vskutku obrovská (v seznamu jsou např. zapsány: Záliv královny Maud v Kanadě s výměrou 6 278 200 ha, delta řeky Okavango v Botswaně s výměrou 5 537 400 ha či mokřady Abanico řeky Pastaza v Peru s výměrou 3 827 329 ha, ale i třeba delta Dunaje v Rumunsku s výměrou „pouhých“ 647 000 ha)²⁸ a v rámci států se jedná o jedinečné krajinné fenomény, na kterých jsou závislí nejen vodní ptáci, jejichž ochraně se úmluva dále věnuje, ale i etnograficky specifické lidské komunity (např. rybářů), na což odkazuje právě preambule Ramsarské úmluvy, když mluví o hospodářském a kulturním potenciálu mokřadů. Jedním z kritérií pro výběr mokřadů mezinárodního významu je i to, zda se jedná o přírodní či přírodě blízký mokřad reprezentativního, vzácného či unikátního typu pro daný biografický region.²⁹

Smluvní strany se přistoupením k úmluvě zavazují, že budou plánovat a uskutečňovat své záměry tak, aby podporovaly zachování mokřadů zařazených do Seznamu mokřadů mezinárodního významu, avšak i mokřadů ostatních. Pod pojmem záměry si lze představit jakoukoliv lidskou činnost, která by mohla mokřady negativně ovlivnit. V tomto směru je zakotvena i informační povinnost smluvních stran vůči

²⁷ DAMOHORSKÝ, Milan et al. *Mezinárodní právo životního prostředí: II. část*. 1. vydání, Praha: Eva Rozkotová – IFEC, 2008, s. 128-129.

²⁸ Aktuální Seznam mokřadů mezinárodního významu k dispozici na oficiálních stránkách úmluvy [cit. 2013-12-31]: <<http://www.ramsar.org/pdf/sitelist.pdf>>. K 31. prosinci 2013 bylo na seznamu zapsáno celkem 2 161 mokřadů o celkové rozloze 205 682 155 ha.

²⁹ CHYTIL, Josef. Mokřady mezinárodního významu. *Ochrana přírody*, 2004, roč. LIX, č. 10, s. 292.

orgánům úmluvy, byť jen při předpokládaných změnách ekologických poměrů v důsledku technického rozvoje, znečištění či jiného lidského zásahu (čl. 3). Každá smluvní strana bude podporovat zachování mokřadů (a vodního ptactva) vyhlášením zvláštních chráněných území a náležitě se postará o jejich ochranu. Zde úmluva rozšiřuje znovu svůj zájem i na mokřadní území, která nejsou zapsána do Seznamu mokřadů mezinárodního významu, neboť účinné ochrany by se mělo dostat i dalším mokřadům. Pro zvyšování stavu poznání mokřadů se zavazují smluvní státy podporovat výzkum mokřadů a vzájemnou informovanost, stejně jako výchovu kvalifikovaných pracovníků, kteří budou mokřady spravovat (čl. 4).

V rámci Ramsarské úmluvy je veden Seznam ohrožených mokřadů (tzv. *Montreux Record*),³⁰ což je seznam mokřadů mezinárodního významu, u nichž může dojít (popř. dochází, nebo již došlo) k závažným negativním změnám jejich ekologického charakteru, nebo dokonce k úplnému zničení. Seznam byl přijat na 4. zasedání konference smluvních stran Ramsarské úmluvy ve švýcarském Montreux v roce 1990, konkrétní prováděcí směrnice jsou platné od roku 1996.³¹ Jak již bylo řečeno, všechna uvedená ohrožení mokřadů mají podle čl. 3 úmluvy smluvní strany za povinnost hlásit orgánům úmluvy, které se ve spolupráci s vládami dotyčných států snaží najít co nejvhodnější řešení nepříznivé situace. Pokud se to nepodaří a dojde podle čl. 4 úmluvy ke změně hranic, popř. i zrušení mezinárodně významného mokřadu, měl by dotyčný stát tuto ztrátu podle možností nahradit vyhlášením mezinárodně významného mokřadu jiného ve stejné kvalitě a rozloze a měl by vytvořit i náhradní chráněné území pro vodní ptactvo. Jsou však i takové případy, kdy původní mokřad již neexistuje, nebo z něj existuje pouze nepatrný zlomek, nicméně lokalita je stále vedena v Seznamu mokřadů mezinárodního významu.³²

Československo přistoupilo k Ramsarské úmluvě 2. července 1990, úmluva byla vyhlášena pod č. 396/1990 Sb. a Česká republika sukcedovala jako nástupnický stát do závazků plynoucích z úmluvy od 1. ledna 1993. Na Seznamu mokřadů

³⁰ Seznam ohrožených mokřadů k dispozici na oficiálních stránkách úmluvy [cit. 2013-12-31]: <http://www.ramsar.org/cda/en/ramsar-documents-montreux-montreux-record/main/ramsar/1-31-118%5E20972_4000_0__>.

K 31. prosinci 2013 bylo na seznamu zapsáno celkem 48 mokřadů.

³¹ STEJSKAL, Vojtěch. *Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost*. 1. vydání, Praha: Linde, 2006, s. 126.

³² CHYTIL, Josef. Mokřady mezinárodního významu. *Ochrana přírody*, 2004, roč. LIX, č. 10, s. 292.

mezinárodního významu měla ČR k 31. prosinci 2013 14 zástupců³³ a čtyři zástupce má bohužel i na Seznamu ohrožených mokřadů.³⁴ Úmluva je tedy významným mezinárodněprávním nástrojem pro ochranu krajiny i v České republice a ochrana mokřadní krajiny je u nás realizována především soustavou chráněných území (ty nejvýznamnější mokřady – např. CHKO Třeboňsko či národní přírodní rezervace Novozámecký rybník) a významnými krajinnými prvky (ostatní mokřady) podle ZOPK.

Druhou nejstarší mezinárodní mnohostrannou úmluvou celosvětového charakteru v oblasti ochrany přírody a krajiny je **Úmluva o ochraně světového kulturního a přírodního dědictví** (*Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage*), která byla podepsána pod záštitou UNESCO 16. listopadu 1972 v Paříži (generální ředitel UNESCO je deponitářem úmluvy) a vstoupila v platnost 17. prosince 1975. K 31. prosinci 2013 měla Pařížská úmluva, jak je rovněž nazývána, 190 smluvních stran.³⁵ Impulsem pro přijetí úmluvy se stala stavba Asuánské přehrady v Egyptě na přelomu 60. a 70. let 20. století, která měla zatopit mimo jiné i skvostné starověké chrámy v Abú Simbelu a Philae. Úsilím mezinárodního společenství se podařilo obě památky zachránit a kampaň na jejich záchranu vyústila ve svolání generální konference UNESCO do Paříže a vytvoření mezinárodněprávně závazné úmluvy na ochranu světově jedinečných kulturních a přírodních památek.³⁶

Úmluva vychází z předpokladu, že kulturnímu a přírodnímu dědictví hrozí ve stále větší míře zkáza v důsledku tradičních příčin rozkladu a změny sociálních a ekonomických podmínek. Ubývání či zničení jakékoliv položky kulturního či přírodního dědictví představuje nenahraditelné ochuzení dědictví všech národů světa. Některé části kulturního či přírodního dědictví mají pro lidstvo natolik zásadní význam, že je třeba je zachovat jako součást světového dědictví lidstva (*world heritage*).³⁷

Podle čl. 11 úmluvy každá smluvní strana úmluvy má ve své působnosti navrhnout lokalitu kulturního či přírodního dědictví, která má výjimečnou světovou hodnotu, do Seznamu světového dědictví, který založil a v současné době vede a

³³ Jde o Šumavská rašeliniště, Třeboňské rybníky, Novozámecký a Břežský rybník, Lednické rybníky, Litovelské Pomoraví, Poodří, Krkonošská rašeliniště, Třeboňská rašeliniště, Mokřady dolního Podyjí, Mokřady Liběchovky a Pšovky, Podzemní Punkva, Krušnohorská rašeliniště, Pramenné vývěry a rašeliniště Slavkovského lesa a Horní Jizera.

³⁴ Jde o Třeboňské rybníky, Litovelské Pomoraví, Mokřady dolního Podyjí a Poodří.

³⁵ Viz oficiální stránky UNESCO a úmluvy [cit. 2013-12-31]: <<http://whc.unesco.org/en/list/>>.

³⁶ STEJSKAL, Vojtěch. *Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost*. 1. vydání, Praha: Linde, 2006, s. 128.

³⁷ Viz preambule Úmluvy o ochraně světového kulturního a přírodního dědictví.

aktualizuje Výbor pro světové dědictví. Předmětem ochrany v rámci uvedeného seznamu je kulturní a přírodní dědictví, které úmluva přesněji specifikuje. Úmluva podle čl. 1 řadí do kulturního dědictví:

- památníky (architektonická díla, díla monumentálního sochařství a malířství, archeologická naleziště),
- skupiny budov (oddělených či spojených, pozoruhodných z důvodu jejich architektury, stejnorodosti či umístění v krajině),
- lokality (výtvořiny člověka či kombinovaná díla přírody a člověka a oblasti archeologických nálezů).

Naopak do přírodního dědictví řadí úmluva podle čl. 2:

- přírodní jevy tvořené fyzickými a biologickými útvary nebo skupinami takovýchto útvarů,
- geologické a fyziografické útvary a přesně vymezené oblasti, které tvoří místo přirozeného výskytu ohrožených druhů zvířat a rostlin,
- přírodní lokality, či přesně vymezené přírodní oblasti.

Všechny výše uvedené kategorie však musí splňovat i kritérium výjimečné světové hodnoty z kulturního či přírodního hlediska (tj. z hlediska dějin, umění, vědy, estetiky, ochrany přírody atd.). Nověji byla v rámci úmluvy vymezena kategorie tzv. smíšeného dědictví, která zahrnuje lokality, které jsou celosvětově významné jak z hlediska kulturního, tak z hlediska přírodního.³⁸ K 31. prosinci 2013 bylo v Seznamu světového dědictví zapsáno celkem 981 lokalit (759 lokalit kulturního dědictví, 193 lokalit přírodního dědictví a 23 lokalit tzv. smíšeného dědictví) ve 160 státech.³⁹

Vymezení kulturního a přírodního světového dědictví výslovně zmiňuje krajinu (či lépe řečeno umístění v krajině) pouze v jednom případě (u skupiny budov může být zásadním kritériem). Avšak krajina či krajinný kontext jsou pro většinu lokalit světového dědictví důležité, ať to jsou urbanizovaná území (starověká, středověká i novověká jádra historických měst či historické vesnice), architektonické památky (které jsou výraznou krajinnou dominantou), nebo celé kulturní krajiny, či krajiny takřka nedotčené člověkem (pouště, velehory). Ochrana, kterou úmluva přiznává uvedenému kulturnímu a přírodnímu dědictví, se pak vztahuje i na jeho krajinný kontext (pokud

³⁸ STEJSKAL, Vojtěch. *Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost*. 1. vydání, Praha: Linde, 2006, s. 129.

³⁹ Seznam dostupný na [cit. 2013-12-31]: <<http://whc.unesco.org/en/list/>>.

není předmětem ochrany přímo určitá krajina pro svůj celosvětově výjimečný krajinný ráz).

Povinností každého smluvního státu úmluvy je zabezpečit označení, ochranu, zachování a také prezentování kulturního a přírodního dědictví, stejně jako jeho předání následujícím generacím. Za tímto účelem mají smluvní státy využívat co nejvíce svých vlastních zdrojů, avšak chudším zemím je možné poskytnout i mezinárodní pomoc finančního,⁴⁰ uměleckého, vědeckého, či technického rázu (čl. 4). Úmluva ve svém čl. 5 vymezuje i základní nástroje, které slouží výše uvedeným cílům úmluvy. Smluvní státy úmluvy především usilují:

- o přijetí všeobecné politiky zaměřené na ochranu světového dědictví a o začlenění ochrany tohoto dědictví do komplexních plánovacích programů,
- o vytvoření služeb na ochranu, zachování a prezentování světového dědictví,
- o rozvinutí vědeckého a technického výzkumu a s tím souvisejícího vzdělávání v oblasti světového dědictví,
- o přijetí odpovídajících právních, vědeckých, technických, administrativních a finančních opatření potřebných pro ochranu světového dědictví.

Zvláště akcentována je mezinárodní spolupráce na ochraně světového dědictví a jednotlivé smluvní státy se zavazují, že nepodniknou žádná svévolná opatření, jež by mohla přímo či nepřímo poškodit světové dědictví nacházející se na území druhých smluvních států (čl. 6). A naopak Výbor pro světové dědictví spolupracuje při plnění svého poslání nejen s jednotlivými smluvními státy, ale i s mezinárodními organizacemi jako je např. Mezinárodní rada památek a sídel (ICOMOS) či Světový svaz ochrany přírody (IUCN).⁴¹

Výbor pro světové dědictví vede také Seznam světového dědictví v nebezpečí. Na něj jsou zapisovány lokality světového dědictví, kterým hrozí závažné a zvláštní nebezpečí, jako je např. hrozba zmizení vyvolaná zrychleným chátráním, rozsáhlými veřejnými či soukromými projekty rychlého urbanistického a turistického rozvoje, vypuknutí či hrozba ozbrojeného konfliktu,⁴² nebo různé přírodní pohromy.⁴³

⁴⁰ Čl. 15 Úmluvy o ochraně světového kulturního a přírodního dědictví upravuje vznik a využívání Fondu na ochranu světového kulturního a přírodního dědictví.

⁴¹ Viz čl. 13. odst. 7 a čl. 14 odst. 2 Úmluvy o ochraně světového kulturního a přírodního dědictví.

⁴² Např. v roce 2013 se kvůli občanské válce v Sýrii ocitlo na Seznamu světového dědictví v nebezpečí všech šest syrských lokalit světového dědictví.

⁴³ Čl. 11 odst. 4 Úmluvy o ochraně světového kulturního a přírodního dědictví.

Československo přistoupilo k úmluvě 15. listopadu 1990 a závaznou se pro něj stala 15. února 1991. Ve sbírce zákonů byla úmluva publikována pod č. 159/1991. Česká republika sukcedovala jako nástupnický stát do závazků plynoucích z úmluvy od 1. ledna 1993. Za Českou republiku bylo do Seznamu světového dědictví zapsáno 12 lokalit splňujících kritéria světového kulturního dědictví.⁴⁴ Náš stát není v seznamu zastoupen žádnou lokalitou přírodního dědictví či lokalitou smíšenou. Závazky z úmluvy jsou právně naplňovány příslušnými ustanoveními zákona o státní památkové péči a ZOPK.⁴⁵

Postupující proces desertifikace byl identifikován vedle klimatických změn a úbytku biologické rozmanitosti na Konferenci OSN o životním prostředí a rozvoji v Rio de Janeiro v roce 1992 jako globální problém, bez jehož vyřešení není možný trvale udržitelný rozvoj. Z podnětu konference byla vypracována **Úmluva Organizace spojených národů o boji proti desertifikaci v zemích postižených velkým suchem a/nebo desertifikací, zejména v Africe** (*United Nations Convention to Combat Desertification in those Countries Experiencing Serious Drought and/or Desertification, Particularly in Africa* – zkratka UNCCD). Úmluva byla přijata v Paříži dne 17. června 1994, v platnost vstoupila dne 26. prosince 1996 a k 31. prosinci 2013 k ní přistoupilo 195 států (včetně Evropské unie).⁴⁶ Depozitářem úmluvy je generální tajemník OSN.⁴⁷

Cílem úmluvy je boj proti desertifikaci a za zmírnění důsledků sucha v zemích postižených vážným suchem a/nebo desertifikací. Splnění tohoto cíle je podle úmluvy vázáno na dlouhodobou integrovanou strategii, která se v postižených oblastech zaměří na zlepšení produktivity půdy a na obnovu, ochranu a udržitelnou péči o půdu a vodní zdroje. Významným výsledkem této snahy bude zlepšení životních podmínek pro celé místní komunity (čl. 2). Úmluva vymezuje desertifikaci jako degradaci půdy v suchých, polosuchých a suchých subhumidních oblastech, a to v důsledku různých faktorů,

⁴⁴ Jde o historické centrum Prahy, Českého Krumlova a Telče, poutní kostel sv. Jana Nepomuckého na Zelené hoře u Žďáru nad Sázavou, historické centrum Kutné Hory, Lednicko-valtický areál, zámek a zahrady v Kroměříži, vesnickou památkovou rezervaci v Holašovicích, zámek v Litomyšli, sloup Nejsvětější Trojice v Olomouci, vilu Tugendhat v Brně a židovská čtvrť a baziliku sv. Prokopa v Třebíči.

⁴⁵ Blíže STEJSKAL, Vojtěch. Ochrana světového kulturního a přírodního dědictví UNESCO v ČR. In DAMOHORSKÝ, Milan – STEJSKAL, Vojtěch (eds.). *Ochrana světového kulturního a přírodního dědictví UNESCO v střeoevropském právním kontextu*. Praha: Česká společnost pro právo životního prostředí, 2012, s. 33-46.

⁴⁶ Viz oficiální stránky úmluvy [cit. 2013-12-31]: <<http://www.unccd.int/en/about-the-convention/Pages/About-the-Convention.aspx>>.

⁴⁷ Viz čl. 39 UNCCD.

včetně proměnlivosti klimatu a lidských činností.⁴⁸ V definici není sice přímo zmíněna ochrana krajiny, nicméně zastavení degradace půdy v suchých a polosuchých oblastech je základní podmínkou pro ochranu krajiny jako prostředí příznivého pro život jejích obyvatel. Stejný závěr vyplývá i z definice boje proti desertifikaci, kterým úmluva rozumí činnosti se záměrem udržitelného rozvoje, které jsou zaměřeny na prevenci a/nebo omezení degradace půdy, opětovné zúrodnění zčásti degradované půdy a rekultivaci desertifikované půdy.⁴⁹ Degradace půdy, tj. snížení nebo ztráta biologické nebo ekonomické produktivity a dalších funkcí, se netýká pouze zemědělské půdy (ať už je zavlažovaná, nebo nezavlažovaná), ale také pastvin, lesů a zalesněných území. Degradace probíhá na základě procesů, které vyplývají rovněž z lidských činností a způsobu osídlení v této krajině (např. dlouhodobá ztráta přírodní vegetace).⁵⁰

Úmluva definuje všeobecné povinnosti, ke kterým jsou zavázány všechny smluvní státy. Mezi nimi patří přijmout integrovaný přístup ke všem aspektům procesu desertifikace, věnovat patřičnou pozornost situaci postižených zemí v mezinárodním měřítku (třeba i problematice jejich zahraničního zadlužení), integrovat strategie odstraňování chudoby do strategie boje proti desertifikaci aj. Důraz je kladen na mezinárodní spolupráci, přičemž smluvní strany postižených rozvojových zemí mají nárok na pomoc při provádění úmluvy (čl. 4). Povinnosti postižených zemí a zemí vyspělých jsou však diferencovány. Postižené země se mají snažit v rámci svých možností upřednostnit boj proti desertifikaci, stanovit strategie a priority při tomto boji, zamýšlet se nad hlubšími příčinami desertifikace a zvyšovat povědomí obyvatel o ní (čl. 5). Naopak rozvinuté země se zavázaly podporovat úsilí postižených zemí (zejména v Africe a zemí nejméně rozvinutých) v boji proti desertifikaci a poskytovat podstatné finanční zdroje a jiné formy pomoci pro tento boj (čl. 6).

Základním nástrojem, kterým je veden boj proti desertifikaci, jsou národní akční programy. Ty mají zjišťovat faktory, které přispívají k desertifikaci, a formulovat praktická opatření k boji proti ní. Národní akční programy přesně vymezují úlohy jednotlivých vlád, místních komunit a uživatelů půdy a také potřebné zdroje (čl. 10). Postižené státy mají spolupracovat při přípravě subregionálních a regionálních akčních programů, které se pokouší v souladu s příslušnými regionálními prováděcími

⁴⁸ Čl. 1 písm. a) UNCCD.

⁴⁹ Čl. 1 písm. b) UNCCD.

⁵⁰ Viz čl. 1 písm. f) UNCCD.

přílohami⁵¹ řešit problémy desertifikace v širších geografických oblastech (čl. 11). Úmluva upravuje i vědeckou a technickou spolupráci smluvních stran, především výzkum desertifikace a vývoj a získávání nových technologií (čl. 16, 17 a 18). K naplnění cílů úmluvy se postižené rozvojové země zavazují k mobilizaci disponibilních finančních zdrojů, oproti tomu vyspělé země se zavazují k dobrovolným příspěvkům ve formě poznatků, techniky či finančních zdrojů (čl. 20).

Vrcholným orgánem úmluvy je Konference smluvních stran, úmluva rovněž disponuje stálým sekretariátem se sídlem v Bonnu (jehož hlavním posláním je usnadňovat spolupráci mezi vyspělými a postiženými rozvojovými zeměmi). Dalšími orgány jsou Výbor pro vědu a technologii a Výbor pro sledování plnění úmluvy.⁵² Velmi úzký je vztah úmluvy k Rámcové úmluvě OSN o změně klimatu a k Úmluvě o biologické rozmanitosti, neboť problémy, které všechny tři úmluvy řeší, úzce souvisí.⁵³

Listina o přístupu České republiky k úmluvě byla uložena u generálního tajemníka OSN dne 25. ledna 2000 a vstoupila pro ni v platnost dne 24. dubna 2000. Úmluva byla vyhlášena pod č. 53/2002 Sb. m. s. (drobná oprava byla dodatečně vyhlášena pod č. 101/2002 Sb. m. s.). Česká republika není státem postiženým desertifikací, její úloha tedy spočívá ve finanční a technické pomoci postiženým rozvojovým zemím.

Výše zmíněná Konference OSN o životním prostředí a rozvoji v Rio de Janeiro identifikovala jako zásadní globální problém ubývání biologické rozmanitosti (biodiverzity), a proto zde byla přijata ve dnech 5. až 14. června 1992 **Úmluva o biologické rozmanitosti** (*Convention on Biological Diversity* – zkratka CBD). Úmluva vstoupila v účinnost dne 29. prosince 1993 a do 31. prosince 2013 k ní přistoupilo 193 států, včetně Evropské unie a České republiky (ve Sbírce zákonů byla vyhlášena pod č. 134/1999 Sb.). Naopak smluvní stranou nejsou stále Spojené státy americké.⁵⁴

CBD definuje pojem biologické rozmanitosti (biodiverzity) v čl. 2 jako „*variabilitu všech žijících organismů včetně, mezi jiným, suchozemských, mořských a jiných vodních ekosystémů a ekologických komplexů, jejichž jsou součástí; zahrnuje diverzitu v rámci druhů, mezi druhy i diverzitu ekosystémů.*“ Biologická rozmanitost je

⁵¹ K UNCCD bylo přijato pět regionálních prováděcích příloh: pro Afriku, Asii, Latinskou Ameriku a Karibskou oblast, severní Středomoří a střední a východní Evropu.

⁵² Viz oficiální stránky úmluvy [cit. 2013-12-31]: <<http://www.unccd.int>>.

⁵³ Viz čl. 8 odst. 1 UNCCD.

⁵⁴ Viz oficiální stránky CBD [cit. 2013-12-31]: <<http://www.cbd.int/convention/parties/list>>.

tedy pojmána ve třech dimenzích, tj. na úrovni genetické, druhové a ekosystémů.⁵⁵ Vydeme-li z již dříve analyzované definice krajiny v českém ZOPK (jejíž pojetí je v zásadě ekosystémové), potom musíme konstatovat, že ekosystémová dimenze ochrany biodiverzity v CBD je možná pouze při ochraně krajiny jako rámce, který ekosystémy, tj. komplex živých společenství a jejich neživého prostředí, zaštiťuje.

Zřetelně tento závěr vystupuje i v definici ochrany *in situ* v čl. 2 CBD, která ji pojímá jako ochranu ekosystémů a přírodních stanovišť, včetně udržování a obnovy životaschopných populací druhů v jejich přirozeném prostředí. Zásada ochrany biodiverzity *in situ* je základním ideovým pilířem, na kterém stojí celá úmluva – veškeré formy života je nutno chránit tam, kde se vyskytují přirozeně. Lapidárně řečeno: nelze chránit biologickou rozmanitost a přitom nechránit krajinu. Proto i některé povinnosti vyjádřené v čl. 8 CBD – byť jsou smluvním státům adresovány poměrně měkce („*pokud to bude možné a vhodné*“) – jež mají ochranu *in situ* zajistit, jsou pojímány jako nástroje ochrany přírody i krajiny. Mezi nimi můžeme nalézt tvorbu chráněných území, popř. jiných území, kde je třeba přijmout zvláštní opatření k ochraně biodiverzity, vypracování zásad pro péči o tato území (pokud nejsou přijata), podporu ochrany ekosystémů a přírodních stanovišť, podporu trvale udržitelného rozvoje v oblastech přiléhajících k chráněným územím, či rehabilitaci a obnovu poškozených ekosystémů. CBD tedy klade důraz na ochranu biologické rozmanitosti prostřednictvím ochrany krajiny a jako nejdůležitější nástroj vyzvedává tvorbu a péči o chráněná území, zřejmě i proto, že s tímto nástrojem ochrany přírody a krajiny byly již v době přijetí úmluvy dobré zkušenosti v celosvětovém měřítku a šlo „jen“ o to přizpůsobit dobře fungující model novým výzvám.

Ale vybudování soustavy chráněných a dalších území zvláštního zájmu by nemohlo přinést žádaný efekt, pokud by nebyly přijaty procedury, které přírodu a krajinu na jejich území skutečně chrání. V tomto bodě CBD požaduje mj. po smluvních státech, aby přijaly („*nakolik je to možné a vhodné*“) vhodné postupy hodnocení vlivu na životní prostředí u navrhovaných projektů, u nichž existuje pravděpodobnost závažných nepříznivých účinků na biodiverzitu. Výsledky takového hodnocení, pokud lze předpokládat závažné nepříznivé účinky na biodiverzitu, mají být náležitě brány v úvahu. Nepříznivým účinkům by se však mělo předcházet a omezovat je na nejnižší

⁵⁵ ZICHA, Jiří. Právní problematika ochrany biodiverzity. *České právo životního prostředí*, 2011, roč. XI, č. 1, s. 16-17.

možnou míru. Rovněž je vznesen požadavek účasti veřejnosti na těchto postupech.⁵⁶ CBD obsahuje další nástroje, kterými je biologická rozmanitost chráněna. Ty však již nemají přímou souvislost s ochranou krajiny a neúměrně by zvětšily rozsah práce, proto je zde pomíjím.⁵⁷

Dvakrát jsme se pozastavili nad měkkostí popisovaných ustanovení, jež byly zřejmě takto formulovány za tím účelem, aby co největší počet států se k úmluvě připojil (což se podařilo). Avšak výsledný text CBD souvisí i s tím, že se jedná o úmluvu rámcovou (*framework convention*) a přesněji zakotvené povinnosti mají být do budoucna stanoveny prováděcími protokoly.⁵⁸ I když zatím nebyl přijat zvláštní protokol, který by blíže vymezoval povinnosti států v oblasti tvorby chráněných území a péče o ně, samotná CBD poskytuje spolehlivé vodítko, jakou cestou se zde ubírat. Myšlenky vtělené do úmluvy tak ovlivňují všechny smluvní státy a našly svůj odraz i v evropském a českém právu (soustava Natura 2000 a zvláště chráněná území podle ZOPK, resp. jejich nové plány péče).

Mezinárodní společenství se pokusilo zareagovat i na problém kácení tropických lesů, který nabyl podoby boje za zachování tohoto unikátního přírodního a krajinného fenoménu. Dne 26. ledna 2006 byla v Ženevě podepsána **Mezinárodní dohoda o tropickém dřevě** (*International Tropical Timber Agreement* – zkratka ITTA), která nahradila starší dohody o tropických dřevích z roku 1983 a 1994 a vychází z nich. Dohoda vstoupila v platnost dne 7. prosince 2011 a k 31. prosinci 2013 měla 60 smluvních stran.⁵⁹ Depozitářem dohody je generální tajemník OSN.

Tropickým dřevem dohoda míní tropické dřevo pro průmyslové účely, které roste nebo je produkováno v zemích mezi obratníkem Raka a obratníkem Kozoroha, a zahrnuje klády, řezivo, dýhy a překližky.⁶⁰ Hlavním cílem dohody je podporovat a diverzifikovat mezinárodní obchod s tropickým dřevem z udržitelně obhospodařovaných a zákonně těžných lesů a podporovat udržitelné hospodaření v lesích, jež jsou zdrojem tropického dřeva. Nástroje, kterými má být tohoto cíle

⁵⁶ Viz čl. 14 odst. 1 písm. a) a b) CBD.

⁵⁷ O dalších aspektech CBD srov. STEJSKAL, Vojtěch. *Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost*. 1. vydání, Praha: Linde, 2006, s. 160-183. A rovněž oficiální stránky CBD [cit. 2013-12-31]: <<http://www.cbd.int/>>.

⁵⁸ Srov. čl. 28 CBD.

⁵⁹ Viz oficiální stránky OSN [cit. 2013-12-31]:

<http://treaties.un.org/pages/ShowMTDSGDetails.aspx?src=UNTSO&tabid=2&mtdsg_no=XIX-46&chapter=19&lang=en#Participants>.

⁶⁰ Čl. 2 odst. 1 ITTA.

dosaženo, jsou hledány především ve zvýšení transparentnosti mezinárodního obchodu s tropickým dřevem. Ten má být postaven na věrohodných statistických údajích a má být orientován na dřevo pocházející z udržitelných zdrojů v producentských členských státech. Smluvní strany mají podporovat výzkum a vývoj, který přinese zlepšení hospodaření v lesích ve smyslu hospodárnosti. Úmluva hovoří rovněž o podpoře producentských zemí, jež má vést k opětovnému zalesňování tropických lesů a k obnově a rekultivaci znehodnocených lesních půd. Smluvní strany se zavazují lépe chápat mimoprodukční funkce tropických lesů, které je nutné zakomponovat do udržitelného hospodaření v tropických lesích. Pozornost by měla být věnována i původním a místním společenstvím, která v lesích žijí a jsou na nich závislá.⁶¹

Smluvní strany si byly vědomy, že vytyčený cíl je nelehký, neboť země produkující tropické dřevo jsou většinou zeměmi rozvojovými a jen stěží mohou naplnit náročné požadavky dohody. Pro přijímání opatření ve smyslu úmluvy a pro kontrolu jejich plnění byla ustavena Mezinárodní organizace tropických dřev (*International Tropical Timber Organization*), vybavená mezinárodně právní subjektivitou (čl. 3).⁶² Organizace má dvě kategorie členů – země produkující tropické dřevo a země odebírající tropické dřevo (čl. 4), což umožňuje adresněji směřovat opatření organizace. Organizace má k dispozici i finanční prostředky alokované na tzv. zvláštním účtu a ve Fondu balijského partnerství, jež mohou být použity v souladu s cíly úmluvy (čl. 18). Sídlo organizace je v japonské Jokohamě.⁶³

Česká republika podepsala dohodu dne 23. září 2008 a ratifikační listina byla uložena u generálního tajemníka OSN dne 17. prosince 2009. Dohoda vstoupila pro Českou republiku v platnost 7. prosince 2011 a byla vyhlášena pod č. 89/2012 Sb. m. s. Česká republika se tak připojila mezi ty země odebírající tropické dřevo, které se snaží o maximální transparentnost trhu s tropickým dřevem, o potlačení nelegální těžby a o postavení obchodu s ním na udržitelné základy, což se může stát zásadním nástrojem při nesnadné záchraně fenoménu tropických pralesů.

⁶¹ Viz čl. 1 ITTA.

⁶² Vznikla již na základě první ITTA z roku 1983.

⁶³ Viz oficiální stránky organizace [cit. 2013-12-31]: <<http://www.itto.int/>>.

II. 2. Evropské regionální a subregionální úmluvy

Významným subjektem pro tvorbu mezinárodního práva životního prostředí na evropském kontinentě se stala Rada Evropy, která se začala od počátku 60. let zabývat i touto problematikou.⁶⁴ I když byl nástup této mezinárodní organizace na poli životního prostředí zpočátku nespěšný a realizoval se především prostřednictvím různých deklarací a chart, postupně byly z její iniciativy přijaty dvě zásadní regionální úmluvy, které přinášejí základní postuláty pro ochranu krajiny a jejích skladebných částí.

Již v předchozí kapitole bylo řečeno, že se ochrana krajiny do určité míry prolíná i s ochranou architektonického dědictví, jež tvoří nezřídka významné krajinné dominanty či formuje krajinnou charakteristiku určité oblasti. Nepřekvapuje, že i v tomto směru byla iniciativní Rada Evropy, pod jejíž záštitou byla ve španělské Granadě přijata 3. října 1985 **Úmluva o ochraně architektonického dědictví Evropy** (*Convention for the Protection of the Architectural Heritage of Europe*). Generální tajemník Rady Evropy je deponitářem úmluvy, která vstoupila v platnost 1. prosince 1987. Úmluvu podepsalo k 31. prosinci 2013 43 evropských států, z nichž dva dosud úmluvu neratifikovaly.⁶⁵ Česká republika podepsala úmluvu dne 24. června 1998 a vstoupila pro ni v platnost dne 1. srpna 2000 – vyhlášena byla pod číslem 73/2000 Sb. m. s.

Úmluva se vztahuje na architektonické dědictví Evropy, jež je tvořeno památkami (budovy a konstrukce včetně jejich vestavěného zařízení a výbavy), architektonickými soubory (homogenní skupiny městských a venkovských budov, dostatečně spojitě a topograficky vymezené), ale také místy, což jsou kombinovaná díla člověka a přírody (částečně zastavěná a dostatečně charakteristická a topograficky vymezená). Pro všechny tři skupiny musí platit, že jsou pokládány za pozoruhodné z hlediska historického, archeologického, uměleckého, vědeckého, společenského nebo technického (čl. 1). Pro naše účely je tedy nutno upozornit na ochranu vzpomenutých architektonických souborů a míst, které jsou často charakteristickými dominantami krajiny a či charakterizují celé oblasti.

⁶⁴ Srov. ZÁSTĚROVÁ, Jana. Ochrana životního prostředí v činnosti Rady Evropy. *České právo životního prostředí*, 2001, roč. I, č. 1, s. 45-51.

⁶⁵ Seznam členských států úmluvy dostupný na oficiálních stránkách úmluvy [cit. 2013-12-31]: <<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=121&CM=8&DF=&CL=ENG>>.

Smluvní strany se zavazují vytvořit seznamy architektonického dědictví, které umožní jejich přesnou identifikaci (čl. 2), přijmout zákonná opatření na ochranu architektonického dědictví (čl. 3), ze kterých budou vyplývat patřičné procedury dohledu s cílem předejít znetvoření, chátrání nebo demolici chráněných statků, včetně uzákonění možnosti veřejných úřadů požadovat po majiteli chráněného statku, aby provedl práci, která zabezpečí stav tohoto statku, či uzákonění možnosti provést toto opatření státními orgány, pokud tak neučiní majitel statku (čl. 4). Z hlediska ochrany krajiny má velký význam čl. 5 úmluvy, který vytyčuje jako zásadní zásadu zachování památek *in situ*: V podstatě je zakázáno přemístění celku nebo části jakékoli chráněné památky, pokud to nezbytně nevyžaduje samotná fyzická záchrana přemísťované památky. V tomto nutném případě by mělo následně dojít k jejich demontáži, převozu a opětovnému postavení na vhodném místě.

Architektonické dědictví by mělo zůstat trvalou součástí krajiny, a proto se smluvní strany podle čl. 10 úmluvy zavazují, že přijmou integrovanou politiku konzervace, která předpokládá spolupráci orgánů památkové péče a územního plánování jednotlivých států. V ní má být ochrana architektonického dědictví pojímána jako základní cíl plánování územního rozvoje města a venkova a tento požadavek má být zajištěn ve všech fázích přípravy, schvalování a realizace plánů výstavby. Zároveň má být z konzervace, propagace a zhodnocování architektonického dědictví učiněn významný prvek kulturní politiky, politiky životního prostředí a územního plánování.

Naopak **Evropská úmluva o krajině** (*European Landscape Convention*) zaštitěná Radou Evropy (generální tajemník Rady Evropy je jejím deponitářem) je první celoevropskou mnohostrannou úmluvou, jejímž předmětem je přímo ochrana, správa a plánování krajiny. Úmluva – rovněž nazývaná Florentská – byla podepsána 20. října 2000 ve Florencii na konferenci evropských ministrů o ochraně krajiny konané pod záštitou Rady Evropy. Cesta k podpisu úmluvy však byla poměrně trnitá. Vznik úmluvy vycházel z několika ideových zdrojů. Základní výchozí zdroj představovala Charta o středomořské krajině, přijatá třemi mediteránními regiony: Andalusií (Španělsko), Languedoc-Roussillonem (Francie) a Toskánskem (Itálie). První výzva, aby byl pro inspiraci využit právě tento text, přišla z plenárního zasedání Stálé konference místních a regionálních samospráv Evropy (*Congress of Local and Regional Authorities of Europe*) v březnu 1994. Nesmíme zapomenout ani na podnět vzešlý z dokumentu

Evropské životní prostředí: hodnocení z Dobříše, který shrnul závěry první evropské konference ministrů životního prostředí uspořádané v Dobříši v červnu 1991 z iniciativy prvního československého ministra životního prostředí Josefa Vavrouška. Potřebu přijetí zvláštní mezinárodní úmluvy o ochraně evropské krajiny zdůraznil i Světový svaz ochrany přírody (IUCN) ve výzvě Parky pro život: akční plán pro chráněná území v Evropě v roce 1994.⁶⁶

V roce 1994 ustavila Stálá konference místních a regionálních samospráv Evropy pracovní skupinu s pověřením vypracovat mezinárodní úmluvu o ochraně evropské krajiny. Původní návrh vycházel z interdisciplinárního přístupu – členy skupiny byli nejen právníci, přírodovědci, architekti a odborníci na územní plánování, ale také archeologové, historici a sociologové – a byl pojat velmi široce a obsahoval přesně definované přístupy k ochraně krajiny, především se snažil definovat různé typy přírodní a kulturní krajiny a následně i různé formy jejich ochrany. Vycházel z principu trvale udržitelného rozvoje a po vzoru Seznamu památek přírodního a kulturního dědictví UNESCO zaváděl pojem Seznam krajin evropského významu a navrhoval zřízení výboru, který by se problematikou krajiny zabýval. Návrh počítal i s udílením pečeti a cen za příkladné úspěchy při ochraně evropské krajiny. Původní návrh – byť schválený Stálou konferencí – však nebyl příliš akceptován dalšími orgány Rady Evropy a musel být v mnohých ohledech přepracován. Další změny bylo třeba učinit po mezivládní konferenci o návrhu úmluvy o evropské krajině, která proběhla ve Florencii v dubnu 1998 a nevyřešila zásadní rozpory. Nakonec byl přepracovaný návrh schválen Výborem ministrů 19. října 2000 ve Florencii a příštího dne podepsán zástupci osmnácti států.⁶⁷ Úmluva vstoupila v platnost 1. března 2004 a v současnosti (tj. k 31. prosinci 2013) úmluvu podepsalo 38 členských států Rady Evropy, z nichž dva zatím úmluvu neratifikovaly (Island a Malta).⁶⁸ Úmluvu kupodivu nepodepsalo Německo ani

⁶⁶ ROUDNÁ, Milena. Evropská úmluva o krajině a Česká republika. *Ochrana přírody*, 2002, roč. LVII, č. 10, s. 297.

⁶⁷ VANÍČEK, Jiří. Význam evropské úmluvy o krajině. *Ochrana přírody*, 2002, roč. LVII, č. 10, s. 295. Prvními osmnácti státy, které úmluvu podepsaly, byly Belgie, Bulharsko, Chorvatsko, Dánsko, Finsko, Francie, Itálie, Litva, Lucembursko, Malta, Moldávie, Norsko, Portugalsko, Rumunsko, San Marino, Španělsko, Švýcarsko a Turecko.

⁶⁸ Seznam členských států úmluvy dostupný na oficiálních stránkách Rady Evropy [cit. 2013-12-31]: <<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=176&CM=8&DF=&CL=ENG>>.

O tom, jak jednotlivé státy plní závazky vyplývající z úmluvy právní úpravou ochrany krajiny počínaje a výzkumnými a vzdělávacími programy konče, srov. NAVRÁTILOVÁ-VYSTAVĚLOVÁ, Eva. *Chápání a ochrana krajinného rázu ve vybraných evropských zemích*. Brno, 2009. Diplomová práce. Masarykova univerzita, Fakulta sociálních studií, Katedra environmentálních studií, s. 19-35.

Rakousko, i když se jejich experti podíleli významnou měrou na výsledné podobě úmluvy, což je zřejmě dáno tím, že tyto státy mají ve svém právním řádu zakotveny efektivní instituty, které krajinu bezpečně chrání, a nepovažují za účelné přistupovat k úmluvě, která ochranu jejich krajiny již nemůže zlepšit.⁶⁹ Realizaci úmluvy zajišťuje společně Řídící výbor Rady Evropy pro kulturní dědictví a Výbor pro činnost Rady Evropy v oblasti biologické a krajinné rozmanitosti. Jejich společné zasedání představuje zároveň konferenci smluvních stran a pozorovatelů úmluvy. Úlohu sekretariátu úmluvy plní Oddělení regionálního plánování a krajiny Rady Evropy.⁷⁰

Florentská úmluva pokládá krajinu za základní součást evropského přírodního a kulturního dědictví a vychází ze skutečnosti, že stav krajiny přímo předurčuje kvalitu života lidí jak v krajinách kvalitních, tak v krajinách běžných a narušených. Bere samozřejmě na vědomí, že krajina se zásadním způsobem mění pod vlivem zemědělství, průmyslu, těžby, dopravy a jiných lidských aktivit. Přestože v oblasti ochrany přírodního a kulturního dědictví jsou přijaty mezinárodní úmluvy, ze kterých lze ochranu krajiny nepřímou dovozovat, Florentská úmluva poukazuje na fakt, že je třeba ustanovit nový nástroj zaměřený výhradně na ochranu, správu a plánování všech evropských krajin.⁷¹

Úmluva definuje pojem krajiny a ochrany krajiny – o čemž jsme se zmínili již dříve – ale nezůstává pouze při tom, neboť jejím cílem vyjádřeným v čl. 3 je podpořit nejen ochranu, ale i správu a plánování krajiny. Správa krajiny je chápána jako činnost, která má zajistit pravidelné udržování krajiny s cílem řízení a harmonizace změn, které do krajiny vnáší příroda i člověk.⁷² Krajinné plánování naopak proponuje podobu krajiny do budoucna a zahrnuje činnosti, které mají za cíl zvýšení hodnoty krajiny, její obnovu nebo přímo vytvoření krajiny nové.⁷³ K celé problematice bychom mohli přistoupit i tak, že je dána jakási triáda zachovalosti krajiny a tomuto kritériu by měl být podřízen právní režim, kterým se bude ta která krajina řídit.⁷⁴ Jinými slovy řečeno: nejhodnotnější a nejzachovalejší krajina má být podrobena ochraně, která zabezpečí

⁶⁹ FANTA, Josef. Krajina IV. Evropská úmluva o krajině. *Živa*, 2011, č. 4, s. 170. Z členských států Rady Evropy nepodepsaly Florentskou úmluvu ještě Albánie, Estonsko, Lichtenštejnsko, Monako a Rusko.

⁷⁰ STEJSKAL, Vojtěch. *Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost*. 1. vydání, Praha: Linde, 2006, s. 185.

⁷¹ Viz preambule Evropské úmluvy o krajině.

⁷² Viz čl. 1 písm. e) Evropské úmluvy o krajině.

⁷³ Viz čl. 1 písm. f) Evropské úmluvy o krajině.

⁷⁴ MLČOCH, Svatomír. Český právní řád a Evropská úmluva o krajině. *Ochrana přírody*, 2002, roč. LVII, č. 10, s. 292.

zachování a udržení všech jejích význačných nebo charakteristických rysů. Krajina méně hodnotná a pod vlivem mnohdy negativních činností člověka, který v ní hospodaří a tím ji mění (průmysl, zemědělství, doprava), vyžaduje odpovědnou správu, která vychází z postulátu trvale udržitelného rozvoje a která garantuje, že probíhající změny nebudou krajinu měnit k horšímu. A nakonec krajiny poškozené mají nárok na svou rehabilitaci, kterou zabezpečí krajinné plánování, jež v budoucnu poškozenou krajinu uvede do co nejlepšího stavu, třeba i tím, že vyprojektuje krajinu novou (např. těžce narušená krajina v těžebních oblastech).

Podle čl. 2 se totiž Florentská úmluva aplikuje na celé území přístupivších států a pokrývá přírodní, venkovské, městské a příměstské oblasti. Úmluva dopadá na krajiny, které jsou všeobecně považovány za pozoruhodné, ale i na krajiny běžné a narušené. Rovněž není rozhodné, zda se jedná o plochy pevninského rázu, vnitrozemské vodní plochy či mořské oblasti. V této souvislosti je však nutné zmínit, že je možná výhrada podle čl. 15 úmluvy, podle něž může každý stát sám určit jedno nebo více území, na která se bude úmluva vztahovat. Tato území může dotýčný stát případně později rozšiřovat, anebo prohlášení omezující působnost úmluvy může odvolat.

Florentská úmluva v čl. 5 definuje všeobecná opatření, ke kterým se každý stát zavazuje:

- právně uznat krajinu jako základní složku životního prostředí svých obyvatel, na jejímž základě budují svou identitu,
- provádět krajinnou politiku, která bude v sobě absorbovat výše zmíněná opatření vyplývající z ochrany, správy a plánování krajiny,
- zavést postupy, které by umožnily účast veřejnosti, místních a regionálních orgánů na definování a provádění krajinných politik,
- začlenit krajinu do svých politik územního a urbánního plánování, ale také do ostatních sektorových politik (zemědělské, environmentální, sociální a hospodářské, kulturní, ale i jiných, u kterých je možný byť jen nepřímý dopad na krajinu).

Na takto přijaté závazky navazují zvláštní opatření podle čl. 6 úmluvy, podle kterých státy musí vymezit své vlastní typy krajiny na celém svém území, analyzovat tlaky, které je mění, a tyto změny zaznamenávat. Vymezené krajiny je třeba vyhodnotit s ohledem na zvláštní hodnoty, které jsou jim připisovány (a to jak státy, tak přímo dotčeným obyvatelstvem). Pro vymezené a vyhodnocené krajiny mají být definovány

cílové charakteristiky, ke kterým bude směřovat ochrana, správa a plánování krajiny ve smyslu výše rozebraných definic.

Úmluva obsahuje i zvláštní motivační prvek pro místní a regionální orgány a jejich seskupení. Cena krajiny Rady Evropy je vyznamenání, které může být těmto orgánům uděleno za zavedení takové politiky nebo opatření na ochranu, správu či plánování krajiny, jež se ukázaly být trvale účinnými a mohou proto sloužit jako příklad pro jiné orgány po celé Evropě. Toto vyznamenání lze udělit i nevládním organizacím za zvláště významný počin v ochraně, správě nebo plánování krajiny.⁷⁵

Česká republika podepsala úmluvu 28. listopadu 2002, ratifikovala ji 3. června 2004 a dne 1. října 2004 vstoupila úmluva pro Českou republiku v platnost. Publikována byla ve Sbírce mezinárodních smluv pod číslem 13/2005. Doktrína se liší v názoru, zda právní pojmy a závazky z Florentské úmluvy jsou do českého právního řádu promítnuty dostatečně, nebo ne. Podle názoru Svatomíra Mlčocha se pojmový a terminologický aparát úmluvy po obsahové stránce do značné míry kryje s termíny, které jsou zakotveny v průřezových a složkových předpisech práva životního prostředí, a proto nepovažuje terminologickou odlišnost za zásadní nedostatek. Součástí českého právního řádu jsou zákonné normy, které krajinu dostatečně chrání, proto nejsou nutné podstatnější legislativní práce pro splnění závazků plynoucích z úmluvy.⁷⁶ Oproti tomu Vojtěch Stejskal navrhuje novelizovat zákony o ochraně přírody a krajiny, o státní památkové péči a o územním plánování a zakotvit do nich některé pojmy, které úmluva zavádí a které nejsou dosud v českém právním řádu přítomny, jako např. krajinné plánování, krajinná politika, správa krajiny či cílová charakteristika krajiny.⁷⁷ Ponechme tento rozpor prozatím bez komentáře a vraťme se k němu na samém závěru práce po provedení analýzy zabezpečení ochrany krajiny v českém právním řádu, jež bude předmětem následujících kapitol práce.

Ochraně krajiny významně napomáhají i subregionální evropské úmluvy, které se soustřeďují především na ochranu přírody a krajiny horských regionů. Ochrana přírody a krajiny (definována pojmem ochrana biologické a krajinné rozmanitosti) se v nich nerozlučně prolíná a je tedy zajištěna často stejnými právními instituty v těchto

⁷⁵ Viz čl. 11 Evropské úmluvy o krajině.

⁷⁶ MLČOCH, Svatomír. Český právní řád a Evropská úmluva o krajině. *Ochrana přírody*, 2002, roč. LVII, č. 10, s. 294.

⁷⁷ STEJSKAL, Vojtěch. *Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost*. 1. vydání, Praha: Linde, 2006, s. 186.

úmluvách. Jednou z nich je **Rámcová úmluva o ochraně a udržitelném rozvoji Karpat** (*Framework Convention on the Protection and Sustainable Development of the Carpathians*), která byla přijata na 5. ministerské konferenci Evropské hospodářské komise OSN v Kyjevě v květnu 2003. Úmluva byla tehdy podepsána Českou republikou, Jugoslávií (po jejím rozpadu převzalo závazky vyplývající z úmluvy Srbsko), Maďarskem, Rumunskem, Slovenskem a Ukrajinou – Polsko připojilo svůj podpis v listopadu 2003. Depozitářem úmluvy je ukrajinská vláda, sekretariát je prozatím umístěn ve Vídni, avšak v budoucnu by měl sídlit v některé z členských zemí úmluvy.⁷⁸ Vzorem pro tzv. Karpatskou úmluvu se stala Úmluva o ochraně Alp jako úspěšný příklad ochrany horského prostředí na bázi trvale udržitelného rozvoje a stejně tak úspěšný základ spolupráce členských zemí, který by měl přerůst v hlubší spolupráci zemí alpského a karpatského regionu.⁷⁹

Rámcová úmluva o ochraně a trvale udržitelném rozvoji Karpat se zaměřuje na pestrou paletu témat – ochranu a využívání biologické a krajinné rozmanitosti, územní plánování, péči o vody a povodí, zemědělství a lesní hospodářství, dopravu a infrastrukturu, cestovní ruch, průmysl a energie, kulturní dědictví, monitoring životního prostředí, vzdělávání veřejnosti – a rozvoj každé z těchto oblastí staví před požadavek ochrany životního prostředí Karpat. Nezapomíná přitom ani na ochranu krajiny karpatského regionu, která se stává jedním z hlavních principů prostupujících úmluvu, jak o tom hovoří čl. 4 úmluvy: „*Smluvní strany přijmou vhodná opatření k začlenění cílů ochrany a udržitelného využívání biologické a krajinné rozmanitosti do resortních a sektorových politik, programů, koncepcí a plánů, jako je zemědělství a lesní hospodářství v horských oblastech, péče o celá povodí, cestovní ruch, doprava a energetika, průmysl a těžba nerostných surovin.*“ Smluvní strany se zavazují provádět politiky, strategie, koncepce a programy usilující o ochranu, udržitelné využívání a obnovu biologické a krajinné rozmanitosti na celém území Karpat. Za tímto účelem vytvářejí ekologickou síť v Karpatech (jako součást Celoevropské ekologické sítě, o které bude dále ještě pojednáno) a Karpatskou soustavu chráněných území a zároveň zajišťují dostatečnou ochranu mimo chráněná území (čl. 4).

⁷⁸ Viz oficiální stránky úmluvy [cit. 2013-12-31]: <<http://www.carpathianconvention.org/history-of-the-convention.html>>.

⁷⁹ Viz preambule Úmluvy o ochraně a udržitelném rozvoji Karpat.

Nástroje územního plánování (opět politiky, strategie, koncepce a programy) smluvních stran mají podle textu úmluvy zohledňovat specifické ekologické a socioekonomické podmínky v Karpatech a jejich horských ekosystémech zvláště a mají přinášet užitek místnímu obyvatelstvu. Aktivita na poli územního plánování hraničních regionů by měly být mezinárodně koordinovány. Zároveň jsou definovány oblasti, kterým je třeba při územním plánování věnovat zvýšenou pozornost, tj.:

1. přeshraniční dopravě, energetice a telekomunikační infrastruktuře a službám,
2. ochraně a udržitelnému využívání přírodních zdrojů,
3. ucelenému plánování měst a venkova v hraničních oblastech,
4. prevenci přeshraničního vlivu znečištění,
5. integrovanému územnímu plánování a posuzování vlivů činnosti člověka na životní prostředí (čl. 5).

I při zemědělské činnosti a lesním hospodaření je nutno chránit krajinu a zvláště horské ekosystémy (příkladem je zmíněn fenomén karpatských hor: přirozené a polopřirozené travinné porosty), které jsou součástí ekologických sítí, krajiny a tradičního využívání území (čl. 7). Další civilizační rozvoj oblastí (doprava, cestovní ruch, průmysl) se nemá dít na úkor krajinného dědictví Karpat a je nutné vždy volit způsoby, které budou minimalizovat škodlivé důsledky pro krajinu (čl. 8, 9 a 10). V oblasti kulturního dědictví úmluva zdůrazňuje péči o zachování tradiční architektury a způsobů využívání území a tím pádem i o zachování specifického vzhledu karpatského venkova (čl. 11). Rozhodovací procesy, které ovlivňují životní prostředí Karpat a tedy i jejich krajinné dědictví, se mají odehrávat za účasti veřejnosti, jež by měla být pro tento účel systematicky vzdělávána (čl. 13).

Karpatská úmluva je úmluvou rámcovou (*framework convention*), tj. předpokládá konkretizaci přijatých závazků, vyjádřených v obecné rovině, v jednotlivých protokolech přijatých smluvními stranami, které je podrobně rozvedou. Dosud byly přijaty protokoly:

- o ochraně a udržitelném využití biologické a krajinné rozmanitosti (*Protocol on Conservation and Sustainable Use of Biological and Landscape Diversity*, Bukurešť 2008),
- o udržitelném cestovním ruchu (*Protocol on Sustainable Tourism*, Bratislava 2011),

- o udržitelném lesním hospodářství (*Protocol on Sustainable Forest Management*, Bratislava 2011).

Pro ochranu krajiny (či slovy úmluvy „*krajinné rozmanitosti*“) Karpat má zásadní význam Protokol o ochraně a udržitelném využití biologické a krajinné rozmanitosti, který zmiňuje Evropskou úmluvu o krajině jako jeden ze svých inspiračních zdrojů a zároveň odkazuje na snahy Rady Evropy o zachování specifík evropské krajiny.⁸⁰ Protokol nejprve opakuje principy a obecné cíle rámcové úmluvy – v oblasti ochrany krajiny znovu zmiňuje vytvoření ekologické sítě v Karpatech a zdůrazňuje potřebu zabudování ochrany krajiny do všech podstatných sektorových politik.⁸¹ Jádrem ochrany biologického a krajinného bohatství Karpat se tedy má stát ekologická síť definovaná jako systém oblastí, ekologicky a fyzicky propojených, které se skládají z jádrových oblastí, koridorů a nárazníkových zón.⁸² Smluvní strany mezi sebou spolupracují při vymezení ekologické sítě, která se skládá z již vyhlášených chráněných území a z dalších oblastí, které jsou charakteristické pro biologickou a krajinnou rozmanitost Karpat nebo jsou důležité pro soudržnost celé sítě. Největší tíha při zabezpečení cílů ochrany biologického a krajinného bohatství Karpat je položena na chráněná území. Smluvní strany se zavazují stávající chráněná území udržovat, spravovat, popř. rozšiřovat, ale také navrhovat nová (čl. 9). Pro podporu a usnadnění spolupráce smluvních stran je ustanovena Karpatská soustava chráněných území (čl. 14).

Smluvní strany však mají za povinnost chránit krajinu nejen uvnitř chráněných území, ale také mají vytvořit předpoklady pro ochranu a udržitelnou správu krajiny bez jakékoliv zvláštní územní ochrany, zvláště za účelem zlepšení propustnosti mezi chráněnými územími a územími a stanovišti, která sice nejsou chráněná, ale jsou charakteristická pro biologickou a krajinnou rozmanitost Karpat (čl. 15). K zabezpečení výše uvedených cílů státy vytvoří kompatibilní monitorovací a informační systémy, včetně sdíleného systému pro vyhodnocování stavu biologické a krajinné rozmanitosti, který bude založen na sdílených informačních vstupech smluvních států a na jejich vědeckém vyhodnocení (čl. 18 a 19). Velký důraz je v protokolu položen na

⁸⁰ Viz preambule Protokolu o ochraně a udržitelném využití biologické a krajinné rozmanitosti.

⁸¹ Viz čl. 1 odst. 3 písm. g) a h) Protokolu o ochraně a udržitelném využití biologické a krajinné rozmanitosti.

⁸² Viz čl. 3 písm. g) Protokolu o ochraně a udržitelném využití biologické a krajinné rozmanitosti.

předcházení nepříznivých vlivů na biologickou a krajinnou rozmanitost. Smluvní strany se zavázaly aplikovat v tomto případě princip prevence a princip předběžné opatrnosti tím, že posoudí možné přímé i nepřímé, krátkodobě i dlouhodobě trvající nepříznivé vlivy projektů, plánů a jiných činností, které by mohly mít nepříznivý vliv na biologickou a krajinnou rozmanitost. Stejně tak se státy zavázaly ke stanovení podmínek a kritérií, včetně nápravných a kompenzačních opatření, která budou vymáhat při povolování projektů a činností s možnými negativními vlivy na biologickou a krajinnou rozmanitost (čl. 22).

O ochraně krajinné rozmanitosti Karpat se však zmiňuje i Protokol o udržitelném cestovním ruchu, který zavazuje smluvní strany posílit příspěvek cestovního ruchu k ochraně a udržitelnému využití biologického a krajinného bohatství Karpat v souladu s cíli již zmíněné Evropské úmluvy o krajině.⁸³ Za udržitelný cestovní ruch je považován turismus, který mj. zajišťuje udržitelné využití přírodních zdrojů, předchází ohrožení biologické a krajinné rozmanitosti, na nichž svou podstatou závisí, a minimalizuje nepříznivé environmentální, ekologické, kulturní a sociální vlivy.⁸⁴ Zachování karpatské krajiny v příznivém stavu je tedy protokolem považováno za zásadní předpoklad udržitelného cestovního ruchu. Proto je nutné vlivy cestovního ruchu – ať už vyplývají z výstavby turistické infrastruktury, či z turistických, rekreačních a sportovních aktivit – pečlivě vyhodnocovat ve smyslu jejich dopadů na biologické a krajinné bohatství Karpat. Dokonce protokol stanoví i hlavní kriteria, která je při tomto hodnocení brát v úvahu (např. celistvost a migrační propustnost zvláště chráněných území).⁸⁵ V udržitelném cestovním ruchu je však spatřována i určitá naděje – může pomoci v ochraně biologické a krajinné rozmanitosti Karpat, a především zvláště chráněných oblastí tím, že přinese do regionu potřebné prostředky, a proto je vítaný.⁸⁶

Rámcovou úmluvu o ochraně a udržitelném rozvoji Karpat podepsala Česká republika 23. května 2003 a ratifikovala ji 13. června 2005. Úmluva byla vyhlášena pod č. 47/2005 Sb. m. s. Při vymezení území, na které úmluva dopadá, se vychází z principu *autodesignace*, kdy jednotlivé státy na základě odborného posouzení rozhodnou, jaké

⁸³ Čl. 1 odst. 3 písm. f) Protokolu o udržitelném cestovním ruchu.

⁸⁴ Definice udržitelného cestovního ruchu je uvedena v čl. 3 písm. t) Protokolu o udržitelném cestovním ruchu.

⁸⁵ Čl. 21 Protokolu o udržitelném cestovním ruchu.

⁸⁶ Lze dovodit výkladem čl. 13 Protokolu o udržitelném cestovním ruchu.

území bude do úmluvy zařazeno.⁸⁷ Česká republika, kam Karpaty zabíhají pouze velmi malou částí, navrhla do režimu úmluvy pouze horské oblasti, jejichž součástí jsou i tři chráněné krajinné oblasti (Beskydy, Bílé Karpaty a Pálava).⁸⁸ Česká republika podepsala Protokol o ochraně a udržitelném využití biologické a krajinné rozmanitosti 19. června 2009 na druhém zasedání konference smluvních stran Karpatské úmluvy a ratifikovala ho 1. července 2009. Protokol o udržitelném cestovním ruchu byl Českou republikou podepsán 27. května 2011 a ratifikován 7. února 2012.⁸⁹ V České republice – stejně jako v Polsku a v Rumunsku – neexistuje zvláštní strategie či akční plán pro implementaci Karpatské úmluvy, na rozdíl do Ukrajiny, která přijala strategii a akční plán implementace úmluvy jakožto vládní a ministerské dokumenty. Srbsko přijalo zvláštní zákon o ratifikaci Protokolu o ochraně a udržitelném využití biologické a krajinné rozmanitosti, Slovensko závazky z úmluvy a protokolu řeší v rámci své celostátní strategie ochrany biodiverzity. Nicméně všechny smluvní strany se snaží své závazky vyplývající z úmluvy i z protokolu uvádět v život.⁹⁰

Vzorem pro Karpatskou úmluvu byla tzv. Alpská konvence, neboli **Úmluva o ochraně Alp** (*Convention on the Protection of the Alps*) – významná střeoevropská regionální úmluva zaměřená na ochranu alpské přírody a krajiny. Česká republika není smluvní stranou, smluvní stranou je však Evropská unie, tudíž se Česká republika může podílet na realizaci úmluvy prostřednictvím svého členství v Evropské unii. Úmluva byla podepsána v roce 1991 v Salzburgu Francií, Itálií, Švýcarskem, Lichtenštejnskem, Německem a Rakouskem, později přistoupilo Slovinsko a Monako, vstoupila v platnost dne 6. března 1995.⁹¹

Preambule úmluvy oceňuje Alpy jako jednu z nejrozsáhlejších souvislých nenarušených přírodních oblastí v Evropě s jedinečnými a rozmanitými přírodními stanovišti, ale také kulturou a historií, ale zároveň upozorňuje na rostoucí tlaky působené člověkem, které působí ohrožení celé alpské oblasti. Proto Alpská konvence

⁸⁷ STEJSKAL, Vojtěch. *Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost*. 1. vydání, Praha: Linde, 2006, s. 188.

⁸⁸ Jedná se o geograficky vymezená horská pásma subprovincie Vnější Západní Karpaty, k nimž náleží oblast Jihomoravské Karpaty, Středomoravské Karpaty, Moravsko-slovenské Karpaty, Západobeskydské podhůří, Západní Beskydy. Viz stránky Informačního systému Úmluvy o biologické rozmanitosti [cit. 2013-12-31]: <<http://chm.nature.cz/information/karpatska-umluva/>>.

⁸⁹ Dostupný na oficiálních stránkách úmluvy [cit. 2013-12-31]: <<http://www.carpathianconvention.org/status-of-signature-and-ratification.html>>.

⁹⁰ *National achievements and challenges related to the implementation of the Carpathian Convention*. Bolzano – Vídeň, 2011, s. 15 an. Dostupné na [cit. 2013-12-31]: <<http://www.carpathianconvention.org>>.

⁹¹ Viz oficiální stránky úmluvy [cit. 2013-12-31]: <<http://www.alpconv.org>>.

ukládá svým signatářům přijmout a provádět ucelenou politiku na zachování a ochranu Alp, zejména ukládá přijmout „vhodná opatření“ v těchto oblastech: obyvatelstvo a kultura, regionální plánování, předcházení znečišťování ovzduší, ochrana půdy, hospodaření s vodou, ochrana přírody a krajiny, zemědělství, ochrana horských lesů, cestovní ruch a rekreace, doprava, energie a nakládání s odpady.⁹² Pro ochranu krajiny jsou zásadními oblastmi regionální plánování, jehož cílem je zajistit hospodárné a rozumné využívání území a harmonický rozvoj celého území na základě pečlivého zhodnocení požadavků na využívání území, a provázaná ochrana přírody a krajiny, která má za cíl chránit, uchovávat, popř. obnovovat přírodu a krajinu Alp, aby byla udržena přirozená regenerace přírody a její udržitelná produktivita a aby byla trvale zachována rozmanitost, jedinečnost a krása přírody a krajiny jako celku.⁹³

Alpská konvence je úmluvou rámcovou (*framework convention*) a k provedení oblasti ochrany přírody a krajiny byl v roce 1994 v Chambéry přijat Protokol k naplňování Alpské konvence v oblasti ochrany přírody a krajiny (*Protocol on the implementation of Alpine Convention of 1991 Relating to the Conservation of Nature and the Countryside*), jež vstoupil v platnost v roce 2002.⁹⁴ Protokol ukládá povinnost smluvním stranám snažit se o minimalizaci nepříznivých dopadů činnosti člověka na přírodu a krajinu alpské oblasti prostřednictvím opatření, které zajistí ochranu a v případě nutnosti i obnovu přírodních a přírodě blízkých částí krajiny, biotopů, ekosystémů, ale i tradičních zemědělských krajin. V této souvislosti je zvláštní pozornost věnována udržitelnému horskému zemědělství a lesnictví jako tradičnímu základu obživy obyvatel pohoří. Příroda a krajina má být chráněna prostřednictvím chráněných území, ať už zvětšením těch stávajících, nebo zakládáním nových (především národních parků). Z těchto chráněných území, ale i jiných hodnotných biotopů a dalších útvarů (přírodních i přírodě blízkých) bude vytvořena ekologická síť s dimenzí národní a přeshraniční. Velká důležitost při ochraně alpské krajiny je připisována krajinnému plánování (a v souladu s ním koncipovanému územnímu plánování), tj. vytvoření modelů, programů a plánů současného stavu alpské přírody a krajiny, jeho pečlivé vyhodnocení a stanovení následných opatření pro ochranu a

⁹² Viz čl. 2 odst. 1 Alpské konvence.

⁹³ Viz čl. 2 odst. 1 písm. b) a f) Alpské konvence.

⁹⁴ STEJSKAL, Vojtěch. *Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost*. 1. vydání, Praha: Linde, 2006, s. 190.

odpovědnou správu jednotlivých složek přírodního a krajinného bohatství.⁹⁵ Protokol stanovuje nutnost mezinárodní spolupráce, monitoringu a výzkumu, zapojení regionálních a místních samospráv a zdůrazňuje význam vzdělávání a osvěty na půdě ochrany přírody a krajiny.

II. 3. Mezinárodní deklarace, programy a strategie

Ochrany krajiny se v mezinárodním právu životního prostředí dotýká také velké množství specifických pramenů *soft law*, tj. deklarací, chart, programů a strategií, které nejsou právně závazné a vynutitelné. Závazky vtělené do těchto dokumentů jsou spíše obecného a programového charakteru a fixují obecnou linii, kterou by při ochraně krajiny měly jednotlivé státy zachovávat. I přes jejich právní nezávaznost se těší značnému vlivu, protože bez jejich existence by mnoho mezinárodněprávních a vnitrostátněprávních instrumentů ochrany krajiny vůbec nevzniklo, popř. by mělo odlišnou povahu.⁹⁶ Pro velké množství pramenů tohoto typu si v následujícím textu povšimneme pouze těch nejdůležitějších.

Průkopnickým činem v oblasti ochrany přírody a krajiny bylo vyhlášení programu **Člověk a biosféra** (*Man and Biosphere - MaB*) na Generální konferenci UNESCO v roce 1970, který měl a má přinést na podkladě poznatků přírodních, společenských a ekonomických věd zlepšení vztahu člověka k životnímu prostředí. Program MaB řídí Mezinárodní koordinační rada (*International Coordinating Council of the Man and Biosphere Programme*), v níž je zastoupeno 34 členských států volených každé dva roky na Generální konferenci UNESCO. Institucionálně je program zajištěn sekretariátem, který byl zřízen při Oddělení ekologických věd UNESCO v Paříži, a na úrovni států národními komitétými.

K naplňování cílů programu MaB bylo rozhodnuto o vyhlášení zvláštních území – **biosférických rezervací** – která mají splňovat tři rovnocenná kritéria:

⁹⁵ Viz čl. 7-13 Protokolu k naplňování Alpské konvence v oblasti ochrany přírody a krajiny.

⁹⁶ ŠTURMA, Pavel et al. *Mezinárodní právo životního prostředí: I. část*. 1. vydání, Beroun: Eva Roztoková – IFEC, 2004, s. 83.

- ochranu kulturní a přírodní různorodosti, včetně genetické variability, variability druhů, ekosystémů a v neposlední řadě také krajiny⁹⁷,
- rozvoj trvale udržitelného ekonomického a demografického rozvoje, který je udržitelný jak z hlediska ekologického, tak z hlediska sociálního a kulturního,
- logistická podpora environmentální výchovy a vzdělávání, výzkumu a monitoringu.

Území biosférické rezervace je rozděleno do tří zón. Jádrová zóna je určena k ochraně biologické rozmanitosti, k monitorování ekosystémů a k provádění výzkumu a musí podléhat režimu ochrany přírody, krajiny, ale i jednotlivých druhů, které zde žijí. Zóna nárazníková obklopuje jádrovou zónu a má umožnit zmírnění negativních dopadů na jádrovou zónu prostřednictvím rozumného využívání jejího území (např. pro ekoturistiku, šetrné hospodaření a využívání přírodních zdrojů). V zóně přechodové je pak umožněna běžná hospodářská činnost, která však nesmí narušovat trvale udržitelný rozvoj celého území biosférické rezervace.⁹⁸

Československo se zařadilo do programu MaB od samého počátku a stejně tak do výstavby biosférických rezervací. A tak již v roce 1977 mohly být vyhlášeny první biosférické rezervace na území dnešní České republiky – Třeboňsko a Křivoklátsko. Dokonce ještě dříve, než byla tato území vyhlášena chráněnými krajinnými oblastmi. Obě oblasti byly vybrány nejen pro svoje přírodovědné a krajinné hodnoty, ale rovněž i pro očekávané střety, ke kterým nutně muselo docházet mezi ochranou přírody a krajiny a hospodářským využíváním území (intenzivní rybníční hospodaření a těžba štěrkopísků v případě Třeboňska a intenzivní lesní a zemědělské hospodaření v případě Křivoklátska). Prohlášení biosférickými rezervacemi mělo pomoci problémy vyřešit. Po několikaletých zkušenostech s nimi byla připravena a v roce 1986 vyhlášena biosférická rezervace Pálava (v roce 2003 výrazně zvětšena a přejmenována na biosférickou rezervaci Dolní Morava) a v roce 1990 přibýly biosférické rezervace Šumava a Krkonoše. Zatím poslední česká biosférická rezervace – Bílé Karpaty – byla vyhlášena v roce 1992.⁹⁹ Náš právní řád pojem biosférické rezervace neupravuje, nejsou zakotveny jako samostatný právní institut a ochrana těchto rezervací podle požadavku

⁹⁷ Čl. 3 Rámcových stanov biosférických rezervací doslova říká: „*přispívají k ochraně krajiny*“.

⁹⁸ VOSTRÁ, Lenka. Program UNESCO „Man and Biosphere“. In DAMOHORSKÝ, Milan – STEJSKAL, Vojtěch (eds.). *Ochrana světového kulturního a přírodního dědictví UNESCO v střeoevropském právním kontextu*. Praha: Česká společnost pro právo životního prostředí, 2012, s. 99-101.

⁹⁹ JENÍK, Jan et al. *Biosférické rezervace České republiky: příroda a lidé pod záštitou UNESCO*. 1. vydání, Praha: Empora, 1996, s. 14-15.

Rámcových stanov biosférických rezervací se řeší jejich prohlášením za zvláště chráněná území podle ZOPK.¹⁰⁰

V rámci environmentálního snažení Rady Evropy byla vypracována **Úmluva o ochraně evropské fauny a flóry a přírodních stanovišť** (*Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats*), která byla vystavena k podpisu 19. září 1979 na 3. evropské ministerské konferenci v Bernu, proto se nazývá rovněž Bernská úmluva. V platnost vstoupila 1. června 1982 a jejími členskými státy jsou především evropské státy. Její rámec je ovšem širší, členskými státy úmluvy jsou rovněž některé africké země (Burkina Faso, Maroko, Senegal, Tunisko), Bělorusko (které není členem Rady Evropy) i kavkazské republiky (Arménie, Ázerbájdžán, Gruzie). Naopak členským státem úmluvy není Rusko (což však nebrání určité spolupráci na programu soustavy Smaragd, jak bude popsáno dále) ani San Marino, i když se jedná o členy Rady Evropy. Pro Českou republiku vstoupila úmluva v platnost 1. června 1998 a ve Sbírce mezinárodních smluv byla vyhlášena pod č. 107/2001.¹⁰¹

Smluvní stranou Bernské úmluvy je i Evropská unie. Bernská úmluva měla zásadní vliv na dva základní prameny komunitárního práva ochrany přírody (a jak bude později řečeno i krajiny) – Směrnici EHS o ochraně volně žijících ptáků a Směrnici EHS o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin. Druhá vzpomenutá směrnice dokonce přímo přejímá řadu pasáží Bernské úmluvy.¹⁰²

Základním cílem Bernské úmluvy je přísná ochrana druhů a poddruhů planě rostoucích rostlin a volně žijících živočichů se zvláštním důrazem na ohrožené, zranitelné a stěhovavé druhy, která má být realizována také prostřednictvím ochrany míst jejich přirozeného výskytu a dalších přírodních stanovišť.¹⁰³ Proto lze úmluvu využít i pro ochranu specifických částí krajiny, byť bude tato ochrana vycházet prioritně z požadavků na ochranu přírody. Jak již bylo vícekrát zdůrazněno, nelze však tyto dvě problematiky uměle oddělovat.

¹⁰⁰ Možný je však i model přímého zakotvení biosférické rezervace v právním řádu, jak ho znají zahraniční právní úpravy. Viz VOSTRÁ, Lenka. Program UNESCO „Man and Biosphere“. In DAMOHORSKÝ, Milan – STEJSKAL, Vojtěch (eds.). *Ochrana světového kulturního a přírodního dědictví UNESCO v středoevropském právním kontextu*. Praha: Česká společnost pro právo životního prostředí, 2012, s. 102.

¹⁰¹ Viz oficiální stránky Rady Evropy [cit. 2014-1-31]:

<<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=104&CM=8&DF=&CL=ENG>>.

¹⁰² STEJSKAL, Vojtěch. *Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost*. 1. vydání, Praha: Linde, 2006, s. 150.

¹⁰³ Viz čl. 1 Bernské úmluvy.

V roce 1989 Stálý výbor Bernské úmluvy doporučil smluvním stranám formulovat pravidla pro zřizování zvláštních území pro ochranu přírody. Doporučení bylo uvedeno v život až v roce 1996, kdy vznikla potřebná úprava pro celoevropsky významné lokality z hlediska ochrany fauny a flóry a přírodních stanovišť, které byly pojmenovány oblasti zvláštního zájmu ochrany přírody (*Areas of Special Conservation Interest – ASCI*). Ty mají být vyhlášovány ve všech členských státech Rady Evropy a vytvořit soustavu Smaragd (*Emerald Network*). Na území Evropské unie (včetně České republiky) byla tato povinnost realizována soustavou Natura 2000, o níž bude ještě později pojednáno. Z hlediska ochrany krajiny je pro nás významné, že ASCI může být územím, které přispívá podstatným způsobem k přežívání druhů chráněných Bernskou úmluvou, nebo obsahuje významnou či reprezentativní ukázkou typů ohrožených přírodních stanovišť, anebo obsahuje významný příklad určitého typu stanoviště nebo mozaiku různých typů stanovišť.¹⁰⁴ Z toho vyplývá, že ASCI může chránit především ty nejohroženější (ve smyslu nejvzácnější v ekosystémovém pojetí krajiny) části krajiny.

I když cíle soustavy Smaragd převzala v členských státech Evropské unie soustava Natura 2000, význam soustavy Smaragd je stále nezastupitelný u států, které přistoupily k Bernské úmluvě, avšak nejsou členskými státy EU. V posledních letech se tak orgány Bernské úmluvy pod záštitou Rady Evropy a Evropské unie snaží o výstavbu soustavy Smaragd především ve státech východní Evropy a regionu Kavkazu (Arménie, Ázerbájdžán, Bělorusko, Gruzie, Moldávie, Rusko a Ukrajina).¹⁰⁵

Obdobné cíle jako soustava Smaragd sleduje i tzv. Celoevropská ekologická síť (*Pan-European Ecological Network – PEEN*)¹⁰⁶, která je postupně vytvářena na podkladě **Celoevropské strategie biologické a krajinné rozmanitosti** (*Pan-European Biological and Landscape Diversity Strategy*), dokumentu schváleného na konferenci evropských ministrů životního prostředí v Sofii v roce 1995. Strategie se snaží dotknout všech aspektů ochrany biodiverzity a jako svůj cíl stanoví ochranu ekosystémů, rozmanitosti živočišných a rostlinných druhů a krajín evropského významu. PEEN má být základním nástrojem ke splnění těchto cílů. PEEN se má v budoucnu stát územně propojenou sítí skládající se z jádrových území, tzv. biocenter, ve kterých jsou

¹⁰⁴ STEJSKAL, Vojtěch. *Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost*. 1. vydání, Praha: Linde, 2006, s. 121.

¹⁰⁵ Viz oficiální stránky programu Rady Evropy a Evropské unie *Emerald Network of Nature Protection Sites, Phase II* [cit. 2014-1-31]: <<http://pjp-eu.coe.int/en/web/emerald-network/home>>.

¹⁰⁶ V ČR je síť známá též pod zkratkou EECNET (*European Ecological Network*).

soustředěny ty nejcennější přírodní hodnoty evropského a národního významu, a biokoridorů, které spojují jednotlivá biocentra a představují migrační trasy pro organismy.¹⁰⁷ Prostřednictvím takto pojaté sítě je významně chráněna krajina, včetně té, která se nalézá mimo chráněná území a postrádá tak jiný stupeň právní ochrany.

Původní koncepce vtělená do návrhů nizozemských odborníků, která počítala s vymezením jednotlivých skladebných prvků pro celou síť na základě předem odsouhlasených odborných kritérií (přístup „seshora dolů“), byla odmítnuta s odůvodněním, že nelze stanovit věrohodná kritéria pro tak širokou a rozmanitou oblast. Přednost byla dána opačnému přístupu, kdy PEEN vychází z ekologických sítí jednotlivých států, popř. i nižší úrovně, které jsou budovány podle stejných principů. Při tomto pojetí (přístup „zdola nahoru“) je zcela nezbytná přeshraniční spolupráce, zejména při vymezení celoevropských koridorů. V současné době existuje v Evropě celkem 45 národních a regionálních ekologických sítí, byť v různém stadiu uvedení v život – od vymezení v mapových podkladech po konkrétní péči o vybrané skladebné prvky. Evropská komise se na mezinárodním fóru opakovaně vyjádřila, že za svůj příspěvek PEEN považuje soustavu Natura 2000, která sice představuje reprezentativní soustavu v duchu cílů PEEN, avšak v řadě členských států EU není zohledněno vzájemné propojení lokalit. Jiným problémem, který se týká PEEN jako celku, je otázka, jak zachytit kritickou roli určitých výseků krajiny pro přežívání a šíření organismů, když tyto výseky krajiny nejsou pokládány za evropsky významné. Je nutné rovněž zdůraznit, že vytvoření PEEN nevyplývá z žádné závazné mnohostranné mezinárodní smlouvy, ani z práva EU, je tedy zcela na přístupu jednotlivých evropských vlád, jak uvedou PEEN do praxe. To všechno je důvodem, proč v poslední době výstavba PEEN prakticky stagnuje.¹⁰⁸

V České republice je PEEN realizována prostřednictvím územních systémů ekologické stability a různých kategorií chráněných území, které jsou právně zakotveny v ZOPK (již v jeho původním znění, tj. s předstihem), o čemž bude ještě podrobněji pojednáno v kapitole věnující se českému právu. Nový přístup jde ještě dál a zahrnuje

¹⁰⁷ STEJSKAL, Vojtěch. *Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost*. 1. vydání, Praha: Linde, 2006, s. 122.

¹⁰⁸ PLESNÍK, Jan. Celoevropská ekologická síť a zelená infrastruktura. *Ochrana přírody*, 2012, roč. LXVII, zvláštní číslo, s. 10.

většinu významných krajinných prvků (rovněž zakotvených v ZOPK) zajišťujících zlepšení nebo uchování stavu ekosystémů.¹⁰⁹

Jak bylo řečeno v předcházející kapitole, geologické dědictví je jistě významnou součástí krajiny. Zatím nebyla přijata mezinárodní úmluva, která by se zabývala výhradně ochranou tohoto fenoménu. V roce 2000 však proběhla ve španělském Molinos konference evropských geoparků, kde byla přijata **Charta evropských geoparků**. I když se jedná o právně nezávazný dokument typu *soft law*, jeho význam spočívá v upozornění na význam geologického dědictví, které je i vzdělanější veřejností často neoprávněně opomíjeno.

Charta evropských geoparků definuje pojem geopark jako území, které zahrnuje zvláštní geologické dědictví a strategii udržitelného rozvoje území s jasně definovatelnými hranicemi a dostatečně rozlehlým územím, které podmiňuje jeho ekonomický rozvoj. Vždy musí zahrnovat určitý počet geologických lokalit zvláštního významu z hlediska jejich vědecké kvality, ojedinělosti, estetické přitažlivosti a výchovné hodnoty. Většina těchto lokalit musí být součástí geologického dědictví, ale je možné, aby některé lokality byly zajímavé z hlediska archeologie, ekologické historie či kultury. Z toho plyne, že v evropském geoparku nesmí být tolerováno ničení ani prodej geologických objektů. Příspěvkem k ekonomickému rozvoji území geoparku je především geoturistika a vůbec propagace celkového obrazu spojeného s geologickým dědictvím. Hlavním cílem myšlenky evropských geoparků je umožnit obyvatelům přisvojit si hodnoty dědictví území a – řečeno lehce nadneseně – aktivně se účastnit kulturní revitalizace daného území.¹¹⁰

Na výše zmíněné konferenci se do Sítě evropských geoparků (*European Geoparks Network*) spojily první čtyři geoparky z Francie, Německa, Řecka a Španělska. V současné době zahrnuje síť 58 geoparků z 21 evropských zemí. Česká republika má v Síti evropských geoparků zatím jediného zástupce – od roku 2005 je jím geopark Český ráj.¹¹¹

V roce 2004 se konala první mezinárodní konference o geoparcích v čínském Pekingu pod patronací UNESCO, která přijala **Deklaraci o ochraně světového**

¹⁰⁹ Tamtéž, s. 11.

¹¹⁰ VÍCHA, Ondřej. Geoparky – nově vznikající mezinárodní nástroj ochrany a správy geologického dědictví. *České právo životního prostředí*, 2006, roč. VI, č. 1, s. 42-45.

¹¹¹ Stav k 31. 1. 2014. Viz oficiální stránky Sítě evropských geoparků [cit. 2014-1-31]: <<http://www.europeangeoparks.org>>.

geologického dědictví, podle níž je nutné provést opatření pro zajištění ochrany a zabezpečení geologického dědictví, což je nezbytným předpokladem pro zabezpečení udržitelného rozvoje pro budoucí generace všech zemí. Deklarace zdůrazňuje vědecké, estetické a jiné hodnoty geologického dědictví. Jako prostředek pro ochranu světového geologického dědictví deklarace zakotvila strategii geoparků UNESCO, které se zaměří na zlepšení vědeckého poznání, ochranu přírodních zdrojů, místní ekonomický rozvoj, respektování kulturního dědictví, popularizaci přírodních věd a vzdělání a propagaci turismu. Státy by se měly vyhýbat všem činnostem, které by mohly vést k poškození geologického dědictví, a měly by posílit svou mezinárodní spolupráci na tomto poli. Na výše zmíněné konferenci tak byla vytvořena Světová síť národních geoparků (*Global Network of National Geoparks*) pod patronací organizace UNESCO, do níž byly zahrnuty i všechny geoparky účastné na Síti evropských geoparků.¹¹² V současné době zahrnuje síť 100 geoparků především z evropských a asijských zemí (velkým propagátorem světových geoparků je Čína) a jejím členem je i geopark Český ráj.¹¹³

Zmínili jsme již, že ve věcech kulturního dědictví je hlavním poradcem UNESCO (např. ve věcech Úmluvy o ochraně světového kulturního a přírodního dědictví) mezinárodní nevládní organizace **Mezinárodní rada památek a sídel** (*International Council on Monuments and Sites – ICOMOS*). Vznikla již v roce 1965 a sídlí v Paříži. V jednotlivých státech jsou ustaveny národní komitáty ICOMOS, které se snaží přenášet cíle organizace do praxe.¹¹⁴ Základním posláním ICOMOS je rozvíjet teorii a metodologii památkové péče a všestranně napomáhat zlepšení péče o kulturní dědictví, do které deklarativně řadí nejen budovy, historická sídla, archeologické lokality, ale i kulturní krajinu.¹¹⁵ ICOMOS uplatňuje své cíle prostřednictvím deklarací, tj. dokumentů právně nezávazných, ale požívajících ve světě památkové péče značné autority, především jako metodologického východiska oboru.

Jedním z těchto dokumentů je i **Charta pro péči o historická města a městské celky** (*Charter for the Conservation of Historic Towns and Urban Areas*)

¹¹² VÍCHA, Ondřej. Geoparky – nově vznikající mezinárodní nástroj ochrany a správy geologického dědictví. *České právo životního prostředí*, 2006, roč. VI, č. 1, s. 45-47.

¹¹³ Stav k 31. 1. 2014. Viz oficiální stránky Světové sítě národních geoparků [cit. 2014-1-31]: <<http://www.globalgeopark.org/aboutGGN/list/index.htm>>.

¹¹⁴ Český národní komitát ICOMOS má status občanského sdružení – viz jeho oficiální stránky [cit. 2014-1-31]: <<http://www.icomos.cz/index.php/statut>>.

¹¹⁵ Viz oficiální stránky ICOMOS [cit. 2014-1-31]: <<http://www.icomos.org/index.php/en/about-icomos/mission-and-vision/mission-and-vision>>.

z roku 1987, nazývaná podle místa přijetí Washingtonská charta.¹¹⁶ Dokument zdůrazňuje nutnost zachovat historický charakter měst a městských celků a všechny hodnoty (hmotné i duchovní), které tento charakter vyjadřují. Mezi nimi jsou zakotveny vztahy mezi budovami, zelenými plochami a nezastavěnými prostranstvími a také vztahy mezi městem a jeho okolním prostředím (přírodním i vytvořeným člověkem). Významnou hodnotou podílející se na konfiguraci historického města je tedy jednak příroda a krajina ve vlastním městě či městském celku, jednak jeho vztah k okolní krajině a přechod města ve volnou krajinu. Pokud by tyto hodnoty nebyly ctěny, znamenalo by to ohrožení autentičnosti historického města. Aby k tomuto nepříznivému jevu nedocházelo, je nutno v plánech péče o historická města – jako hlavním koncepčním nástroji péče o ně – počítat i s krajinou ve městě a blízkým krajinným zázemím historického městského celku.¹¹⁷

Krajinné zázemí památek lidového stavitelství je zdůrazněno i v jiném dokumentu ICOMOS – **Mezinárodní chartě o lidovém stavebním dědictví** (*Charter on Built Vernacular Heritage*), přijaté v Mexiku v roce 1999. Mezi principy péče o lidové stavební dědictví je vnesen požadavek péče o celé soubory těchto staveb a osídlení charakteristické pro určité oblasti. Dokument pokládá lidové stavební dědictví za nedílnou součást kulturní krajiny a požaduje brát tento fakt do úvahy při jeho obnově a památkové údržbě. Jedna z praktických směrnic doprovázejících chartu nabádá, aby veškeré zásahy do lidových staveb byly prováděny způsobem, který bude respektovat a zachovávat integritu prostředí a vzájemné vztahy mezi přírodní a kulturní složkou krajiny.¹¹⁸

Důležitou úlohu v ochraně krajiny hraje – jak se ještě podrobně zmíníme – územní plánování, v zahraničí pojímané v širších souvislostech jako prostorové plánování. I zde sehrála průkopnickou roli Rada Evropy, neboť jako její doporučení členskými státy byla 20. května 1983 ve španělském Torremolinos přijata **Evropská charta prostorového plánování** (*Charte Europeenne de l'Aménagement du Territoire*,

¹¹⁶ KUČOVÁ, Věra. Ke dvaceti letům Washingtonské charty, dosud stále nejlepšímu dokumentu ICOMOS k ochraně historických městských celků. *Zprávy památkové péče*, 2007, roč. LXVII, č. 6, s. 491-493.

¹¹⁷ Autentické znění a odborný překlad dokumentu viz POLÁKOVÁ, Jana. *Mezinárodní dokumenty o ochraně kulturního dědictví*. 1. vydání, Praha: Národní památkový ústav, 2007, s. 154-159.

¹¹⁸ Autentické znění a odborný překlad dokumentu viz POLÁKOVÁ, Jana. *Mezinárodní dokumenty o ochraně kulturního dědictví*. 1. vydání, Praha: Národní památkový ústav, 2007, s. 188-193.

European Regional/Spatial Planning Charter).¹¹⁹ Hlavním smyslem dokumentu je poskytnout základní vodítka pro žádoucí právní úpravu prostorového plánování na různých úrovních v jednotlivých evropských zemích. Pojem prostorového plánování je u nás málo používaný a ani teorie ho zatím nereflektuje jednoznačně, avšak stojí na stanovisku, že lze pod něj podřadit pojem územní plánování, a tohoto východiska se také přidržíme.¹²⁰

Pojem prostorového plánování odráží podle charty hospodářské, společenské, kulturní a ekologické záměry společnosti, ve kterých charta zdůrazňuje jejich evropský rozměr. Prostorové plánování se může stát významným nástrojem při řešení problémů výše zmíněných oblastí, které přesahují národní měřítko. Jeho základním cílem je zabezpečit pro každého jedince takové okolí a kvalitu života, které budou podporovat rozvoj jeho osobnosti v prostředí s lidským měřítkem. Pro dosažení těchto cílů je nutné, aby prostorové plánování bylo demokratické (tj. umožnilo zapojení široké veřejnosti i jejich politických představitelů), souborné (tj. zajistilo koordinaci odvětvových politik a jejich integraci do celkového záměru), účelné (tj. identifikovalo společné hodnoty, kultury a zájmy v jednotlivých regionech včetně jejich přesahu) a výhledové (tj. analyzovalo a uplatňovalo dlouhodobé trendy ve sféře ekonomické, sociální, kulturní, ekologické a ochrany i tvorby životního prostředí).

Vedle vyváženého sociálně-ekonomického rozvoje regionů a zlepšování životních podmínek jejich obyvatel má prostorové plánování dva dílčí cíle, které jsou důležité i pro naše téma:

- zodpovědné zacházení s přírodními zdroji a ochranu životního prostředí, kdy jde především o rozvíjení strategií omezujících konflikty mezi rostoucí potřebou přírodních zdrojů a snahou o jejich zachování. Je třeba zodpovědně usměrňovat využívání území, půdy, ovzduší, vody, energetických zdrojů, fauny a flóry a přitom věnovat pozornost přírodním hodnotám a kulturnímu a architektonickému dědictví.

¹¹⁹ S oficiálním zněním názvu dokumentu ve francouzštině a angličtině a také s různým pojetím územního plánování v evropských zemích souvisí i rozkolísanost překladu názvu charty do češtiny. Lze se setkat s variantami Evropská charta územního plánování, Evropská charta regionálního a prostorového plánování aj. Srov. komentář k dokumentu v publikaci REKTOŘÍK, Jaroslav – ŠELEŠOVSKÝ, Jan et al. *Strategie rozvoje měst, obcí, regionů a jejich organizací*. 1. vydání, Brno: Masarykova univerzita, Ekonomicko-správní fakulta, 1999, s. 121.

¹²⁰ BORECKÁ, Kateřina. *Územní plánování a ochrana životního prostředí*. Brno, 2007, Rigorózní práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta, Katedra práva životního prostředí a pozemkového práva, s. 20.

- racionální využívání území, kdy je třeba se především soustředit na umístování a rozvoj velkých sídelních a průmyslových komplexů, rozhodujících prvků infrastruktury a na ochranu zemědělské a lesní půdy.

Cíle prostorového plánování jsou realizovány především prostřednictvím interdisciplinární integrace a koordinace jednotlivých sektorů na úrovni místní, regionální, národní a evropské.¹²¹

Z výše řečeného je patrné, že kvalitní prostorové plánování v sobě musí zahrnovat i ochranu a uchování krajiny, především té kulturní, ve které dochází k realizaci těch nejkonfliktnějších rozvojových aktivit (byť je ochrana přirozené krajiny výslovně zmíněna pouze v příloze charty). Samotná charta není právně závazná, ale slouží jako metodický podklad pro tvorbu příslušné legislativy a měla by být i jakýmsi morálním apelem na osoby a orgány vstupující do procesu prostorového plánování.

¹²¹ Překlad dokumentu dostupný na stránkách informačního systému pro aplikaci práva EU – ISAP [cit. 2014-1-31]:
<<https://isap.vlada.cz/dul/cesty.nsf/7f723857997b924bc1257926004bd509/51187e5542f23145802566d7003d88ff?OpenDocument>>.

III. Ochrana krajiny v právu Evropské unie

Nebude jistě velkým překvapením, budeme-li konstatovat, že pojem „krajina“ v primárním právu Evropské unie vůbec nenalezneme. Ale pokud zůstaneme u již zmíněné definice krajiny jako průsečíku přírodních a kulturních hodnot určitého území, můžeme dovodit i příslušnost některých ustanovení Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen SFEU), které nutně musí s ochranou krajiny souviset: především se jedná o hlavu XIII (Kultura) a hlavu XX (Životní prostředí) SFEU. Plyne z nich, že činnost EU se má soustřeďovat mj. na oblast zachování a ochrany kulturního dědictví evropského významu,¹²² na zachování, ochranu a zlepšování kvality životního prostředí, uvážlivé a racionální využívání přírodních zdrojů a na podporu opatření k řešení regionálních a celosvětových problémů životního prostředí.¹²³ Uvedené hlavy SFEU tedy mohou tvořit a tvoří nezbytný podklad pro normotvorbu EU v oblasti ochrany krajiny, ale jejich význam je širší – EU se jimi profiluje jako nadstátní útvar, pro který je ochrana životního prostředí a kulturních hodnot důležitou prioritou, počítaje v to i ochranu krajiny (v níž jsou tyto hodnoty absorbovány), byť je dovozena nepřímým způsobem.¹²⁴ Na tuto právní úpravu navazuje čl. 37 Listiny základních práv Evropské unie, který stanovuje povinnost začlenit do politik EU vysokou úroveň ochrany životního prostředí v souladu se zásadou udržitelného rozvoje, tedy – jak opět nepřímo dovodíme z výše uvedeného – i vysoký standard ochrany krajiny.¹²⁵

Konkrétní přístup EU k ochraně krajiny je možno nejlépe demonstrovat v **7. akčním programu EU pro životní prostředí** na období do roku 2020 s poetickým podnázvem „Spokojený život v mezích naší planety“. Jelikož byl 7. akční program přijat rozhodnutím Evropského parlamentu a Rady č. 1386/2013/EU ze dne 20. listopadu 2013 na základě čl. 192 odst. 3 SFEU, jedná se o právně závazný dokument (stejně jako byl právně závazný předchozí 6. akční program). Jeden ze tří prioritních cílů vyhlášených v 7. akčním programu je tematický cíl ochrany, zachování a rozvíjení

¹²² Viz čl. 167 odst. 2 SFEU.

¹²³ Viz čl. 191 odst. 1 SFEU.

¹²⁴ Primární právo v této souvislosti prodělalo obdivuhodný vývoj, neboť nová hlava Životní prostředí (tehdejší čl. 130r–130s) byla do Smlouvy o založení Evropského společenství vložena až Jednotným evropským aktem v roce 1986. Blíže TICHÝ, Luboš et al. *Evropské právo*. 3. vydání, Praha: C. H. Beck, 2006, s. 711.

¹²⁵ Listina základních práv Evropské unie má na základě čl. 6 odst. 1 Smlouvy o Evropské unii stejnou právní sílu jako Smlouva o Evropské unii a SFEU.

přírodního bohatství EU.¹²⁶ Tento cíl je však zasazen do určitého ekonomického kontextu, kterým se má v budoucnosti stát tzv. zelená ekonomika, tj. ekonomika, která bude znalostní ekonomikou, nebude založena na fosilních palivech, nebude vyvíjet nepřiměřený tlak na přírodní zdroje a také na krajinu atd. V 7. akčním programu je zdůrazněno, že hospodářská prosperita a dobré životní podmínky obyvatel EU stojí na jejím přírodním bohatství, které je definováno – v duchu Úmluvy o biologické rozmanitosti – jako biologická rozmanitost, včetně ekosystémů poskytujících základní statky a služby od úrodné půdy a multifunkčních lesů po hospodářsky využívanou krajinu a moře.¹²⁷ Poskytování klíčových ekosystémových služeb a biologická rozmanitost jsou však ohroženy znehodnocováním, fragmentací a neudržitelným využíváním krajiny v EU. Velký problém v EU činí zábory půdy pro obytné, průmyslové, dopravní nebo rekreační účely. Tyto dlouhodobé trendy je však obtížné a nákladné zvrátit, protože představují kompromis mezi různými společenskými, ekonomickými a environmentálními potřebami. S ohledem na cíl v této oblasti – nulový zábor půdy v čistém vyjádření do roku 2050 – by měla být do plánovacích rozhodnutí, jež souvisí s využíváním území, začleněna environmentální hlediska (včetně ochrany vod a zachování biologické rozmanitosti).¹²⁸ Při všech rozhodnutích o využívání krajiny na různých úrovních by měla být věnována pozornost environmentálním, ekonomickým a sociálním dopadům na krajinu a postupně by se tak mělo zastavit její znehodnocování a nastolit „dobré spravování krajiny“.¹²⁹ Akční program identifikuje fragmentaci krajiny jako velký problém EU a stanovuje cíl: „obnovit alespoň 15 % poškozených ekosystémů v Unii a rozšířit využívání zelené infrastruktury jako nástroje, který poskytuje ekologické, ekonomické a sociální přínosy na základě řešení v součinnosti s přírodou a začleňuje zelené plochy, vodní ekosystémy a jiné přírodní prvky do mořského a suchozemského prostředí.“ V této souvislosti by postupně mělo dokonce docházet ke zvětšování přírodního bohatství krajiny EU a ke zvyšování odolnosti ekosystémů v krajině (také vůči změně klimatu).¹³⁰

¹²⁶ Viz čl. 2 odst. 1 písm. a) rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1386/2013/EU ze dne 20. 11. 2013.

¹²⁷ Viz bod 17 Sedmého akčního programu.

¹²⁸ Viz bod 23 Sedmého akčního programu.

¹²⁹ Viz bod 25 Sedmého akčního programu.

¹³⁰ Viz bod 27 Sedmého akčního programu.

V protikladu ke stanoveným ambiciózním cílům je 7. akční program poněkud skoupý při definování právních cest, které by pomohly tyto cíle naplnit. V programu jsou zmíněny mnohostranné mezinárodní smlouvy, o kterých jsme se již zmínili dříve (Úmluva o biologické rozmanitosti – CBD, Úmluva OSN o boji proti desertifikaci – UNCCD) a jejichž smluvní stranou je také EU,¹³¹ a pak dvojice směrnic zcela zásadních pro ekosystémovou ochranu krajiny – směrnice o ptácích a směrnice o stanovištích. Zcela však chybí odkaz na Evropskou úmluvu o krajině, což má svůj původ pravděpodobně ve skutečnosti, že ochrana krajiny je v 7. akčním programu pojmána především ekosystémově (což znovu vyplývá především ze silné pozice Úmluvy o biologické rozmanitosti v právu životního prostředí Evropské unie). Je to koneckonců přístup, který byl fixován již v 6. akčním programu EU pro životní prostředí.¹³²

Účinný právní nástroj pro ochranu jak biodiverzity, tak také krajiny v jejím ekosystémovém pojetí tvoří **směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/147/ES ze dne 30. listopadu 2009 o ochraně volně žijících ptáků** (dále jen směrnice o ptácích).¹³³ Základem územní ochrany ptactva je čl. 4 směrnice o ptácích, který stanovuje povinnost pro druhy uvedené v příloze I (tj. druhy vzácné či ohrožené v měřítku celé EU) přijmout opatření týkající se ochrany jejich stanovišť s cílem zajistit přežití těchto druhů a rozmnožování v jejich areálu rozšíření. Jedno opatření je přímo konkretizováno: „Členské státy především označí území nejvhodnější z hlediska počtu druhů a rozlohy jako zvláště chráněné oblasti určené pro ochranu těchto druhů, přičemž vezmou v úvahu jejich požadavky na ochranu na pevnině a na moři v zeměpisné oblasti, na niž se tato směrnice vztahuje.“¹³⁴ Jedná se o zvláštní oblasti ochrany (*Special Protection Areas* – SPA), ve kterých jsou stanovena – už podle názvu – zvláštní opatření pro ochranu ptáků. Díky tomu je v SPA chráněna – a to poměrně přísně – i krajina, byť nepřímou a výhradně ve vztahu k předmětu ochrany, tj. ptačím druhům přílohy I směrnice o ptácích. Navíc obdobná opatření by měla být přijata i pro oblasti zimovišť, zastávek na tahových cestách, rozmnožování a pelichání pro stěhovavé druhy,

¹³¹ Srov. bod 100 Sedmého akčního programu.

¹³² O 6. akčním programu blíže STEJSKAL, Vojtěch. *Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost*. 1. vydání, Praha: Linde, 2006, s. 249-254.

¹³³ Původní text směrnice – přijatý 2. dubna 1979 – byl publikován pod č. 79/409/EHS.

¹³⁴ Viz čl. 4 odst. 1 směrnice o ptácích.

kteře nejsou uvedeny v příloze I směrnice o ptácích, a v této souvislosti by měla být věnována prvořadá pozornost mokřadům (zvláště mezinárodního významu).¹³⁵

K čl. 4 směrnice o ptácích existuje do dnešního dne poměrně bohatá judikatura Soudního dvora EU, která opravňuje k závěru, že ochrana SPA v intencích směrnice je poměrně účinná. Podle ní je při vymezování SPA nutno brát do úvahy pouze kritéria vědecká, nikoliv kritéria ekonomická. Při vymezování SPA jsou sankcionovány nedostatky z hlediska rozlohy SPA či redukce počtu druhů, které by SPA měly chránit. Státy jsou rovněž povinny přijmout všechna nezbytná opatření pro zavedení právního režimu, který garantuje trvale udržitelné řízení a účinnou ochranu SPA s ohledem na cíle stanovené směrnicí o ptácích.¹³⁶

Do českého právního řádu jsou tato ustanovení směrnice o ptácích provedena ZOPK v pojmu ptačí oblast, která je definována jako území nejvhodnější pro ochranu z hlediska výskytu, stavu a početnosti populací blíže specifikovaných druhů ptáků vyskytujících se na území České republiky.¹³⁷ Nařízení vlády, která jednotlivé ptačí oblasti na našem území vymezují, zakotvují mechanismus ochrany těchto oblastí, mj. mohou stanovit i činnosti, ke kterým je nutný souhlas orgánu ochrany přírody.¹³⁸ Dále jsou stanoveny poměrně náročné podmínky, za kterých je možno obdržet tento souhlas či jiné povolení, výjimku, či kladné stanovisko ze zákazu týkajícího se ochrany těchto lokalit podle ZOPK – zvláště zmiňme podmínku, že bude vyloučeno závažné nebo nevratné poškozování přírodních stanovišť a biotopů druhů, k jejichž ochraně je ptačí oblast zřízena.¹³⁹

Obdobnou důležitost jako směrnice o ptácích má pro ochranu krajiny **směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin** (dále jen směrnice o stanovištích). Směrnice o stanovištích zakotvuje „*spojitou evropskou ekologickou síť zvláštních oblastí ochrany*“ nazvanou Natura 2000, která se skládá z lokalit s přírodními stanovišti uvedenými v příloze I směrnice o stanovištích, lokalit se stanovišti druhů uvedenými

¹³⁵ Viz čl. 4 odst. 2 směrnice o ptácích.

¹³⁶ Blíže STEJSKAL, Vojtěch. *Vývojové tendence právní úpravy ochrany přírody*. 1. vydání, Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2012, s. 127.

¹³⁷ Srov. ustanovení § 45e odst. 1 ZOPK. O kritériích výběru ptačích oblastí v ČR blíže HORA, Jan – MARHOUL, Pavel. Návrh oblastí ochrany ptáků v České republice. *Ochrana přírody*, 2002, roč. LVII, č. 7, s. 195-213.

¹³⁸ Viz ustanovení § 45e odst. 2 ZOPK.

¹³⁹ Viz ustanovení § 45g ZOPK.

v příloze II směrnice o stanovištích (tj. tzv. lokality významné pro Společenství)¹⁴⁰ a SPA podle směrnice o ptácích. Soustava Natura 2000 má za cíl zachovat příslušné typy přírodních stanovišť a stanoviště druhů v jejich přirozeném areálu rozšíření ve stavu příznivém z hlediska jejich ochrany, popř. umožní tento stav obnovit.¹⁴¹ Jedná se tedy o vědecky vymezená stanoviště, na jejichž ochraně má EU zájem, neboť tvoří ekologicky nepostradatelnou součást evropské krajiny. Směrnice o stanovištích obsahuje zásadní vodítko pro vymezení lokalit soustavy Natura 2000 členskými státy EU: každý stát přispěje k vytvoření soustavy Natura 2000 v poměru, který odpovídá zastoupení typů přírodních stanovišť a stanovišť druhů na jeho území.¹⁴² V konstrukci soustavy Natura 2000 je tímto vyjádřen zásadní požadavek ochrany ekologicky pestré krajiny, popř. alespoň jejího reprezentativního vzorku v každém členském státu EU. Navíc směrnice počítá v budoucnu s tím, že členské státy EU budou ekologickou stabilitu soustavy Natura 2000 zlepšovat.¹⁴³

Ponechme stranou proceduru vyhlášení tzv. lokalit významných pro Společenství¹⁴⁴ a věnujme opět pozornost judikatuře Soudního dvora EU, která se vztahuje k vymezení těchto lokalit. V hledáčku soudního dvora se tak ocitnula zřejmá neúplnost seznamů, které měly členské státy poskytnout Komisi, i nedostatečnost poskytnutých informací o těchto území. Státy sice mají při výběru určitou míru volného uvážení, jsou však vázány třemi podmínkami: při výběru lokalit se musí řídit pouze vědeckými kritérii, zvolené lokality musí být reprezentativní z hlediska ekologické rozmanitosti a v neposlední řadě seznam musí být kompletní, tj. každý členský stát musí navrhnout takový počet lokalit, který zajistí dostatečné zastoupení stanovišť přílohy I a přílohy II směrnice o stanovištích. Potvrzena byla i zásada, že je nutné v rámci posuzování vlivů projektu na chráněné území posoudit i alternativní varianty řešení.¹⁴⁵

¹⁴⁰ Pod tento pojem však směrnice podřazuje i lokality, které významně přispívají k udržení biologické rozmanitosti příslušné biogeografické oblasti a oblastí. Viz čl. 1 písm. k) směrnice o stanovištích.

¹⁴¹ Viz čl. 3 odst. 1 směrnice o stanovištích. Vymezení soustavy Natura 2000 podle ustanovení § 3 odst. 1 písm. r) ZOPK je podobné: „*Natura 2000 je celistvá evropská soustava území se stanoveným stupněm ochrany, která umožňuje zachovat typy evropských stanovišť a stanoviště evropsky významných druhů v jejich přirozeném areálu rozšíření ve stavu příznivém z hlediska ochrany nebo popřípadě umožní tento stav obnovit. Na území České republiky je Natura 2000 tvořena vymezenými ptačími oblastmi a vyhlášenými evropsky významnými lokalitami.*“

¹⁴² Viz čl. 3 odst. 2 směrnice o stanovištích.

¹⁴³ Viz čl. 3 odst. 3 směrnice o stanovištích.

¹⁴⁴ Blíže čl. 4 a čl. 5 směrnice o stanovištích.

¹⁴⁵ Blíže STEJSKAL, Vojtěch. *Vývojové tendence právní úpravy ochrany přírody*. 1. vydání, Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2012, s. 131-133.

Z rozboru judikatury tedy můžeme směle dovodit závěr, že ochrana tzv. lokalit významných pro Společenství je přísná a účinná.

Do českého právního řádu byl pojem tzv. lokalit významných pro Společenství transponován (téměř doslovně) v pojmu evropsky významná lokalita.¹⁴⁶ Evropsky významná lokalita je tedy území, které je navrženo kvůli výskytu alespoň jednoho typu evropského stanoviště¹⁴⁷ nebo alespoň jednoho evropsky významného druhu¹⁴⁸, a to tak, aby lokalita jako taková významně přispívala k udržení nebo obnově příznivého stavu z hlediska ochrany těchto typů stanovišť a druhů v měřítku celého státu.¹⁴⁹ Evropsky významné lokality jsou chráněny před poškozováním a ničením a lze je využívat pouze tak, aby nedošlo k závažnému nebo nevratnému poškození nebo ke zničení evropských stanovišť anebo stanovišť evropsky významných druhů vyžadujících územní ochranu a aby nebyla narušena jejich celistvost.¹⁵⁰ Stejně jako u ptačích oblastí jsou i u evropsky významných lokalit stanoveny náročné podmínky, za kterých je možno obdržet souhlas či jiné povolení, výjimku, či kladné stanovisko ze zákazu týkajícího se ochrany těchto lokalit podle ZOPK.¹⁵¹

Shrme-li výše uvedené, musíme konstatovat, že soustava Natura 2000 přináší významný pokrok v intencích ekosystémového pojetí ochrany krajiny. Vyhlášená území, i když prioritně chrání flóru a faunu a její stanoviště, poskytují ochranu rovněž krajinně v těchto územích. Ochrana je vědecky podložená, přísná¹⁵² a velmi dobře vymahatelná a přímo ohromující je rozsah celé soustavy: zahrnuje více než 20 000 lokalit, které pokrývají přes 600 000 km², což je více než 10 % suchozemského povrchu EU.¹⁵³ V měřítku ČR jsou vyhlášeny např. ptačí oblasti Doupovké hory¹⁵⁴, Křivoklátsko¹⁵⁵, Třeboňsko¹⁵⁶, Šumava¹⁵⁷, tedy rozsáhlá území, jejichž ochrana na

¹⁴⁶ Srov. ustanovení § 45a odst. 1 ZOPK.

¹⁴⁷ Tj. stanoviště obsaženého v příloze I směrnice o stanovištích.

¹⁴⁸ Tj. druhu obsaženého v příloze II směrnice o stanovištích.

¹⁴⁹ MIKO, Ladislav – BOROVIČKOVÁ, Hana et al. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář*. 2. vydání, Praha: C. H. Beck, 2007, s. 202-203.

¹⁵⁰ Viz ustanovení § 45c odst. 2 ZOPK.

¹⁵¹ Viz ustanovení § 45g ZOPK.

¹⁵² Přísnou ochranou však není myšleno, že by bylo bráněno, či dokonce znemožněno rozumné obhospodařování lokalit, naopak u řady z nich je to nezbytný předpoklad pro jejich další životaschopnost.

¹⁵³ EVANS, Dough. Natura 2000 – síť území EU k zachování její flóry a fauny. *Ochrana přírody*, 2005, roč. LX, č. 10, s. 291.

¹⁵⁴ Viz nařízení vlády č. 688/2004 Sb.

¹⁵⁵ Viz nařízení vlády č. 684/2004 Sb.

¹⁵⁶ Viz nařízení vlády č. 680/2004 Sb.

¹⁵⁷ Viz nařízení vlády č. 681/2004 Sb.

úseku přírody a krajiny někdy již zajištěna byla (formou národních parků či chráněných krajinných oblastí, byť se jejich hranice nekryjí), jindy však ne a pro tyto oblasti přinášejí obě zmíněné směrnice výrazné posílení ochrany přírody a krajiny.

Podle směrnice o ptácích a směrnice o stanovištích však lze dovodit i ochranu krajiny mimo území soustavy Natura 2000. Určitý podklad těmto úvahám dává čl. 4 odst. 4 směrnice o ptácích, který ve svém závěru stanoví: „*Členské státy musí rovněž usilovat o předcházení znečišťování a poškozování stanovišť mimo tyto chráněné oblasti.*“ Z citovaného ustanovení lze dovodit, že by měla být chráněna stanoviště významná pro zmíněné druhy ptáků a tím i krajina na tato stanoviště navázaná, i když není součástí území SPA. Velká potíž tohoto ustanovení tkví ovšem ve skutečnosti, že nepřímo dovozená obecná ochrana krajiny podle směrnice o ptácích není dále rozpracována a precizována, natož aby měla návaznost v prováděcí legislativě členských států EU. Tím se stává toto ustanovení v zásadě mrtvou literou, popř. v lepším případě čistě proklamativním textem.

Obdobně můžeme dovodit ochranu krajiny mimo území soustavy Natura 2000 rovněž z čl. 10 směrnice o stanovištích,¹⁵⁸ kde je vyjádřena touto dikcí: „*Členské státy, kde to považují za nezbytné, usilují o to, aby při územním plánování a ve svých strategiích územního rozvoje, a zejména s ohledem na zlepšení ekologické soudržnosti sítě Natura 2000 podpořily péči o krajinné prvky, které mají rozhodující význam pro volně žijící živočichy a planě rostoucí rostliny.*“ Zmíněné krajinné prvky jsou ve směrnici i blíže specifikovány jako prvky, které mají pro svou lineární a nepřetržitou strukturu (např. řeky a jejich břehy) nebo pro svou funkci spojovacích ostrůvků (např. rybníky či malé remízky) zásadní význam pro migraci volně žijících druhů.¹⁵⁹ Charakteristika zmíněných krajinných prvků je sice přesná, avšak ustanovení trpí podobným nedostatkem jako čl. 4 odst. 4 směrnice o ptácích: je ponecháno zcela na libovůli jednotlivých států, zda přijmou příslušnou legislativu nebo ne či do jaké míry bude kvalitní, nestanoví-li směrnice žádné pevné body, podle kterých by měla být konstruována. Proto i zde platí, že využitelnost tohoto ustanovení může být

¹⁵⁸ Tento výklad zmíněného ustanovení směrnice se opírá o fakt, že soustava Natura 2000 není vzájemně propojenou sítí, tudíž je třeba určitým způsobem posilovat a chránit krajinné prvky mimo území soustavy Natura 2000, aby byla zajištěna ekologická spojitost soustavy Natura 2000. Blíže MIKO, Ladislav – BOROVIČKOVÁ, Hana et al. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář*. 2. vydání, Praha: C. H. Beck, 2007, s. 92.

¹⁵⁹ Srov. čl. 10 směrnice o ptácích.

proklamativní či metodická, nikoliv normativní, a proto účinnost zvoleného přístupu k obecné ochraně krajiny musí být nutně nízká.

IV. Ochrana krajiny v českém právním řádu

IV. 1. Ústavní východiska právní úpravy ochrany krajiny

Právní předpisy, které tvoří ústavní pořádek České republiky, pojem krajiny a ochrany krajiny výslovně nezmiňují. Nicméně analýzou založenou na logickém výkladu lze dovodit, že v určitých právních pojmech se širokým obsahem, použitými v těchto předpisech (typicky životní prostředí¹⁶⁰ a přírodní zdroje¹⁶¹ a jejich ochrana) je obsažen rovněž pojem krajiny a její ochrany jako nedílná součást těchto právních pojmů.

Ústava České republiky pamatuje na ochranu životního prostředí již ve své preambuli, ve které stanoví odhodlání občanů našeho státu střežit a rozvíjet zděděné přírodní a kulturní bohatství. O krajině se pochopitelně nezmiňuje, nicméně jestliže jsme na začátku práce definovali krajinu jako průsečík hodnot přírodních a kulturních se všemi atributy výše přisouzenými, lze konstatovat, že krajinu můžeme směle zařadit mezi „*zděděné přírodní a kulturní bohatství*“. Smysl preambule není jen čistě deklaratorní, i když jasně vyjadřuje postoje a hodnoty, ze kterých ústavodárce vycházel při tvorbě ústavní listiny. Význam preambule spočívá v možnosti opřít se o ní při výkladu následujících článků Ústavy ČR a ostatních ústavních zákonů, nikoliv v její přímé aplikovatelnosti.¹⁶² Obdobný manifestační význam má i preambule Listiny základních práv a svobod (dále jen LZPS) s morálním apelem směřujícím k občanům země, kteří by měli přijmout svůj díl odpovědnosti za osud života na Zemi, a s deklarací vědomí těchto vznešených hodnot vůči mezinárodnímu společenství. I zde jde o vyjádření úmyslů ústavodárce, ustanovení preambule LZPS nejsou tedy přímo aplikovatelné, jsou však cennou výpovědí o požadovaném směřování našeho státu.¹⁶³

Mnohem větší význam – z hlediska zakotvení ochrany životního prostředí přímo klíčový – má čl. 7 Ústavy ČR: „*Stát dbá o šetrné využívání přírodních zdrojů a*

¹⁶⁰ Životní prostředí je definováno v ustanovení § 2 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí jako vše, co vytváří přirozené podmínky existence organismů včetně člověka a je předpokladem jejich dalšího vývoje, přičemž jeho složkami jsou zejména ovzduší, voda, horniny, půda, organismy, ekosystémy a energie.

¹⁶¹ Přírodní zdroje jsou definovány v ustanovení § 7 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí jako ty části živé nebo neživé přírody, které člověk využívá nebo může využívat k uspokojování svých potřeb.

¹⁶² BAHÝŤOVÁ, Lenka et al. *Ústava České republiky: komentář*. 1. vydání, Praha: Linde, 2010, s. 22.

¹⁶³ KLÍMA, Karel et al. *Komentář k Ústavě a Listině*. 1. vydání, Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2005, s. 595-597.

ochranu přírodního bohatství.“ I tento článek musíme vykládat ve smyslu definice krajiny, kterou jsme podali na začátku práce, tj. za přírodní bohatství lze jistě považovat i harmonickou a ekologicky stabilní krajinu, která poskytuje člověku prostor pro život a je jím využívána (v tomto smyslu může tedy jít i o specifický přírodní zdroj). Povinnost dbát o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství – tedy i krajiny – je adresována státu, neboť podle názoru Václava Pavlíčka: „*Jen stát může komplexně řešit ochranu životního prostředí, neboť ekologické škody přesahují hranice jednotlivých států a jejich dosah postihuje i další generace.*“ V této souvislosti zjevně nejde jen o vydávání vhodných zákonů, které naplní vznesené požadavky, ale také o poskytnutí dostatečných prostředků plynoucích do oblasti ochrany životního prostředí, aby veřejná správa mohla legislativní rámec vhodně a efektivně naplnit.¹⁶⁴

Čl. 7 Ústavy ČR je ústavními teoretiky pojímán jako typický státní cíl. Prostřednictvím státních cílů vtělených do textu ústavní listiny je patrné, o jaký stát se jedná, ke kterým hodnotám se hlásí a které cíle dlouhodobě sleduje. Státní cíle by měly být vzaty v potaz při legislativní činnosti, při rozhodování orgánů veřejné moci a rovněž i při schvalování návrhu o státním rozpočtu (ve smyslu určitých rozpočtových priorit), aby se text ústavní listiny neproměňoval v prázdné floskule.¹⁶⁵ Obdobné konstrukce, ve kterých je zakotvena povinnost státu chránit životní prostředí, jsou přítomny ve většině evropských ústav. Stát jako hlavního garanta péče o životní prostředí výslovně zmiňují také ústavní dokumenty Německa, Portugalska, Řecka, Lotyšska, Litvy, Maďarska, Polska, Slovenska a Slovinska.¹⁶⁶

Ovšem ne všichni představitelé právní nauky jsou spokojeni se současným textem čl. 7 Ústavy ČR, kdy je nutno ochranu krajiny dovozovat výkladem a v úvahách *de lege ferenda* navrhuje znění širší. Vojtěch Stejskal tak navrhuje reformulaci zmíněného článku Ústavy ČR v tomto znění: „*Stát a územní samosprávné celky zajišťují vysokou úroveň ochrany životního prostředí, s cílem zachování, ochrany a zlepšování kvality přírody, krajiny a biologické rozmanitosti a jsou zodpovědné za*

¹⁶⁴ PAVLÍČEK, Václav – HŘEBEJK, Jiří. *Ústava a ústavní řád České republiky: komentář. 1. díl. Ústavní systém.* 2. vydání, Praha: Linde, 1998, s. 70.

¹⁶⁵ BAHÝŤOVÁ, Lenka et al. *Ústava České republiky: komentář.* 1. vydání, Praha: Linde, 2010, s. 132.

¹⁶⁶ DAMOHORSKÝ, Milan – MÜLLEROVÁ, Hana. Ochrana životního prostředí v ústavách zemí EU. In KLÍMA, Karel – JIRÁSEK, Jiří (eds.). *Pocita Jánu Grónskému.* Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008, s. 376.

šetrné využívání přírodních zdrojů v souladu se zásadou trvale udržitelného rozvoje.“¹⁶⁷ Pomiňme fakt, že povinnost za zachování příznivého stavu životního prostředí by podle tohoto návrhu neležela již pouze na bedrech státu, ale i na územních samosprávných celcích, což jistě více reflektuje současnou podobu veřejné moci. Výslovné vyjádření právního pojmu krajina (a stejně tak biologická rozmanitost) by přirozeně přineslo i zvýšení jeho důležitosti v celém právním řádu, i když by se jednalo bez změny dalších zákonů pouze o deklaratorní formulaci.

Na čl. 7 Ústavy ČR obsahově navazuje článek 35 LZPS, kterým český ústavodárce propojuje základní práva a svobody s potřebou ochrany životního prostředí. Doktrína v této souvislosti hovoří o „*ekologizaci základních práv*“, tj. o snaze o hlubší propojení hodnotových zdrojů, z nichž pramení koncept lidských práv, s ekologickým myšlením a environmentálními principy a hodnotami.¹⁶⁸ Jádrem zmíněného článku je garance práva každého na příznivé životní prostředí a tak i zde můžeme dovodit garanci zdravé a ekologicky vyvážené krajiny pro každého, neboť krajinu jsme definovali jako zásadní součást životního prostředí.¹⁶⁹ Není to však subjektivní veřejné, bezprostředně vymahatelné právo, neboť se ho lze domáhat pouze v mezích zákonů, které toto ustanovení provádějí.¹⁷⁰ O těchto zákonech bude pojednávat v zásadě celý další text diplomové práce. Jen fyzické osoby se mohou domáhat práva na příznivé životní prostředí, právnické osoby toto právo paradoxně nemají, i když mají jako každý povinnost životní prostředí nepoškozovat.¹⁷¹ Na tomto místě pouze připomeňme, že ustanovení je naukou pojímáno jako výsledek hodnotového rozhodnutí ústavodárce, který přiznal ústavní ochranu hodnotě příznivého životního prostředí. V této souvislosti se objevuje pojem „*institucionální garance*“, který konstruuje ústavněprávní záruku určitých institutů a hodnot a z něhož vyplývá povinnost státu (veřejné moci) respektovat a chránit hodnotu příznivého životního prostředí a při své činnosti být limitován jejím právním obsahem.¹⁷²

¹⁶⁷ STEJSKAL, Vojtěch. *Vývojové tendence právní úpravy ochrany přírody*. 1. vydání, Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2012, s. 247.

¹⁶⁸ WAGNEROVÁ, Eliška et al. *Listina základních práv a svobod: komentář*. 1. vydání, Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 710-711.

¹⁶⁹ Viz čl. 35 odst. 1 LZPS.

¹⁷⁰ Viz čl. 41 odst. 1 LZPS.

¹⁷¹ KLÍMA, Karel et al. *Komentář k Ústavě a Listině*. 1. vydání, Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2005, s. 896.

¹⁷² WAGNEROVÁ, Eliška et al. *Listina základních práv a svobod: komentář*. 1. vydání, Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 712-713.

Jestliže čl. 35 odst. 1 LZPS přináší každému (byť se ho nemohou právnické osoby domáhat) právo na příznivé životní prostředí, čl. 35 odst. 3 LZPS přináší zákaz ohrožování a poškozování životního prostředí, přírodních zdrojů, druhového bohatství přírody a kulturních památek nad míru stanovenou zákonem, který je adresován rovněž každému, tj. státu (veřejné moci), fyzickým i právnickým osobám. Jde tedy o univerzální povinnost, jejíž konkretizaci provádějí jednotlivé zákony, které zároveň určují míru přípustného ohrožování a poškozování životního prostředí a sankce za překročení této míry. Pro široké vymezení zákazu nutno znovu upozornit, že povinnost neohrožovat a nepoškozovat se jistě týká i krajiny, kterou pojímáme jako průsečík přírodních, estetických i kulturních hodnot, mezi které patří jistě i kulturní památky (jsou např. významnými krajinnými dominantami). Uvedený výčet je tedy možno v tomto smyslu pojímat za logický a organický. Povinnosti jednotlivých subjektů pak stanoví zvláštní zákony na úseku ochrany krajiny, popř. zákony, které ochraně krajiny alespoň napomáhají a budou předmětem dalšího výkladu.

Nelze však opomíjet, že tu jsou i jiné ústavou chráněné hodnoty a právní statky, stejně jako lidská práva a svobody jednotlivců. Mezi ty nejvýznamnější jistě patří vlastnické právo. Avšak ani vlastnické právo není a nemůže být absolutní hodnotou, jak vyplývá z čl. 11 odst. 3 LZPS, který paralelně přistupuje k čl. 35 odst. 3 LZPS a ve kterém je rovněž zakotvena povinnost jakéhokoliv vlastníka zdržet se při výkonu vlastnického práva poškozování přírody a životního prostředí nad míru stanovenou zákonem. Výkon vlastnického práva, který uvedené statky poškozují v míře nepřekračující zákonem stanovené limity, je dovozen, protože většina lidských aktivit životní prostředí znečišťuje. Zmíněný článek vychází z ústavní maximy „*vlastnictví zavazuje*“, jež je odrazem sociální funkce vlastnictví formulované právní vědou již na přelomu 19. a 20. století.¹⁷³ Jsou tak formulovány meze vlastnického práva ve vztahu k přírodě a k životnímu prostředí – a tedy zároveň i ke krajině – s odkazem na zákonné normy, které tyto meze přesně stanovují. Jako příklad můžeme uvést determinaci funkčního využití pozemku územně plánovací dokumentací stanovenou na podkladě stavebního zákona, kterou ještě popíšeme později a podrobněji. Nad rámec vnitřních mezí výkonu vlastnického práva jdou omezení vlastnického práva, která představují

¹⁷³ Tamtéž, s. 311-312.

vnější zásah do jeho obsahu.¹⁷⁴ Proto ústavodárce v čl. 11 odst. 4 LZPS stanovil pro vyvlastnění nebo omezení vlastnického práva přísnější požadavky – je možné jen ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu. I tato konstrukce je naprosto zásadním ústavním podkladem pro zákony na úseku ochrany krajiny, např. ochranné podmínky zvláště chráněných území vyhlášených podle ZOPK vztažené vůči jednotlivým vlastníkům pozemků v těchto územích představují výrazné omezení vlastnického práva.¹⁷⁵

Na tomto místě modelově popíšme omezení vlastnického práva při ochraně krajinného rázu, neboť použitá právní úprava (ustanovení § 12 ZOPK) přináší poměrně významné omezení vlastnického práva k nemovitostem, především *ius utendi* v případě potenciální stavební činnosti (ale např. běžného zemědělského hospodaření se vůbec nedotýká). Všechny zásahy, které by mohli negativně ovlivnit krajinný ráz, jsou zakázány *ex lege*. Omezení vlastnického práva je tedy založeno již zákonem a ne až souhlasem (popř. nesouhlasným stanoviskem) orgánu ochrany přírody. Zákon zde ve smyslu čl. 11 odst. 3 LZPS zasahuje do vlastnických práv v obecném zájmu a činí vůči natolik širokému okruhu vlastníků, že *de facto* určuje obsah vlastnického práva.¹⁷⁶

Historicky byl vyzkoušen i jiný přístup k řešení kolize práva na příznivé životní prostředí a vlastnického práva. Jeho pozůstatkem je čl. 11 odst. 2 LZPS, který stanoví, že určitý majetek nezbytný k zabezpečování potřeb celé společnosti, rozvoje národního hospodářství a veřejného zájmu smí být jen ve vlastnictví státu, obce nebo určitých právnických osob. LZPS v tomto ustanovení navazovala na tehdy platný čl. 10 Ústavy ČSFR, podle nějž nerostné bohatství, základní zdroje energie, základní lesní půdní fond, přírodní zásoby podzemních vod, vodní toky a přírodní léčivé zdroje byly ve vlastnictví státu.¹⁷⁷ Tato úprava pocházela z přelomu 50. a 60. let 20. století a v ústavní normu převedla dobové teoretické náhledy, podle nichž stát jako vlastník určitého majetku bude garantovat nejefektivnější a nejracionálnější využití (a také ochranu!) nerostného bohatství, základního lesního půdního fondu, přírodních zásob

¹⁷⁴ KOCOUREK, Tomáš. *Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí*. 1. vydání, Praha: Leges, 2012, s. 19-21.

¹⁷⁵ KUSÁK, Martin. *Omezení vlastnického práva z důvodů ochrany životního prostředí a přírodních zdrojů. České právo životního prostředí*, 2005, roč. V, č. 1, s. 27.

¹⁷⁶ KOCOUREK, Tomáš. *Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí*. 1. vydání, Praha: Leges, 2012, s. 102.

¹⁷⁷ Ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava ČSFR, ve znění platném ke dni 31. 12. 1992. Viz GRONSKÝ, Ján. *Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa IV. (1989-1992)*. 1. vydání, Praha: Karolinum, 2007, s. 609-615.

podzemních vod, vodních toků atd.¹⁷⁸ Poučení následujícím historickým vývojem a výsledným stavem životního prostředí na přelomu 80. a 90. let 20. století, můžeme říci, že se tato koncepce v podmínkách centrálně plánované ekonomiky příliš neosvědčila.¹⁷⁹

Nicméně ustanovení čl. 11 odst. 2 LZPS je stále platnou součástí našeho ústavního pořádku a dodnes na něj navazují některé zákony. Např. i pro ochranu krajiny podstatný horní zákon dodnes stanoví tzv. vyhrazené nerosty, které jsou ve výhradním vlastnictví státu, a tvoří nerostné bohatství.¹⁸⁰ Pokud bychom tento právní institut interpretovali přes státní cíl vyjádřený v čl. 7 Ústavy ČR, mělo by být důležitým cílem a důsledkem zákonem stanoveného výlučného vlastnictví státu právě co nejšetrnější využívání přírodních zdrojů, které jsou do tohoto výlučného vlastnictví zahrnuty, neboť tvoří nenahraditelné přírodní bohatství našeho státu. A znovu bychom zde mohli dovodit povinnost státu co nejšetrněji se chovat ke krajině při povolování těžby vyhrazených nerostů.

Nejnovější právní úpravy však volí jinou cestu: pro majetek, který byl původně ve výhradním vlastnictví státu, zavádí režim věcí z právního obchodu vyňatých (*res extra commercium*), stanoví, že je nemůže vlastnit nikdo (léčivé zdroje v ustanovení § 4 lázeňského zákona¹⁸¹, povrchové a podzemní vody v ustanovení § 3 vodního zákona, jeskyně v § 61 ZOPK).¹⁸² Vyloučení věcí z právního obchodu se tedy týká i některých součástí krajiny (jeskyně, povrchové vody) a má podpořit i její ochranu.

Vzhledem k tomu, že ochrana životního prostředí je vymezena v našem ústavním pořádku, lze ji charakterizovat jako výslovně deklarovanou ústavní hodnotu a zároveň veřejný zájem, jak judikoval Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 8. července 2010.¹⁸³ Je-li tedy definována ochrana životního prostředí jako veřejný zájem, je tím vyjádřena její priorita. Ovšem jsou i jiné všeobecně sdílené hodnoty, které mohou být rovněž veřejným zájmem – v praxi se často setkáváme s pluralitou veřejných zájmů a

¹⁷⁸ Srov. čl. 8 odst. 2 ústavního zákona č. 100/1960 Sb., Ústava ČSSR, v původním znění. A dále srov. konstrukci národního majetku v § 146 an. v ústavním zákoně č. 150/1948 Sb. (tzv. Ústava 9. května).

¹⁷⁹ Srov. MOLDAN, Bedřich et al. *Životní prostředí České republiky: vývoj a stav do konce roku 1989*. 1. vydání, Praha: Academia, 1990.

¹⁸⁰ Srov. ustanovení § 3 a § 5 zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon).

¹⁸¹ Zákon č. 164/2001 Sb., o přírodních léčivých zdrojích, zdrojích přírodních minerálních vod, přírodních léčebných lázních a lázeňských místech a o změně některých souvisejících zákonů (lázeňský zákon).

¹⁸² WAGNEROVÁ, Eliška et al. *Listina základních práv a svobod: komentář*. 1. vydání, Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 306.

¹⁸³ Nález ÚS ze dne 8. 7. 2010, sp. zn. Pl ÚS 8/08. Dostupné z: <www.nalus.usoud.cz>.

s nutností jejich poměřování. Proto při řešení konkrétních právních sporů je pojem ochrany životního prostředí jako veřejného zájmu v zásadě nepoužitelný a je nutno ho upřesňovat vždy podle konkrétní skutečnosti, ke které je vztahován. Osa konkretizace veřejného zájmu v konkrétním případě ochrany krajinného rázu potom probíhá takto:

veřejný zájem na ochraně životního prostředí

(reprezentován právem životního prostředí, ale i definicí ochrany životního prostředí
v ustanovení § 9 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí)

|

veřejný zájem na ochraně přírody a krajiny

(reprezentován ZOPK jako celkem a zároveň definicí ochrany přírody a krajiny
v ustanovení § 2 ZOPK a ještě prohlášením ochrany přírody a krajiny za veřejný zájem
v ustanovení § 58 odst. 1 ZOPK)

|

veřejný zájem na ochraně krajinného rázu

(reprezentován ustanovením § 12 ZOPK)

Už samotná právní regulace určitého chování je tedy projevem veřejného zájmu v této oblasti úpravy. Ba dokonce možno říci, že odkaz na veřejný zájem v dispozici právní normy není častý a ani směrodatný (i když ochrana přírody a krajiny má tu výsadu, že je za veřejný zájem výslovně prohlášena), neboť v praxi bude vždy nutno posoudit dotčené zájmy a stanovit, zda je v konkrétní věci veřejný zájem přítomen, nebo není.¹⁸⁴

Veřejný zájem na ochraně životního prostředí – byť precizně specifikovaný – není nikdy bezbřehý a dostává se často do konfliktu s jinými veřejnými zájmy, především hospodářského charakteru. Ostatně i ZOPK výslovně zdůrazňuje, že při ochraně přírody a krajiny „je nutno zohlednit hospodářské, sociální a kulturní potřeby obyvatel a regionální a místní poměry.“¹⁸⁵ Ovšem nelze přitom zcela potlačit primární cíle zákona, jak judikoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 9. listopadu 2007 v souvislosti s konfliktem veřejných zájmů na ochraně krajinného rázu na straně jedné a na hospodářském rozvoji regionu na straně druhé: „Zohlednění ekonomického přínosu je

¹⁸⁴ HORÁČEK, Zdeněk. Prosazování veřejného zájmu na ochraně životního prostředí. *České právo životního prostředí*, 2012, roč. XII, č. 1, s. 12-14.

¹⁸⁵ Viz ustanovení § 1 ZOPK.

tedy namísto pouze tehdy, pokud navrhovaná stavba zasahuje do krajinného rázu co možná nejméně. Pokud je vliv na krajinný ráz příliš velký, není možné jej vyvážit o to větším ekonomickým přínosem, lze-li najít alternativní řešení zasahující do krajinného rázu méně, a přitom ještě z hlediska hospodárnosti vhodné. Nestanoví tedy povinnost, aby v každém jednotlivém případě, bez ohledu na povahu a rozsah zasažení krajinného rázu, bylo zkoumáno, zda ekonomický přínos stavby nevyvažuje zásah do krajinného rázu. Je však samozřejmě na místě hledání kompromisního řešení... Jinými slovy, posouzení ekonomických přínosů není v řízení podle ustanovení § 12 odst. 2 cit. zákona (ZOPK – pozn. J. M.) rovnocennou otázkou ve vztahu k vlastnímu zkoumání možnosti snížení či ovlivnění krajinného rázu. Jde o otázku podružnou, která nemůže hrát v případech významného dotčení krajinného rázu rozhodující roli.¹⁸⁶ Často tedy půjde při konfliktu veřejných zájmů, popř. veřejného a soukromého zájmu řešeného v aplikační praxi o rozumný a obecně přijatelný kompromis, ke kterému je nutno v konkrétním případě dojít, jak bude podrobněji rozebráno v následující podkapitole věnující se územnímu plánování. Na poměrování veřejného zájmu na ochraně přírody a krajiny a jiného veřejného zájmu jsou založeny i konstrukce dalších výjimek ze zákazů podle ZOPK. Např. ze zákazů chránících památné stromy mohou sice orgány ochrany přírody udělit výjimku, ale jen za předpokladu, že jiný veřejný zájem převažuje nad zájmem ochrany přírody a krajiny, popř. za předpokladu, že udělení výjimky je v zájmu ochrany přírody a krajiny.¹⁸⁷

IV. 2. Ochrana krajiny v územním plánování

Územní plánování je pro ochranu krajiny zcela zásadní činností a znovu musíme v této souvislosti připomenout ZOPK, který výslovně stanoví, že ochrana přírody a krajiny se zajišťuje rovněž „*spoluúčastí v procesu územního plánování a stavebního řízení s cílem prosazovat vytváření ekologicky vyvážené a esteticky hodnotné krajiny.*“¹⁸⁸ Souvislost územního plánování s životním prostředím a jeho ochranou vyplývá ze skutečnosti, že životní prostředí je vždy vázáno na konkrétní území. Krajina

¹⁸⁶ Rozsudek NSS ze dne 9. 11. 2007, čj. 2 As 35/2007 – 75. Dostupné z: <www.nss.cz>.

¹⁸⁷ Viz ustanovení § 56 odst. 1 ZOPK.

¹⁸⁸ Viz ustanovení § 2 odst. 2 písm. g) ZOPK.

a její životní prostředí je v tomto smyslu chápána jako podstatná složka prostředí života obyvatel a jako základ jejich ztotožnění se s ní natolik, že se stává jejich domovem.¹⁸⁹

I přesto dosud právní věda nepodala jednotnou definici územního plánování a dá se říci, že každý autor akcentuje jinou skladebnou složku své definice. Pražská učebnice práva životního prostředí definuje územní plánování jako státem, krajem a obcemi organizovanou činnost, která slouží k vytváření komplexních předpokladů pro výstavbu a udržitelný rozvoj území.¹⁹⁰ Brněnští autoři dospěli k definici územního plánování jako soustavné činnosti orgánů veřejné správy, která směřuje k regulaci uspořádání (utváření, využívání a celkového rozvoje) území.¹⁹¹ Jiná definice pojímá územní plánování jako svébytný a nezaměnitelný nástroj veřejné správy určený k regulaci rozvoje území.¹⁹² V každé definici jsou tak výslovně zmíněny pojmy „území“ a „rozvoj území“ ve vzájemné souvztažnosti, z čehož vyplývá, že územní plánování ovlivňuje podobu řešeného území a přímo předurčuje jeho charakter, což se musí nutně odrazit v kvalitě životního prostředí v řešeném území, do které je nutno počítat i ekologicky vyváženou a esteticky hodnotnou krajinu. Kvalita životního prostředí v územním plánování vystupuje jako důležitá, právem chráněná hodnota, což se odráží v cílech a úkolech územního plánování vyjádřených v ustanoveních § 18 a § 19 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon – dále jen StZ).

IV. 2. 1. Cíle a úkoly územního plánování

Územní plánování má za cíl podle ustanovení § 18 odst. 1 StZ vytvářet předpoklady pro výstavbu a trvale udržitelný rozvoj území, který je definován jako vyvážený vztah podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost obyvatel území. Ze samotného principu trvale udržitelného rozvoje, na

¹⁸⁹ PEKÁREK, Milan et al. *Zákon o ochraně přírody a krajiny a předpisy související: komentované znění*. 1. vydání, Brno: Masarykova univerzita, 2000, s. 198.

¹⁹⁰ DAMOHORSKÝ, Milan et al. *Právo životního prostředí*. 3. vydání, Praha: C. H. Beck, 2010, s. 204.

¹⁹¹ PRŮCHOVÁ, Ivana et al. *Stavební zákon a ochrana životního prostředí*. 1. vydání, Brno: Masarykova univerzita, 2011, s. 179.

¹⁹² DOLEŽAL, Jiří et al. *Nový stavební zákon v teorii a praxi a předpisy související s poznámkami*. 1. vydání, Praha: Linde, 2006, s. 72.

kterém je právní úprava územního plánování založena, plyne příkaz neohrožovat podmínky života budoucích generací při uspokojování potřeb současné generace. Z toho ovšem dále vyplývá i nutnost předání krajiny budoucím generacím ve stavu, který nebude alespoň horší, než je současný stav krajiny (ať už ve smyslu ekosystémovém, architektonickém či estetickém).

Území by mělo být v územním plánování chápáno především jako prostor pro život člověka, prostor jeho činností (popř. i nečinností), místo, kde vstupuje do vztahů s jinými lidmi, s vlastními díly i s přírodou, tj. prostor sociální, ekonomický a ekologický. Území je třeba v této souvislosti hodnotit nejen z hlediska jeho přírodně krajinných a stavebních kvalit, ale nezbytné je zhodnocení širších kulturních a civilizačních hodnot území, včetně ekonomických a sociálních. Územní plánování bude tedy představovat vyhodnocení vývojových možností a předpokladů území v časové posloupnosti a funkční hierarchii.¹⁹³

Teprve na základě pečlivého a kvalifikovaného vyhodnocení vývojových možností a předpokladů území je možno přikročit k soustavnému a komplexnímu řešení účelného využití a prostorového uspořádání území, jak to požaduje ustanovení § 18 odst. 2 StZ. Smysl územního plánování pak tkví v dosažení obecně prospěšného souladu jednotlivých veřejných zájmů, ale také veřejných a soukromých zájmů v řešeném území, který bude obecně akceptovatelný, při sledování jeho společenského a hospodářského potenciálu rozvoje. Téměř básnicky to vyjádřil Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 24. října 2007: „*Klíčovým právněpolitickým cílem veřejnoprávní regulace stavební činnosti ostatně je – vedle prosazení veřejných zájmů v užším slova smyslu (tedy takových zájmů, které mají podstatný význam i mimo rámeček lokality, které se stavební činnost dotýká) – též zajištění harmonického rozvoje lokality samotné a v rámci toho tedy i vytvoření co nejvíce harmonických vztahů mezi jednotlivými osobami, jejichž život se v podstatné míře v příslušné lokalitě odehrává nebo který může být poměry v této lokalitě podstatně ovlivněn.*“¹⁹⁴

Je zřejmé, že jednotlivé zájmy směřující k realizaci v určitém řešeném území mohou být leckdy velmi konfliktní, protože budou např. protichůdné, a je povinností orgánů územního plánování, aby zodpovědně koordinovaly veřejné i soukromé záměry změn v území, výstavbu a jiné činnosti, které ovlivňují rozvoj území. Při tom rovněž

¹⁹³ PLOS, Jiří. *Stavební zákon s komentářem pro praxi*. 1. vydání, Praha: Grada Publishing, 2013, s. 45.

¹⁹⁴ Rozsudek NSS ze dne 24. 10. 2007, čj. 2 Ao 3/2007 – 40. Dostupné z: <www.nss.cz>.

konkretizují ochranu krajiny vyplývající ze zvláštních právních předpisů (pro naše téma typicky ze ZOPK, ze zákona o státní památkové péči a dalších), i když stěžejní pravomoc k prosazování zájmů na ochraně krajiny mají dotčené orgány státní správy, které ji uplatňují prostřednictvím vyjádření a stanovisek.¹⁹⁵ Orgány územního plánování jsou povinny prosazování těchto zájmů umožnit a především reflektovat při územně plánovací činnosti.¹⁹⁶

Konkrétnější odpověď na otázku, co vlastně má územní plánování ve veřejném zájmu chránit, dává ustanovení § 18 odst. 4 StZ touto dikcí: „*Přitom chrání krajinu jako podstatnou složku prostředí života obyvatel a základ jejich totožnosti.*“ Ochrana krajiny tedy představuje základní cíl územního plánování a je prohlášena za veřejný zájem. Krajina jako podstatná složka životního prostředí člověka vykazuje určité hodnoty, které má za povinnost územní plánování chránit a – pokud je to jen trochu možné – i rozvíjet. Zákonem jsou výslovně zmíněny přírodní, kulturní a civilizační hodnoty území, včetně urbanistického, architektonického a archeologického dědictví, což dává osobám a orgánům zainteresovaným v územním plánování jasný návod (který je rozpracován v prováděcích předpisech ke StZ, jak bude později řečeno), které hodnoty je třeba při územně plánovací činnosti v krajině spatřovat. Není to názor nijak převratný, je fixován po dlouhá léta nejen v teorii územního plánování, ale i v legislativě, neboť stejný přístup zachovával i dřívější stavební zákon z roku 1976 (dále jen StZ 1976), podle kterého mělo územní plánování vytvářet předpoklady k zabezpečení trvalého souladu všech přírodních, civilizačních a kulturních hodnot v území, zejména se zřetelem na péči o životní prostředí.¹⁹⁷ Ostatně i teoretici územního plánování hledají společný jmenovatel plánování jednotlivých složek krajiny a územního plánování ve vymezení veřejného zájmu, který se týká environmentálních

¹⁹⁵ Ve své judikatuře na to upozorňuje i Nejvyšší správní soud: „*Dotčené orgány státní správy (DOSS) jsou ty státní orgány, jimž zvláštní právní předpisy svěřují ochranu veřejných zájmů. Spolupráce pořizovatele územně plánovací dokumentace s DOSS je vyžadována stavebním zákonem. Chráněnými zájmy jsou zejména ochrana přírody a krajiny, ochrana životního prostředí a jeho jednotlivých složek (vody, ovzduší, les, nerostné suroviny, půdní fond apod.), dále pak památková péče, požární ochrana či energetika a obrana státu apod. DOSS vydávají stanovisko ve všech fázích procesu pořizování územně plánovací dokumentace a také ve všech typech územního řízení.*“ Rozsudek NSS ze dne 18. 7. 2006, čj. 1 Ao 1/2006 – 74 (č. 968/2006 Sb. NSS). Dostupné z: <www.nss.cz>.

¹⁹⁶ PRŮCHOVÁ, Ivana et al. *Stavební zákon a ochrana životního prostředí*. 1. vydání, Brno: Masarykova univerzita, 2011, s. 181-182.

¹⁹⁷ Srov. ustanovení § 1 odst. 2 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) v původním znění.

složek dotčené části krajiny. Přitom se snaží do veřejného zájmu zakomponovat dva nejčastější požadavky na území:

- stabilizaci, ochranu či konzervaci stávajících přírodních, kulturních a civilizačních hodnot ve specifikovaných částech území,
- a naopak revitalizaci, obnovu či rekonstrukci narušených přírodních, kulturních a civilizačních hodnot tamtéž.¹⁹⁸

Smysl územního plánování však nemůže spočívat v žádném případě pouze v restriktivních zákazech. Z architektonických kruhů se ozývá názor, který reflektuje i právní nauka, že územní plánování by mělo co nejméně bránit přirozenému vývoji územního celku a v určitých případech ho rozmyslným a vhodným způsobem posilovat tím, že budou stanovena přiměřená kritéria pro umístování staveb a uskutečňování činností v území.¹⁹⁹

Ochrana krajiny je realizována prostřednictvím ochrany nezastavěného území a nezastavitelných pozemků, protože výstavba má být primárně směřována do území zastavěného, jak vyplývá z ustanovení § 18 odst. 4 StZ. StZ brání neodůvodněné přeměně krajiny nezastavěné v krajinu zastavěnou, a pokud je potřeba vymezit nové zastavitelné území, stanoví mantinely k tomuto postupu. Požadavky na ochranu nezastavěného území a požadavky na ochranu architektonických a urbanistických hodnot území patří mezi požadavky, se kterými musí být návrh územního plánu v souladu, jak výslovně požaduje ustanovení § 53 odst. 4 písm. b) StZ. Vyhodnocení účelného využití zastavěného území je vždy součástí odůvodnění územního plánu jako opatření obecné povahy. Soulad s cíli a úkoly územního plánování však posuzují orgány územního plánování i u návrhu zásad územního rozvoje a návrhu regulačního plánu.²⁰⁰ Ochrana nezastavěného území spočívá např. v ustanovení § 55 odst. 4 StZ, podle kterého další zastavitelné plochy lze vymezit změnou územního plánu jen za předpokladu, že byla prokázána nemožnost využít již vymezené zastavitelné plochy a stejně tak byla prokázána potřeba vymezení nových zastavitelných ploch.

Ochrana nezastavěného území (tj. krajiny) však není absolutní. V nezastavěném území lze totiž umístovat jen stavby, zařízení a jiná opatření, byť

¹⁹⁸ MACKOVIČ, Vladimír. Vazby územního plánu na řešení složek krajiny. *Urbanismus a územní rozvoj*, 2012, roč. XV, č. 5, s. 68.

¹⁹⁹ PLOS, Jiří. *Stavební zákon s komentářem pro praxi*. 1. vydání, Praha: Grada Publishing, 2013, s. 45.

²⁰⁰ MACHÁČKOVÁ, Jana et al. *Stavební zákon: komentář*. 2. vydání, Praha: C. H. Beck, 2013, s. 80.

pouze pro zemědělství, lesnictví, vodní hospodářství, těžbu nerostů, pro ochranu přírody a krajiny, pro veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu, pro snižování nebezpečí ekologických a přírodních katastrof a pro odstraňování jejich důsledků, a pak technická opatření a stavby, které zlepšují podmínky využití území pro účely rekreace a cestovního ruchu (např. cyklistické stezky, hygienická zařízení, ekologická a informační centra). Vše uvedené však může být umístěno v nezastavěném území pouze pod podmínkou, že to územně plánovací dokumentace výslovně nevyklučuje.²⁰¹ I přesto by však v důsledku uplatnění této výjimky neměly v nezastavěném území začít dominovat plochy, které v něm dosud nedominovaly. Dominanci v tomto případě budeme chápat jako takovou změnu v území, která svým významem nebo rozsahem podstatně ovlivňuje okolní funkční plochy. Pokud by uvedený mechanismus ztratil bázi výjimky, dostal by se do rozporu s cíli a úkoly územního plánování, které poskytují dostatečný podklad pro definování požadovaného charakteru území, a tudíž by směřoval proti základním principům, na kterých je StZ vybudován.²⁰²

Zákon č. 191/2008 Sb. vnesl do StZ nové ustanovení § 188a, které představuje průlom do základního principu ochrany nezastavěného území. Ustanovení se týká území obcí, které nemají platný územní plán, popř. ani územně plánovací dokumentaci sídelního útvaru nebo zóny. Na území těchto obcí je možno umisťovat v nezastavěném území – mimo staveb, zařízení a jiných opatření zakotvených v § 18 odst. 5 StZ – také:

- stavby, pro které byly k poslednímu dni účinnosti StZ 1976 (tj. k 31. prosinci 2006) pravomocně povoleny stavby technické infrastruktury,
- stavby podle urbanistické studie, byla-li pro území obce opatřena k poslednímu dni účinnosti StZ 1976,
- stavby pro bydlení na pozemcích, které mají společnou hranici s pozemky v zastavěném území, které je tvořeno více než jedním zastavěným stavebním pozemkem,
- stavby pro zemědělství s byty pro trvalé rodinné bydlení,
- stavby občanského vybavení na pozemcích, které mají společnou hranici s pozemky v zastavěném území.²⁰³

²⁰¹ Viz ustanovení § 18 odst. 5 StZ.

²⁰² MACHAČKOVÁ, Jana et al. *Stavební zákon: komentář*. 2. vydání, Praha: C. H. Beck, 2013, s. 81.

²⁰³ Viz ustanovení § 188a odst. 1 StZ.

I když je doba platnosti této výjimky časově omezena (do 31. prosince 2020) a výjimka byla motivována dobrými úmysly (tj. především umožnit rozumný rozvoj těch nejmenších obcí), jedná se o nekoncepční a velmi sporné ustanovení. Právní věda proti tomuto ustanovení především namítá:

- nekoncepčnost v přístupu k využití území, kdy se těžiště ochrany území (tj. krajiny) zcela přesouvá do územního řízení,
- faktická degradace územně plánovací dokumentace, popř. vymezení zastavěného území,
- nedostatečná ochrana nezastavěného území (stavby na základě urbanistické studie, možnost nenápadného rozšiřování zastavěného území),
- nemožnost nebo snížená možnost naplnění dalších cílů a úkolů územního plánování,
- možnost umístování staveb na základě urbanistické studie, tj. územně plánovacího podkladu pořizovaného podle StZ 1976 (neměl pevně stanovený obsah, nebyl povinně projednáván, neschvaloval se a nebyl závazný),
- neodůvodněná nerovnost obcí, resp. žadatelů o umístění staveb v těchto obcích (některé obce musely a některé nemusely vynaložit finanční a časové náklady na pořizování územně plánovací dokumentace kvůli umístění obdobného záměru v území).²⁰⁴

Na základě těchto výtek lze v úvahách *de lege ferenda* zvážit novelizaci příslušného ustanovení v tom smyslu, že by měla být posílena ochrana nezastavěného území (ve smyslu rozumného kompromisu mezi striktní ochranou území a jeho hodnot a možnosti rozumného rozvoje malých obcí) a umožněno naplnění dalších cílů a úkolů územního plánování.

Aby bylo možno naplnit výše zmíněné cíle územního plánování, jsou v ustanovení § 19 odst. 1 StZ stanoveny demonstrativním výčtem úkoly územního plánování. Úkoly, kterými může být zprostředkována ochrana krajiny, jsou následující:

- úkol zjišťovat a posuzovat stav řešeného území, jeho přírodní, kulturní a civilizační hodnoty,

²⁰⁴ MACHAČKOVÁ, Jana et al. *Stavební zákon: komentář*. 2. vydání, Praha: C. H. Beck, 2013, s. 840-841.

- úkol stanovovat koncepci rozvoje území, včetně urbanistické koncepce s ohledem na hodnoty a podmínky území,
- úkol prověřovat a posuzovat potřebu změn v území, veřejný zájem na jejich provedení, jejich přínosy, problémy, rizika s ohledem také na životní prostředí (tedy i krajinu),
- úkol stanovovat urbanistické, architektonické a estetické požadavky na využívání a prostorové uspořádání území a na jeho změny,
- úkol stanovovat podmínky pro provedení změn v území, zejména pak pro umístění a uspořádání staveb s ohledem na stávající charakter a hodnoty území,
- úkol regulovat rozsah ploch pro využívání přírodních zdrojů,
- úkol uplatňovat poznatky zejména z oborů architektury, urbanismu, územního plánování a ekologie a památkové péče.

Úkolů, i když jsou vymezeny demonstrativně, je možno ve zmíněném ustanovení nalézt mnohem více. Větším problémem je však skutečnost, že mezi nimi není stanovena vzájemná hierarchie, byť nejsou stejné váhy a důležitosti (některé mají význam zásadní, jiné spíše metodický). Orgány územního plánování však mají povinnost všechny úkoly územního plánování (a samozřejmě stejně tak i jeho cíle) při své činnosti naplňovat.

IV. 2. 2. Nástroje územního plánování

Stanovení cílů a úkolů územního plánování – byť zákonně zakotvených – by však bylo fakticky pouhou deklarací, kdyby chyběly účinné právní nástroje, které budou garantovat jejich rozumné naplňování. Tyto právní nástroje se nazývají nástroje územního plánování a můžeme je rozdělit na čtyři na sebe navazující skupiny:

- územně plánovací podklady (územně analytické podklady, územní studie),
- politiku územního rozvoje,
- územně plánovací dokumentace (tj. zásady územního rozvoje, územní plán, regulační plán),

- územní rozhodnutí a územní souhlas.²⁰⁵

Z hlediska našeho tématu nás bude pochopitelně především zajímat, nakolik tyto právní nástroje mohou přispět k ochraně krajiny a hodnot, které v sobě krajina integruje.

Zpracování či aktualizaci územně plánovacích podkladů lze pojímat jako přípravné práce pro vypracování dalších nástrojů územního plánování. Jedná se o koncepční nástroje územního plánování. **Územně analytické podklady** se soustřeďují na zjištění a vyhodnocení stavu území, jeho hodnot, včetně tzv. limitů využití území, mezi které patří i případné omezení změn v území z důvodu ochrany veřejných zájmů, tj. i z důvodu ochrany životního prostředí a speciálně ochrany krajiny.²⁰⁶ Účelem územně analytických podkladů je hodnotit území a jeho změny v potřebných územních a časových souvislostech a poskytovat komplexní a aktuální údaje o území. Důležité je i připomenout, že pokrývají celé území našeho státu.²⁰⁷ Územně analytické podklady mají – podle prováděcí vyhlášky ke StZ – obsahovat také rozbor udržitelného rozvoje území, který zahrnuje zjištění a vyhodnocení udržitelného rozvoje území s uvedením jeho silných a slabých stránek, příležitostí a hrozeb, mj. rovněž v oblasti ochrany krajiny a pak oblastí souvisejících – ochrany zemědělského půdního fondu a pozemků určených k plnění funkcí lesa.²⁰⁸ Příloha k prováděcí vyhlášce konkretizuje obsah podkladů pro rozbor udržitelného rozvoje území v rozdílně podobě pro územně analytické podklady obcí a krajů a to způsobem, že tento obsah je rozveden v jednotlivých bodech.²⁰⁹ Pro bližší představu uvedme, že tyto body obsahují pro územně analytické podklady obcí pojmy jako např. památka UNESCO (včetně ochranného pásma), biosférická rezervace UNESCO, geopark UNESCO, Natura 2000 – evropsky významná lokalita, Natura 2000 – ptačí oblast, památková rezervace a památková zóna (včetně jejich ochranného pásma), krajinná památková zóna, nemovitá (národní) kulturní památka (včetně jejich ochranného pásma), region lidové architektury, historicky či architektonicky cenná stavba či jejich soubor, významná

²⁰⁵ Územní plánování je některými autory rozlišováno na územní plánování v „užším“ slova smyslu, jež tvoří souhrn nástrojů územního plánování vyjma územních rozhodnutí a územních souhlasů, a naopak na územní plánování v „širším“ slova smyslu, kde jsou zahrnuty i tyto nástroje a ze kterého vychází výše zmíněný výčet. Srov. MAREK, Karel – PRŮCHA, Petr. *České stavební právo v evropském kontextu*. 1. vydání, Brno: Masarykova univerzita, 2009, s. 29.

²⁰⁶ Viz ustanovení § 26 odst. 1 StZ.

²⁰⁷ MACHAČKOVÁ, Jana et al. *Stavební zákon: komentář*. 2. vydání, Praha: C. H. Beck, 2013, s. 110-111.

²⁰⁸ Viz ustanovení § 4 odst. 1 písm. b) bodu 1 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti.

²⁰⁹ Viz ustanovení § 4 odst. 2 vyhlášky č. 500/2006 Sb.

stavební dominanta, oblast či místo krajinného rázu a její charakteristika, územní systém ekologické stability nebo zvláště chráněná území, o kterých jsme se již dříve zmínili nebo ještě zmíníme jako o právních institutech, které významně zabezpečují ochranu krajiny a jejích částí podle různých zákonů.²¹⁰ Soudní praxe jde dokonce již tak daleko, že připouští subsumpci pojmu „genius loci“ do této části územně analytických podkladů, tj. do bodu „místo významné události“.²¹¹

Územní studie přináší návrh a posouzení možných řešení konkrétních problémů v území, které mohou mít na rozvoj území významný vliv – např. územní systém ekologické stability, o kterém se zmíníme podrobněji na jiném místě, neboť jde o pojem pro naše téma důležitý.²¹² Jedná se tedy o neformální odborný podklad určený k ověření požadavků na ochranu hodnot území a také k navržení a posouzení záměrů na změny jeho využití. Územní studie je nezávazná, její podoba není upravena právními předpisy (vychází se z účelu studie) a teprve při pořizování územně plánovací dokumentace nebo v územním řízení je řešení nabízené územní studií projednáváno a popř. zohledněno v územně plánovací dokumentaci či v územním rozhodnutí. Územní studie, která je pořizována jako podklad pro rozhodování v území, musí být v souladu s územně plánovací dokumentací a přirozeně může řešení obsažené v této dokumentaci precizovat.²¹³ Judikatura Nejvyššího správního soudu stojí na stanovisku, že pokud dotčený orgán státní správy uplatní ve svém stanovisku v procesu pořizování územního plánu požadavek na pořízení územní studie, je třeba pořídit tuto studii jako podklad pro vydání územního plánu, či přímo v územním plánu stanovit pořízení územní studie jako podmínku pro rozhodování v území.²¹⁴

Politika územního rozvoje je rovněž koncepčním nástrojem územního plánování, určuje požadavky na konkretizaci úkolů územního plánování v republikových i mezinárodních souvislostech a dále strategii a základní podmínky pro naplňování úkolů územního plánování.²¹⁵ Z hlediska našeho tématu je podstatné, že

²¹⁰ Viz část A přílohy č. 1 k vyhlášce č. 500/2006 Sb.

²¹¹ Rozsudek NSS ze dne 3. 7. 2009, čj. 5 Ao 1/2009 – 186. Dostupné z: <www.nss.cz>. Judikát je přímo přelomový, neboť do té doby se pojem „genius loci“ pouze diskutoval v teorii územního plánování s jistou možností zohlednit jej prostřednictvím cílů územního plánování (zmíněné ustanovení § 18 StZ) v praxi. Blíže viz KUPKA, Jiří. Duchovní význam místa jako hodnota území. *Urbanismus a územní rozvoj*, 2009, roč. XII, č. 3, s. 46-50.

²¹² Viz ustanovení § 30 odst. 1 StZ.

²¹³ MACHAČKOVÁ, Jana et al. *Stavební zákon: komentář*. 2. vydání, Praha: C. H. Beck, 2013, s. 118.

²¹⁴ Viz rozsudek NSS ze dne 20. 1. 2010, čj. 1 Ao 2/2009 – 86. Dostupné z: <www.nss.cz>.

²¹⁵ Srov. ustanovení § 31 odst. 1 StZ.

politika územního rozvoje stanoví republikové priority územního plánování pro zajištění udržitelného rozvoje území a pak vymezuje oblasti se zvýšenými požadavky na změny území z důvodů soustředění aktivit mezinárodního či republikového významu přesahující území jednoho kraje (rozvojové oblasti a rozvojové osy).²¹⁶ Smyslem vymezení rozvojových oblastí a rozvojových os je vymezit území s možností intenzivního využívání a řešit nežádoucí jevy, které lze z tohoto vymezení očekávat. Jako rozvojové oblasti jsou vymezeny velké aglomerace Prahy a krajských měst, rozvojové osy pak tvoří spojnice mezi nimi.²¹⁷ Z toho přirozeně vyplývá, že jde o oblasti a koridory, které jsou vystaveny značnému tlaku na rozvoj a změny v prostředí, jež spolu nese i požadavek na změny krajiny, které budou povětšinou negativní.

Současná politika územního rozvoje,²¹⁸ protože si je vědoma naléhavosti problémů krajiny, výslovně ukládá krajům a obcím řešit v územně plánovací dokumentaci mj. negativní důsledky suburbanizace, fragmentace krajiny dopravními stavbami či znovu využívat opuštěné areály a plochy (tzv. *brownfields*).²¹⁹ Protože je politika územního rozvoje podle ustanovení § 31 odst. 4 StZ závazná pro pořizování a vydávání zásad územního rozvoje, územních plánů, regulačních plánů a pro rozhodování v území, měly by výše zmíněné způsoby řešení problémů krajiny najít svůj odraz v těchto navazujících nástrojích územního plánování. Jiné konsekvence plynou z povinnosti zpracovat vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, jehož součástí musí být i vyhodnocení vlivů na životní prostředí, včetně posouzení vlivu na evropsky významnou lokalitu nebo ptačí oblast.²²⁰ Tím je koncepčně zabezpečena ochrana krajiny, která spadá pod režim soustavy Natura 2000, a samotné vyhodnocení vlivů politiky územního rozvoje na udržitelný rozvoj území je podkladem pro výběr vhodné alternativy rozvoje území, tj. i takové, která se nejméně dotkne krajinných hodnot určitého území.

Zásady územního rozvoje – jak je patrné z výše uvedeného rozdělení – jsou územně plánovací dokumentací nejvyššího stupně, z čehož opět plyne jejich závaznost pro pořizování a vydávání územních plánů, regulačních plánů a pro rozhodování

²¹⁶ Srov. ustanovení § 32 odst. 1 písm. a), b) StZ.

²¹⁷ MACHAČKOVÁ, Jana et al. *Stavební zákon: komentář*. 2. vydání, Praha: C. H. Beck, 2013, s. 127.

²¹⁸ Byla schválena usnesením vlády ČR dne 20. července 2009.

²¹⁹ TUNKA, Martin – NOVOSÁD, Filip – LEŠKOVÁ, Daniela. Vláda schválila návrh Politiky územního rozvoje České republiky 2008. *Urbanismus a územní rozvoj*, 2009, roč. XII, č. 3, s. 28.

²²⁰ Viz ustanovení § 19 odst. 2 StZ a § 32 odst. 2 StZ a § 33 odst. 7 StZ.

v území.²²¹ Zásadami územního rozvoje stanoví kraj základní strategii pro rozvoj svého území, která obsahuje základní požadavky na účelné a hospodárné uspořádání území, vymezení ploch nebo koridorů nadmístního významu (tj. svým významem, rozsahem nebo využitím ovlivní území více obcí), stanovení kritérií pro rozhodování o možných variantách, popř. alternativních změn v jejich využití. Zásady územního rozvoje mohou vymezit plochu nebo koridor a stanovit jejich využití, jehož potřebu a plošné nároky je nutno prověřit (územní rezerva).²²² Zásady územního rozvoje zohledňují a upřesňují úkoly územního plánování rámcově vymezené na celostátní úrovni v politice územního rozvoje, jsou tedy prostředkem její implementace a konkretizace, na druhou stranu – ve vztahu k obcím – koordinují tvorbu územně plánovací dokumentace a územní rozvoj jednotlivých obcí, avšak orgány kraje nemohou zasahovat do výhradní pravomoci obcí.²²³ Pořizují se pro celé území kraje a vydávají se formou opatření obecné povahy podle správního řádu.²²⁴

Podrobněji konkretizuje obsah zásad územního rozvoje – jak jejich textové, tak jejich grafické části – prováděcí vyhláška ke StZ.²²⁵ Pro naše téma je podstatné, že vyhláška požaduje v textové části mj. vymezit plochy a koridory nadmístního významu (včetně územního systému ekologické stability a územní rezervy), upřesnit územní podmínky koncepce ochrany a rozvoje přírodních, kulturních a civilizačních hodnot území kraje a v neposlední řadě stanovit cílové charakteristiky krajiny, včetně územních podmínek pro jejich zachování nebo dosažení. V posledně jmenovaném případě jde o implementaci nástroje Evropské úmluvy o krajině. V návaznosti na to je v grafické části požadován výkres ploch a koridorů (včetně územního systému ekologické stability), typů krajín podle stanovených cílových charakteristik.²²⁶ Tyto požadavky – a stejně tak požadavky na obsah územního plánu – by měly být vnímány jako určité vodítko, jehož smyslem a účelem je nezapomenout při přípravě a v procesu pořizování na nic zásadního a podstatného, neměly by být dogmatizovány jako něco nepřekročitelného,

²²¹ Viz ustanovení § 36 odst. 5 StZ.

²²² Viz ustanovení § 36 odst. 1 StZ.

²²³ MACHAČKOVÁ, Jana et al. *Stavební zákon: komentář*. 2. vydání, Praha: C. H. Beck, 2013, s. 150-151.

²²⁴ Viz ustanovení § 36 odst. 4 StZ.

²²⁵ Srov. ustanovení § 36 odst. 6 StZ a § 6 odst. 1 vyhlášky č. 500/2006 Sb.

²²⁶ Srov. přílohu č. 4 k vyhlášce č. 500/2006 Sb.

neboť tomu odporuje skutečnost, že předmětem řešení je živé město nebo obec, živé krajinné a urbánní prostředí, které je proměnlivé a dynamické.²²⁷

Konečná podoba obsahu zásad územního rozvoje není závislá jen na vůli politické reprezentace jednotlivých krajů. Kraj nemůže vyloučit na svém území aktivitu, která by byla v jiném kraji za srovnatelných podmínek možná, jak o tom svědčí rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. června 2011: „*Samospráva krajů a obcí nemůže mít takový dosah, aby místními a regionálními regulacemi fakticky rozdrobila jednotný právní a ekonomický prostor České republiky na oblasti, v nichž budou platit zásadně odlišná pravidla. Kraj může v zásadách územního rozvoje stanovit pravidla, na základě nichž s přihlédnutím ke konkrétním podmínkám kraje (např. charakteru krajiny, hustotě osídlení, zastavěnosti a protknutí civilizačními vlivy apod.) budou hodnoceny stavební záměry z hlediska jejich dopadu na zákonem (zejména § 18 StZ) chráněné hodnoty. Vybočí však z mezí daných požadavkem subsidiarity a minimalizace zásahu do práv jednotlivců, pokud znemožní určitý legální typ ekonomické či stavební aktivity, který za srovnatelných podmínek jinde na území České republiky je běžně provozován a připuštěn.*“ Není tedy možné, aby zásady územního rozvoje vyloučily v celém kraji umístění určitých staveb a zařízení, např. větrných a fotovoltaických elektráren, velkoplošných hal aj., i když jejich vliv na krajinný ráz je jistě negativní. Stejný judikát však aproboval správnost bodů zásad územního rozvoje, které obsahovaly tyto pravidla žádoucího chování: „*chránit historické architektonické a urbanistické znaky památkově chráněných sídel včetně jejich vnějšího obrazu, při umístění staveb v okolí památkově chráněných objektů respektovat „genius loci“ daného místa, chránit místní kulturně historické dominanty, zejména sakrální a historické stavby, chránit historické krajinné struktury (plužina, kamenice, kamenné zidky), chránit harmonické měřítko krajiny a pohledový obraz významných krajinných horizontů a krajinných dominant*“. Nejvyšší správní soud neshledal zde používané pojmy neurčitými a neohrazenými, ale naopak je pokládal za pojmy vyjadřující legitimní hodnoty krajiny a za vcelku ostře ohraničené v odborné praxi.²²⁸

Důležitá konsekvence pro naše téma plyne i ze skutečnosti, že krajský úřad k návrhu zásad územního rozvoje musí zajistit vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj

²²⁷ PLOS, Jiří. *Stavební zákon s komentářem pro praxi*. 1. vydání, Praha: Grada Publishing, 2013, s. 72.

²²⁸ Rozsudek NSS ze dne 16. 6. 2011, čj. 7 Ao 2/2011 – 127 (č. 2497/2012 Sb. NSS). Dostupné z: <www.nss.cz>.

území.²²⁹ V tomto rámci probíhá i posouzení vlivu návrhu zásad územního rozvoje jako koncepce na životní prostředí a v jeho rámci i vliv na území Natura 2000. V případě zjištění významného negativního vlivu na území Natura 2000 se postupuje podle ZOPK, v němž jsou stanoveny odchylky nutné pro aplikovatelnost postupu na politiku územního rozvoje a územně plánovací dokumentaci (ustanovení § 45i ZOPK).²³⁰

Územní plán je základním koncepčním nástrojem územního plánování obce a základním nástrojem pro ochranu krajiny na úrovni obce. Stanoví základní koncepci rozvoje území obce, ochrany jeho hodnot, jeho plošného a prostorového uspořádání, uspořádání krajiny a koncepci veřejné infrastruktury a v neposlední řadě vymezení zastavěného území, plochy a koridory.²³¹ Do ochrany hodnot území je nutno počítat i hodnotu příznivého životního prostředí v obci, včetně uchování hodnotné krajiny.²³² Územní plán zpřesňuje a rozvíjí cíle a úkoly územního plánování v souladu se zásadami územního rozvoje kraje a s politikou územního rozvoje a stává se tak nástrojem jejich implementace, a naopak je závazný pro pořízení a vydání regulačního plánu a pro rozhodování v území.²³³ Vydává ho zastupitelstvo obce pro celé území obce formou opatření obecné povahy.²³⁴

Vymezení zastavěného území,²³⁵ zastavitelných ploch²³⁶ a nezastavěného území²³⁷ v územním plánu je pro ochranu krajiny území obce stěžejní (v této souvislosti připomínáme již zmíněné ustanovení § 18 odst. 4 StZ). Tímto vymezením totiž obec současně reguluje umístování a následné povolování staveb v jednotlivých částech svého území. V nezastavěném území obce s územním plánem lze umístovat stavby,

²²⁹ Viz ustanovení § 19 odst. 2 StZ a § 37 odst. 1 StZ.

²³⁰ MACHAČKOVÁ, Jana et al. *Stavební zákon: komentář*. 2. vydání, Praha: C. H. Beck, 2013, s. 162.

²³¹ Srov. definici v ustanovení § 43 odst. 1 StZ.

²³² Názor je podpořen i judikaturou NSS.: „*Účelem závazných limitů využití území stanovených v závazné části územního plánu je především ochrana daného území před takovou zástavbou, která by neodpovídala charakteru daného území a zatěžovala by ho nad přípustnou míru nejrůznějšími negativními vlivy, tato regulace tedy neslouží jen k ochraně veřejného zájmu v obecné rovině, ale také k ochraně práv a oprávněných zájmů konkrétních vlastníků pozemků a staveb, které se v daném území nacházejí.*“ Viz rozsudek NSS ze dne 29. 8. 2008, čj. 5 As 10/2008 – 103 (č. 2256/2011 Sb. NSS). Dostupné z: <www.nss.cz>.

²³³ Viz ustanovení § 43 odst. 3, 5 StZ.

²³⁴ Viz ustanovení § 43 odst. 4 StZ a § 54 odst. 2 StZ.

²³⁵ Klíčový institut StZ definovaný v ustanovení § 2 odst. 1 písm. d) StZ jako území vymezené územním plánem nebo postupem podle tohoto zákona; nemá-li obec takto vymezené území, je zastavěným územím zastavěná část obce vymezená k l. září 1966 a vyznačená v mapách evidence nemovitostí (tzv. intravilán).

²³⁶ Institut definovaný v ustanovení § 2 odst. 1 písm. j) StZ jako plocha vymezená k zastavění v územním plánu nebo v zásadách územního rozvoje.

²³⁷ Institut definovaný v ustanovení § 2 odst. 1 písm. f) StZ jako pozemky nezahrnuté do zastavěného území nebo do zastavitelné plochy.

zařízení a jiná opatření pouze ve výjimečných případech (za podmínek ustanovení § 18 odst. 5 StZ). Územní plán vymezení plochy a koridory s různým způsobem využití a stanoví plošné a prostorové podmínky pro jejich budoucí využití, tj. přípustné, nepřípustné, popř. podmíněně přípustné využití ploch.²³⁸ Na důležitost vyhodnocení potřeby vymezení nových zastavitelných ploch upozorňuje i rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 29. května 2012: „...vyhodnocení účelného využití zastavěného území a potřeby vymezení zastavitelných ploch, a jak uvedeno výše též vyhodnocení nemožnosti využití již vymezených a novým územním plánem zachovaných zastavitelných ploch, je fází, která musí být situována hned na počátek příslušného řízení o územním plánu. Lapidárně řečeno: zkoumání toho, zda vůbec je nutno provést faktickou změnu územního plánu s ohledem na konkrétní podmínky v určité lokalitě, je smysluplné jedině v samotném úvodu tohoto procesu, neboť otázka po samotné potřebnosti takové změny je logická hned na začátku, ještě předtím, než jsou pokládány další relevantní otázky, týkající se její technické proveditelnosti a souladu s jinými zájmy a hledisky. Taková analýza musí být nejen důkladná a podrobná, ale zejména závěry z ní plynoucí musí odpovídat skutkovým zjištěním, být racionální, bezrozporné a založené na základních principech logického uvažování.“ Pokud se tak nestane a v rozporu se StZ nedojde k řádnému vyhodnocení potřeby vymezení (nových) zastavitelných ploch, došlo k závažné procesní vadě, která nemůže být odstraněna v následující fázi pořizování územního plánu. V případě negativního výsledku vyhodnocení účelného využití zastavěného území, nemožnosti využít již vymezené a zachované zastavěné plochy a potřeby vymezení zastavitelných ploch nelze potom v územním plánu nové zastavitelné plochy vůbec vymezení.²³⁹

Textová část územního plánu obsahuje mimo výše uvedeného také koncepci uspořádání krajiny, včetně vymezení ploch a stanovení podmínek pro změny v jejich využití, územní systém ekologické stability, prostupnost krajiny, protierozní opatření, ochranu před povodněmi, rekreaci, dobývání ložisek nerostných surovin aj. Grafická část přirozeně toto vše následně odráží v několika odlišných výkresech.²⁴⁰ I když obsah územního plánu konkretizuje prováděcí vyhláška, stále se vedou v odborných kruzích

²³⁸ MACHAČKOVÁ, Jana et al. *Stavební zákon: komentář*. 2. vydání, Praha: C. H. Beck, 2013, s. 186.

²³⁹ Rozsudek KS v Brně ze dne 29. 5. 2012, čj. 63 A 1/2012 – 54. Dostupné z: <www.nss.cz>.

²⁴⁰ Srov. přílohu č. 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb.

diskuse o obsahu územních plánů obcí a o jejich smyslu a poslání.²⁴¹ Samostatnou otázkou je potom kvalita některých územních plánů, které sice leckdy zachovávají literu zákona, ale zcela odporují jeho duchu.²⁴²

Také v rámci posuzování vlivů územního plánu na udržitelný rozvoj území (ne vždy a ve všech případech je to však zákonem vyžadováno) se posuzuje i vliv návrhu územního plánu jako koncepce na životní prostředí a v jeho rámci i vliv na území Natura 2000.²⁴³ Pokud z tohoto posouzení vyplyne, že územní plán má významný negativní vliv na příznivý stav předmětu ochrany nebo celistvost lokality Natura 2000, který nebyl předmětem posouzení vydaných zásad územního rozvoje, odkazuje StZ znovu na ustanovení § 45i ZOPK, které obsahuje základní postup při posuzování vlivů na soustavu Natura 2000.²⁴⁴

Regulační plán stanoví podrobné podmínky pro využití pozemků, pro umístění a prostorové uspořádání staveb, ale také pro ochranu hodnot a charakteru území (včetně ochrany hodnotné krajiny) a pro vytváření příznivého životního prostředí.²⁴⁵ Regulační plán je nejpodrobnější územně plánovací dokumentací, jde však o realizační nástroj územního plánování, nikoliv nástroj koncepční. Vzhledem ke svému charakteru není regulační plán posuzován jako koncepce, avšak předmětem posuzování vlivů na životní prostředí jsou však případné záměry v regulačním plánu obsažené, pokud takovému posuzování podléhají. Regulační plán je zásadně fakultativním nástrojem územního plánování a v případech stanovených nadřazenou územně plánovací dokumentací může být regulační plán podmínkou pro rozhodování o změnách v území.²⁴⁶ Praxe vyznává širokou rozrůzněnost použití regulačního plánu, což je třeba

²⁴¹ J. Plos blíže charakterizuje podstatu této diskuse: „*Struktura a obsah plánu a jeho účel jsou stále ještě předmětem hledání, které nekončí ani s novým stavebním zákonem – ba právě naopak. Škála názorů se velmi různí nejen mezi představiteli obcí (či krajů), mezi pořizovateli, ale i mezi architekty a urbanisty. Od plánů velmi podrobných, velmi rigorózních a regulativních až po značně liberální dokumenty spíše programového zaměření, pružné v aplikaci, s regulačními podmínkami spíše rámcovými.*“ Viz PLOS, Jiří. *Stavební zákon s komentářem pro praxi*. 1. vydání, Praha: Grada Publishing, 2013, s. 77.

²⁴² Velmi tvrdě tuto praxi komentuje K. Maier: „*V konkurenci na trhu územně plánovacích služeb se nejnázve prosazují pragmatičtí urbanisté, kteří nezatěžují své služby (územní plán) poskytované klientům (radním a zastupitelům, jejich prostředníkem pak developerům) balastem ohledů na estetiku prostředí měst, vesnic a krajiny, šetrností vůči přírodním či kulturním hodnotám a zdrojům č „nadstandardní“ komunikací s občany.*“ Viz MAIER, Karel. *Poevropšřování českého plánování? Urbanismus a územní rozvoj*, 2010, roč. XIII, č. 5, s. 113.

²⁴³ Viz ustanovení § 19 odst. 2 StZ a § 50 odst. 1 StZ.

²⁴⁴ Viz ustanovení § 50 odst. 6 StZ.

²⁴⁵ Srov. definici v ustanovení § 61 odst. 1 StZ a konkretizaci obsahu zadání regulačního plánu v příloze č. 9 k vyhlášce č. 500/2006 Sb.

²⁴⁶ MACHAČKOVÁ, Jana et al. *Stavební zákon: komentář*. 2. vydání, Praha: C. H. Beck, 2013, s. 240.

při jeho využívání rovněž zohlednit. – Lze ho použít jako nástroje ochrany hodnot území (např. regulace historického jádra města), anebo naopak nástroje rozvoje území (např. podrobná regulace nové zástavby v rámci zastavitelných ploch, popř. ploch přestavby).²⁴⁷

Realizačním nástrojem územního plánování je rovněž **územní rozhodnutí**, popř. **územní souhlas**, na jehož základě lze umisťovat stavby nebo zařízení, jejich změny, měnit vliv jejich užívání na území, měnit využití území a chránit důležité zájmy v území.²⁴⁸ Základním principem při umisťování konkrétních záměrů a při využívání jednotlivých postupů při jejich umisťování je diferenciací rozhodování v zastavěném a nezastavěném území. Tento princip se především projevuje v možnosti využít zjednodušujících postupů, tzn. vydání územního souhlasu nebo vedení zjednodušeného územního řízení. Zjednodušující postupy lze použít pouze tehdy, pokud se určitá stavba, zařízení, nebo předmět rozhodnutí nalézá v zastavěném území nebo zastavitelné ploše. A naopak nezastavěné území podléhá – jak již bylo několikrát zdůrazněno – přísnější ochraně a tím i náročnějším povolovacím režimům, aby se snížilo nebezpečí nevratného procesu jeho přeměny na území *de facto* zastavěné.²⁴⁹

Územní řízení přináší aplikaci územně plánovací dokumentace ve správním řízení, v němž se rozhoduje o konkrétních podmínkách využití území v jednotlivých případech, a proto se zde nalézá těžiště ochrany krajiny v konkrétních případech. Územně plánovací dokumentace – projednaná, schválená a vydaná formou opatření obecné povahy – představuje věcný a právní základ pro posouzení konkrétní správní věci. Jasně vymezený rozhodovací rámec územně plánovací dokumentace poskytuje dostatečný prostor ke správnímu uvážení právě v takové konkrétní správní věci. Územní rozhodnutí jako správní akt představuje závěrečnou fázi územního plánování – jeho konkretizaci v jednotlivých správních věcech. Právě prostřednictvím vydaných územních rozhodnutí se projevuje územní plán jako živý dokument. Trvalé sledování průběhu a výsledků územního řízení vytváří potřebnou základnu pro navrhování změn územně plánovací dokumentace, pro její aktualizaci i pro její zkvalitňování, což samozřejmě může přinést i žádoucí posun v základním směru ochrany krajiny.²⁵⁰

²⁴⁷ Tamtéž, s. 242.

²⁴⁸ Srov. definici v ustanovení § 76 odst. 1 StZ.

²⁴⁹ MACHAČKOVÁ, Jana et al. *Stavební zákon: komentář*. 2. vydání, Praha: C. H. Beck, 2013, s. 283.

²⁵⁰ PLOS, Jiří. *Stavební zákon s komentářem pro praxi*. 1. vydání, Praha: Grada Publishing, 2013, s. 91-92.

IV. 3. Instituty zákona o ochraně přírody a krajiny – základní nástroje ochrany krajiny v českém právu

Ve světle výše uvedených poznatků je nejdůležitějším právním předpisem pro ochranu krajiny v právním řádu České republiky zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen ZOPK). Zákon si klade za cíl mj. „*přispět k udržení a obnově přírodní rovnováhy v krajině, k ochraně rozmanitostí forem života, přírodních hodnot a krás, k šetrnému hospodaření s přírodními zdroji.*“²⁵¹ Zákon tedy vychází z nezbytného propojení ochrany přírody a krajiny, neboť hlavní cíle zákona jsou zejména ochrana přírody a především její biologické rozmanitosti a ochrana krajiny a její ekologické rovnováhy při zohlednění hospodářských, sociálních a kulturních potřeb obyvatel celého státu i místních komunit. Posledně uvedené (ustanovení § 1 ZOPK *in fine*) by však nemělo znamenat změkčení zákonné úpravy, ale zcela jasně odkazovat na přítomnost hospodářského a sociálního pilíře v konceptu trvale udržitelného rozvoje, což lze podepřít i odkazem na preambuli a čl. 7 Ústavy České republiky. Z hlediska historického byla obecná ochrana krajiny (také společně s ochranou přírody) obsažena v definici předmětu právní regulace již v předchozí právní úpravě z 50. let, kdy zákon o státní ochraně přírody stanovil: „*Stát chrání přírodu, její významné části a výtvary, jakož i krajinu s jejími typickými znaky.*“²⁵² A jak již bylo řečeno dříve, dnešní ZOPK obsahuje legální definici pojmu krajina a pojmu ochrana přírody a krajiny, stejně jako demonstrativně uvádí nástroje, kterými lze krajinu chránit.²⁵³

Nyní probereme nejdůležitější právní instituty ZOPK, které lze pro ochranu krajiny využít. Budeme si všimnout jak obecné ochrany přírody a krajiny, tj. ochrany přírody a krajiny bez ohledu na to, v jakém území se nachází (krajinný ráz, významné krajinné prvky, územní systém ekologické stability), tak zvláštní ochrany přírody a krajiny, tj. ochrany přírody a krajiny, která se nalézá ve vymezeném území požívající

²⁵¹ Viz ustanovení § 1 ZOPK.

²⁵² Viz ustanovení § 2 odst. 1 zákona č. 40/1956 Sb., o státní ochraně přírody.

²⁵³ Viz podkapitolu I. 1. této práce.

zvláštní ochrany (zvláště chráněná území), protože obě dvě kategorie přinášejí pro naše téma právní instituty stejné důležitosti.²⁵⁴

IV. 3. 1. Ochrana krajinného rázu a přírodní park

Zásadní důležitost pro ochranu krajiny v českém právním řádu má ustanovení § 12 ZOPK, které přímo chrání krajinu a její vzhled prostřednictvím pojmu krajinný ráz a přírodní park. Jde o jediné ustanovení našeho právního řádu, které chrání přímo, nikoliv zprostředkovaně estetické hodnoty volné krajiny. Právní úprava zde reaguje na neustále se zrychlující tempo zástavby volné krajiny (tedy na problém urbanizace a suburbanizace krajiny) a také na leckdy diskutabilní architektonickou kvalitu této zástavby.

Krajinný ráz, kterým se myslí „zejména přírodní, kulturní a historická charakteristika určitého místa a oblasti“, je chráněn *ex lege* před činnostmi, jež snižuje jeho estetickou a přírodní hodnotu.²⁵⁵ Je to tedy právní pojem, který propojuje přírodní hodnoty krajiny s hodnotami, které do krajiny vnesl člověk. V tomto aspektu tkví fundamentální důležitost pojmu krajinný ráz, neboť člověkem kultivovaná krajina tvoří drtivou většinu rozlohy našeho státu.²⁵⁶ Ochrana krajinného rázu se uplatňuje všude, tj. včetně zvláště chráněných území a ptačích oblastí, ale krajinný ráz není posuzován v zastavěném území a v zastavitelných plochách, pro které územní plán nebo regulační plán stanovil plošné a prostorové uspořádání a podmínky ochrany krajinného rázu. V tomto případě je předpokládána dohoda s příslušným orgánem ochrany přírody.²⁵⁷ Zákonodárce byl veden úvahou, že územní a regulační plány jsou závazné pro rozhodování v území. Pokud tedy tyto plány stanoví pro zastavěné území nebo zastavitelnou plochu plošné a prostorové uspořádání a další podmínky ochrany

²⁵⁴ PEKÁREK, Milan et al. *Zákon o ochraně přírody a krajiny a předpisy související: komentované znění*. 1. vydání, Brno: Masarykova univerzita, 2000, s. 25.

²⁵⁵ Legální definice viz ustanovení § 12 odst. 1 ZOPK.

²⁵⁶ Viz podkapitolu I. 2. této práce.

²⁵⁷ Viz ustanovení § 12 odst. 4 ZOPK. Uvedené neplatí s určitou modifikací pro území NP a CHKO podle ustanovení § 44 odst. 1, 2 ZOPK, které tvoří speciální úpravu. Na jejich území je nutné žádat o závazné stanovisko orgánu ochrany přírody (které bude posuzovat i možné narušení krajinného rázu) k určitým činnostem podle stavebního a vodního zákona vždy s výjimkou souvisle zastavěného území čtvrté zóny CHKO a pokud má obec schválenou územně plánovací dokumentaci se zapracovaným stanoviskem orgánů ochrany přírody k této dokumentaci.

krajinného rázu, bylo by udělování souhlasů podle ustanovení § 12 odst. 2 ZOPK nadbytečné. Ze znění ustanovení § 12 odst. 4 ZOPK lze také dovodit, že orgán ochrany přírody může podrobnosti ochrany krajinného rázu dohodnout s pořizovatelem již v průběhu zpracování územního plánu a nemusí být řešeny až v regulačním plánu. Pokud tedy orgán ochrany přírody dohodl podmínky ochrany krajinného rázu v územním či regulačním plánu, dále již otázku ochrany krajinného rázu neposuzuje a je na stavebním úřadu, aby vymáhal dodržení podmínek stanovených těmito plány.²⁵⁸

Výše zmíněná konstrukce ochrany krajinného rázu se neuplatní při činnostech konaných v přímé souvislosti se zajištěním obrany nebo bezpečnosti státu (zejména z důvodu výcviku nebo cvičení ozbrojených sil anebo bezpečnostních sborů) a rovněž při činnostech konaných v přímé souvislosti se správou státních hranic. Platí však, že při těchto činnostech nesmí překročit stupeň poškození krajinného rázu nezbytně nutnou míru.²⁵⁹ Tu je nutno posuzovat v rámci správního uvážení v každém jednotlivém případě z hlediska, zda bylo možno se při provádění dané činnosti nebo zásahu vyvarovat poškození krajinného rázu, které nastalo.²⁶⁰

Základem ochrany krajinného rázu je povinnost každého vyžádat si souhlas orgánu ochrany přírody ke všem činnostem, které by mohly snížit nebo změnit krajinný ráz (zakotvená v ustanovení § 12 odst. 2 ZOPK). Zákon demonstrativně zmiňuje umístování a povolování staveb, tedy činnosti, které se budou zjevně nejčastěji dostávat do možného konfliktu s krajinným rázem, ale představit si lze i některé další – těžbu nerostů, úpravy vodních toků, velkoplošné změny druhů pozemků atd. Souhlas je vydáván formou rozhodnutí ve správním řízení, pokud je vydáván samostatně. Pokud je však vydáván jako podklad pro jiné řízení, je vydáván formou závazného stanoviska podle § 149 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen SŘ).²⁶¹ Doplňme, že pokud je souhlas vydáván jako podklad v územním nebo stavebním řízení, je nutno přihlížet i

²⁵⁸ MIKO, Ladislav – BOROVIČKOVÁ, Hana et al. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář*. 2. vydání, Praha: C. H. Beck, 2007, s. 131. – Zmíněné ustanovení doplněné do ZOPK zákonem č. 186/2006 Sb. s účinností od 1. 1. 2007 petrifikuje dosavadní judikaturu NSS. Ta do té doby stála na stanovisku, že krajinný ráz se neposuzuje v centrální části vysoce urbanizovaného prostředí, neboť je to území, které bez dalších přírodních hodnot (!) nelze podřadit právnímu pojmu krajina podle ZOPK. Rozpor tohoto názoru s pojmáním krajiny podle Evropské úmluvy o krajinně je zřejmý. Viz rozsudek NSS ze dne 28. 12. 2006, čj. 6 A 83/2002 – 65. Dostupné z: <www.nss.cz>.

²⁵⁹ Viz ustanovení § 90 odst. 2, 12 ZOPK.

²⁶⁰ MIKO, Ladislav – BOROVIČKOVÁ, Hana et al. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář*. 2. vydání, Praha: C. H. Beck, 2007, s. 340.

²⁶¹ Výslovně tak stanoví ustanovení § 90 odst. 1 ZOPK a znovu na to upozorňuje rozsudek NSS ze dne 28. 7. 2009, čj. 2 As 34/2009 – 65. Dostupné z: <www.nss.cz>.

k úpravě ve stavebním zákoně, který je zvláštním předpisem ve vztahu ke správnímu řádu. I v tomto případě však platí specialita ZOPK.²⁶² Zmíněné správní rozhodnutí, popř. závazné stanovisko vydává obecní úřad obce s rozšířenou působností a pro území NP, CHKO, národních přírodních rezervací, národních přírodních památek a ochranných pásem těchto zvláště chráněných území správy NP a CHKO.²⁶³

Ochrana krajinného rázu by neměla být institutem ryze konzervačním, neměla by blokovat rozumnou výstavbu v dotčeném území. Při posuzování dopadů na krajinný ráz půjde vždy o ještě únosnou míru narušení krajinného rázu ve vztahu k jiným zájmům v konkrétních poměrech určitého území. Navíc stavba citlivě zakomponovaná do krajiny může krajinný ráz určitého místa zhodnotit a stát se novou pozitivní dominantou širokého území (z nedávné minulosti připomeňme novostavbu hotelu a televizního vysílače na Ještědu). Na to upozornila již i judikatura NSS: *„Nejvyšší správní soud k tomu podotýká, že poměry určitého území nemohou být zpravidla navždy konzervovány a mohou se měnit. Změny ve využití území v průběhu času, včetně nejrůznějších stavebních aktivit, jsou přirozenou součástí vývoje společnosti a jednotlivec jim a priori nemá právo bránit. Zvláště v urbanizovaných oblastech může být nová výstavba zcela přirozeným a logickým způsobem využití určitého ještě nezastavěného území. Nová výstavba tedy nemůže být odmítána a může do krajinného rázu dané lokality zasáhnout, a to nejrůznějším způsobem. Může krajinný ráz lokality jak zhodnotit, např. tím, že se urbanisticky vhodně začlení do krajiny a stane se třeba harmonickou součástí, dominantou či významným krajinným prvkem, tak sice znehodnotit, ale v míře, která v porovnání s jinými důležitými zájmy je únosná a povaze věci odpovídající. V obou těchto eventualitách je zásah do krajinného rázu přípustný. Je však třeba se v každém případě vyvarovat extrémních postojů a řešení a snažit se o vyvážení a harmonizaci konkurujících si zájmů a pokud možno o minimalizaci zásahů do právní sféry všech dotčených osob.“*²⁶⁴

Ministerstvo životního prostředí dosud nevydalo prováděcí právní předpis, který by konkretizoval podrobnosti ochrany krajinného rázu a který ustanovení § 12 odst. 2 ZOPK předpokládalo již při svém vzniku. Důvody tohoto neuspokojivého stavu

²⁶² PRCHALOVÁ, Jana. *Zákon o ochraně přírody a krajiny a Natura 2000: úplné znění zákona s komentářem, judikaturou a prováděcími předpisy*. 2. vydání, Praha, Linde 2010, s. 67.

²⁶³ Viz ustanovení § 77 odst. 1 písm. j) a § 78 odst. 1 ZOPK.

²⁶⁴ Viz rozsudek NSS ze dne 10. 9. 2009, čj. 7 As 52/2009 – 227. Dostupné z: <www.nss.cz>.

jsou spatřovány ve velké složitosti problematiky krajinného rázu, neboť existuje velké množství typů krajín a zatím se nepodařilo vytvořit taková podrobná kritéria, která by byla obecně aplikovatelná a která by mohla být vtělena do právního předpisu.²⁶⁵ Aby byla zaručena kvalita rozhodovacího procesu, je v současné době především kladen důraz na vysokou kvalifikaci odborníků, kteří rozhodují o záměrech ovlivňujících krajinný ráz.²⁶⁶ Absence prováděcího právního předpisu však zákonné úpravě neubírá na použitelnosti, neboť zákon sám dle názoru judikatury stanoví povinnost požádat orgán ochrany přírody o souhlas k činnosti, která by mohla snížit nebo změnit krajinný ráz, v dostatečně konkretizované podobě: „*Orgán ochrany přírody je tedy zákonem povolán k tomu, aby posoudil, zda posuzovaná činnost může snížit či změnit krajinný ráz (tj. zejména přírodní, kulturní a historickou charakteristiku určitého místa či oblasti)... Rozhodující je, že zákon sám o sobě stanoví v § 12 příslušnou povinnost v dostatečně konkretizované podobě. Jde o povinnost požádat orgán ochrany přírody o souhlas k činnosti, která by mohla snížit nebo změnit krajinný ráz. Nejvyšší správní soud souhlasí s názorem městského soudu, že nebylo rozhodující, zda umístěním dřevěné buňky a suchého WC došlo ke „stavbě“, anebo nikoli, neboť zákon předpokládá, že souhlas je třeba i k jakékoli jiné činnosti, než kterou je umístění či povolení stavby.*“²⁶⁷

Samotný zákon rovněž poskytuje orgánům ochrany přírody vodítko, jak při ochraně krajinného rázu postupovat: zásahy do krajinného rázu musí zohledňovat zachování významných krajinných prvků, zvláště chráněná území, kulturní dominanty krajiny, harmonické měřítko a vztahy v krajině.²⁶⁸ Zákonná směrnice by měla v aplikační praxi postačovat, neboť podle Ivana Vorla: „*Je logické, že v krajině s výraznými a jedinečnými znaky a hodnotami krajinného rázu bude umístování staveb a záměrů využití území narážet na požadavky ochrany krajinného rázu dle § 12 mnohem více než v krajině, kde takové znaky a hodnoty nejsou. Stavba nebo záměr se bude muset v ceně krajině více přizpůsobovat zachování znaků a hodnot krajinného rázu nebo ji v daném rozsahu, objemu a architektonickém řešení nebude možné realizovat vůbec. V ostatních typech krajiny budou omezení z hlediska ochrany krajinného rázu slabší nebo vzhledem k absenci*

²⁶⁵ Je však snahou v teorii ochrany přírody a územního plánování stanovit alespoň základní metodická východiska, která by byla široce akceptovatelná a která by neexistenci prováděcího předpisu suplovala. Viz KOSEJK, Jaromír – MIKEŠ, Vladimír. Přínos preventivního hodnocení krajinného rázu CHKO. *Ochrana přírody*, 2011, roč. LXVI, č. 3, s. 7-9.

²⁶⁶ PRCHALOVÁ, Jana. *Zákon o ochraně přírody a krajiny a Natura 2000: úplné znění zákona s komentářem, judikaturou a prováděcími předpisy*. 2. vydání, Praha, Linde 2010, s. 68.

²⁶⁷ Viz rozsudek NSS ze dne 24. 5. 2005, čj. 6 As 6/2004 – 98. Dostupné z: <www.nss.cz>.

²⁶⁸ Viz ustanovení § 12 odst. 1 ZOPK.

*zákonných znaků a hodnot (přírodní a estetické hodnoty, zvláště chráněná území, významné krajinné prvky, kulturní dominanty, harmonické měřítko a vztahy) nebudou stanoveny žádná omezení.*²⁶⁹ I přesto je současný způsob realizace ochrany krajinného rázu kritizován a často bývá zpochybňována možnost objektivnosti rozhodování. Při posuzování otázky, zda předmětný souhlas udělit či neudělit, by měl nejprve orgán ochrany přírody vymežit a charakterizovat dotčené místo, a následně konkrétně uvést, jak předmětná činnost negativně ovlivní jeho konkrétní estetické a přírodní hodnoty, včetně náležitého odůvodnění.²⁷⁰

Dalším právním institutem ZOPK, který lze využít k ochraně krajiny, je **přírodní park** sloužící „*k ochraně krajinného rázu s významnými soustředěnými estetickými a přírodními hodnotami.*“²⁷¹ Přírodní park je možno vyhlásit mimo oblastí velkoplošných zvláště chráněných území, je to tedy institut, který je nástrojem územní ochrany přírody a krajiny a tvoří přechod mezi obecnou ochranou přírody a krajiny a zvláštní ochranou vyjádřenou zvláště chráněnými územími podle části třetí ZOPK.²⁷² Přírodní parky vyhláší kraje nařízením²⁷³ a ve zřizovacím aktu stanoví takové omezení využití území, které by znamenalo zničení, poškození nebo rušení stavu tohoto území.²⁷⁴ Kupř. nařízení Jihočeského kraje o přírodním parku Novohradské hory stanoví pro tento přírodní park omezení využití území, kdy nelze bez souhlasu orgánu ochrany přírody (s určitými výjimkami) zejména:

- umisťovat nové stavby a zařízení mimo zastavěná území sídel,
- povolovat a měnit využití území, nevyplývá-li změna z řádně schválené a platné územně plánovací dokumentace či schválených komplexních pozemkových úprav, zejména měnit současnou strukturu druhů pozemků, plochy kultur apod.,
- hospodařit na pozemcích mimo zastavěná území obcí způsobem, kterým může dojít ke vzniku podstatných změn v biologické rozmanitosti,

²⁶⁹ VOREL, Ivan. Krajinný ráz a jeho ochrana: 1. část – Charakter, ráz a identita krajiny. *Ochrana přírody*, 2006, roč. LXI, č. 9, s. 265.

²⁷⁰ MIKO, Ladislav – BOROVIČKOVÁ, Hana et al. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář*. 2. vydání, Praha: C. H. Beck, 2007, s. 129-130.

²⁷¹ Viz ustanovení § 12 odst. 3 ZOPK.

²⁷² MIKO, Ladislav – BOROVIČKOVÁ, Hana et al. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář*. 2. vydání, Praha: C. H. Beck, 2007, s. 130.

²⁷³ Viz ustanovení § 77a odst. 2 ZOPK.

²⁷⁴ Viz ustanovení § 12 odst. 3 ZOPK.

- těžit nerosty a humolity, nevratně poškozovat půdní povrch, provádět terénní úpravy, kterými se mění vzhled prostředí nebo odtokové poměry.²⁷⁵

Uvedená omezení dobře vystihují, v čem je spatřováno nejzávažnější ohrožení krajinného rázu většího území, a také dobře ukazují propojenost ochrany krajinného rázu s územně plánovací činností a komplexními pozemkovými úpravami. Nutno dodat, že omezení využití území by mělo směřovat k ochraně estetických a přírodních hodnot krajinného rázu, nikoliv k nepřipustnému suplování zvláštní územní ochrany.²⁷⁶

IV. 3. 2. Územní systém ekologické stability

Územní systém ekologické stability (všeobecně vžitá zkratka ÚSES, v ZOPK zakotveno jako územní systém ekologické stability krajiny) tvoří jakousi ekologickou páteř krajiny. Jedná se o vzájemně propojený soubor přirozených i pozměněných (v tomto případě však přírodě blízkých) ekosystémů, které udržují ekologickou rovnováhu v krajině. Podle významu se rozlišuje místní, regionální a nadregionální ÚSES, mezi nimiž je vzájemná hierarchie.²⁷⁷

Hlavním úkolem ÚSES je vymezit části krajiny, tzv. biocentra²⁷⁸ nezbytná pro zachování výskytu patřičného spektra rostlin a živočichů v krajině a zachovat propustnost této krajiny pomocí tzv. biokoridorů²⁷⁹, neboť k zdárnému vývoji populací těchto rostlin a živočichů je nutno zachovat možnost migrace mezi nimi. Takto je dosaženo hlavního cíle – udržení ekologické rovnováhy v krajině.²⁸⁰ Slovy ustanovení § 4 odst. 1 ZOPK vyjádřeno: „*uchování a reprodukci přírodního bohatství, příznivé působení na okolní méně stabilní části krajiny a vytvoření základů pro mnohostranné*

²⁷⁵ Viz čl. 3 odst. 2 nařízení Jihočeského kraje č. 2/2003 ze dne 30. 9. 2003 o přírodním parku Novohradské hory.

²⁷⁶ MIKO, Ladislav – BOROVIČKOVÁ, Hana et al. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář*. 2. vydání, Praha: C. H. Beck, 2007, s. 130.

²⁷⁷ Legální definice viz ustanovení § 3 odst. 1 písm. a) ZOPK.

²⁷⁸ Ustanovení § 1 písm. a) vyhlášky č. 395/1992 Sb. (tj. prováděcí vyhláška k ZOPK) definuje pojem biocentrum jako biotop nebo soubor biotopů v krajině, který svým stavem a velikostí umožňuje trvalou existenci přirozeného či pozměněného, avšak přírodě blízkého ekosystému.

²⁷⁹ Ustanovení § 1 písm. b) vyhlášky č. 395/1992 Sb. definuje pojem biokoridor jako území, které neumožňuje rozhodující části organismů trvalou dlouhodobou existenci, avšak umožňuje jejich migraci mezi biocentry a tím vytváří z oddělených biocenter síť.

²⁸⁰ Ustanovení § 4 zákona č. 17/1992 Sb., o živoním prostředí definuje ekologickou stabilitu jako schopnost ekosystému vyrovnávat změny způsobené vnějšími činiteli a zachovávat své přirozené vlastnosti a funkce.

využívání krajiny. “ Právní úprava je tak reakcí na stále závažnější problém fragmentace krajiny, na který v zápětí navazuje problém ztráty biologické rozmanitosti naší krajiny.

Vymezení a hodnocení ÚSES provádějí orgány územního plánování a ochrany přírody ve spolupráci s ostatními orgány chránícími jednotlivé složky životního prostředí (orgány vodohospodářské, orgány ochrany zemědělského půdního fondu a státní správy lesů).²⁸¹ Prvotní vymezení a hodnocení ÚSES je svěřeno příslušným orgánům ochrany přírody podle pomyslných možností jejich odborné kompetence: místní ÚSES mimo území NP a CHKO a ochranných pásem těchto zvláště chráněných území vymezují a hodnotí obecní úřady obcí s rozšířenou působností, regionální ÚSES mimo území NP a CHKO a ochranných pásem těchto zvláště chráněných území vymezují a hodnotí krajské úřady.²⁸² Správy NP a CHKO vymezují a hodnotí místní a regionální ÚSES na svém území (včetně ochranného pásma) a navíc na území národních přírodních rezervací a národních přírodních památek a jejich ochranných pásem, které jsou zahrnuty do jejich působnosti.²⁸³ Ministerstvo životního prostředí vymezuje a hodnotí nadregionální ÚSES.²⁸⁴

Základními nástroji pro vytváření ÚSES jsou plán a projekt ÚSES. Vymezení místního, regionálního a nadregionálního ÚSES stanoví orgány ochrany přírody v plánu ÚSES, který obsahuje:

- mapový zakres stávajících a navržených biocenter a biokoridorů s vyznačením zvláště chráněných částí přírody a krajiny,
- tabulkovou a popisnou část charakterizující funkční a prostorové ukazatele ÚSES, charakteristiky zvláště chráněných částí přírody a krajiny, prostorové vazby mezi složkami ÚSES a nezbytné prostorové údaje vymezující složky ÚSES s hodnocením jejich současného stavu,
- odůvodnění vymezení ÚSES a návrhy na jeho zlepšení.

Plán ÚSES je podkladem pro projekty ÚSES, pro zpracování územně plánovací dokumentace, pro lesní hospodářské plány, pro vodohospodářské dokumenty a další

²⁸¹ Viz ustanovení § 4 odst. 1 ZOPK.

²⁸² Viz ustanovení § 77 odst. 2 a § 77a odst. 6 ZOPK.

²⁸³ Viz ustanovení § 78 odst. 1, 10 ZOPK.

²⁸⁴ Viz ustanovení § 79 odst. 3 písm. a) ZOPK.

plánovací dokumenty v krajině. Zpracování plánu ÚSES je dovoleno pouze odborně způsobilým osobám, což by mělo zaručit požadovanou kvalitu plánu.²⁸⁵

Projekty ÚSES slouží k vytváření ÚSES a jsou nutným podkladem především pro realizaci pozemkových úprav. Jsou souborem přírodovědné, technické, ekonomické, organizační a majetkoprávní dokumentace. Projekty ÚSES jsou zpracovávány na základě územně plánovací dokumentace nebo plánu ÚSES. Zpracování projektu ÚSES je znovu dovoleno pouze odborně způsobilým osobám, což má zaručit vysokou kvalitu zpracování.²⁸⁶ Plán a projekty ÚSES schvalují orgány územního plánování v územně plánovací dokumentaci nebo v územním rozhodnutí. Před schválením předkládá orgán ochrany přírody návrh plánu a projektu ÚSES k posouzení a projednání dotčeným orgánům státní správy a účastníkům řízení.²⁸⁷

ÚSES prochází v průběhu času změnami, tak jak se mění jednotlivá biocentra a biokoridory pod náporom vnějších vlivů. Hodnocení ÚSES z hlediska jeho stabilizační funkce provádí orgán ochrany přírody a zaměřuje se především na upřesnění hranic ÚSES, úroveň biodiverzity, hodnocení druhové skladby porostů a schopnosti ekosystémů odolávat znečištění, erozi či jiné fyzikální nebo chemické zátěži prostředí. Smyslem tohoto hodnocení je zjištění, zda-li ÚSES je vyhovující, tj. zda-li je přesně vymezen a schopen bez dalších opatření splnit stabilizující funkce v krajině, nebo nevyhovující, tj. zda-li vyžaduje přesnější vymezení nebo doplnění biocenter a biokoridorů.²⁸⁸

Pokud ÚSES vykazuje určitý deficit ve svých požadovaných kvalitách, je možné a žádoucí provádět jeho změny. I na to právní úprava pochopitelně pamatuje. Nevelké pozitivní změny v ÚSES se možno provádět tzv. opatřeními, čímž se rozumí návrh a realizace dílčích či jednoduchých doplnění ÚSES (zejména místního), které vzhledem k nenáročným podmínkám technickým, ekonomickým, organizačním a majetkoprávním nevyžaduje předchozí zpracování plánu či projektu. Jedná se zejména o doplňkovou výsadbu stávajícího biocentra či biokoridoru, založení nevelkého remízu, výsadba či dosadba liniové zeleně. Opatření jsou kompetentní provádět orgány

²⁸⁵ Viz ustanovení § 2 vyhlášky č. 395/1992 Sb.

²⁸⁶ Viz ustanovení § 4 vyhlášky č. 395/1992 Sb.

²⁸⁷ Viz ustanovení § 5 odst. 1, 2 vyhlášky č. 395/1992 Sb.

²⁸⁸ Viz ustanovení § 3 vyhlášky č. 395/1992 Sb.

územního plánování a ochrany přírody ve spolupráci s orgány vodohospodářskými, orgány ochrany zemědělského půdního fondu a státní správy lesů.²⁸⁹

Naopak zásadní změny nebo faktická tvorba zatím pouze naplánovaného ÚSES jsou v zásadě možné pouze prostřednictvím komplexních pozemkových úprav, jak tvrdí praktici z orgánů ochrany přírody, např. Anna Hubáčková: „*Prakticky pouze v procesu přípravy, schvalování a realizace komplexních pozemkových úprav lze vytvořit reálný pozemkový základ pro ÚSES s vhodnou vlastnickou strukturou, přičemž jeho skladebným prvkům nejlépe vyhovuje, pokud se realizují na pozemcích v obecním či státním vlastnictví. Pozemkové úpravy jsou i zcela nezastupitelným nástrojem pro přímé vytváření funkčních skladebných prvků ÚSES v rámci realizace plánu společných zařízení, do něhož lze zahrnout opatření k ochraně a tvorbě životního prostředí a ke zvýšení ekologické stability.*“²⁹⁰ Samotný zákon o pozemkových úpravách stanoví jako jeden ze svých cílů zajištění podmínek pro zlepšení životního prostředí, ochranu a zúrodnění půdního fondu, vodní hospodářství a zvýšení ekologické stability krajiny.²⁹¹ Především při komplexních pozemkových úpravách by měla být ekologickým problémům krajiny věnována náležitá pozornost a na základě odborných podkladů a podrobné znalosti území by se měla navrhopvat nejen zpřístupňování pozemků, ale i vodohospodářská, protipovodňová, zúrodnovací, protierozní a v neposlední řadě i ekologická opatření, která pomohou docílit výše uvedených cílů.²⁹² Při zpracování plánu společných zařízení, který předchází návrh nového uspořádání pozemků vlastníků, je mezi ně zahrnuto i opatření k ochraně a tvorbě životního prostředí, zvýšení ekologické stability jako místní ÚSES, doplnění, popř. odstranění zeleně a terénní úpravy.²⁹³

Vytváření ÚSES je ve veřejném zájmu a podílejí se na něm vlastníci pozemků, obce i stát.²⁹⁴ Zásahy do vlastnického práva vyvolané vytvářením ÚSES mohou být velmi citelné. Vždy bude záležet na konkrétní charakteru opatření nezbytných k vytvoření ÚSES a na dosavadním způsobu využívání pozemku. Vlastník

²⁸⁹ Viz ustanovení § 6 vyhlášky č. 395/1992 Sb.

²⁹⁰ HUBÁČKOVÁ, Anna. Úvodní slovo. *Ochrana přírody*, 2010, roč. LXV, č. 5, s. 1.

²⁹¹ Viz ustanovení § 2 zákona č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech.

²⁹² KAULICH, Kamil. Komplexní pozemkové úpravy jako nástroj k vytváření ÚSES. *Ochrana přírody*, 2012, roč. LXVII, zvláštní číslo, s. 29.

²⁹³ Viz ustanovení § 9 odst. 8 písm. d) zákona č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech.

²⁹⁴ Viz ustanovení § 4 odst. 1 ZOPK.

pozemku, který bude zahrnut do ÚSES, bude ve srovnání s jiným vlastníky kvalitativně stejných pozemků znevýhodněn, zásahy do vlastnického práva v souvislosti s vytvářením ÚSES je třeba považovat za omezení vlastnického práva ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny.²⁹⁵

V první řadě závisí vytváření ÚSES na dohodě mezi orgánem ochrany přírody a vlastníkem uzavřenou v režimu ustanovení § 68 odst. 2 ZOPK, které dává možnost orgánu ochrany přírody (a rovněž i obci jako právnické osobě) uzavřít písemnou dohodu k provádění péče o pozemky z důvodů ochrany přírody. V tomto případě se jedná se o dobrovolné omezení vlastnického práva, které nelze vlastníkově uložit proti jeho vůli. Vlastník může svolit k omezení vlastnického práva na základě poskytnutí náhrady vzniklé újmy podle ustanovení § 69 ZOPK (to ho označuje jako finanční příspěvek), nebo náhradu nemusí vůbec požadovat. Pokud je nutno změnit způsob využívání pozemku, je situace složitější. Nesouhlasí-li vlastník pozemku v tomto případě s omezením vlastnického práva, může pozemkový úřad nabídnout výměnu jeho pozemku za jiný přiměřený pozemek, pokud však takovým disponuje. Zákonem definovaný veřejný zájem na tvorbě ÚSES ponechává otevřenou možnost vyvlastnění pozemku sloužícímu k vytvoření ÚSES (i když je to krajním řešením) podle ustanovení § 60 ZOPK.²⁹⁶

Ochrana ÚSES je koncipována jako zákonná povinnost všech vlastníků a uživatelů pozemků tvořících jeho základ.²⁹⁷ Tuto povinnost blíže rozvádí – na první pohled spíše proklamativně - ustanovení § 68 odst. 1 ZOPK, které ukládá povinnost vlastníkům a nájemcům pozemků zlepšovat podle svých možností stav dochovaného přírodního a krajinného prostředí také za účelem udržení systému ekologické stability. Avšak ustanovení § 68 odst. 3 ZOPK dává možnost orgánům ochrany přírody provádět zásahy ke zlepšení výše zmíněného stavu dochovaného přírodního a krajinného prostředí za účelem udržení systému ekologické stability, které musí vlastníci a nájemci pozemků strpět. I k zajištění péče o pozemky, jež jsou součástí ÚSES, mohou orgány ochrany přírody a obce uzavírat s vlastníky a nájemci pozemků smlouvy podle ustanovení § 68 odst. 2 ZOPK. Může se jednat i o smlouvy veřejnoprávní, pokud dojde

²⁹⁵ KOCOUREK, Tomáš. *Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí*. 1 vydání, Praha, Leges, 2012, s. 107.

²⁹⁶ Na základě citovaného ustanovení probíhá vyvlastnění podle zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo stavbě (zákon o vyvlastnění).

²⁹⁷ Viz ustanovení § 4 odst. 1 ZOPK.

k naplnění náležitostí požadovaných v ustanoveních § 159 an. SR.²⁹⁸ Budou zjevně na místě v případě nákladnějších opatření. Omezení vlastnického práva je totiž předmětem vypořádání při vytváření ÚSES, ale ne při jejich následné ochraně.²⁹⁹

IV. 3. 3. Významné krajinné prvky

Důležitým nástrojem ochrany krajiny v ZOPK se stal i institut významného krajinného prvku. Významný krajinný prvek (dále jen VKP) podle legální definice ZOPK jako ekologicky, geomorfologicky nebo esteticky hodnotná část krajiny utváří její typický vzhled nebo přispívá k udržení její stability.³⁰⁰ Protože institut VKP náleží do obecné ochrany přírody a krajiny, je vyňata z definice zvláště chráněná část přírody (naopak VKP nedosahují parametrů pro prohlášení zvláště chráněnou částí přírody, např. maloplošným zvláště chráněným územím).³⁰¹ V konstrukci legální definice je patrný ekosystémový přístup k ochraně přírody a krajiny akcentující zajištění ekologické rovnováhy krajiny, který se prolíná s vědomím důležitosti určitých částí krajiny pro její estetický vzhled. Ve smyslu zachování ekologické rovnováhy je poslání VKP obdobné jako poslání ÚSES, přistupuje však ochrana esteticky hodnotných částí krajiny.³⁰²

VKP vymezené v ZOPK jsou dvojího druhu:

²⁹⁸ PRCHALOVÁ, Jana. *Zákon o ochraně přírody a krajiny a Natura 2000: úplné znění zákona s komentářem, judikaturou a prováděcími předpisy*. 2. vydání, Praha, Linde 2010, s. 208.

²⁹⁹ KOCOUREK, Tomáš. *Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí*. 1. vydání, Praha, Leges, 2012, s. 107.

³⁰⁰ Viz ustanovení § 3 odst. 1 písm. b) ZOPK.

³⁰¹ Zákonodárce vycházel z předpokladu, že režim zvláštní ochrany by měl dostatečně zajistit ochranu i VKP. Jestliže by tento předpoklad nebyl naplněn, lze v těchto případech právní režim ochrany VKP použít subsidiárně. Viz MIKO, Ladislav – BOROVIČKOVÁ, Hana et al. *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*. 2. vydání, Praha: C. H. Beck, 2007, s. 84. – Ale objevuje se i jiný názor: VKP jsou řazeny do obecné ochrany přírody a vyňaty z režimu zvlášť chráněných částí přírody, který je z povahy věci přísnější a obecná ochrana přírody je v něm vlastně obsažena. Jestliže by však v režimu zvláštní ochrany došlo v určitém směru k opomenutí ochrany VKP, v důsledku něhož by ochrana jinak zvlášť chráněné části přírody nedosáhla ani intenzity ochrany VKP, nelze v těchto případech právní režim VKP uplatnit ani subsidiárně. Viz PEKÁREK, Milan et al. *Zákon o ochraně přírody a krajiny a předpisy související: komentované znění*. 1. vydání, Brno: Masarykova univerzita, 2000, s. 22.

³⁰² Srov. PETŘÍČEK, Václav – PLESNÍK, Jan. Významné krajinné prvky a ekologická stabilita. *Ochrana přírody*, 2012, roč. LXVII, zvláštní číslo, s. 42-43.

1. VKP *ex lege*, kterými jsou lesy, rašeliniště, vodní toky, rybníky, jezera a údolní nivy.³⁰³ Definice těchto VKP není v ZOPK obsažena, je tedy nutno pracovat s jejich vymezením podle definic jiných právních předpisů, což je však často problematické, neboť tyto definice jsou stanoveny za jiným účelem a ani nekryjí ekologickou, popř. estetickou dimenzi vlastní definice VKP.³⁰⁴ Lze souhlasit s názorem nauky, která tvrdí, že v případě, kdy ZOPK poskytuje určité části krajiny určitý status a s ním spojený právní režim, měl by znaky této krajiny vymezit jasným a závazným způsobem.³⁰⁵ VKP *ex lege* není třeba registrovat, jejich existenci zajišťuje samotný ZOPK.

2. VKP registrované, kterými se mohou stát na základě registrace i jiné části krajiny než je tomu u VKP *ex lege*. Zejména je možno zaregistrovat jako VKP mokřady, stepní trávníky, remízy, meze, trvalé travní plochy, naleziště nerostů a zkamenělin, umělé i přirozené skalní útvary, výchozy a odkryvy, a dokonce i z hlediska účelu zákona cenné plochy porostů sídelních útvarů, např. historické zahrady a parky.³⁰⁶ Je to jedna z mála možností, které ZOPK dává ochraně krajiny v sídelních útvarech, tj. v našich městech a obcích. Celý výčet je jen demonstrativní, je tedy možno zaregistrovat i jiné části krajiny, pokud splňují znaky požadované legální definicí VKP (tj. utváří typický vzhled krajiny, přispívá k její estetické hodnotě či k její ekologické stabilitě).

O registraci VKP rozhoduje orgán ochrany přírody ve správním řízení a na proces registrace VKP se vztahuje SŘ. Rozhodnutí o registraci obsahuje mimo obecných náležitostí vymezení VKP a poučení o právních následcích registrace.³⁰⁷ Registrace je prováděna zápisem do seznamu VKP s předepsanými náležitostmi (soupis katastrálních území s výčtem dotčených parcel spolu s uvedením jejich vlastníků a nájemců, stručnou charakteristiku, zákres v mapách a další), který vedou orgány ochrany přírody rozhodující o registraci.³⁰⁸ Řízení zahajuje orgán ochrany přírody *ex*

³⁰³ Viz ustanovení § 3 odst. 1 písm. b) ZOPK.

³⁰⁴ Např. les je definován v ustanovení § 2 písm. a) zákona č. 289/1995 Sb., lesní zákon, jak bude ještě zmíněno, a rybník je definován v ustanovení § 2 písm. c) zákona č. 99/2004 Sb., o rybářství, nicméně je otázkou, nakolik tyto definice vlastně pojmu VKP odpovídají. Definice vodního toku podle vodního zákona zcela jistě neodpovídá nárokům ZOPK kladeným na vodní tok, jak se o tom zmíníme v kapitole IV. 4. Ještě složitější situace je u pojmu údolní niva, který nevymezuje žádný obecně závazný předpis a jeho definice publikovaná ve Věstníku ministerstva životního prostředí není praxí jednoznačně přijímána a není ani závazná.

³⁰⁵ PEKÁREK, Milan et al. *Zákon o ochraně přírody a krajiny a předpisy související: komentované znění*. 1. vydání, Brno: Masarykova univerzita, 2000, s. 21.

³⁰⁶ Viz ustanovení § 3 odst. 1 písm. b) ZOPK.

³⁰⁷ Viz ustanovení § 6 odst. 2 ZOPK.

³⁰⁸ Viz ustanovení § 7 odst. 1 vyhlášky č. 395/1992 Sb.

offo, jedná se o věc veřejného zájmu. Účastníkem řízení je vždy vlastník dotčeného pozemku, rozhodnutí o registraci se oznamuje rovněž nájemci dotčeného pozemku, územně příslušnému stavebnímu úřadu a obci.³⁰⁹ Rozhodnutí o registraci může orgán ochrany přírody, který o registraci rozhodl, zrušit – a to pouze z důvodu veřejného zájmu.³¹⁰

VKP jsou chráněny *ex lege* před poškozováním a ničením. Jejich využívání je možné pouze způsobem, který nenaruší jejich obnovu ani neohrozí či neoslabí jejich stabilizační funkce v krajině. ZOPK demonstrativně zmiňuje činnosti, které jsou zásahem do VKP s nežádoucím účinkem (umísťování staveb, pozemkové úpravy, změny kultur pozemků, odvodňování pozemků, úpravy vodních toků a nádrží a těžba nerostů), ale spektrum činností může být samozřejmě daleko širší. K takovým zásahům, které by mohly VKP zničit či poškodit, popř. ohrozit či oslabit jeho ekologicko-stabilizační funkce, si musí každý, kdo chce uvedené aktivity provádět, opatřit závazné stanovisko orgánu ochrany přírody.³¹¹

Tato závazná stanoviska se vydávají ve správním řízení. Jiná je ovšem situace, pokud má být závazné stanovisko pouze podkladem pro rozhodnutí jiného orgánu (typicky územní rozhodnutí). Tehdy se jedná o formu závazného stanoviska podle ustanovení § 149 SŘ.³¹² Pokud je závazné stanovisko vydáváno jako podklad v rámci územního nebo stavebního řízení, vztahuje se na proces vydávání rovněž procesní úprava ve stavebním zákoně, který je zvláštním právním předpisem ve vztahu k správnímu řádu, pokud ovšem ZOPK nestanoví jinak. Zajímavé příklady uvádí Jana Prchalová ohledně návaznosti na zákon č. 254/2001 Sb., o vodách (dále jen VZ). Přihnojování rybníka (tj. používání závadných látek) je negativním zásahem do kvality vod podle ustanovení § 39 VZ, pro který může vodoprávní orgán udělit výjimku za účelem krmení ryb. Zároveň se však jedná o negativní zásah do VKP (jeho ekologicko-stabilizační funkce), kterým je rybník *ex lege*, a orgán ochrany přírody by měl být dotčeným orgánem a vydat závazné stanovisko. Úpravu konstrukce ochrany VKP v ZOPK ve specifickém případě v zásadě deroguje související úprava v ustanovení § 83 písm. m) VZ. Toto ustanovení ukládá správcům vodních toků za povinnost odstraňovat

³⁰⁹ Viz ustanovení § 6 odst. 1 ZOPK.

³¹⁰ Viz ustanovení § 6 odst. 3 ZOPK.

³¹¹ Viz ustanovení § 4 odst. 2 ZOPK.

³¹² Viz ustanovení § 90 odst. 1 ZOPK.

povodňové škody na korytech vodních toků (tj. VKP *ex lege*), zejména zabezpečovat kritická místa pro případ další povodně, obnovovat průtočný profil koryta vodního toku. Na tyto činnosti se nevztahují zvláštní právní předpisy, tj. ani ustanovení § 4 odst. 2 věty třetí ZOPK. Není tedy třeba závazného stanoviska orgánu ochrany přírody, správce vodního toku je jen povinen 10 pracovních dní předem oznámit příslušnému orgánu ochrany přírody zahájení těchto činností. Nutno upozornit, že výčet činností sloužících k odstranění povodňových škod je demonstrativní, ale i tak by mělo jít spíše o činnosti mimořádné, přísně související s rizikem povodně, popř. odstraňující její následky.³¹³

IV. 3. 4. Zvláště chráněná území

Územní ochrana přírody a krajiny (opět v nerozlučném spojení) realizovaná prostřednictvím zvláště chráněných území má v českém právním řádu dlouhou tradici a dodnes zůstává jedním z pilířů ochrany krajiny.³¹⁴ Za zvláště chráněné území lze vyhlásit území, které je přírodovědecky či esteticky velmi významné nebo jedinečné.³¹⁵ Již z uvedené legální definice a ze vztahu k zastřešující definici zvláště chráněné části přírody, která opět zahrnuje i velmi významnou nebo jedinečnou část krajiny,³¹⁶ je patrné, že je počítáno s využitím zvláště chráněných území pro ochranu zachovalé či unikátní krajiny.

Využitelnost jednotlivých kategorií zvláště chráněných území pro ochranu krajiny je různorodá. Praxe rozlišuje zvláště chráněná území maloplošná (národní přírodní rezervace, přírodní rezervace, národní přírodní památky, přírodní památky) a velkoplošná (národní parky a chráněné krajinné oblasti), i když k tomu zákon nedává podklad.³¹⁷ Vychází tak z obvyklého stavu, kdy za maloplošná chráněná území jsou vyhlášovány části krajiny v řádově menší rozloze než v případě území

³¹³ PRCHALOVÁ, Jana. *Zákon o ochraně přírody a krajiny a Natura 2000: úplné znění zákona s komentářem, judikaturou a prováděcími předpisy*. 2. vydání, Praha, Linde 2010, s. 36-37.

³¹⁴ Zákon č. 40/1956 Sb., o státní ochraně přírody v ustanovení § 3 an. zakotvil a definoval jako chráněná území národní parky, chráněné krajinné oblasti, státní přírodní rezervace, chráněná naleziště, historické parky a zahrady a chráněné studijní plochy a jejich ochranná pásma.

³¹⁵ Viz ustanovení § 14 odst. 1 ZOPK.

³¹⁶ Viz ustanovení § 3 odst. 1 písm. h) ZOPK.

³¹⁷ Srov. ustanovení § 14 odst. 2 ZOPK *a contrario*.

velkoplošných.³¹⁸ Z toho plynou i další konotace, mj. velkoplošná chráněná území mají režim ochrany odstupňován v jednotlivých zónách, kdežto maloplošná chráněná území mají stejný režim ochrany na celém svém území.³¹⁹ Tím však nechceme říci, že **maloplošná chráněná území** mají pro ochranu krajiny zanedbatelný význam. Chrání sice segmenty krajiny někdy pouze několikahektarové (obvykle národní přírodní památka či přírodní památka³²⁰), jindy to jsou naopak poměrně rozsáhlá území – např. známá ornitologická lokalita národní přírodní rezervace Novozámecký rybník na Českolipsku se pyšní rozlohou cca 368 ha.³²¹ Druhá popisovaná varianta tak do vítaného repertoáru ochrany krajiny jistě patří, byť nebude tím nejstěžejnějším institutem.

Těžiště územní ochrany krajiny realizované prostřednictvím zvláště chráněných území však leží v národních parcích a chráněných krajinných oblastech. Ačkoliv definice **národních parků** krajinu výslovně nezmiňuje³²² a prioritní je ochrana člověkem nedotčené či málo dotčené přírody (na rozdíl od CHKO, kde se se spolupůsobením člověka na dosavadní i budoucí tváři krajiny výslovně počítá, jak bude zmíněno dále), přece jen můžeme dovést s odkazem na zmíněnou definici zvláště chráněných území, že i národní park je kategorie přílehlavá pro ochranu krajiny.³²³ Dalším argumentem může být i zákon o vyhlášení NP České Švýcarsko, jenž spatřuje poslání NP v „*uchování a zlepšení přírodního prostředí, ochraně jedinečných geomorfologických hodnot, planě rostoucích rostlin a volně žijících živočichů a zachování typického vzhledu krajiny.*“³²⁴

Splnění poslání NP garantují základní ochranné podmínky vyjádřené v ZOPK, mezi kterými se ochrany krajiny dotýkají:

³¹⁸ Všechna zvláště chráněná území jsou podle ustanovení § 42 odst. 1 ZOPK evidována v ústředním seznamu ochrany přírody. V terénu jsou zvláště chráněná území označena rozdílně – NP, CHKO, národní přírodní rezervace a národní přírodní památky tabulí s velkým státním znakem ČR, a naopak přírodní rezervace a přírodní památky tabulí s malým státním znakem ČR (podle ustanovení § 42 odst. 4 ZOPK).

³¹⁹ MIKO, Ladislav – BOROVIČKOVÁ, Hana et al. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář*. 2. vydání, Praha: C. H. Beck, 2007, s. 133-134.

³²⁰ Z definice národní přírodní památky a přírodní památky plyne, že se jedná o přírodní útvar menší rozlohy – viz ustanovení § 35 odst. 1 a § 36 odst. 1 ZOPK.

³²¹ Viz identifikace chráněného území na Ústředním seznamu ochrany přírody [cit. 2014-3-31]: <http://drusop.nature.cz/ost/chrobjekty/zchru/index.php?frame&SHOW_ONE=1&ID=279>.

³²² Srov. ustanovení § 15 odst. 1 ZOPK.

³²³ ČR má v současné době čtyři národní parky: NP Šumava, NP Podyjí, Krkonošský NP a NP České Švýcarsko. Viz přílohu k ZOPK.

³²⁴ Viz ustanovení § 1 odst. 1 zákona č. 161/1999 Sb., kterým se vyhlašuje národní park České Švýcarsko, a mění zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.

- zákaz měnit stávající vodní režim pozemků,
- zákaz stavět nové dálnice, silnice, železnice, průmyslové stavby, sídelní útvary, plavební kanály, elektrická vedení velmi vysokého napětí a dálkové produktovody,
- zákaz těžit nerosty, horniny a humolity kromě stavebního kamene a písku pro stavby na území NP,
- zákaz měnit dochované přírodní prostředí v rozporu s bližšími podmínkami ochrany národního parku (což je v zásadě odkaz na právní předpis, který NP zřizuje),
- zákaz povolovat a umisťovat nové stavby.³²⁵

Další zákazy, popř. činnosti podmíněné souhlasem orgánu ochrany přírody stanoví zákon, kterým je NP vyhlášen, v závislosti na odstupňování ochrany NP v jednotlivých zónách (*ex lege* tři zóny).³²⁶ V modelovém případě NP České Švýcarsko je to pro ochranu krajiny důležitý zákaz zasahovat do přirozeného vývoje skalních útvarů z jiných důvodů, než je bezprostřední ohrožení lidského života či zdraví nebo bezprostředně hrozící škoda značného rozsahu na majetku, který je součástí bližších ochranných podmínek NP.³²⁷

Za **chráněné krajinné oblasti** jsou podle legální definice vyhlášována „*rozsáhlá území s harmonicky utvářenou krajinou, charakteristicky vyvinutým reliéfem, významným podílem přirozených ekosystémů lesních a trvalých travních porostů, s hojným zastoupením dřevin, popřípadě s dochovanými památkami historického osídlení.*“³²⁸ Předmětem ochrany v CHKO je tedy krajina jako výsledek společného a vyváženého působení přírodních sil a člověka. Pojem „*rozsáhlá území*“ je vykládán tak, že rozloha CHKO by měla být natolik dostatečná, aby ochránila určitý krajinný celek – praxe hovoří o minimální hranici 4-5 tisíc ha.³²⁹ Vezmeme-li do úvahy, že definice CHKO obsahuje i pojem „*harmonicky utvářená krajina*“, nemělo by být součástí

³²⁵ Viz ustanovení § 16 odst. 1 písm. j), k), m), o) a § 16 odst. 2 písm. a) ZOPK.

³²⁶ Viz ustanovení § 17 odst. 1 ZOPK.

³²⁷ Viz ustanovení § 3 odst. 1 písm. a) zákona č. 161/1999 Sb.

³²⁸ Viz ustanovení § 25 odst. 1 ZOPK.

³²⁹ Na spodní hranici rozlohy v rámci tohoto teoretického postulátu je CHKO Blaník, která je s rozlohou 4 100 ha naší nejmenší CHKO.

CHKO území narušené velkými sídelními celky, rozsáhlou těžební činností, dopravními uzly mezinárodního významu, velkými průmyslovými areály atd.³³⁰

Stávající CHKO poměrně široce reprezentují různé typy našich krajín (s „*charakteristicky vyvinutým reliéfem*“, jak stanoví legální definice CHKO).³³¹ Krajiny typické – od nívních krajín s posledními mohykány lužních lesů (CHKO Litovelské Pomoraví, Poodří), krajiny s působivou geomorfologií pískovcových skalních měst (CHKO Broumovsko, Český ráj, Kokořínsko, Labské pískovce) nebo vápencového krasu (CHKO Český kras, Moravský kras, Pálava), přes pahorkatiny a vrchoviny s harmonickou krajinou (CHKO Blaník, Železné hory, Žďárské vrchy) až po horské oblasti s rozsáhlými lesy (CHKO Jeseníky, Jizerské hory, Orlické hory) – ale rovněž krajiny výjimečné: s důmyslnou rybníční soustavou (CHKO Třeboňsko), s charakteristickou scénérií vyhaslých vulkanitů (CHKO České středohoří) či s výrazným říčním fenoménem s navazujícím lesnatým okolím (CHKO Křivoklátsko).³³²

I když první CHKO byla vyhlášena již v roce 1955 (Český ráj),³³³ je třeba podotknout, že institut CHKO nepatří mezi přežilé a uvažuje se i o zřízení dalších (perspektivně se uvažuje např. o podstatném rozšíření CHKO Kokořínsko a o vyhlášení CHKO Doupovské hory či CHKO Soutok).³³⁴ Soustava CHKO spolu s NP dnes tvoří základ plošné (územní) ochrany přírody a krajiny a stabilizuje českou krajinu. Jelikož pozemky v CHKO je možno v zásadě hospodářsky využívat (za předpokladu dodržování ochranných podmínek, jež ještě dále zmíníme), je institut CHKO považován za prostředek dynamické, flexibilní a nekonzervační ochrany krajiny.³³⁵ Z hlediska mezinárodně pojímané klasifikace IUCN jsou CHKO řazeny do kategorie V., tj. „*chráněné krajiny*“, jejichž poslání je definováno jako správa a využívání pro ochranu

³³⁰ MIKO, Ladislav – BOROVIČKOVÁ, Hana et al. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář*. 2. vydání, Praha: C. H. Beck, 2007, s. 159.

³³¹ ČR má dnes 25 chráněných krajinných oblastí, které zaujímají téměř 14% rozlohy území našeho státu. Viz oficiální stránky ministerstva životního prostředí [cit. 2014-3-31]: <http://mzp.cz/cz/chrane_oblasti>.

³³² PELC, František. Jsou chráněné krajinné oblasti překonaným nástrojem péče o přírodní a krajinné dědictví? In HÁJEK, Tomáš – JECH, Karel (eds.). *Téma pro 21. století: Kulturní krajina (aneb proč ji chránit?)*. Praha: Ministerstvo životního prostředí, 2000, s. 181.

³³³ ČEŘOVSKÝ, Jan. K 50. jubileu CHKO Český ráj. *Ochrana přírody*, 2005, roč. LX, č. 6, s. 161-162.

³³⁴ PEŠOUT, Pavel. Doplnění soustavy chráněných krajinných oblastí v České republice. *Ochrana přírody*, 2010, roč. LXV, č. 1, s. 6-11.

³³⁵ PEKÁREK, Milan et al. *Zákon o ochraně přírody a krajiny a předpisy související: komentované znění*. 1. vydání, Brno: Masarykova univerzita, 2000, s. 88.

pevninské nebo mořské krajiny, respektující zvýšenou ochranu dochovaného přírodního prostředí.³³⁶

Příslušné zřizovací právní předpisy³³⁷ upravují pro každou jednotlivou CHKO i základní předmět ochrany – např. zřizovací výnos CHKO Třeboňsko definuje poslání CHKO takto: „ochrana všech hodnot krajiny, jejího vzhledu a jejích typických znaků i přírodních zdrojů, vytváření vyváženého životního prostředí a podpora optimálního rozvoje zemědělské, lesnické, rybářské a těžební činnosti s cílem hospodárného využívání přírodních zdrojů.“ I když dikce poslání ve snaze zohlednit potřeby hospodářského rozvoje zřetelně odráží dobu svého vzniku (rok 1979), je přeci jen jako prioritní stanovena ochrana krajiny a především ochrana jejího vzhledu, přičemž jsou demonstrativně vymezeny i její typické znaky: povrchové utváření, včetně vodních toků a ploch, klima krajiny, vegetační kryt a volně žijící živočišstvo, rozložení a využití lesních pozemků a zemědělského půdního fondu, rozmístění a urbanistická skladba sídlišť, kulturní a historické stavby, místní zástavba lidového rázu.³³⁸

Stejně jako národní parky mají i CHKO základní ochranné podmínky stanovené přímo ZOPK, ze kterých vyplývají pro ochranu krajiny tyto důležité zákazy:

- zákaz stavět dálnice, sídelní útvary a plavební kanály,
- zákaz měnit dochované přírodní prostředí v rozporu s bližšími podmínkami ochrany CHKO (což je znovu odkaz na právní předpis, kterým je CHKO vyhlášena),
- zákaz umisťovat a povolovat nové stavby,
- zákaz povolovat a měnit využití území,
- zákaz těžit nerosty a humolity.³³⁹

Také území CHKO je odstupňováno podle přísnosti ochrany přírody a krajiny zpravidla do čtyř, nejméně však tří zón. V první zóně, která má nejpřísnější režim ochrany, a v zóně druhé je např. zakázáno měnit vodní režim či provádět terénní úpravy značného

³³⁶ PELC, František. Jsou chráněné krajinné oblasti překonaným nástrojem péče o přírodní a krajinné dědictví? In HÁJEK, Tomáš – JECH, Karel (eds.). *Téma pro 21. století: Kulturní krajina (aneb proč ji chránit?)*. Praha: Ministerstvo životního prostředí, 2000, s. 182.

³³⁷ Dnes pouze nařízení vlády podle ustanovení § 25 odst. 3 ZOPK, ale stále jsou platné i starší zřizovací právní předpisy – viz příloha k ZOPK se správami a správními obvody NP a CHKO.

³³⁸ Viz ustanovení § 1 odst. 2 výnosu ministerstva kultury ČSR ze dne 15. 11. 1979, č.j. 22 737/1979, o zřízení chráněné krajinné oblasti Třeboňsko. Dostupné na oficiálních stránkách správy CHKO Třeboňsko [cit. 2014-3-31]: <<http://trebonsko.ochranaprirody.cz/cinnost-spravy/vynos-o-zrizeni-chko-trebonsko/>>.

³³⁹ Srov. ustanovení § 26 odst. 1, 2 ZOPK.

rozsahu.³⁴⁰ Ve zřizovacích právních předpisech, které mají stanovit bližší podmínky ochrany, jsou často výše zmíněné základní ochranné podmínky opakovány, ale také rozvíjeny, byť u těch starších spíše proklamativním způsobem – např. již vzpomenutý výnos o zřízení CHKO Třeboňsko obsahuje proklamaci: „...*vodní a lesní hospodářství a zemědělství a těžba nerostných surovin, doprava, výstavba, a rekreace se provádějí v souladu s posláním oblasti...*“, avšak následuje naštěstí zcela zřejmý odkaz na územně plánovací dokumentaci a rozhodování v území, které vyžaduje participaci orgánu ochrany přírody a krajiny.³⁴¹

Důležitým nástrojem ochrany krajiny ve zvláště chráněném území je **plán péče**, byť je vymezen jako odborný a koncepční dokument, který na základě údajů o dosavadním vývoji chráněného území navrhuje opatření pro zachování a zlepšení stavu předmětu ochrany. Slouží však jako podklad pro jiné druhy plánovacích dokumentů a pro rozhodování orgánů ochrany přírody.³⁴² Při realizaci péče o zvláště chráněná území jsou orgány ochrany přírody povinny postupovat podle schváleného plánu péče.³⁴³ Plány péče u CHKO integrují vstupní údaje a následná doporučení v oblasti krajinného rázu, soustavy Natura 2000, ÚSES, hospodářských aktivit a rozvojových záměrů, maloplošných chráněných území, památných stromů a dalších nám již známých institutů. Např. plán péče o CHKO Český les stanoví v oblasti ochrany krajinného rázu dlouhodobý cíl zachovat současný krajinný ráz území a jako jedno z mnoha navrhovaných opatření je vtělena do plánu zásada umožnit novodobý charakter výstavby za předpokladu dodržení obvyklé formy vycházející z historické zástavby.³⁴⁴ Podobnou zásadu je potom možno s příslušnými odborníky v ochraně krajiny konkrétně a podrobně rozpracovat až do podoby jasných omezujících či návodných mantinelů využívaných při povolování určitého záměru, který může krajinný ráz narušit.

K ochraně zvláště chráněného území před rušivými vlivy z okolí může být vyhlášeno **ochranné pásmo**. Pokud toto ochranné pásmo není v případě národní

³⁴⁰ Viz ustanovení § 27 odst. 1 a § 26 odst. 3 písm. a) ZOPK.

³⁴¹ Viz ustanovení § 2 odst. 1 písm. a) výnosu ministerstva kultury ČSR ze dne 15. 11. 1979, č. j. 22 737/1979,

o zřízení chráněné krajinné oblasti Třeboňsko. Dostupné na oficiálních stránkách správy CHKO Třeboňsko [cit. 2014-3-31]: <<http://trebonsko.ochranaprirody.cz/cinnost-spravy/vynos-o-zrizeni-chko-trebonsko/>>.

³⁴² Viz ustanovení § 38 odst. 1 ZOPK.

³⁴³ Viz ustanovení § 38 odst. 6 ZOPK.

³⁴⁴ *Plán péče o chráněnou krajinnou oblast Český les na období 2007-2016*, s. 16. Dostupné na oficiálních stránkách Správy CHKO Český les [cit. 2014-3-31]: <<http://ceskyles.ochranaprirody.cz/cinnost-pracoviste/plan-pece/>>.

přírodní rezervace, národní přírodní památky, přírodní rezervace či přírodní památky vyhlášeno, je jím *ex lege* území do vzdálenosti 50 m od hranic zvláště chráněného území.³⁴⁵ Ochranné pásmo může být vyhlášeno pro všechny kategorie zvláště chráněných území, vyjma CHKO, kde plní funkci ochranného pásma IV. zóna odstupňované ochrany CHKO. Z našich velkoplošných zvláště chráněných území tedy mají ochranné pásmo pouze Krkonošský NP a NP Podyjí, u zbylých dvou NP (Šumava a České Švýcarsko) plní funkci ochranného pásma přiléhající území CHKO.³⁴⁶ Území ochranných pásem nevykazují takové přírodovědné a estetické hodnoty jako zvláště chráněná území, jsou tedy jakousi nárazníkovou zónou mezi vlastním zvláště chráněným územím a jeho nechráněným okolím. Účinnost institutu stojí na možnosti vymezit v ochranném pásmu činnosti a zásahy, které jsou vázány na předchozí souhlas orgánu ochrany přírody.³⁴⁷ Stavební činnost, terénní a vodohospodářské úpravy, stejně tak změny kultury pozemku, jsou v ochranném pásmu vázány *ex lege* na souhlas orgánu ochrany přírody.³⁴⁸

IV. 3. 5. Ochrana dřevin rostoucích mimo les a památné stromy

Důležitou součástí krajiny a jejího vzhledu jsou stromy – at' už ve formě jednotlivých stromů, alejí či jiných skupin stromů – a jiné dřeviny. České právo chrání odlišným způsobem lesní porosty (tj. stromy a keře lesních dřevin, které v daných podmínkách plní funkce lesa³⁴⁹), pro které platí právní úprava vtělená do lesního zákona, a dřeviny rostoucí mimo les, které jsou podřízeny právní úpravě v ZOPK. Legální definice považuje za **dřevinu rostoucí mimo les** (dále budeme v souladu se ZOPK hovořit jen o dřevinách) strom či keř rostoucí jednotlivě i ve skupinách ve volné krajině i v sídelních útvarech na pozemcích mimo lesní půdní fond.³⁵⁰ Péče o dřeviny, kterou je míněno zejména jejich ošetřování a udržování, je zákonnou povinností

³⁴⁵ Viz ustanovení § 37 odst. 1 ZOPK.

³⁴⁶ MIKO, Ladislav – BOROVIČKOVÁ, Hana et al. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář*. 2. vydání, Praha: C. H. Beck, 2007, s. 180.

³⁴⁷ Viz ustanovení § 37 odst. 1 ZOPK.

³⁴⁸ Viz ustanovení § 37 odst. 2 ZOPK.

³⁴⁹ Viz ustanovení § 2 písm. c) zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon).

³⁵⁰ Viz ustanovení § 3 odst. 1 písm. i) ZOPK.

adresovanou jejich vlastníkům. Dokonce při výskytu nákazy dřevin epidemickými či jinými vážnými chorobami může orgán ochrany přírody uložit vlastníkům provedení nezbytných zásahů včetně pokácení dřevin.³⁵¹ Vlastníkem dřevin – stejně jako jiných rostlin vzešlých na pozemku – je vlastník pozemku, povinnost péče o dřeviny je tedy adresována jemu.³⁵² Dřeviny jsou rovněž chráněny před poškozováním a ničením a zároveň jsou stanoveny nedovolené zásahy, které jsou v rozporu s požadavky na ochranu dřevin. Jsou jimi zásahy vyvolávající poškozování nebo ničení dřevin, které způsobí podstatné nebo trvalé snížení jejich ekologických nebo společenských funkcí nebo bezprostředně či následně způsobí jejich odumření. Při hodnocení funkce dřevin se tedy vyzdvihuje jak jejich ekologický přínos, tj. jejich místo v ekosystému, tak jejich přínos pro člověka jako snižování prašnosti, tlumení hluku, zlepšování mikroklimatu, nebo estetická funkce, do které je výslovně řazeno působení dřevin na krajinný ráz a ráz urbanizovaného prostředí.³⁵³

Právní regulace kácení dřevin je podřízena jednak obecnému režimu, kdy je ke kácení dřevin nezbytné povolení orgánu ochrany přírody, jednak je obecný režim změkčován různými modifikacemi podle ustanovení § 8 ZOPK.³⁵⁴ Povolení v rámci obecného režimu je možno vydat pouze ze závažných důvodů po vyhodnocení funkčního a estetického významu dotčených dřevin. Povolení je vydáváno ve správním řízení a orgán ochrany přírody by měl dobře zvážit, zda důvod pro pokácení stromu je natolik závažný, že převáží důvody pro zachování stromu (tj. biotop pro živočišné druhy, ochrana před prašností a hlukem, estetická funkce ad.).³⁵⁵

Smyslem právní úpravy by mělo být omezení kácení dřevin na opravdu nejnutnější míru. Orgán ochrany přírody k tomu disponuje dalšími podpůrnými nástroji.

³⁵¹ Viz ustanovení § 7 odst. 2 ZOPK.

³⁵² Viz ustanovení § 507 a § 1067 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

³⁵³ Viz ustanovení § 7 odst. 1 a § 8 odst. 5 ZOPK a § 1 písm. b) a § 2 vyhlášky č. 189/2013 Sb.

³⁵⁴ Jinou modifikaci oproti obecnému režimu přináší vodní zákon, byť se dotýká pouze náletových dřevin na hrázích. Vlastník vodního díla je povinen odstraňovat náletové dřeviny z hrází sloužících k ochraně před povodněmi, ke vzdouvání vody nebo k akumulaci vody. Při odstraňování těchto náletových dřevin se na něj nevztahuje režim ZOPK s výjimkou ochrany památných stromů a zvláště chráněných druhů rostlin (a také zvláště chráněných živočichů a volně žijících ptáků). Před jejich odstraněním, pokud zde není nebezpečí z prodlení, je vlastník vodního díla povinen ohlásit záměr orgánu ochrany přírody (viz ustanovení § 59 odst. 1 písm. j) vodního zákona). Logickým výkladem však musíme dojít k úsudku, že uvedené ustanovení se nevztahuje na územní ochranu a ochranu přírody podle evropského práva v rámci ZOPK. Aplikace těchto ustanovení ZOPK jistě nebude vyloučena, neboť by to přinášelo porušení závazků ČR vůči Evropské unii a mezinárodnímu právu.

³⁵⁵ Viz ustanovení § 8 odst. 1 ZOPK. Blíže HAVELKOVÁ, Svatava. Otazníky kolem povolování kácení dřevin. *Ochrana přírody*, 2011, roč. LXVI, č. 4, s. 13-14.

V rozhodnutí o povolení kácení dřevin může uložit žadateli přiměřenou náhradní výsadbu ke kompenzaci ekologické újmy vzniklé pokácením dřevin a současně může uložit následnou péči o dřeviny a to až na dobu pěti let.³⁵⁶ ZOPK obsahuje i ustanovení, které dává do rukou orgánu ochrany přírody pravomoc nařídít tomu, kdo kácí dřeviny z důvodu výstavby a s povolením orgánu ochrany přírody, zaplatit odvod do rozpočtu obce, na jejímž katastrálním území kácel, pokud orgán ochrany přírody neuložil provedení náhradní výsadby. Bohužel tato pravomoc zůstává pouze v rovině teoretické, neboť zatím nebyl vydán zvláštní zákon, který ZOPK předpokládá pro stanovení výše odvodů.³⁵⁷

Výše popsaná úprava tvoří obecný režim ochrany dřevin rostoucích mimo les. Může však platit ochrana přísnější, která se uplatní speciálně, pokud se jedná o **památný strom**. Institut památného stromu je vyhrazen pro mimořádně významné stromy, jejich skupiny a stromořadí.³⁵⁸ Významné jsou svým vzrůstem, věkem, či může jít o zvlášť cenné introdukované dřeviny.³⁵⁹ Takové stromy a stromořadí jsou často i mimořádnou krajinnou dominantou, jejich hodnota pro vzhled krajiny je nepopíratelná. Památné stromy mají nezřídka i symbolický význam, tj. připomínají památné místo české historie či významnou historickou osobnost a tak chrání duchovní strukturu krajiny, o které jsme se zmínili na začátku práce při definování hodnot krajiny. Uvedme v této souvislosti jeden příklad za všechny – tzv. Oldřichův dub v Peruci na Lounsku připomíná bájně setkání knížete Oldřicha s budoucí ženou Boženou, ke kterému zde mělo zcela jistě dojít.³⁶⁰

ZOPK zakazuje památné stromy poškozovat, ničit a rušit v přirozeném vývoji a jejich ošetřování je možno provádět pouze se souhlasem orgánu ochrany přírody.³⁶¹ Ochrana památných stromů je tedy přísnější než obecná ochrana dřevin rostoucích

³⁵⁶ Viz ustanovení § 9 odst. 1 ZOPK.

³⁵⁷ Viz ustanovení § 9 odst. 3 ZOPK.

³⁵⁸ Viz ustanovení § 46 odst. 1 ZOPK.

³⁵⁹ Srov. REŠ, Bohumil. Nástin koncepce péče o památné stromy. *Ochrana přírody*, 2006, roč. LXI, č. 10, s. 298.

³⁶⁰ Za památný strom (dříve chráněný přírodní výtvar) byl prohlášen tento dub letní vyhláškou Okresního národního výboru v Lounech dne 1. 10. 1989 – viz internetová verze Ústředního seznamu ochrany přírody [cit. 2014-3-31]:

<http://drusop.nature.cz/ost/chrobjekty/pstromy/index.php?frame&SHOW_ONE=1&ID=8665&SO_MOST=101865>. Bájně setkání poprvé popisuje k roku 1002 kronikář Kosmas – viz HRDINA, Karel – BLÁHOVÁ, Marie (eds.). *Kosmova Kronika česká*. 5. vydání, Praha: Nakladatelství Svoboda, 1972, s. 60.

³⁶¹ Viz ustanovení § 46 odst. 2 ZOPK.

mimo les. Památné stromy vyhláší rozhodnutím orgány ochrany přírody nebo mohou být chráněny smluvně podle ustanovení § 39 ZOPK. Záměr na vyhlášení památných stromů projednává orgán ochrany přírody s vlastníky těchto stromů a orgány státní správy dotčenými podle zvláštních předpisů.³⁶² V roli orgánů ochrany přírody v obou případech vystupují pověřené obecní úřady a pro vymezená území krajské úřady a správy národních parků a chráněných krajinných oblastí.³⁶³ Památné stromy jsou evidovány v ústředním seznamu ochrany přírody, který vede Agentura ochrany přírody a krajiny ČR, a v terénu jsou označeny tabulkou s malým státním znakem České republiky.³⁶⁴

Navíc může orgán ochrany přírody pro ochranu památných stromů před škodlivými vlivy z okolí vymežit ochranné pásmo, ve kterém lze stanovené činnosti a zásahy provádět pouze s předchozím souhlasem orgánu ochrany přírody. Ochranné pásmo se tedy zřizuje rozhodnutím, avšak pokud ho orgán ochrany přírody nevymezí, vzniká subsidiárně přímo *ex lege*. V tomto případě má každý strom základní ochranné pásmo ve tvaru kruhu o poloměru desetinásobku průměru kmene měřeného ve výši 130 cm nad zemí a v tomto ochranném pásmu není dovolena žádná činnost, která by památnému stromu škodila (ZOPK demonstrativně uvádí výstavbu, terénní úpravy, odvodňování, chemizaci).³⁶⁵

IV. 3. 6. Ochrana jeskyní a jiných krasových jevů

Pro **jeskyně**, jakožto specifické přírodní útvary, které jsou významnou součástí krajiny, lze využít ochrany, které poskytuje ustanovení § 10 ZOPK. Legální definice označuje jeskyně jako podzemní prostory vzniklé působením přírodních sil, včetně jejich výplní a přírodních jevů v nich.³⁶⁶ Obsah právního pojmu jeskyně je totožný s jeho obecným významem. K právnímu vymezení jeskyně nutno připomenout

³⁶² Viz ustanovení § 55 odst. 1 ZOPK. Orgán ochrany přírody postupuje přiměřeně podle ustanovení § 40 ZOPK.

³⁶³ Viz ustanovení § 76 odst. 2 písm. b) a c), § 77a odst. 3 a § 78 odst. 1 ZOPK.

³⁶⁴ Viz ustanovení § 47 odst. 1 a 2 ZOPK. Podle ustanovení § 42 odst. 2 je ústřední seznam veřejný a každý do něj může nahlížet v přítomnosti pověřeného pracovníka a – jak bylo řečeno – možný je i dálkový přístup prostřednictvím internetu.

³⁶⁵ Viz ustanovení § 46 odst. 3 ZOPK.

³⁶⁶ Viz ustanovení § 10 odst. 1 ZOPK.

již zmíněnou výraznou modifikaci soukromého práva vtělenou do ZOPK – jeskyně nejsou součástí pozemku a ani nejsou předmětem vlastnického práva.³⁶⁷ Jeskyně jsou *ex lege* chráněny před ničením, poškozováním nebo upravováním – v zásadě je chráněn stav, ve kterém je jeskyně dochována.³⁶⁸ Stejnou míru ochrany požívají i různé **krasové jevy**, tj. přírodní jevy na povrchu související s jeskyněmi. ZOPK uvádí demonstrativní výčet těchto jevů – krasové závrtky, škrapy, ponory a vývěry krasových vod.³⁶⁹ Tímto způsobem je chráněna identita krasové krajiny, aby nedocházelo k jejímu nevratnému stírání a poškozování.

Pokud je třeba do dochovaného stavu jeskyně či krasového jevu zasáhnout, lze tak učinit pouze na základě výjimky udělené orgánem ochrany přírody. Ten je ve svém správním uvážení limitován zákonem, který dovoluje udělit tuto výjimku pouze v případě, že je to v zájmu ochrany jeskyně, nebo v případě, že jiný veřejný zájem chráněný zákonem výrazně převažuje nad zájmem na ochraně jeskyní nebo krasových jevů.³⁷⁰ Podobně i pro průzkum nebo výzkum jeskyně je třeba povolení orgánu ochrany přírody, pokud nejde o vymezené subjekty.³⁷¹

Zákon pamatuje i na jeskyně dosud neobjevené a stanovuje povinnosti k jejich předběžné ochraně. Pokud tedy při dobývání nerostných surovin nebo při provádění geologických prací osoba oprávněná k dobývání³⁷² nebo osoba provádějící geologické práce³⁷³ objeví jeskyni, je povinna tuto skutečnost bezodkladně oznámit orgánu ochrany přírody. Osoba oprávněná k dobývání je navíc povinna po nezbytně nutnou dobu zastavit dobývací činnosti, které by mohly poškodit zjištěnou jeskyni a na své náklady zajistit dokumentaci jeskyně, kterou předá orgánu ochrany přírody.³⁷⁴ Uvedená procedura objevenou jeskyni nezachrání, nicméně je alespoň zajištěna informace o ní v příslušné dokumentaci, jejíž obsah a náležitosti jsou stanoveny prováděcím právním

³⁶⁷ Viz ustanovení § 61 odst. 3 ZOPK.

³⁶⁸ Viz ustanovení § 10 odst. 2 ZOPK.

³⁶⁹ Viz ustanovení § 10 odst. 4 ZOPK.

³⁷⁰ Viz ustanovení § 10 odst. 2 ZOPK.

³⁷¹ Viz ustanovení § 10 odst. 3 ZOPK. Povolení nepotřebují osoby pověřené orgánem ochrany přírody k provádění monitoringu nebo inventarizace, dále osoby při výkonu státní správy, policie, osoby při plnění úkolů obrany státu a osoby při zajišťování veterinární péče, záchranných služeb nebo správy vodních toků.

³⁷² Srov. ustanovení § 5a a § 24 zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

³⁷³ Srov. ustanovení § 3 zákona č. 62/1988 Sb., o geologických pracích a Českém geologickém úřadu, ve znění pozdějších předpisů.

³⁷⁴ Viz ustanovení § 10 odst. 5 ZOPK.

předpisem. Ten požaduje zjištění základních identifikačních údajů o jeskyni (název, synonyma, typ dutiny, nadmořská výška vchodu, katastrální území, místní název lokality aj.), základní charakteristiku jeskyně (údaje o typu a charakteru jeskyně, morfologii, délce, hloubce a převýšení jeskyně ad.), měřičskou a fotografickou dokumentaci.³⁷⁵

IV. 4. Ochrana krajiny v kontextu ochrany vodních poměrů a vodních toků, ochrany lesa a ochrany zemědělského půdního fondu

Pro ochranu určitých aspektů krajiny a pro předcházení některým jejím problémům lze využít i jiné složkové zákony práva životního prostředí než jen ZOPK. Zakotvují několik důležitých institutů využitelných pro ochranu krajiny, i když prioritní je vždy ochrana dotčené složky životního prostředí. V ochraně životního prostředí však nelze vždy jednotlivé složky přesně oddělovat a zvláště krajina – s vědomím výše podaných definic – je průsečíkem těchto jednotlivých složek. Je ovšem potřeba zdůraznit, že se jedná o ochranu krajiny doplňkovou. Tím však nemá být rozhodně řečeno, že jde o ochranu krajiny nevýznamnou, neboť např. ochrana určitých území chráněných podle ZOPK a zároveň podle jiných složkových předpisů se doplňuje a násobí.

Ochrana **vodních poměrů v krajině** je v nejobecnější rovině zabezpečena zákonem č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon – dále jen VZ), který zakotvuje obecnou povinnost adresovanou vlastníkům pozemků – zabezpečit takovou péči o pozemky, aby nedocházelo ke zhoršování vodních poměrů. Zejména jsou povinni zajistit, aby nedocházelo ke zhoršování odtokových poměrů, odnosu půdy erozní činností vody a dbát o retenční schopnosti krajiny.³⁷⁶ Především se bude jednat o ochranu vodních poměrů v krajině před negativním působením nevhodného zemědělského hospodaření, které zvyšuje riziko eroze půdy, odnosu půdy a

³⁷⁵ Viz ustanovení § 1 vyhlášky č. 667/2004 Sb.

³⁷⁶ Viz ustanovení § 27 VZ.

zanášení vodních toků a stojatých vod. Ustanovení se užije subsidiárně, pokud nestanoví zvláštní právní úprava jinak.³⁷⁷

Vodní poměry oblastí, které pro své přírodní podmínky tvoří významná území pro přirozenou akumulaci vod, jsou chráněny prostřednictvím institutu chráněných oblastí přirozené akumulace vod (CHOPAV).³⁷⁸ Vláda je vyhláší nařízením, které zároveň stanoví rozsah zákazů vymezených VZ pro ochranu jednotlivých CHOPAV. Jde o zákazy, které prioritně chrání vodní poměry CHOPAV, ale jejich prostřednictvím je chráněna rovněž krajina těchto oblastí před různými devastáčními záměry. V CHOPAV je tedy zakázáno zmenšovat rozsah vodních pozemků, odvodňovat lesní pozemky, odvodňovat zemědělské pozemky, těžit rašelinu, těžit nerosty povrchovým způsobem nebo provádět jiné zemní práce, které by vedly k odkrytí souvislé hladiny podzemních vod.³⁷⁹ Nařízení vlády vyhláší jednotlivé CHOPAV modifikují rozsah jednotlivých zákazů poměrně značnou měrou – např. zákaz odvodňovat lesní pozemky je změkčen na zákaz odvodňovat lesní pozemky přesahující 250 ha souvislé plochy.³⁸⁰ Navíc nařízení vlády prohlašující jednotlivé CHOPAV obsahují ještě další zákazy neuvedené v současném VZ (měly však návaznost na předchozí právní úpravu, která nevypočítávala jednotlivé zákazy, ale odkazovala při jejich stanovení na příslušná nařízení vlády vymežující jednotlivé CHOPAV³⁸¹), např. zákaz provádět výstavbu zařízení pro výkrm prasat o celkové kapacitě zástavu nad 5 000 kusů.³⁸²

Za CHOPAV byla často prohlášena území, která byla prohlášena CHKO, dokonce hranice CHOPAV byly někdy konstruovány podle hranic příslušných CHKO, popř. NP (např. Beskydy, Jeseníky, Jizerské hory, Krkonoše, Orlické hory, Šumava,

³⁷⁷ HORÁČEK, Zdeněk et al. *Vodní zákon s podrobným komentářem po velké novele stavebního zákona k 1. 1. 2013*. 2. vydání, Praha: Soudy, 2013, s. 90.

³⁷⁸ Viz ustanovení § 28 odst. 1 VZ.

³⁷⁹ Viz ustanovení § 28 odst. 2 VZ.

³⁸⁰ Viz ustanovení § 2 odst. 1 písm. b) nařízení vlády ČSR č. 40/1978 Sb., o chráněných oblastech přirozené akumulace vod Beskydy, Jeseníky, Jizerské hory, Krkonoše, Orlické hory, Šumava a Žďárské vrchy. – Dále ustanovení § 2 odst. 1 písm. b) nařízení vlády ČSR č. 10/1979 Sb., o chráněných oblastech přirozené akumulace vod Brdy, Jablunkovsko, Krušné hory, Novohradské hory, Vsetínské vrchy a Žamberk – Králíky. – A rovněž ustanovení § 2 odst. 1 písm. b) nařízení vlády ČSR č. 85/1981, o chráněných oblastech přirozené akumulace vod Chebská pánev a Sladkovský les, Severočeská křída, Východočeská křída, Polická pánev, Třeboňská pánev a Kvartér řeky Moravy.

³⁸¹ Viz ustanovení § 18 odst. 2 zákona č. 138/1973 Sb., o vodách (vodní zákon).

³⁸² Viz ustanovení § 2 odst. 1 písm. i) bodu 1 nařízení vlády ČSR č. 40/1978 Sb., ustanovení § 2 odst. 1 písm. i) bodu 1 nařízení vlády ČSR 10/1979 Sb. a ustanovení § 2 odst. 1 písm. i) bodu 1 nařízení vlády ČSR č. 85/1981 Sb.

Žďárské vrchy).³⁸³ Ačkoliv jsou cíle obou institutů jiné (u CHOPAV ochrana vodních poměrů určité oblasti, u CHKO ochrana harmonicky utvářené krajiny určité oblasti) a stanovené různými zákony (VZ oproti ZOPK), neměly by si v žádném případě konkurovat a vylučovat se, ale naopak se vhodně doplňovat a tím by se měla ochrana těchto území posilovat a násobit.³⁸⁴

Důležitým přírodním a krajinným fenoménem jsou **vodní toky**. Pro dokreslení tohoto tvrzení uveďme, že základní hydrografickou síť tvoří (podle map v měřítku 1:10 000) přibližně 105,4 tisíc km vodních toků (s přirozenými i upravenými koryty).³⁸⁵ Jak již bylo řečeno výše, vodní toky jsou *ex lege* významnými krajinnými prvky (VKP) podle ZOPK.³⁸⁶ VZ definuje vodní toky jako povrchové vody tekoucí vlastním spádem v korytě trvale nebo po převažující část roku, včetně vod v nich uměle vzdutých a včetně vod ve slepých ramenech a v úsecích přechodně tekoucích přirozenými dutinami pod zemským povrchem nebo zakrytými úseky.³⁸⁷ Z dikce VZ plyne, že vodním tokem je pouze určitá část povrchové vody, nikoliv pozemky, na kterých tyto povrchové vody proudí, a že vnímání vodních toků jako VKP podle ZOPK je širší než jejich vymezení ve VZ.³⁸⁸ Z tohoto důvodu VZ vymezuje rovněž pojem koryto vodního toku ve dvou různých případech:

- jde o pozemek, po kterém protéká vodní tok a který je evidovaný jako vodní plocha v katastru nemovitostí,
- nebo není-li takový pozemek evidován jako vodní plocha v katastru nemovitostí, jde o část pozemku zahrnující dno a břehy koryta až po břehovou čáru určenou

³⁸³ Viz ustanovení § 1 odst. 2 nařízení vlády ČSR č. 40/1978 Sb.

³⁸⁴ PEKÁREK, Milan et al. *Zákon o ochraně přírody a krajiny a předpisy související: komentované znění*. 1. vydání, Brno: Masarykova univerzita, 2000, s. 68.

³⁸⁵ *Zpráva o stavu vodního hospodářství České republiky v roce 2012*. 1. vydání, Praha: Ministerstvo zemědělství, 2013, s. 35. Dostupné na portálu ministerstva zemědělství [cit. 2014-3-31]: <<http://eagri.cz/public/web/mze/ministerstvo-zemedelstvi/vyrocní-a-hodnotící-zpravy/zpravy-o-stavu-vodního-hospodářství/>>.

³⁸⁶ Viz ustanovení § 3 odst. 1 písm. b) ZOPK.

³⁸⁷ Viz ustanovení § 43 odst. 1 VZ.

³⁸⁸ Srov. MIKO, Ladislav – BOROVIČKOVÁ, Hana et al. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 84. – Oproti tomu předchozí vodní zákon definoval vodní toky jako vody trvale tekoucí po zemském povrchu mezi břehy buď v korytě přirozeném, jako bystřiny, potoky, řeky, nebo v korytě umělém, jako průplavy, vodní kanály, nádrže apod., nebo vody nacházející se ve slepých ramenech vodních toků, včetně jejich koryt. Viz ustanovení § 31 odst. 1 zákona č. 138/1973 Sb., o vodách (vodní zákon). – Zajímavé konotace této právní úpravy ve smyslu vlastnického práva k vodám srov. NIETSCHÉOVÁ, Jaroslava. Vodní toky podle zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon). *České právo životního prostředí*, 2002, roč. II, č. 1, s. 38-39.

hladinou vody, která zpravidla stačí protékat tímto korytem, aniž se vylévá do přilehlého území.³⁸⁹

Vymezení vodního toku jako VKP podle ZOPK se tedy více přibližuje vymezení koryta vodního toku podle VZ. I když jde tedy o dva různé právní instituty, nauka zastává názor, že ochrana vodního toku jako VKP podle ZOPK a ochrana vodního toku a jeho koryta podle VZ se nevylučuje, ale naopak se doplňuje.³⁹⁰

Ochrana vodních toků a jejich koryt podle VZ spočívá ve výčtu zákazů, které jsou adresovány každému, tj. jakékoliv fyzické a právnické osobě. Je zakázáno měnit směr, podélný sklon a příčný profil koryta vodního toku, poškozovat břehy, těžit z koryt vodních toků zeminu, písek nebo nerosty aj.³⁹¹ Zákazy však nejsou absolutní – k těžbě písku, štěrku, bahna z pozemků, na nichž leží koryto vodního toku, a k zasypávání odstavených ramen vodních toků lze získat povolení.³⁹² V této souvislosti je nutno poznamenat, že VZ stanoví zvláštní povinnost adresovanou vlastníkům pozemků, na nichž se nacházejí koryta vodních toků – jsou povinni strpět na svém pozemku přirozené koryto vodního toku a rovněž i břehové porosty.³⁹³ Jiné zvláštní povinnosti jsou adresovány správcům vodních toků, kteří mají obnovovat přirozená koryta vodních toků, zejména ve zvláště chráněných územích a v ÚSES, a také navrhopat opatření k nápravě zásahů způsobených lidskou činností vedoucí k obnovení přirozených koryt vodních toků.³⁹⁴ Posledně jmenované povinnosti správců vodních toků pak přináší potřebný legislativní rámec pro obnovu přírodě blízkých koryt vodních toků. Díky tomu příslušná právní úprava vede k překonání úzkého resortismu a zmíněná obnova je uložena správcům vodních toků, což jsou právnické osoby v působnosti ministerstva zemědělství (mimo drobných vodních toků na území vojenských újezdů a národních parků).³⁹⁵

Jiným důležitým přírodním a krajinným fenoménem je **les**. Pro podporu tohoto tvrzení uvedme, že celková rozloha lesů (či lépe řečeno pozemků určených k plnění

³⁸⁹ Viz ustanovení § 44 odst. 1 VZ.

³⁹⁰ HORÁČEK, Zdeněk et al. *Vodní zákon s podrobným komentářem po velké novele stavebního zákona k 1. 1. 2013*. 2. vydání, Praha: Soudy, 2013, s. 143.

³⁹¹ Viz ustanovení § 46 odst. 1 VZ.

³⁹² Viz ustanovení § 46 odst. 2 VZ a § 14 odst. 1 písm. b), d) VZ.

³⁹³ Viz ustanovení § 50 písm. a), h) VZ. Břehové porosty budou takového charakteru, který odpovídá potřebám vodního toku, stabilizace jeho koryta a jeho průtočnosti. Srov. TUREČEK, Karel et al. *Zákon o vodách č 254/2001 Sb., v úplném znění k 1. lednu 2003 s rozšířeným komentářem a prováděcími předpisy*. 2. vydání, Praha: Soudy, 2003, s. 100.

³⁹⁴ Viz ustanovení § 47 odst. 2 písm. f), h) VZ.

³⁹⁵ Srov. ustanovení § 48 VZ.

funkcí lesa³⁹⁶) v ČR činí přes 2 260 tisíc ha se stoupající tendencí (zalesňují se méně úrodné zemědělské půdy), tzn. zalesněno je celkem skoro 34 % území našeho státu.³⁹⁷ Jak již bylo řečeno výše, také lesy jsou *ex lege* VKP podle ZOPK.³⁹⁸ A to VKP natolik důležitým, že ZOPK modifikuje právní úpravu hospodaření v lesích, která je obsažena v zákoně č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon – dále jen LZ).³⁹⁹

Základní ochranu lesa, tj. pozemků určených k plnění funkcí lesa poskytuje LZ stanovením povinnosti jejich účelného obhospodařování a zákazu využití k jiným účelům.⁴⁰⁰ Jde o ochranu lesa před neodůvodněným zmenšováním jeho rozlohy, která však nemůže být absolutní. Nicméně pokud má dojít k využití pozemků určených k plnění funkcí lesa k jiným účelům, stanoví LZ zásady, které je nutné dodržet pro získání výjimky z výše uvedeného zákazu, mj. že k těmto jiným účelům je nutno přednostně využít pozemky méně významné z hlediska plnění funkcí lesa.⁴⁰¹ Orgán státní správy lesů je povinen se touto zásadou (a samozřejmě i dalšími) řídit při svém rozhodování o uvolnění pozemků pro jiné účely, ať již jde o uvolnění trvalé – odnětí pozemků plnění funkcí lesa – nebo dočasné – omezení využívání pozemků pro plnění funkcí lesa. Je tak vymezen veřejný zájem na ochraně lesů, resp. veřejný zájem na zachování lesů, na jehož podkladě je možno v rámci správního uvážení rozhodnout, zda je uvolnění lesních pozemků pro jiné účely možné, potřebné a žádoucí.⁴⁰² Dojde-li v určitých případech pouze k dočasnému uvolnění lesních pozemků pro účely stavební, těžební či průmyslové činnosti, stanoví LZ povinnost průběžně vytvářet předpoklady pro následnou rekultivaci uvolněných pozemků a po ukončení záboru pro jiné účely neprodleně tuto rekultivaci provést tak, aby pozemky mohly být vráceny plnění funkcí lesa.⁴⁰³ Znovu je tak chráněna plošná výměra lesa v naší zemi, neboť vzpomenutá

³⁹⁶ Les je definován v ustanovení § 2 písm. a) LZ jako lesní porosty s jejich prostředím a pozemky určené k plnění funkcí lesa.

³⁹⁷ *Zpráva o stavu lesa a lesního hospodářství České republiky v roce 2012*. 1. vydání, Praha: Ministerstvo zemědělství, 2013, s. 51. Dostupné na portálu ministerstva zemědělství [cit. 2014-3-31]: <<http://eagri.cz/public/web/mze/lesy/publikace-a-dokumenty/lesnictvi/zprava-o-stavu-lesa-a-lesniho-1-1.html>>.

³⁹⁸ Viz ustanovení § 3 odst. 1 písm. b) ZOPK.

³⁹⁹ Srov. ustanovení § 4 odst. 3, 4 ZOPK.

⁴⁰⁰ Viz ustanovení § 13 odst. 1 LZ.

⁴⁰¹ Viz ustanovení § 13 odst. 2 písm. a) LZ.

⁴⁰² DROBNÍK, Jaroslav – DVOŘÁK, Petr. *Lesní zákon: komentář*. 1. vydání, Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010, s. 33.

⁴⁰³ Viz ustanovení § 13 odst. 3 písm. c) LZ.

povinnost přikazuje vracet plnění funkce lesa pozemky, které by byly jinak pro tento účel nenávratně ztraceny.

Prostředkem ochrany lesa v návaznosti na jeho krajinný kontext je i kategorizace lesů, podle které jsou lesy členěny v závislosti na převažující funkci na lesy ochranné, lesy zvláštního určení a lesy hospodářské. Pro naše téma jsou důležitou kategorií lesy ochranné, do nichž LZ řadí lesy na extrémních stanovištích (sutě, kamenná moře, prudké svahy, strže, nestabilizované náplavy a písky, rašeliniště, odvaly a výsypky atd.), vysokohorské lesy a lesy na exponovaných hřebenech a lesy v klečovém lesním vegetačním stupni.⁴⁰⁴ Ochranné lesy tedy mají především funkci vodoochrannou a půdoochrannou a brání tak erozi půdy na daném stanovišti nebo poškozování pozemků, které s nimi souvisí, a tím stabilizují krajinu. Udržení lesů v klečovém vegetačním stupni je důležité z toho důvodu, že v případě zániku těchto lesů hrozí plošná degradace půdy takového rozsahu, že by již nebylo možno provést následné zalesnění daných lokalit a degradace krajiny by tak pokračovala dále.⁴⁰⁵ Kategorie lesů zvláštního určení zahrnuje *ex lege* také lesy na území národních parků a národních přírodních rezervací, ale na základě rozhodnutí orgánu státní správy lesů do ní mohou být zařazeny také lesy v prvních zónách CHKO a lesy v přírodních rezervacích a přírodních památkách, příměstské lesy a další lesy se zvýšenou rekreační funkcí a v neposlední řadě lesy se zvýšenou funkcí půdoochrannou, vodoochrannou, klimatickou nebo krajinnou.⁴⁰⁶

Lesy ochranné a lesy zvláštního určení tedy akcentují ve svých definicích krajinnou funkci lesa a ochrannou funkci lesa v krajině, která je nadřazena jeho funkci ekonomické, tj. produkci dřevní hmoty. Při povolování nových staveb v lesích ochranných a lesích zvláštního určení musí být i jejich krajinnou či ochrannou funkci patřičně brána v potaz, byla-li důvodem pro zařazení lesa do některé této kategorie, a nové stavby nesmí narušit plnění těchto funkcí.⁴⁰⁷ Podle uvedených kategorií lesa jsou

⁴⁰⁴ Viz ustanovení § 7 odst. 1 LZ.

⁴⁰⁵ DROBNÍK, Jaroslav – DVOŘÁK, Petr. *Lesní zákon: komentář*. 1. vydání, Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010, s. 17.

⁴⁰⁶ Srov. ustanovení § 14 odst. 1, 2 LZ.

⁴⁰⁷ Viz ustanovení § 15 odst. 2 LZ.

odstupňovány poplatky za odnětí pozemků plnění funkcí lesa, které tvoří zásadní ekonomický nástroj při ochraně územní rozlohy lesa.⁴⁰⁸

Mezi velmi vyhrocené problémy současné ochrany krajiny patří ochrana **zemědělského půdního fondu** před snižováním jeho rozlohy (zemědělská půda představuje v současnosti 54 % území ČR).⁴⁰⁹ Poněvadž podle definice zemědělského půdního fondu (dále jen ZPF) do něj patří v první řadě pozemky zemědělsky obhospodařované, tj. nejen orná půda, ale také chmelnice, vinice, zahrady, ovocné sady, louky a pastviny, je dostatečná rozloha ZPF vůbec základním předpokladem charakteristické pestrosti české krajiny.⁴¹⁰

Základní zásada pro ochranu ZPF zní, že pro nezemědělské účely, kterými je nutno ve většině případů rozumět stavební činnost, je nutno použít především nezemědělskou půdu, zejména nezastavěné a nedostatečně využití pozemky v zastavěném území nebo na nezastavěných plochách stavebních pozemků staveb mimo toto území, stavební proluky a plochy získané zbořením přežilých budov a zařízení. Pokud ale k odnětí ZPF musí dojít (a mělo by jít jen o výjimečné případy), je nutno odnímat jen nejnutnější plochu ZPF. Podobně jako u pozemků určených k plnění funkce lesa je v případě dočasného odnětí ZPF stanovena povinnost po ukončení nezemědělské činnosti provést takovou terénní úpravu, aby dotčená půda mohla být rekultivována a byla způsobilá k plnění dalších funkcí v krajině.⁴¹¹ Aby byla zajištěna ochrana výměry ZPF, jsou povinni se těmito zásadami řídit pořizovatelé a projektanti územně plánovací dokumentace, právnické a fyzické osoby oprávněné k těžbě nerostů při zpracování návrhů na stanovení dobývacích prostorů a investoři při zpracování zadání staveb a především navrhopvat vždy taková řešení, která povedou k co nejmenším ztrátám ZPF.⁴¹²

Zmíněné zásady byly definovány z toho důvodu, že ani ochrana výměry ZPF nemůže být absolutní, neboť všechny požadavky na ekonomický a sociální rozvoj nelze realizovat jen v území, které již bylo jednou uvolněno pro výstavbu. Posouzení návrhu na použití ZPF pro jiné účely, které předchází (ne)souhlasu orgánu ochrany ZPF s odnětím ZPF, je bráno jako jeden z prostředků harmonizace veřejných zájmů

⁴⁰⁸ Viz Výpočet poplatku za odnětí lesních pozemků a Tabulka hodnot faktoru ekologické váhy lesa v příloze k LZ.

⁴⁰⁹ Viz DROBNÍK, Jaroslav. *Základy pozemkového práva*. 2. vydání, Praha: Eva Rozkotová – IFEC, 2007, s. 132.

⁴¹⁰ Viz ustanovení § 1 odst. 2 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně ZPF.

⁴¹¹ Viz ustanovení § 4 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně ZPF.

⁴¹² Viz ustanovení § 5 odst. 1, § 6 odst. 1 a § 7 odst. 1 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně ZPF.

sledujících ekologické a ekonomické cíle v určitém území.⁴¹³ Povinnosti vyplývající ze zásad ochrany ZPF by však zůstávaly pouze v teoretické rovině provázené minimálním praktickým dopadem, kdyby nebyly stanoveny odvody za odnětí půdy ze ZPF.⁴¹⁴ V tom však tkví i slabost celé právní konstrukce ochrany ZPF – nemají-li odvody za odnětí půdy ze ZPF skutečně citelný charakter, potom je jejich využitelnost jako ekonomického nástroje ochrany ZPF v podstatě jen formální.

IV. 5. Ochrana krajiny a památková péče

Památková péče může výrazným způsobem napomoci ochraně určitých aspektů kulturní krajiny, neboť zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči (dále jen ZSPP) obsahuje řadu institutů, které jsou v této problematice velmi dobře využitelné. Navíc v poslední době jak na straně státní památkové péče, tak na straně ochrany přírody a krajiny sílí přesvědčení o nezbytnosti společného postupu při ochraně přírodního a kulturního dědictví.⁴¹⁵

Státní památková péče (přičemž v odborné mluvě památkářů se adjektivum „státní“ dnes obvykle vypouští) je definována jako péče státu o kulturní památky a zahrnuje činnosti, opatření a rozhodnutí, jimiž orgány a odborná organizace státní památkové péče zabezpečují zachování, ochranu a vhodné společenské uplatnění kulturních památek.⁴¹⁶ Základním předmětem (státní) památkové péče jsou kulturní památky, které jsou chráněny státem jako nedílná součást kulturního dědictví lidu, svědectví jeho dějin, významného činitele životního prostředí a nenahraditelné bohatství státu.⁴¹⁷ I přes stáří ZSPP a zcela odlišné dobové situaci, ve které vznikal, je nutné říci, že definice kulturní památky je aktuální dodnes,⁴¹⁸ stejně jako zdůraznění faktu, že

⁴¹³ DROBNÍK, Jaroslav. Potřeba a perspektivy právní ochrany zemědělského půdního fondu. *České právo životního prostředí*, 2002, roč. II, č. 2, s. 29.

⁴¹⁴ Viz ustanovení § 11 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně ZPF.

⁴¹⁵ Srov. PEŠOUT, Pavel. „Znovuobjevená“ spolupráce při ochraně přírody a památek. *Ochrana přírody*, 2011, roč. LXVI, č. 4, s. 7-9. Stejný názor viz DAMOHORSKÝ, Milan et al. *Právo životního prostředí*. 3. vydání, Praha: C. H. Beck, 2010, s. 540.

⁴¹⁶ Viz ustanovení § 1 odst. 2 ZSPP.

⁴¹⁷ Viz ustanovení § 1 odst. 1 ZSPP.

⁴¹⁸ Kulturními památkami jsou podle ustanovení § 2 odst. 1 ZSPP nemovité a movité věci, popřípadě jejich soubory, které jsou významnými doklady historického vývoje, životního způsobu a prostředí společnosti od nejstarších dob do současnosti, jako projevy tvůrčích schopností a práce člověka

kulturní památka je významným činitelem životního prostředí. Již v definici krajiny a jejich složek v první části práce jsme se zmínili o sociální a duchovní struktuře krajiny jako její neopominutelné vrstvě. A právě instituty ZSPP – a institut kulturní památky zvláště – chrání ta nejhodnotnější díla člověka, která byla v krajině vytvořena a která ji dokreslují, přispívají k jejímu charakteristickému *geniu loci*, tvoří její dominanty atd.⁴¹⁹

Institut **kulturní památky**⁴²⁰ má v našem právním řádu dlouhou tradici – znal ho již předchůdce ZSPP z 50. let, ba dokonce získal podle něj i svůj název.⁴²¹ Ochrana kulturních památek spočívá na povinnostech adresovaných ZSPP vlastníkovi (a některých z nich také uživateli) památky, který musí na své náklady pečovat o zachování kulturní památky, udržovat ji v dobrém stavu a chránit ji před ohrožením, poškozením, znehodnocením nebo odcizením.⁴²² Každý – tj. fyzická i právnická osoba – je povinen si počínat tak, aby nezpůsobil nepříznivé změny stavu kulturních památek nebo jejich prostředí a neohrožoval jejich zachování a společenské využití.⁴²³ Ochrana kulturních památek však není absolutní, prohlášení věci za kulturní památku lze z mimořádných důvodů zrušit,⁴²⁴ neboť za určitých podmínek může převážit jiný veřejný zájem nad zájmem památkové péče. Historicky tomu tak bylo při těžbě nerostných surovin, která likvidovala celé obce včetně kulturních památek na jejich území (nejdrastičtější je případ Severočeského hnědouhelného revíru a zvláště likvidace historického města Most). V dnešní době lze za tento případ označit stavby dopravní infrastruktury nadnárodního významu, které se dotýkají části souboru, který tvoří kulturní památku (tj. pozemku, který bude trvale zastavěn tělesem komunikace).⁴²⁵

Specifickým institutem, který lze využít pro ochranu krajiny v městských a vesnických sídlech, popř. pro ochranu určité historické kulturní krajiny jako celku, je prohlášení těchto sídel či jejich částí za památkově chráněná území, tj. za památkovou

z nejrůznějších oborů lidské činnosti, pro jejich hodnoty revoluční, historické, umělecké, vědecké a technické, nebo které mají přímý vztah k významným osobnostem a historickým událostem.

⁴¹⁹ Kulturní památkou se však může stát i věc, která je připomenutím vysoce nekulturního a barbarského chování – např. jako (národní) kulturní památka je chráněno území vyvražděné vsi Lidice. Viz nařízení vlády č. 336/2002.

⁴²⁰ Příbuzným institutem je institut **národní kulturní památky**, který zahrnuje kulturní památky, které tvoří nejvýznamnější součást kulturního bohatství národa. Národní kulturní památky jsou prohlášeny nařízením vlády, které stanoví podmínky jejich ochrany. Viz ustanovení § 4 odst. 1 ZSPP.

⁴²¹ Srov. ustanovení § 2 zákona č. 22/1958 Sb., o kulturních památkách.

⁴²² Viz ustanovení § 9 odst. 1, 2 ZSPP.

⁴²³ Viz ustanovení § 9 odst. 3 ZSPP.

⁴²⁴ Viz ustanovení § 8 odst. 1 ZSPP.

⁴²⁵ ZÍDEK, Martin – KLUSOŇ, Jiří. *Zákon o státní památkové péči a jeho prováděcí předpisy s komentářem*. 1. vydání, Praha: Arch, 2005, s. 23.

rezervaci či památkovou zónu. Musí být však splněna jedna zásadní podmínka: památkové hodnoty městského či vesnického území, popř. historické kulturní krajiny musí být natolik přesvědčivé, aby opravňovaly prohlášení určitého celku za památkové chráněné území.

Památková rezervace je definována jako území, jehož charakter a prostředí určuje soubor nemovitých kulturních památek, popř. archeologických nálezů.⁴²⁶ Praxe památkové péče rozeznává několik typů památkových rezervací:

- městské památkové rezervace chrání historická jádra nejzachovalejších a památkově nejhodnotnějších měst v naší zemi,⁴²⁷
- vesnické památkové rezervace chrání nejzachovalejší vesnické sídelní celky v naší zemi,⁴²⁸
- archeologická památková rezervace chrání archeologické lokality celostátního významu,⁴²⁹
- tzv. ostatní památkové rezervace jsou specifické případy, které nelze jednoznačně podřadit pod výše uvedené kategorie.⁴³⁰

ZSPP sice umožnil vládě stanovit nařízením obecné ochranné podmínky pro zabezpečování památkové péče v památkových rezervacích, ale tohoto zákonného zmocnění zatím nebylo využito.⁴³¹ Ochrana památkových rezervací a zabezpečování památkové péče v nich je stanovena přímo v jednotlivých zřizovacích aktech, kterými jsou od data účinnosti ZSPP nařízení vlády.⁴³² A právě v podmínkách pro zabezpečení ochrany památkových rezervací, které jsou součástí zřizovacích aktů, se zohledňují

⁴²⁶ Srov. ustanovení § 5 odst. 2 ZSPP. Znovu se jedná o tradiční institut českého právního řádu, neboť byl zakotven již v ustanovení § 4 zákona č. 22/1958 Sb., o kulturních památkách.

⁴²⁷ V současnosti je prohlášeno za městské památkové rezervace 40 historických center našich měst, např. Brno, České Budějovice, Český Krumlov, Litoměřice, Litomyšl, Olomouc, Plzeň, Praha, Tábor, Telč, Třeboň. Viz oficiální stránky odborné organizace státní památkové péče – Národního památkového ústavu (dále jen NPÚ) [cit. 2014-3-31]: <<http://monumnet.npu.cz/chruzemi/hledani.php>>.

⁴²⁸ V současnosti je prohlášeno za vesnické památkové rezervace 61 obcí. Pro bližší představu uveďme, že mezi ně patří památkové rezervace Komárov, Mažice, Vlastiboř, Zálší a Záluží na Soběslavsku chránící vesnické celky vystavěné ve stylu jihočeského selského baroka. Viz oficiální stránky NPÚ [cit. 2014-3-31]: <<http://monumnet.npu.cz/chruzemi/hledani.php>>.

⁴²⁹ V současnosti je prohlášeno za archeologické památkové rezervace 8 archeologických lokalit, mj. slavníkovské hradiště v Libici nad Cidlinou či hradiště Pohansko u Břeclavi. Viz oficiální stránky NPÚ [cit. 2014-3-31]: <<http://monumnet.npu.cz/chruzemi/hledani.php>>.

⁴³⁰ V této kategorii byly zatím prohlášeny dvě lokality: obec Kuks (okr. Trutnov) s přilehlým komplexem barokního hospitálu a souborem plastik a Stará Huť v Josefském údolí u Olomučan (okr. Blansko) chránící soubor technických památek. Viz oficiální stránky NPÚ [cit. 2014-3-31]: <<http://monumnet.npu.cz/chruzemi/hledani.php>>.

⁴³¹ Viz ustanovení § 5 odst. 2 ZSPP.

⁴³² Viz ustanovení § 5 odst. 1 ZSPP.

rovněž panoramatické hodnoty městských celků, zasazení památkových rezervací do krajinného rámce, vazba na přírodu kolem městských celků či důrazná ochrana zeleně uvnitř památkových rezervací. Např. nařízení vlády, kterým se stanovilo území historických jader měst Kolína, Plzně, Brna, Lipníku nad Bečvou a Příboru za památkové rezervace stanovilo mj. povinnost při pořizování územně plánovací dokumentace chránit panoramatické hodnoty těchto rezervací, respektovat historický půdorys a jemu odpovídající urbanistickou skladbu, stejně tak projektovat a realizovat sadové a terénní úpravy v souladu s památkovou hodnotou rezervací, jejich městských prostor a ploch.⁴³³ Ještě výraznější zdůraznění ochrany krajinného kontextu památkové rezervace se nalézá v nařízení vlády, které prohlásilo za památkovou rezervaci území pevnosti Terezín. Pro zabezpečení ochrany památkové rezervace Terezín se mj. stanoví, že musí být zachován volný prostor nezastavěný městskou zástavbou a pohledově nenarušující souvislost mezi Hlavní a Malou pevností a že v té části rezervace, která zahrnuje Bohušovickou kotlinu a hřbitovy, se musí dbát na zachování a dotvoření volného krajinného území, zdůrazňujícího historickou souvislost města s pietními místy krematoria a hřbitovů, a stejně tak nesmí být narušena panoramatická hodnota města.⁴³⁴

Institutem analogickým k památkovým rezervacím jsou **památkové zóny**, které jsou definovány jako území sídelního útvaru nebo jeho části s menším podílem kulturních památek, historické prostředí nebo část krajinného celku, které vykazují významné kulturní hodnoty.⁴³⁵ Z legální definice plyne závěr, že památková zóna chrání stejné hodnoty jako památková rezervace s přihlédnutím ke skutečnosti, že jde o památkově chráněné území s menší koncentrací kulturních památek oproti památkové rezervaci. Obdobně tedy praxe památkové péče rozeznává několik typů památkových zón:

- městské památkové zóny chrání hodnotná městská území,
- vesnické památkové zóny chrání hodnotné vesnické celky,
- krajinné památkové zóny chrání hodnotnou historickou krajinu.

⁴³³ Viz ustanovení § 3 nařízení vlády ČSR č. 54/1989 Sb., o prohlášení území historických jader měst Kolína, Plzně, Brna, Lipníku nad Bečvou a Příboru za památkové rezervace.

⁴³⁴ Viz ustanovení § 5 písm. c), d) nařízení vlády ČR č. 443/1992 Sb., o prohlášení území historického jádra města Františkova Lázně a území pevnosti Terezín za památkové rezervace.

⁴³⁵ Viz ustanovení § 6 odst. 1 ZSPP. Institut vznikl v 80. letech z potřeby památkové péče ochránit před hrozcí devastací historická jádra měst, která nebyla chráněna jako památkové rezervace. Srov. KIBIC, Karel. Třicet let úsilí o prohloubení památkové ochrany našich historických měst. *Zprávy památkové péče*, 2004, roč. LXIV, č. 3, 232-243.

Velké množství prohlášených městských a vesnických památkových zón nás opravňuje učinit závěr, že se jedná o institut, ke kterému vzhlíží památková péče s velkými nadějemi.⁴³⁶ Ochrana památkových zón spočívá v charakteristice významných kulturních hodnot území a stanovení podmínek pro stavební a další činnosti směřující k ochraně území a zvýšení kvality životního prostředí, jak stanoví prováděcí právní předpis k ZSPP.⁴³⁷ Prohlašovací akty ministerstva kultury (tj. vyhlášky) tedy stanoví, co jsou kulturní hodnoty té které památkové zóny, a na to navazující ochranné podmínky. Kupř. prohlašovací akt (vyhláška ministerstva kultury) více než 90 (městských) památkových zón, mezi kterými byla historická jádra takových měst jako např. Beroun, Frýdlant v Čechách, Litovel, Louny, Mělník, Rakovník, Uničov, vymezil podstatu památkové hodnoty prohlášených zón: „*jako význam daného území pro historickou, kulturní a jinou osobitost místa, historické vazby nemovitosti a prostorů a vnější i vnitřní obraz sídla.*“⁴³⁸ Ještě patrněji jsou mezi definovanými kulturními hodnotami integrovány složky krajiny v prohlašovacím aktu souboru některých vesnických památkových zón. Za chráněné kulturní hodnoty je pojímáno historické prostředí s architektonickými soubory, jednotlivými nemovitými kulturními památkami, uspořádáním pozemků, pozemními komunikacemi, vodními plochami, vodními toky, trvalými porosty a realizovanými kompozičními záměry.⁴³⁹ Lze tedy dovodit, že při ochraně městských a vesnických památkových zón je tak chráněn i určitý *genius loci* území (tj. duchovní struktura krajiny), architektonické dominanty v krajině, zasazení památkově chráněného území do krajiny spolu s vazbou na přírodní prostředí atd. Vše výše řečené by měly mít na paměti odborná organizace a orgány státní památkové péče, vypracovávají-li odborná stanoviska či rozhodují-li ve správním řízení ve věci (ne)přípustnosti určitého záměru v památkově chráněném území, popř. stanovují-li pro něj podmínky.

⁴³⁶ V současnosti je za městské památkové zóny prohlášeno 253 území a za vesnické památkové zóny 211 území. Viz oficiální stránky NPÚ [cit. 2014-3-31]: <<http://monumnet.npu.cz/chruzemi/hledani.php>>.

⁴³⁷ Viz ustanovení § 2 vyhlášky ministerstva kultury ČSR č. 66/1988 Sb., kterou se provádí zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů.

⁴³⁸ Viz ustanovení § 3 vyhlášky ministerstva kultury č. 476/1992 Sb., o prohlášení území historických jader vybraných měst za památkové zóny.

⁴³⁹ Viz ustanovení § 3 vyhlášky ministerstva kultury č. 413/2004 Sb., o prohlášení území s historickým prostředím ve vybraných obcích a jejich částech za památkové zóny a určení podmínek pro jejich ochranu. Někdy ovšem charakteristika kulturních hodnot a ochranné podmínky v prohlášení památkových zón chybí – viz vyhláška ministerstva kultury č. 249/1995 Sb., o prohlášení území historických jader vybraných obcí a jejich částí za památkové zóny.

Praxe památkové péče vymezila jako specifickou kategorii krajinné památkové zóny, které slouží k ochraně části krajinného celku, která vykazuje významné kulturní hodnoty. V současné době je jich vymezeno celkem 23 a jedná se o poměrně rozmanitý soubor, neboť krajinné památkové zóny chrání např. barokní kompozici určitého krajinného celku (Zahrádecko v okr. Česká Lípa či Plasko v okr. Plzeň-sever), místa významných historických bitev (Území bojiště u Hradce Králové či Území bojiště u Přestanova, Chlumce a Varvažova v okr. Ústí n. L. a Teplice) či historickou montánní krajinu (Hornická kulturní krajina Jáchymov).⁴⁴⁰ Znovu platí, co bylo řešeno výše, totiž že zřizovací akt krajinné památkové zóny definuje základní kulturní hodnoty, k jejichž ochraně byla památková zóna zřízena.⁴⁴¹ Oproti městským a vesnickým památkovým zónám panují v hodnocení úspěšnosti institutu krajinných památkových zón v praxi památkové péče neskryvané rozpaky – do budoucna je třeba institut více popularizovat a zvyšovat povědomí veřejnosti, neziskových organizací, uživatelů krajiny a správních orgánů o hodnotě historické krajiny a o jejích změnách, jak ostatně plyne i ze závazku vtěleného do čl. 6 Evropské úmluvy o krajině.⁴⁴² Pro plnění závazků, které pro Českou republiku vyplývají z Úmluvy o ochraně architektonického dědictví Evropy, je důležité, že krajinné památkové zóny mohou naplňovat povinnost chránit místa, tj. kombinovaná díla člověka a přírody s vymezenou charakteristikou ve smyslu čl. 1 zmíněné úmluvy.⁴⁴³

V záměrech zákonodárce jistě bylo, aby do budoucna významným způsobem napomohly k zajištění ochrany kulturních hodnot památkových rezervací a památkových zón **plány ochrany** památkových rezervací a zón, které mohou být vydány krajskými úřady jako opatření obecné povahy pro tato památkově chráněná území.⁴⁴⁴ V odůvodnění plánů ochrany má být obsažen obecný popis kulturních hodnot památkové rezervace či zóny jako celku a také podrobný popis kulturních hodnot

⁴⁴⁰ Viz oficiální stránky NPÚ [cit. 2014-3-31]: <<http://monumnet.npu.cz/chruzemi/hledani.php>>. K památkářské charakteristice prohlášených krajinných památkových zón viz KUČOVÁ, Věra. Kulturní krajina a krajinné památkové zóny v České republice v kontextu světového kulturního a přírodního dědictví. *Zprávy památkové péče*, 2008, roč. LXVIII, č. 4, s. 297-298.

⁴⁴¹ Srov. ustanovení § 3 vyhlášky ministerstva kultury č. 208/1996 Sb., o prohlášení území vybraných částí krajinných celků za památkové zóny.

⁴⁴² Srov. KUČOVÁ, Věra – STROBLOVÁ, Lenka – WEBER, Martin. Ochrana a péče o historickou kulturní krajinu v České republice prostřednictvím institutu krajinných památkových zón (SWOT analýza). *Zprávy památkové péče*, 2013, roč. LXXIII, č. 4, s. 341-342.

⁴⁴³ Za příklad hodný následování bychom mohli v tomto směru označit Lednicko-Valtický areál, který je rovněž prohlášen za (krajinnou) památkovou zónu.

⁴⁴⁴ Viz ustanovení § 6a odst. 1 ZSPP.

zmíněných památkově chráněných území podle ucelených souborů staveb, jednotlivých staveb, ploch a veřejných prostranství.⁴⁴⁵ Nicméně právní teorie se na tento institut dívá s velkou skepsí a spatřuje v něm problematický pokus o přesunutí dlouhodobě neřešeného problému stanovení konkrétních podmínek ochrany památkových rezervací a zón z orgánů k tomu příslušných na jim podřízené krajské úřady, který nelze praxi v žádném případě doporučit. Dalším negativním argumentem je skutečnost, že zákon ani prováděcí vyhláška neřeší vztah mezi plány ochrany a podmínkami ochrany památkových rezervací a zón v podzákoných předpisech podle ustanovení § 5 a § 6 ZSPP.⁴⁴⁶

K zabezpečení ochrany nemovité kulturní památky, nemovité národní kulturní památky, památkové rezervace nebo památkové zóny nebo jejich prostředí je možno vymezit **ochranné pásmo** a tak je chránit před negativními vlivy činností a zásahů realizovaných v jejich širším okolí.⁴⁴⁷ Ochranné pásmo slouží výhradně k ochraně toho statku, k jehož ochraně bylo vymezeno. Činnosti v ochranném pásmu je třeba posuzovat nikoliv z hlediska, jak se dotknou ochranného pásma či nemovitostí a hodnot v něm, ale výlučně z hlediska, jak budou působit na předmět, který je ochranným pásmem chráněn.⁴⁴⁸

⁴⁴⁵ Viz ustanovení § 6 písm. a), b) vyhlášky č. 420/2008 Sb., kterou se stanoví náležitosti a obsah plánu ochrany památkových rezervací a památkových zón.

⁴⁴⁶ VARHANÍK, Jiří – MALÝ, Stanislav. *Zákon o státní památkové péči: komentář*. 1. vydání, Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011, s. 34-35.

⁴⁴⁷ Viz ustanovení § 17 odst. 1,3 ZSPP.

⁴⁴⁸ ZÍDEK, Martin – KLUSOŇ, Jiří. *Zákon o státní památkové péči a jeho prováděcí předpisy s komentářem*. 1. vydání, Praha: Arch, 2005, s. 78.

Závěr

Pojem krajina nemá v jazyce přírodních ani společenských věd jednotné zakotvení a jednotnou definici, neboť každá věda definuje krajinu svým jazykem s ohledem na svůj předmět zkoumání. Integroující pohled geografické vědy dospěl k vnímání krajiny jako vícevrstevné mozaiky tvořené jednotlivými vývojovými strukturami (struktura přírodní, ekonomická, humánní a duchovní), z nichž lze vypreparovat složku přírodní a složku civilizační, které se ustálily do vnímatelné harmonie. A právě vnímání krajiny jejími obyvateli je nejdůležitější částí právní definice krajiny podle Evropské úmluvy o krajině, resp. jejím subjektivním prvkem. K němu přistupuje prvek objektivní, tedy přírodní a civilizační vlivy, které formují výslednou podobu krajiny. Definice krajiny podle Evropské úmluvy o krajině se těší velkému vlivu, proto ji bez podstatnější změny převzal Protokol o ochraně a udržitelném využití biologické a krajinné rozmanitosti Rámcové úmluvy o ochraně a udržitelném rozvoji Karpat.

Definice krajiny v českém právním řádu (podaná v ZOPK) se liší od definice krajiny podané Evropskou úmluvou o krajině. Definice krajiny podle ZOPK vycházející z ekosystémového přístupu akcentuje pohled na krajinu jako na soubor funkčně propojených ekosystémů. Krajinu je tedy třeba vnímat především jako mozaiku ekosystémů (louka, les, pole, porosty keřů, vodní tok, rybník atd.), která je modifikována civilizačními vlivy. Jedním z důsledků ekosystémově pojímané definice krajiny je nedílné spojení ochrany přírody a krajiny prostřednictvím ZOPK, která pramení z historických kořenů právní úpravy. Odlišnost definicí má i své další konotace: Evropská úmluva o krajině si uvědomuje hodnotu nejen krajiny přírodovědně a esteticky cenné, ale rovněž krajiny urbánní a krajiny narušené, kdežto ZOPK je zásadně určen k ochraně krajiny právě přírodovědně a esteticky cenné (byť taková krajina může být i v urbánním prostředí), jak bylo i judikováno NSS ČR. Má-li být tedy poskytnuta ochrana prvkům krajiny, které nejsou kryty definicí krajiny podle ZOPK, bylo třeba zohlednit při vymezeném tématu diplomové práce další právní předpisy (např. StZ, ZSPP), abychom vyčerpali celou právní definici krajiny podle Evropské úmluvy o krajině.

Dosud neexistuje celosvětová mnohostranná úmluva o krajině, ale v určitých aspektech ji mohou suplovat tradiční celosvětové mnohostranné úmluvy na ochranu životního prostředí. Nejstarší z nich – Ramsarská úmluva – poskytuje mezinárodně právní ochranu mokřadním krajinám. Lokality kulturního a přírodního dědictví, které jsou jedinečné v rámci celého světa a jsou zapsané na Seznam světového dědictví, jsou chráněny prostřednictvím Úmluvy o ochraně světového kulturního a přírodního dědictví včetně svého krajinného kontextu. Ochranu krajiny proti její degradaci v důsledku vážných globálních problémů (desertifikace, ničení tropických deštných lesů, ztráta biodiverzity) poskytují nepřímo rovněž celosvětové mnohostranné úmluvy (UNCCD, ITTA, CBD), jejichž smluvní stranou je i Česká republika, která se tak podílí na boji proti těmto globálním problémům a tím také zprostředkovaně na boji za zachování krajiny ohrožené těmito globálními problémy. Shrňme-li tuto partii diplomové práce, můžeme říci, že krajina v celosvětovém měřítku na svou ochranu stále ještě čeká a zatím jsou chráněny pouze její unikátní části a také biologicky a ekosystémově nejhodnotnější části. Velkým problémem je však vymahatelnost této ochrany, která je ponechána na dobré pověsti jednotlivých smluvních států nebo je sankcionována nástroji spíše morální povahy (zápis na Seznam ohrožených mokřadů, vyškrtnutí ze Seznamu světového dědictví). V tomto ohledu se však jedná o obecný problém smluv uzavíraných v rámci mezinárodního práva veřejného.

Důležitými nástroji ochrany krajiny v evropském měřítku jsou evropské regionální a subregionální úmluvy. Subregionální úmluvy jsou zaměřené především na ochranu krajiny horských regionů (Alpská konvence, Karpatská úmluva a jejich protokoly). Úmluva o ochraně architektonického dědictví Evropy přináší důležitou platformu pro ochranu kulturních památek a dalšího architektonického dědictví v krajině po celé Evropě. Důležitou podkladem ochrany krajiny jsou i různé deklarace, programy a strategie, které sice nejsou právně závazné, ale mohou pro svou prestiž v odborném světě či pro projekty, které jsou na ně navázané, přinést účinnou a dynamickou ochranu krajiny (např. program Člověk a biosféra). Právně nezávazné charty se mohou navíc stát předstupněm k mezinárodní úmluvě ve specifické oblasti, která dosud není regulována mezinárodním právem.

Evropská úmluva o krajině je první celoevropskou mnohostrannou úmluvou, jejímž předmětem je ochrana, správa a plánování krajiny. A právě některé pojmy, které

úmluva vymezuje a které tvoří důležité instrumenty pro uplatňování ochrany krajiny, nejsou dosud v našem právním řádu zakotveny. Nedávno byla zakotvena cílová charakteristika krajiny do zásad územního rozvoje jako součást jejich textové i grafické části podle StZ a prováděcí vyhlášky. V tomto bodě je však krajně problematické mizivé zapojení veřejnosti do tvorby cílových charakteristik krajin, které ovšem úmluva předpokládá, neboť účast veřejnosti na ochraně, správě a plánování krajiny je jedním z jejích základních postulátů. Ukazuje se, že pojem krajinné plánování nelze směřovat pouze s územním plánováním a že jeho obsah je širší. Měl by tedy být vymezen v našem právním řádu, nejlépe pravděpodobně v ZOPK. Podobně je tomu i s pojmy krajinná politika a správa krajiny, jež by měly být také definovány v našem právním řádu (asi znovu v ZOPK) a měly mít přesah rovněž do StZ a ZSPP. Teprve potom bude možno říci, že Evropská úmluva o krajině byla do českého právního řádu dostatečně implementována. Velkým problémem implementace úmluvy je samotné pojetí krajiny, kdy úmluva pokládá za hodnou ochrany i krajinu poškozenou, pro jejíž ochranu zatím v našem právním řádu neexistují výraznější instrumenty, pokud odmyslíme revitalizaci krajiny prostřednictvím komplexních pozemkových úprav. Z tohoto důvodu by pak neměly být už judikovány takové rozsudky NSS ČR, které z pojmu krajina v zásadě vylučují urbánní krajinu.

Jedním z podstatných témat ochrany životního prostředí v Evropské unii je ochrana biodiverzity, která je realizována prostřednictvím směrnice o ptácích a směrnice o stanovištích. Společně definují soustavu Natura 2000, která chrání přírodně nejvzácnější části evropského území a nepřímou i krajinu na území zahrnutém do soustavy. Zároveň tyto směrnice zakotvují ochranu krajiny mimo území zahrnuté do soustavy, která však není dost účinná, neboť není v zásadě vymahatelná. Vlažnost Evropské unie k tématu obecné ochrany krajiny je zřejmě dána i existencí Evropské úmluvy o krajině, která přináší dostatečné koncepční nástroje pro zabezpečení ochrany krajiny na evropském kontinentě. Vzhledem k tomu, že však některé členské státy EU nejsou smluvními stranami Evropské úmluvy o krajině, popř. úmluvu neratifikovaly, lze doporučit přistoupení Evropské unie k této úmluvě.

Pojem „krajina“ bychom nikde v ústavním pořádku České republiky nenalezli výslovně zmíněný. Ale bylo podrobně rozvedeno, že to nijak nebrání nepřímému dovození důležitosti ochrany krajiny jako součásti právního pojmu „životní prostředí“

(popř. jiných právních pojmů), který je v ústavních normách výslovně zakotven. Navrhované výslovné vyjádření právního pojmu krajina v našem ústavním pořádku by přirozeně přineslo i zvýšení jeho důležitosti v celém právním řádu, i když by se jednalo bez změny dalších zákonů pouze o deklaratorní formulaci.

Konstatovali jsme, že jedním z nejvýznamnějších problémů krajiny je v současné době její fragmentace a suburbanizace. Účinným nástrojem pro její obranu před těmito fenomény by mělo být územní plánování, které stanoví uspořádání určitého území a harmonizuje veřejné a soukromé zájmy v něm se střetávající a tak se stává jakousi preventivní ochranou krajiny před neřízeným a neodůvodněným zastavováním volné krajiny. Zcela zásadní postulát směřování nové výstavby do zastavěného území by měl být dostatečným nástrojem ochrany, neboť vymezení nových zastavitelných ploch by se mělo dít až po důkladné prověrce zastavěného území z hlediska další výstavby. Také další zastavitelné plochy lze vymezit změnou územního plánu jen za předpokladu, že byla prokázána nemožnost využít již vymezené zastavitelné plochy a stejně tak byla prokázána potřeba vymezení nových zastavitelných ploch. Velkým neduhem celé konstrukce jsou však účelové změny územních plánů, které vyplývají z momentálních politických a ekonomických tlaků. V takovém případě dochází pouze k ryze formálnímu odůvodnění změny územního plánu, aniž by možnosti využití již vymezených zastavitelných ploch byly pečlivě prověřeny. Lékem na tento neduh může být posílení celé demokratické procedury přijímání územního plánu a jeho změn ve smyslu posílení role občanských sdružení zabývajících se ochranou krajiny v tomto procesu, anebo zákonné omezení možné četnosti změn územního plánu za určité časové období.

Hlavní těžiště ochrany české krajiny leží na institutech ZOPK, který i v dnešních podmínkách osvědčuje podivuhodnou progresivnost naprogramovanou v době svého vzniku. Už tehdy převzal z předchozí právní úpravy instituty, které jsou dodnes pilířem ochrany krajiny. Jedná se o soustavu národních parků a chráněných krajinných oblastí, která chrání velké plochy našeho státu s krajinou typickou či naopak unikátní, byť s vědomím odlišnosti obou institutů (ochrana krajiny člověkem nejméně dotčené oproti ochraně krajiny, na jejímž vzniku se člověk podílel zásadní měrou). V žádném případě nejde o instituty zkosnatělé a přežilé, ale naopak flexibilní, neboť prostřednictvím jejich zřizovacích právních předpisů a plánů péče je lze přizpůsobit

novým podmínkám a výzvám, které jsou na ochranu krajiny kladeny (např. ochrana biodiverzity v různých úrovních). V této souvislosti lze pouze podotknout, že řada právních předpisů vyhlášujících NP a CHKO je již zastaralých (protože době svého vzniku poplatných), popř. vůbec nemá náležitosti stanovené ZOPK, tudíž bylo by záhodno uvažovat o jejich novelizaci, popř. novém vyhlášení těchto oblastí. Garancí dobrého výkonu státní správy v těchto územích je její specializace, neboť je vykonávána odborníky v tradičně ustavených správách NP a CHKO s působností na celém jejich území. Mimo těchto velkoplošných chráněných území však mají relevanci pro naše téma i kategorie maloplošných chráněných území, které chrání části krajiny mnohem menšího rozsahu, avšak často s okolím jinak podléhajícím pouze obecné ochraně krajiny. To činí jejich existenci rovněž žádoucí a důležitou.

Většina krajiny našeho státu však není součástí zvláště chráněných území a k její ochraně (některé instituty se však uplatní i v rámci NP a CHKO) stanoví ZOPK další instituty – mluvíme o tzv. obecné ochraně krajiny. Předně se jedná o ochranu krajinného rázu, který je jediným právním institutem našeho právního řádu, jež chrání výhradně estetické hodnoty krajiny. Velkou slabinou tohoto institutu je ovšem skutečnost, že dosud nebyla vydána prováděcí vyhláška, která by konkretizovala podrobnosti ochrany krajinného rázu, a tím posuzování, zda dojde, či nedojde k jeho narušení, postavila na exaktnější základy. Bylo by možné do ní vtělit zkušenosti z aplikace propracovávaných metodik posuzování krajinného rázu, které jsou dnes k dispozici zejména pro území CHKO. V rozsáhlejších územích, kde jsou estetické a přírodní hodnoty nakumulovány, lze k ochraně krajinného rázu vyhlásit přírodní park, který je poměrně často užívaným institutem. Ze systematického hlediska se lze zamyslet nad otázkou, zda je přírodní park skutečně nástrojem obecné ochrany přírody a krajiny a zda tento institut nepřehradit jako nejméně přísný nástroj územní ochrany do zvláštní ochrany přírody a krajiny podle části třetí ZOPK. Autor těchto řádek by tento postup doporučoval.

Institut ÚSES představuje ekologickou kostru naší krajiny, která je tak chráněna před rozrušením. Jedná se o velmi důležitý institut chránící krajinu před fragmentací, a proto je jeho úloha při ochraně biodiverzity v jinak nechráněné krajině zcela zásadní. Institut ÚSES ve spojení s komplexními pozemkovými úpravami rovněž umožňuje vrátit požadovanou úroveň biodiverzity do krajiny z tohoto hlediska narušené

a stává se tak nástrojem pozitivního přetváření krajiny, ba možno říci její rekonstrukce. Velkou slabinou současné úpravy je ovšem absence sankčních ustanovení při nedodržení zákonem stanovené povinnosti vlastníků a uživatelů pozemků chránit ÚSES.

Typickou pestrost české krajiny – jak po stránce přírodní, tak po stránce estetické, a tím se liší od ÚSES – pomáhá chránit rovněž institut VKP. Velkou výhodou je široká aplikovatelnost tohoto institutu, neboť mimo VKP *ex lege* zná ZOPK také kategorii VKP registrovaných. Za něj může být vyhlášena jakákoliv hodnotná část krajiny, pokud utváří její typický vzhled nebo přispívá k udržení její ekologické stability, což závisí na posouzení orgánu ochrany přírody a krajiny. Ani tento institut však není bez problémů, protože VKP *ex lege* jsou v ZOPK vyjmenovány, avšak nejsou zde definovány, a definice jiných zákonů jsou pro účely ochrany přírody a krajiny nevyhovující. Odtud doporučení nauky, ke kterému se přikláním i já: doplnit právní definice VKP *ex lege* vyjmenovaných v ZOPK přímo do ZOPK, popř. do prováděcího právního předpisu.

Další instituty ZOPK plní doplňkovou, avšak nezanedbatelnou úlohu. Institut jeskyně s právním režimem rozšířeným na všechny krasové jevy tvoří významný nástroj ochrany krasových krajin, byť se jedná o institut využitelný pouze v těchto specifických podmínkách. Daleko širšího využití nalézá institut ochrany dřevin rostoucích mimo les, které jsou pro tvář naší krajiny – včetně sídel – charakteristické. Je ovšem otázkou, zda ochrana dřevin rostoucích mimo les není příliš rozvolněna různými modifikacemi, které devalvují poměrně značným způsobem základní právní režim stojící na vědomí jejich značné hodnoty. Institut památných stromů, byť vychází z poměrně tradičního, až historického přístupu ke stromům, je nutno hodnotit jako důležitý nástroj pro ochranu určitého duchovního náboje krajiny.

Obdobné závěry můžeme formulovat i o institutech jiných složkových předpisů práva životního prostředí, které v některých případech mohou ochranu poskytovanou krajině rozvinout či násobit (příklad CHOPAV podle VZ). Specifickou kategorií je zde ochrana ZPF, která je však v současné době poměrně málo účinná, neboť ZPF – v obecném vědomí nejčastěji reprezentovaný zemědělskými pozemky s ornou půdou – je v naší společnosti obecně málo ceněnou kategorií krajiny, i když přispívá k její charakteristické pestrosti. Odtud pramení i tlak na pokud možno

bezproblémovou právní úpravu ve směru snadného odnětí pozemků ZPF a jejich přeměnu na pozemky stavební, jímž je současná právní úprava citelně poznamenána. Natolik citelně, že téměř ztrácí svou funkčnost.

Definice krajiny podávané různými vědními obory stojí dnes na stanovisku, že každá krajina má i svého *genia loci*. I ten je hodnotou, kterou je třeba v krajině chránit. Velmi tradičním institutem, který lze k ochraně duchovního a uměleckého bohatství krajiny využít, je institut kulturní památky zakotvený v ZSPP. Památkově chráněná území podle ZSPP přináší ochranu nejen umělecky a esteticky hodnotných sídel, ale také krajiny v těchto sídlech, což je zatím jejich nedoceněný aspekt, který pozůstatkem úzkého rezortismu, do kterého je ochrana přírody a krajiny na straně jedné a ochrana památek na straně druhé oddělena. V této souvislosti je nutno připomenout mezinárodní úmluvy, které vymezují pojem jednoho přírodního a kulturního dědictví, které se prolíná v krajině. Mohli bychom tak hovořit i o krajinném dědictví a krajinné rozmanitosti, což jsou pojmy, které by mohly výše uvedený nesoulad překlednout. Není důvod, proč by se tak nemohlo stát zvláštním zákonem, který by instituty spadající do ochrany přírodního a kulturního dědictví, jež jsou využitelné pro ochranu krajiny, integroval.

V tomto bodě se dostáváme k zásadnímu nedostatku právní úpravy ochrany krajiny v našem právním řádu, kterým je její nesystematičnost a roztržitost, ačkoliv jednotlivé instituty, jež jsme postupně probrali, přinášejí poměrně dobrý základ pro péči o krajinu. Samozřejmě se všemi výhradami, které jsme zmínili. Podstatné ovšem je, že i stávající právní úprava je konstruována natolik progresivně, že je schopná poskytnout účinné nástroje k ochraně krajiny před aktuálními problémy, které krajinu ohrožují, a tím předcházet jejímu nenávratnému zničení.

Seznam použitých zkratek

Právní předpisy:

CBD – Úmluva o biologické rozmanitosti

ITTA – Mezinárodní dohoda o tropickém dřevě

LZ – zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů

LZPS – usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku ČR

SFEU – Smlouva o fungování Evropské unie

SŘ – zákon č. 500/2004 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů

StZ – zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů

StZ 1976 – zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), v původním znění.

UNCCD – Úmluva Organizace spojených národů o boji proti desertifikaci v zemích postižených velkým suchem a/nebo desertifikací, zejména v Africe

VZ – zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů

ZOPK – zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů

ZSPP – zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů

Ostatní:

ASCI – oblasti zvláštního zájmu ochrany přírody

EECONET – Evropská ekologická síť

ČR – Česká republika

ČSR – Česká socialistická republika

ČSFR – Česká a Slovenská federativní republika

ČSSR – Československá socialistická republika

ČVUT – České vysoké učení technické
DOSS – dotčené orgány státní správy
EHS – Evropské hospodářské společenství
EU – Evropská unie
CHKO – chráněná krajinná oblast
CHOPAV – chráněná oblast přirozené akumulace vod
ICOMOS – Mezinárodní rada památek a sídel
IUCN – Světový svaz ochrany přírody
KS – krajský soud
MaB – Člověk a biosféra
NP – národní park
NPÚ – Národní památkový ústav
NSS – Nejvyšší správní soud
OSN – Organizace spojených národů
PEEN – Celoevropská ekologická síť
SPA – zvláštní oblast ochrany
UNESCO – Organizace Spojených národů pro výchovu, vědu a kulturu
USES – územní systém ekologické stability
VKP – významný krajinný prvek
ZPF – zemědělský půdní fond

Seznam použité literatury

Učebnice a monografie:

BAHÝLOVÁ, Lenka et al. *Ústava České republiky: komentář*. 1. vydání, Praha: Linde, 2010. ISBN 978-80-7201-814-7.

DAMOHORSKÝ, Milan et al. *Mezinárodní právo životního prostředí: II. část*. 1. vydání, Praha: Eva Rozkotová – IFEC, 2008. ISBN 978-80-903409-8-9.

DAMOHORSKÝ, Milan et al. *Právo životního prostředí*. 3. vydání, Praha: C. H. Beck, 2010. ISBN 978-80-7400-338-7.

DOLEŽAL, Jiří et al. *Nový stavební zákon v teorii a praxi a předpisy související s poznámkami*. 1. vydání, Praha: Linde, 2006. ISBN 80-7201-626-1.

DROBNÍK, Jaroslav. *Základy pozemkového práva*. 2. vydání, Praha: Eva Rozkotová – IFEC, 2007. ISBN 80-903409-6-2.

DROBNÍK, Jaroslav – DVORÁK, Petr. *Lesní zákon: komentář*. 1. vydání, Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010. ISBN 978-80-7357-425-3.

HORÁČEK, Zdeněk et al. *Vodní zákon s podrobným komentářem po velké novele stavebního zákona k 1. 1. 2013*. 2. vydání, Praha: Sondy, 2013. ISBN 978-80-86846-48-8.

JENÍK, Jan et al. *Biosférické rezervace České republiky: příroda a lidé pod záštitou UNESCO*. 1. vydání, Praha: Empora, 1996. ISBN 80-85779-31-5.

JŮVA, Karel – KLEČKA, Antonín – ZACHAR, Dušan et al. *Ochrana krajiny ČSSR z hlediska zemědělství a lesnictví*. 1. vydání, Praha: Academia – Bratislava: Veda, 1981.

KLÍMA, Karel et al. *Komentář k Ústavě a Listině*. 1. vydání, Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2005. ISBN 80-86898-44-x.

KOCOUREK, Tomáš. *Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí*. 1. vydání, Praha: Leges, 2012. ISBN 978-80-87576-10-6.

KOLEJKA, Jaromír. *Nauka o krajině: geografický pohled a východiska*. 1. vydání, Praha: Academia, 2013. ISBN 978-80-200-2201-1.

MACHAČKOVÁ, Jana et al. *Stavební zákon: komentář*. 2. vydání, Praha: C. H. Beck, 2013. ISBN 978-80-7400-492-6.

MAREK, Karel – PRŮCHA, Petr. *České stavební právo v evropském kontextu*. 1. vydání, Brno: Masarykova univerzita, 2009. ISBN 978-80-210-4958-1.

- MARTIŠ, Miroslav. *Člověk versus krajina*. 1. vydání, Praha: Horizont, 1988.
- MIKO, Ladislav – BOROVIČKOVÁ, Hana et al. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007. ISBN 978-80-7179-585-8.
- MIKO, Ladislav – HOŠEK, Michael (eds.). *Příroda a krajina České republiky: zpráva o stavu 2009*, 1. vydání, Praha: Agentura ochrany přírody a krajiny ČR, 2009. ISBN 978-80-87051-70-2.
- MOLDAN, Bedřich. *Podmaněná planeta*. 1. vydání, Praha: Karolinum, 2009. ISBN 978-80-246-1580-6.
- MOLDAN, Bedřich et al. *Životní prostředí České republiky: vývoj a stav do konce roku 1989*. 1. vydání, Praha: Academia, 1990. ISBN 80-200-0292-8.
- NĚMEC, Jan – POJER, František (eds.). *Krajina v České republice*, 1. vydání, Praha: Ministerstvo životního prostředí, Consult, 2007. ISBN: 80-903482-3-8.
- PAVLÍČEK, Václav – HŘEBEJK, Jiří. *Ústava a ústavní řád České republiky: komentář. 1. díl. Ústavní systém*. 2. vydání, Praha: Linde, 1998. ISBN 80-7201-110-3.
- PEKÁREK, Milan et al. *Právo životního prostředí: 1. díl*. 2. vydání, Brno: Masarykova univerzita, 2009. ISBN 978-80-210-4926-0.
- PEKÁREK, Milan et al. *Zákon o ochraně přírody a krajiny a předpisy související: komentované znění*. 1. vydání, Brno: Masarykova univerzita, 2000. ISBN 80-210-2376-7.
- PLOS, Jiří. *Stavební zákon s komentářem pro praxi*. 1. vydání, Praha: Grada Publishing, 2013. ISBN 978-80-247-3865-9.
- PRCHALOVÁ, Jana. *Zákon o ochraně přírody a krajiny a Natura 2000: úplné znění zákona s komentářem, judikaturou a prováděcími předpisy*. 2. vydání, Praha: Linde, 2010. ISBN 978-80-7201-806-2.
- PRŮCHOVÁ, Ivana et al. *Stavební zákon a ochrana životního prostředí*. 1. vydání, Brno: Masarykova univerzita, 2011. ISBN 978-80-210-5667-1.
- REKTOŘÍK, Jaroslav – ŠELEŠOVSKÝ, Jan et al. *Strategie rozvoje měst, obcí, regionů a jejich organizací*. 1. vydání, Brno: Masarykova univerzita, Ekonomicko-správní fakulta, 1999. ISBN 80-210-2126-8.
- STEJSKAL, Vojtěch. *Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost*. 1. vydání, Praha: Linde, 2006. ISBN 80-7201-609-1.
- STEJSKAL, Vojtěch. *Vývojové tendence právní úpravy ochrany přírody*. 1. vydání, Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2012. ISBN 978-80-87146-65-1.

SVOBODOVÁ, Kamila. *Krajinný ráz: krajina a krajinný ráz v prostorovém plánování*. 1. vydání, Praha: Fakulta architektury ČVUT, Ústav prostorového plánování, 2011.

ŠTURMA, Pavel et al. *Mezinárodní právo životního prostředí: I. část*. 1. vydání, Beroun: Eva Roztoková – IFEC, 2004. ISBN 80-903409-2-x.

TICHÝ, Luboš et al. *Evropské právo*. 3. vydání, Praha: C. H. Beck, 2006. ISBN 80-7179-430-9.

TUREČEK, Karel et al. *Zákon o vodách č 254/2001 Sb., v úplném znění k 1. lednu 2003 s rozšířeným komentářem a prováděcími předpisy*. 2. vydání, Praha: Soudy, 2003. ISBN 80-903134-3-4.

VARHANÍK, Jiří – MALÝ, Stanislav. *Zákon o státní památkové péči: komentář*. 1. vydání, Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011. ISBN 978-80-7357-659-2.

WAGNEROVÁ, Eliška et al. *Listina základních práv a svobod: komentář*. 1. vydání, Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012. ISBN 978-80-7357-750-6.

ZÍDEK, Martin – KLUSOŇ, Jiří. *Zákon o státní památkové péči a jeho prováděcí předpisy s komentářem*. 1. vydání, Praha: Arch, 2005. ISBN 80-86905-10-1.

Články v časopisech:

ČEŘOVSKÝ, Jan. K 50. jubileu CHKO Český ráj. *Ochrana přírody*, 2005, roč. LX, č. 6, s. 161-162.

DROBNÍK, Jaroslav. Potřeba a perspektivy právní ochrany zemědělského půdního fondu. *České právo životního prostředí*, 2002, roč. II, č. 2, s. 27-32.

EVANS, Dough. Natura 2000 – síť území EU k zachování její flóry a fauny. *Ochrana přírody*, 2005, roč. LX, č. 10, s. 291-293.

FANTA, Josef. Krajina IV. Evropská úmluva o krajině. *Živa*, 2011, č. 4, s. 169-172.

HAVELKOVÁ, Svatava. Otazníky kolem povolování kácení dřevin. *Ochrana přírody*, 2011, roč. LXVI, č. 4, s. 13-14.

HORA, Jan – MARHOUL, Pavel. Návrh oblastí ochrany ptáků v České republice. *Ochrana přírody*, 2002, roč. LVII, č. 7, s. 195-213.

HORÁČEK, Zdeněk. Prosazování veřejného zájmu na ochraně životního prostředí. *České právo životního prostředí*, 2012, roč. XII, č. 1, s. 7-43.

HUBÁČKOVÁ, Anna. Úvodní slovo. *Ochrana přírody*, 2010, roč. LXV, č. 5, s. 1.

CHYTIL, Josef. Mokřady mezinárodního významu. *Ochrana přírody*, 2004, roč. LIX, č. 10, s. 292-293.

KAULICH, Kamil. Komplexní pozemkové úpravy jako nástroj k vytváření ÚSES. *Ochrana přírody*, 2012, roč. LXVII, zvláštní číslo, s. 28-30.

KIBIC, Karel. Třicet let úsilí o prohloubení památkové ochrany našich historických měst. *Zprávy památkové péče*, 2004, roč. LXIV, č. 3, 232-243.

KOSEJK, Jaromír – MIKEŠ, Vladimír. Přínos preventivního hodnocení krajinného rázu CHKO. *Ochrana přírody*, 2011, roč. LXVI, č. 3, s. 7-9.

KUČOVÁ, Věra. Ke dvaceti letům Washingtonské charty, dosud stále nejlepšímu dokumentu ICOMOS k ochraně historických městských celků. *Zprávy památkové péče*, 2007, roč. LXVII, č. 6, s. 491-493.

KUČOVÁ, Věra. Kulturní krajina a krajinné památkové zóny v České republice v kontextu světového kulturního a přírodního dědictví. *Zprávy památkové péče*, 2008, roč. LXVIII, č. 4, s. 295-301.

KUČOVÁ, Věra – STROBLOVÁ, Lenka – WEBER, Martin. Ochrana a péče o historickou kulturní krajinu v České republice prostřednictvím institutu krajinných památkových zón (SWOT analýza). *Zprávy památkové péče*, 2013, roč. LXXIII, č. 4, s. 340-346.

KUPKA, Jiří. Duchovní význam místa jako hodnota území. *Urbanismus a územní rozvoj*, 2009, roč. XII, č. 3, s. 46-50.

KUSÁK, Martin. Omezení vlastnického práva z důvodů ochrany životního prostředí a přírodních zdrojů. *České právo životního prostředí*, 2005, roč. V, č. 1, s. 3-80.

MACKOVIČ, Vladimír. Vazby územního plánu na řešení složek krajiny. *Urbanismus a územní rozvoj*, 2012, roč. XV, č. 5, s. 68-73.

MAIER, Karel. Poevropšťování českého plánování? *Urbanismus a územní rozvoj*, 2010, roč. XIII, č. 5, s. 109-115.

MLČOCH, Svatomír. Český právní řád a Evropská úmluva o krajině. *Ochrana přírody*, 2002, roč. LVII, č. 10, s. 292-294.

NIETSCHEOVÁ, Jaroslava. Vodní toky podle zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon). *České právo životního prostředí*, 2002, roč. II, č. 1, s. 37-41.

PEŠOUT, Pavel. Doplnění soustavy chráněných krajinných oblastí v České republice. *Ochrana přírody*, 2010, roč. LXV, č. 1, s. 6-11.

PEŠOUT, Pavel. „Znovuobjevená“ spolupráce při ochraně přírody a památek. *Ochrana přírody*, 2011, roč. LXVI, č. 4, s. 7-9.

PETŘÍČEK, Václav – PLESNÍK, Jan. Významné krajinné prvky a ekologická stabilita. *Ochrana přírody*, 2012, roč. LXVII, zvláštní číslo, s. 41-44.

PLESNÍK, Jan. Celoevropská ekologická síť a zelená infrastruktura. *Ochrana přírody*, 2012, roč. LXVII, zvláštní číslo, s. 9-12.

REŠ, Bohumil. Nástin koncepce péče o památné stromy. *Ochrana přírody*, 2006, roč. LXI, č. 10, s. 298-299.

ROUDNÁ, Milena. Evropská úmluva o krajině a Česká republika. *Ochrana přírody*, 2002, roč. LVII, č. 10, s. 297.

TUNKA, Martin – NOVOSÁD, Filip – LEŠKOVÁ, Daniela. Vláda schválila návrh Politiky územního rozvoje České republiky 2008. *Urbanismus a územní rozvoj*, 2009, roč. XII, č. 3, s. 28.

VANÍČEK, Jiří. Význam evropské úmluvy o krajině. *Ochrana přírody*, 2002, roč. LVII, č. 10, s. 295-297.

VÍCHA, Ondřej. Geoparky – nově vznikající mezinárodní nástroj ochrany a správy geologického dědictví. *České právo životního prostředí*, 2006, roč. VI, č. 1, s. 41-47.

VOREL, Ivan. Krajinný ráz a jeho ochrana: 1. část – Charakter, ráz a identita krajiny. *Ochrana přírody*, 2006, roč. LXI, č. 9, s. 262-265.

ZÁSTĚROVÁ, Jana. Ochrana životního prostředí v činnosti Rady Evropy. *České právo životního prostředí*, 2001, roč. I, č. 1, s. 45-51.

ZICHA, Jiří. Právní problematika ochrany biodiverzity. *České právo životního prostředí*, 2011, roč. XI, č. 1, s. 13-152.

Příspěvky ve sbornících:

EGOZ, Shelley – MAKHZOUMI, Jala – PUNGETTI, Gloria. The Right to Landscape: An Introduction. In EGOZ, Shelley – MAKHZOUMI, Jala – PUNGETTI, Gloria (eds.). *The Right to Landscape: Contesting Landscape and Human Rights*. Farnham – Burlington: Ashgate, 2011, s. 1-20. ISBN 978-1-4094-0444-6.

DAMOHORSKÝ, Milan – MÜLLEROVÁ, Hana. Ochrana životního prostředí v ústavách zemí EU. In KLÍMA, Karel – JIRÁSEK, Jiří (eds.). *Pocta Jánů Grónskému*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008, s. 375-381.

DÉJANT-PONS, Maguelonne. The European Landscape Convention: From Concepts to Rights. In EGOZ, Shelley – MAKHZOUMI, Jala – PUNGETTI, Gloria (eds.). *The*

Right to Landscape: Contesting Landscape and Human Rights. Farnham – Burlington: Ashgate, 2011, s. 51-56. ISBN 978-1-4094-0444-6.

PELC, František. Jsou chráněné krajinné oblasti překonaným nástrojem péče o přírodní a krajinné dědictví? In HÁJEK, Tomáš – JECH, Karel (eds.). *Téma pro 21. století: Kulturní krajina (aneb proč ji chránit?)*. Praha: Ministerstvo životního prostředí, 2000, s. 180-183.

STEJSKAL, Vojtěch. Ochrana světového kulturního a přírodního dědictví UNESCO v ČR. In DAMOHORSKÝ, Milan – STEJSKAL, Vojtěch (eds.). *Ochrana světového kulturního a přírodního dědictví UNESCO v středoevropském právním kontextu*. Praha: Česká společnost pro právo životního prostředí, 2012, s. 33-46.

VOSTRÁ, Lenka. Program UNESCO „Man and Biosphere“. In DAMOHORSKÝ, Milan – STEJSKAL, Vojtěch (eds.). *Ochrana světového kulturního a přírodního dědictví UNESCO v středoevropském právním kontextu*. Praha: Česká společnost pro právo životního prostředí, 2012, s. 99-108.

Kvalifikační práce:

BORECKÁ, Kateřina. *Územní plánování a ochrana životního prostředí*. Brno, 2007, Rigorózní práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta, Katedra práva životního prostředí a pozemkového práva.

NAVRÁTILOVÁ-VYSTAVĚLOVÁ, Eva. *Chápání a ochrana krajinného rázu ve vybraných evropských zemích*. Brno, 2009. Diplomová práce. Masarykova univerzita, Fakulta sociálních studií, Katedra environmentálních studií.

Internetové zdroje:

eagri.cz	Ministerstvo zemědělství ČR
conventions.coe.int	Rada Evropy (Threaty Office)
drusop.nature.cz	Ústřední seznam ochrany přírody
chm.nature.cz	Informační systém Úmluvy o biologické rozmanitosti
isap.vlada.cz	Informační systém pro aplikaci práva EU
pjp-eu.coe.int	Rada Evropy (Joint Programmes)
whc.unesco.org	Úmluva o ochraně světového kulturního a přírodního dědictví
www.alpconv.org	Úmluva o ochraně Alp
www.carpathianconvention.org	Rámcová úmluva o ochraně a udržitelném rozvoji Karpat

www.cbd.int	CBD
www.europeangeoparks.org	Síť evropských geoparků
www.globalgeopark.org	Světová síť národních geoparků
www.icomos.cz	Český národní komitét ICOMOS
www.icomos.org	ICOMOS
www.itto.int	Mezinárodní organizace tropických dřev
www.mzp.cz	Ministerstvo životního prostředí ČR
www.nalus.cz	Ústavní soud ČR
www.nss.cz	Nejvyšší správní soud ČR
www.npu.cz	Národní památkový ústav
www.ochranaprirody.cz	Agentura ochrany přírody a krajiny ČR
www.ramsar.org	Ramsarská úmluva
www.unccd.int	UNCCD
www.un.org	OSN

Ostatní zdroje:

Aktualizace Státního programu ochrany přírody a krajiny. 1. vydání, Praha: Ministerstvo životního prostředí, 2009.

GRONSKÝ, Ján. *Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa IV. (1989-1992).* 1. vydání, Praha: Karolinum, 2007. ISBN 978-80-246-1389-5.

HRDINA, Karel – BLÁHOVÁ, Marie (eds.). *Kosmova Kronika česká.* 5. vydání, Praha: Nakladatelství Svoboda, 1972.

National achievements and challenges related to the implementation of the Carpathian Convention. Bolzano – Vídeň, 2011. Dostupné na [cit. 2013-12-31]: <<http://www.carpathianconvention.org>>.

Plán péče o chráněnou krajinnou oblast Český les na období 2007-2016. Dostupné na [cit. 2014-3-31]: <<http://ceskyles.ochranaprirody.cz/cinnost-pracoviste/plan-pece/>>.

POLÁKOVÁ, Jana. *Mezinárodní dokumenty o ochraně kulturního dědictví.* 1. vydání, Praha: Národní památkový ústav, 2007. ISBN 978-80-87104-14-91.

Zpráva o stavu lesa a lesního hospodářství České republiky v roce 2012. 1. vydání, Praha: Ministerstvo zemědělství, 2013. ISBN 978-80-7434-112-0. Dostupné na [cit. 2014-3-31]: <<http://eagri.cz/public/web/mze/lesy/publikace-a-dokumenty/lesnictvi/zprava-o-stavu-lesa-a-lesniho-1-1.html>>.

Zpráva o stavu vodního hospodářství České republiky v roce 2012. 1. vydání, Praha: Ministerstvo zemědělství, 2013. ISBN 978-80-7434-052-9. Dostupné na [cit. 2014-3-31]: <<http://eagri.cz/public/web/mze/ministerstvo-zemedelstvi/vyrocní-a-hodnoticí-zpravy/zpravy-o-stavu-vodního-hospodarství/>>.

Judikatura:

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2005, čj. 6 As 6/2004 – 98.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006, čj. 1 Ao 1/2006 – 74 (č. 968/2006 Sb. NSS).

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 12. 2006, čj. 6 A 83/2002 – 65.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, čj. 2 Ao 3/2007 – 40.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 11. 2007, čj. 2 As 35/2007 – 75.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2008, čj. 5 As 10/2008 – 103 (č. 2256/2011 Sb. NSS).

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 7. 2009, čj. 5 Ao 1/2009 – 186.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2009, čj. 2 As 34/2009 – 65.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 9. 2009, čj. 7 As 52/2009 – 227.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 1. 2010, čj. 1 Ao 2/2009 – 86.

Nález Ústavního soudu ze dne 8. 7. 2010, sp. zn. Pl ÚS 8/08.

Rozsudek NSS ze dne 16. 6. 2011, čj. 7 Ao 2/2011 – 127 (č. 2497/2012 Sb. NSS).

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 29. 5. 2012, čj. 63 A 1/2012 – 54.

Summary

The protection of landscape in the law

The thesis analyzes the legal protection of landscape and describes basic legal institutes of the international, European and Czech law which protect landscape. The reason for my research is the urgency of environmental problems which damage the landscape. The main aim of the thesis is an analysis of legal institutes and a search whether these legal institutes can sufficiently protect the global, European and Czech landscape or not.

The thesis is divided into four chapters, each of them focuses on a different body of legal institutes. The introductory chapter defines the basic terminology used in the thesis, particularly the term landscape and its scientific and legal meaning, describes the most significant types of landscape and presents the most serious problems of landscape in the present (e.g. suburbanization, fragmentation of landscape, desertification).

Chapter Two characterizes the substantive law on the international level and is concerned with an analysis of international treaties. There is only one specific convention on the protection of landscape in the international law of environment (The European Landscape Convention), but it applies merely to the European landscape. However, other international treaties protecting nature can support conserving the global landscape or a unique part of the landscape, e.g. The Ramsar Convention protects wetlands and swamps.

Chapter Three investigates the legal regulation of the protection of landscape in the European Union. Special attention is paid to Directive on the conservation of the wild birds and Directive on conservation of natural habitats and wild fauna and flora. These directives are designated for the protection of nature, although their implications are wider as they can assist to protect the landscape in the European Union through the system of Natura 2000.

Chapter Four is subdivided into five parts and provides an outline of the relevant Czech legislation. Part One deals with constitutional basis of the protection of landscape and also constitutional limits of it. Part Two describes the instruments of the

planning law which contributes to the protection of landscape, especially the protection of undeveloped pieces of land, based on the harmonization of public and private interests in a certain territory and regulated by The Act No 183/2006 Coll. Building Act. Part Three is concerned with the legal institutes regulated by The Act No. 114/1992 Coll. on Protection of Nature and the Landscape, e.g. a protection of landscape character, a natural park, a territorial system of an ecological stability, a significant landscape feature, specially protected areas; also it analyzes them in detail. Part Four deals with the description of legal institutes regulated by other acts which protect other environmental components (i.e. water, forest, soil) and are applicable to the protection of landscape. Part Five analyzes an approach of the state monument preservation to the protection of landscape and legal institutes regulated by The Act No. 20/1987 Coll. on State Monument Preservation, e.g a cultural monument, a conservation area, a management plan for conservation areas.

The thesis comes to the conclusion that the legal regulation of the protection of landscape in the Czech law is fragmented and unsystematic; however, legal institutes of the Czech law of environment provide a good basis for the protection of landscape and its parts.

Abstract

The protection of landscape in the law

The thesis analyzes the legal protection of landscape and describes basic legal institutes of the international, European and Czech law which protect landscape. The thesis is divided into four chapters. The introductory chapter defines the term landscape and its scientific and legal meaning and presents the most serious problems of landscape in the present. Chapter Two characterizes the substantive law on the international level and is concerned with an analysis of international treaties. Chapter Three investigates the legal regulation of the protection of landscape in the European Union. Chapter Four provides an outline of the relevant Czech legislation, especially The Act No 183/2006 Coll. Building Act and The Act No. 114/1992 Coll. on Protection of Nature and the Landscape.

Abstrakt

Ochrana krajiny v právu

Diplomová práce analyzuje problematiku právní ochrany krajiny a popisuje základní právní instituty mezinárodního, evropského a českého práva, které chrání krajinu. Práce je rozdělena do čtyř kapitol. Úvodní kapitola definuje termín krajina a jeho vědecký a právní význam a představuje nejzávažnější problémy krajiny v přítomnosti. Druhá kapitola charakterizuje hmotné právo na mezinárodní úrovni a podává analýzu mezinárodních smluv vztahujících se k ochraně krajiny. Třetí kapitola zkoumá právní úpravu ochrany krajiny v Evropské unii. Čtvrtá kapitola přináší nástin české právní úpravy, především právních institutů upravených stavebním zákonem a zákonem o ochraně přírody a krajiny.

Klíčová slova – Key words

- ochrana krajiny – the protection of landscape
- Evropská úmluva o krajině – European Landscape Convention
- krajinný ráz – landscape character