

UNIVERZITA KARLOVA  
PRÁVNICKÁ FAKULTA

Tereza Pleskačová

# Právní úprava ochrany nezastavěné krajiny

Diplomová práce

Vedoucí práce: JUDr. Martina Franková, Ph. D.

Katedra práva životního prostředí

Datum vypracování práce: 31. 3. 2017

**Prohlášení:**

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

V Praze dne 31. 3. 2017

Tereza Pleskačová

**Poděkování:**

Ráda bych zde poděkovala JUDr. Martině Frankové, Ph.D. za cenné připomínky během konzultací a své rodině za podporu v průběhu celého studia a přátelům za četná povzbuzení v těžkých chvílích.

## Obsah

Úvod.....	6
<b>1 Vymezení problematiky a pojmů.....</b>	<b>8</b>
<b>2 Nástroje ochrany nezastavěné krajiny.....</b>	<b>12</b>
2.1 Územní plánování .....	13
2.1.1 Postavení a úloha územního plánování při ochraně nezastavěné krajiny.....	13
2.1.2 Nástroje územního plánování.....	16
2.1.3 Politika územního rozvoje.....	17
2.1.4 Zásady územního rozvoje .....	18
2.1.5 Územní plán.....	19
2.1.6 Regulační plán .....	21
2.2 Obecná ochrana přírody a krajiny .....	22
2.2.1 Územní systémy ekologické stability .....	23
2.2.2 Krajinný ráz.....	25
2.2.3 Významné krajinné prvky.....	27
2.2.4 Přechodně chráněná plocha.....	28
2.3 Zvláštní územní ochrana .....	28
2.3.1 Ochranné podmínky .....	29
2.3.2 Národní park.....	31
2.3.3 Chráněné krajinné oblasti.....	33
2.3.4 Maloplošná zvláště chráněná území.....	34
2.3.5 Ochranná pásma zvláště chráněných území.....	36
2.3.6 Závazná stanoviska k některým činnostem ve zvláště chráněných územích ..	36
2.3.7 Soustava Natura 2000 a její odlišnosti od zvláště chráněných území v ČR .....	37
2.4 Ochrana půdy.....	40
2.4.1 Právní režim a ochrana zemědělského půdního fondu.....	42
2.4.2 Změna druhu pozemku zemědělského půdního fondu .....	45
2.4.3 Odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu .....	48
2.4.4 Odvody za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu .....	50
2.4.5 Lesní půda.....	52
2.4.6 Odnímání pozemků určených k plnění funkcí lesa.....	56
2.4.7 Poplatek za odnětí .....	58
2.4.8 Ochrana půdy při pozemkových úpravách .....	59

<b>3</b>	<b>Ochrana nezastavěné krajiny a vlastnické právo.....</b>	<b>62</b>
3.1	Ochrana vlastnického práva.....	63
3.2	Právo na příznivé životní prostředí.....	65
3.3	Řešení kolize ochrany vlastnického práva a práva na příznivé životní prostředí .	67
3.4	Vyvlastnění pro účel ochrany životního prostředí.....	67
3.4.1	Podmínky pro vyvlastnění.....	70
3.4.2	Účely pro vyvlastnění podle zákona o ochraně přírody a krajiny.....	71
3.4.3	Náhrada za vyvlastnění .....	72
	<b>Závěr .....</b>	<b>74</b>
	<b>Seznam použitých zdrojů.....</b>	<b>77</b>

## Úvod

V současné době se hovoří o tom, že stavebnictví zažívá obrození. Po suchých letech v období krize, kdy byly investice vkládány do jiných oblastí, než do stavebnictví se situace obrací a v České republice se staví víc než kdy dříve. Otázkou však je, zda je ještě kde stavět.

V posledních několika letech můžeme potkat nově vznikající zástavbu takřka na každém kroku. Staví se administrativní budovy v centrech, obchodní střediska na periferii, vznikají satelitní města lákající mladé rodiny s dětmi svou blízkostí přírody jen několik minut od tepajícího srdce velkoměsta. Ale stejně tak si můžeme všimnout, že mnoho z těchto nově vzniklých objektů zeje prázdnotou a cedule s nápisy „k pronájmu“ a „na prodej“ na nás z oken hledí ještě několik měsíců po jejich dokončení.

Situace, kdy obrovskou rychlostí probíhá výstavba nových komplexů administrativních i obytných budov, zatímco okolní, nedávno dokončené budovy zejí prázdnotou a není pro ně využití, představuje závažný problém. Takové nakládání s půdou má zásadní ekologické dopady. Půda ztrácí své přirozené vlastnosti jako je retenční schopnost vody, nepřeborné množství organismů přichází o své přirozené prostředí, a to ovlivňuje celý ekosystém. Urbanizace a fragmentace krajiny je také jedním z klíčových faktorů majících vliv na úbytek biologické rozmanitosti. Zběsilá výstavba má dopady i na lidské zdraví, nedostatek světla v důsledku okolní zástavby a omezený kontakt s přírodou zhoršují podmínky pro život i práci.

Měli bychom mít na zřeteli, že půda není nevyčerpatelný zdroj. Proto je nezbytné, abychom při jejím využívání užívali racionálního přístupu a neznehodnocovali například zemědělskou půdu jiným způsobem užívání.

Další rovinou je pak stavební činnost v chráněných územích, kde může mít tato činnost ještě daleko závažnější důsledky na přírodní dědictví naší země.

Ve své práci si nekladu za cíl vyřešit problematiku neracionálního využívání půdy ke stavební činnosti ani apelovat na morálku developerských společností, jejichž hlavním cílem je zhodnocení investic a zisk. Cílem této práce je spíše zmapovat nástroje, které naše legislativa poskytuje obcím a orgánům státní správy k tomu, aby

byla stavební činnost regulována, nebyla prováděna na územích majících zvláštní ekologický či kulturní význam a aby záměry výstavby nebyly realizovány na úkor pozemků plnících hospodářské funkce.

Zpracovávané téma lze jistě považovat za společensky aktuální, neboť s probíhající intenzivní výstavbou nabývají na významu požadavky na ochranu životního prostředí. Prostřednictvím rozboru tématu této práce si kladu za cíl odpovědět na otázku, „Jaký je v naší zemi přisuzován význam ekonomickým zájmům na straně jedné a právům ekologickým na straně druhé.“

# 1 Vymezení problematiky a pojmů

Jedním z nejdůležitějších současných konceptů a principů ochrany životního prostředí je tzv. trvale udržitelný rozvoj. Jedná se o takový rozvoj, který současným i budoucím generacím zachovává možnost uspokojovat jejich základní životní potřeby, a přitom nesnižuje rozmanitost přírody a zachovává přirozené funkce ekosystémů.<sup>1</sup> Trvale udržitelný rozvoj má čtyři základní dimenze, kterými jsou ekonomický a technologický rozvoj, rozvoj lidské společnosti, rozvoj občanské společnosti a ekologická únosnost. Je založen na přednostním využívání obnovitelných přírodních zdrojů, avšak jen v rámci jejich obnovitelnosti, a dále na maximální šetrnosti a úspornosti ve vztahu ke zdrojům neobnovitelným.<sup>2</sup>

Pro udržitelný rozvoj má způsob nakládání a využívání území klíčový význam. Udržitelný rozvoj je třeba chápat jako veřejný zájem, proto je veřejným zájmem i koordinace a regulace územního rozvoje takovým způsobem, aby nedocházelo k využívání území způsobem, který by byl v rozporu s koncepcí udržitelného rozvoje. Udržitelný rozvoj spočívá ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé přírodní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území.

Z ekologického hlediska je území nutné vnímat jako nenahraditelný a neobnovitelný zdroj. Územní rozvoj bývá zpravidla spojen se stavební činností, a především změna nezastavěného území na území zastavěné představuje zásadní zásah do přírodního prostředí. Poškození či znehodnocení přírodních zdrojů v území může mít dlouhodobé důsledky a případná revitalizace území a jeho užitné hodnoty bývá velmi složitá a nákladná.

Krajinou je podle § 3 odst. 1 písm. m) zákona o ochraně přírody a krajiny část zemského povrchu s charakteristickým reliéfem, tvořená souborem funkčně propojených ekosystémů a civilizačními prvky. Z této charakteristiky plyne, že krajinou je jakákoli součást zemského povrchu, včetně území zcela přetvořených člověkem. Krajina však není předmětem ochrany pouze v tomto zákoně, ale i v rámci

---

<sup>1</sup> Ekosystémem se rozumí základní funkční jednotka přírody, komplex rostlinných, živočišných a mikroorganických společenstev a neživého prostředí, které vytváří funkční celek. (STEJSKAL, 29/2011)

<sup>2</sup> DAMOHORSKÝ, M. (2010). *Právo životního prostředí*. Praha: C. H. Beck. s. 7



mezinárodního práva. Evropská úmluva o krajině č. 13/2005 Sb. m. s. definuje v čl. I. písm. a) pojem krajina jako část území, tak jak je vnímána obyvatelstvem, jejíž charakter je výsledkem činnosti a vzájemného působení přírodních a/nebo lidských faktorů.<sup>3</sup> Úmluva tedy stejně jako český právní řád nepovažuje za krajinu pouze přírodní oblasti, ale i taková území, která jsou silně přetvořena civilizačními vlivy.

Od pojmu krajina je nutné odlišit krajinný ráz. Podle odstavce 1 § 12 Zákona o ochraně přírody a krajiny se krajinným rázem rozumí zejména přírodní, kulturní a historická charakteristika určitého místa, či oblasti. Významnou roli těchto charakteristikách hrají zejména významné krajinné prvky, zvláště chráněná území, kulturní dominanty krajiny a další. Je zákonem chráněn před činnostmi snižující jeho estetickou a přírodní hodnotu.

Pro tuto práci je také stěžejní vymezení pojmů zastavěné a nezastavěné krajiny a pojmů s nimi souvisejících, proto bych těmto pojmům na tomto místě ráda věnovala bližší pozornost. Vzhledem k tomu, že žádný právní předpis nedefinuje pojem „nezastavěná krajina“, nejedná se o zákonem upravený termín. Proto vycházím z definice zastavěného a nezastavěného území uvedené ve stavebním zákoně, kterým se blíže věnuji v následujícím textu. Pro svou práci jsem však zvolila termín „nezastavěná krajina“, neboť se domnívám, že s ohledem na zaměření práce (životní prostředí a vlivy, které zastavování krajiny na životní prostředí má) je toto označení výstižnější. Zároveň je „nezastavěná krajina“ pojem širší než zastavěné/nezastavěné území podle stavebního zákona, neboť ten, podle mého názoru, operuje s územím pouze z kvantitativního hlediska, jak je možné či nemožné jej zastavit. Pojem „nezastavěná krajina“ na druhé straně, jak již bylo u pojmu krajina uvedeno, však zahrnuje jak výše zmíněné civilizační prvky, mezi než zastavěné území bezpochyby patří, tak i ekologické a estetické atributy území. Tyto „složky“ krajiny pak navíc vedle českého zákonodárce uznává i mezinárodní úprava. I z tohoto důvodu tedy budu pracovat právě s pojmem „nezastavěná krajina“.

Stavebním pozemkem se podle § 2 odst. 1 písm. b) stavebního zákona rozumí pozemek, jeho části nebo soubor pozemků, vymezený a určený k umístění stavby územním rozhodnutím nebo regulačním plánem.

---

<sup>3</sup> STEJSKAL, V. (2016). *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR. s. 24

Zastavěným stavebním pozemkem se podle § 2 odst. 1 písm. c) stavebního zákona rozumí pozemek evidovaný v katastru nemovitostí jako stavební parcela a další pozemkové parcely zpravidla pod společným oplocením, tvořící souvislý celek s obytnými a hospodářskými budovami.

Zastavěným územím se podle § 2 odst. 1 písm. d) stavebního zákona rozumí území vymezené územním plánem, nebo pokud obec nemá územní plán vydán, postupem podle stavebního zákona. V případě, že obec nemá takto vymezené zastavěné území, je zastavěným územím zastavěná část obce vymezená k 1. září 1966 a vyznačená v mapách evidence nemovitostí.<sup>4</sup> Pokud obec nemá tímto způsobem vymezené zastavěné území, považuje se za zastavěné území intravilán. Výjimku, kdy zastavěným územím není intravilán, přestože obec nemá vymezené zastavěné území, upravuje § 189 odst. 1 stavebního zákona. Této problematice se budu blíže věnovat v kapitole věnované územnímu plánu.<sup>5</sup>

Nezastavěným územím se rozumí území, které není zahrnuté do zastavěného území nebo do zastavitelné plochy. Nezastavěné území je chráněno. Nezastavěné území je definováno negativně prostřednictvím pojmů „zastavěné území“ a „zastavitelná plocha“, kterou se rozumí plocha vymezená v územním plánu nebo zásadách územního rozvoje k zastavění.<sup>6</sup> Význam nezastavěného území je vyjádřen v § 18 odst. 4 stavebního zákona tím, že jeho ochrana je veřejným zájmem a jedná se o jeden z cílů územního plánování.<sup>7</sup>

Stavební zákon také upravuje kategorii nezastavitelných území v § 2 odst. 1 písm. e) jako pozemek, jenž nelze zastavět na území obce, která nemá vydaný územní plán, a to pozemek veřejné zeleně a parku sloužící obecnému užívání a v intravilánu lesní pozemek nebo soubor sousedících lesních pozemků o výměře větší než 0,5 ha. Tento institut chrání vybrané pozemky uvnitř zastavěného území před nežádoucí

---

<sup>4</sup> intravilán

<sup>5</sup> MACHAČKOVÁ, J. a kol., *Stavební zákon. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 9

<sup>6</sup> V nezastavěném území obce lze umísťovat pouze některé typy staveb (např. cyklostezky). Podle novely stavebního zákona účinnou od 1. 1. 2013 je možné umístit je vždy, za předpokladu, že je územně plánovací dokumentace výslovně nevylučuje (viz § 18 odst. 5 stavebního zákona). (HUMLÍČKOVÁ, 33/2013)

<sup>7</sup> MACHAČKOVÁ, J. a kol., *Stavební zákon. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 10

zástavbou do doby, než budou možnosti využití území obce prověřeny územním plánem, který každé ploše přiřadí funkční využití a stanoví podmínky tohoto využití.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Podle rozsudku NSS č. j. 1 Ao 3/2008-136 je podmínkou pro vymezení zastavěného území neexistence platné územně plánovací dokumentace. Institut zastavěného území je pak jedním z nástrojů územního plánování coby zásadního prostředku regulace využití území, jehož cílem je vytvářet předpoklady pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území. Předpoklady pro udržitelný rozvoj území zajišťuje územní plánování soustavným a komplexním řešením účelného využití a prostorového uspořádání území s cílem dosažení souladu veřejných a soukromých zájmů v rozvoji území. Veřejný zájem na využití území je pak soustředěn na racionální využití zastavěného území a vymezení zastavitelných ploch a na ochranu nezastavěného území a nezastavitelných pozemků s cílem snižovat nebezpečí nevratného procesu jejich proměny.

## 2 Nástroje ochrany nezastavěné krajiny

V této kapitole budu blíže rozebírat jednotlivé nástroje, které slouží k ochraně nezastavěného území. Prvním z nich je územní plánování, jako jeden z klíčových nástrojů ochrany nezastavěného území, neboť závazně vymezuje krajinu z hlediska určení jejího využití a obecné regulace stavební činnosti. Jako další uvádím nástroje obecné ochrany přírody podle zákona o ochraně přírody a krajiny, kterými jsou územní systémy ekologické stability, ochrana krajinného rázu, významné krajinné prvky a v neposlední řadě také přechodně chráněné plochy. Samostatná kapitola je také věnována zvláštní územní ochraně, neboť se jedná o institut umožňující zachování přírodních oblastí vysokého ekologického či kulturního významu a představuje neopomenutelný nástroj umožňující regulaci stavební činnosti v těchto územích. Dalším z těchto nástrojů je ochrana půdy jako přírodního zdroje podle zákona o ochraně zemědělského půdního fondu a také podle lesního zákona.

Dnešní společnost si mnohem více uvědomuje potenciální dopady svého jednání na životní prostředí, které může nejen přeměňovat v pozitivním smyslu, ale i nenávratně ničit. Na tomto místě tedy jistě stojí za to zmínit se o institutu posuzování vlivů na životní prostředí (dále jen EIA – z anglického *Environmental Impact Assessment*), v jehož rámci dochází k posouzení vlivů určitého záměru na životní prostředí před jeho faktickou realizací. Posuzování vlivů záměrů na životní prostředí je v ČR upraveno zákonem o posuzování vlivů na životní prostředí.<sup>9</sup> Proces posuzování vlivů záměrů na životní prostředí je založen na systematickém zkoumání a posuzování jejich možného působení na životní prostředí. Smyslem je zjistit, popsat a komplexně vyhodnotit předpokládané vlivy připravovaných záměrů na životní prostředí a veřejné zdraví ve všech rozhodujících souvislostech. Cílem procesu je zmírnění nepříznivých vlivů realizace na životní prostředí.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> ŠVARCOVÁ, K. Posuzování vlivů na životní prostředí - účast veřejnosti. *České právo životního prostředí*. 37/2015.

<sup>10</sup> [http://www.mzp.cz/cz/posuzovani\\_vlivu\\_zameru\\_zivotni\\_prostredi\\_eia](http://www.mzp.cz/cz/posuzovani_vlivu_zameru_zivotni_prostredi_eia) ke dni 16. 2. 2017

## 2.1 Územní plánování

Územní plánování je jedním z klíčových nástrojů užívaných k ochraně nezastavěného území. Součástí územního plánu je totiž vymezení zastavitelné plochy a tímto způsobem dochází k negativnímu vymezení nezastavěného a nezastavitelného území. Smyslem vymezení zastavitelného území je vytvořit předpoklady pro dosažení cílů územního plánování podle § 18 stavebního zákona, tj. pro soustředování nové výstavby zejména do zastavěného území, jeho hospodárné využívání a pro zvýšení ochrany okolní krajiny. Vymezení zastavěného území je tak nástrojem, který slouží k ochraně nezastavěného území před jeho neodůvodněnou a dostatečně neprověřenou přeměnou na území zastavěné, k hospodárnému využívání zastavěného území a k ochraně nezastavitelných pozemků uvnitř zastavěného území.<sup>11</sup>

Územní plánování je soustavná činnost organizovaná a zabezpečovaná státem, kraji a obcemi, která slouží k vytváření komplexních předpokladů pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území. Řeší funkční a prostorové uspořádání území. Má vytvářet předpoklady k zabezpečení trvalého souladu přírodních, civilizačních a kulturních hodnot v území s ohledem na ochranu životního prostředí, sladovat soukromé zájmy uplatňované v procesech územního plánování. Vychází z principu trvale udržitelného rozvoje.

### 2.1.1 Postavení a úloha územního plánování při ochraně nezastavěné krajiny

Význam územního plánování vyplývá z vázanosti životního prostředí na určité území. Jeho základem je povrch planety Země, v určitém rozsahu i prostor pod a nad tímto povrchem, pojem „území“ obvykle charakterizuje jeho určitou vymezenou část a tvoří je vždy všechny základní složky životního prostředí – půda, voda a ovzduší. Kvalita životního prostředí v určitém území je určována kvalitou jeho jednotlivých složek, ekosystémy a jejich vzájemnými vazbami. Na území jsou také vázány všechny lidské aktivity a ovlivňují i životní prostředí na tomto území. Schopnost území vstřebat důsledky lidských aktivit však není neomezená, hovoříme o takzvané únosnosti území. Prostor pro život je pevně vymezen a zvyšující se počet obyvatel planety

---

<sup>11</sup> <http://www.mmr.cz/getmedia/002a569f-b27c-425c-a50e-a805277b2d1f/Metodicke-doporuceni-ke-dni-30.1.2017>

a jejich vzrůstající nároky směřují do tohoto omezeného prostoru a ten je lidskými aktivitami zatěžován. Je tedy třeba nástroje, který by vymezoval určité zájmy, které mohou být v určitém území realizovány. Funkci takového nástroje plní územní plánování. Územní plánování lze také označit jako nástroj řešení střetů více kolidujících zájmů směřujících do určitého území. Ve vztahu k určitému území dochází ke střetům individuálních zájmů, veřejných zájmů i mezi oběma úrovněmi. Územní plánování pak rozhoduje, které z těchto zájmů budou v daném území realizovány.

Územní plánování jako systém je nastaveno tak, aby se prosazovaly zájmy, které jsou prospěšné pro společnost jako celek, většinou se tedy prosadí zejména zájmy veřejné, mezi něž patří i ochrana životního prostředí a územní plánování má vytvořit takové podmínky, by se právě tento zájem prosadil i ve střetu s jinými, většinou soukromými, zájmy.

V době, kdy lidstvo stojí před akutní potřebou zastavit degradaci životního prostředí a udržovat jej pro sebe i další generace, patří vytváření plánů a koncepcí mezi klíčové prostředky ochrany životního prostředí. Mezi dalšími nástroji ochrany životního prostředí zastávají tyto prostředky klíčovou a nezastupitelnou roli, neboť umožňují realizovat princip prevence a princip racionálního využívání zdrojů, na nichž je právní ochrana životního prostředí založena.

Význam principu prevence spočívá v tom, že klade důraz na to, aby důsledky lidských aktivit na životní prostředí byly zkoumány ještě před tím, než jsou tyto aktivity uskutečňovány, aby byla přijata opatření vedoucí k minimalizaci negativních dopadů na životní prostředí.

Princip racionálního využívání zdrojů reflektuje skutečnost, že množství zdrojů, z nichž člověk čerpá je v mnoha případech omezené. Je tedy třeba realisticky reflektovat objektivní potřebu těchto zdrojů, vytvořit koncepci jejich využití, a to pak vytváří určitý předpoklad, že se s daným zdrojem nebude plýtvat.

Stavební zákon upravuje ochranu nezastavěného území v § 18 odst. 5. Stavební zákon ve veřejném zájmu chrání nezastavěné území před jeho neodůvodněnou přeměnou na území zastavěné. K tomuto účelu vytváří předpoklady pro soustředování nové výstavby především do zastavěného území a jeho hospodárné využívání a stanoví mantinely pro vymezování nových zastavitelných

ploch. Požadavky na ochranu nezastavěného území jsou výslovně uvedeny mezi požadavky, se kterými musí být návrh územního plánu v souladu podle § 53 odst. 4 písm. b) stavebního zákona. Soulad s cíli a úkoly územního plánování však přezkoumávají, ověřují či posuzují orgány územního plánování nebo stavební úřady i u návrhu zásad územního rozvoje, návrhu regulačního plánu nebo záměru žadatele v územním řízení.

Nové zastavitelné plochy jsou vymezovány s ohledem na potenciál rozvoje území a míru využití zastavěného území. Další zastavitelné plochy lze podle ustanovení § 55 odst. 4 stavebního zákona změnou územního plánu vymezit pouze na základě prokázání nemožnosti využít již vymezené zastavitelné plochy a potřeby vymezení nových zastavitelných ploch.

V nezastavěném území je však možné, v souladu s jeho charakterem, umísťovat stavby a jiná opatření pro účely taxativně uvedené právě v § 18 odst. 5 stavebního zákona. Jedná se o stavby, zařízení a opatření pro zemědělství, lesnictví, vodní hospodářství, těžbu nerostů, pro ochranu přírody a krajiny, pro veřejnou dopravní infrastrukturu a další vyjmenované případy. Územně plánovací dokumentace však může umístění takových staveb, zařízení a jiných opatření v nezastavěném území vyloučit. Problematické je, že zákon blíže nespecifikuje pojem „charakter“ nezastavěného území jako kritéria posuzování souladu umístování staveb, zařízení a jiných opatření. Z hlediska územního plánování je charakter nezastavěného území dán především skladbou funkčních ploch. V důsledku uplatnění výjimky z ochrany nezastavěného území podle odstavce 5 § 18 by v území neměly začít dominovat plochy, které v něm doposud nedominovaly. Dominanci je v tomto případě možné chápat jako takovou změnu v území, která významem nebo rozsahem podstatně ovlivňuje okolní funkční plochy. Požadovaný charakter je rámcově vyjádřen cíli a úkoly územního plánování a nesoulad s nimi vyvolaný umístěním stavby, zařízení či jiných opatření v nezastavěném území by bylo možné chápat jako nesoulad s charakterem nezastavěného území.

Důraz na zachování charakteru nezastavěného území je nutné chápat jako požadavek na minimalizaci vlivů umístování staveb, zařízení nebo jiných opatření na nezastavěnou krajinu s tím, že je vždy třeba přihlížet ke konkrétním okolnostem případu. V případě liniových staveb dopravní nebo technické infrastruktury to pak

mimo jiné například znamená nutnost zvažovat vhodné územní technické řešení, jak ve smyslu vedení trasy, tak i návrhu opatření směřujících k ochraně nezastavěného území.

Princip ochrany nezastavěného území před nežádoucím rozšiřováním zástavby prolomen ustanovením § 188a, který umožňuje obcím bez platného územního plánu umisťovat kromě staveb, zařízení a jiných opatření vyjmenovaných v § 18 odst. 5 i další vyjmenované stavby. Tuto výjimku je však možné využít pouze do vydání územního plánu, nejpozději pak do 31. prosince 2020. Problematice tohoto ustanovení se budu blíže věnovat v kapitole 2.1.5 věnované územnímu plánu.<sup>12</sup>

### **2.1.2 Nástroje územního plánování**

Nástroje územního plánování dělíme na koncepční a realizační. Koncepční nástroje nalézáme v koncepční fázi, v jejímž rámci se nalézá též fáze přípravná. Koncepčními nástroji v přípravné fázi jsou územně plánovací podklady. Těmi jsou územní studie a územně analytické podklady. Tyto přípravné dokumenty nejsou právně závazné, ale jsou důležité jako odborný podklad pro tvorbu závazných koncepčních nástrojů územního plánování. Závaznými koncepčními nástroji územního plánování jsou politika územního rozvoje a územně plánovací dokumentace, která je dále tvořena zásadami územního rozvoje, územním plánem a regulačním plánem. Politika územního rozvoje a územně plánovací dokumentace jsou závazné pro rozhodování v území, to znamená pro realizační fázi. Závaznost je dána zákonem, územně plánovací dokumentace je také vydávána v závazné formě, kterou je opatření obecné povahy.

Realizačními nástroji územního plánování jsou regulační plán, územní rozhodnutí, územní opatření, územní souhlas a veřejnoprávní smlouvy. V realizační fázi územního plánování se v souladu s požadavky plynoucími z koncepčních nástrojů územního plánování mění stávající využití území. Změny v území musí být v souladu s politikou územního rozvoje a územně plánovací dokumentací. Koncepční fáze ovlivňuje budoucí využití území, nemění však stávající stav. Uvnitř systému realizačních nástrojů existuje hierarchické uspořádání. Za základní, univerzální

---

<sup>12</sup> MACHAČKOVÁ, J. a kol., *Stavební zákon. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 78-87, s.839



a nejdůležitější realizační nástroj můžeme považovat územní rozhodnutí. Další realizační nástroje – regulační plán, územní souhlas a veřejnoprávní smlouvy – lze označit jako alternativní, neboť je lze využít jen v určitých zákonem stanovených případech a v těchto nahrazují územní rozhodnutí. A nakonec územní opatření, které je vydáváno ve specifických případech, které vydání územního rozhodnutí nepředpokládají.

### 2.1.3 Politika územního rozvoje

Politika územního rozvoje je základním koncepčním dokumentem územního rozvoje ČR. Každé 4 roky je vypracována zpráva o uplatňování politiky územního rozvoje. Vláda pak na jejím základě rozhoduje o aktualizaci politiky územního rozvoje nebo o vypracování nové politiky územního rozvoje. Politika územního rozvoje je pořizována pro území celé České republiky, je pořizována obligatorně a pravidelně aktualizována a schvalována usnesením vlády.

Politika územního rozvoje stanoví, konkretizuje a zohledňuje cíle a priority územního rozvoje České republiky, upřesňuje úkoly územního plánování v republikových, mezinárodních a přeshraničních souvislostech, je východiskem pro koordinaci a tvorbu zásad územního rozvoje krajů a pro další koncepce, které schvalují ministerstva a jiné ústřední správní orgány. Politika územního rozvoje určuje strategii a základní podmínky pro naplňování úkolů územního plánování. Měla by vyjadřovat vývojové záměry státu v evropském kontextu, včetně záměrů na rozvoji základních systémů veřejné infrastruktury, zohledňovat rozvojové koncepce evropských společenstev, vytvářet základ pro regionální politiku na úrovni státu a to vše v potřebné míře obecnosti.<sup>13</sup>

Součástí politiky územního rozvoje je též vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, jehož součástí je vyhodnocení vlivů na životní prostředí.

Návrh politiky územního rozvoje pořizuje Ministerstvo pro místní rozvoj. Na procesu se také podílejí kraje, ostatní ministerstva a ústřední správní úřady. Ministerstvo životního prostředí působí v procesu pořizování politiky územního

---

<sup>13</sup> MACHÁČKOVÁ, J. *Stavební zákon. Komentář. 2. vydání.* Praha : C. H. Beck, 2013. s. 121-122

rozvoje jako garant procesu posouzení vlivu návrhu politiky územního rozvoje na životní prostředí a zpracovatel stanoviska posouzení vlivů na životní prostředí.

Novela stavebního zákona také zavedla jako další podstatný subjekt veřejnost a jeho účast při vytváření politiky územního rozvoje. Vedle dosavadních písemných připomínek bylo zavedeno též veřejné projednávání návrhu politiky územního rozvoje jako nástroj účasti veřejnosti.

#### **2.1.4 Zásady územního rozvoje**

Zásady územního rozvoje jsou základním koncepčním dokumentem územního rozvoje kraje, schvalovaným zastupitelstvem kraje. Stejně jako politika územního rozvoje jsou zásady územního rozvoje pravidelně každé 4 roky aktualizovány, případně jsou pořizovány nové.

Zásady územního rozvoje obsahují základní požadavky pro uspořádání a využití území kraje. Zásady územního rozvoje vymezují plochy nebo koridory pro veřejně prospěšné stavby, veřejně prospěšná opatření, lze v nich také vymezit územní rezervu. Dále upřesňují plochy a koridory, které jsou již vymezené v politice územního rozvoje. Typicky se bude jednat o dopravní a technickou infrastrukturu, vymezení biocenter a biokoridorů, veřejně prospěšné stavby a podobně.

Změnit územní rezervu na plochu nebo koridor umožňující stanovené využití lze jen na základě aktualizace zásad územního rozvoje. Současně s návrhem zásad územního rozvoje se zpracovává vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, stanovené využití územní rezervy se přitom z hlediska vlivů na životní prostředí a evropsky významné lokality a ptačí oblasti neposuzuje. Ve vyhodnocení vlivů na životní prostředí se popíšu a vyhodnotí zjištěné a předpokládané závažné vlivy zásad územního rozvoje na životní prostředí a přijatelné alternativy naplňující cíle zásad územního rozvoje podle § 36 stavebního zákona.<sup>14</sup>

Zásady územního rozvoje nesmí upravovat záležitosti, které svým obsahem spadají do územního, případně do regulačního plánu, či realizačních nástrojů. Naproti

---

<sup>14</sup> HUMLÍČKOVÁ, P. Stručné poznámky k "velké" novele stavebního zákona. *České právo životního prostředí*. 33/2013.

tomu mohou řešit záležitosti, které spadají do politiky územního rozvoje, ale tato je neupravuje, a zároveň to nevyloučí Ministerstvo pro místní rozvoj.

Zásady územního rozvoje pořizuje krajský úřad, schvaluje a vydává ho zastupitelstvo kraje ve formě opatření obecné povahy. Jsou závazné pro pořizování a vydávání územních a regulačních plánů a pro rozhodování v území. Z tohoto důvodu je důležité, aby se do procesu pořizování zásad územního rozvoje zapojily obce, neboť zásady územního rozvoje ovlivňují využití území i na úrovni obcí a plány obcí musí být v souladu se zásadami územního rozvoje v kraji.

### **2.1.5 Územní plán**

Územní plán je základní koncepční dokument pro územní rozvoj a uspořádání obce, který slouží k usměrňování rozvoje území obce a ochraně jeho hodnot, a tím i k naplňování cílů a úkolů územního plánování. Územní plán vymezí plochy s rozdílným způsobem využití a stanoví plošné a prostorové podmínky pro jejich budoucí využití. Jeho zpracování však není nezbytné ani povinné a spadá do samostatné působnosti obce. O pořizování územního plánu rozhoduje zastupitelstvo obce z vlastního podnětu, na návrh orgánu veřejné správy, občana obce, fyzické nebo právnické osoby, která má vlastnická nebo obdobná práva k pozemku nebo stavbě na území obce, nebo na návrh oprávněného investora. Územní plán pořizuje úřad územního plánování, jímž je obecní úřad obce s rozšířenou působností nebo obecní úřad splňující požadavky podle § 24 stavebního zákona.

Vzhledem k hierarchickému uspořádání koncepčních nástrojů územního plánování musí být územní plán v souladu s politikou územního rozvoje a se zásadami územního rozvoje kraje, případně s regulačním plánem pro část území kraje. Územní plán tak upřesňuje cíle, úkoly a záměry územního plánování rámcově vymezené právě politikou územního rozvoje a zásadami územního rozvoje a stává se tak prostředkem jejich implementace a konkretizace. Stanoví však i vlastní priority obce týkající se rozvoje a uspořádání jejího území. Územní plán je pak závazný pro pořizování a vydání regulačního plánu orgány obce a pro rozhodování v území. Územní plán však nesmí

upravovat záležitosti, které svým obsahem spadají do regulačního plánu či územního rozhodnutí.<sup>15</sup>

Územní plán může podle ustanovení § 43 odst. 1 stavebního zákona vymezit plochy nebo koridory územní rezervy, jimiž se rozumí plochy nebo koridory, vymezené s cílem prověřit možnosti budoucího využití, jejichž dosavadní využití nesmí být měněno způsobem, který by znemožnil nebo podstatně ztížil prověřované budoucí využití. Takové plochy nebo koridory označujeme jako tzv. územní rezervu. V územní rezervě jsou zakázány změny v území, které by mohly stanovené využití podstatně ztížit nebo znemožnit. Teprve po tomto prověření účelu lze v rámci změny územního plánu územní rezervu změnit na plochu nebo koridor umožňující realizaci uvedeného účelu, nebo územní rezervu vypustit. Jak již bylo uvedeno v předcházející kapitole, územní rezerva může být vymezena v zásadách územního rozvoje. Byla-li územní rezerva takto vymezena, musí ji územní plán respektovat, může ji však upřesnit.<sup>16</sup>

Součástí územního plánu může být vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj, pokud krajský úřad nebo orgán ochrany přírody podle zákona č. 114/1992 o ochraně přírody a krajiny ve svém stanovisku k návrhu zadání územního plánu uvedl tento požadavek.

Skutečnost, že územní plán obec zpracovává dobrovolně, vede k tomu, že bylo nutné upravit podmínky pro umístování staveb pro obce, které územní plán nemají. Ustanovení § 188a bylo do textu stavebního práva doplněno zákonem č. 191/2008 Sb. účinným dne 3. 6. 2008 a stanoví, jaké stavby je možné umísťovat na území obce nebo její části do doby vydání územního plánu.<sup>17</sup> Ustanovení představuje problematický průlom do principu ochrany nezastavěného území, který je jinak ve stavebním zákoně uplatňován na základě ustanovení § 18 odst. 5 stavebního zákona.

---

<sup>15</sup> MACHAČKOVÁ, J. a kol., *Stavební zákon. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 184

<sup>16</sup> Podle rozsudku NSS č. j. 5 Ao 6/2010-65 může územní plán a jeho změna vymezit plochy a koridory a stanovit podmínky pro jejich využití, a to i odlišným způsobem, než jak doposud stanovil pro některé z pozemků v rámci takové plochy či koridoru dosavadní územní rozhodnutí. Samotné vymezení plochy či koridoru a stanovení podmínek pro jejich využití však nemůže samo o sobě přímo zakládat, měnit, či rušit práva nebo povinnosti fyzických a právnických osob, a tedy ani měnit právní účinky existujících správních rozhodnutí, představuje však závazný podklad pro rozhodování v území, zejména pro vydávání územních rozhodnutí do budoucna.

<sup>17</sup> MALÝ, S. *Stavební zákon. Komentář*. 2. aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013 s. 691

Doplňené ustanovení bylo reakcí na neúměrně přísné podmínky ochrany nezastavěné krajiny před nezřízeným rozšiřováním zástavby do nezastavěného území. Nutno však dodat, že právě ochrana nezastavěného území je jedním z cílů územního plánování explicitně vyjádřených v ustanovení § 18 odst. 4 stavebního zákona.

Problémy spojené s aplikací ustanovení § 188a stavebního zákona jsou zejména následující. Neposkytuje koncepční přístup k využití území, nedostatečná ochrana nezastavěného území a s tím spojená nemožnost nebo snížená možnost naplnění dalších cílů a úkolů územního plánování, umísťování staveb na základě urbanistické studie a tím umělé povyšování jejího významu a v neposlední řadě umožnění neřešení problému nevymezeného zastavěného území v delším časovém horizontu, neboť podle uvedeného ustanovení je možné postupovat až do 31. prosince 2020.<sup>18</sup>

#### **2.1.6 Regulační plán**

Regulační plán je nejpodrobnějším v územních plánech. Svou podrobností se blíží územnímu rozhodnutí, které může i nahrazovat. Slouží však k ucelenému řešení vybrané části území obce nebo kraje, pro kterou může stanovit podrobné podmínky pro využití jednotlivých pozemků, pro umístění a prostorové uspořádání staveb, pro ochranu hodnot a charakteru území a pro vytváření příznivého životního prostředí. Regulační plán je závazný pro rozhodování v území, přičemž regulační plán vydaný krajem je závazný pro územní plány a regulační plány vydávané obcí.<sup>19</sup>

Regulační plán je vydáván z podnětu, vlastního nebo jiného, nebo na žádost fyzické nebo právnické osoby. Podnět k pořízení regulačního plánu se podává u kraje nebo obce příslušné k vydání regulačního plánu.

Tento postup mohou využít obce, jejichž území není řešeno žádnou platnou územně plánovací dokumentací typově odpovídající územnímu plánu dle stavebního zákona řešící dotčené území. Pokud obec vydá územní plán, pozbývá úprava

---

<sup>18</sup> Toto ustanovení bylo do Stavebního zákona vloženo tzv. „velkou novelou“ v roce 2012. Novela prodlužuje tuto výjimku, která původně platila pouze do roku 2015 na neurčito a navíc ji rozšiřuje o další typ staveb – pokud mají umístěnou dopravní a technickou infrastrukturu. (HUMLÍČKOVÁ, 33/2013)

<sup>19</sup> BLAŽEK, J. *Stavební zákon s komentářem a prováděcími vyhláškami 2013/2014*. Olomouc : Anag, 2013 s.

zastavěného území platnosti. Pořizovatelem je obecní úřad dané obce, případně příslušný úřad územního plánování. Zastavěné území je vymezováno opatřením obecné povahy.

Zásady územního rozvoje vymezují s ohledem na potenciál rozvoje území také zastavitelné plochy.

Tyto dva typy vymezení jsou s ohledem na možné využití pozemků stěžejní, neboť až na výjimky je umísťování nových staveb možné pouze na zastavitelné ploše.

## 2.2 Obecná ochrana přírody a krajiny

Jedná se o veřejný zájem<sup>20</sup> a důležitý úkol státu, který se promítá i do činnosti samosprávy, vlastníků a správců pozemků a do celé občanské společnosti. Tento zájem je vyjádřen v § 58 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

V obecné ochraně přírody a krajiny rozlišujeme tři úrovně. První, a pro tuto práci klíčovou úrovní, je obecná ochrana území, čímž rozumíme ochranu krajiny, jejímiž nástroji jsou územní systémy ekologické stability, významné krajinné prvky, krajinný ráz, přírodní park a přechodně chráněné plochy. Druhou úroveň tvoří obecná ochrana druhová, která zahrnuje obecnou ochranu druhů a populací všech planě rostoucích rostlin a volně žijících živočichů, ochranu volně žijících ptáků a ochranu dřevin rostoucích mimo les. A v neposlední řadě je třetí úroveň tvořená obecnou ochranou neživé přírody a krajiny, která poskytuje ochranu jeskyním, přírodním jevům na povrchu, jež s jeskyněmi souvisejí a paleontologickým nálezům.<sup>21</sup>

Pozemky ve volné přírodě slouží rozmanitým účelům a jejich vlastníci, uživatelé a další oprávněné osoby jsou při realizaci svých záměrů povinni respektovat limity dané veřejným zájmem na ochraně přírody a krajiny.

Jako problematická se jeví skutečnost, že zákon o ochraně přírody a krajiny neobsahuje legální definici přírody jako pojmu. Jeho obsah je pak třeba dovozovat.

---

<sup>20</sup> Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 28. 3. 1996 (I. ÚS 198/95 a následně i v nálezu Pl. ÚS 24/04 ze dne 28. 6. 2005) uvedl, že: „ne každý kolektivní zájem lze označit za veřejný zájem“. Veřejný zájem je pak třeba chápat jako takový zájem, který by mohl být označen za obecný či obecně prospěšný, přičemž uspokojování kolektivních zájmů jistých skupin může být s obecnými zájmy společnosti v naprostém rozporu. (DVOŘÁKOVÁ, 1/2016) Problematikou veřejného zájmu jako neurčitého právního pojmu se ve své judikatuře rozsáhle věnoval i Nejvyšší správní soud, například v rozhodnutí ze dne 23. 10. 2003 č. j. 2 AS 11/2003, v němž zdůraznil proměnlivost veřejného zájmu v čase.

<sup>21</sup> (TUHÁČEK, a další, 2015)

Naproti tomu krajina, jak již bylo řečeno dříve, je definována v § 3 odst. 1 písm. m) zákona o ochraně přírody a krajiny jako část zemského povrchu s charakteristickým reliéfem, tvořená souborem funkčně propojených ekosystémů a civilizačními prvky.

Jedním ze základních stavebních kamenů obecné územní ochrany přírody a krajiny je územní systém ekonomické stability. Zároveň se jedná o jeden z nástrojů ochrany přírody a krajiny zmiňovaný v §2 odst. 2. Územním systémem ekologické stability krajiny je vzájemně propojený soubor přirozených i pozmeněných, avšak přírodě blízkých ekosystémů, které udržují přírodní rovnováhu, přičemž ekosystémem se rozumí funkční soustava živých a neživých složek životního prostředí, které jsou navzájem spojeny výměnou látek, tokem energie a předáváním informací a které se vzájemně ovlivňují a vyvíjejí v určitém prostoru a čase. Ekosystémy mají schopnost vyrovnávat změny způsobené vnějšími činiteli a zachovávat své přirozené vlastnosti a funkce.<sup>22</sup>

Dalším z pilířů obecné územní ochrany přírody a krajiny jsou významné krajinné prvky. Významnými krajinnými prvky jsou ekologicky, geomorfologicky nebo esteticky hodnotné části krajiny utvářející její typický vzhled nebo přispívající k udržení její stability. Ekologická stabilita je přitom definována v § 4 zákona o životním prostředí jako schopnost ekosystému vyrovnávat změny způsobené vnějšími činiteli a zachovávat své přirozené vlastnosti a funkce.<sup>23</sup>

### **2.2.1 Územní systémy ekologické stability**

Územní systém ekonomické stability je jedním ze základních prvků obecné územní ochrany přírody a krajiny. Jeho klíčový význam vyplývá ze skutečnosti, že je výslovně zmiňován v § 2 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, který vyjmenovává právě klíčové instituty, které zajišťují ochranu přírody a krajiny podle tohoto zákona. Cílem územních systémů ekologické stability je zejména vytvoření sítě relativně ekologicky stabilních území, ovlivňujících příznivě okolní, ekologicky méně stabilní krajinu, zachování či znovuoobnovení přirozeného genofondu krajiny,

---

<sup>22</sup> STEJSKAL, V. (2016). *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR. s. 18

<sup>23</sup> STEJSKAL, V. (2016). *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR. s. 19

zachování či podpoření rozmanitosti původních biologických druhů a jejich společenstev.<sup>24</sup>

Územní systémy ekologické stability jsou vzájemně propojené soubory ekosystému, které udržují přírodní rovnováhu. Územní systémy ekologické stability se bezprostředně týkají všech pozemků, které je tvoří. Ve vztahu k vlastníkům těchto pozemků obsahuje zákon o ochraně přírody a krajiny v § 4 odst. 1 ustanovení, podle kterého je ochrana systémů ekologické stability povinností všech vlastníků a uživatelů.

Územní systém ekologické stability může být v územně plánovací dokumentaci zakreslen též jako veřejně prospěšné opatření ve smyslu § 2 odst. 1 písm. m) stavebního zákona, tj. opatření nestavební povahy sloužící ke snížení ohrožení území a k rozvoji nebo k ochraně přírodního, kulturního a archeologického dědictví. K definitivnímu vymezení územních systémů ekologické stability nejčastěji dochází právě v územně plánovací dokumentaci, je však možné provést vymezení i v územním rozhodnutí nebo v řízení o pozemkových úpravách.<sup>25</sup>

Zvláštní pozornost je pak v zákoně o ochraně přírody a krajiny věnována vytváření územních systémů ekologické stability, neboť se jedná o veřejný zájem a podílejí se na něm vlastníci pozemků, obce i stát. Tato skutečnost je velmi důležitá, protože podle § 59 zákona o ochraně přírody a krajiny by primárním prostředkem vedoucím k zajištění realizace schválených plánů, projektů a opatření k zajištění ekologické stability měly být především dohody s vlastníky pozemků. V případě, kdy není možné takové dohody dosáhnout, je možné provést výměnu dosavadního pozemku vlastníka za jiný pozemek ve vlastnictví státu v přiměřené výměře a kvalitě jako jeho původní pozemek a pokud možno v téže obci, kde se nachází převážní část původního pozemku. Dalším možným řešením situace je využití institutu vyvlastnění, neboť založení prvků území systému ekologické stability je účelem vyvlastnění dle § 170 odst. 1 písm. b) stavebního zákona. Vyvlastnění je pak podle § 170 možné pro veřejně prospěšné opatření, kterým může být také založení prvků územních systémů

---

<sup>24</sup> <http://www.uses.cz/1.3-co-je-to-uses> ke dni 25. 3. 2017

<sup>25</sup> HANÁK, J. *Vyvlastnění z environmentálních důvodů - Současný stav a perspektivy*. Brno : Masarykova univerzita, 2015. s. 35-36



ekologické stability. Podmínkou je však předchozí vymezení územních systémů ekologické stability v územně plánovací dokumentaci. Problematice vyvlastnění za účelem ochrany životního prostředí se blíže věnuji v následujícím textu.

### 2.2.2 Krajinný ráz

Dlouhodobým a velkým problémem v ochraně krajiny v České republice je neustále pokračující, často necitlivá zástavba volných ploch, spojená se změnami vzhledu krajiny. Ustanovení § 12 zákona o ochraně přírody a krajiny je v toto ohledu významným ustanovením, neboť přímo chrání krajinu a její vzhled a stanoví za tímto účelem konkrétní nástroje ochrany.

Zákon o ochraně přírody a krajiny poskytuje ochranu nejen hmotným částem životního prostředí, ale i jiným hodnotám, které životní prostředí utváří a které v něm mají hmotný základ a spoluurčují jeho kvalitu. Takovou kvalitu má právě krajinný ráz. Hovoříme-li o „rázu“ krajiny, rozumí se jím zejména přírodní, kulturní, historická a estetická charakteristika krajiny. Cílem ochrany krajinného rázu je zachovat typické české druhy krajiny a chránit harmonický vzhled krajin pro budoucí generace.<sup>26</sup>

Krajinný ráz lze považovat za jeden z pilířů obecné ochrany přírody a krajiny. Podle odstavce 1 § 12 Zákona o ochraně přírody a krajiny se krajinným rázem rozumí zejména přírodní, kulturní a historická charakteristika určitého místa, či oblasti. Významnou roli těchto charakteristikách hrají zejména významné krajinné prvky, zvláště chráněná území, kulturní dominanty krajiny a další. Je zákonem chráněn před činnostmi snižující jeho estetickou a přírodní hodnotu. Ochrana krajinného rázu spočívá v obecné povinnosti provádět zásahy do krajinného rázu, zejména v případě umístování a povolování staveb, pouze s ohledem na zachování významných krajinných prvků, zvláště chráněných území, kulturních dominant krajiny, harmonické měřítko a vztahy v krajině a v zásadě, že k umístování a povolování staveb, jakož i jiným činnostem, které by mohly snížit nebo změnit krajinný ráz, je nezbytný souhlas orgánu ochrany přírody podle § 12 odst. 2. Takovou změnou je podle soudní judikatury například umístění stavby, která je výraznou výškovou dominantou, do

---

<sup>26</sup> PRCHALOVÁ, J. *Zákon o ochraně přírody a krajiny a Natura 2000 - S komentářem a prováděcími předpisy*. Praha : Linde, 2010. s. 66

území zastavěného většinou nižší zástavbou, jako jsou rodinné domy, či vůbec nezastavěnou. V praxi to znamená, že v územním a stavebním řízení je nutné, aby stavební úřad požadovat vydání výše uvedeného souhlasu, bez kterého nemůže kladně rozhodnout.<sup>27</sup>

Ochrana krajinného rázu se skládá z několika složek. První je zohledňování požadavků podle odstavce 1 při zásazích do krajinného rázu, druhou je vázanost zásahů do krajiny na souhlas orgánu ochrany přírody podle odst. 2 a třetí je možnost zřízení přírodního parku k ochraně krajinařských hodnot.

Zásahy do krajinného rázu mohou být prováděny pouze s ohledem na zachování významných krajinných prvků, zvláště chráněných území, kulturních dominant krajiny a vztahy v krajině. Souhlas podle odstavce 2 je vydáván formou rozhodnutí ve správním řízení, pokud je vydáván samostatně. Pokud je vydáván jako podklad pro jiné řízení, je vydáván formou závazného stanoviska podle § 149 správního řádu. V případě, že je souhlas vydáván jako podklad v rámci územního nebo stavebního řízení, je nutné po procesní stránce přihlížet i k úpravě podle stavebního zákona, pokud zákon o ochraně přírody a krajiny nestanoví jiný režim. Tento souhlas je nezbytný, bez jeho vydání není možné uvedenou činnost vykonávat, jak by docházelo k porušení zákona.<sup>28</sup>

Odstavec 4 § 12 zákona o ochraně přírody a krajiny navazuje na úpravu obsaženou ve stavebním zákoně a představuje výjimku z odstavců 1 a 2. Krajinný ráz se neposuzuje v zastavěném území a v zastavitelných plochách, pro které je územním plánem nebo regulačním plánem stanoveno plošné a prostorové uspořádání a podmínky ochrany krajinného rázu dohodnuté s orgánem ochrany přírody. Zákonodárce zde vychází ze skutečnosti, že územní a regulační plány jsou závazné pro rozhodování v území a z tohoto důvodu by bylo udělování souhlasu podle druhého odstavce nadbytečné. V praxi často vyvstává problém s nedostatečnou podrobností územního plánu pro zjištění ochrany krajinného rázu, orgán ochrany přírody by tak

---

<sup>27</sup> Rozsudek Nejvyššího Správního soudu ze dne 9. 11. 2007, č. j. 2 As 35/2007

<sup>28</sup> V této věci se opakovaně vyjádřily správní soudy. Například Nejvyšší správní soud ve svém usnesení č. j. 6 A 97/2001-39 z 12. 10. 2004 vyslovil, že orgán ochrany přírody by neměl otázku, zda dojde či nedojde ke změně krajinného rázu, posuzovat předem mimo předmětné správní řízení, protože k tomu nemá oporu v právní úpravě. Dále Nejvyšší správní soud konstatoval, že se nemusí jednat pouze o řízení návrhové, ale i o řízení zahájené z vlastního podnětu, a to buď na základě vlastního zjištění, nebo na základě podnětu jiného orgánu veřejné správy nebo z podnětu jiného subjektu.

měl mít možnost si pro takové případy ve zmíněné dohodě vyhradit, že se krajinný ráz posuzovat bude.<sup>29</sup>

### 2.2.3 Významné krajinné prvky

Významnými krajinnými prvky jsou ekologicky, geomorfologicky nebo esteticky hodnotné části krajiny utvářející její typický vzhled nebo přispívající k udržení její stability. Jedná se o jeden z pilířů obecné územní ochrany přírody a krajiny. Většina významných krajinných prvků má význam estetický, krajinoformující, nelze však opomenout ani význam pro ekologickou stabilitu krajiny, působí na okolní méně stabilní ekosystémy. Ze zákona jsou jimi lesy, rašeliniště, vodní toky, rybníky, jezera a údolní nivy. Významné krajinné prvky se ze zákona neregistrují, ale pouze evidují.

Vedle významných krajinných prvků existují ještě tzv. registrované významné krajinné prvky. Těmi se rozumí jiné hodnotné části krajiny, které rozhodnutím po provedeném správním řízení zaregistruje orgán ochrany přírody. Mohou jimi být zejména mokřady, stepní trávníky, remízy, trvalé travní plochy, naleziště nerostů a zkamenělin, umělé i přirozené skalní útvary a další.

Ochrana významných krajinných prvků spočívá především v tom, že všechny významné krajinné prvky jsou chráněny před poškozováním a ničením. Je možné je využívat pouze tak, aby nebyla narušena jejich obnova a nedošlo k ohrožení nebo oslabení jejich stabilizační funkce.<sup>30</sup> Za tímto účelem zákon stanoví povinnost každému, kdo zamýšlí provádět zásahy, které by mohly vést k poškození nebo zničení významného krajinného prvku nebo ohrožení či oslabení jeho ekologicko-stabilizační funkce, opatřit si předem závazné stanovisko orgánu ochrany přírody. Mezi takové zásahy patří umístování staveb, pozemkové úpravy, změny kultur pozemků, odvodňování pozemků, úpravy vodních toků a nádrží a těžba nerostů. Není-li možné vyloučit rizikovost jiných zásahů, je třeba obrátit se na příslušný orgán ochrany přírody s žádostí o vydání závazného stanoviska.

---

<sup>29</sup> STEJSKAL, V. (2016). *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR. s. 114-117

<sup>30</sup> § 4 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny

V případě, kdy subjekt provede zásah do významného krajinného prvku bez souhlasu závazného stanoviska orgánu ochrany přírody a tento zásah bude později vyhodnocen jako škodlivý, hrozí subjektu peněžitá pokuta.

#### **2.2.4 Přechodně chráněná plocha**

Přechodně chráněná plocha je vyhlášována pro případy, kdy se vyskytne území s dočasným nebo nepředvídaným výskytem významným rostlinným nebo živočišným druhů, nerostů nebo paleontologických nálezů nebo existují jiné vážné důvody, pro které je třeba nastolit specifický právní režim. Přechodně chráněnou plochu vyhláší orgán ochrany přírody rozhodnutím, na předem určenou dobu, případně na opakované období. V rozhodnutí o vyhlášení přechodně chráněné plochy se omezí takové využití území, které by znamenalo zničení poškození nebo rušení vývoje předmětu ochrany. Vyhlášení přechodně chráněné plochy tak s sebou přináší i omezení vlastnického práva k pozemkům, kterých se týká.<sup>31</sup>

### **2.3 Zvláštní územní ochrana**

Zvláštní územní ochrana je obsažena v části třetí zákona o ochraně přírody a krajiny. Od obecné ochrany přírody a krajiny se odlišuje svým přírodovědným, kulturním a společenským významem, z právního hlediska se jedná o přísnější stupeň ochrany. Pojem „chráněné území“ lze vnímat jako oblast pevniny či moře, zahrnující přírodní ekosystémy, která je na základě zákona nebo tradice určena k ochraně biodiverzity a s ní spojených přírodních a kulturních zdrojů. Jedním z těchto zdrojů je nepochybně i půda a nezastavěná krajina. Zvláštní územní ochrana pak poskytuje zvýšenou míru ochrany nezastavěnému území, neboť vzhledem k vyššímu přírodovědnému a kulturnímu významu jsou uplatňovány přísnější podmínky ochrany a stavební činnost v oblastech podléhajících zvláštní územní ochraně bývá v zájmu zachování chráněných hodnot silně omezována, či úplně vyloučena.

Přírodovědecky či esteticky významná nebo jedinečná území je možné vyhlásit za zvláště chráněná. Na takto chráněných pozemcích je upřednostněn veřejný zájem na ochraně přírody, což omezuje způsob jejich využívání. Podle § 14

---

<sup>31</sup> PEKÁREK, Milan a kolektiv. Pozemkové právo. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2015. s. 370-380

zákona o ochraně přírody a krajiny tvoří soustavu zvláště chráněných území národní parky, chráněné krajinné oblasti, národní přírodní rezervace, přírodní rezervace, národní přírodní památky a přírodní památky.

Jednotlivé kategorie zvláště chráněných území se vzájemně liší svou rozlohou, důvody a mírou ochrany. Velkoplošná zvláště chráněná území mají v ochraně nezastavěné krajiny klíčovou úlohu. Právě tyto velké plochy jsou, i přes zvýšenou ochranu jejich přírodních a kulturních hodnot, ohroženy postupující zástavbou, neboť se na jejich územích nacházejí obce, které mají přirozeně potřebu se rozšiřovat. Právě z tohoto důvodu je nutné stavební činnost v těchto oblastech zvýšeně regulovat. Napomáhá tomu například zonace zvláště chráněných územích, kdy je stavební činnost zcela vyloučena v zónách, které požívají nejvyšší ochrany. Mezi velkoplošná zvláště chráněná území spadají národní parky a chráněné krajinné oblasti. Velkoplošná zvláště chráněná území jsou území velkého rozsahu. Jejich ochranný režim je diferencován s ohledem na přírodní hodnoty do tří až čtyř zón, v nichž se uplatňuje rozdílný režim ochrany. Na území velkoplošných zvláště chráněných území se často nachází maloplošná zvláště chráněná území. Jako maloplošná označujeme zbývající kategorie zvláště chráněných území a nejsou dále členěna. Ani tato maloplošná území nejsou v kontextu ochrany nezastavěné krajiny bez významu. Přestože jsou tato území zpravidla mimo zastavěná území obcí, mohou být stále ohrožena například budováním dopravní infrastruktury a ochrana krajiny, byť ve formě maloplošných zvláště chráněných území zajišťuje zachování lokálních ekosystémů a významné ekologicky hodnotné prvky.

Určité území je za zvláště chráněné prohlášeno právním předpisem, který je vydán na základě speciálně upraveného procesu vyhlášení, nebo je chráněno smluvně. Zvláštní ochranu je pak možné stejným způsobem zrušit, pokud zanikly důvody, pro které byla zřízena, nebo nad zájmem ochrany přírody převážil jiný zájem.

### **2.3.1 Ochranné podmínky**

Zvýšená míra ochrany pozemků ve zvláště chráněném území je zajištěna takzvanými základními a bližšími ochrannými podmínkami. To se pak promítá tím, že některé činnosti jsou ve zvláště chráněných územích zakázány nebo podmíněny souhlasem orgánu ochrany přírody. Základní ochranné podmínky stanoví přímo zákon a uplatní

se ve všech vyhlášených zvláště chráněných územích bez rozdílu. Bližší ochranné podmínky jsou upraveny právním předpisem, kterým je konkrétní zvláště chránění území vyhlášeno. To umožňuje orgánu ochrany přírody uzpůsobovat pravidla pro užívání pozemků. Tento režim je měněn v projednávané novele zákona o ochraně přírody a krajiny, který obsahuje bližší ochranné podmínky národních parků přímo ve svých ustanoveních. Pro národní parky pak podle této novely nebude nutné upravovat individuálně bližší ochranné podmínky ve zřizovacím předpisu. Ochranné podmínky se dotýkají především hospodaření na pozemcích, realizace staveb a dále rekreačních, sportovních a jiných aktivit v území.

Zákazy určitých činností ve zvláště chráněných územích však nejsou absolutní, neboť lze předpokládat, že mohou nastat případy, kdy nad zájmem ochrany přírody převáží jiný zájem, činnost bude přímo v zájmu ochrany přírody nebo činnost předmět ochrany vůbec neovlivní. V takových případech nelze k realizaci bez dalšího přistoupit, orgán ochrany přírody musí povolit výjimku ze zákona.<sup>32</sup>

Pro národní parky i chráněné krajinné oblasti platí, že v jejich prvních zónách je zakázáno povolovat a umisťovat stavby. Totéž platí i na celém území národní přírodní rezervace a přírodní rezervace. Opatření chránící nezastavěné pozemky obsahuje i úprava národní přírodní památky i přírodní památky, neboť zcizování nezastavěných pozemků je podmíněno souhlasem Ministerstva životního prostředí. Na rozdíl od národních parků zde tedy není zákaz privatizace pozemků.

Novela zákona o ochraně přírody a krajiny dokonce obsahuje samostatné ustanovení o územním plánování a stavební činnosti ve zvláště chráněných územích a jejich ochranných pásmech. Podle něj vykonávají orgány územního plánování a stavební úřady svoji působnost tak, aby byly zachovány a vytvářeny optimální ekologické funkce zvláště chráněných území a jejich ochranných pásem, prostupnost krajiny a aby byla zachována a podporována biologická rozmanitost.<sup>33</sup> Urbanistické a architektonické řešení musí respektovat měřítko, charakter a strukturu zástavby s cílem zachování rázu sídel. Toto ustanovení vytváří obecný rámec pro působení

---

<sup>32</sup> PEKÁREK, M. *Pozemkové právo*. Brno : Masarykova univerzita, 2015. s. 381-382

<sup>33</sup> Pojem „biologická rozmanitost“ nebo též „biodiverzita“ vyjadřuje různorodost, pestrost a odlišnost forem života oproti stejnosti a chudosti (homogenitě) prostředí. (STEJSKAL, 29/2011)

orgánů územního plánování a stavebních úřadů a aplikuje na jejich činnost korektiv ochrany přírody.<sup>34</sup>

### 2.3.2 Národní park

Národní parky jsou rozsáhlá území, jedinečná v národním či mezinárodním měřítku, jejichž značnou část zaujímají přirození nebo člověkem málo pozměněné ekosystémy, v nichž rostliny, živočichové a neživá příroda mají mimořádný vědecký a výchovný význam.<sup>35</sup> Národní parky mají být zřizovány zákonem.

Cílem ochrany v národních parcích je uchování a zlepšení jejich přírodního prostředí při veškerých činnostech v národním parku, uchování či obnova samo řídicích funkcí přírodních systémů, přísná ochrana volně žijících živočichů a volně rostoucích rostlin a v neposlední řadě naplňování vědeckých a výchovných cílů.

Zakázané činnosti ve všech národních parcích jsou formulované v základních ochranných podmínkách, které jsou upraveny v § 16 zákona o ochraně přírody a krajiny. Podle odst. 1 je na celém území národního parku zakázáno například hospodařit na pozemcích způsobem vyžadujícím intenzivní technologie, zneškodňovat odpady, které mají původ mimo území národního parku a zneškodňovat ostatní odpady mimo místa vyhrazená se souhlasem orgánu ochrany přírody, tábořit a rozdělávat ohně mimo místa vyhrazená orgánem ochrany přírody, vjíždět a setrvávat s motorovými vozidly a obytnými přívěsy mimo silnice a místní komunikace a místa vyhrazená se souhlasem orgánu ochrany přírody, sbírat rostliny, kromě lesních plodů či odchyťovat živočichy a další.

Jak již bylo řečeno v předchozí kapitole, v první zóně národních parků je zakázáno povolovat a umisťovat stavby. Toto ustanovení je klíčové, neboť národní parky jsou velkoplošným zvláště chráněným územím a na svém území zahrnuje i obce, které mají přirozenou tendenci se rozrůstat. S ohledem na skutečnost, že není možné ovlivnit, zda se v oblasti, která spadá do první zóny ochrany, před vyhlášením národního parku nacházela či nenacházela obec, je třeba alespoň regulovat její další expanzi. Stejně tak se jedná o zásah do výkonu vlastnického práva, neboť vlastník

---

<sup>34</sup> Tato práce byla vypracována podle právního stavu k 28. 2. 2017

<sup>35</sup> § 15 zákona o ochraně přírody a krajiny

pozemku nacházejícího se v první zóně národního parku si nesmí například postavit na svém pozemku rekreační objekt.

Některé další zákazy platí jen v prvních zónách národních parků. Podle § 17 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny jsou metody a způsoby ochrany národních parků odstupňovány na základě členění území národních parků zpravidla do tří zón ochrany přírody vymezených s ohledem na přírodní hodnoty, přičemž nejpřísnější režim ochrany je stanoven pro první zónu. Důvodem je mimořádná ekologická hodnota přírody v prvních zónách a vysoké riziko ohrožení či poškození přírody v prvních zónách. Na území první zóny všech národních parků nelze povolovat a umisťovat nové stavby. Jedná se zejména o zákazy směřující k územnímu a stavebnímu řízení, ale i jiným řízením podle stavebního zákona, včetně regulačních plánů nahrazujících územní rozhodnutí a včetně pořizování a rozhodování o schválení příslušných druhů územně plánovací dokumentace. V první zóně národního parku je dále zakázáno vstupovat mimo cesty vyznačené se souhlasem orgánu ochrany přírody, kromě vlastníků a nájemců pozemků, měnit současnou skladbu a plochu kultur, nevyplývá-li změna z plánu péče o národní park, hnojit, používat kejdu, silážní šťávy a ostatní tekuté odpady. Z těchto zákazů lze udělit výjimku podle § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny.<sup>36</sup> V průběhu správního řízení je pak třeba posoudit, zda existuje jiný veřejný zájem na záměru nebo činnosti a pak dále, pokud tento jiný veřejný zájem existuje, posoudit, zda převažuje nad veřejným zájmem na ochraně přírody a krajiny, kterou za veřejný zájem zákon výslovně označuje v ustanovení § 58 odst. 1 zákona.<sup>37</sup> Není-li však výjimka udělena, nelze činnost vykonávat ani v případě, kdy je daná činnost uvedena v plánu péče, v lesním hospodářském plánu či jiném plánovacím dokumentu nebo existuje-li jiné rozhodnutí. Podle judikatury Nejvyššího správního soudu lze vyvozovat, že udělení výjimky podle § 43 musí předcházet vydání

---

<sup>36</sup> Výjimka podle § 43 musí být udělena pravomocným rozhodnutím ještě před územním rozhodnutím, je-li ho třeba, protože rozhodnutí o udělení takové výjimky je podkladovým rozhodnutím pro konečné územní rozhodnutí. (ŽÍDEK, 41/2016)

<sup>37</sup> Problematickou se v souvislosti s tímto posuzováním jeví skutečnost, že správní orgán ne vždy dostatečně odůvodní existenci jiného veřejného zájmu, což vytváří složitou situaci jak pro adresáta, tak pro odvolací orgán, který se pak může pouze dohadovat o argumentaci užití při nalézání veřejného zájmu orgánem vydávajícího rozhodnutí. Odvolací orgán pak mnohdy nemá jinou možnost, než rozhodnutí zrušit a vrátit věc k opětovnému rozhodnutí orgánu, který rozhodnutí vydal. (DVOŘÁKOVÁ, 1/2016)



rozhodnutí o umístění stavby do území.<sup>38</sup> Udělení takové výjimky představuje zásadní prolomení ochrany nezastavěné krajiny v národních parcích.

Zakázáno je také to, co stanovují bližší ochranné podmínky národního parku. Ty jsou stanoveny v předpisech zřizujících jednotlivá zvláště chráněná území. Problematické však je, že zákonem byl zřízen pouze Národní park České Švýcarsko a nabízí se otázka, zda povinnosti, které nejsou stanoveny přímo zákonem, lze platně uložit. Tento problém by mohla vyřešit připravovaná novela zákona o ochraně přírody a krajiny, která mimo jiné slibuje určení bližších ochranných podmínek jednotlivých národních parků přímo v ustanoveních tohoto zákona a dále by měla mít za následek vyšší míru stability národních parků, neboť by měla platit lhůta 15 let pro neměnnost zonace národních parků. Podle pozměňovacího návrhu Senátu, lze však očekávat i zcela opačný efekt. Senát totiž odhlasoval odstranění dlouhodobých cílů ochrany národních parků a zároveň umožňuje turistické a rekreační využití území, které není v rozporu s těmito cíli. Vzhledem k absenci těchto cílů je pak vytvořeno prakticky zcela volné pole působnosti i pro stavební činnost.

Pouze národní parky mohou mít kromě základních a bližších ochranných podmínek i další omezující podmínky stanovené v návštěvním řádu národního parku vydávaného správou národního parku formou opatření obecné povahy.

### **2.3.3 Chráněné krajinné oblasti**

Na rozdíl od národních parků, chráněné krajinné oblasti zřizuje vláda nařízením. Nejsou tedy vyhlášovány zákonem. Vláda je oprávněna vydávat nařízení k provedení zákona a v jeho mezích podle čl. 78 Ústavy. V nařízení vymezí poslání chráněné krajinné oblasti a bližší ochranné podmínky. V bližších ochranných podmínkách chráněné krajinné oblasti lze vymezit činnosti a zásahy, které jsou vázány na předchozí souhlas orgánu ochrany přírody.

Za chráněné krajinné oblasti lze vyhlásit podle zákona o ochraně přírody a krajiny rozsáhlá území splňující následující kritéria. Jedná se o rozsáhlá území

---

<sup>38</sup> Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 25. 2. 2010, č. j. 6 As 42/2008-509 vyslovil závěr, že udělení podmínky podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny musí předcházet vydání rozhodnutí o umístění stavby. Vzhledem k tomu, že ustanovení § 43 se stejně jako ustanovení § 56 vztahuje na udělování výjimek ze zvláštní ochrany přírody, lze vyvodit, že stejné závěry lze učinit i ve vztahu k rozhodnutí o udělení výjimky podle § 43.

s harmonicky utvářenou krajinou a charakteristicky vyvinutým reliéfem, s významným podílem přirozených ekosystémů lesních a travních porostů, s hojným zastoupením dřevin, případně s dochovanými památkami historického osídlení.

Základní ochranné podmínky nalezneme v § 26 zákona o ochraně přírody a krajiny a jsou citelně mírnější než v případě národních parků. I v chráněných krajinných oblastech jsou tyto ochranné podmínky diferencovány podle tří až čtyř zón. Veškeré hospodářské využívání chráněné krajinné oblasti je vázáno na tyto zóny a musí vést k udržení a zlepšení stavu chráněné krajinné oblasti. Na území první a druhé zóny chráněné krajinné oblasti je mezi dalším zakázáno hospodařit způsobem vyžadujícím intenzivní technologie, zavádět intenzivní chovy zvířete, a jiné. Na území první zóny chráněné krajinné oblasti je zakázáno umísťovat a povolovat stavby a povolovat a měnit využití území. Z toho plyne, že zvláštní územní ochrana chráněných krajinných oblastí pamatuje i na ochranu nezastavěné plochy z hlediska realizace staveb, ale i z hlediska možného zásahu během utváření územního plánu. Obdobně jako v případě národního parku se jedná o opatření, které je nezbytné, neboť se opět jedná o velkoplošné zvláště chráněné území a na této velké ploše se vyskytují obce, jejich rozrůstání je nutné regulovat, zvláště v prvních zónách, které slouží k ochraně nejvýznamnějších přírodních hodnot.

Zřizovací předpis stanoví bližší ochranné podmínky chráněné krajinné oblasti, jako činnosti či zásahy vázané na souhlas orgánu ochrany přírody.

Podle § 37 zákona o ochraně přírody a krajiny se pro chráněné krajinné oblasti nevymezuje ochranné pásmo.

#### **2.3.4 Maloplošná zvláště chráněná území**

Maloplošná zvláště chráněná území mohou být zřizována na území velkoplošných zvláště chráněných území, ale i mimo ně. V případě, kdy je maloplošné zvláště chráněné území nachází na území velkoplošného zvláště chráněného území, se uplatní ustanovení vztahující se k oběma druhům zvláště chráněného území. Pozemek je tedy chráněn dvěma různými režimy územní ochrany.

**Národní přírodní rezervace** jsou nejpřísněji chráněným maloplošným územím. Jedná se o menší území mimořádných přírodních hodnot, kde jsou na přirozený reliéf

s typickou geologickou stavbou vázány ekosystémy významné a jedinečné v národním nebo mezinárodním měřítku.

V národní přírodní rezervaci je zakázáno intenzivně hospodařit, povolovat a umisťovat stavby, vstupovat a vjíždět mimo cesty vyznačené se souhlasem orgánu ochrany přírody, záměrně rozšiřovat geograficky nepůvodní druhy, provozovat horolezectví, létání na padácích a jiné.

**Přírodní rezervace** jsou menšími územími soustředěných hodnot se zastoupením ekosystémů typických a významných pro příslušnou geografickou oblast. Mimo jiné v nich platí zákaz intenzivního hospodaření, používání biocidů, výstavby nových staveb a další.

Přírodní rezervace jsou vyhlašovány nařízením krajů, na území chráněné krajinné oblasti nařízením Agentury ochrany přírody a krajiny ČR.

**Národní přírodní památky** jsou přírodními útvary menší rozlohy, zejména geologické či geomorfologické útvary, naleziště nerostů nebo vzácných či ohrožených druhů ve fragmentech ekosystémů s národním či mezinárodním vědeckým či estetickým významem.

Změna či poškozování národní přírodní památky či její hospodářské využívání, pokud by tím hrozilo její poškozování, je zakázáno.

Národní přírodní památku vyhlašuje ministerstvo životního prostředí. Ve vyhlášce stanoví bližší ochranné podmínky.

**Přírodní památky** jsou útvary menší rozlohy, zejména geologické či geomorfologické útvary, naleziště vzácných nerostů nebo ohrožených druhů ve fragmentech ekosystémů, s regionálním ekologickým, vědeckým či estetickým významem.

Změna či poškozování přírodní památky nebo její hospodářské využívání vedoucí k poškození jsou zakázány.

Přírodní památku vyhlašuje kraj nařízením, na území chráněné krajinné oblasti pan Agentura ochrany přírody a krajina ČR nařízením. Orgán, který přírodní památku vyhlašuje, stanoví její bližší ochranné podmínky.

### 2.3.5 Ochranná pásma zvláště chráněných území

Územní ochrana přírody a krajiny vyhlášením zvláště chráněných území a zajištěním jejich ochranného režimu uvnitř hranic není sama o sobě jedinou formou ochrany přírody ve vztahu k těmto lokalitám. Neméně důležitou funkci plní i tzv. vnější ochrana. Ta sama o sobě není formalizovaná, je shrnuta do jediného paragrafu<sup>39</sup>, ale tato skutečnost nezmenšuje její význam. Při určování hranic ochranného pásma nemusí být prioritní stav přírodních ekosystémů v ochranném pásmu. Smyslem je zakotvit přechodové pásmo mezi konkrétním zvláště chráněným územím a vnější, většinou kulturní krajinnou.<sup>40</sup>

Orgán ochrany přírody, který příslušné zvláště chráněné území vyhlásil, může k zabezpečení ochrany před rušivými vlivy z okolí zřídit kolem zvláště chráněného území ochranné pásmo. Není-li ochranné pásmo maloplošného zvláště chráněného území vyhlášeno, je jím podle § 37 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny území do vzdálenosti 50 m od jeho hranic.

Některé činnosti v ochranném pásmu jsou vázány na předchozí souhlas. Tyto činnosti jsou vyjmenovány v § 37 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny a jedná se o stavební činnosti, terénní a vodohospodářské úpravy, použití chemických prostředků a změny kultury pozemku. Další činnosti, které jsou podmíněny předchozím souhlasem, mohou být stanoveny orgánem ochrany přírody ve vyhlášovacím předpise.

Podle projednávané novely zákona o ochraně přírody a krajiny jsou další činnosti, jejichž realizace v ochranných pásmech podléhá souhlasu orgánu ochrany přírody obsaženy v odst. 3 § 37.

### 2.3.6 Závazná stanoviska k některým činnostem ve zvláště chráněných územích

Ustanovení § 44 zákona o ochraně přírody a krajiny obsahuje režim právních nástrojů k některým činnostem ve zvláště chráněných územích kategorie národní park nebo chráněná krajinná oblast, ve třetím odstavci pak všech kategorií zvláště chráněných území.

---

<sup>39</sup> § 37 Zákona o ochraně přírody a krajiny

<sup>40</sup> STEJSKAL, V. *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2016. s. 183

Příslušný orgán ochrany přírody vydává ke stavebním činnostem ve svém územním obvodu závazná stanoviska, která tvoří podklad pro následné rozhodování příslušného stavebního úřadu. Obsahem stanoviska je buď souhlas k vydání povolujícího rozhodnutí v navazujícím stavebním řízení, případně souhlas vázaný na stanovené podmínky nebo nesouhlas k vydání takového rozhodnutí. Podle § 44 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny je nutné vyžádat si závazné stanovisko k ohlášení stavby, k vydání územního rozhodnutí, územního souhlasu, stavebního povolení, rozhodnutí o změně užívání stavby, kolaudačního souhlasu, je-li spojen se změnou stavby, k povolení k odstranění stavby či k provedení terénních úprav podle stavebního zákona.

Závazné stanovisko se podle § 44 odst. 2 nevydává, jde-li o stavby v zastavěném území obce ve čtvrté zóně chráněné krajinné oblasti, nebo v zastavěném území města, které se nachází na území chráněné krajinné oblasti.

Podle odst. 3 § 44 lze v bližších ochranných podmínkách všech zvláště chráněných území vymezit činnosti a zásahy, které jsou vázány na předchozí souhlas orgánu ochrany přírody. Tyto souhlasy budou vydávány závazným stanoviskem dle § 149 správního řádu a ve smyslu § 90 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, pokud budou podkladem pro rozhodnutí podle zvláštního právního předpisu. Pokud nebudou podkladem pro rozhodnutí, budou vydávána samostatným rozhodnutím orgánu ochrany přírody podle § 67 správního řádu.

### **2.3.7 Soustava Natura 2000 a její odlišnosti od zvláště chráněných území v ČR**

Natura 2000 je celistvou evropskou soustavou chráněných území umožňující zachovat přírodní stanoviště a stanoviště druhů v jejich přirozeném areálu rozšíření ve stavu příznivém z hlediska ochrany, nebo popřípadě vytvářející možnost tento stav obnovit. Spoluvytvářejí ji na svém území podle jednotných principů všechny státy Evropské unie s cílem zabezpečit ochranu těch druhů živočichů, rostlin a typů přírodních stanovišť, které jsou z evropského pohledu nejcennější, nevíce ohrožené, vzácné či endemické, to jest omezené svým výskytem jen na určitou oblast.

Na území České republiky je Natura 2000 tvořena vymezenými ptačími oblastmi a vyhlášenými evropsky významnými lokalitami.

Soustava Natura 2000 existuje vedle soustavy českých zvláště chráněných území, kterou doplňuje. Území těchto soustav je značnou měrou překrývají. Ochranné podmínky zvláště chráněných území mnohdy zajišťují nebo doplňují ochranný režim územní soustavy Natura 2000.<sup>41</sup>

Od zvláště chráněných území v ČR se soustava Natura 2000 liší vymezením území výhradně podle vědeckých údajů, cíleným výběrem lokalit pro jmenovitě chráněné fenomény podle předem daných odborných pravidel, výběrem chráněných druhů živočichů rostlin a dále ochranou vybraných přírodních stanovišť i z jiných důvodů, než je pouze ochrana jednotlivých druhů.

Cílem ochrany soustavy Natura 2000 není na rozdíl od některých zvláště chráněných území vyloučit či radikálně omezovat vliv člověka, naopak je počítáno s vhodným spravováním těchto lokalit. Zakázány jsou pouze takové činnosti, které mají významný negativní vliv na předmět ochrany nebo celistvost území soustavy Natura 2000. Jakýkoli plán nebo projekt, který s určitou lokalitou přímo nesouvisí nebo není pro péči o ni nezbytný, avšak bude mít pravděpodobně na tuto lokalitu významný vliv, ať již samostatně nebo v kombinaci s jinými plány nebo projekty, podléhá odpovídajícímu posouzení jeho důsledků pro lokalitu z hlediska cílů její ochrany. S přihlédnutím k výsledkům uvedeného hodnocení důsledků pro lokalitu a schválí příslušné orgány tento plán nebo projekt teprve poté, co se ujistí, že nebude mít nepříznivý účinek na celistvost příslušné lokality, a co si v případě potřeby opatří stanovisko široké veřejnosti. Pokud navzdory negativnímu výsledku posouzení důsledků pro lokalitu musí být určitý plán nebo projekt z naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu, přesto uskutečněn a není-li k dispozici žádné alternativní řešení, zajistí stát veškerá kompenzační opatření nezbytná pro zajištění ochrany celkové soudržnosti sítě NATURA 2000.<sup>42</sup>

Jak bylo řečeno, neexistuje žádný zákonný zákaz nových ekonomických aktivit v území soustavy Natura 2000. V zásadě platí, že mohou být uskutečňovány činnosti, které nebudou ohrožovat či poškozovat předmět ochrany. Podle § 45h a 45i zákona o ochraně přírody a krajiny budou posuzovány všechny plány a projekty, u nichž je

---

<sup>41</sup> PEKÁREK, M. Pozemkové právo. Brno : Masarykova univerzita, 2015. s. 387

<sup>42</sup> POVOLNÁ, V., Natura 2000 a nový stavební zákon. *Ekologický právní servis*.

pravděpodobné, že by mohly samostatně nebo ve spojení s jinými významně ovlivnit příznivý stav předmětu ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti. V souvislosti s těmito ustanoveními může být zaznamenán názor, že ochrana přírody v rámci soustavy Natura 2000 zabraňuje investicím a realizaci záměrů v území. Takto však ochranu v rámci Natury nelze vnímat, neboť tato úprava realizaci ekonomických záměrů nebrání, upravuje však přísná pravidla, za kterých je taková realizace možná. Ustanovení § 45h a 45i představují tzv. naturové posuzování vlivů záměrů a koncepcí na lokality hlášené v rámci soustavy Natura 2000. Při výkladu pojmu „záměr“ ve smyslu těchto ustanovení je třeba vycházet z ustanovení § 3 a 4 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Vedle staveb, činností a technologií uvedených v příloze 1 zákona o posuzování vlivů jsou předmětem posuzování i stavby, činnosti a technologie, které podle stanoviska orgánu ochrany přírody vydaného podle zvláštního právního předpisu podle § 45i odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny mohou samostatně nebo ve spojení s jinými významně ovlivnit území evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti.<sup>43</sup> Tyto stavby, činnosti a technologie podléhají posuzování, pokud se tak stanoví ve zjišťovacím řízení. Stejně tak při výkladu pojmu „koncepte“ se postupuje podle § 45i odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny.

Pokud hodnocení dopady neprokáže, může investor bez dalších zásahů pokračovat v realizaci záměru. Bude-li však podezření na negativní vliv záměru trvat, investor bude muset zpracovat varianty řešení k vyloučení či zmírnění negativního vlivu. Nebudou-li alternativní řešení existovat, bude záměr moci být realizován pouze v zákonech vyjmenovaných případech za splnění předepsaných podmínek. Součástí takového záměru pak musí být i rozsáhlá kompenzační opatření.

Hmotněprávně se při hodnocení vlivů bude postupovat podle zákona o ochraně přírody a krajiny, procesně pak podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí.

---

<sup>43</sup> DVOŘÁK, L. *Zákon o posuzování vlivu na životní prostředí. Komentář*. Praha : Wolters Kluwer, 2016.

## 2.4 Ochrana půdy

Půdou se rozumí zemský povrch a současně i hmotný substrát Země. Z pohledu vlastnických a užívacích vztahů k půdě je určující zemský povrch a jeho jednotlivé části, které tvoří právní základ pro využívání a přisvojování si užitečných vlastností povrchu, ale i prostoru pod a nad zemským povrchem. Z pohledu životního prostředí jsou určující užité vlastnosti hmotného substrátu Země, zejména jeho svrchní kulturní vrstvy.

Půdu lze definovat jako samostatný přírodní útvar vzniklý z povrchových zvětralin zemské kůry a z organických zbytků za působení půdotvorných faktorů. Je částí zemského povrchu a neobnovitelným přírodním zdrojem. Stává se životním prostředím půdních organismů, stanovištěm planě rostoucí vegetace, slouží k pěstování kulturních rostlin, je regulátorem koloběhu látek, může také fungovat jako úložiště, ale i jako zdroj potenciálně rizikových látek.

Půda plní rozmanité ekologické a ekonomické funkce. Z ekologických funkcí půdy lze jmenovat například retenci vody a zajištění jejího koloběhu v přírodě, zachycování sluneční energie, ukládání uhlíku z ovzduší, slouží také jako zásobárna surovin, minerálů a podmiňuje růst rostlin a existenci všech organismů, včetně člověka. V ekonomických funkcích je půda základním výrobním prostředkem a produkčním činitelem v zemědělství a lesním hospodářství a dále zdrojem surovin v hornictví a stanovištěm pro veškerou lidskou činnost.

Skutečnost, že pro životní prostředí je určující svrchní kulturní vrstva zemské kůry i některé hlouběji uložené vrstvy však neznamena, že předmětem ochrany je pouze tato hmota. Pro životní prostředí je stejně důležitá i plocha zemského povrchu, s níž je tato hmota, zejména ve svrchní vrstvě, spojena. Z toho plyne, že v určité formě a intenzitě podléhá ochraně veškerá půda. Hlavní pozornost je však upírána na ekologicky nejvýznamnější druhy půdy, kterými jsou půdy zemědělská a lesní, přičemž tyto druhy pozemků představují asi 87 % celkové plochy České republiky.<sup>44</sup>

V případě půdy se jedná o dynamický, neustále se vyvíjející živý systém. Přežití všech suchozemských organismů je na půdě závislé. Proto lze půdu bez přehánění vnímat jako nejcennější přírodní bohatství a jako takové je přirozenou součástí

---

<sup>44</sup> DAMOHORSKÝ, M. *Právo životního prostředí*. Praha : C. H. Beck, 2010.



národního bohatství každého státu. Proto je půdu nutné chránit nejen pro současnou dobu, ale s ohledem na princip udržitelného rozvoje i se značným výhledem do budoucna. Cílem současné právní úpravy je pak především ochrana nejkvalitnějších půd a minimalizace míry znečištění půdy a ohrožení erozí.

V důsledku složitých vazeb, jichž se půda v ekosystémech účastní, není možné jednoznačně specifikovat jednu nejdůležitější funkci půdy. Půda je nezastupitelná v plnění následujících vybraných funkcí. Půda je základním článkem potravinového řetězce a současně substrátem pro růst rostlin. Půda plní také funkci zásobárny vody, která je životně důležitá pro rostliny i mikroorganismy a působí i jako filtrační prostředí, přes které vody prochází. Nelze opomíjet ani význam mikroorganismů žijících v půdě, neboť jsou nedocenitelnou zásobárnou genetické informace a umožňují průběh důležitých procesů v ekosystémech. Prostřednictvím interakcí mikrobů s fyzikálními a chemickými vlastnostmi probíhá cyklus vody, uhlíku, dusíku, fosforu a síry. Půdní organismy jsou hlavní suchozemskou zásobárnou uhlíku, dusíku, fosforu a síry. Půda dále hraje zásadní roli ve stabilitě ekosystémů a v ovlivňování bilancí látek a energií. Z půdy také pochází mnoho základních složek stavebních materiálů a surovin, zároveň půda poskytuje prostor pro umístování staveb a další aktivity člověka.<sup>45</sup>

Půdu lze rozdělit do několika kategorií. Účelovou kategorizaci pozemků se rozumí třídění podle jejich hospodářského nebo jiného společenského účelu. Je založena na polyfunkčním charakteru půdy. Faktorem třídění je vedle přírodních vlastností pozemků v daném území veřejný zájem na jejich využití. Od jiných hledisek, které je možné uplatňovat pro třídění půdy, například podle osoby vlastníka, podle složení zeminy, podle charakteru a stupně znečištění a dalších kritérií, se účelová kategorizace liší tím, že je právně relevantní.<sup>46</sup> Kategorizace odráží snahu o harmonizaci činností v území a o ochranu půdy a s ní spojených složek životního prostředí. Vlastník pozemku s ním pak může nakládat pouze v souladu s jeho účelovým určením a případná změna takového určení musí být v souhlasu

---

<sup>45</sup>[http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/definice\\_pudy/\\$FILE/OOHPP-Definice\\_pudy-20080820.pdf](http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/definice_pudy/$FILE/OOHPP-Definice_pudy-20080820.pdf) ze dne 1. 1. 2017

<sup>46</sup> DROBNÍK, J. *Základy pozemkového práva*. Praha : Eva Roztoková, 2010. s. 22-24

s koncepční fází územního plánování. Členění pozemků podle jejich druhu je tradičně děleno na pozemky zemědělské, které jsou tvořeny ornou půdou, chmelnicemi, vinicemi, zahradami, ovocnými sady a trvalými travními porosty, a nezemědělské pozemky. Ty jsou tvořeny lesními pozemky, vodními plochami, zastavěnými plochami, nádvořími a ostatními plochami. Následující kapitoly budou věnovány ochraně zemědělského půdního fondu a pozemkům určeným k plnění funkcí lesa.<sup>47</sup>

#### **2.4.1 Právní režim a ochrana zemědělského půdního fondu**

Půda je členěna podle svého zemědělského způsobu využití na půdu zemědělskou, lesní a jinou. Zemědělský půdní fond je základním přírodním bohatstvím naší země, nenahraditelným výrobním prostředkem umožňujícím zemědělskou výrobu a je jednou z hlavních složek životního prostředí. Ochrana zemědělského půdního fondu, jeho zvelebování a racionální využívání jsou činnosti, kterými je také zajišťována ochrana a zlepšování životního prostředí.<sup>48</sup> S ohledem na výše uvedené podléhá zemědělský půdní fond specifickému právnímu režimu.

Právní režim zemědělského půdního fondu obsahuje celá řada právních předpisů. Jedna skupina těchto předpisů se zabývá otázkami ochrany zemědělského půdního fondu před poškozováním a před ztrátami. Základním předpisem této skupiny je zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu. Ochrana zemědělského půdního fondu představuje veřejnoprávní omezení výkonu vlastnického práva k pozemkům zahrnutých od pojmu zemědělského půdního fondu a týká se práva užívat a požívat.

Význam ochrany zemědělského půdního fondu pro ochranu nezastavěného území spočívá v tom, že cílem této ochrany je snižovat úbytky zemědělské půdy na nezbytné minimum a situovat je podle možností do míst, kde mohou mít méně závažný dopad na životní prostředí a na provozování zemědělské výroby, dále vytvářet předpoklady pro návratnost dočasně odňatých nebo dočasně nevyužívaných zemědělských pozemků k zemědělské výrobě a také pečovat o úrodnost zemědělské půdy zabraňováním ztrát úrodné vrstvy, předcházením znečišťování a odstraňováním

---

<sup>47</sup> FRANKOVÁ, M. a. (2014). *Úvod do pozemkového práva*. 1. vydání. Beroun: Eva Roztoková. s. 43

<sup>48</sup> § 1 odst. 1 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu

znečištění z půdy. Z toho plyne, že zemědělská půda by měla být primárně využívána k zemědělským účelům a její využívání k jiným, tedy i stavebním záměrům a její odnímání ze zemědělského půdního fondu za tímto účelem je zákonem regulováno tak, aby k němu nedocházelo v jiných než pouze nezbytně nutných případech a nezbytném rozsahu. Právní úprava si neklade za cíl absolutně zabránit úbytkům zemědělské půdy, která je přirozenou rezervou pozemků pro výstavbu a pro další lidské aktivity, stejně tak není možné zcela zabránit změnám v kvalitě zemědělské půdy, je však možné omezit její zhoršování a zároveň její kvalitu zlepšovat.

Zemědělský půdní fond v sobě zahrnuje vyjmenované kategorie pozemků.<sup>49</sup> Jedná se o zemědělskou půdu, přičemž tento pojem zahrnuje ornou půdu, chmelnice, vinice, zahrady, ovocné sady a trvalé travní porosty. Dalšími kategoriemi jsou dočasně neobdělávaná půda, která byl a má být do budoucna nadále zemědělsky obhospodařována, ale dočasně obdělávána není, rybníky s chovem ryb nebo vodní drůbeže a nezemědělská půda potřebná k zajištění zemědělské výroby. Zemědělský půdní fond však nelze ztotožňovat se zemědělskou půdou doby druhem pozemku zapsaným do katastru nemovitostí. V pochybnostech o tom, zda je daný pozemek součástí zemědělského půdního fondu a spadá tak do příslušného právního režimu ochrany, rozhoduje orgán ochrany zemědělského půdního fondu.

Pozornost je však nutné věnovat i třídění zemědělské půdy podle kvality do tříd, neboť tato kategorizace má za následek rozdílný stupeň ochrany pro různé kvalitativní třídy. Tyto třídy jsou blíže specifikovány vyhláškou ministerstva životního prostředí č. 48/2011 Sb., která provádí § 3 odst. 5 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu. Zemědělský půdní fond se rozděluje podle bonitovaných půdně ekologických jednotek<sup>50</sup> do pěti tříd ochrany s pomocí tabulek uvedených v přílohách 1-5 této vyhlášky. Rozdělení do tříd kvality se pak projeví například v případě odnětí zemědělské půdy k nezemědělským účelům podle § 4, kdy podle odst. 1 písm. b) je kritériem pro posouzení přípustnosti odnětí jsou právě třídy ochrany. Podle odst. 4 lze pak zemědělskou půdu I. a II. třídy odejmout pouze v případech, kdy jiný veřejný

---

<sup>49</sup> § 1 odst. 2 a 3 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu

<sup>50</sup> Bonitovaná půdně ekologická jednotka se skládá z několika číslic. První označuje klimatickou region a udává se v hodnotách 0-9, druhá a třetí číslice určuje hlavní půdní jednotku a vyjadřuje se hodnotami 01-78. Čtvrtá číslice popisuje sklonitost a expozici a poslední z číslic vyjadřuje skeletovitost a hloubku půdy.

zájem výrazně převažuje nad veřejným zájmem ochrany zemědělského půdního fondu.<sup>51</sup>

Základním principem ochrany zemědělského půdního fondu je racionalita jeho využívání, která spočívá v udržování, případně zlepšování jeho kvalitativních i kvantitativních vlastností. Tento princip je blíže rozpracován a doplněn dalšími principy, kterými jsou subjekty, které svojí činností mohou ovlivnit využití pozemků spadajících do zemědělského půdního fondu, povinny se řídit. Jedná se o principy priority, legality, minimalizace zásahů a princip rekultivace. Další principy jsou formulovány právní vědou a vychází především z pojetí zemědělského půdního fondu jako základní složky životního prostředí a nezbytnosti jeho ochrany. Jedná se o principy trojrozměrnosti ochrany zemědělské půdy, ochrany ekologických funkcí a prevence.

Další skupinou zahrnující široké spektrum činností a s nimi spojených povinností jsou povinnosti při nezemědělské činnosti. I tyto činnosti totiž mohou mít přímý či nepřímý vliv na zemědělský půdní fond. Výkon těchto činností je pak regulován tak, že subjekt danou činnost vykonávající je povinen řídit se v první řadě zásadami ochrany zemědělského půdního fondu a dodržovat další stanovené povinnosti. Pro tuto práci se jedná především o územně plánovací činnosti, zpracování dokumentace staveb a stavení, těžební a průmyslovou činnost.

Při územně plánovací činnosti jsou pořizovatelé a projektanti územně plánovací dokumentace a územně plánovacích podkladů povinni řídit se zásadami ochrany zemědělského půdního fondu a navrhnout a zdůvodnit takové řešení, které je z hlediska ochrany zemědělského půdního fondu a ostatních zákonem chráněných obecných zájmů nejvýhodnější a současně vyhodnotit předpokládané důsledky navrhovaného řešení na zemědělský půdní fond a to zpravidla ve srovnání s jiným možným řešením. Orgán ochrany zemědělského půdního fondu vydává stanovisko k územně plánovací dokumentaci a k návrhu vymezení zastavěného území z hlediska ochrany zemědělského půdního fondu. Územní rozhodnutí, jímž má být dotčen

---

<sup>51</sup> TUHÁČEK, M.; JELÍNKOVÁ, J. *Právo životního prostředí - Praktický průvodce*. Praha : Grada Publishing, 2015. s. 164

zemědělský půdní fond, vydává stavební úřad na základě souhlasu orgánu ochrany zemědělského půdního fondu, který je závazným stanoviskem podle správního řádu.

Při zpracování dokumentace staveb jsou zpracovatelé povinni navrhnout umístění stavby tak, aby z hlediska ochrany zemědělského půdního fondu a ostatních zákonem chráněných obecných zájmů došlo k co nejmenším ztrátám zemědělského půdního fondu a zároveň vyhodnotit důsledky navrhovaného řešení na zemědělský půdní fond. V případě nejednoznačnosti řešení je třeba navrhnout umístění stavby v alternativách.

Při stavební, těžební a průmyslové činnosti jsou právnické a fyzické osoby tyto činnosti provozující povinny s cílem zabránit škodám na zemědělském půdním fondu vyhodnotit předpokládané důsledky navrhovaného řešení na zemědělský půdní fond a řídit se zásadami ochrany zemědělského půdního fondu. Zákon o ochraně zemědělského půdního fondu ukládá osobám provozujícím tyto činnosti zejména skrývat odděleně svrchní kulturní vrstvu půdy a postarat se o její hospodárné využití nebo řádné uskladnění pro účely rekultivace, pokud nestanoví orgán ochrany zemědělského půdního fondu jinak, ukládat zeminy ve vytěžených prostorech nebo na plochách, které byly za tím vhodné povrchové úpravy dotčených ploch, aby byly připraveny k rekultivaci, provádět podle schválených plánů rekultivaci dotčených ploch, učinit opatření k zabránění úniku pevných, kapalných a plyných látek poškozujících zemědělský půdní fond a jeho vegetační kryt.

Při výše uvedených činnostech vystupují orgány ochrany zemědělského půdního fondu jako dotčené orgány a vydávají svá vyjádření v podobě stanovisek, k územně plánovací dokumentaci a souhlasů jako podkladů pro vydání správních rozhodnutí podle zvláštních právních předpisů.

#### **2.4.2 Změna druhu pozemku zemědělského půdního fondu**

Změna druhu pozemku spadajícího do zemědělského půdního fondu vychází ať již z potřeby zemědělského hospodaření či nezemědělských činnosti nebo z potřeby realizovat zájmy soukromé či veřejné. Ke změně kultury však může docházet i bez zásahu člověka v důsledku působení přírodních sil.

Změna kultur zemědělské půdy podléhá zásadně souhlasu příslušného orgánu státní správy. Jde-li o změnu trvalých travních porostů na ornou půdu, uděluje

k ní souhlas orgán ochrany zemědělského půdního fondu, ostatní změny kultur podléhají režimu stavebního zákona. Souhlas k přeměně trvalých travních porostů na ornou půdu se vyžaduje proto, že orná půda je nejintenzivněji využitelnou, ale zároveň i nejzranitelnější kulturou zemědělské půdy. Neuváženou změnou by pak mohly být způsobeny vážné škody na úrodné vrstvě zeminy.

Změna druhu pozemku je obvykle podmíněna správními akty, nejčastěji vydávanými podle stavebního zákona. Jedná se o regulační plán (pokud nahrazuje územní rozhodnutí), územní rozhodnutí o umístění stavby či o změně využití území, územní souhlas nebo veřejnoprávní smlouvu. V případě ostatních realizačních nástrojů územního plánování (např. územní rozhodnutí o změně vlivu užívání stavby na území) neodchází ke změně druhu pozemku.

Územním rozhodnutím o umístění stavby nebo změně využití se schvaluje jím navržený záměr a stanoví podmínky pro ochranu a využití území. V případech změny druhu pozemku je rozhodnutí obvykle podmíněno souhlasem ve formě závazného stanoviska orgánu ochrany zemědělského půdního fondu. Územní rozhodnutí o umístění stavby nebo zařízení vymezuje stavební pozemek a podmínky pro umístění stavby na něm. Územní rozhodnutí o změně využití území stanoví nový způsob využití pozemku a podmínky tohoto využití. Typem územního rozhodnutí o změně využití území je též rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru.

Územní souhlas se vydává za podmínek a v případech uvedených v § 96 stavebního zákona. Územní souhlas nelze vydat o záměrech, které podléhají procesu posuzování vlivů na životní prostředí (EIA). Žádost o vydání územního souhlasu musí být doložena doklady, které by byly jinak vyžadovány v územním řízení. Jedná se zejména o závazná stanoviska dotčených orgánů státní správy, souhlasy vlastníků sousedních pozemků, kteří by byli účastníky územního řízení. V případě změny druhu pozemku je obvykle i v těchto případech potřeba v případě vynětí pozemku ze zemědělského půdního fondu souhlasné závazné stanovisko orgánu ochrany zemědělského půdního fondu.

Veřejnoprávní smlouva nahrazující územní rozhodnutí je upravena v § 78a stavebního zákona. Tento institut je způsobilý nahradit tři druhy územního rozhodnutí (o umístění stavby, o změně využití a o změně vlivu užívání stavby na území) a stavebního povolení. Klíčovou podmínkou pro uzavření veřejnoprávní

smlouvy mezi žadatelem a stavebním úřadem je doložení závazných stanovisek, které by byly podkladem pro vydání územního rozhodnutí a dále souhlasy osob, které by jinak byly účastníky územního řízení.

K realizaci změny druhu pozemku může dojít na základě správních aktů upravených jinými právními předpisy, než je stavební zákon. Jedná se o rozhodnutí o pozemkových úpravách podle § 11 zákona o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech, rozhodnutí o uložení změny kultury podle § 2 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu, rozhodnutí o vynětí pozemku z pozemků určených pro plnění funkce lesa podle § 16 lesního zákona a rozhodnutí o prohlášení pozemku za pozemek určený k plnění funkcí lesa na návrh vlastníka nebo s jeho souhlasem. Tato rozhodnutí sama o sobě mění druh pozemku. Realizačním nástrojem změny druhu pozemku není v těchto případech územní rozhodnutí.

Doba platnosti územního rozhodnutí a dalších realizačních nástrojů územního plánování je dobou, po kterou může být změna druhu pozemku realizována. Realizace změny však závisí výhradně na vůli vlastníka pozemku. Pokud v době platnosti územního rozhodnutí nebo jiného realizačního nástroje nedojde též k faktickému uskutečnění změny, nedojde k realizaci změny druhu pozemku a pozemek si zachovává své původní určení.

Užívání pozemku v rozporu se stanoveným druhem je sankcionovatelné podle příslušných zákonů.<sup>52</sup>

Dalším možným způsobem je změna druhu pozemku v důsledku působení přírodních sil. Tento způsob předvídá § 19 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu a jedná se o situaci, kdy dochází k pozvolnému a dlouhodobému posunu hranic pozemků náležejících do zemědělského půdního fondu a dochází tak k přirozené změně druhu těchto pozemků. Zjistí-li v rámci revize a mapování pozemků katastrální úřad, že k takovému posunu hranic došlo, projedná tuto skutečnost s vlastníky dotčených pozemků a uvede stav v evidenci do souladu se zjištěným stavem v terénu.

---

<sup>52</sup> FRANKOVÁ, M. a. (2014). *Úvod do pozemkového práva*. 1. vydání. Beroun: Eva Roztoková. s. 46 - 50

### 2.4.3 Odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu

Problematika odnímání půdy ze zemědělského půdního fondu je zákonem o ochraně zemědělského půdního fondu poměrně detailně upravena. Základní podmínka pro odnímání půdy je stanovena v ustanovení § 9 odst. 1 věta první zákona o ochraně zemědělského půdního fondu, podle kterého k odnětí zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu pro nezemědělské účely je třeba souhlasu orgánu ochrany zemědělského půdního fondu. Odnětí formou takového souhlasu je pak podmínkou pro udělení povolení dle řady předpisů.

Žádost o vydání souhlasu s odnětím zemědělské půdy se podává u obecního úřadu obce s rozšířenou působností, v jehož správním obvodu se nachází největší část půdy, která má být vyňata ze zemědělského půdního fondu. Pokud by se zemědělská půda nacházela na území národního parku, žádost se podává u správy národního parku, která je orgánem ochrany zemědělského půdního fondu na svém území.

Odnětí ze zemědělského půdního fondu může být dočasné či trvalé. Doba dočasného odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu je uváděna ve stanovisku orgánu ochrany zemědělského půdního fondu. Dočasné odnětí je pak podmíněno rekultivací půdy následující po ukončení účelu jejího odnětí, aby mohla být vrácena zpět do zemědělského půdního fondu. Trvalým odnětím se podle zákona rozumí nevratná změna znemožňující opětovné zemědělské využití vyňaté půdy. Typicky se jedná u umístění stavby pevně spojené s pozemkem.

Žádost o odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu podává ten, v jehož zájmu má k odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu dojít. Orgán ochrany zemědělského půdního fondu posoudí žádost a její přílohy, a pokud shledá, že půda může být odňata, vydá k tomuto odnětí souhlas, ve kterém vymezení pozemky, jichž se souhlas týká, stanoví podmínky nezbytné k zajištění ochrany zemědělského půdního fondu, schválí plán rekultivace, případně stanoví zvláštní režim jeho provádění z hlediska časového plnění a ukončení prací, dále vymezení, zda a v jaké výši budou předepsány odvody za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu a vymezení etap u záměrů prováděných v etapách.

Souhlas k odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu zpravidla nemá formu právního rozhodnutí, ale formu závazného stanoviska. To následně slouží jako



podklad orgánům rozhodujícím v následném řízení o konkrétním stavebním či jiném záměru žadatele. Podmínky obsažené v souhlasu k odnětí půdy se stávají součástí konečného rozhodnutí podle jiných právních předpisů. Souhlas s odnětím se stává součástí navazujícího rozhodnutí, změna souhlasu je tedy možná pouze v rámci změny rozhodnutí podle zvláštních právních předpisů.

V některých případech však souhlas k odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu může mít povahu správního rozhodnutí. Tuto variantu upravuje zákon o ochraně zemědělského půdního fondu v ustanovení § 21 odst. 1 tak, že tento souhlas je rozhodnutím vydaným ve správním řízení, nevyžaduje-li záměr povolení podle jiného právního předpisu, jehož závaznou součástí by se jinak stal, nebo nemá-li toto povolení formu rozhodnutí.<sup>53</sup>

V některých zákonem upravených případech souhlas orgánu ochrany zemědělského půdního fondu není vyžadován. Tyto jsou vyjmenovány v ustanovení § 9 odst. 2 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu. Uvedené výjimky lze rozdělit do tří skupin.

První skupinu tvoří výjimky dané charakterem stávajícího nebo budoucího využití pozemků dle územně plánovací dokumentace. Řadí se sem pozemky, které jsou nezastavěnou plochou zastavěných stavebních pozemků, pozemky v zahrádkových osadách zájmových organizací, pozemky, které jsou účelovými plochami u objektů a zařízení občanské vybavenosti nebo u objektů a zařízení zdravotnických kulturních, osvětových a církevních, pozemky v zastavěném území, které jsou ve vlastnictví fyzické osoby a jejich odnětí se má uskutečnit v zájmu této osoby pro výstavbu garáže, zahrádkářské chaty, rekreační chaty, stavby pro drobné pěstitelství nebo chovatelství a stavby vinného sklepa a pozemky určené pro bydlení v zastavěném území.

Druhou skupinu výjimek tvoří stavby vypočtené v § 9 odst. 2 písm. b), jejichž charakter a plocha nepředstavují zásadní zásah do zemědělského půdního fondu. Typicky se jedná například o studně, vrty či značky pro geodetické účely.

---

<sup>53</sup> TUHÁČEK, M.; JELÍNKOVÁ, J. *Právo životního prostředí - Praktický průvodce*. Praha : Grada Publishing, 2015. s. 169-170

Třetí skupina pak zahrnuje velmi neostře formulovanou výjimku umožňující využívání zemědělského půdního fondu k nezemědělským účelům po dobu kratší než jeden rok, přičemž v tomto časovém úseku musí být také dotčená půda uvedena zpět do původního stavu.<sup>54</sup>

#### 2.4.4 Odvody za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu

Odvody představují významný ekonomický nástroj, který má nemalý význam v ochraně krajiny. Odvody za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu mají v jednak motivovat žadatele, aby své záměry směřovali mimo zemědělský půdní fond, a dále přináší finanční prostředky, které jsou následně využívány k financování opatření na ochranu životního prostředí.<sup>55</sup>

O odvodech rozhoduje orgán ochrany zemědělského půdního fondu po zahájení realizace záměru. V některých případech se odvody neplatí. Tato výjimka se uplatní například při odnětí pro stavby drah, pozemních komunikací nebo pro stavby protierozní ochrany. Dojde-li však do pěti let od nabytí právní moci rozhodnutí ke změně záměru, pro který se odvody nepředepisují, budou odvody předsepsány v souladu se změnou záměru.

K platbě je povinná osoba, jíž rozhodnutí, jehož součástí se stal vydaný souhlas s odnětím půdy ze zemědělského půdního fondu, přiznává oprávnění. Při přechodu oprávnění podle zvláštních právních předpisů je stanovena povinnost oznámit takovou změnu do jednoho měsíce. V případě naplnění této oznamovací povinnosti zaniká povinnost platit odvody a tato je převedena na nový subjekt. Při přechodu oprávnění pak bude povinný k zaplacení odvodů ten, jemuž svědčí například právo stavby. Výše odvodů se stanovuje k jejich výši ke dni nabytí právní moci rozhodnutí podle zvláštních předpisů.

---

<sup>54</sup> PEKÁREK, M. *Pozemkové právo*. Brno : Masarykova univerzita, 2015. s. 334-336

<sup>55</sup> Podle nálezu Ústavního soudu ze dne 15. března 2016 sp. zn. Pl. ÚS 30/15 se v případě odvodů podle § 11 a násl. zákona o ochraně zemědělského půdního fondu pojmově nejedná o peněžitě plnění s charakterem daně, nýbrž o specifickou formu úhrady, jejímž účelem je regulovat rozsah (plochu) půdy odnímané ze zemědělského půdního fondu. Převážná část výnosu z odvodů ve výši 55 % je nicméně příjmem státního rozpočtu - v tomto rozsahu je na napadenou úpravu třeba pohlížet jako na součást rozpočtových výsad, a navíc jako na prostředky, které by byl stát v podstatné části v konečném důsledku povinen hradit sám sobě.

Platba odvodů může probíhat jednorázově, jedná-li se o trvalé odnětí, či každoročně, jedná-li se o odnětí dočasné.

Z plateb odvodů za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu existují i výjimky, které jsou upravené v ustanovení §11a lesního zákona. Jedná se například o odvody pro zbudování liniových staveb dopravní infrastruktury, pozemky VI. A V. třídy odnímané za účelem zalesnění, vodní nádrže a stavby ve veřejném zájmu, jejichž účelem je ochrana před povodněmi. Odvod se dále neplatí v případě, že výše odvodu jednorázově placeného odvodu nepřevyšuje částku 100 Kč, nebo za dočasné odnětí nepřesahuje částku 50 Kč. Uvedené výjimky však představují oslabení odvodů jako ekonomického nástroje ochrany zemědělského půdního fondu. Nabízí se úvaha, zda není okruh výjimek příliš široký a zda jsou ve všech případech opodstatněné. Například máme-li proti sobě stavbu silnic a železnic na straně jedné a stavby sloužící jako ochrana proti povodním a komunikace sloužící k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků na straně druhé, nezbývá asi mnoho prostoru na argumentaci, která by zpochybnila, které z těchto staveb budou mít spíše negativní vliv na okolní prostředí. Bylo by tedy možné uvážit, zda v některých případech výjimky neudělovat a směřovat realizaci těchto záměrů mimo zemědělskou půdu. Pokud by však přeci nebylo možné daný záměr realizovat jinde, nabízí se i varianta platby poměrné částky odvodů, prokáže-li se, že na realizaci stavby v daném území je veřejný zájem.

Ustanovení § 11a bylo podrobena přezkumu Ústavního soudu.<sup>56</sup> Hlavním argumentem navrhovatele bylo, že zvýhodňuje stát oproti jiným osobám, neboť zakotvuje výjimky z placení odvodů za trvalé odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu výhradně pro stavby pozemních komunikací ve vlastnictví státu, na rozdíl od krajů a obcí, případně soukromých osob, tedy subjektů, které jsou ohledně pozemních komunikací ve svém vlastnictví povinny odvody platit. Ústavní soud však došel k závěru, že vyhovění návrhu ve smyslu zrušení § 11a odst. 1 písm. b), respektive vypuštění slov „ve vlastnictví státu“, by představovalo významný zásah do základního poslání zákona o ochraně přírody a krajiny stavícího na tom, že zemědělský půdní fond je základním přírodním bohatstvím naší země,

---

<sup>56</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 15. března 2016 sp. zn. Pl. ÚS 30/15

nenahraditelným výrobním prostředkem umožňujícím zemědělskou výrobu a jednou z hlavních složek životního prostředí. V souvislosti s tímto závěrem pak Ústavní soud taktéž konstatoval, že zrušení napadeného ustanovení by podstatným způsobem rozšířilo okruh výjimek z placení odvodů z pozemních komunikací ve vlastnictví státu na veškeré pozemní komunikace, tedy jak ty ve vlastnictví státu, krajů či obcí, tak i ve vlastnictví soukromých osob. Napadené ustanovení pak nemá diskriminační charakter, protože naproti principu rovnosti a zákazu diskriminace podle čl. 3 odst. 1 Listiny, brání závazek státu dbát o šetrné využívání přírodních zdrojů a chránit přírodní bohatství podle čl. 7 Ústavy, který v tomto případě převažuje.

#### **2.4.5 Lesní půda**

Cílem ochrany lesní půdy je obdobně jako v případě ochrany zemědělského půdního fondu snížit zábory této půdy pro jiné účely (tedy i stavební činnost) na minimum, vytvořit předpoklady pro návratnost dočasně odňatých pozemků lesnímu hospodářství a pečovat o kvalitu kulturní vrstvy.

Základními pojmy lesního práva, k nimž se vztahují základní povinnosti a oprávnění velké skupiny subjektů a kterých se týkají další instituty, jsou pojmy „pozemky určené k plnění funkcí lesa“, „les“ a „lesní dřevina“.

Pojem pozemků určených k plnění funkce lesa jsou relativně novým pojmem, předchozí legislativa pracovala ve své úpravě s pojmem „lesní půdní fond“. Tento pojem obsahovaly i jiné právní předpisy, než zákon 61/1977 Sb., o lesích a k jejich novelizaci po přijetí nového lesního zákona nedošlo, při aplikaci těchto ustanovení po nabytí účinnosti lesního zákona je tedy třeba vycházet z legální definice vymezené v lesním zákoně z roku 1995.

Pozemky určené k plnění funkcí lesa rozděluje zákon do dvou kategorií. První tvoří lesní pozemky, kterými jsou pozemky s lesními porosty, plochy, na nichž byly lesní porosty odstraněny za účelem obnovy, lesní průseky, nezpevněné lesní cesty, nejsou-li širší než 4 metry a pozemky, na nichž byly lesní porosty dočasně odstraněny na základě rozhodnutí orgánu státní správy lesů podle § 13 odst. 1 lesního zákona. Tomuto vymezení lesních pozemků lesním zákonem odpovídá vymezení pojmu lesní pozemek v katastrálních předpisech. Druhou kategorií tvoří tzv. jiné pozemky, kterými jsou zpevněné lesní cesty, drobné vodní plochy, ostatní plochy, pozemky nad

horní hranicí dřevinné vegetace, s výjimkou pozemků zastavěných a jejich příjezdných komunikací, lesní pastviny a políčka pro zvěř, pokud nejsou součástí zemědělského půdního fondu, jestliže s lesem souvisejí nebo slouží lesnímu hospodářství. U těchto pozemků může orgán státní správy lesů nařídít označení jejich příslušnosti k pozemkům určeným k plnění funkcí lesa. Zákon však krom tohoto pozitivního výčtu obsahuje i negativní výčet pozemků, které součástí pozemků určených k plnění funkcí lesa nejsou, přestože s lesním hospodářstvím souvisí. Jedná se o školky a plantáže lesních dřevin založené na pozemcích, které nejsou určeny k plnění funkcí lesa. Na návrh vlastníka lesa však orgán státní správy lesů může rozhodnout o tom, že do kategorie pozemků určených k plnění funkcí lesa náleží. Pozemky, které dosud nenáleží mezi pozemky určené k plnění funkcí lesa, může orgán státní správy lesů na návrh vlastníka pozemku nebo s jeho souhlasem prohlásit rozhodnutím za pozemky určené k plnění funkcí lesa, přičemž musí respektovat ustanovení zvláštních předpisů. V pochybnostech o tom, zda se jedná o pozemky určené k plnění funkcí lesa, rozhoduje orgán státní správy lesů. Konkrétně jím bude obecní úřad obce s rozšířenou působností a rozhoduje ve správním řízení, jehož výsledkem je deklaratorní rozhodnutí.

Lesem jsou lesní porosty s jejich prostředím a pozemky určené k plnění funkcí lesa.<sup>57</sup> Jedná se tedy o jednotu pozemků a porostů s jejich prostředím. Lesními porosty jsou pak stromy a keře lesních dřevin, které v daných podmínkách plní funkce lesa.<sup>58</sup> Les plní v přírodě řadu funkcí a právní předpis dělí lesy do tří kategorií právě podle těchto funkcí.

První kategorií jsou lesy ochranné a do této kategorie se zařazují lesy na mimořádně nepříznivých stanovištích, vysokohorské lesy pod hranicí stromové vegetace chránící níže položené lesy a lesy na exponovaných hřebenech a dále lesy v klečovém lesním vegetačním stupni. O zařazení lesů do kategorie lesů ochranných rozhoduje orgán státní správy lesů na návrh vlastníka nebo z vlastního podnětu.

Druhou kategorií jsou lesy zvláštního určení. Jsou jimi ze zákona lesy, které nejsou lesy ochrannými a nacházejí se v pásmech hygienické ochrany vodních zdrojů

---

<sup>57</sup> § 2 písm. a) lesního zákona

<sup>58</sup> § 2 písm. d) lesního zákona

I. Stupně, v ochranných pásmech zdrojů přírodních léčivých a stopních minerálních vod nebo na území národních parků a národních přírodních rezervací. Do kategorie zvláštních lesů lze na základě rozhodnutí orgánu státní správy lesů zařadit i lesy, u kterých je veřejný zájem na zlepšení a ochraně životního prostředí nebo jiný oprávněný zájem na plnění mimoprodukčních funkcí lesa nadřazen funkcím produkčním. Mezi takové zákon zařazuje lesy v prvních zónách chráněných krajinných oblastí<sup>59</sup> a lesy v přírodních rezervacích a přírodních památkách, lázeňské lesy, příměstské a další lesy se zvýšenou rekreační funkcí, lesy sloužící lesnickému výzkumu a lesnické výuce, lesy se zvýšenou funkcí půdoochrannou, vodochrannou, klimatickou nebo krajinnotvornou, lesy potřebné pro zachování biologické různorodosti, lesy v uznaných oborách a v samostatných bažantnicích a lesy, v nichž jiný důležitý veřejný zájem vyžaduje odlišný způsob hospodaření. O zařazení lesů do kategorie lesů zvláštního určení rozhoduje orgán státní správy lesů na návrh vlastníka lesa nebo z vlastního podnětu.

Poslední kategorií jsou lesy hospodářské. Jsou jimi lesy, které nejsou zařazeny v kategorii lesů ochranných nebo lesů zvláštního určení.

Vedle těchto kategorií stojí lesy vojenské, které slouží k obraně státu. Mohou jimi být lesy spadající do všech výše uvedených kategorií. Účel obrany státu, k jehož zabezpečení slouží, opodstatňuje zakotvení specifických pravidel, které se týkají jak vlastního přístupu do vojenských lesů, tak hospodaření v něm, tak zajištění státní správy na jejich území.

Zásady pro využití lesní půdy k jiným účelům obsahuje ustanovení § 13 lesního zákona. Ustanovení § 13 odst. 1 lesního zákona stanoví, že veškeré pozemky určené k plnění funkcí lesa musí být účelně obhospodařovány podle tohoto zákona. Jejich využití k jiným účelům je zakázáno. O výjimce z tohoto zákazu může rozhodnout orgán státní správy lesů na základě žádosti vlastníka lesního pozemku nebo ve veřejném zájmu. Kromě zákazu využívání pozemků určených k plnění funkcí lesa k jiným účelům spočívá ochrana lesní půdy dále v zajištění přednostního použití méně významných pozemků pro plnění funkcí lesa s co nejmenším narušováním funkcí lesa,

---

<sup>59</sup> Podíl lesní půdy v chráněných územích je 36,7 %, což rozhodně není nezanedbatelný podíl. (VAŠÍČEK, a další, 2/2014)

v předcházení nevhodného dělení lesa z hlediska jeho ochrany a v omezeném uvolnění pozemků ke stavbám pro rekreaci, a to jen v souladu se schválenou územně plánovací dokumentací.

Opatření při zpracování návrhů dokumentací a při vydávání rozhodnutí podle zvláštních předpisů spočívají především v povinnostech, které lesní zákon v § 14 ukládá zpracovatelům a pořizovatelům územně plánovací dokumentace, návrhů na stanovení dobývacích prostorů a zpracovatelům dokumentací staveb a orgánům státní správy, které se v řízeních podle zvláštních předpisů dotýkají ochrany lesa. Zpracovatelé nebo pořizovatelé uvedených dokumentů jsou povinni navrhnout a zdůvodnit řešení nejvhodnější pro ochranu lesa a životní prostředí a současně provést vyhodnocení předpokládaných důsledků navrhovaného řešení, eventuálně navrhnout alternativní řešení.

Ustanovení § 20 lesního zákona obsahuje výčet činností, jejichž provozování je v lesích zakázáno. Jedná se například o zákazy rušit ticho a klid, provádět terénní úpravy, narušovat půdní kryt, budovat chodníky, stavět oplocení a jiné objekty, těžit stromy a keře nebo je poškozovat, sbírat lesní plody způsobem, který poškozuje les, kouřit, rozdělovat nebo udržovat otevřené ohně a tábořit mimo vyhrazená místa, znečišťovat les odpady a odpadky a další. Zákazy se však nevztahují na činnosti, které jsou prováděny při hospodaření v lese, některé se vztahují i na vlastníka či nájemce pozemku, naopak v některých případech je určitý subjekt ze zákazu vyňat, jak je tomu například v případě zákazu jezdit a stát v lese s motorovým, který neplatí pro zaměstnance orgánu státní správy lesů při výkonu činnosti podle lesního zákona.

Při realizaci aktivit v lese se uplatňuje zásada prevence. V souladu s ní jsou vlastníku ukládány povinnosti související s ochranou lesa před působením škodlivých činitelů. Tyto povinnosti jsou obsaženy v § 32 lesního zákona a vlastník je podle něj povinen zjišťovat a evidovat výskyt a rozsah škodlivých činitelů a jimi způsobeným poškozením důležitých pro pozdější průkaznost provedených opatření, dále preventivně bránit vývoji, šíření a přemnožení škodlivých organismů a provádět preventivní opatření proti vzniku lesních podle zvláštních předpisů. Při vzniku mimořádných okolností a nepředvídaných škod v lese je vlastník lesa povinen provádět bezodkladná opatření k jejich odstranění a pro zmírnění jejich následků.

Ochranu lesa zajišťuje i zákon o ochraně přírody a krajiny, byť se jedná o jeho ochranu v rámci nástrojů obecné ochrany přírody a krajiny. O ochraně lesa podle tohoto zákona tedy můžeme hovořit i v souvislosti ochrany významných krajinných prvků, v rámci územních systémů ekologické stability, v rámci přírodních parků a přechodně chráněných ploch jako součásti krajinného rázu. Zákon o ochraně přírody a krajiny využívá k ochraně sedů řadu administrativních a koncepčních nástrojů, jakými jsou zejména povolení, souhlasy, stanoviska, omezení či zákazy činností atd.<sup>60</sup>

#### **2.4.6 Odnímání pozemků určených k plnění funkcí lesa**

Základním východiskem ochrany pozemků určených k plnění funkcí lesa je zakotvení povinnosti tyto pozemky obhospodařovat a zbránit využití lesních pozemků k jiným účelům. Při využití pozemků určených k plnění funkcí lesa k jiným účelům musí být přednostně použity pozemky méně významné z hlediska plnění funkcí lesa a zajištěno, aby použití pozemků co nejméně narušovalo hospodaření v lese a plnění jeho funkcí, vlastník je povinen dbát, aby nedocházelo k nevhodnému dělení lesa z hlediska jeho ochrany a k ohrožení sousedních lesních porostů, nesmí být narušována síť lesních cest, meliorací a hrazení bystřin v lesních a jiná zařízení sloužící lesnímu hospodářství a pozemní komunikace a průseky v lese musí být zřizovány taky, aby jejich zřízením nedošlo ke zvýšenému ohrožení lesa, zejména větrem a vodní erozí. Jiný způsob využití pozemků určených k plnění funkcí lesa je zákonem koncipován jako výjimečný a o této výjimce může rozhodnout orgán státní správy lesa na základě žádosti vlastníka lesního pozemku nebo ve veřejném zájmu.

Lesní zákon v § 15 připouští dva způsoby zásahů. Prvním je odnětí pozemků určených k plnění funkcí lesa, kterým dochází k úplnému vyloučení těchto pozemků z pozemků určených k plnění funkcí lesa a jeho uvolnění pro jiné využití, v druhém případě se jedná o omezení využívání pozemků určených k plnění funkcí lesa, kterým je stav, kdy na dotčených pozemcích nemohou být plněny některé funkce lesa v plném rozsahu. Rozdíl mezi těmito nástroji však nespočívá v časovém hledisku, jelikož jak odnětí, tak i omezení je možné realizovat jako trvalé či dočasné. Trvalým odnětím se rozumí trvalá změna využití pozemků, dočasným je pozemek uvolněn pro

---

<sup>60</sup> STEJSKAL, V. (2007). Omezení lesního hospodaření z důvodu ochrany přírody. *Pocta Doc. JUDr. Jaroslavi Drobňíkovi, CSc. k jeho 70. narozeninám.* s. 197-198



jiné účely na dobu uvedenou v rozhodnutí o odnětí či omezení. Orgány státní správy lesů musí posoudit, zda v konkrétním případě má být pozemek trvale odňat plnění funkcí lesa s tím, že v budoucnu do pozemků určených k plnění funkcí lesa nebude opět zařazen. Pokud však po určité době má být pozemek zařazen zpět do pozemků určených k plnění funkcí lesa, mělo by se jednat o odnětí dočasné.<sup>61</sup>

Na rozdíl od ochrany zemědělského půdního fondu, je v případě odnětí nebo omezení pozemků určených k plnění funkcí lesa třeba správního rozhodnutí vydaného dle správního řádu, a to v režimu ustanovení § 16 lesního zákona, který je třeba vykládat v návaznosti na již výše citované ustanovení § 13 lesního zákona.<sup>62</sup>

Výjimečně je možné některé aktivity na pozemcích určených k plnění funkcí lesa umístit bez rozhodnutí o odnětí. Jedná se o signály, stabilizační kameny a jin značky pro geodetické účely, stožáry nadzemních vedení, vstupní šachty podzemního vedení, pokud v jednotlivých případech nejde o plochu větší než 30 m<sup>2</sup>, nebo přečerpávací stanice, vrty a studny, stanice nadzemního nebo podzemního vedení, zařízení a stanice sloužící monitorování životního prostředí a větrní jámy, pokud v jednotlivých případech nejde o plochu větší než 55 m<sup>2</sup>.

V případech, kdy je třeba k budoucímu novému využití pozemku určeného k plnění funkcí lesa například rozhodnutí o umístění stavby podle stavebního zákona, rozhodne stavební úřad pouze se souhlasem příslušného orgánu státní správy lesů, který může souhlas vázat na splnění podmínek a tento souhlas, který je podkladem pro rozhodnutí podle dalších zákonů je závazným stanoviskem a není samostatným rozhodnutím ve správním řízení.

Řízení o odnětí nebo o omezení podle § 16 lesního zákona je správním řízením, které orgán státní správy lesů zahajuje na žádost, kterou podává subjekt, v jehož zájmu má k odnětí nebo k omezení dojít. K rozhodnutí o odnětí nebo o omezení je příslušný orgán státní správy lesů, v jehož území se dotčené pozemky nebo jejich převážná část nacházejí. Řízení o odnětí nebo o omezení navazuje na pravomocné

---

<sup>61</sup> DVOŘÁK, P. Pozemky určené k plnění funkcí lesa. *Lesnická práce*. 3/2013.

<sup>62</sup> ŽÍDEK, D. Výjimky jako specifický nástroj při ochraně životního prostředí. *České právo životního prostředí*. 41/2016.

rozhodnutí o změně využití území, územní rozhodnutí o umístění stavby či rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru.

Pokud nerozhodne orgán státní správy lesů jinak, platnost rozhodnutí o odnětí nebo o omezení zaniká a pozemek se vrací zpět plnění funkcí lesa uplynutím lhůty, na kterou bylo rozhodnutí vydáno nebo nebude-li do dvou let od právní moci rozhodnutí započato s využíváním pozemku k účelu, pro který bylo rozhodnutí vydáno. Orgán státní správy lesů může také na návrh žadatele nebo vlastníka pozemku nebo z vlastního podnětu rozhodnutí o odnětí nebo o omezení změnit nebo zrušit, vyžaduje-li to veřejný zájem nebo přestane-li pozemek sloužit účelu, pro který bylo rozhodnutí vydáno.

Žadatel, jemuž bylo povoleno trvalé nebo dočasné odnětí, je povinen zaplatit poplatek za odnětí. V taxativně vypočtených případech se poplatek za odnětí nepředepisuje, například pokud jde o odnětí pro stavby sloužící hospodaření v lese, výstavbu objektů a zařízení potřebných pro čištění odpadních vod nebo výstavbu objektů a zařízení potřebných pro jímání a výrobu pitné vody. Výši poplatku stanoví orgán státní správy lesů v rozhodnutí o odnětí pozemků určených k plnění funkcí lesa.

#### **2.4.7 Poplatek za odnětí**

Poplatek za odnětí je lesním zákoně popsán v ustanovení § 17. Za dočasné či trvalé odnětí pozemků je oprávněná osoba povinna zaplatit poplatek za odnětí. Tyto poplatky mají, podobně jako odvody za odnětí pozemku ze zemědělského půdního fondu povahu ekonomického nástroje ochrany půdy a potažmo nezastavěné krajiny. Mají motivovat žadatele, aby své aktivity směřovat primárně mimo území lesa a zároveň slouží jako prostředky k ochraně životního prostředí. Poplatek se platí pouze za odnětí, nikoliv za omezení využívání pozemků pro plnění funkcí lesa. Poplatek za odnětí se týká pouze lesních pozemků, nikoliv jiných pozemků určených k plnění funkcí lesa. Výši poplatku stanoví orgán státní správy lesa v rozhodnutí o odnětí podle vzorce uvedeného v příloze lesního zákona. Poplatek se platí v případě trvalého odnětí jednorázově, pokud je jedná o odnětí dočasné, poplatek se platí jednou ročně.

Poplatek se nehradí v případech zákonem taxativně stanovených v ustanovení § 17 odst. 2. Jedná se například o odnětí stavby sloužící lesnímu hospodaření nebo čistíren odpadních vod a zařízení pro pitnou vodu. Mimo tyto

případy není možné nikoho poplatkové povinnosti zprostit. Posouzení, zda se jedná či nejedná o stavbu sloužící hospodaření v lese, je v kompetenci orgánu státní správy lesů. Posouzení se provádí v rámci řízení při vydávání souhlasu jako závazného stanoviska k návrhu na vydání územního rozhodnutí. Za stavby sloužící hospodaření v lese by neměly být posuzovány objekty používané k ubytování vlastníka lesa a ke skladování nářadí na údržbu lesa.

Za objekty a zařízení potřebné pro čištění odpadních vod uvedené v § 17 odst. 2 písm. b) lze považovat ve smyslu ustanovení § 55 odst. 1 písm. c) vodního zákona čistírny odpadních vod, jakožto i stavby k čištění odpadních vod před jejich vypouštěním do kanalizací. Naproti tomu za tyto objekty a zařízení není možné považovat kanalizaci.

Pojem objekty a zařízení potřebná pro jímání a výrobu pitné vody uvedený v § 17 odst. 2 písm. c) není definován ani ve vodním zákoně ani v zákoně o vodovodech a kanalizacích. Proto je v případě tohoto pojmu pravděpodobně nutné vycházet z jeho obecného vnímání. Lze sem proto podřadit například vodní nádrže a zásobníky na pitnou vodu a čističky vod, avšak za předpokladu, že voda, která tímto zařízením projde, je určena k použití jako pitná.<sup>63</sup>

Na základě těchto uvedených výjimek lze tedy dojít k závěru, že osvobození od placení poplatků za odnětí je možné pouze v případech objektů a zařízení obecně prospěšných a ostatní záměry, byť by mohly být zaštiťovány ochranou přírody, osvobodit nelze.

#### **2.4.8 Ochrana půdy při pozemkových úpravách**

Pozemkové úpravy představují komplexní proces, během kterého je ve veřejném zájmu upravováno uspořádání pozemků různých vlastníků tak, aby se utvořily vhodné podmínky pro hospodaření vlastníků půdy. Pozemkové úpravy by ale měly směřovat také k zajištění lepších podmínek pro ochranu životního prostředí, zemědělského půdního fondu nebo pro zlepšení ekologické stability krajiny. Pozemkové úpravy řeší komplexně celé území. Nemusí se však jednat o celé území obce, ale i pouze o jeho část.

---

<sup>63</sup>DROBNÍK, J.; DVOŘÁK, P. *Lesní zákon. Komentář*. Praha : Wolters Kluwer, 2010. s. 46-50

Pozemkové úpravy lze označit jako specifickou formu územně plánovací činnosti se zvláštním významem pro zemědělství a ochranu životního prostředí. Pozemkovými úpravami, v nichž jsou náležitě uplatněny všechny ekologické aspekty, jsou vytvářeny předpoklady pro ochranu půdy, tedy i pro plnění povinností ukládaných zákonem zejména při hospodaření na zemědělské půdě.

Pozemkovými úpravami se ve veřejném zájmu prostorově a funkčně uspořádávají pozemky, scelují se nebo dělí a zabezpečuje se jimi přístupnost a využití pozemků a vyrovnání jejich hranic tak, aby se vytvořily podmínky pro racionální hospodaření vlastníků půdy. Těmito úpravami, jež jsou prováděny podle zákona č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech, je možné ovlivňovat, ať už pozitivně či negativně, zejména kvalitu půdy a též přírodu a krajiny a životní prostředí na dotčeném území.

Na tuto skutečnost zmíněný zákon reaguje tím, že v § 2 větě třetí uvádí, že pozemkové úpravy zajišťují mimo výše uvedeného též podmínky pro zlepšení životního prostředí, ochranu a zúrodnění půdního fondu, vodního hospodářství a podmínky pro zvýšení ekologické stability krajiny.

Do pozemkových úprav mohou být zahrnuty všechny pozemky, především pak pozemky zemědělské, méně pozemky lesní, neboť jejich nové funkční a prostorové uspořádání není tak potřebné a ostatní pozemky mohou být zahrnuty pouze se souhlasem jejich vlastníků nebo příslušných správních úřadů.<sup>64</sup> Některé v zákoně vyjmenované pozemky však mohou být do pozemkových úprav zahrnuty pouze se souhlasem jejich vlastníka a příslušného orgánu státní správy.<sup>65</sup>

Ochrana půdy a životního prostředí je v pozemkových úpravách zabezpečována především prostřednictvím dotčených orgánů státní správy, kterými jsou orgány ochrany zemědělského půdního fondu, státní správy lesů, ochrany přírody a krajiny a vodoprávní úřady. Pozemkový úřad je povinen vyrozumět tyto a některé další orgány o zahájení řízení o pozemkových úpravách, ty mu pak do 30 dnů sdělí podmínky k ochraně zájmů podle zvláštních předpisů, tedy i předpisů k ochraně půdy a životního prostředí.

---

<sup>64</sup> DROBNÍK, J. *Základy pozemkového práva*. Praha : Eva Roztoková, 2010. s. 109-112

<sup>65</sup> Jedná se o pozemky podle § 3 odst. 3 zákona o pozemkových úpravách

Společně s návrhem pozemkových úprav se zpracovává plán společných zařízení, mezi nimiž jsou opatření k ochraně životního prostředí. Návrh plánu se předkládá dotčeným orgánům státní správy k vyjádření s tím, že jejich souhlas odpovídá požadavkům souhlasu vydaného podle zvláštního předpisu na úseku ochrany životního prostředí. Uplatněním a splněním požadavků na ochranu půdy a dalších složek životního prostředí by pak měl schválený návrh pozemkových úprav odpovídat i požadavkům zákona pro tyto úpravy.<sup>66</sup>

---

<sup>66</sup> DAMOHORSKÝ, M. (2010). *Právo životního prostředí*. Praha: C. H. Beck

### 3 Ochrana nezastavěné krajiny a vlastnické právo

Ochrana nezastavěné krajiny nutně představuje omezení pro vlastníky pozemků, kteří jsou povinni s půdou nakládat či nenakládat podle její účelové kategorizace. Taková omezení regulují využití půdy tak, aby bylo zajištěno její racionální využívání a určení priorit některých druhů užívání půdy. Je nutné si uvědomit, že půda je velmi cenný a neomezený přírodní zdroj a taková racionalizace a regulace jejího užití je proto nezbytnou povinností každého státu.

V případě vlastnického práva k pozemkům, respektive jeho omezení, a ochrany životního prostředí, lze hovořit o mezioborové problematice. Jedná se totiž o střet mezi dvěma ústavně garantovanými právy. Jsou jimi, jak již bylo výše zmíněno, právo na ochranu vlastnictví, jehož úpravu nalezneme článku 11 Listiny základních práv a svobod, a právo na příznivé životní prostředí, které je upraveno v článku 35 Listiny. Procesní úprava zásahů do vlastnického práva je zastřešena právem na spravedlivý proces podle článku 36 Listiny. Všechna zmiňovaná práva jsou také upravena a garantována mezinárodními smlouvami. Klíčová je pak Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod.

Při výběru formy a utváření obsahu územní ochrany složek životního prostředí je nutné zohledňovat jejich dopad do právní sféry vlastníků pozemků. Je tedy nutné zabývat se zásahy do vlastnického práva k pozemkům, které jsou upraveny složkovými zákony práva životního prostředí v návaznosti na územní plánování a územní řízení.

Podle Kocourka<sup>67</sup> je třeba rovněž zkoumat omezení vlastnického práva zřízením věcného břemene jako formy vyvlastnění, které si klade za cíl ochranu životního prostředí.

Důležitou složkou problematiky omezení vlastnického práva je také náhrada újmy vzniklé v důsledku tohoto omezení vlastnického práva. V českém právním řádu jsou náhrady za omezené vlastnického práva upraveny partikulárně pro jednotlivé případy omezení. V souvislosti s touto skutečností pak vyvstává otázka, zda právní řád garantuje náhradu za každé omezení vlastnického práva v souvislosti s ochranou

---

<sup>67</sup> KOCOUREK, T. (2012). Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí. Praha: Leges, s. 13-14

životního prostředí a zda je nárok na náhradu přiznatelný přímou aplikací ústavních norem.

### 3.1 Ochrana vlastnického práva

Ochrana vlastnického práva je zaručena v čl. 11 Listiny základních práv a svobod. Vlastnické právo je univerzální, pro všechny vlastníky má totožný obsah a ochranu. Právo vlastnit patří mezi vůbec nejstarší základní právům. Ochrana zaručovaná ve čl. 11 Listiny je vztažena pouze na věcná práva, která působí *erga omnes*, nikoli na závazky, které mají účinky *inter partes*. Ochrana vlastnického práva nevystupuje pouze v případě neoprávněných zásahů ze strany veřejné moci, ale soudy jsou povinny poskytovat ochranu vlastnickému právu i proti neoprávněným zásahům ze strany soukromoprávních osob.

Ochrana vlastnického práva je pojímána jako *status negativus*. Vlastnické právo je pojímáno jako svoboda a požívá ústavní ochranu v tom smyslu, že stát i subjekty soukromého práva jsou povinny zdržet se jakýchkoliv zásahů. Rozsah a charakter povolených zásahů je blíže upřesněn v čl. 11 Listiny odst. 2 až 5 Listiny. Například podle čl. 11 odst. 2 zákon stanoví, který majetek nezbytný k zabezpečování potřeb celé společnosti, rozvoje národního hospodářství a veřejného zájmu smí být jen ve vlastnictví státu, obce nebo určených právnických osob.<sup>68</sup>

Vlastnické právo není neomezené a má své limity. V souvislosti s limity vlastnického práva je nutné rozlišovat meze vlastnického práva a jeho omezení. Rozdíl spočívá v tom, zda tyto limity působí na obsah vlastnického práva zevnitř, nebo zvenčí. První skupina limitů je formulována v třetím odstavci čl. 11, v němž je zdůrazněna sociální funkce vlastnictví, která vlastníka zavazuje. Výkon vlastnického práva pak nesmí být zneužit na úkor práv druhých, nesmí vést k poškození zdraví, přírody a životního prostředí nad míru stanovenou zákonem. Druhá skupina je upravena v odstavci 4, kde jsou stanoveny přísnější podmínky pro takový druh omezení, neboť tento jde nad rámec vnitřních mezí vlastnického práva. Omezit

---

<sup>68</sup> PAVLÍČEK, V. *Ústavní právo a státověda II., 2. vydání*. Praha : Leges, 2015. s. 540

vlastnické právo pak lze pouze ve veřejném zájmu, na základě zákona a za náhradu. Stejné podmínky jsou uplatňovány i pro vyvlastnění.<sup>69</sup>

V souvislosti s rozlišováním mezi mezemi a omezeními vlastnického práva Kocourek<sup>70</sup> dále zdůrazňuje nutnost rozlišovat pojmy ‚veřejný zájem‘ a ‚obecný zájem‘. Zatímco meze vlastnického práva jsou stanovovány s ohledem na obecný zájem, omezení směřují k naplnění zájmu veřejného. Jedná se však o typické neurčité právní pojmy. V mnoha případech tyto pojmy splývají nebo jsou pojímány jako podmnožina druhého. Již z oddělení veřejného a obecného zájmu ve vztahu k mezím a omezení vlastnického práva lze dovodit, že rozdíl bude spatřován v intenzitě. Lze tedy říci, že veřejné zájmy jsou kvalifikovanou, závažnější skupinou obecných zájmů, jejichž ochrana a naplňování nabývá vyšší intenzity. V abstraktní rovině veřejný zájem představuje ochranu všech norem, jejichž zachování patří, podle obecně zastávaného názoru, k nezbytným předpokladům lidského soužití. Veřejným zájmem jsou pak i ty zájmy, které takto nejsou zákonem výslovně označené, a to v případě, že je možné učinit vzhledem k případu závěr, že jsou celospolečensky prospěšné. Posouzení existence veřejného zájmu je otázkou právní, nikoliv skutkovou.

Regulace užívání majetku však musí reflektovat spravedlivou rovnováhu mezi obecným zájmem a požadavkem ochrany individuálních základních práv a svobod. Mezi zákonem sledovaným cílem a prostředkem, jenž byl zvolen k jeho dosažení, musí být přítomna proporcionalita.<sup>71</sup>

Zatímco omezení vlastnického práva podle čl. 11 odst. 4 Listiny vytváří disproporci mezi vlastníky pozemků a snižuje jejich konkurenceschopnost, stanovení mezí podle čl. 11 odst. 3 Listiny rovnost mezi vlastníky pozemků stejného charakteru neporušuje, protože postihuje všechny vlastníky toho kterého typu pozemků. Náhrada za omezení vlastnického práva pak má zčásti kompenzovat ekonomickou nevýhodu, kterou takové omezení představuje.

Pokud jde o zásadu „vlastnictví zavazuje“ vyjádřenou v čl. 11 odst. 3 Listiny ve vztahu k ochraně životního prostředí, lze říci, že je nutné nalézt rovnováhu mezi

---

<sup>69</sup> KOCOUREK, T. (2012). *Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí*. Praha: Leges, s. 19 - 21

<sup>70</sup> KOCOUREK, T. (2012). *Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí*. Praha: Leges, s.23

<sup>71</sup> Článek 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.



člověkem a základním přírodním zdrojem – půdou. Je nutné si uvědomit, že právě v rámci výkonu vlastnického práva člověk mění životní prostředí. Proto lze na koncept vlastnického práva jako nikoliv neomezitelného nahlížet jako na základ vztahu společnosti a jejího ekosystému, který si přetváří.

Konkrétněji k vztahu výkonu vlastnického práva a ochrany životního prostředí míří třetí věta čl. 11 odst. 3, podle které nesmí výkon vlastnického práva ohrožovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem. Ztotožňují se s názorem Hany Müllerové, že zásadu „vlastnictví zavazuje“ nelze vnímat pouze v kontextu samotného výkonu vlastnického práva, ale je vhodné ji rozšířit do roviny interpretačního vodítka v konkrétním případě týkajícím se vztahu vlastnictví a ochrany životního prostředí.<sup>72</sup>

### 3.2 Právo na příznivé životní prostředí

Právo každého na příznivé životní prostředí má v souvislosti s narůstajícími riziky spojenými s ničením přírody stále aktuálnější význam. Dle judikatury ústavního soudu je životní prostředí veřejným statkem, což v praxi znamená, že jej není možné jako celek nebo jeho podíly přidělit jednotlivcům a zároveň nemůže být nikdo vyloučen z jeho požívání.<sup>73</sup> Tato skutečnost však nebrání tomu, aby bylo na životní prostředí, respektive příznivé životní prostředí, nahlíženo jako na subjektivní právo, neboť článek 35 Listiny zavazuje stát k zajištění příznivého životního prostředí. Stát má tedy vytvářet mechanismy, které jsou způsobilé zabránit škodlivým zásahům, dále jejich aplikaci kontrolovat a v případná porušení sankcionovat. Zároveň povinnost státu dbát o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství je výslovně založena v čl. 7 Ústavy, jakož i v její preambuli, proklamující odhodlání ústavodárce střežit zděděné přírodní bohatství. Z toho plyne, že na ochranu životního prostředí nelze nahlížet pouze jako na předmět osobního zájmu jednotlivce a soukromé aktivity. Právo podle čl. 35 odst. 1 Listiny bezprostředně souvisí s právy každého na život, podle čl. 6, na ochranu zdraví podle čl. 31 a podle Evropského soudu pro lidská

---

<sup>72</sup> JANČÁŘOVÁ, I., HANÁK, J., & PRŮCHOVÁ, I. (2015). *Vlastník a podnikatel při ochraně životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita. s. 106-114

<sup>73</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 9. 10. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 15/96 (280/1996 Sb.)

práva i s právem na ochranu soukromého a rodinného života podle čl. 10 odst. 2 Listiny.<sup>74</sup>

Právo na příznivé životní prostředí má relativní obsah a je ho třeba vykládat se zřetelem na konkrétní případ, jeho obsah upřesňují jednotlivé složkové zákony. Z toho lze odvozovat, že právo a příznivé životní prostředí není přímo aplikovatelné, ale lze se ho domáhat pouze v mezích složkových zákonů, které toto právo provádějí.<sup>75</sup> Tuto skutečnost však není možné chápat tak, že obsah práva na příznivé životní prostředí je ponecháno libovůli zákonodárce. Při tvorbě norem upravujících právo na příznivé životní prostředí je zákonodárce vázán korektivem v článku 4 odst. 4 Listiny, podle kterého musí být při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod šetřeno jejich podstaty a smyslu.

Příznivé životní prostředí je také veřejným zájmem. Tato skutečnost je stanovena v několika složkových zákonech. Například podle § 58 odst. 1 a § 4 odst. 1 ZOPK je veřejným zájmem ochrana přírody a krajiny a vytváření systémů ekologické stability, podle § 33 odst. 1 Lázeňského zákona je jím vyhledávání a využití zdrojů k léčebným účelům a ochrana těchto zdrojů v zájmu zachování jejich kvalitativních a kvantitativních vlastností a zdravotní nezávadnosti. I přes zákonem konkretizovaný veřejný zájem je však orgán veřejné moci povinen v každém jednotlivém případě posoudit, zda v daném případě reálně existuje veřejný zájem na navrhovaném řešení. Posouzení existence veřejného zájmu je otázkou právní, nikoliv skutkovou.

Ochrana přírody jako taková však není za veřejný zájem explicitně označena v žádném zákoně. Veřejným zájmem jsou však i zájmy za veřejné výslovně neoznačené, a to v případě, kdy lze dovodit, že jsou celospolečensky prospěšné. Z toho plyne, že ochrana přírody může být užit jako veřejný zájem i ve vztahu k vyvlastnění.

---

<sup>74</sup> PAVLÍČEK, V. *Ústavní právo a státní právo II.*, 2. vydání. Praha : Leges, 2015. s. 676

<sup>75</sup> Čl. 41 odst. 1 Listiny základních práv a svobod

### **3.3 Řešení kolize ochrany vlastnického práva a práva na příznivé životní prostředí**

Vzhledem k tomu, že v případě vlastnického práva a práva na příznivé životní prostředí se jedná o střet dvou ústavně chráněných subjektivních práv, je nutné s nimi nakládat rovnocenně, neboť hierarchie ústavně zaručených práv a svobod neexistuje. Formální rovnost těchto práv však nelze zaměňovat s rovností vnitřních hodnot. V případě kolize mezi dvěma ústavně zaručenými právy se pro řešení otázky, které z práv má být omezeno na úkor druhého, uplatní princip proporcionality. Proporcionalitou se rozumí přiměřenost vztahu mezi cílem a prostředky použitými k jeho dosažení. Vzhledem k zásadě, že základní právo či svoboda je možné omezit pouze z důvodu jiného základního práva či svobody, je úkolem kritéria proporcionality zajistit, aby daný zásah odpovídal ústavním požadavkům a byl pro daný případ umírněný a spravedlivý.

České ústavní soudnictví užívá tříprvkový test proporcionality. Jeho složkami je prvek vhodnosti, potřebnosti a poměrování. Prvek vhodnosti je úzce spjat s účelem, užívá tedy teleologického výkladu. Cílem tohoto kroku je určit, zda je posuzované opatření vůbec způsobilé dosáhnout účelu, k němuž směřuje. Prvek potřebnosti vychází z předpokladu, že sledovaného cíle lze dosáhnout více prostředky. Tento krok posuzuje tyto možné prostředky ve vztahu k cíli a prosazuje ten z nich nejmírnější, který lze efektivně použít k dosažení sledovaného cíle. Toto kritérium vede k nalezení řešení, které v největším rozsahu šetří jiná dotčená ústavně garantovaná práva a povinnosti. Prvek poměrování je také označován jako proporcionalita v užším smyslu. Završuje proces aplikace principu proporcionality a užívá se tehdy, kdy bylo stanoveno, že hodnocené opatření je způsobilé k dosažení sledovaného cíle.

### **3.4 Vyvlastnění pro účel ochrany životního prostředí**

Zásahy do vlastnického práva mohou mít podobu uložení zákazů, stanovení omezujících podmínek, uložení příkazu něco činit nebo povinnosti něco strpět. O omezení vlastnického práva se jedná pouze ve dvou případech. Prvním je případ, kdy je vlastníku odňato některé z jeho vlastnických oprávnění nebo je to něj podstatným způsobem zasaženo. Druhý případ představuje méně intenzivní zásah do vlastnického práva, vztahuje se však pouze na relativně úzkou skupinu vlastníků, kteří

se pak dostávají v porovnání s jinými vlastníky druhově shodných pozemků do nerovného postavení.

V případě vyvlastnění se setkáváme s takovým druhem zásahu do vlastnického práva, který je spojen s formálním přechodem vlastnického práva na třetí osobu. Takový zásah je možný na základě zákona, ve veřejném zájmu a za náhradu. Pojem veřejného zájmu je v tomto případě nutné vymezit vůči zájmu soukromému.

Obecným předpisem upravující problematiku vyvlastnění je zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo stavbě (zákon o vyvlastnění). Vyvlastněním ve smyslu tohoto zákona není jen odnětí vlastnického práva, ale také jeho omezení nebo omezení práva odpovídajícího věcnému břemeni k pozemku nebo ke stavbě pro dosažení účelu vyvlastnění stanoveného zvláštním zákonem.

Opomenout však nelze ani úlohu stavebního zákona, který si i poté, co vstoupil v účinnost zákon o vyvlastnění, zachoval své klíčové místo v otázce vyvlastňování pozemků. Účely pro vyvlastnění jsou v něm upraveny v § 170. Jsou koncipované velmi široce, pouze některé jsou však použitelné ve spojitosti s ochranou životního prostředí a jsou dále rozváděny v dílčích zákonech. Jedná se zejména o vyvlastnění pro realizaci veřejně prospěšné stavby dopravní a technické infrastruktury. Dále se jedná o vyvlastnění k uskutečnění veřejně prospěšného opatření ve snižování ohrožení v území povodněmi a jinými přírodními katastrofami, zvyšování retenčních schopností v území, v založení prvků územního systému ekologické stability a ochraně archeologického dědictví. Tyto účely pro vyvlastnění se do značné míry překrývají s účely pro vyvlastnění podle zákona o ochraně přírody a krajiny a vodního zákona.

Pro všechny účely vyvlastnění dle stavebního zákona platí, že musí být vymezeny ve vydané územně plánovací dokumentaci. Tato podmínka plyne z § 170 stavebního zákona, nikoliv zákona o vyvlastnění. V případě, že pro dané území není vydána územně plánovací dokumentace, není možné k vyvlastnění přikročit. K účelům vyvlastnění dle jiných zákonů je pak možné přikročit tehdy, pokud daný účel nemůže mít z věcných důvodů oporu v územně plánovací dokumentaci. Na tyto případy se totiž nevztahují podmínky obsažené v § 170 stavebního zákona. Vždy však platí, že pokud je realizace účelu, pro nějž se vyvlastňuje, spojena se změnou ve

využití území nebo v jeho prostorovém uspořádání, anebo má dojít k umístění stavby či její změně, musí být tento záměr v souladu s cíli a úkoly územního plánování, což bývá dokládáno územním rozhodnutím.<sup>76</sup> Z toho vyplývá, že při vyvlastňování pro účel upravený složkovými zákony práva životního prostředí není třeba, aby byl zamýšlený záměr obsažen v územně plánovací dokumentaci, ale musí být umístěn v území na základě územního rozhodnutí. Existence územního rozhodnutí dokládá soulad záměru s cíli a úkoly územního plánování, což je jedno z hledisek, která se v územním řízení posuzují.<sup>77</sup> Dále je územním rozhodnutím stvrzeno, že realizace účelu je z hlediska veřejnoprávního přípustná, a vyvlastnění tedy není zbytečné.<sup>78</sup>

I zákon o ochraně přírody a krajiny je jedním z významných veřejnoprávních předpisů, který obsahuje i speciální ustanovení týkající se pozemkového vlastnictví. Jako jeden z řady právních předpisů, které svou věcnou působností zasahují do regulace vztahů v území ve veřejnoprávní rovině, stanoví řadu povinností, omezení a zákazů, které jsou adresovány v některých případech každému, v některých pak vlastníku, případně uživateli pozemku.

Samotný zákon o ochraně přírody a krajiny v § 58 odst. 1 stanoví, že ochrana přírody a krajiny je veřejným zájmem a že každý je povinen při jejich užívání povinen strpět omezení plynoucí ze zákona o ochraně přírody a krajiny. Nalézání hranic mezi situacemi, kdy se jedná o omezení vlastnického práva s intenzitou předpokládanou čl. 11 odst. 3<sup>79</sup> či čl. 11 odst. 4<sup>80</sup> Listiny je však v mnoha konkrétních situacích komplikované.

Je však nutné si uvědomit, že institut vyvlastnění neslouží pouze účelu ochrany životního prostředí, ale využívá se i v případech, kdy je jeho účel zcela odlišný. Typicky se jedná například o vyvlastnění pro výstavbu komunikací. Zde pak dochází nejen ke střetu veřejného zájmu a na stavbě komunikace a soukromého zájmu vlastníků vyvlastňovaných nemovitostí, ale přidává se i zájem na ochraně přírody. Například stavba dálnice bude mít z hlediska ochrany přírody a krajiny dalekosáhlé důsledky,

---

<sup>76</sup> § 3 odst. 2 a § 18 odst. 3 písm. c) zákona o vyvlastnění

<sup>77</sup> § 90 písm. a) a b) stavebního zákona

<sup>78</sup> KOCOUREK, T. (2012). *Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí*. Praha: Leges, s. 73

<sup>79</sup> Obecný zájem

<sup>80</sup> Veřejný zájem

počínaje zásahy do krajiny spojenými se samotnou stavbou, transportem materiálu atd., přes problematiku znečištění ovzduší spojenou s užíváním motorových vozidel, narušení životního prostoru zvěře v okolí stavby a konče narušením krajinného rázu umístěním komunikace do volné krajiny. V takových případech je opět třeba maximálně pozorně posoudit a porovnat jednotlivé zájmy a pokusit se dojít k řešení, které bude co nejméně zasahovat do ostatních sfér a zároveň bude dosaženo naplnění veřejného zájmu, v tomto případě dopravní propojení území.

### 3.4.1 Podmínky pro vyvlastnění

Zákon o vyvlastnění obsahuje princip proporcionality, čímž je garantováno, že zásahy do vlastnických práva provedené v souladu s tímto zákonem budou přiměřené. Princip proporcionality se v případě vyvlastnění, jehož účelem je ochrana životního prostředí, uplatní z důvodu, že tu dochází ke kolizi dvou základních práva – práva vlastnického a práva na příznivé životní prostředí. Vyvlastnění pak představuje takový nástroj, jímž je neoddiskutovatelně zasahováno přímo do vlastnického práva jako základního práva jednotlivce. V takových případech musí být tyto zásahy podrobeny testu proporcionality, jak byl popsán výše.

Podle § 3 odst. 1 zákona o vyvlastnění lze vyvlastnit jen „*pro účel stanovený zákonem.*“ Pro posouzení, zda jsou splněny podmínky pro vyvlastnění, je rozhodující, zda zvláštní zákon prohlašuje určitý účel za takový, který legitimuje přikročení k vyvlastnění. Tato podmínka má velký význam z hlediska dodržení principu proporcionality. Orgán veřejné správy rozhodující o vyvlastnění se musí zabývat otázkou, zda vyvlastněním může být dosaženo sledovaného účelu.

Vyvlastnění také představuje krajní prostředek – *ultima ratio* – pro dosažení cíle, pokud není možné stejného výsledku dosáhnout jinou cestou. Žadatel by tedy měl v řízení o vyvlastnění prokázat, že se pokusil například o smluvní převod předmětné nemovitosti.

Ustanovení § 4 zákona o vyvlastnění obsahuje korektivy, které zabraňují zjevné nepřiměřenosti takového zásahu do vlastnického práva. Podle odst. 1 lze vyvlastnění provést pouze v takovém rozsahu, který je nezbytný k realizaci účelu, pro nějž se vyvlastňuje. Zároveň podle odst. 2, souběžně s § 3 odst. 1 lze vyvlastnit pouze

tehdy, je-li to ve veřejném zájmu a tento veřejný zájem převažuje nad zájmem a zachování dosavadních poměrů.

### 3.4.2 Účely pro vyvlastnění podle zákona o ochraně přírody a krajiny

Podle § 60 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny je ochrana přírody a krajiny účelem, pro který je možné vyvlastnit nemovitost či práva. Definici činností, které mohou být podřazeny pod pojem ochrany přírody a krajiny, obsahuje § 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, přičemž odst. 1 obsahuje generální klauzuli a odst. 2 podává doplňující demonstrativní výčet. Právě ustanovení § 60 je předmětem sporu, zda obsahuje dostatečně konkrétní úpravu účelu vyvlastnění, aby mohlo stát samostatně bez odkazování na účely vyvlastnění podle dalších předpisů. Toto ustanovení bylo do zákona o ochraně přírody a krajiny vloženo v době, kdy stavební zákon sám operoval s institutem vyvlastňování nemovitostí v chráněných územích a na tuto skutečnost § 60 odkazoval. V současné situaci by tedy bylo možné konstatovat, že poté, co ve stavebním zákoně už není formulován jako vyvlastňovací titul stanovení ochranných pásem nebo podmínek jejich ochrany podle odvětvových úprav, nabyly tyto úpravy povahu samostatných účelů vyvlastnění. Zároveň však ustanovení § 60 ve výčtu expropriačních titulů podle § 170 stavebního zákona chybí.

Na druhé straně názorového spektra pak stojí názor, že ustanovení § 60 je způsobilé být samostatným účelem vyvlastnění. Například Tomáš Kocourek<sup>81</sup> argumentuje tím, že „že současná právní úprava vyvlastnění neoperuje s pojmem důvod vyvlastnění, ale skladebními prvky právní úpravy jsou podmínky pro vyvlastnění upravené v zákoně o vyvlastnění a účely pro vyvlastnění obsažené ve zvláštních zákonech.“ Zákon o ochraně přírody a krajiny pak dle něj obsahuje samostatnou a dostatečně konkrétní úpravu účelu pro vyvlastnění, kterým je ochrana přírody a krajiny. Není proto podle něj potřebné, a z hlediska systematického ani možné, odvolávat se na účely vyvlastnění dle stavebního zákona.<sup>82</sup>

---

<sup>81</sup> KOCOUREK, T. *Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí*. Praha : Leges, 2012. s. 151-152

<sup>82</sup> HANÁK, J. *Vyvlastnění z environmentálních důvodů - Současný stav a perspektivy*. Brno : Masarykova univerzita, 2015.

V tomto sporu se přikláním spíše k názoru Jakuba Hanáka, že na základě jazykového výkladu ustanovení § 60 lze dovozovat, že ustanovení počítá s odkazem na úpravu v jiném právním předpise. Navíc s ohledem na již zmíněnou povahu vyvlastnění jako *ultima ratio* nelze vnímat toto ustanovení, byť ve spojení s výčtem obsaženým v § 2 odst. 1 a 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, jako dostatečně určité, aby mohlo být bez dalšího použito jako expropriační titul.

Jak již bylo řečeno, vyvlastnění je přípustné jen pro účel vyvlastnění stanovený zvláštním zákonem a pouze v případě, že veřejný zájem na dosažení tohoto účelu převažuje nad zachováním dosavadních práv vyvlastněného. I pro účely ochrany přírody a krajiny tak platí ustanovení § 3 odst. 1 zákona o vyvlastnění, že vyvlastnění není přípustné, je-li možné práva k pozemku nebo stavbě potřebná pro uskutečnění účelu vyvlastnění získat dohodou či jiným způsobem. Taková dohoda či jiný způsob jsou možné i podle zákona o ochraně přírody a krajiny. Sleduje-li se vyvlastněním provedení změny ve využití nebo v prostorovém uspořádání území, včetně umístování staveb a jejich změn, lze je provést jen, jestliže je v souladu s cíli a úkoly územního plánování. Vyvlastnění lze provést jen v takovém rozsahu, který je nezbytný k dosažení účelu vyvlastnění stanoveného zvláštním zákonem.

Pro účely ochrany přírody je ze stavebního zákona použitelný především účel založení prvků územního systému ekologické stability, případně snižování ohrožení v území povodněmi a jinými přírodními katastrofami, či zvyšování retenčních schopností území. Jak již bylo výše zmíněno, § 2 zákona o ochraně přírody a krajiny obsahuje demonstrativní výčet nástrojů, které slouží k ochraně přírody a krajiny, mezi nimiž je také uvedeno vytváření územního systému ekologické stability krajiny, ovlivňování vodního hospodaření v krajině či obnova a vytváření nových přírodně hodnotných ekosystémů.

### **3.4.3 Náhrada za vyvlastnění**

Podle zákona o vyvlastnění náleží vyvlastňovanému náhrada ve výši obvyklé ceny pozemku nebo stavby včetně jejich příslušenství nebo ve výši ceny práva odpovídajícího věcnému břemeni. Krom těchto náhrad náleží vyvlastňovanému též náhrada stěhovacích nákladů, nákladů spojených se změnou místa podnikání a dalších obdobných nákladů.



Výše zmíněné náklady se stanoví takovým způsobem a v takové výši, aby odpovídaly majetkové újmě, která se u vyvlastňovaného projeví v důsledku vyvlastnění.

Pokud je náhrada stanovena na základě ocenění, musí být ocenění provedeno podle oceňovacího předpisu účinného v době rozhodování o vyvlastnění. V případě, kdy by obvyklá cena pozemku nebo stavby byla nižší než cena zjištěná podle oceňovacího předpisu, náleží vyvlastňovanému náhrada ve výši ceny zjištěné podle oceňovacího předpisu.

Cena pozemku nebo stavby se pro účely stanovení náhrady určí vždy podle jejich skutečného stavu a účelu užití ke dni podání žádosti o vyvlastnění. Přitom se nepřihlédne k jejich zhodnocení či znehodnocení v souvislosti s navrženým účelem vyvlastnění.

Tuto náhradu je vyvlastnitel povinen poskytnout jednorázově, v penězích a ve lhůtě stanovené v rozhodnutí o vyvlastnění.

Místo výše uvedené náhrady je možné vyvlastňovanému poskytnout jiný pozemek nebo stavbu, dohodne-li se na tom s vyvlastnitelem. Právo na vyrovnání rozdílu v ceně vyvlastněného pozemku nebo stavby a náhradního pozemku nebo stavby není dotčeno.

## Závěr

Cílem této diplomové práce bylo vytvořit ucelený pohled na problematiku ochrany nezastavěné krajiny v České republice, především pak zmapovat nástroje, které k tomuto účelu poskytují právní předpisy a pokusit se vytipovat problematická místa v právní úpravě.

Toto téma se mi jeví jako zajímavé už z důvodu, že k ochraně nezastavěné krajiny je možné přistupovat ze dvou úhlů. Jednak na tuto problematiku můžeme pohlížet optikou územního plánování, která se s ní vypořádává tvorbou koncepcí a plánů, kde se v budoucnu bude či nebude stavět. Zjednodušeně by bylo možné říci, že půdu vnímá pouze jako určitým způsobem omezenou plochu, jejíž využívání je nutné regulovat, neboť se nejedná o neomezený zdroj. Na druhé straně pak stojí ochrana nezastavěné krajiny z hlediska ochrany přírody, která se soustředí především na kvalitativní ochranu a vnímá krajinu jako ekosystém, jehož zástavbou dochází ke ztrátě nejen území jako plochy, ale i druhů živočichů a rostlin, které se v dané oblasti vyskytují.

Je však nutné oba tyto přístupy propojit, neboť se mi jeví, že přístup popsany u územního plánování může vytvářet zúžený pohled na problematiku a v krajních případech by mohl vést k odklonu od principu udržitelného rozvoje, k jehož zachování by mělo územní plánování směřovat. Z toho také vyplývá, že by se územní plánování mělo zabývat i kvalitou životního prostředí a vlivy, jaké na něj budou mít schválené koncepce a záměry. Klíčovou roli v tomto směru hraje proces EIA, která představuje propojení územního plánování s ekologickými aspekty.

Ochrana nezastavěné krajiny z pohledu zákona o ochraně přírody a krajiny a dalších složkových zákonů se mi jeví jako problematická. Jasně řečené podmínky ochrany území jsou zde upravené pro zvláště chráněná území. Tato skutečnost je pochopitelná, neboť se jedná o území, která mají objektivně vyšší přírodní a kulturní hodnotu a tyto hodnoty je nutné také adekvátně chránit proti necitlivým zásahům. Co však poněkud postrádám je explicitnější vyjádření ochrany krajiny proti zástavbě v rámci obecné ochrany přírody podle zákona o ochraně přírody a krajiny.

Celou práci pak prostupují principy prevence a racionálního využívání zdrojů. Tyto principy jsou pro tuto problematiku klíčové. Tím, že princip prevence klade důraz

na to, aby byly vlivy uvažovaných záměrů posuzovány ještě před jejich realizací, vytváří základ, podle kterého by se v ideálním případě měla řídit veškerá lidská činnost. Právě proces posuzování vlivů na životní prostředí je toho příkladem, že nelze zjišťovat dopady staveb a jiných záměrů až v praxi, když jsou realizovány. Příkladem aplikace principu racionálního využívání zdrojů je pak právní úprava chránící zemědělskou a lesní půdu, neboť ochrana těchto ploch spočívá právě vtom, že by jejich využití pro jiné účely mělo být omezeno a jsou s nimi spojeny ekonomické nástroje motivující investory, aby své záměry směřovali jinam.

Co se týče ochrany zemědělské a lesní půdy, v kontextu tématu práce se zaměřuji především na ochranu této půdy před jejím využíváním pro jiné účely, tedy i zástavbu. V obou případech je kladen důraz na zásadu, že lesní i zemědělská půda by měla být využívána pro jiné účely pouze v krajních případech, se souhlasem příslušného orgánu a ve spojení s ekonomickými nástroji ochrany. Jako problematické se pak jeví výjimky, konkrétně výjimky, kdy není vyžadován souhlas správního orgánu s odnětím pozemku ze zemědělského půdního fondu a dále případy, kdy žadatel nemusí platit odvody za odnětí pozemku ze zemědělského půdního fondu. Existence výjimek je pochopitelná, neboť, tak nedochází k přílišné tvrdosti zákona a jeho neschopnosti reagovat na situace, kdy je vynětí vyváženo veřejným zájmem, který v daném případě převažuje nad ochranou půdy. Je však třeba mít na paměti, že existence výjimek může vést k jejich zneužívání i pro případy, kdy by při bližším prozkoumání nebyly podklady pro jejich udělení.

Pokud jde o střet vlastnického práva a práva na příznivé životní prostředí, je zřejmé, že není možné pevně stanovit, které z těchto práv bude mít přednost a nezbývá než toto rozhodnutí přenechat orgánům rozhodujícím v konkrétních případech. Jako problematické však vidím v práci rozebírané účely pro vyvlastnění podle zákona o ochraně přírody a krajiny. Kritizované a rozporuplné ustanovení § 60 bylo do zákona o ochraně přírody a krajiny vloženo s tím, že odkazovalo na stavební zákon, který znal institut vyvlastnění nemovitostí v chráněných územích. Skutečnost, že po novelizaci jednoho předpisu zůstane v jiném zákoně související ustanovení, není nijak výjimečná. Ovšem v situaci, kdy není jednotný názor, zda zmíněné ustanovení představuje samostatný účel vyvlastnění, nebo zda je nutné ho aplikovat v kombinaci s úpravou obsaženou ve stavebním zákoně, se nabízí myšlenka, zda by

zákonodárce neměl tento problém přímo adresovat a sjednotit právní úpravu tak, aby nevznikaly pochybnosti, jaký právní rámec je nutné použít, zvláště s ohledem na charakter vyvlastnění jako krajního zásahu do vlastnického práva.

S ohledem na téma práce jsem věnovala pozornost i připravované novele zákona o ochraně přírody a krajiny. Jako silně problematický se mi jeví pozměňovací návrh Senátu, který by mohl mít za následek, že ochrana národních parků bude mít spíše deklaratorní povahu, ale fakticky by zákon postrádal základní hodnoty, na jejichž základě by byla ochrana národních parků realizována. K datu vypracování práce však Poslanecká sněmovna schválila novelu zákona v původním znění, který mimo jiné uvádí bližší ochranné podmínky jednotlivých národních parků přímo v zákoně a zjednodušuje tím do značné míry orientaci v ochranných podmínkách a zakázaných činnostech. Podle současné úpravy jsou totiž bližší ochranné podmínky stanoveny zvláštním právním předpisem vyhlášeným pro každé chráněné území.

Přesto, že vidím určité rezervy, lze závěrem říci, že ochrana nezastavěné krajiny není oblastí, na kterou by české zákony zapomínaly. Zvláště v oblasti zvláštní územní ochrany se jedná o rozpracovanou problematiku, neboť ochraně těchto území před zástavbou je věnována nemalá pozornost. Rozhodující je pak aplikace právní úpravy, neboť neuvážlivé užití právních norem může znehodnotit sebelepší právní úpravu.

## Seznam použitých zdrojů

### Literatura

**BLAŽEK, Jiří. 2013.** *Stavební zákon s komentářem a prováděcími vyhláškami 2013/2014.* Olomouc : Anag, 2013. ISBN: 978-80-7263-828-4.

**ČTYROKÝ, Jiří, Jakub VOREL, Daniel FRANKE a Karel MAIER. 2008.** *Územní plánování a udržitelný rozvoj.* Praha : ARCH, 2008. ISBN 978-80-86905-47-1..

**DAMOHORSKÝ, Milan. 2003.** *Koncepční nástroje ochrany životního prostředí z pohledu práva, Sborník z konference.* Praha : Univerzita Karlova v Praze, 2003. ISBN 80-85889-47-1.

— . **2010.** *Právo životního prostředí.* Praha : C. H. Beck, 2010. ISBN 978-80-7400-338-7..

**DIENSTBIER, Filip. 2011.** *Nástroje ochrany životního prostředí - role práva: sborník z mezinárodní vědecké konference.* Olomouc : Iuridicum Olomoucense, 2011. ISBN 978-80-87382-13-4..

**DOUCHA, Pavel a Pavel ČERNÝ. 1999.** *Jak chránit životní prostředí při územním plánování a povolování staveb. 1. vyd.* Brno : Ekologický právní servis, 1999. ISBN 80-902570-3-8..

**DROBNÍK, Jaroslav a DVOŘÁK, Petr. 2010.** *Lesní zákon. Komentář.* Praha : Wolters Kluwer, 2010. ISBN 978-80-7357-425-3.

**DROBNÍK, Jaroslav. 2010.** *Základy pozemkového práva.* Praha : Eva Roztoková, 2010. ISBN 978-80-904209-8-4..

**DUDOVÁ, Jana. 2015.** *Pozemkové právo.* Brno : Masarykova univerzita, 2015. ISBN 978-80-87071-26-7..

**DVOŘÁK, Libor. 2016.** *Zákon o posuzování vlivu na životní prostředí. Komentář.* Praha : Wolters Kluwer, 2016. ISBN 978-80-7478-730-0..

**FRANKOVÁ, M. a kol. 2014.** *Úvod do pozemkového práva. 1. vydání.* Beroun : Eva Roztoková, 2014. ISBN 978-80-87488-19-5..

**HANÁK, Jakub. 2015.** *Vyvlastnění z environmentálních důvodů - Současný stav a perspektivy.* Brno : Masarykova univerzita, 2015. ISBN 978-80- 210-8064-5.

**JANČÁŘOVÁ, Ilona, HANÁK, Jakub a PRŮCHOVÁ, Ivana. 2015.** *Vlastník a podnikatel při ochraně životního prostředí.* Brno : Masarykova univerzita, 2015. ISBN 978-80-210-7951-9..

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

**MACHÁČKOVÁ, Jana. 2013.** *Stavební zákon. Komentář. 2. vydání.* Praha : C. H. Beck, 2013. ISBN 978-80-7400-492-6.

**MALÝ, Stanislav. 2013.** *Stavební zákon: Komentář.* Praha : Wolters Kluwer, 2013. ISBN 978-80-7357-985-2..

**PAVLÍČEK, Václav. 2015.** *Ústavní právo a státověda II., 2. vydání.* Praha : Leges, 2015. ISBN 978-80-7502-084-0..

**PEKÁREK, Milan. 2015.** *Pozemkové právo.* Brno : Masarykova univerzita, 2015. ISBN 978-80-210-7750-8..

**PRCHALOVÁ, Jana. 2010.** *Zákon o ochraně přírody a krajiny a Natura 2000 - S komentářem a prováděcími předpisy.* Praha : Linde, 2010. ISBN: 978-80-7201-806-2.

**PRŮCHOVÁ, Ivana. 2011.** *Stavení zákon a ochrana životního prostředí.* Brno : Masarykova univerzita, 2011. ISBN 978-80-210-5667-1..

**STEJSKAL, Vojtěch. 2007.** Omezení lesního hospodaření z důvodu ochrany přírody. str. 194-204. in DAMOHORSKÝ, Milan. *Pocita Doc. JUDr. Jaroslavovi Drobníkovi, CSc.k jeho 70. narozeninám.* Praha: Vodnář, 2007. Právo a životní prostředí. ISBN 978-80-85889-85-7.

—. 2006. *Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost*. Praha : Linde, 2006. ISBN 80-7201-609-1..

—. 2016. *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*. Praha : Wolters Kluwer ČR, a. s., 2016. ISBN 978-80-7552-230-6.

TUHÁČEK, Miloš a JELÍNKOVÁ, Jitka. 2015. *Právo životního prostředí - Praktický průvodce*. Praha : Grada Publishing, 2015. ISBN 978-80-247-5464-2..

## Odborné články

DVOŘÁK, Petr. 3/2013. Pozemky určené k plnění funkcí lesa. *Lesnická práce*. 3/2013.

DVOŘÁKOVÁ, Jitka. 1/2016. Veřejný zájem. *Ochrana přírody*. 1/2016.

HUMLÍČKOVÁ, Petra. Stručné poznámky k "velké" novele stavebního zákona. *České právo životního prostředí*. (33/2013).

POVOLNÁ, Vendula., Natura 2000 a nový stavební zákon. *Ekologický právní servis*.

STEJSKAL, Vojtěch. 29/2011. Právní prostředky ochrany biologické rozmanitosti. *České právo životního prostředí*. 29/2011.

ŠVARCOVÁ, Kateřina. 37/2015. Posuzování vlivů na životní prostředí - účast veřejnosti. *České právo životního prostředí*. 37/2015.

VAŠÍČEK, Jaromír a SYNEK, Michal. 2/2014. Jaký je podíl lesa v chráněných územích ČR. *Lesnická práce*. 2/2014.

ŽÍDEK, Dominik. Výjimky jako specifický nástroj při ochraně životního prostředí. *České právo životního prostředí*. (41/2016).

## Elektronické zdroje

<http://www.mmr.cz/getmedia/002a569f-b27c-425c-a50e-a805277b2d1f/Metodicke-doporuceni-ke-dni-30.1.2017>.

[http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/definice\\_pudy/\\$FILE/OOHPP-Definice\\_pudy-20080820.pdf](http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/definice_pudy/$FILE/OOHPP-Definice_pudy-20080820.pdf). ke dni 1. 1. 2017

[http://www.mzp.cz/cz/posuzovani\\_vlivu\\_zameru\\_zivotni\\_prostredi\\_eia](http://www.mzp.cz/cz/posuzovani_vlivu_zameru_zivotni_prostredi_eia).

<http://www.cspzp.com/>

<http://www.casopis.ochranaprirody.cz/>

<http://www.lesprace.cz/>

<http://frankbold.org/>

<http://www.uses.cz/>

## **Judikatura**

Nález Ústavního soudu ze dne 28. 3. 1996, sp. zn. I. ÚS 198/95

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

Nález Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04

Nález Ústavního soudu ze dne 15. 3. 2016 sp. zn. Pl. ÚS 30/15

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2003, č. j. 2 AS 11/2003

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004 č. j. 6 A 97/2001-39

Rozsudek Nejvyššího Správního soudu ze dne 9. 11. 2007, č. j. 2 As 35/2007

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2010, č. j. 6 As 42/2008-509

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2012, č. j. 7 Ao 3/2010-25



## Použité právní předpisy

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava české republiky

Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod

Zákon č.17/1992 Sb. o životním prostředí

Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny

Zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu

Zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně některých zákonů

Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů

Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů

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

Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu

Zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě

Vyhláška Ministerstva životního prostředí č. 48/2011 Sb. o stanovení tříd ochrany

Dodatkový protokol k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod

Evropská úmluva o krajině č. 13/2005 Sb. m. s.

Směrnice Rady 92/43/EHS

## Shrnutí

Tato diplomová práce se zabývá problematikou právní úpravy zohledňující ochranu nezastavěné krajiny. Klíčová pozornost je v mé práci věnována analýze právní úpravy a nástrojů sloužících ochraně krajiny ve smyslu kvantitativním i kvalitativním, jak z pohledu práva životního prostředí, tak optikou územního plánování. Půda, jakožto klíčový přírodní zdroj není svou plochou neomezená a její nerozumné a nezodpovědné využití může mít vážné dopady pro budoucí generace. S touto myšlenkou spojenou s principem udržitelného rozvoje bychom se měli zaměřit na uchování krajiny, která je zákonem definována jako část zemského povrchu s charakteristickým reliéfem, tvořená souborem funkčně propojených ekosystémů a civilizačními prvky. V této diplomové práci rozdělené do tří kapitol se zaměřuji na různé aspekty legislativní ochrany nezastavěné krajiny z pohledu různých zákonů vztahujících se k této problematice. Mezi tyto zákony patří především Stavební zákon, Zákon o ochraně přírody a krajiny, Zákon o ochraně zemědělského půdního fondu, Lesní zákon a Zákon o vyvlastnění.

První kapitola obsahuje definice klíčových pojmů užívaných v celé práci, jako jsou krajina, zastavěné a nezastavěné území, a udržitelný rozvoj. Tato kapitola představuje terminologický základ celé práce.

Druhá kapitola se konkrétněji zaměřuje na různé nástroje ochrany nezastavěné krajiny. První podkapitola se zaměřuje na územní plánování a jeho nástroje. Tento nástroj je pro ochranu nezastavěné krajiny klíčový, neboť bez něj by v území neexistoval žádný rámec pro jeho využití a záměry na zastavění by byly realizovány bez žádných omezení. Druhá podkapitola popisuje obecnou ochranu přírody a krajiny podle Zákona o ochraně přírody a krajiny. Třetí podkapitola se zabývá zvláštní územní ochranou jako nástrojem ochrany území se zvláštní ekologickou hodnotou. V poslední podkapitole se zaměřuje na ochranu půdy, zvláště pak na zemědělský půdní fond a lesní půdu, které jsou klíčovými součástmi nezastavěné krajiny a jsou ochráněny v tom smyslu, že tyto plochy by neměly být využívány k jiným účelům, jakým je právě zástavba území.

Třetí kapitola se věnuje analýze střetu vlastnického práva a práva na příznivé životní prostředí zaručených ústavou, a tomu, jak se nástroje zabývající se touto kolizí

vypořádávají s jejím řešením. V situacích, kdy proti sobě stojí dvě či více ústavně zaručených práv je nutné vyhodnotit, které z nich bude mít v daném případě přednost. Například v tomto kontextu je vlastník pozemku omezován ve využívání této půdy z důvodu ochrany přírody a krajiny. Zvláštní pozornost je pak věnována vyvlastnění pro účely ochrany přírody.

Věřím, že tato práce přivede pozornost na tuto problematiku, neboť se nedotýká pouze ekonomických aspektů zástavby území, ale zároveň upozorňuje na důležitost environmentální zodpovědnosti.

## Summary

This thesis deals with the matter of regulation concerning undeveloped landscape protection. The focus here is an analysis of the legal regulation and instruments governing serving to protection of land in terms of its quantity and quality both from the perspective of environmental law and in terms of town and country planning. Land as a key resource is not unlimited and its unreasonable and irresponsible exploitation might have serious impact to the future generations. With that and the principal of sustainable development in mind, the focus should be on the preservation of landscape, which is legally defined as “a part of surface with distinct topography formed by a set of functionally interconnected ecosystems and features of civilization.” In this thesis, which is divided into three chapters I focus on various aspects of legal protection of undeveloped landscape from the perspective of different laws governing the matter. The main laws mentioned herein are the Building Act, the Nature and Landscape Protection Act, the Forest Act, the Protection of Agricultural Land Protection Act and The Expropriation Act.

The first chapter contains definitions of key terms used for the purpose of the thesis, such as landscape, developed and undeveloped land and sustainable development. This chapter is crucial for the entire thesis, since these terms are used throughout the entire thesis.

The second chapter focuses on different instruments of undeveloped landscape protection in detail. The first subchapter centers on town and country

planning and its instruments. This is the key instrument for the protection of the undeveloped landscape since without it, there would be no framework for the use of the land and various plans for development would be implemented without any boundaries. The second subchapter describes general protection of nature. The third subchapter contains of description of special protection areas as instruments of protecting landscape with special ecological value. The final subchapter focuses on protection of soil, especially on farmlands and forests as those are key segments of undeveloped land and are protected in the sense that they should not be used in any other manner, such as development of the area.

The third chapter analyzes the conflict of the right of ownership and the Constitutionally guaranteed right to a hospitable environment and how instruments dealing with this matter address the collision of the two rights. In situations where two or more Constitutionally guaranteed rights collide, there is necessary to evaluate which one should have a priority. In this context, the owner of the land is for example limited in the ways he can use his land due to the protection of nature. In that respect, special attention is given to expropriation for the purpose of nature protection.

I believe this thesis will bring attention to the issue since this is the topic concerning not only the economic aspects of the development in the region but it is as well the issue of environmental responsibility.

**Název práce:** Právní úprava ochrany nezastavěné krajiny

**Thesis Title:** Regulation concerning undeveloped landscape protection

**Klíčová slova:** nezastavěná krajina, územní plánování, ochrana krajiny

**Keywords:** undeveloped landscape, town and country planning, landscape protection

**Anotace:** Tato diplomová práce se zabývá problematikou právní úpravy zohledňující ochranu nezastavěné krajiny. Klíčová pozornost je v mé práci věnována analýze právní úpravy a nástrojů sloužících ochraně krajiny ve smyslu kvantitativním i kvalitativním, jak z pohledu práva životního prostředí, tak optikou územního plánování. Půda, jakožto klíčový přírodní zdroj není svou plochou neomezená a její nerozumné a nezodpovědné využití může mít vážné dopady pro budoucí generace. V této diplomové práci rozdělené do tří kapitol se zaměřuji na různé aspekty legislativní ochrany nezastavěné krajiny z pohledu různých zákonů vztahujících se k této problematice. První kapitola se věnuje vymezení problematiky a vymezení klíčových pojmů. Druhá kapitola obsahuje jednotlivé nástroje ochrany, kterými jsou územní plánování, obecná ochrana přírody a krajiny, zvláštní územní ochrana a ochrana půdy zemědělského lesního fondu a lesní půdy. Třetí kapitola je věnována střetu práva na vlastnictví a práva na příznivé životní prostředí, spolu s institutem vyvlastnění pro účel ochrany životního prostředí.

**Abstract:** This thesis deals with the matter of regulation concerning undeveloped landscape protection. The focus here is an analysis of the legal regulation and instruments governing serving to protection of land in terms of its quantity and quality both from the perspective of environmental law and in terms of town and country planning. Land as a key resource is not unlimited and its unreasonable and

irresponsible exploitation might have serious impact to the future generations. In this thesis, which is divided into three chapters I focus on various aspects of legal protection of undeveloped landscape from the perspective of different laws governing the matter. The first chapter contains definitions of key terms used for the purpose of the thesis. The second chapter focuses on different instruments of undeveloped landscape protection, which are town and country planning, general protection of nature, special protection areas and protection of soil, especially on farmlands and forests. The third chapter analyzes the conflict of the right of ownership and the Constitutionally guaranteed right to a hospitable environment. Special attention is given to expropriation for the purpose of nature protection.