

Právní režim pozemků dle zákona o ochraně přírody a krajiny

Jana Dudová

Prameny právní úpravy

- Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (ZOPK)
- Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na ŽP
- Stavební zákon (z. 183/2006 Sb.)

Účel ZOPK

- udržení a obnova přírodní rovnováhy v krajině,
- ochrana rozmanitostí forem života, přírodních krás,
- šetrné hospodaření s přírodními zdroji (§ 1 zákona) – nejobecnější interpretační pravidlo k aplikaci zákona.
- Předmětem právní úpravy jsou právní vztahy na úseku ochrany přírody , především v oblasti správního práva.

Objekt ochrany

- vybrané části krajiny (jednotlivá území)
- živočichové, rostliny, nerosty a stromy
- ochrana přírody druhová a územní
- Krajinou se dle § 3 písm. k) ZOPK rozumí část zemského povrchu s charakteristickým reliéfem, tvořená souborem funkčně propojených ekosystémů s civilizačními prvky.

Územní ochrana přírody

- Ochrana a vytváření územního systému ekologické stability (dále jen ÚSES). ÚSES - § 3 písm. a) ZOPK: vzájemně propojený soubor přirozených i pozměněných, avšak přírodě blízkých ekosystémů, které udržují přírodní rovnováhu. Rozlišuje se místní, regionální a nadregionální systém ekologické stability.
- K udržení stability krajiny slouží ve smyslu ustanovení § 3 písm. b) ZOPK významné krajinné prvky (dále jen VKP). VKP jsou ex lege lesy, rašeliniště, vodní toky, rybníky, jezera, údolní nivy. VKP mohou být i jiné části krajiny, které zaregistruje orgán ochrany přírody (dále je OOP) jako VKP, zejména mokřady, stepní trávníky, remízky, meze, trvalé travní plochy, naleziště nerostů a zkamenělin, umělé i přirozené skalní útvary, výchozy a odkryvy. Mohou jimi být i cenné plochy porostů sídelních útvarů vč. historických zahrad a parků.

- Ochrana vybraných nalezišť nerostů, paleontologických nálezů a geomorfologických jevů.
- Vytváření sítě chráněných území a péčí o ně.
- Spoluúčast v procesu územního plánování a stavebního řízení s cílem prosazovat vytváření ekologicky vyvážené a esteticky hodnotné krajiny.
- Účast na ochraně půdního fondu, a to zejména při pozemkových úpravách.
- Ovlivňování vodního hospodářství v krajině s cílem udržovat přirozené podmínky pro život vodních a mokřadních ekosystémů při zachování přirozeného charakteru a přírodě blízkého vzhledu vodních toků a ploch a mokřadů.
- Obnova a vytváření nových přírodně hodnotných ekosystémů, např. při rekultivacích a jiných velkých změnách ve struktuře a využívání krajiny.
- Ochrana krajiny pro ekologicky vhodné formy hospodářského využívání, turistiky a rekreace.

Obecná ochrana přírody

- **Vymezení ÚSES** provádějí orgány územního plánování a OOP ve spolupráci s orgány vodoprávními, orgány ochrany zemědělského půdního fondu a státní správy lesního hospodářství. Ochrana ÚSES je povinností všech vlastníků i uživatelů pozemků, je veřejným zájmem, na kterém se podílí rovněž i obce a stát. Nástrojem vytváření a ochrany ÚSES jsou plán a projekt ÚSES. Oba tyto nástroje jsou součástí schválené územně plánovací dokumentace, resp. územního rozhodnutí.

VKP jsou chráněny před poškozováním a ničením. Využívají se pouze tak, aby nebyla narušena jejich obnova a nedošlo k ohrožení nebo oslabení jejich stabilizační funkce. K zásahům, které by mohly vést k poškození nebo zničení VKP nebo k oslabení jeho ekologicko-stabilizační funkce, si musí ten, kdo zamýšlí takové zásahy, opatřit závazné stanovisko OOP. Mezi takové zásahy patří zejména:

- umístování staveb,
- pozemkové úpravy,
- změny kultur pozemků,
- odvodňování pozemků,
- úpravy vodních toků a nádrží,
- těžba nerostů.

Závazné stanovisko OOP ke

- schválení lesních hospodářských plánů,
- odlesňování a zalesňování pozemků nad 0,5 ha,
- výstavbě lesních cest a svážnic a lesních melioračních systémů

Ochrana krajinného rázu a přírodní park

Krajinný ráz: zejména přírodní, kulturní a historická charakteristika určitého území, resp. místa či oblasti. Chráněn je před činností snižující jeho estetickou a přírodní hodnotu. Zásahy do krajinného rázu, zejména umisťování a povolování staveb, mohou být prováděny pouze s ohledem na zachování VKP, zvláště chráněných území (ZCHÚ) a kulturních dominant krajiny. K umisťování a povolování staveb, jakož i k jiným činnostem, které by mohly snížit nebo změnit krajinný ráz, je nezbytný souhlas OOP.

K ochraně krajinného rázu může OOP zřídit přírodní park, přičemž přírodní park nemá charakter zvláště chráněného území (dále je ZCHÚ).

Zvláštní územní ochrana přírody

- Území přírodovědecky či esteticky velmi významná nebo jedinečná lze vyhlásit za zvláště chráněná a stanoví se přitom podmínky jejich ochrany (§ 14). Jedná se o přísnější režim ochrany a vždy se týká jen individuálně určeného území. Podmínky ochrany stanoví jednak zákon a dále zřizovací předpisy jednotlivých ZCHÚ. Zákon neomezuje případný souběh dvou či více kategorií ZCHÚ. Lze hovořit o vícenásobném ochranném režimu. Jednotlivé kategorie ZCHÚ mají z hlediska hospodaření omezený právní režim (ochranné podmínky ZCHÚ).

Omezený režim ZCHÚ

- zákaz povolování a umístování nových staveb,
- zákaz měnit současnou skladbu a plochu kultur, nevyplývá-li změna z plánu péče,
- zákaz intenzivního hospodaření, hnojení, používání kejdy, silážní šťávy a ostatních tekutých odpadů, zákaz chemického posypu,
- zákaz měnit stávající vodní režim pozemků,
- stavět nové dálnice, silnice, železnice, průmyslové stavby, sídlení útvary,
- těžit nerosty a horniny apod.

Kategorie ZCHÚ

Velkoplošné ZCHÚ

- Národní parky (NP)
- Chráněné krajinné oblasti (CHKO)

Maloplošné ZCHÚ:

- Národní přírodní rezervace (NPR),
- Přírodní rezervace (PR),
- Národní přírodní památky (NPP),
- Přírodní památky (PP).

Speciální režim - vlastnictví

- NP - § 23 ZOPK: lesy, LPF, vodní toky, a vodní plochy na území NP, které jsou ke dni účinnosti ZOPK ve státním vlastnictví, nelze zcizit. Tím však nejsou dotčena práva FO a PO podle předpisů o majetkové restituci.
- Totéž je stanoveno i v ust. § 32 u NPR.

Ochranná pásma ZCHÚ

vyhlašuje ten orgán, který dané ZCHÚ vyhlásil. Pokud se ochranné pásmo NPR, PR, NPP, PP nevyhlásí, jej jím ex lege území do vzdálenosti 50 m od hranic ZCHÚ. Ke stavební činnosti, terénním a vodohospodářským úpravám, k použití chemických prostředků, změnám kultury pozemku a ke stanovení způsobu hospodaření v lesích v ochranném pásmu je nezbytný souhlas OOP (srov. ustanovení § 37).

Plány péče o vybraná ZCHÚ

zpracovávají se u maloplošných ZCHÚ a jejich ochranných pásem pro vývoj přírodních poměrů. Plány péče schvaluje zpravidla na období 10 let OOP. Jsou využívány jako závazný podklad pro jiné druhy plánovacích dokumentů, zejména pro lesní hospodářské plány a územně plánovací dokumentaci.

Podmínky vzniku ZCHÚ a využívání území

- Při vyhlášení, příp. zrušení ZCHÚ je záměr oznámen písemně OOP vlastníkům a nájemcům pozemkům prostřednictvím orgánů obce. Vlastníci mají právo vznést do 30 dnů výhrady k OOP, ten je posoudí a do 60 dnů vydá konečné rozhodnutí.
- Projednání záměrů projedná OOP s dotčenými ústředními orgány veřejné správy podle zvláštních předpisů (týká se NP, CHKO, NPR, NPP). ZCHÚ jsou evidována v Ústředním seznamu ochrany přírody, který vede Agentura ochrany přírody a krajiny se sídlem v Praze.
- Na území ZCHÚ platí zákaz určitých činností, které jsou vymezeny v základních ochranných podmínkách jednotlivých ZCHÚ.

Smluvní ochrana přírody

Pro evropsky významné lokality (Natura 2000) lze namísto vyhlášení maloplošného zvláště chráněného území (včetně jeho ochranných pásem) prohlásit území za chráněné na základě písemné smlouvy uzavřené mezi vlastníkem dotčeného pozemku a OOP, který je oprávněn k jejich vyhlášení, a to za předpokladu, že bude takto zřízená ochrana k pozemku trvale vázána formou věcného břemene. O zápis věcného břemene je povinen požádat příslušný OOP. Věcná břemena jsou upravena v obecné rovině v § 151n a násl. občanského zákoníku (dále jen OZ). Oprávněný z věcného břemene by měl dle § 151n odst. 3 OZ nést přiměřeně náklady na zachování předmětu věcného břemene.

Některé omezení vlastnických práv a přístup do přírody a krajiny

Část šestá ZOPK (srov. ust. §§ 58 – 74).

- § 58: každý je povinen při užívání přírody a krajiny strpět omezení vyplývající ze zákona o ochraně přírody a krajiny (vazba na čl. 11 LZPS, čl. 35 odst. 3 LZPS – nikdo nesmí ohrožovat ani poškozovat ŽP, přírodní zdroje, druhové bohatství přírody a kulturní památky nad míru stanovenou zákonem).
- K zajištění podmínek pro vytváření systému ekologické stability se v dohodě s vlastníkem pozemku uskuteční opatření, projekty a plány dle § 4 odst. 1 ve vazbě na ust. § 59 zákona.
- Vyžaduje-li vytváření ÚSES změnu v užívání pozemku, se kterou vlastník pozemku nesouhlasí, nabídne mu Pozemkový úřad výměnu jeho pozemku za jiný v přiměřené kvalitě a výměře jako je původní pozemek, a to pokud možno v téže obci, ve které se nachází převážná část pozemku původního.
- Písemná forma není předepsána – lze ji však doporučit. Realizace opatření v rámci ÚSES je možná jen se souhlasem vlastníka pozemku. Jinak je možná jen prostřednictvím institutu pozemkových úprav. OOP se v takových případech obrátí na Pozemkový úřad s žádostí o poskytnutí vhodného pozemku ve vlastnictví státu. Lze shrnout, že souhlas vlastníka pozemku je zásadní a využití institutu vyvlastnění je značně omezené (srov. ustanovení § 60 zákona o ochraně přírody a krajiny ve vazbě na z. 184/2006 Sb., o vyvlastnění).
- Na pozemky nezbytné k uskutečnění projektů, plánů a opatření k ochraně ÚSES se nevztahují ustanovení o ochraně zemědělského půdního fondu a pozemků určených k plnění funkcí lesa.

Vyvlastnění a obligatorní převod práva hospodaření

- **Vyvlastnit nemovitosti či práva k ní za účelem ochrany přírody a krajiny lze v případech stanovených zvláštním předpisem, a to na návrh OOP.**
- **Právo hospodaření k nemovitosti ve vlastnictví státu může převést OOP na sebe, a to z důvodů, pro které lze vyvlastnit. Převod je bezúplatný. Úplatně jen tehdy, kdy převádějící nabyt nemovitost úplatně. Uvedená problematika spadá pod režim zákona č. 219/2000 Sb., o majetku ČR a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů (v ust. § 2 odst. 1 tohoto zákona je stanoveno, že hospodaření s majetkem státu se řídí tímto zákonem, pokud zvláštní předpis nestanoví jinak). Okruh případů užívání majetku ve vlastnictví státu se stále zužuje, zejména v důsledku privatizace a restituce. Zákon o půdě jednorázově zrušil ke dni 24. 6. 1991 všechny užívací vztahy existující na základě práva hospodaření, pokud se týkaly státního zemědělského majetku, a současně je svěřil do správy Pozemkového fondu ČR (§ 17 z. o půdě).**

Předkupní právo státu a financování výkupu pozemků

- Vlastníci nezastavěných pozemků ležících mimo sídelní útvary na území NP, NPR, NPP a vlastníci pozemků souvisejících s jeskyněmi jsou povinni v případě jejich zamýšleného prodeje přednostně nabídnout tyto pozemky ke koupi OOP. Pokud OOP neprojeví o tyto pozemky do 60 dnů od obdržení nabídky pozemku písemně závazný zájem, mohou vlastníci zamýšlený prodej uskutečnit. Netýká se darování. Pokud svou povinnost převádějíci nesplní, pak lze aplikovat ust. § 603 odst. 3 OZ, tzn. OOP se může vůči nabyvateli domáhat, aby mu věc nabídl ke koupi (relativní neplatnost právního úkonu).
- K zajištění výkupu pozemků ZCHÚ či VKP do vlastnictví státu lze poskytnout příspěvek ze Státního fondu životního prostředí (viz z. 388/1991 Sb., o Státním fondu životního prostředí ve vazbě na ustanovení § 61 zákona).

Vstup na pozemky

- Pracovníci všech OOP mají při výkonu své pracovní činnosti právo vstupu na cizí pozemky, a to při plnění úkolů dle ZOPK. Za případnou škodu odpovídá stát, přičemž tento se nemůže své odpovědnosti zprostit (odpovědnost objektivní – zavinění se nezjišťuje a absolutní – neexistuje důvod, pro který by bylo možné se odpovědnosti zprostit). Hradí se škoda skutečná i ušlý zisk. Oprávnění vstupu na pozemky má povahu zákonného věcného břemene (§ 62 zákona).

Veřejně přístupné účelové komunikace, stezky a pěšiny mimo zastavěné území není dovoleno zřizovat nebo rušit bez souhlasu příslušného OOP. Obce vedou přehled o veřejně přístupných účelových komunikacích, stezkách a pěšinách v obvodu své působnosti (úprava zohledňuje restituce a absolutní pojetí vlastnického práva).

Každý má právo na volný průchod přes pozemky

- ve vlastnictví státu,
- v nájmu státu,
- ve vlastnictví obce,
- ve vlastnictví jiné právnické osoby.

Vyloučeny z volného průchodu jsou pouze pozemky ve vlastnictví fyzických osob, pokud nejsou pronajaty státu. Předpokladem výkonu práva volného průchodu přes pozemky – není způsobena škoda na majetku či zdraví jiné osoby a nezasahuje do práv na ochranu osobnosti či sousedských práv. Každý je přitom povinen respektovat jiné oprávněné zájmy vlastníka či nájemce pozemku a obecně závazné právní předpisy (vodní zákon, z. o ochraně zemědělského půdního fondu, lesní z. apod).

Právo volného průchodu se nevztahuje na

- zastavěné či stavební pozemky
- dvory
- zahrady
- sady
- vinice
- chmelnice
- a pozemky určené k faremním chovům zvířat.

Orná půda a trvalé travní plochy jsou z oprávnění vyloučeny v době, kdy může dojít k poškození porostů či půdy nebo při pastvě dobytka. Zvláštní předpisy mohou uvedená oprávnění stanovit odchylně.

Při oplocování či ohrazování pozemků, které nejsou vyloučeny z práva volného průchodu - možnost volného průchodu na vhodném místě pozemku.

Uvedené ustanovení se nevztahuje na území sloužící obraně státu (srov. § 63 zákona).

Omezení vstupu z důvodu ochrany přírody

- Hrozí-li poškozování území v NP, NPR, NPP a v I. zóně CHKO nebo poškozování jeskyně, zejména nadměrnou návštěvností, může OOP po projednání s dotčenými obcemi omezit nebo zakázat přístup veřejnosti do těchto území nebo jejich částí. Zakaz či omezení vstupu musí být řádně vyznačeny na všech přístupových cestách a vhodným způsobem i na jiných místech v terénu.
- Regulace ad hoc takto eliminuje přístup veřejnosti do některých částí přírody. Na rozdíl od zákazů vstupu dle ustanovení o ZCHÚ, kde tyto zákazy a omezení vyplývají přímo ze zákona nebo na jeho základě vydaného návštěvního řádu, regulace dle tohoto ustanovení spočívá v oprávnění OOP. Důvodem je hrozící poškození území. Posuzuje v konkrétním případě OOP, kterým je správa NP, správa CHKO a v ostatních případech pověřený orgán ochrany přírody a krajiny. Omezení je možno použít i tam, kde toto přímo ze zákona nevyplývá (§ 64).

Dotčení ochrany přírody

- Orgán veřejné správy vydávající rozhodnutí podle zvláštních předpisů, jimiž mohou být dotčeny zájmy chráněné tímto zákonem, tak činí jen po dohodě s OOP, není-li v tomto zákoně předepsán jiný postup.
- Formou předepsané součinnosti je dohoda, přičemž nedostatek souhlasu OOP znemožňuje vydání rozhodnutí (srov. ustanovení § 65 ve vztahu k § 90 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny).

Omezení a zákaz činnosti

- OOP je oprávněn stanovit fyzickým a právnickým osobám podmínky pro výkon činnosti, která by mohla způsobit nedovolenou změnu obecně nebo zvláště chráněných částí přírody, popř. takovou činnost zakázat. Tento institut může přitom OOP využít již v okamžiku, kdy z chování subjektu možnost změny přírody vyplývá.
- Z hlediska formy bude takové rozhodnutí mít podobu správního rozhodnutí (§ 90 odst. 1 z. o OPK).

Povinnosti investorů

Pokud při užívání krajiny, zejména v rámci výstavby, by mělo dojít k závažným zásahům, které by se mohly dotknout zájmů chráněných dle z. o OPK (2,3., a 4. část), investor je povinen předem zajistit na svůj náklad provedení přírodovědeckého průzkumu a písemné hodnocení vlivu zamýšleného zásahu na rostliny a živočichy – pokud o tom rozhodne OOP. Pokud by se provádělo posuzování vlivů na životní prostředí ve smyslu zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, v platném znění, tak se toto biologické hodnocení neuloží.

Vlastníci a nájemci pozemků (veškerých) mají ze zákona **povinnost zlepšovat stav dochovaného přírodního a krajinného prostředí** za účelem zachování druhového bohatství přírody a ÚSES

- podle svých možností
- podle stavu dochovaného krajinného a přírodního prostředí.

K provádění péče o pozemky z důvodu ochrany přírody a krajiny mohou OOP či obce uzavírat písemné dohody s vlastníky či nájemci pozemků. Vlastníkům a nájemcům dotčených pozemků lze poskytnout finanční příspěvek za předpokladu, že se tito zdrží určité činnosti nebo provedou určité dohodnuté práce v zájmu zlepšení přírodního prostředí. Příspěvek na základě písemné dohody poskytne OOP nebo obec nebo SFŽP (má povahu náhrady vzniklé majetkové újmy, vztahuje se i na ušlý zisk v podobě nedocílených výnosů). Příspěvek má plnit funkci pozitivní stimulace vlastníků či nájemců pozemků.

OOP jsou oprávněny provádět samy či prostřednictvím jiného takové zásahy, neučiní-li tak vlastník či nájemce pozemku sám (při ochraně zvláště chráněných částí přírody a VKP). Pak jsou vlastníci a nájemci pozemků povinni strpět provádění takových zásahů. OOP je povinen vyrozumět o rozsahu a době zásahu. Za případné škody odpovídá OOP, čímž není dotčena odpovědnost osob, provádějících tyto zásahy.