

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Natálie Allohová

**Specifika vlastnictví pozemků ve zvláště
chráněných územích**

Diplomová práce

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

Katedra práva životního prostředí

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 18. 5. 2022

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

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 555 930 znaků včetně mezer.

.....

Natálie Allohová

V Praze dne 18. 5. 2022

Poděkování

Na tomto místě bych ráda poděkovala JUDr. Martině Frankové, Ph.D., za ochotu, cenné rady a připomínky při vedení diplomové práce.

Obsah

ÚVOD	1
OBECNÁ VÝCHODISKA SPECIFIK VLASTNICTVÍ POZEMKŮ VE ZVLÁŠTĚ CHRÁNĚNÝCH ÚZEMÍCH.....	5
1. Východiska právní úpravy ochrany životního prostředí.....	5
1.1 Východiska právní úpravy ochrany přírody a krajiny.....	7
1.2 Východiska právní úpravy půdy a její zvláštnosti	11
1.2.1 Nemovitá věc.....	13
1.2.2 Právní povaha pozemku jako věci v právním smyslu	14
1.2.3 Zásada superficies solo cedit	16
1.3 Ústavní a zákonná právní úprava vlastnického práva.....	20
1.4 Dílčí závěr.....	26
SPECIFIKA VLASTNICTVÍ POZEMKŮ VE ZVLÁŠTĚ CHRÁNĚNÝCH ÚZEMÍCH.....	28
2. Subjekty vlastnického práva k pozemkům ve zvláště chráněných územích....	28
2.1 Specifika postavení státu jako subjektu vlastnického práva.....	30
2.1.1 Stát jako vlastník pozemků ve zvláště chráněných územích.....	34
2.1.2 Předkupní právo státu a financování výkupu pozemků ve zvláště chráněných územích	43
2.1.3 Hospodaření na pozemcích ve vlastnictví státu ve zvláště chráněných územích.....	58
2.2 Dílčí závěr.....	64
3. Omezení a specifika vlastnického práva k pozemkům ve zvláště chráněných územích.....	67
3.1 Střet soukromého zájmu se zájmem veřejným při ochraně přírody a krajiny aneb omezení vlastnického práva.....	67
3.2 Omezení vlastnického práva k pozemkům ve zvláště chráněných územích aneb některá omezení vlastnického práva podle části šesté zákona o ochraně přírody a krajiny	77
3.2.1 Povinnost strpět vstup a volný průchod přes pozemek.....	78
3.2.2 Opatření ke zlepšování přírodního prostředí	81
3.2.3 Písemné dohody o péči ve prospěch ochrany přírody a krajiny	85
3.2.4 Omezení či zákaz činnosti ve prospěch ochrany přírody a krajiny	90
3.2.5 Vyvlastnění pro účel ochrany přírody a krajiny	96
3.3 Aspekty užívání pozemků ve zvláště chráněných územích.....	99
3.4 Dílčí závěr.....	102

4. Specifika vlastnictví pozemků ve zvláště chráněných územích z pohledu finančních aspektů.....	105
4.1 Náhrady za ztížení zemědělského nebo lesního hospodaření	105
4.2 Finanční příspěvky	116
4.3 Dílčí závěr.....	120
5. Právní režim pozemků ve zvláště chráněných územích.....	123
5.1 Východiska právní úpravy zvláštní územní ochrany v českém právním řádu	123
5.2 Projednávání záměrů na vyhlášení zvláště chráněného území z pohledu vlastníka pozemku	125
5.3 Právní úprava ochranného režimu ve zvláště chráněných územích.....	136
5.3.1 Výjimky ze zákazů ve zvláště chráněných územích	138
5.3.2 Souhlasy k činnostem vymezeným v bližších ochranných podmínkách...	142
5.3.3 Závazné stanovisko k některým činnostem ve zvláště chráněných územích.....	144
5.4 Právní režim pozemků v národních parcích.....	148
5.4.1 Nakládání s lesy a zemědělskými pozemky v národních parcích	151
5.4.2 Specifika plynoucí ze základních ochranných podmínek v národních parcích	156
5.5 Právní režim pozemků v chráněných krajinných oblastech	165
5.6 Právní režim pozemků v národních přírodních rezervacích a přírodních rezervacích	172
5.7 Právní režim pozemků v národních přírodních památkách a přírodních památkách	176
5.8 Ochranná pásma ve zvláště chráněných územích	179
5.9 Dílčí závěr.....	182
ZÁVĚR	185
SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ	195
1. Seznam použité literatury	195
2. Seznam použitých odborných článků	197
3. Seznam použitých právních předpisů.....	201
4. Seznam použité judikatury	202
5. Seznam ostatních zdrojů	204
ABSTRAKT	208
ABSTRACT	209

ÚVOD

Význam práva životního prostředí zasahuje ve všech svých částech do různých aspektů lidského působení na Zemi. Často dochází ke střetům mezi veřejným a soukromým zájmem. Ochrana přírody a krajiny není výjimkou, včetně zvláštní územní ochrany, která je její součástí a je předmětem předkládané diplomové práce.

V případě zvláštní územní ochrany, jejímž nástrojem jsou zvláště chráněná území, se tento střet projevuje v potřebě chránit území, která jsou svým významem natolik cenná a nenahraditelná. Neustále tak narůstá potřeba jejich ochrany a zachování pro budoucí generace. O to se snaží veřejnoprávní právní úprava, především zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Naproti tomu ale stojí soukromé zájmy, výrazně především právo vlastnit majetek zaručené v čl. 11 Listiny základních práv a svobod a dále upravené zejména v zákoně č. 89/2012 Sb., občanský zákoník. Stát v roli zákonodárce, a to zejména v pozici subjektu, který se v čl. 7 Ústavy zavázal k tomu, že bude chránit veškeré přírodní bohatství a šetrně využívat přírodní zdroje, je postaven před nelehký úkol, jak vyvážit tyto protichůdné zájmy. Mnohdy se navíc stát ve zvláště chráněných územích sám nachází na opačném pólu v roli vlastníka dotčených pozemků.

Přesto by nebylo správné vnímat střet mezi veřejným a soukromým zájmem jako nesmiřitelný boj, který musí vyhrát jen jeden z předmětných zájmů. Vlastnické právo jako reprezentant soukromých zájmů totiž nemusí vždy kolidovat s veřejným zájmem na ochranu přírody a krajiny. Mnohdy je tím nejúčelnějším nástrojem, jak požadované ochrany zvláště chráněných území dosáhnout. Činí-li vlastník něco dobrovolně, zvláště, pokud je k tomu pozitivně motivován, například nástroji spojenými s finančními výhodami, domnívám se, že za těchto předpokladů nelze nalézt účinnějšího nástroje ochrany přírody. Přesto tomu tak většinou nebývá, že by dotčení vlastníci takto aktivně o své pozemky pečovali. Stát v roli zákonodárce je tedy nucen přistoupit k omezení výkonu základních práv a svobod, zejména práva vlastnického, aby cíle chránit veřejný zájem bylo dosaženo. Využívá zejména administrativně-právní nástroje, jako jsou zákazy či podmínění vybraných činností předchozímu souhlasu.

Některá území jsou ale natolik cenná, že se stát řídí zásadou, že je to on, kdo v pozici vlastníka dotčených pozemků může zajistit jejich náležitou ochranu.

Vytváření sítě pozemků ve vlastnictví státu ve zvláště chráněných územích umožňuje státu zajistit jednotnou péči o ně. Ačkoli má vlastnické právo všech stejný obsah i ochranu, stát zakotvením určitých institutů říká, že je to on, kdo by měl být vlastníkem dotčených pozemků. V případě zvláště chráněných území jsou jimi institut zákazu zcizení a předkupního práva. Stát se tím ale někdy dostává do konfliktu zájmů. Na jedné straně je tím, kdo zvláště chráněná území chrání a uděluje výjimky ze zákazů a vydává souhlasy a zároveň je tím, kdo o ně z pozice vlastníka žádá. Na základě výše uvedeného je myšlenkou, která není cílem, ale spíše se celou diplomovou prací projevuje jako červená nit, uvědomění si významu vlastnického práva ve vztahu k ochraně zvláště chráněných území.

Téma právní úpravy ochrany zvláště chráněných území považuji za vysoce aktuální a potřebné k analýze z různých úhlů pohledu. Důvodem je jak hodnotový význam těchto cenných území pro současné, ale především pro budoucí generace. Lidská činnost se rozšiřuje na stále větším území a bez regulace území, která jsou svou povahou nenahraditelná, by na nich postupně mohlo dojít k nevratným změnám. Dále je problematika zvláště chráněných území významná z pohledu současného života na Zemi, lidé by měli mít možnost své potřeby uspokojovat, ale zároveň by měli zvláště chráněná území a předměty jejich ochrany respektovat a pečovat o ně.

Cílem je čtenáři představit zásadní instituty specifické pro zvláště chráněná území, se kterými se v roli vlastníka lze setkat. Vzhledem k tomu, že téma diplomové práce je velmi široké, předkládaná diplomová práce není vyčerpávajícím výkladem všech aspektů vlastnictví pozemků ve zvláště chráněných územích. Snahou bude podat dílčí přehled a na některých místech vyložit podrobnější analýzu těchto institutů, které jsou pro vlastníka zásadní. Což ostatně koresponduje s názvem diplomové práce. Domnívám se, že nemusí být vždy ve všeobecném povědomí, co skutečnost vlastnického práva k pozemku ve zvláště chráněném území pro dotčené vlastníky znamená. Cílem diplomové práce je předložit čtenáři pomyslnou příručku o tom, co znamená být vlastníkem pozemků ve zvláště chráněných územích. S ohledem na to, že stát je častým a významným vlastníkem pozemků ve zvláště chráněných územích, podrobuji též analýze specifika spojená s vlastnickým právem státu k pozemkům ve zvláště chráněných územích. Vzhledem k tomu, že ani materie, která je předmětem předkládané diplomové

práce, není bez sporných míst, je druhotným cílem poukázat na předmětná sporná místa právní úpravy a tam, kde se nabízí i jiné řešení, přinést návrhy *de lege ferenda*.

V první kapitole představím východiska právní úpravy ochrany životního prostředí, ochrany přírody a krajiny a ochrany půdy. Pozornost bude věnována i druhé straně, a to právu vlastnickému ve spojení s vymezením, co je to pozemek a zásada *superficies solo cedit*.

Ve druhé kapitole již čtenáři otevřu problematiku vlastnictví pozemků ve zvláště chráněných územích. Vymezím subjekty vlastnického práva se zaměřením na postavení státu jako vlastníka pozemků ve zvláště chráněných územích, v jedné z podkapitol pojednám též o tom, kdo vykonává jeho vlastnické právo k dotčeným pozemkům. Značnou část kapitoly věnuji institutům, které slouží státu k tomu, aby získal do svého vlastnictví pozemky v nejcennějších územích pro zajištění jejich ochrany. Prvně podrobím analýze zákazů zcizení pozemků v národních parcích a poté institut předkupního práva.

Úvod třetí kapitoly věnuji obecně problematice omezení vlastnického práva. Na to naváží analýzou nejvýznamnějších omezení vlastnického práva, která plynou z části šesté zákona o ochraně přírody a krajiny. S ohledem na rozsah diplomové práce následně stručně pojednám o aspektech užívacích práv k pozemkům ve zvláště chráněných územích.

Čtvrtá kapitola samostatně pojednává o finančních aspektech, které pro vlastníka, případně subjekt, který na pozemcích ve zvláště chráněných územích hospodaří, plynou. Pozornost věnuji jak náhradám za ztížení zemědělského a lesního hospodaření, tak finančním příspěvkům.

Konečně pátou kapitolu věnuji pouze problematice zvláště chráněných území z pohledu právní úpravy v části třetí zákona o ochraně přírody a krajiny. Nejprve obecně představím zvláště chráněná území, poté zmíním proces jejich vyhlášení a jakou roli zde hraje vlastník. Poté již zbytek kapitoly věnuji prvně obecnému pojednání o ochranném režimu zvláště chráněných území. Na to navážu výčtem jednotlivých kategorií zvláště chráněných území a provedu na některých místech jejich porovnání. U každé z nich představím, jaká omezení z jejich ochranného režimu pro vlastníka plynou. S ohledem na rozsah diplomové práce se zaměřím jen na otázku omezení hospodářské a stavební činnosti na jejich území.

Aby byl naplněn cíl práce, použiji ve většině kapitol metodu deskriptivní. V některých kapitolách diplomové práce bude doplněna o metodu analytickou. Zejména v páté kapitole diplomové práce na některých místech použiji komparaci jednotlivých kategorií zvláště chráněných území.

OBECNÁ VÝCHODISKA SPECIFIK VLASTNICTVÍ POZEMKŮ VE ZVLÁŠTĚ CHRÁNĚNÝCH ÚZEMÍCH

1. Východiska právní úpravy ochrany životního prostředí

Pro pochopení významu životního prostředí, a taktéž následně pro vysvětlení, co představuje předmět práva životního prostředí, je výchozím ustanovením § 2 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí (dále jen „zákon o životním prostředí“), který vymezuje životní prostředí následovně: *„Životním prostředím je vše, co vytváří přirozené podmínky existence organismů včetně člověka a je předpokladem jejich dalšího vývoje. Jeho složkami jsou zejména ovzduší, voda, horniny, půda, organismy, ekosystémy a energie.“*¹ Na základě výše uvedené definice lze dojít k závěru, že zákonodárce za životní prostředí označuje *„hmotný svět a z něho jen tu část, kterou tvoří příroda (složky a ekosystémy)“*.²

Přesto nelze ztotožňovat pojem životní prostředí s tím, co je předmětem práva životního prostředí.³ Pekárek právo životního prostředí vymezuje jako *„soubor právních norem a institutů regulujících společenské vztahy, resp. chování lidí v nich, související s péčí o životní prostředí, tj. s ochranou a reprodukcí hmotných částí (složek) životního prostředí.“*⁴

Shodně s výše uvedeným lze konstatovat, že předmětem práva životního prostředí, tedy tím, co právní normy upravují, není životní prostředí jako takové, ale chování lidí ve vztahu k životnímu prostředí, které je objektem předmětných vztahů. Toto chování lidí má směřovat k ochraně životního prostředí, která je definována v ustanovení § 9 zákona o životním prostředí: *„Ochrana životního prostředí zahrnuje činnosti, jimiž se předchází znečišťování nebo poškozování životního prostředí, nebo se toto znečišťování nebo poškozování omezuje a odstraňuje. Zahrnuje ochranu jeho jednotlivých složek, druhů organismů nebo konkrétních ekosystémů a jejich vzájemných vazeb, ale i ochranu*

¹ Ustanovení § 2 zákona o životním prostředí.

² DROBNÍK, J. Právo životního prostředí: Předmět a systém. In: DAMOHORSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2010. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-338-7. S. 28.

³ PEKÁREK, M. Právo životního prostředí se představuje. *České právo životního prostředí*. 2001, č. 1, S. 6-10. ISSN: 1213-5542. S.6.

⁴ PEKÁREK, M. Právo životního prostředí se představuje. op. cit., s. 7.

životního prostředí jako celku.“⁵ Právo je významným nástrojem ochrany životního prostředí,⁶ o čemž svědčí též v ústavním zákoně č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky (dále jen „Ústava“) zakotvený pozitivní závazek státu dbát o ochranu přírodního bohatství: „*Stát dbá o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství.*“⁷ Na povinnost státu navazuje povinnost zakotvená v čl. 35 odst. 3 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), kde je zakotveno, že „*Při výkonu svých práv nikdo nesmí ohrožovat ani poškozovat životní prostředí, přírodní zdroje, druhové bohatství přírody a kulturní památky nad míru stanovenou zákonem.*“⁸ Tuto povinnost každého doplňuje povinnost vlastníků podle čl. 11 odst. 3 Listiny vykonávat své vlastnické právo pouze způsobem, který nebude přírodu a životní prostředí poškozovat nad míru stanovenou zákonem.

Aby mohlo dojít k naplnění cíle ochrany životního prostředí, jak je vymezen v ustanovení § 9 zákona o životním prostředí, upravuje právo životního prostředí různé nástroje vedoucí k ochraně životního prostředí.⁹ Prostředky ochrany bývají teorií děleny na „*nástroje přímého působení*“, což jsou nástroje svým původem převážně právní, a to zejména administrativně-právní nástroje jako příkazy, zákazy či také souhlasy a stanoviska.¹⁰ Druhou kategorií představují „*nástroje nepřímého působení*“ se zásadním zastoupením ekonomických nástrojů.¹¹ Ekonomické nástroje lze vnímat jako efektivní způsob, jak zvýšit účinnost norem práva životního prostředí vůči jejich adresátům.¹² Ekonomické nástroje se rozlišují podle působení na jejich adresáty na nástroje pozitivní a negativní stimulace.¹³ Lze shrnout, že cílem obou skupin ekonomických nástrojů je dovést předmětné subjekty k závěru, že ekologicky vhodnější varianta je taktéž ekonomicky výhodnější. V právní úpravě zvláštní územní ochrany se lze setkat

⁵ Ustanovení § 9 zákona o životním prostředí.

⁶ DROBNÍK, J. In DAMOHORSKÝ, M. 2010. op. cit., s. 27.

⁷ Ustanovení čl. 7 Ústavy.

⁸ Ustanovení čl. 35 odst. 3 Listiny.

⁹ DROBNÍK, J. In DAMOHORSKÝ, M. 2010. op. cit., s. 36-37.

¹⁰ DROBNÍK, J. In DAMOHORSKÝ, M. 2010. op. cit., s. 37-41.

¹¹ SOBOTKA, M. Právo životního prostředí: Nástroje ochrany. In: DAMOHORSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2010. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-338-7. S. 41.

¹² DIENSTBIER, F. Efektivita práva a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí. *České právo životního prostředí*. 2004, č.4, S. 49-52. ISSN: 1213-5542. S.52.

¹³ Nástroje pozitivní stimulace mají adresáta přimět k volbě, která bude ekologicky vhodnější, např. skrze finanční podpory, dotace. Naopak nástroje negativní stimulace mají znevýhodnit ekologicky méně vhodnou variantu, např. typicky skrze poplatky. Viz. SOBOTKA, M. op. cit., s. 45.

s výrazným zastoupením jak administrativně-právních nástrojů, tak rovněž s nástroji spojenými s finančními výhodami.

1.1 Východiska právní úpravy ochrany přírody a krajiny

Výchozím bodem pro následující výklad je dělení práva životního prostředí na obecnou a zvláštní část.¹⁴ Do rámce obecné části práva životního prostředí je řazen mimo jiné předmět, principy či ústavní zakotvení ochrany životního prostředí. Naopak pro zvláštní část práva životního prostředí jsou východiskem složkové právní předpisy.¹⁵ Na základě výše uvedeného je ochrana přírody a krajiny včetně zvláštní územní ochrany řazena do zvláštní části práva životního prostředí.¹⁶

Ačkoli by se mohlo jevit, že na problematiku ochrany přírody a krajiny se upřela pozornost až na konci 20. století, ve skutečnosti tomu tak není. Nutnost ochrany biodiverzity se na českém území objevovala již za doby rakousko-uherské. I přes mnohé snahy v první polovině 20. století nedošlo k vydání zákona, jehož předmětem by byla ochrana přírody.¹⁷ Přesto již na počátku 19. století docházelo ke vzniku prvních chráněných území. Vzhledem ke skutečnosti, že předmětné snahy zavést alespoň určitou ochranu cenných území vycházely ze strany osvícených vlastníků, a nikoliv z vůle zákonodárce, lze již na počátku územní ochrany zpozorovat významný vliv role vlastníka při ochraně přírody a krajiny. Prvním vyhlášeným chráněným územím v českých zemích byl Žofínský prales, který nechal v roce 1838 zřídit vlastník panství Nové Hrady Jiří Buquoy.¹⁸ Podobné snahy lze z pohledu práva považovat nejen za pomyslný počátek územní ochrany přírody a krajiny, ale i ochrany přírody a krajiny jako takové.¹⁹

¹⁴ DROBNÍK, J. In DAMOHORSKÝ, M. 2010. op. cit., s. 31.

¹⁵ DROBNÍK, J. In DAMOHORSKÝ, M. 2010. op. cit., s. 31.

¹⁶ Do rámce zvláštní části práva životního prostředí řadíme dále mimo jiné ochranu vod, ovzduší, půdy či lesa.

¹⁷ K tomuto srov. STEJSKAL, V. Úvod do problematiky právní úpravy ochrany přírody: Vývoj právní úpravy před zákonem č. 114/1992 Sb. In: *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*. [online]. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2016. [cit. 19.1. 2022]. Dostupné z: <https://www.aspi.cz/products/lawText/13/16/1/2?vtextu=%20ochran%C4%9B%20p%C5%99%C3%ADrody%20a%20krajiny>

¹⁸ STEJSKAL, V. *Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost*. Praha: Linde, 2006. ISBN 80-7201-609-1. S. 400. K problematice historie právní úpravy chráněných území srov. FRANKOVÁ, M. Právní úprava chráněných území na ochranu přírody do roku 1956. *České právo životního prostředí*. 2014, č.2, S. 103-120. ISSN: 1213-5542.

¹⁹ Ochrana přírody a krajiny se ale objevovala již ve středověku, zde ale šlo o ochranu vlastnictví. Výjimečný je z této doby návrh Karla IV. Zákoníku Maiestas Carolina, jehož cílem již byla ochrana přírodních zdrojů. K tomu srov. STEJSKAL, V. 2006 op. cit., s. 398-408.

První právní předpis s cílem ochrany přírody a krajiny byl z dob socialistického zákonodárství, a to zákon č. 40/1956 Sb., o státní ochraně přírody, který byl v platnosti až do vydání v současnosti platného zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Zákon o státní ochraně přírody představoval základ územní ochrany. V ustanovení § 3 zákona č. 40/1956 Sb. byla vypočtena „chráněná území“, která byla předmětem ochrany. Dále byl předmět ochrany tvořen z „chráněných přírodních útvarů a chráněných přírodních památek“ a „chráněných druhů živočichů, rostlin, nerostů a zkamenělin“.²⁰

Zákon o státní ochraně přírody v ustanovení § 10 stanovil omezení vlastníka (a uživatele), jehož pozemek se nacházel v chráněném území či se na něm vyskytoval jiný předmět ochrany podle předmětného zákona. Za takové omezení podle dikce předmětného ustanovení náležela náhrada za újmu nikoliv nepatrnou. Výše náhrady měla být určena dohodou, respektive měla být stanovena radou okresního národního výboru.

V předešlé podkapitole byla popsána východiska právní úpravy ochrany životního prostředí. Z definice životního prostředí v ustanovení § 2 zákona o životním prostředí je zřejmé, že příroda a krajina tvoří jednu ze složek životního prostředí.²¹ Zásadním právním předpisem na úseku ochrany přírody a krajiny je zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „ZOPK“) a právní předpisy, které jej provádějí.²² Přijetí předmětného zákona představovalo zásadní posun ve směru k intenzivnější snaze o ochranu přírody a krajiny.²³ Ochranu přírody a krajiny ale nelze vnímat pouze z pohledu práva vnitrostátního, protože mnoho zvláště chráněných území či druhů se nachází, respektive migruje na území vícero států. Ostatně všechny čtyři české národní parky se nacházejí na hranicích s třemi ze čtyř sousedních zemí České republiky a navazují na ně národní parky sousedních států.²⁴ Proto pro zajištění ochrany přírody a krajiny vyvstává naléhavost mezinárodní spolupráce.

Pro vymezení pojmu „ochrana přírody a krajiny“ lze použít ustanovení § 2 odst. 1 ZOPK.²⁵ Ačkoli je smyslem předmětného ustanovení založit věcnou působnost zákona

²⁰ Viz ustanovení § 5, 6 a 7 zákona č. 40/1956 Sb., o státní ochraně přírody.

²¹ STEJSKAL, V. 2006 op. cit., s. 30.

²² Zejména jde o vyhlášku č. 395/1992 Sb., vyhláška, kterou se provádí zákon o ochraně přírody a krajiny.

²³ STEJSKAL, V. In DAMOHORSKÝ, M. 2010. op. cit., s. 363.

²⁴ Na NP Podyjí navazuje rakouský Národní park Thayatal, na NP Šumava navazuje Národní park Bavorský les, na Krkonošský národní park navazuje polský Krkonošský národní park a konečně na NP České Švýcarsko navazuje Národní park Saské Švýcarsko.

²⁵ „Ochranou přírody a krajiny se podle tohoto zákona rozumí dále vymezená péče státu a fyzických i právnických osob o volně žijící živočichy, planě rostoucí rostliny a jejich společenstva, o nerosty, horniny,

o ochraně přírody a krajiny, tedy dané ustanovení říká, co se pro účely předmětného zákona považuje za ochranu přírody a krajiny,²⁶ lze z § 2 odst. 1 ZOPK vyvodit, co si lze pod pojmem ochrany přírody a krajiny obecně představit. Ochrana přírody a krajiny v sobě zahrnuje jak péči o živé části, tak i neživé části přírody, a to současně s důrazem na zachování krajiny.²⁷

Demonstrativní výčet v § 2 odst.2 ZOPK vypočítává možné prostředky, kterými dochází k zabezpečení ochrany přírody a krajiny,²⁸ tedy k zajištění dosažení účelu zákona o ochraně přírody a krajiny formulovaného v ustanovení § 1 ZOPK.²⁹ Cílem ZOPK je podle Stejskala, na rozdíl od předešlé právní úpravy v zákoně č. 40/1956 Sb., ochrana celé přírody a krajiny.³⁰ Především lze ze strany zákonodárce vyzorovat snahu zlepšit dochovaný stav přírody a krajiny. K tomuto cíli, vedle nástrojů vyplývajících ze ZOPK, vyžaduje ZOPK účast subjektů v ustanovení § 1 vymezených.³¹ V tomto ohledu souhlasím se Stejskalem, že je nutno si uvědomit provázanost jednotlivých složkových zákonů, kupříkladu zákon o vodách, zákon o lesích či zákon o ochraně zemědělského půdního fondu, které vedle ZOPK svými nástroji též přispívají k ochraně přírody a krajiny.³²

Ústavní základy ochrany životního prostředí, potažmo ochrany přírody a krajiny, byly již uvedeny.³³ Na tomto místě je nutné vnímat spojení ustanovení § 1 a § 2 odst. 1 ZOPK s čl. 35 odst. 3 Listiny, který stanoví obecnou povinnost nepoškozovat a neohrožovat při výkonu svých práv životní prostředí, a taktéž s čl. 11 odst. 3 Listiny, který stanoví obdobnou povinnost, ale tentokrát pro vlastníky. Předmětná ustanovení ZOPK totiž kladou důraz nejen na účast na péči o ochranu přírody a krajiny ze strany

paleontologické nálezy a geologické celky, péče o ekologické systémy a krajinné celky, jakož i péče o vzhled a přístupnost krajiny.“

²⁶ VOMÁČKA, V. § 2. In: VOMÁČKA, V. a kol. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář*. V Praze: C.H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony. ISBN: 978-80-7400-675-3. S. 12-15.

²⁷ VOPÁLKOVÁ, A. § 2. In: MIKO, L. a kol. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář*. 2. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2007. Beckovy texty zákonů s komentářem. ISBN: 978-80-7179-585-8. S. 76-79.

²⁸ K tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2008, č. j. 1 As 5/2008-137.

²⁹ „Účelem zákona je za účasti příslušných krajů, obcí, vlastníků a správců pozemků přispět k udržení a obnově přírodní rovnováhy v krajině, k ochraně rozmanitostí forem života, přírodních hodnot a krás, k šetrnému hospodaření s přírodními zdroji a vytvořit v souladu s právem Evropských společenství v České republice soustavu Natura 2000. Přitom je nutno zohlednit hospodářské, sociální a kulturní potřeby obyvatel a regionální a místní poměry.“

³⁰ STEJSKAL, V. 2016 op. cit., § 1.

³¹ VOMÁČKA, V. § 1. In: VOMÁČKA, V. a kol. op. cit., s. 1-11.

³² STEJSKAL, V. 2016 op. cit., § 1.

³³ Viz zejména čl. 7 Ústavy a čl. 35 Listiny.

státu, obcí, krajů ale též vlastníků a správců pozemků.³⁴ Lze uzavřít, že ačkoli stát v souladu se závazkem obsaženým v čl. 7 Ústavy má povinnost dbát o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství a je tedy tím hlavním, kdo nese odpovědnost za jeho nenaplnění,³⁵ lze čl. 35 odst. 3 Listiny, případně čl. 11 odst. 3 Listiny vnímat jako rozšíření této odpovědnosti na všechny fyzické a právnické osoby, respektive na vlastníky.³⁶

Důvodová zpráva k ZOPK zdůrazňuje, že: „*Účelem zákona je rovněž přispět k realizaci odklonu od dosavadního a převládajícího antropocentrismu, připomenout podřízení člověka řádu přírody a respektování její původnosti a svébytnosti.*“³⁷ Vomáčka k tomu dodává, že zákonodárce tím sice zřetelně upozaďuje zájmy lidské společnosti před zájmy na ochranu přírody a krajiny,³⁸ ale na druhou stranu upozorňuje, že z dikce poslední věty ustanovení § 1 ZOPK³⁹ lze dovodit, že veřejné potřeby jsou též hlediskem, které je nutno vzít v potaz.⁴⁰ Shodně se k tomu vyjádřil Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 9. listopadu 2007, č.j. 2 As 35/2007-75, když konstatoval, že předmětná věta má sice deklaratorní charakter, ale její smysl spočívá v tom, že se výklad ZOPK nesmí obrátit v pouhé zachování současného stavu krajiny bez zřetele na veřejné potřeby.⁴¹ Lze tomu rozumět tak, že ekonomická výhoda za určitých okolností může být důvodem pro zásah do přírody a krajiny.⁴² Ostatně právní úprava zvláště chráněných území obsahuje ustanovení, která připouštějí ustoupení ze zájmu na ochranu přírody ve prospěch zájmu výkonu různorodých lidských činností. Na závěr je významné uvést, že

³⁴ Vomáčka zdůrazňuje demonstrativní charakter výčtu subjektů. VOMÁČKA, V. § 1. In: VOMÁČKA, V. a kol. op. cit., s. 1-11.

³⁵ Tento závěr lze učinit i z dikce ustanovení § 2 odst. 1 ZOPK.

³⁶ KOKEŠ, M., Čl. 35. op. cit. K tomu obdobně VOMÁČKA, V. § 1. In: VOMÁČKA V. a kol. op. cit., s. 1-11.

³⁷ Důvodová zpráva k zákonu č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. [online] [cit. 20. 1. 2022] Dostupné z: <https://www.aspi.cz/products/lawText/7/32439/1/2/duvodova-zprava-c-lit32439cz-duvodova-zprava-k-zakonu-c-114-1992-sb-o-ochrane-prirody-a-krajiny>.

³⁸ Zde Vomáčka naráží na ustanovení § 1 zákona č. 40/1956 Sb., o státní ochraně přírody, kde sice zákon měl chránit přírodní bohatství a vzhled krajiny, ale tato měla zároveň sloužit člověku. Viz VOMÁČKA, V. § 1. In: VOMÁČKA, V. a kol. op. cit., s.1-11.

³⁹ „*Přitom je nutno zohlednit hospodářské, sociální a kulturní potřeby obyvatel a regionální a místní poměry.*“

⁴⁰ VOMÁČKA, V. § 1. In: VOMÁČKA, V. a kol. op. cit., s. 1-11.

⁴¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. listopadu 2007, č.j. 2 As 35/2007-75

⁴² V předmětném rozsudku se jednalo o ochranu krajinného rázu.

v ustanovení § 58 odst. 1 ZOPK je ochrana přírody a krajiny prohlášena za veřejný zájem.⁴³ Tento aspekt bude v předkládané práci dále rozebrán.

1.2 Východiska právní úpravy půdy a její zvláštnosti

Dalším východiskem právní úpravy zvláště chráněných území je otázka pozemkového vlastnictví a přístupu k půdě v rámci užívacích vztahů. Zajištění přístupu k půdě představuje jeden z nejpálčivějších problémů současného světa. Důvodem jsou specifika, která jsou s půdou spjata. Aby bylo možné tato specifika popsat, je nutné vymezit, jaký význam půda v právu představuje, a to především, jak právo, zejména právo pozemkové, s půdou nakládá.

Pokud je pozemkové právo definováno jako obor, který se zabývá regulací společenských vztahů k půdě,⁴⁴ je zřejmé, že půda představuje pomyslné těžiště pozemkového práva. I přes tento nezastupitelný význam půdy pro pozemkové právo žádný platný právní předpis nedisponuje legální definicí půdy, kterou by bylo možné obecně aplikovat.⁴⁵ Tato úloha je tedy ponechána na odborné literatuře.⁴⁶ V nejobecnější rovině je půda teoretiky vnímána ve dvojitým smyslu: „*Půdou se rozumí zemský povrch a současně i hmotný substrát Země.*“⁴⁷ Pro účely právní úpravy týkající se pozemkově-právních vztahů je zásadní pojetí půdy jako zemského povrchu, což dokládá ustanovení § 2 písm. a) zákona č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (dále jen „katastrální zákon“).⁴⁸ Jinými slovy, pro účely pozemkového práva a pro následující text, bude půda chápána jako určitá, hranicemi omezená plocha půdy, respektive pozemek, již se týkají vlastnické či užívací vztahy.⁴⁹ V tomto ohledu je také důležité zdůraznit, že se nejedná jen o povrch, ale i o prostor nad a pod povrchem.⁵⁰

⁴³ Skutečnost, že ochrana přírody a krajiny je veřejným zájmem, pro který lze omezit jiné základní právo a svobodu, lze mimo jiné prokázat na ustanovení čl. 14 odst. 3 Listiny, který připouští omezení svobody pohybu a pobytu i z důvodu ochrany přírody. Konkrétním provedením je kupříkladu ustanovení § 17 ZOPK.

⁴⁴ DROBNÍK, J. Zvláštnosti půdy a pozemkově-právních vztahů. In: FRANKOVÁ, M. *Úvod do pozemkového práva*. Beroun: Eva Rozkotová, 2014. ISBN 978-80-87488-19-5. S. 12.

⁴⁵ Srov. DAMOHORSKÝ, M. Půda. In: HENDRYCH, D. *Právní slovník*. 3., podstatně rozšířené vyd. V Praze: C.H. Beck, 2009. Beckovy odborné slovníky. ISBN 978-80-7400-059-1.

⁴⁶ V právních předpisech se pojem „půda“ objevuje opatřen přívlastkem „zemědělská“ či „orná“ (viz zákon o ochraně zemědělského půdního fondu; katastrální zákon)

⁴⁷ Srov. DROBNÍK, J. Ochrana půdy. In: DAMOHORSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2010. Beckovy právní učebnice. ISBN 978-80-7400-338-7. S. 294.

⁴⁸ „*Pro účely tohoto zákona se rozumí pozemkem část zemského povrchu...*“

⁴⁹ Druhý význam půdy jako hmotného substrátu se objevuje především v souvislosti s půdou jako jednou ze složek životního prostředí (viz § 2 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí) a její ochranou.

⁵⁰ DROBNÍK J. In FRANKOVÁ M. op. cit., s. 23.

Význam půdy je zdůrazněn již na samotné ústavní úrovni, a to v preambuli Ústavy. Ačkoli preambule sama o sobě postrádá normativní charakter, tedy není závazným pravidlem chování, vytyčuje základní smysl a směřování státu,⁵¹ kam lze zařadit i ochranu přírodního bohatství.⁵² Vedle toho je na úrovni ústavního pořádku esenciálním ustanovení čl. 7 Ústavy, které explicitně reglementuje „ochranu přírodního bohatství“: „*stát dbá o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství*“.⁵³ Předmětný čl. 7 Ústavy představuje závazek státu, který má nepochybně význam jako předstupeň konceptu „trvale udržitelného rozvoje“, který je vymezen v ustanovení § 6 zákona o životním prostředí.⁵⁴ Zařazením tohoto závazku na ústavní úroveň dává stát najevo jeho závažnost a naléhavost.⁵⁵ Definici přírodního zdroje lze nalézt v ustanovení § 7 zákona o životním prostředí. Nesporně je nutno za přírodní zdroj ve smyslu čl. 7 Ústavy považovat i půdu, která ale taktéž představuje přírodní bohatství, jehož ochrana, jako pozitivní závazek státu, je právě tak zahrnuta do rámce ustanovení čl. 7 Ústavy.

Půda jako přírodní zdroj je nejen nezbytná pro život na Zemi, ale zároveň ji nelze ničím jiným nahradit. Odborná literatura uvádí pojetí polyfunkčního charakteru půdy.⁵⁶ Podle uvedeného pojetí půda v existenci lidstva zastává několikeré funkce. Zdůrazněna je ekologická a ekonomická funkce půdy. Ekologická funkce půdy je zřejmá. Půda je, jak bylo již výše zmíněno, jednou ze složek životního prostředí, pro kterou je charakteristické propojení s ostatními složkami životního prostředí. Jako příklad lze uvést skutečnost, že půda je nezbytná pro existenci živých organismů na Zemi. Taktéž ekonomické funkce půdy jsou pro existenci člověka zásadní. Půda je nepostradatelná v zemědělství, lesnictví a v dalších na ně navazujících odvětvích. Opomíjen nemůže být ani význam půdy pro zadržování vody, jako další složky životního prostředí, bez které taktéž není život na Zemi myslitelný. V neposlední řadě plní půda funkci stanoviště pro lidskou činnost.⁵⁷ Obdobné platí i pro pozemek, jako vymezenou část zemského povrchu.

⁵¹ Srov. SLÁDEČEK, V. *Ústava České republiky: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-590-9. S. 1-8.

⁵² Viz Preambule Ústavy: „...*odhodláni společně střežit a rozvíjet zděděné přírodní a kulturní, hmotné a duchovní bohatství*...“.

⁵³ Ustanovení čl. 7 Ústavy.

⁵⁴ SLÁDEČEK, V. op. cit., s. 90-98.

⁵⁵ Viz nálezy Ústavního soudu ze dne 13. 12. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 34/03, bod 64.

⁵⁶ Viz DROBNÍK, J. In FRANKOVÁ, M. op. cit., s. 23.

⁵⁷ DROBNÍK, J. In FRANKOVÁ, M. op. cit., s. 23.

Pro pozemkové právo je v tomto ohledu důležitá skutečnost, že rozloha půdy je nezměnitelná. Nelze ji rozšířit a pozemek jako věc nemovitou nelze přenést z místa na místo. Se skutečností, že rozloha půdy je nezměnitelná vyvstává v současné době mnoho problémů. Předně jde o degradaci půdy, v důsledku, které dochází ke snižování kvality půdy a její úrodnosti, ať se tak děje erozí půdy, znečišťováním půdy či rozšiřováním zastavěných území. Nejen tyto problémy se výrazně projevují v pozemkově-právních vztazích, a to především v moderních společnostech, kde dochází s postupem času ke stále hustějšímu zalidnění a s tím k narůstajícímu požadavku na osídlení stále větší plochy půdy a zajištění potravy pro obyvatelstvo. K těmto potřebám se přidává nutnost chránit půdu jako jednu ze složek životního prostředí pro budoucí generace a vliv klimatických změn na celosvětový stav půdy. Zároveň proti postupující potřebě využít stále větší plochu půdy stojí nezbytnost chránit specifická území, podle části třetí ZOPK označovaná jako zvláště chráněná území (dále jen „ZCHÚ“), která jsou svými vlastnostmi, především biodiverzitou, nenahraditelná.

1.2.1 Nemovitá věc

Pro účely dalšího výkladu o pozemku a jeho významu v právu je vhodné přiblížit pojem nemovitá věc. Ačkoli od nabytí účinnosti zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále jen „občanský zákoník“) uplynulo již více let, je možné pozorovat, že pojmy „nemovitá věc“ a „nemovitost“ bývají používány *promiscue*. Ačkoli platný občanský zákoník (na rozdíl od předešlého občanského zákoníku, zákona č. 40/1964 Sb., což v praxi vytvářelo značnou nepřehlednost⁵⁸) již důsledně pracuje s pojmem „nemovitá věc“, katastrální zákon stále používá legislativní zkratku „nemovitost“.⁵⁹

Nemovitá věc je věcí v právním smyslu. Definice širokého pojetí věci je zakotvena v ustanovení § 489 občanského zákoníku.⁶⁰ Věc v právním smyslu lze definovat jako předmět práv a povinností.⁶¹ Ustanovení § 498 občanského zákoníku

⁵⁸ BAREŠOVÁ, E., ŠANDOVÁ, H. § 1. In: BAREŠOVÁ, E., BLÁHOVÁ, I., DOUBEK, P., JANEČEK, B., NEDVÍDEK, L., ŠANDOVÁ, H. *Katastrální zákon: Komentář*. [online]. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2019 [cit. 5.1. 2022]. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978 80 75986153. Dostupné z: https://www.aspi.cz/products/lawText/13/43750/1/2?vtextu=katastr#c_895.

⁵⁹ Viz § 1 odst. 1 katastrálního zákona.

⁶⁰ § 489 občanského zákoníku: „Věc v právním smyslu je vše, co je rozdílné od osoby a slouží potřebě lidí.“

⁶¹ Viz DVOŘÁK, J., ŠVESTKA, J. a ZUKLÍNOVÁ, M.. *Občanské právo hmotné*. Svazek 1. Díl první: Obecná část. 2., aktualizované a doplněné vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016. ISBN 978-80-7552-187-3. S. 376.

nemovitou věc v prvním odstavci vymezuje následovně: „*Nemovité věci jsou pozemky a podzemní stavby se samostatným účelovým určením, jakož i věcná práva k nim, a práva, která za nemovité věci prohlásí zákon. Stanoví-li zákon, že určitá věc není součástí pozemku, a nelze-li takovou věc přenést z místa na místo bez porušení její podstaty, je i tato věc nemovitá.*“⁶² V odstavci druhém je dále stanoveno, že věcí movitou je vše, co není věcí nemovitou, ať již se jedná o věc hmotnou či nehmotnou.⁶³

Pro popsání věci nemovité z pohledu dělení věcí na věci hmotné a nehmotné lze konstatovat, že nemovité věci mají zastoupení jak mezi věcmi hmotnými (typicky pozemky), tak i mezi věcmi nehmotnými. V případě nehmotných nemovitých věcí se lze v kontextu pozemkového práva nejčastěji setkat s věcnými právy k pozemkům jako je kupříkladu právo stavby, které je explicitně v ustanovení § 1242 občanského zákoníku za nemovitou věc prohlášeno.

1.2.2 Právní povaha pozemku jako věci v právním smyslu

Jak již bylo výše zmíněno, občanský zákoník sice pojem „pozemek“ v taxativním výčtu nemovitých věcí v ustanovení § 498 odst. 1 občanského zákoníku uvádí, ale již jej dále výslovně nedefinuje. Další zmínku o pozemku lze nalézt až v díle věnovaném problematice součásti věci a příslušenství věci.

Vymezení pozemku lze sice nalézt v katastrálním zákoně v ustanovení § 2 písm. a) katastrálního zákona⁶⁴, a to tak, že se jím rozumí „*každá individualizovaná, jakoukoli hranicí vymezená část zemského povrchu*“.⁶⁵ Přesto tato definice pozemku v katastrálním zákoně není mimo účely katastrálního zákona přímo aplikovatelná. S vědomím výše uvedené definice pozemku v katastrálním zákoně lze ale dovodit obecné vymezení pozemku. Pozemek lze vymezit jako určitou část zemského povrchu, a to včetně prostoru nad a pod povrchem, a tato část zemského povrchu je opatřena hranicemi, které jej

⁶² Ustanovení § 498 občanského zákoníku.

⁶³ K tomuto dále srov. definici věci hmotné a nehmotné v ustanovení § 496 OZ.

⁶⁴ „*Pro účely tohoto zákona se rozumí: pozemkem část zemského povrchu oddělená od sousedních částí hranicí územní jednotky nebo hranicí katastrálního území, hranicí vlastnickou, hranicí stanovenou regulačním plánem, územním rozhodnutím, společným povolením, kterým se stavba umísťuje a povoluje, veřejnoprávní smlouvou nahrazující územní rozhodnutí, územním souhlasem nebo hranicí danou schválením navrhovaného záměru stavebním úřadem, hranicí jiného práva podle § 19, hranicí rozsahu zástavního práva, hranicí rozsahu práva stavby, hranicí druhů pozemků, popřípadě rozhraním způsobu využití pozemků.*“

⁶⁵ FRANKOVÁ, M. Úvod do pozemkového práva. In: FRANKOVÁ, M. *Úvod do pozemkového práva*. Beroun: Eva Rozkotová, 2014. ISBN 978-80-87488-19-5. S. 16.

oddělují od sousedních částí zemského povrchu. Hranicí pozemku si lze představit oddělení faktické (k tomu srov. ustanovení § 1024 a násl. občanského zákoníku o rozhradách), ale i právní.⁶⁶ Aby se ale dalo pozemek označit jako pozemek podle katastrálního zákona, musí být opatřen hranicemi⁶⁷ v ustanovení § 2 písm. a) katastrálního zákona výslovně uvedenými,⁶⁸ jejichž smyslem je mimo jiné postavit najisto pozemkově-právní vztahy.⁶⁹

Hojně se lze setkat především s hranicemi vlastnickými, jejichž účelem je od sebe oddělit pozemky různých vlastníků. V tomto kontextu je nutné zmínit možný spor o hranici pozemku. Pokud je hranice mezi pozemky objektivně seznatelná, a pokud není v terénu hranice přesně viditelná, lze ji určit provedením důkazu, kupříkladu znaleckým posudkem, jedná se pouze o spor o průběhu dané hranice, ačkoli vlastníci dotčených pozemků tvrdí, že je sporná. V takovém případě je nutno podat žalobu určovací.⁷⁰ Rozsudek bude pouze deklaratorní, tedy není mezi účastníky sporu vytvořen nový právní poměr.⁷¹ Druhá situace, jejíž postup upravuje ustanovení § 1028 občanského zákoníku,⁷² představuje tradiční „*actio finium regundorum*“, tedy žalobu na úpravu hranic.⁷³ Původem z římského práva, byla do právního řádu České republiky opět zavedena zákonem č. 89/2012 Sb., občanský zákoník. Pro podání žaloby na stanovení hranice pozemku je nezbytné, že žádný z dotčených vlastníků neví, a ani objektivně vědět nemůže, kde leží hranice pozemků. Soud v tomto případě rozhoduje podle poslední pokojné držby, případně podle slušného uvážení, a to rozhodnutím konstitutivním, mezi účastníky je tedy založen nový právní poměr.⁷⁴

V terminologii pozemkového práva se často objevuje pojem „parcela“, kterou je třeba odlišovat od „pozemku“. Z dikce ustanovení § 506 odst. 1 občanského zákoníku

⁶⁶ KOUKAL, P. § 506 Superficies solo cedit. In: LAVICKÝ, P. a kol. *Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1–654). Komentář. 2. vydání.* Praha: C. H. Beck, 2022. S. 1561-1566.

⁶⁷ BAREŠOVÁ, E., ŠANDOVÁ, H. § 1. In: BAREŠOVÁ, E., BLÁHOVÁ, I., DOUBEK, P., JANEČEK, B., NEDVÍDEK, L., ŠANDOVÁ, H. op. cit.

⁶⁸ Srov. BAUDYŠ, P. *Katastrální zákon: komentář.* V Praze: C.H. Beck, 2014. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-525-1. S. 4-14.

⁶⁹ FRANKOVÁ, M. 2014 op. cit., s. 17.

⁷⁰ Srov. § 80 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád

⁷¹ Srov. FRINTA, O. Ochrana vlastnického práva, držby a detence. In: DVORÁK, J., ŠVESTKA, J. a kol. *Občanské právo hmotné. Svazek 3. Díl třetí: Věcná práva.* Praha: Wolters Kluwer, 2015. ISBN 978-80-7478-935-9. S. 118.

⁷² „*Jsou-li hranice mezi pozemky neznatelné nebo pochybné, má každý soused právo požadovat, aby je soud určil podle poslední pokojné držby. Nelze-li ji zjistit, určí soud hranici podle slušného uvážení.*”

⁷³ FRINTA, O. op. cit., s. 118.

⁷⁴ FRINTA, O. op. cit., s. 118.

a contrario vyplývá, že parcela, na rozdíl od pozemku, není ve smyslu občanského zákoníku považována za nemovitou věc. Vymezení pojmu parcela opět obsahuje katastrální zákon v ustanovení § 2 písm. b). Podle předmětného ustanovení se rozumí parcelou „*pozemek, který je geometricky a polohově určen, zobrazen v katastrální mapě a označen parcelním číslem*“.⁷⁵ Pouze pozemek takto určený a označený je parcelou ve smyslu katastrálního zákona. Z toho lze dovodit, že všechny parcely musí být pozemkem, ale nikoliv každý pozemek je parcelou.⁷⁶ Toto tvrzení je možné podložit ustanovením § 3 odst. 1 písm. a) katastrálního zákona, které stanoví, že „*v katastru se evidují pozemky v podobě parcel*“ a též skutečností, že celé území České republiky podléhá parcelaci.⁷⁷ Lze doplnit, že v praxi se běžně vyskytují situace, kdy součástí jedné parcely bude více pozemků či obráceně, jeden pozemek je v katastrální mapě zanesen jako více parcel.

1.2.3 Zásada *superficies solo cedit*

Zásada „*superficies solo cedit*“, objevující se ve značné části evropských právních řádů⁷⁸ a mající původ v římském právu, znamená „povrch pozemku ustupuje půdě“.⁷⁹ Tuto zásadu lze vysvětlit, že cokoli, co je na povrchu, je bezvýznamné v porovnání s pozemkem. Jinými slovy, vše, co je na pozemku vystavěno (tzv. umělý přírůstek), je součástí pozemku a totéž platí i o tom, co na pozemku vzejde „přirozeně“ (přirozený přírůstek). Slovy ustanovení § 507 občanského zákoníku je součástí pozemku „*rostlinstvo na něm vzešlé*“.

Na otázku, co je součástí pozemku poskytoval zdejší zákonodárce v průběhu 20. století různé odpovědi. Zákon č. 177/1927 Sb., o pozemkovém katastru a jeho vedení pracoval se zásadou „*superficies solo cedit*“ a stavba tedy byla součástí pozemku. Toto pojetí zákonodárce v zákoně č. 141/1950 Sb., občanský zákoník posunul z důvodů podpory rozvoje socialistického hospodaření na opačný pól a stavba byla považována za samostatnou věc a nebyla tak součástí pozemku.⁸⁰ Převratnou změnou v tomto ohledu

⁷⁵ Ustanovení § 2 písm. b) katastrálního zákona.

⁷⁶ FRANKOVÁ, M. 2014 op. cit., s. 19.

⁷⁷ FRANKOVÁ, M. 2014 op. cit., s. 19.

⁷⁸ Viz Důvodová zpráva k zákonu č. 89/2012 Sb., občanský zákoník [online]. [cit. dne 13.1.2022]. Dostupné z: www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=71122.

⁷⁹ KINCL, J., SKŘEJPEK, M. a URFUS, V. *Římské právo*. Praha: C.H. Beck, 1995. Beckovy právnícké učebnice. ISBN 80-7179-031-1. S. 200.

⁸⁰ BAREŠOVÁ, E., ŠANDOVÁ, H. § 1. In: BAREŠOVÁ, E., BLÁHOVÁ, I., DOUBEK, P., JANEČEK, B., NEDVÍDEK, L., ŠANDOVÁ, H. op. cit.

byla rekodifikace soukromého práva a nabytí účinnosti zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, který se ve svých ustanoveních vrací k římskoprávní zásadě „*superficies solo cedit*“, někdy též označované jako superficiální zásada.

Základ superficiální zásady v platném právu lze nalézt v ustanovení § 506 odst. 1 občanského zákoníku: „*Součástí pozemku je prostor nad povrchem i pod povrchem, stavby zřízené na pozemku a jiná zařízení (dále jen „stavba“)* s výjimkou staveb dočasných, včetně toho, co je zapuštěno v pozemku nebo upevněno ve zdech.“⁸¹

V souvislosti s předmětným ustanovením si lze klást otázku, jak hluboko lze prostor pod povrchem a jak vysoko nad povrchem považovat za součást pozemku. Tudiž, jak lze u pozemku vymezit rozsah vlastnického práva? Pro aplikaci je nutno vzít v úvahu možnost ovládat a využít užitečnost daného prostoru⁸², což vyplývá z ustanovení § 496 odst. 1 občanského zákoníku o věcech hmotných. V tomto ohledu ale Barešová dodává, že je nutno si pod pojmem „ovladatelnost“ představit možnosti, které má člověk s rozvojem techniky. Jinými slovy, pro ovladatelnost nejsou rozhodující možnosti určitého vlastníka ovládat daný prostor, ale obecná možnost z hlediska techniky daný prostor využívat.⁸³

Občanský zákoník do rámce superficiální zásady zařazuje již ve výše citovaném ustanovení § 506 občanského zákoníku stavby⁸⁴. Ze sféry přirozených přírůstků je součástí superficies solo cedit zmíněné rostlinstvo (viz § 507 občanského zákoníku), stromy (§ 1067 občanského zákoníku)⁸⁵, plody dosud neoddělené (§ 1066 občanského zákoníku) a v neposlední řadě tzv. naplaveniny a strže (srov. ustanovení § 1068 a násl. občanského zákoníku).

Zajímavou z pohledu obhospodařování, především zemědělské půdy, se může jevit úprava tzv. smíšeného přírůstku⁸⁶, která stanoví, že osivo a rostlinstvo vsazené na pozemek jiného vlastníka je také součástí superficiální zásady a stává se součástí

⁸¹ Ustanovení § 506 odst. 1 občanského zákoníku.

⁸² DVOŘÁK, J., ŠVESTKA J. a ZUKLÍNOVÁ, M. op. cit., s. 389.

⁸³ Srov. BAREŠOVÁ, E. § 2 In: BAREŠOVÁ, E., BLÁHOVÁ, I., DOUBEK, P., JANEČEK, B., NEDVÍDEK, L., ŠANDOVÁ, H. op. cit.

⁸⁴ K tomuto srov. také ustanovení § 1083 občanského zákoníku. Problematika staveb bude ještě dále rozebrána.

⁸⁵ V případě stromů je rozhodující podle občanského zákoníku pozemek, z něhož vyrůstá kmen. Pokud kmen vyrůstá přesně na hranici pozemků, které mají odlišné vlastníky, je strom podle občanského zákoníku společný.

⁸⁶ Srov. Pododdíl 4 občanského zákoníku a ustanovení § 1088.

pozemku.⁸⁷ Rostliny ale pouze tehdy, když zapustí kořeny. K výše zmíněnému lze nalézt zvláštní právní úpravu v zákoně č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, kde je v ustanovení § 2 odst. 2 zakotvena výjimka ze superficiální zásady.⁸⁸

I superficiální zásada má své výjimky, které vycházejí ze znění občanského zákoníku. Jedná se zejména o „podzemní stavby se samostatným účelovým určením“⁸⁹, což vyplývá z dikce ustanovení § 498 odst. 1 a § 506 odst. 2 občanského zákoníku. Tyto podzemní stavby jsou nemovité věci, které nejsou součástí pozemku. Další výjimkou explicitně uvedenou v ustanovení § 506 odst. 1 občanského zákoníku jsou „dočasné stavby“ (např. stánky), které jsou samostatnými věcmi v právním smyslu.⁹⁰ V neposlední řadě nejsou podle ustanovení § 509 občanského zákoníku součástí pozemku liniové stavby (např. kanalizace či energetická vedení) a stroje na základě podmínek v ustanovení § 508 občanského zákoníku uvedených.

Za nejdůležitější ve vztahu k superficiální zásadě považuji rozebrání a pochopení situace splynutí vlastnického práva stavby a pozemku. Jak správně upozorňuje Pekárek, je nutno si uvědomit vymezení superficiální zásady ve vztahu ke stavbám. Obnovení zásady superficies solo cedit je primárně nutno vztáhnout pouze na stavby, které budou na pozemek umístěny po účinnosti občanského zákoníku.⁹¹

Významná ustanovení pro objasnění zásady „*superficies solo cedit*“ u staveb, které se na pozemku nacházely již před účinností občanského zákoníku, jsou zakotvena v přechodných ustanoveních občanského zákoníku počínaje ustanovením § 3054. Odborná literatura hovoří o tzv. intertemporálních stavbách.⁹² Pro určení, zda je stavba součástí pozemku, je rozhodující osoba vlastníka stavby a pozemku. Je-li osoba vlastníka pozemku shodná s osobou vlastníka stavby a stavba dosud (před nabytím účinnosti

⁸⁷ Viz ustanovení § 1088 občanského zákoníku: „*Při osetí pozemku cizím semenem nebo osázení cizími rostlinami náleží vlastníku pozemku, co takto přibude; rostliny mu však náleží až poté, co zapustí kořeny.*“

⁸⁸ „*Pro účely tohoto zákona je vlastník pozemků vlastníkem porostů na něm vzešlých; tím není dotčeno vlastnické právo zemědělských družstev k porostům na pozemcích jejich členů podle předpisů o zemědělském družstevnictví. U pozemků daných smluvně do užívání je vlastníkem jiných než trvalých porostů uživatel, pokud se s vlastníkem nedohodne jinak.*“

⁸⁹ Např. vinný sklípek.

⁹⁰ KOUKAL, P. § 506 Superficies solo cedit. In: LAVICKÝ, P. op. cit., s. 1561-1566.

⁹¹ Viz PEKÁREK, M. Pozemek jako objekt právních vztahů z pohledu nového občanského zákoníku - několik poznámek. *Dny práva 2012. Část XI. - Pozemek v právních vztazích*. [online]. 2013 [cit. 14. 1. 2022]. ISBN 978-80-210-6319-8. Dostupné z: https://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2012/files/pozemek/pozemek.pdf

⁹² KOUKAL, P. § 506 Superficies solo cedit. In: LAVICKÝ, P. op. cit., s. 1561-1566.

zákonu č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku) nebyla součástí pozemku, od účinnosti občanského zákoníku se stává součástí pozemku.⁹³ Naopak, je-li osoba vlastníka pozemku odlišná od osoby vlastníka stavby, a tato stavba s ohledem na dikci znění § 506 odst. 1 občanského zákoníku nepředstavuje stavbu dočasnou a před účinností občanského zákoníku nebyla součástí pozemku, stává se podle ustanovení § 3055 odst. 1 občanského zákoníku samostatnou nemovitou věcí.⁹⁴ Jinými slovy, druhý zmíněný případ představuje výjimku ze zásady „*superficies solo cedit*“. Přesto lze z textu občanského zákoníku vypožorovat snahu zákonodárce dosáhnout naplnění superficiální zásady, když v ustanovení § 3056 odst. 1 občanského zákoníku zakládá zákonné předkupní právo mezi vlastníkem pozemku a vlastníkem stavby navzájem.⁹⁵

Podstatnou výjimkou ze superficiální zásady je „*právo stavby*“ zakotvené jako věcné právo k věci cizí v ustanovení § 1240 a násl. občanského zákoníku.⁹⁶ Právo stavby lze charakterizovat jako „*zvláštní věcné právo mít stavbu na pozemku jiného vlastníka*“⁹⁷ Základním principem práva stavby je, že pokud došlo na pozemku ke zřízení práva stavby, které opravňuje stavebníka na předmětném pozemku stavět, stavba se nestává součástí pozemku, ale je součástí práva stavby, které je v ustanovení § 1242 občanského zákoníku prohlášeno za věc nemovitou.⁹⁸

Další výjimky ze superficiální zásady jsou stanoveny zvláštními právními předpisy. Mimo jiné složkovými předpisy práva životního prostředí. Z pohledu ochrany přírody a krajiny je v ustanovení § 61 odst. 4 ZOPK stanoveno, že „*jeskyně nejsou součástí pozemku a nejsou předmětem vlastnictví*“. Podobné ustanovení nalezneme v zákoně č. 254/2001 Sb., vodní zákon, a to v ustanovení § 3 odst. 1: „*Povrchové a podzemní vody nejsou předmětem vlastnictví a nejsou součástí ani příslušenstvím pozemku, na němž nebo pod nímž se vyskytují.*“

⁹³ § 3054 občanského zákoníku.

⁹⁴ Srov. ustanovení § 3055 odst. 1 občanského zákoníku.

⁹⁵ Viz Svoboda, K. § 3056. In: BAJURA, J., ČÁP, Z., ČERNÁ, S., DOLANSKÁ BÁNYAIOVÁ, L., DVOŘÁK, J., DVOŘÁK, T., ELIÁŠ, J., ELISCHER, D., FIALA, J., FIALA, V., FRINTA, O., HAAS, K., HAJN, P., HOLČAPEK, T. a kol. *Občanský zákoník: Komentář, Svazek VI, (§ 2521-3081)*. [online]. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2021. [cit. 18.1. 2021]. Dostupné z: <https://www.aspi.cz/products/lawText/13/11398/1/2>.

⁹⁶ HANDRLICA, J. § 1240. In: SPÁČIL, J a kol. *Občanský zákoník III. Věcná práva (§ 976 – 1474). Komentář. 2 vydání*. Praha: C.H. Beck, 2021. S. 1094-1099.

⁹⁷ DVOŘÁK, J. Věcná práva k věci cizí. In: DVOŘÁK, J., ŠVESTKA, J. a kol. *Občanské právo hmotné. Svazek 3. Díl třetí: Věcná práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. ISBN 978-80-7478-935-9. S. 121.

⁹⁸ HANDRLICA, J. § 1240. In: SPÁČIL, J a kol. op. cit., s. 1094-1099.

1.3 Ústavní a zákonná právní úprava vlastnického práva

Výše byly vyloženy zásadní pojmy vztahující se k problematice pozemkového práva a práva životního prostředí. Než bude moci být přistoupeno k výkladu specifik vlastnictví pozemků ve ZCHÚ, je nutné na následujících řádcích zaměřit pozornost na pojetí vlastnického práva v právním řádu. Cílem následujícího výkladu není podat podrobnou analýzu, ale spíše nastínit základy právní úpravy. Některé dílčí aspekty vlastnického práva, kupříkladu omezení vlastnického práva, budou předmětem výkladu v dalších částech předkládané diplomové práce.

Vlastnické právo bylo již v Deklaraci práv člověka a občana řazeno k právům přirozeným.⁹⁹ Taktéž Listina, jako katalog lidskoprávních norem, odkazuje na přirozenoprávní pojetí základních práv a svobod.¹⁰⁰ Podstatou práv přirozených je myšlenka, že určitá práva jsou lidem vlastní již z podstaty jejich lidské existence a úkolem státní moci není je vytvářet, ale pouze zaručovat.¹⁰¹ Tuto premisu lze podložit na příkladu vlastnického práva, když v čl. 17 Deklarace práv člověka a občana bylo stanoveno: „*Vlastnictví je nedotknutelné a posvátné právo. Nikdo ho nesmí být zbaven než s výjimkou případu, že to vyžaduje legálně zjištěná veřejná nezbytnost a za podmínky, že obdrží spravedlivé a předem dohodnuté odškodnění.*“¹⁰² V tomto ohledu lze konstatovat, že vlastnické právo stálo již ve středověku na počátku rozporů mezi panovníkem a obyvatelstvem, které vedly mimo jiné ke vzniku lidskoprávních dokumentů jako *Magna Charta Libertatum* či výše uvedená Deklarace práv člověka a občana.¹⁰³

Vlastnické právo je na úrovni ústavního pořádku zaručeno v Hlavě druhé (Lidská práva a základní svobody) a to v oddílu prvním, který je věnován „Základním lidským právům a svobodám“ a to v čl. 11 Listiny. V předmětném ustanovení Listiny je v odstavci

⁹⁹ Viz čl. 2 Deklarace práv člověka a občana ze dne 26.8. 1789.

¹⁰⁰ WINTR, J. 2020 op. cit., s. 150.

¹⁰¹ K tomuto srov. FILIP, J. K některým legislativním otázkám přijetí Listiny základních práv a svobod (20. výročí). *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2010, roč. XVIII, č. 4, S. 315-324. Jan Filip zde poutavě rozebírá mimo jiné ideová východiska Listiny a okolnosti jejího přijetí.

¹⁰² Viz čl. 17 Deklarace práv člověka a občana.

¹⁰³ TOMOSZEK, M., VOMÁČKA, V., čl. 11. In: HUSSEINI, F., BARTOŇ, M., KOKEŠ M., KOPA, M. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář. 1. vydání (1. aktualizace)*. Praha: C. H. Beck, 2021. Shodně s ŠIMÁČKOVÁ, K. čl. 11 [Ochrana vlastnictví]. In: BAŇOUCH, H., BAROŠ, J., BOBEK, M., JÄGER, P., KOKEŠ, M., KYSELA, J., LANGÁŠEK, T., MOLEK, P., POSPÍŠIL, I., ŠIMÁČKOVÁ, K., ŠIMÍČEK, V., WAGNEROVÁ, E., WINTR, J. *Listina základních práv a svobod: Komentář*. [online]. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012 [cit. 20. 1. 2022]. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7357-750-6.

Dostupné z: https://www.aspi.cz/products/lawText/13/46500/1/2?vtextu=listina#c_378389

prvním stanoveno: „Každý má právo vlastnit majetek. Vlastnické právo všech vlastníků má stejný zákonný obsah a ochranu. Dědění se zaručuje.“ Zaručení možnosti vlastnit majetek je jedním ze základních předpokladů důstojného bytí a rozvoje každého jednotlivce.¹⁰⁴

Z dikce čl. 11 odst. 1 Listiny je zřejmý důraz ústavodárce na jednotu vlastnického práva a na způsob, jakým je chráněno. Předmětné ustanovení je bezpochyby jedním z příkladů snahy ústavodárce reflektovat neblahé zkušenosti z dob socialistického zákonodárství, pro které bylo příznačné zakotvení různých druhů vlastnického práva a jim odpovídající ochrany. Vlastnické právo je podle Listiny zásadně jednotné a taktéž i jeho ochrana.¹⁰⁵ K vlastnickému právu, ostatně jako ke všem základním právům a svobodám v Listině uvedených, je třeba přistupovat v rámci výkladu v souladu se zákazem diskriminace a principem rovnosti obecně zakotveném jak v čl. 1 Listiny. V tomto případě teorie ústavního práva a postupně také nálezy Ústavního soudu hovoří o *neakcesorické rovnosti*, která není vázána na jiné základní právo, ale na kterékoliv právo zakotvené v zákoně. Dále také princip rovnosti vyplývá z čl. 3 Listiny, který je základem pro *akcesorickou rovnost*, kterou lze aplikovat pouze ve vztahu k jinému základnímu právu.¹⁰⁶

Ústavní úprava vlastnického práva v čl. 11 Listiny představuje pomyslný základ či princip vlastnického práva. Předmětné ustanovení Listiny je konkretizováno až zákonodárcem v právních předpisech nižší právní síly, tedy v zákonech a podzákonných právních předpisech. Základním právním předpisem, který upravuje vlastnické právo, je občanský zákoník. S ohledem na oblast práva životního prostředí nelze opominout i jiné právní předpisy, které vlastnické právo specifikují či se jej dotýkají, a to mimo jiné tím, že stanoví určitá omezení vlastnického práva. Jako příklad lze uvést ZOPK, zákon č. 289/1995 Sb., lesní zákon, zákon č. 254/2001 Sb., vodní zákon, zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon či zákon č. 184/2006 Sb., o vyvlastnění.

Konečně je nutno vzít v úvahu ochranu vlastnického práva v lidskoprávních mezinárodních smlouvách. Zejména se jedná o čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o

¹⁰⁴ŠIMÁČKOVÁ, K. Čl. 11 [Ochrana vlastnictví]. In: BAŇOUCH, H., BAROŠ, J., BOBEK, M., JÄGER, P., KOKEŠ, M., KYSELA, J., LANGÁŠEK, T., MOLEK, P., POSPÍŠIL, I., ŠIMÁČKOVÁ, K., ŠIMÍČEK, V., WAGNEROVÁ, E., WINTR, J. op. cit.

¹⁰⁵ Tamtéž.

¹⁰⁶ K tomuto srov. výklad s příkladnou judikaturou Ústavního soudu In.: WINTR, J. 2020 op. cit., s. 184-185.

ochraně lidských práv a základních svobod, která je podle čl. 10 Ústavy inkorporována do českého právního řádu a je též podle Ústavního soudu zahrnuta do rámce ústavního pořádku vymezeného v čl. 112 odst. 1 Ústavy, respektive ji Ústavní soud považuje za doplnění katalogu základních lidských práv a svobod zaručených Listinou.¹⁰⁷ Vlastnické právo je též zaručeno v čl. 17 Listiny základních práv Evropské unie.¹⁰⁸

Právní úprava vlastnického práva v občanském zákoníku je upravena v ustanovení § 1011 a násl. občanského zákoníku. Z pohledu civilistického dělení subjektivních práv je vlastnické právo řazeno mezi „*absolutní občanská subjektivní práva*“ (opakem jsou „*relativní občanská subjektivní práva*“). Občanský zákoník vlastnické právo tedy ve své systematice řadí do části třetí věnované absolutním majetkovým právům. Absolutní majetková práva jsou příznačná tím, že působí „*erga omnes*“ - proti všem.¹⁰⁹ Jinými slovy, na jedné straně je právo oprávněné osoby a na druhé straně je povinnost neomezeného, respektive neurčitého okruhu osob, jejichž povinnost spočívá v nerušení práva oprávněného.¹¹⁰ Vlastnické právo náleží do kategorie věcných práv, a to věcných práv k věci vlastní.¹¹¹

V úvodních ustanoveních § 1011, které vymezuje předmět vlastnického práva,¹¹² a § 1012 občanského zákoníku, vymezující obsah vlastnického práva,¹¹³ zákonodárce používá jak pojem „vlastnické právo“, tak i pojem „vlastnictví“. K tomuto důvodová zpráva k občanskému zákoníku dodává, že: „*Termínem „vlastnické právo“ se označuje*

¹⁰⁷ Viz Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 36/01 ze dne 25.6. 2002.

¹⁰⁸ Listina základních práv Evropské unie ale není, na rozdíl od Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, Ústavním soudem zahrnuta do rámce ústavního pořádku a ani není považována za mezinárodní smlouvu ve smyslu čl. 10 Ústavy. K tomu více viz zajímavý článek: SVOBODOVÁ, M. Působnost Listiny základních práv EU v kontextu judikatury Ústavního soudu ČR. *AUC IURIDICA*. 2018, č. 4. S. 53-63.

¹⁰⁹ K tomu srov. ustanovení § 976 občanského zákoníku.

¹¹⁰ Viz DVOŘÁK, J., ŠVESTKA J. a ZUKLÍNOVÁ, M. *Občanské právo hmotné*. Svazek 1. Díl první: Obecná část. 2., aktualizované a doplněné vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016. ISBN 978-80-7552-187-3. S. 334.

¹¹¹ ŠVESTKA, J. Druhy věcných práv. In: DVOŘÁK, Jan, Jirí ŠVESTKA a kol. *Občanské právo hmotné. Svazek 3. Díl třetí: Věcná práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. ISBN 978-80-7478-935-9. S. 24.

¹¹² § 1011 občanského zákoníku: „*Vše, co někomu patří, všechny jeho věci hmotné i nehmotné, je jeho vlastnictvím.*“

¹¹³ § 1012 občanského zákoníku: „*Vlastník má právo se svým vlastnictvím v mezích právního řádu libovolně nakládat a jiné osoby z toho vyloučit. Vlastníku se zakazuje nad míru přiměřenou poměrům závažně rušit práva jiných osob, jakož i vykonávat takové činy, jejichž hlavním účelem je jiné osoby obtěžovat nebo poškodit.*“

*subjektivní právo vlastníka k předmětu tohoto práva; tento předmět se označuje „vlastnictví“.*¹¹⁴

Z výše uvedeného vyplývá, že platný občanský zákoník neobsahuje legální definici vlastnického práva. Komentářovou literaturou s oporou v důvodové zprávě k občanskému zákoníku tato skutečnost bývá vysvětlována složitostí institutu vlastnického práva a s tím spojenou nemožností nalézt definici, která by jej stručně, ale výstižně popsala.¹¹⁵ V důvodové zprávě se lze dočíst o záměrném vyhnutí se definici vlastnického práva s dodatkem, že předešlé pokusy o definici vlastnického práva sloužily ideologickým účelům.¹¹⁶

Výše uvedená ustanovení § 1011 a § 1012 občanského zákoníku mají svým výkladem nahradit definici vlastnického práva. Dvořák a Srbová ustanovení § 1011 občanského zákoníku označují jako „objektivní vymezení“ vlastnického práva a ustanovení § 1012 občanského zákoníku představuje subjektivní vymezení vlastnického práva.¹¹⁷

Ustanovení § 1011 občanského zákoníku odpovídá na otázku, co tvoří předmět vlastnického práva. Zde je nutno vycházet z výše uvedeného ustanovení § 489 občanského zákoníku, jehož obsahem je definice „širokého“ pojetí věci v právním smyslu.¹¹⁸ K tomuto ustanovení je ještě nutno vzít v potaz ustanovení § 979 občanského zákoníku, ze kterého vyplývá, že nehmotným předmětem věcných práv mohou být pouze ta práva „*připouští-li to jejich povaha a neplyne-li ze zákona něco jiného*“.¹¹⁹ Z pohledu práva životního prostředí je popsání předmětu vlastnického práva komplikovanější. Jak

¹¹⁴ Viz Důvodová zpráva k zákonu č. 89/2012 Sb., občanský zákoník [online]. [cit. dne 13.1.2022]. Dostupné z: www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=71122.

¹¹⁵ K tomuto viz DVOŘÁK, J., SRBOVÁ, A. § 1012. In: ČÁP, Z., DVOŘÁK, J., FIALA, J., JOSKOVÁ, L., KINDL, T., KNOBLOCHOVÁ, V., KOCÍ, M., MALÝ, B., PĚSNA, L., SKÁLA, M., SRBOVÁ, A., ŠVESTKA, J., THÖNDEL, A., TICHÝ, L. a kol. *Občanský zákoník: Komentář, Svazek III, (§ 976-1474)*. [online]. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2014. [cit. 21. 1. 2022]. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7478-546-7. Dostupné z: <https://www.aspi.cz/products/lawText/13/11468/1/2>.

¹¹⁶ Důvodová zpráva k zákonu č. 89/2012 Sb., občanský zákoník [online]. [cit. dne 13.1.2022]. Dostupné z: www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=71122.

¹¹⁷ DVOŘÁK, J., SRBOVÁ, A. § 1012. In: ČÁP, Z., DVOŘÁK, J., FIALA, J., JOSKOVÁ, L., KINDL, T., KNOBLOCHOVÁ, V., KOCÍ, M., MALÝ, B., PĚSNA, L., SKÁLA, M., SRBOVÁ, A., ŠVESTKA, J., THÖNDEL, A., TICHÝ, L. a kol. op. cit.

¹¹⁸ Široké pojetí věci v právním smyslu zahrnuje jak věci hmotné, tak věci nehmotné (z nich především práva, a to zejména pohledávky, ale též předměty práva duševního vlastnictví). Srov. DVOŘÁK, J., SRBOVÁ, A. § 1012. In: ČÁP, Z., DVOŘÁK, J., FIALA, J., JOSKOVÁ, L., KINDL, T., KNOBLOCHOVÁ, V., KOCÍ, M., MALÝ, B., PĚSNA, L., SKÁLA, M., SRBOVÁ, A., ŠVESTKA, J., THÖNDEL, A., TICHÝ, L. a kol. op. cit.

¹¹⁹ Viz § 979 občanského zákoníku: „*Ustanovení této hlavy se použijí na věci hmotné i nehmotné, na práva však jen potud, připouští-li to jejich povaha a neplyne-li ze zákona něco jiného.*“

Damohorský popisuje, složky životního prostředí dělíme na vlastnitelné a nevlastnitelné.¹²⁰ Zásadní vlastnitelnou složkou je půda a v souladu se superficiální zásadou také porosty a nevyhrazené nerosty. V případě živočichů jsou předmětem vlastnického práva jen ti, kteří nežijí ve volné přírodě.¹²¹ V některých složkových zákonech dále nalezneme ustanovení, která explicitně vyjadřují, že určitá složka životního prostředí není předmětem vlastnického práva. Kupříkladu povrchové a podzemní vody podle ustanovení § 3 odst. 1 vodního zákona nejsou předmětem vlastnického práva. Podobné ustanovení nalezneme i v ZOPK, kde je v ustanovení § 61 odst. 4 stanoveno, že jeskyně nejsou předmětem vlastnictví. U ovzduší nevlastnitelnost¹²² vyplývá ze skutečnosti, že nemá hmotnou podstatu a nelze jej ovládat. Opačné řešení bylo v rozporu s ustanoveními § 1011 a § 496 odst. 1, potažmo ustanovením § 489 občanského zákoníku.

A konečně v první větě ustanovení § 1012 občanského zákoníku je vymezen obsah vlastnického práva. Obsah vlastnického práva vyjadřuje, co vše zahrnuje výkon vlastnického práva, respektive co vše může vlastník s předmětem vlastnického práva činit.¹²³ Platný občanský zákoník vychází z pojetí vlastnického práva definovaného *tzv. syntetickou definicí*¹²⁴, někdy též nazývané jako „*teorie právního panství*“. Právní panství nad věcí bývá civilisty definováno jako „*co nejobsáhlejší, přímá, resp. bezprostřední, a vylučná možnost ovládat věc.*“¹²⁵ Pokud se jedná o co nejobsáhlejší možnost předmět vlastnictví ovládat, je tím vyjádřena nemožnost pouze vypočíst dílčí oprávnění vlastníka, protože vlastnické právo jako takové je mnohem širší.¹²⁶ Komentářová literatura předmětnou první větu ustanovení § 1012 občanského zákoníku dále rozebírá na „*pozitivní stránku vlastnického práva*“, což je vyjádřeno slovy: „*Vlastník má právo se*

¹²⁰ DAMOHORSKÝ, M. Soukromoprávní prvky v právu životního prostředí. *AUC IURIDICA*. 2017, č. 3. S. 9-14.

¹²¹ DROBNÍK, J. In DAMOHORSKÝ, M. 2010. op. cit., s. 57.

¹²² KUSÁK, M. Omezení vlastnického práva z důvodů ochrany životního prostředí a přírodních zdrojů. *České právo životního prostředí*. 2005, č.1, S. 3-80. ISSN: 1213-5542. S.15.

¹²³ DVOŘÁK, J., SRBOVÁ, A. § 1012. In: ČÁP, Z., DVOŘÁK, J., FIALA, J., JOSKOVÁ, L., KINDL, T., KNOBLOCHOVÁ, V., KOCÍ, M., MALÝ, B., PĚSNA, L., SKÁLA, M., SRBOVÁ, A., ŠVESTKA, J., THÖNDEL, A., TICHÝ, L. a kol. op. cit.

¹²⁴ Opakem syntetické definice je definice analytická, která vlastnické právo definuje pomocí výčtu jednotlivých vlastnických oprávnění. Důvodem její neaplikace, je nemožnost taxativního výčtu dílčích oprávnění vlastníka. Více k tomu viz HENDRYCHOVÁ, M. Vlastnictví. In: DVOŘÁK, Jan, Jiří ŠVESTKA a kol. *Občanské právo hmotné. Svazek 3. Díl třetí: Věcná práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. ISBN 978-80-7478-935-9. S. 31.

¹²⁵ HENDRYCHOVÁ, M. Vlastnictví. In: DVOŘÁK, Jan, Jiří ŠVESTKA a kol. op. cit., s. 30.

¹²⁶ HENDRYCHOVÁ, M. Vlastnictví. In: DVOŘÁK, Jan, Jiří ŠVESTKA a kol. op. cit., s. 30.

svým vlastnictvím v mezích právního řádu libovolně nakládat...“, a na „*negativní stránku vlastnického práva*“ definovanou tím, že vlastník může komukoliv zamezit, slovy občanského zákoníku „*vyločit*“, aby působil na předmět jeho vlastnického práva.¹²⁷

Bylo-li výše řečeno, že pojetí vlastnického práva je vedeno teorií syntetickou, nenalezneme v definici obsahu vlastnického práva ve větě první ustanovení § 1012 občanského zákona výčet dílčích oprávnění vlastníka. Příkladem jich lze několik na tomto místě uvést. Prvořadým je „*ius possidendi*“, tedy právo věc držet, respektive nakládat s věcí jako s vlastní. Dále se jedná o „*ius utendi*“, znamenající právo vlastníka věc užívat, na něj navazující „*ius fruendi*“, tedy právo brát si z věci plody a užitky (v kontextu pozemkového vlastnictví se může jednat o právo na plody ze stromů). Významným z pohledu omezení vlastnického práva je „*ius disponendi*“, neboli oprávnění vlastníka s věcí libovolně nakládat. Toto oprávnění se může projevit nejen možností zcizit předmět vlastnického práva, ale i omezit vlastnické právo uzavřením pachtovní smlouvy či zřízením služebnosti. Dále mezi dílčí oprávnění vlastníka náleží „*ius dereliquendi*“, tedy právo věc opustit. V příkladných výčtech dílčích vlastnických oprávnění se setkáme s právem věc zničit neboli s „*ius abutendi*“. Ale z povahy věci vlastníkovu pozemku toto oprávnění nenáleží.¹²⁸

Závěrem této kapitoly je vhodné uvést, že výše uvedený obecný výklad o vlastnickém právu lze vztáhnout i na pozemkové vlastnictví. Otázka výkladu „*vlastnického práva*“ a „*vlastnictví*“ byla již rozebrána. Snad lze jen uvést, že pozemkové vlastnictví je jen jiným vyjádřením pro pozemek jako předmět vlastnického práva. Používání termínu „*pozemkové vlastnictví*“ je též odrazem specifik pozemku a právních vztahů s ním souvisejících.¹²⁹ Specifika pozemku byla podrobně rozebrána v předcházející podkapitole. Další výklad bude zaměřen na specifika vlastnictví pozemků ve ZCHÚ.

¹²⁷ K tomuto viz DVOŘÁK, J., SRBOVÁ, A. § 1012. In: ČÁP, Z., DVOŘÁK, J., FIALA, J., JOSKOVÁ, L., KINDL, T., KNOBLOCHOVÁ, V., KOCÍ, M., MALÝ, B., PĚSNA, L., SKÁLA, M., SRBOVÁ, A., ŠVESTKA, J., THÖNDEL, A., TICHÝ, L. a kol. op. cit.

¹²⁸ DVOŘÁK, J., SRBOVÁ, A. § 1012. In: ČÁP, Z., DVOŘÁK, J., FIALA, J., JOSKOVÁ, L., KINDL, T., KNOBLOCHOVÁ, V., KOCÍ, M., MALÝ, B., PĚSNA, L., SKÁLA, M., SRBOVÁ, A., ŠVESTKA, J., THÖNDEL, A., TICHÝ, L. a kol. op. cit.

¹²⁹ ADAMOVÁ, H., BRIM, L., COUFALÍK, P., DOBROVOLNÁ, E., HANÁK, J. a PEKAŘOVÁ, A. *Pozemkové vlastnictví*. Praha: Wolters Kluwer, 2020. ISBN 978-80-7598-690-0. S. 6.

1.4 Dílčí závěr

Z definice životního prostředí v ustanovení § 2 zákona o životním prostředí vyplývá, že půda je jednou ze složek životního prostředí. Na půdu se tedy vztahuje mimo jiné ustanovení § 9 zákona o životním prostředí, ve kterém je vymezena podstata ochrany životního prostředí. K ochraně životního prostředí významně přispívají právní normy. Na úrovni ústavního pořádku je to zejména čl. 7 Ústavy, který obsahuje pozitivní závazek státu dbát o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství. Na to navazuje čl. 35 odst. 3 Listiny, který omezuje výkon práv každého do té míry, že tento nesmí ohrožovat ani poškozovat životní prostředí nad míru stanovenou zákonem. Obdobně je v ustanovení čl. 11 odst. 3 Listiny omezen ve prospěch ochrany životního prostředí výkon vlastnického práva.

Z dělení práva životního prostředí na obecnou a zvláštní část vyplývá, že právní úprava ochrany přírody a krajiny, a tedy i právní regulace ZCHÚ, náleží do zvláštní části práva životního prostředí. Klíčovým právním předpisem na úseku ochrany přírody a krajiny je zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Předmětný zákon je značně zaměřen ve svých ustanoveních na výkon vlastnického práva. Tato skutečnost vyplývá mimo jiné z ustanovení § 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, které vyžaduje účast mimo jiné i vlastníků za účelem udržení a obnovy přírodní rovnováhy v krajině. Půda je jednou z vlastnitelných složek životního prostředí, proto lze tuto povinnost bezpochyby vztáhnout i na vlastníky pozemků ve ZCHÚ.

Pro půdu jako takovou je specifická polyfunkčnost, která se projevuje v jejích významných ekologických a ekonomických funkcích. Naproti tomu stojí potřeba chránit půdu před negativními vlivy, jako je nešetrné hospodaření či její neúměrné zastavování. V kontextu výše uvedených problémů vyvstává problematika ZCHÚ a jejich právní úpravy, která velmi intenzivně chrání vymezená cenná území, a ještě intenzivněji tak zasahuje proti jakýmkoli činnostem negativně ovlivňujícím stav daného území, včetně kvality půdy.

Vlastnické právo je právo přirozené a na úrovni ústavního pořádku je zakotveno v čl. 11 Listiny. Občanský zákoník ve své terminologii pro označení předmětu vlastnického práva používá pojem vlastnictví. Předmětem vlastnického práva, tedy to, co může subjekt vlastnit, může být věc v právním smyslu podle § 489 občanského zákoníku ve spojení s § 979 občanského zákoníku, které stanoví, že nehmotným předmětem

věcných práv mohou být pouze ta práva, u kterých to připouští jejich povaha a pokud ze zákona neplyne něco jiného.

Pozemek jako věc nemovitá ve smyslu § 498 občanského zákoníku může na základě výše uvedeného být předmětem vlastnického práva. Ačkoli občanský zákoník neupravuje výslovně definici pozemku, lze spojením ustanovení § 2 písm. a) katastrálního zákona a ustanovení § 506 odst. 1 občanského zákoníku o součásti věci dojít k závěru, že pozemkem je zemský povrch, včetně prostoru nad a pod povrchem, který je od sousedních částí oddělen nějakou hranicí. Hranice může být buď faktická či právní.

Znovuzavedením zásady *superficies solo cedit*, tedy zásady, která je založena na principu, že vše, co se nachází na povrchu, tedy na pozemku, ustupuje půdě. Jinými slovy, kupříkladu stavba postavená na pozemku po nabytí účinnosti zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník se automaticky stává součástí pozemku a sleduje tak jeho osud. Pro stavby, které se nacházely na pozemku před účinností občanského zákoníku, je třeba aplikovat intertemporální ustanovení § 3054 a násl. občanského zákoníku.

SPECIFIKA VLASTNICTVÍ POZEMKŮ VE ZVLÁŠTĚ CHRÁNĚNÝCH ÚZEMÍCH

2. Subjekty vlastnického práva k pozemkům ve zvláště chráněných územích

V první kapitole předkládané diplomové práce byly vyložena východiska právní úpravy vlastnictví pozemků ve ZCHÚ. V této kapitole se zabývám problematikou subjektů vlastnického práva ve ZCHÚ. Na to bude v dalších kapitolách navázáno podrobnou analýzou jednotlivých specifik a institutů vyskytujících se ve vztahu k pozemkům a vlastnickému právu k nim ve ZCHÚ.

Bylo by možné se domnívat, že problematika vlastnictví pozemků ve ZCHÚ se může mnohemu čtenáři jevit jako vzdálená, se kterou se v praktickém životě málokdo setká. Je ale nutné uvést, že podíl rozlohy všech kategorií ZCHÚ vymezených v ustanovení § 14 odst. 2 ZOPK, jak velkoplošných ZCHÚ, tak i maloplošných ZCHÚ, ve vztahu k celkové rozloze České republiky činí 16,77 %. Největší část zaujímají chráněné krajinné oblasti s podílem 14,43 % z celkové rozlohy České republiky.¹³⁰

Již úvodní ustanovení § 1 ZOPK zmiňuje subjekty, které se účastní na ochraně přírody a krajiny, jsou jimi kraje, obce, vlastníci a správci pozemků.¹³¹ Nicméně Vomáčka podotýká, že je nutno výčet subjektů v předmětném ustanovení považovat za demonstrativní.¹³² S tímto výkladem je nutno souhlasit, vycházející z ustanovení čl. 35 odst. 3 Listiny, ze kterého vyplývá povinnost každého při výkonu svých práv nepoškozovat a neohrožovat životní prostředí. Akcentovaný význam vlastníka při ochraně přírody a krajiny je následně patrný z části šesté ZOPK skrze práva, ale zejména povinnosti jim ukládaná, při jejichž nesplnění nastane odpovědnost na úseku ochrany přírody. Ačkoli bude následující výklad věnován rozboru jednotlivých práv a povinností vlastníků pozemků ve ZCHÚ, je nutno zdůraznit, že velmi extenzivně je povinnost vlastníků a nájemců pozemků pečovat, respektive zlepšovat podle možností konkrétního subjektu stav dochovaného přírodního a krajinného prostředí, upravena v ustanovení § 68

¹³⁰ Viz Souhrnný přehled objektů v Ústředním seznamu ochrany přírody. In.: *Digitální registr Ústředního seznamu ochrany přírody. Agentura ochrany přírody a krajiny České republiky*. [online]. [cit. 28. 1. 2022]. Dostupné z: <https://drusop.nature.cz/ost/chrobjekty/sumarizace/>.

¹³¹ Viz § 1 ZOPK.

¹³² VOMÁČKA, V. § 1. In: VOMÁČKA, V. a kol. op. cit., s. 1-11.

odst. 1 ZOPK. Zároveň podle ustanovení § 68 odst. 4 ZOPK mají povinnost strpět provádění zásahů, které směřují ke zlepšení přírodního a krajinného prostředí. Na druhou stranu je podstatné si uvědomit, že v určitých případech, jak bude vyloženo dále, přísluší vlastníkům a nájemcům dotčených pozemků finanční kompenzace. Výše uvedené, ačkoli pouze v obecné rovině, naráží na jeden z dílčích cílů předkládané diplomové práce, a to poukázat na skutečnost, že vlastnické právo je nutno považovat za jeden z klíčových nástrojů ochrany přírody a krajiny, potažmo životního prostředí.¹³³ Na základě výše uvedeného, má-li být výklad zaměřen na pozemky nacházející se ve ZCHÚ¹³⁴, je nutno rozebrat, kdo může být jejich vlastníkem.

Subjekty vlastnického práva k pozemkům ve ZCHÚ lze rozdělit na subjekty občanského práva, tedy na osoby fyzické a právnické.¹³⁵ Stát je dalším subjektem vlastnického práva k pozemkům ve ZCHÚ, se kterým jsou spojeny určité zvláštnosti, jak budu podrobněji vyloženo dále.

V tomto kontextu nelze opomenout ani obce a kraje jako územně samosprávné celky.¹³⁶ Pozemkové vlastnictví územně samosprávných celků tvoří značný podíl z celkového pozemkového vlastnictví na území České republiky.¹³⁷ Z ustanovení čl. 101 odst. 3 Ústavy vyplývá, že obce a kraje jsou veřejnoprávními korporacemi, z toho lze dovodit, že obce a kraje jsou právnickými osobami veřejného práva a mají tak právní osobnost.¹³⁸ Územně samosprávné celky ve smyslu § 20 odst. 2 občanského zákoníku podléhají zákonům, kterými byly zřízeny. Ustanovení občanského

¹³³ FRANKOVÁ, M. Otázky kolem vlastníka pozemku (aneb sporné vlastnictví pozemku). *Dny práva 2012. Část XI. - Pozemek v právních vztazích*. [online]. 2013 [cit. 14. 1. 2022]. ISBN 978-80-210-6319-8. Dostupné z: https://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2012/files/pozemek/pozemek.pdf. Franková zde poukazuje na důležitost institutu vlastnické práva z pohledu identifikace jednotlivých vlastníků, resp. že pochybnosti o osobě vlastníka pozemku představují jednu ze zásadních překážek k naplňování veřejného zájmu na ochraně životního prostředí.

¹³⁴ Zde, jak podotýká Konečná, je nutno vzít v potaz, že i v rámci ZCHÚ se nacházejí pozemky zařazené do různých kategorií na základě účelové kategorizace půdy (zejména lesní pozemky či zemědělská půda). Viz KONEČNÁ, M. *Vlastnictví ve zvláště chráněných územích. Dny práva 2012. Část XI. - Pozemek v právních vztazích*. [online]. 2013 [cit. 14. 1. 2022]. ISBN 978-80-210-6319-8. Dostupné z: https://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2012/files/pozemek/pozemek.pdf.

¹³⁵ Viz ustanovení § 18 občanského zákoníku. K tomu srov. DVOŘÁK, J., ŠVESTKA, J. a ZUKLÍNOVÁ, M. *Občanské právo hmotné*. Svazek 1. Díl první: Obecná část. 2., aktualizované a doplněné vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016. ISBN 978-80-7552-187-3. S. 215 a násl.

¹³⁶ Čl. 99 Ústavy označuje obce jako základní územní samosprávné celky a kraje jako vyšší územně samosprávné celky.

¹³⁷ PEKÁREK, M. Pozemkové vlastnictví územně samosprávných celků. In: PEKÁREK, M. 2015 op. cit., s. 147.

¹³⁸ KOPECKÝ, M. *Správní právo: obecná část*. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckovy právnické učebnice. ISBN 9788074007279. S.101. K tomu též srov. ustanovení § 2 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích a ustanovení § 1 odst. 2 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích.

zákoníku se na ně subsidiárně aplikují pouze tehdy, pokud se to slučuje s jejich právní povahou.¹³⁹ Územně samosprávné celky představují nejen nositele (subjekty) veřejné správy¹⁴⁰, ale jejich veřejnoprávní subjektivita se projevuje i v oblasti soukromého práva. V souladu s tím ustanovení čl. 101 odst. 3 Ústavy též stanoví, že územně samosprávné celky mohou mít vlastní majetek a hospodařit na základě vlastního rozpočtu. Na zákonné úrovni je předmětný článek Ústavy proveden ustanoveními § 38 a násl. zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, respektive § 17 a násl. zákona č. 129/2000 Sb., o krajích. Územně samosprávné celky tudíž mohou být mimo jiné subjektem vlastnického práva k pozemkům ve ZCHÚ. K tomuto závěru lze dojít na základě stejné úvahy jako u fyzických a právnických osob. Obce se staly vlastníkem pozemků značného rozsahu na základě zákona č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí. Jak Pekárek upozorňuje, předmětný zákon představuje „*restitučně-privatizační*“ právní předpis.¹⁴¹ V případě krajů se jednalo o zákon č. 157/2000 Sb., o přechodu některých věcí, práv a závazků z majetku České republiky do majetku krajů.

2.1 Specifika postavení státu jako subjektu vlastnického práva

Podle ustanovení § 21 občanského zákoníku se stát v oblasti soukromého práva považuje za právnickou osobu.¹⁴² Jak Beran podotýká, důvodem, proč je postavení státu v soukromém právu věnováno samostatné ustanovení, jsou jisté zvláštnosti oproti jiným právnickým osobám veřejného práva. Na stát je podle Berana nutno pohlížet jako na

¹³⁹ HEJČ, D. § 2 In: POTĚŠIL, L. a kol. *Zákon o obcích: komentář*. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-739-2. S. 11-16. K tomu též srov. ustanovení § 20 odst. 2 občanského zákoníku: „*Právnické osoby veřejného práva podléhají zákonům, podle nichž byly zřízeny; ustanovení tohoto zákona se použijí jen tehdy, slučuje-li se to s právní povahou těchto osob.*“ V tomto kontextu Beran dodává, že to nelze vnímat tak, že v případě nedostatku právní úpravy by se subsidiárně aplikovala ustanovení občanského zákoníku, ale vnímá to spíše tak, že ustanovení občanského zákoníku se na právnické osoby veřejného práva aplikuje jen *per analogiám iuris*. Viz BERAN. K. § 20 In: DAVID, O., DEVEROVÁ, L., DOLANSKÁ BĀNYAIOVÁ, L., DVOŘÁK, J., DVOŘÁK, T., FIALA, J., FRINTA, O., HOLČAPEK, T., HURDÍK, J., KINDL, T., MACKOVÁ, A., PAULY, J., PAVLÍK, P., PELIKÁN, R. a kol. *Občanský zákoník: Komentář, Svazek I, (§ 1-654)*. [online]. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2020. [cit.16.1.2022]. Dostupné z: <https://www.aspi.cz/products/lawText/13/11656/1/2?vtextu=20>.

¹⁴⁰ Viz KOPECKÝ, M. op. cit., s. 59.

¹⁴¹ PEKÁREK, M. Pozemkové vlastnictví územně samosprávných celků. In: PEKÁREK, M. 2015 op. cit., s. 149.

¹⁴² Ustanovení § 20 občanského zákoníku: „*Stát se v oblasti soukromého práva považuje za právnickou osobu. Jiný právní předpis stanoví, jak stát právně jedná.*“

právníckou osobu veřejného práva, respektive jako na „*první veřejnoprávní korporaci*“.¹⁴³

Ve vztahu k vlastnickému právu je důležité objasnit, zda je stát v takovém případě právníckou osobou a není za žádných okolností vykonavatelem státní moci, či je na stát v konkrétních případech pouze nahlíženo jako na právníckou osobu. V zákoně č. 40/1964 Sb., občanský zákoník bylo stanoveno, že pokud stát vystupoval v soukromoprávních vztazích, byl právníckou osobou.¹⁴⁴ Kdežto v účinném občanském zákoníku je podle Berana dikci ustanovení § 21 třeba vykládat tak, že stát se nestává právníckou osobou, ale pouze v oblasti soukromého práva nabývá postavení právnícké osoby.¹⁴⁵ Jinými slovy, stát vedle výkonu státní moci¹⁴⁶ v určitých případech nabývá i soukromoprávní subjektivitu neboli právní osobnost ve smyslu ustanovení § 15 odst. 1 občanského zákoníku. Lze se plně ztotožnit se závěrem Berana, když shrnuje význam ustanovení § 21 občanského zákoníku takto: „*Jestliže tak § 21 stanoví, že „stát se v oblasti soukromého práva považuje za právníckou osobu“, nemyslí se tím nic víc, než že se na stát v situacích, kdy má postavení „právnícké osoby“, budou aplikovat „súkromoprávní předpisy“. Stejně tak ale platí, že odpověď na otázku „kdo jménem státu jedná“ nenacházíme v občanském zákoníku, nýbrž v zákoně č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích.*“¹⁴⁷

Ve vztahu k vlastnickému právu to znamená, že vlastnické právo státu je totožným soukromoprávním institutem jako u jiných subjektů vlastnického práva.¹⁴⁸ Ostatně pro tuto tezi lze nalézt oporu v již dříve zmíněném čl. 11 Listiny. Vlastnické právo státu je rovno vlastnickému právu všech ostatních subjektů a taktéž požívá stejné ochrany.¹⁴⁹

¹⁴³ BERAN, K. § 20 In: DAVID, O., DEVEROVÁ, L., DOLANSKÁ BÁNYAIOVÁ, L., DVOŘÁK, J., DVOŘÁK, T., FIALA, J., FRINTA, O., HOLČAPEK, T., HURDÍK, J., KINDL, T., MACKOVÁ, A., PAULY, J., PAVLÍK, P., PELIKÁN, R. a kol. op. cit.

¹⁴⁴ Srov. ustanovení § 21 zákona č. 40/1964, občanský zákoník: „*Pokud je účastníkem občanskoprávních vztahů stát, je právníckou osobou.*“

¹⁴⁵ BERAN, K. § 21 In: DAVID, O., DEVEROVÁ, L., DOLANSKÁ BÁNYAIOVÁ, L., DVOŘÁK, J., DVOŘÁK, T., FIALA, J., FRINTA, O., HOLČAPEK, T., HURDÍK, J., KINDL, T., MACKOVÁ, A., PAULY, J., PAVLÍK, P., PELIKÁN, R. a kol. op. cit.

¹⁴⁶ Srov. čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny.

¹⁴⁷ BERAN, K. § 21 In: DAVID, O., DEVEROVÁ, L., DOLANSKÁ BÁNYAIOVÁ, L., DVOŘÁK, J., DVOŘÁK, T., FIALA, J., FRINTA, O., HOLČAPEK, T., HURDÍK, J., KINDL, T., MACKOVÁ, A., PAULY, J., PAVLÍK, P., PELIKÁN, R. a kol. op. cit.

¹⁴⁸ Tamtéž.

¹⁴⁹ KŠICA, J., GAJOVÁ, I. Ochrana přírody podle vlastnictví? In: JANČÁŘOVÁ, I. a DUDOVÁ, J. (eds.). *Ochrana přírody při rozvojových činnostech a jiné střety zájmů při využití území: sborník z konference*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2017. 180 s. Spisy Právnické fakulty MU, řada teoretická, edice Scientia, sv. č. 605. ISBN 978-80-210-8838-2. S. 73.

V souvislosti s rovností vlastnického práva se již delší dobu vedou debaty nad přiznáním náhrad újem za ztížení zemědělského a lesního hospodaření podle § 58 odst. 2 ZOPK i u pozemků, které vlastní stát. Blíže k tomu viz podkapitola 4.1.

Ačkoli bylo vyloženo, že podle ustanovení čl. 11 odst. 1 Listiny může každý vlastnit majetek, k jistému průlomu dochází již v odstavci druhém stejného článku Listiny: „*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; zákon může také stanovit, že určité věci mohou být pouze ve vlastnictví občanů nebo právnických osob se sídlem v České a Slovenské Federativní Republice.*“¹⁵⁰ Příkladem majetku ve výlučném vlastnictví státu jsou podle ustanovení § 9 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích dálnice a silnice I. třídy. Na tomto místě je nutno vidět spojitost čl. 11 odst. 2 Listiny a již výše rozebraného čl. 7 Ústavy. Pokud je obsahem ustanovení čl. 7 Ústavy pozitivní závazek státu „*dbát o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství*“, je nutno ve stanovení výlučného vlastnictví státu vidět nástroj, který bude směřovat k účinnému naplnění daného závazku ze strany České republiky.¹⁵¹ Na následujících řádcích bude pozornost již věnována právní úpravě vlastnictví státu s akcentem na pozemkové vlastnictví státu.

Obecný výklad o právní úpravě vlastnického práva jak na ústavní úrovni, tak v rovině zákonné v občanském zákoníku platí též pro vlastnictví státu. K této obecné úpravě přistupuje zvláštní právní úprava již zaměřená na majetek státu. Podle Pekárka lze tyto zvláštní právní předpisy rozdělit na ty pojednávající obecně o majetku státu a na ty, které se již vztahují na pozemkové vlastnictví státu.¹⁵²

Základním, a na základě výše uvedeného rozdělení právním předpisem „obecným“ ve vztahu k majetku státu, je zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích (dále jen „zákon o majetku ČR“). Podle ustanovení § 1 zákona o majetku ČR je působnost předmětného zákona stanovena následovně: „*Tento zákon upravuje způsoby a podmínky hospodaření s majetkem České republiky (dále jen "stát"), vystupování státu v právních vztazích, jakož i postavení,*

¹⁵⁰ Čl. 11 odst. 2 Listiny.

¹⁵¹ Shodný názor viz ŠIMÁČKOVÁ, K. Čl. 11 odst. 2 [Ochrana vlastnictví]. In: BAŇOUC, H., BAROŠ, J., BOBEK, M., JÄGER, P., KOKEŠ, M., KYSELA, J., LANGÁŠEK, T., MOLEK, P., POSPÍŠIL, I., ŠIMÁČKOVÁ, K., ŠIMÍČEK, V., WAGNEROVÁ, E., WINTR, J. op. cit.

¹⁵² PEKÁREK, M. Pozemkové vlastnictví státu. In: PEKÁREK, M. 2015 op. cit., s. 116.

zřizování a zánik organizačních složek státu.“ Stát jako vlastník v právních vztazích podle ustanovení § 6 zákona o majetku ČR vystupuje jako právnická osoba. Zároveň z dikce zákona vyplývá, že při dispozicích se státním majetkem za něj jednájí „*organizační složky státu*“¹⁵³, což odpovídá ustanovení § 21 občanského zákoníku věty druhé. Přesto v ustanovení § 54 odst. 1 zákona o majetku ČR je stanoveno, že předmětný zákon se nevztahuje na státní podniky.

Pozemkové vlastnictví státu je též upraveno v zákoně č. 77/1997 Sb., o státním podniku. Podle § 3 odst. 1 zákona o státním podniku je zakladatelem státního podniku stát, respektive příslušné ministerstvo. Pojem státní podnik je v ustanovení § 2 odst. 1 zákona o státním podniku vymezen jako právnická osoba, skrze kterou stát vykonává své vlastnické právo. Státní podnik svým jménem a na vlastní odpovědnost s využitím státního majetku vykonává podnikatelskou činnost. Na tomto místě je důležité uvést, že majetek, se kterým státní podnik hospodaří, je stále vlastnictvím státu, nikoliv státního podniku.

V případě pozemkového vlastnictví státu je zásadní organizační složkou státu Státní pozemkový úřad, který byl zřízen zákonem č. 503/2012 Sb., o Státním pozemkovém úřadu. V působnosti Státního pozemkového úřadu jsou mimo jiné převody majetku, a to zejména zemědělského, ale také pozemkové úpravy podle zákona č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech. Pekárek podotýká, že zemědělský majetek, který je Státnímu pozemkovému úřadu svěřen k hospodaření, de facto užívají od státu odlišné osoby na základě užívacích práv k půdě, nejčastěji se bude jednat o zemědělský pacht.¹⁵⁴ K tomu shodně Franková dodává, že Státní pozemkový úřad pozemky, ke kterým má právo hospodařit, může převádět do vlastnictví třetí osoby či přenechat k užívání nebo požívání, ale sám takové pozemky užívat nemůže.¹⁵⁵ V následující podkapitole bude již pozornost upřena na stát jako na vlastníka pozemků ve ZCHÚ.

¹⁵³ Srov. ustanovení § 3 odst. 2 zákona o majetku ČR: *“Organizační složka není právnickou osobou. Tím není dotčena její působnost nebo výkon předmětu činnosti podle zvláštních právních předpisů a její jednání v těchto případech je jednáním státu.”*

¹⁵⁴ PEKÁREK, M. Pozemkové vlastnictví státu. In: PEKÁREK, M. 2015 op. cit., s. 134.

¹⁵⁵ FRANKOVÁ, M. Stát jako subjekt pozemkového vlastnictví. In: FRANKOVÁ, M. *Úvod do pozemkového práva*. Beroun: Eva Rozkotová, 2014. ISBN 978-80-87488-19-5. S. 63.

2.1.1 Stát jako vlastník pozemků ve zvláště chráněných územích

Je-li v ustanovení § 58 odst. 1 ZOPK ochrana přírody a krajiny prohlášena za veřejný zájem, nutně musí při jeho uplatňování dojít k rozporu s jinými zájmy, respektive základními právy a svobodami. Z dikce ZOPK je zřejmé, že zájem na ochraně přírody a krajiny se nejčastěji dostane do rozporu s vlastnickým právem. Předmětný rozpor mezi oběma zájmy, a to zejména v případě území, která jsou pro ochranu přírody a krajiny nejvýznamnější, lze vyřešit vyloučením privatizace určitých pozemků, což lze shledat za souladné s čl. 11 odst. 2 Listiny. Jak Hanák konstatuje, pojetí ZOPK vychází z myšlenky, že ochranu ZCHÚ je možné nejlépe zajistit, pokud tyto pozemky budou ve vlastnictví státu.¹⁵⁶ Franková ve svém příspěvku dodává, že ačkoli je výkon vlastnického práva efektivním nástrojem ochrany ZCHÚ, potažmo obecně ochrany přírody a krajiny, zda nastane pozitivní výsledek záleží na každém subjektu vlastnického práva, jak k výkonu vlastnického práva přistoupí. Jinými slovy, na konkrétním vlastníkovi závisí, zda se v dané situaci výkon vlastnického práva dostane do rozporu se zájmem na ochraně přírody a krajiny.¹⁵⁷ Na základě výše uvedeného lze dovodit, že pokud stát nějaké území prohlásí za zvláště chráněné, lze důvodně očekávat, že v souladu s tím bude vykonávat i vlastnické právo. K tomu Franková doplňuje, že pokud je vlastníkem dotčených pozemků stát, nejen, že disponuje dalším nástrojem na jejich ochranu, ale zároveň implicitně dojde k vyloučení konfliktu vlastnického práva a veřejným zájmem na ochranu přírody a krajiny.¹⁵⁸

Nepochybně lze souhlasit s názorem, že vlastnické právo státu k pozemkům ve ZCHÚ s sebou přináší i ekonomické benefity. Stát tak nemusí vyplácet finanční kompenzace či příspěvky jiným vlastníkům či uživatelům předmětných pozemků.¹⁵⁹

¹⁵⁶ Viz HANÁK, J. § 23. In: VOMÁČKA, V. a kol. op. cit., s. 225-227.

¹⁵⁷ FRANKOVÁ, M. Stát jako vlastník pozemků při ochraně při ochraně národních parků. S. 211-221. In: JANČÁŘOVÁ, I., HANÁK, J., PRŮCHOVÁ, I. a kol. *Vlastník a podnikatel při ochraně životního prostředí*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2015. 451 s. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity, řada teoretická, Edice Scientia č. 519. ISBN 978-80-210-7951-9. S. 211-212.

¹⁵⁸ FRANKOVÁ, M. Stát jako vlastník pozemků při ochraně při ochraně národních parků. S. 211-221. In: JANČÁŘOVÁ, I., HANÁK, J., PRŮCHOVÁ, I. a kol. 2015 op. cit., s. 211-212.

¹⁵⁹ HANÁK, J. § 23. In: VOMÁČKA, V. a kol. op. cit., s. 225-227. Shodně s FRANKOVÁ, M. Stát jako vlastník pozemků při ochraně při ochraně národních parků. S. 211-221. In: JANČÁŘOVÁ, I., HANÁK, J., PRŮCHOVÁ, I. a kol. 2015 op. cit., s. 211-212. Ale ke sporné otázce náhrad vyplácených subjektům, které hospodaří na pozemcích ve vlastnictví státu srov. str. 100 – 102 této práce.

ZOPK obsahuje ustanovení, ze kterých je patrný zájem státu ponechat si vlastnické právo ve vybraných ZCHÚ. Mezi předmětná ustanovení patří § 23 ZOPK¹⁶⁰, který v prvním odstavci zakládá zákaz zcizení pozemků v národních parcích, které jsou již ve vlastnictví státu. Zákazem zcizení se rozumí nemožnost, aby subjekt odlišný od státu odvodil své vlastnické právo z vůle, respektive projevení vůle stávajícího vlastníka. Jinými slovy, v daném případě je vyloučeno, aby stát převedl vlastnické právo na jiný subjekt, a to ani na obec či stát.¹⁶¹ Znemožněn je tudíž jakýkoli smluvní převod vlastnického práva, ať na základě kupní, darovací či směnné smlouvy.¹⁶² V případě směnné smlouvy je v ustanovení § 23 odst. 2 ZOPK stanovena výjimka, které bude pozornost věnována dále. Hanák ale upozorňuje, že tím není vyloučeno, aby vlastnické právo nabyl jiný subjekt na základě zákona či v rámci vyvlastňovacího řízení, respektive rozhodnutím o vyvlastnění, protože z daného ustanovení nevyplývá, že vlastníkem musí být pouze stát.¹⁶³ Vhodné je uvést, že zákaz zcizení z podstaty věci neplatí pro věcná práva k věci cizí jako je právo stavby či zřízení služebnosti. Nicméně Hanák vhodně konstatuje, že zřízením zmíněných věcných práv k věci cizí může nastat obdobná situace jako při zcizení pozemku, kupříkladu dojde k výstavbě na předmětném pozemku.¹⁶⁴ Na tomto místě je důležité zmínit, že novelou ZOPK provedenou zákonem č. 123/2017 Sb. došlo k zásadnímu rozšíření zákazu zcizení a to tak, že zákaz zcizení byl rozšířen na všechny pozemky, které vlastní stát na území národních parků.

Výše uvedený zákaz zcizení je přesto v odstavci druhém ustanovení § 23 ZOPK prolomen možností směny pozemků, pokud je tato odůvodněna zájmem ochrany přírody. Podle komentářové literatury je za takovou směnu pozemků, odůvodněnou zájmem ochrany přírody na území národních parků, možno považovat výměnu pozemku, který vlastní stát a který se nachází ve třetí zóně národního parku, za pozemek v první zóně národního parku, který je ve vlastnictví fyzické či právnické osoby.¹⁶⁵ Podstatou směny je tak převést pozemek v zóně nacházející se na okraji národního parku, kde hospodaření na pozemcích nepředstavuje zásadní ohrožení pro zachování přírody a krajiny a pro

¹⁶⁰ Viz § 23 odst. 1 ZOPK: „Na území národních parků nelze zcizit pozemky, které jsou ve vlastnictví státu.“

¹⁶¹ STEJSKAL, V. 2016 op. cit., § 23.

¹⁶² DVOŘÁK, J., ŠVESTKA, J. a kol. *Občanské právo hmotné. Svazek 3. Díl třetí: Věcná práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. ISBN 978-80-7478-935-9. S. 65.

¹⁶³ HANÁK, J. § 23. In: VOMÁČKA, V. a kol. op. cit., s. 225-227.

¹⁶⁴ HANÁK, J. § 23. In: VOMÁČKA, V. a kol. op. cit., s. 225-227.

¹⁶⁵ BOROVIČKOVÁ, H. § 23 In: MIKO, L. a kol. 2007 op. cit., s. 157-158.

funkci ekosystémů, za pozemek, který je z pohledu ochrany přírody a krajiny mnohem cennější.¹⁶⁶ Stejskal k tomu dodává, že výše popsaná směna pozemků by měla mimo jiné směřovat k tomu, aby si stát zajistil celistvé vlastnictví pozemků v nejcennějších zónách národních parků, aby bylo co nejúčinněji dosaženo ochrany přírody a krajiny.¹⁶⁷ Na druhou stranu se Hanák k výše popsané směně pozemků staví kriticky. Argumentuje, že tímto postupem se *de facto* umožňuje obcházení zákona. Do vlastnictví státu sice přibudou pozemky, které jsou z hlediska ochrany přírody a krajiny hodnotnější, ale současně s tím pozbude stát vlastnické právo k pozemku na území národního parku, kde nový vlastník může provádět činnosti jako je výstavba, kterou by v přísnější zóně provést nemohl.¹⁶⁸ S tímto názorem se ztotožňuji, jelikož cílem státu by mělo být zachovat si co nejvíce celistvou „sít“ vlastnictví pozemků v národních parcích. Ostatně lze dovodit, že zájem na zachování si co největšího podílu území národních parků ve vlastnictví státu vyplývá z již zmíněné novely ZOPK.¹⁶⁹

Vzhledem k významu ustanovení § 23 ZOPK je vhodné se na tomto místě zastavit a provést jeho rozbor, především s ohledem na již zmíněnou novelu ZOPK provedenou zákonem č. 123/2017 Sb. Ustanovení § 23 odst. 1 ZOPK před provedením novely do zákazu zcizení zahrnovalo pouze lesy, lesní půdní fond, vodní toky a vodní plochy ve vlastnictví státu na území národních parků. Navíc se zákaz zcizení vztahoval pouze na ty výše zmíněné kategorie pozemků, které byly ke dni nabytí účinnosti ZOPK ve vlastnictví státu, tedy k 1. 6. 1992.¹⁷⁰ Výjimku ze zákazu zcizení představovaly majetkové restituce fyzických a právnických osob. K předmětnému ustanovení § 23 ZOPK bylo před účinností zákona č. 123/2017 Sb. nutno vzít v potaz ustanovení § 6 odst. 1 písm. f) zákona č. 503/2012 Sb., o Státním pozemkovém úřadu ve spojení s § 7 odst. 1 písm. f) zákona o Státním o pozemkovém úřadu, z nichž vyplývalo, že bylo zakázáno zcizit zemědělské pozemky na území prvních a druhých zón národních parků, s kterými byl příslušný hospodařit Státní pozemkový úřad. Vzhledem k novele provedené zákonem č. 123/2017

¹⁶⁶ STEJSKAL, V. 2016 op. cit., § 23.

¹⁶⁷ STEJSKAL, V. 2016 op. cit., § 23.

¹⁶⁸ HANÁK, J. § 23. In: VOMÁČKA, V. a kol. op. cit., s. 225-227.

¹⁶⁹ Jak již bylo uvedeno, novela byla provedena zákonem č. 123/2017 Sb. Důkazem neshody nad jejím zněním je to, že se jí mimo jiné zabýval Ústavní soud. Předmětný náleží Ústavního soudu bude posléze rozebrán.

¹⁷⁰ Původní znění ustanovení § 23 odst. 1 ZOPK znělo: *“Lesy, lesní půdní fond, vodní toky a vodní plochy na území národních parků, které jsou ke dni nabytí účinnosti tohoto zákona ve státním vlastnictví, nelze zcizit. Tím nejsou dotčena práva fyzických a právnických osob podle předpisů o majetkové restituci.”*

Sb. došlo k rozšíření na všechny kategorie pozemků na území národních parků, na které se vztahuje zákaz zcizení, což ze zmíněných ustanovení v zákoně o Státním pozemkovém úřadu činí ustanovení překonaná.¹⁷¹

Novela ZOPK provedená zákonem č. 123/2017 Sb., který nabyl účinnosti 1. 6. 2017 a jejímž předkladatelem bylo Ministerstvo životního prostředí, přinesla zejména převratnou změnu do dosavadní právní úpravy národních parků. Návrh zákona č. 123/2017 Sb. lze zařadit mezi ty novely, které způsobily jisté kontroverze. Ostatně to vyplývá z přehledu legislativního procesu a časového intervalu mezi předložením vládního návrhu až do konečného schválení. Vládní návrh zákona byl předložen 2. 6. 2015 a ve Sbírce zákonů byl přijatý zákon vyhlášen 20. 4. 2017. O kontroverznosti vládního návrhu svědčí i to, že návrh zákona nebyl prezidentem republiky podepsán a Poslanecká sněmovna tak musela přehlasovat prezidentské veto.¹⁷² Z pohledu Stejskala je schválená verze se zapracovanými pozměňovacími návrhy kompromisním řešením, které je podle jeho názoru v souladu se zájmem na ochraně přírody a krajiny.¹⁷³ S tímto lze jistě souhlasit, a to právě i ve vztahu k rozebíranému ustanovení § 23 ZOPK. Je vhodné uvést, že původní vládní návrh stanovoval v ustanovení § 23 odst. 1 ZOPK zákaz privatizace pozemků na území národních parků vyjma pozemků v zastavěných územích obcí a zastavitelných ploch obcí.¹⁷⁴ Přijata byla ale nakonec přísnější právní úprava¹⁷⁵, ustanovení § 23 odst. 1 ZOPK nyní zakazuje zcizení všech pozemků na území národních parků ve vlastnictví státu. Navíc bylo odstraněno časové hledisko. Jinými slovy, zákaz zcizení platí pro všechny pozemky v národních parcích, které jsou ve vlastnictví státu,

¹⁷¹ HANÁK, J. *Zákon o státním pozemkovém úřadu: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2020. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7598-872-0. S. 48. Shodný názor vysloven též v HANÁK, J. § 23. In: VOMÁČKA, V. a kol. op. cit., s. 225-227.

¹⁷² Viz *Sněmovní tisk 501*, Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. [online] [cit. 31. 1. 2022]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&t=501>

¹⁷³ STEJSKAL, V. Nová právní úprava národních parků. *České právo životního prostředí*. 2017, č. 1, S. 22-33. ISSN: 1213-5542. S.23. Obdobně se k této novele zákona o ochraně přírody a krajiny Hnutí Duha viz Ochrání zákon divokou přírodu a krajinu národních parků? *Hnutí Duha* [online] [cit. 31. 1. 2022]. Dostupné z: https://hnutiduha.cz/sites/default/files/publikace/2016/09/ochrani_zakon_divokou_prirodu_a_krajinu_narodnich_parku_250299353.pdf.

¹⁷⁴ Původní vládní návrh zněl: „*Na území národních parků nelze, s výjimkou zastavěných území obcí a zastavitelných ploch obcí, zcizit pozemky, které jsou ve vlastnictví státu.*“ Viz Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 123/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=501&CT1=0>.

¹⁷⁵ Tento názor zastává i Stejskal. Viz STEJSKAL, V. Nová právní úprava národních parků. *České právo životního prostředí*. 2017, č. 1, S. 22-33. ISSN: 1213-5542. S. 31. Obdobný názor vyjádřil též Hanák. Viz HANÁK, J. § 23. In: VOMÁČKA, V. a kol. op. cit., s. 225-227.

bez ohledu na to, kdy k nim stát nabyt vlastnické právo.¹⁷⁶ Z průběhu projednávání návrhu zákona je zřejmé, že novelizace ustanovení § 23 odst. 1 ZOPK reaguje na sílící snahu o soukromou zástavbu na území národních parků. Zpřísněním právní úpravy tak bude uskutečňování soukromých aktivit na území národních parků značně omezeno. Podle odůvodnění pozměňovacích návrhů a též podle Hanáka nová právní úprava reaguje na znepokojivou situaci v Národním parku Šumava, která spočívala ve značné privatizaci pozemků na jeho území.¹⁷⁷ K tomu mimo jiné docházelo na základě ustanovení § 7 odst. 1 písm. f) zákona č. 503/2012 Sb., o Státním pozemkovém úřadu, podle kterého Státní pozemkový úřad mohl na základě žádosti obce na ni bezúplatně převést zemědělské pozemky, se kterými je příslušný hospodařit.¹⁷⁸ Žádost ale obec musela podat do 12 měsíců ode dne nabytí účinnosti zákona o Státním pozemkovém úřadu, tedy ve lhůtě 12 měsíců počítané od 1. 1. 2013.¹⁷⁹ V případě národních parků se jedná o pozemky ve třetích zónách národních parků, pokud jsou v zastavěném území či na zastavitelné ploše. Novelou ZOPK provedenou zákonem č. 123/2017 Sb. se tak zabránilo tomu, aby stát mohl obcím, mimo jiné právě i na území Národního parku Šumava, přenechat pozemky v zastavěném a zastavitelném území.¹⁸⁰

Zásadním pozměňovacím návrhem dotýkajícím se ustanovení § 23 odst. 1 ZOPK byl v rámci legislativního procesu návrh poslance Jiřího Junka., jehož návrh na znění předmětného ustanovení byl nakonec přijat.¹⁸¹ V předmětném pozměňovacím návrhu bylo mimo jiné argumentováno tím, že pokud by se zákaz zcizení nedotýkal pozemků v zastavěných územích a zastavitelných plochách, stát by přišel o jeden ze zásadních

¹⁷⁶ Již tedy neplatí podmínka, jak bylo výše zmíněno, že stát musel být vlastníkem předmětných pozemků ke dni nabytí účinnosti zákona o ochraně přírody a krajiny, tedy k 1. 6. 1992.

¹⁷⁷ Viz HANÁK, J. § 23. In: VOMÁČKA, V. a kol op. cit., s. 225-227. Obdobně taktéž pozměňovací návrh poslance Jiřího Junka. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky*. [online] [cit. 31. 1. 2022] Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&t=501>.

¹⁷⁸ Celkem se o pozemky na území Národního parku Šumava ucházelo pět obcí. Viz KRÁLOVÁ, T. Zcizená Šumava: Stát se zbavuje chráněných pozemků. [online] *Dotyk.cz* [cit. 31. 1. 2022]. Dostupné z: <https://www.dotyk.cz/publicistika/zcizena-sumava-stat-se-zbavuje-chranenych-pozemku-20160617.html>.

¹⁷⁹ Viz ustanovení § 7 odst. 1 písm. f) zákona č. 503/2012 Sb., o Státním pozemkovém úřadu.

¹⁸⁰ Podle některých informací se mělo celkem jednat o 208 ha jen na území Národního parku Šumava, které, kdyby byl nakonec schválen vládní návrh zákona, by byly přenechány obcím a posléze i rozprodány. Viz KRÁLOVÁ, T. Zcizená Šumava: Stát se zbavuje chráněných pozemků. [online] *Dotyk.cz* [cit. 31. 1. 2022]. Dostupné z: <https://www.dotyk.cz/publicistika/zcizena-sumava-stat-se-zbavuje-chranenych-pozemku-20160617.html>.

¹⁸¹ Tento pozměňovací návrh byl např. i Hnutím Duha označen za velmi přínosný. Srov. *Ochrání zákon divokou přírodu a krajinu národních parků? Hnutí Duha* [online] [cit. 31. 1. 2022]. Dostupné z: https://hnutiduha.cz/sites/default/files/publikace/2016/09/ochrani_zakon_divokou_prirodu_a_krajinu_narodnich_parku_250299353.pdf.

nástrojů ochrany přírody a krajiny.¹⁸² Obdobný argument zazněl též při projednávání návrhu zákona č. 123/2017 Sb. na schůzi Poslanecké sněmovny v rámci obecné rozpravy v druhém čtení. Cílem státu, aby mohl provádět efektivní kontrolu činností v národních parcích, by mělo být zajistit vlastnické právo státu k co největší rozloze národních parků. Nikoliv opačný směr, jako je umožňování jiným subjektům, aby vlastnily pozemky na těchto územích.¹⁸³

Kontroverznost výše rozebírané novely potvrzuje skutečnost, že zákon č. 123/2017 Sb. byl předmětem posouzení ze strany Ústavního soudu v rámci řízení o zrušení zákona, když navrhovatelé navrhli Ústavnímu soudu zrušení zákona jako celku. K ústavnosti předmětné novely ZOPK se Ústavní soud vyjádřil v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 18/17 ze dne 25. 9. 2018. Na tomto místě se jeví jako zajímavá otázka, jak se Ústavní soud vypořádal s jedním z argumentů navrhovatelů a to, že předmětná novela mimo jiné zasahuje do práva obcí vlastnit majetek zaručeném v čl. 11 odst. 1 Listiny. Navrhovatelé spatřovali rozpor ustanovení § 23 ZOPK s právem na samosprávu zaručeným v čl. 8 Ústavy. Podle názoru navrhovatelů se sice novela může jevit jako omezující primárně vlastnické právo státu, ale připomínají zmíněné ustanovení § 7 odst. 1 zákona č. 503/2012 Sb., o Státním pozemkovém úřadu, na základě kterého může být na žádost obce převeden pozemek do jejího vlastnictví. Podle názoru navrhovatelů bude novelizovaným zněním ustanovení § 23 ZOPK aplikace § 7 odst. 1 zákona o Státním pozemkovém úřadu znemožněna. Ústavní soud ale celý návrh na zrušení zákona zamítnul jako nedůvodný.¹⁸⁴ Ve vztahu ke znění § 23 ZOPK Ústavní soud uvedl, že je nutno jej považovat za ústavně konformní a že nezasahuje do ústavně zaručených práv obcí. Ústavní soud mimo jiné

¹⁸² Viz pozměňovací návrh poslance Jiřího Junka. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky*. [online] [cit. 31. 1. 2022] Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&t=501>. Jiří Junek mimo jiné argumentuje: „*Ve všech evropských národních parcích se stát naopak snaží pozemky, které jsou v soukromém vlastnictví vykoupit, aby získal rozhodující nástroj k zajištění ochrany přírody a dochovaného harmonického vzhledu krajiny. Případné potřeby obcí ve veřejném zájmu (jako je třeba zřízení parkoviště na pozemku vlastněném státem) lze řešit např. zřízením věcných práv k věci cizí (služebností či práva stavby).*“

¹⁸³ Viz stenozáznam ze 47. schůze Poslanecké sněmovny z části projednávání bodu pořadu schůze dne 25. 5 2016. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online] [cit. 31. 1. 2022] Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/047schuz/bqbs/b06601701.htm>. Poslanec Jiří Junek mimo jiné uzavírá svou řeč: „*A určitě není mou představou to, že národní parky jsou územím, ze kterého si každý může svým způsobem urvat ten svůj kousek pro sebe a na něm si postavit případně nějaký objekt a postupně takto o tu velice zajímavou krajinu přicházet.*“

¹⁸⁴ Srov. nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 18/17 ze dne 25. 9. 2018.

konstatuje: „*Napadené ustanovení omezuje toliko zcizitelnost vlastnického práva státu. Jinými slovy, zvolenou regulací omezuje stát sám sebe, aniž by současně zasahoval do ústavně zaručených práv dalších subjektů – na tom nelze shledat nic neústavního. Pro zjevnou absenci zásahu do ústavních práv proto nebylo v této části přezkumu nutné provádět test proporcionality.*“¹⁸⁵ Ústavní soud doplňuje, že sledovaný cíl ochrany národních parků je neefektivněji naplněn, když je vlastníkem pozemků stát, protože může dojít ke sjednocení „managementu“. Jinými slovy, je na zákonodárci, jakou regulaci zvolí pro ochranu svého majetku. Vzhledem k tomu, že stát omezuje sám sebe, je bezpředmětný argument, že je tím omezeno potenciální vlastnické právo obce, jehož vznik není jistý v souladu s ustanovením § 7 odst. 1 zákona o Státním pozemkovém úřadu. K tomu Ústavní soud dodává, že již existující vlastnické právo obcí není napadenou právní úpravou omezeno.¹⁸⁶

Nelze než souhlasit, že s ohledem na dikci ustanovení § 23 ZOPK je zřejmý úmysl zákonodárce klást důraz na pozemkové vlastnictví státu v národních parcích, což je bezesporu zdůrazněním nutnosti zvýšeně chránit a pečovat o území národních parků.¹⁸⁷ Zájem státu vlastnit co nejvíce pozemků ve vybraných ZCHÚ má mimo jiné za cíl zabránit komerčním aktivitám, zejména stavební činnosti. Lze ale z části souhlasit s názorem Hanáka, že by institut vlastnického práva státu neměl být primárně využíván k výše popsanému cíli, tedy bránit realizaci různých činností, které by mohly mít negativní dopad na daném území.¹⁸⁸ Ztotožnit se lze s jeho odůvodněním, že k regulaci, ať již stavební či jiné komerční činnosti, slouží též nástroje jako základní a bližší ochranné podmínky národních parků vymezené v ZOPK a též působnost orgánů ochrany přírody jako dotčených orgánů.¹⁸⁹ Přesto, že je zřejmé, že zákaz zcizení představuje nástroj, který efektivně omezuje, přinejmenším ztěžuje, realizaci různých, zejména komerčních záměrů, Hanák ale konstatuje, že v praxi hrozí obejití skrze instituty jako je právo stavby či zřízení služebnosti, díky kterým vznikne soukromoprávní oprávnění zřídit stavbu na

¹⁸⁵ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 18/17 ze dne 25. 9. 2018.

¹⁸⁶ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 18/17 ze dne 25. 9. 2018.

¹⁸⁷ HANÁK, J. § 23. In: VOMÁČKA, V. a kol. op. cit., s. 225-227.

¹⁸⁸ HANÁK, J. Další omezení vlastnického práva k pozemkům z důvodu ochrany přírody a krajiny: krok správným směrem? In: JANČÁŘOVÁ, I., DUDOVÁ, J. (eds.). *Ochrana přírody při rozvojových činnostech a jiné střety zájmů při využití území: sborník z konference*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2017. 180 s. Spisy Právnické fakulty MU, řada teoretická, edice Scientia, sv. č. 605. ISBN 978-80-210-8838-2. S. 62-64.

¹⁸⁹ HANÁK, J. § 23. In: VOMÁČKA, V. a kol. op. cit., s. 225-227.

cizím pozemku.¹⁹⁰ Kupříkladu si lze v praxi představit situaci, kdy by ze strany obce bylo nutné realizovat určitý záměr.¹⁹¹ Vycházejí z ustanovení § 26 odst. 2 zákona o majetku ČR lze služebnost zřídit pro sítě technického vybavení a pro veřejně prospěšné stavby. Dále v ustanovení § 25a zákona o majetku ČR lze k pozemku zřídit právo stavby, pokud nelze vztah se stavebníkem uspořádat jinak. V tomto ohledu připomínám možnou směnu pozemků podle ustanovení § 23 odst. 2 ZOPK. S výše zmíněným názorem se lze plně ztotožnit. V těchto případech se jako mnohem účinnější jeví zapojení dotčených orgánů v rámci jednotlivých povolovacích procesů.

Zájem státu vlastnit co největší podíl půdy se neprojevuje jen u národních parků, ale i v případě maloplošných ZCHÚ. V ustanovení § 32 ZOPK je stanoven zákaz zcizení lesů, lesního půdního fondu, vodních toků, vodních ploch a nezastavěných pozemků¹⁹² na území národních přírodních rezervací, které byly ke dni nabytí účinnosti ZOPK ve vlastnictví státu. Lze souhlasit s komentářovou literaturou, že vzhledem k novelizovanému znění ustanovení § 23 odst. 1 ZOPK se jeví za vhodné podmínku „ke dni nabytí účinnosti tohoto zákona“ v ustanovení § 32 ZOPK vykládat v souladu se smyslem právní úpravy, a tedy, že cílem je vztáhnout zákaz zcizení na všechny kategorie půdy ve vlastnictví státu v ustanovení § 32 ZOPK zmíněné bez ohledu na časové hledisko.¹⁹³ V tomto směru by bylo potřebné, aby zákonodárce kromě ustanovení § 23 ZOPK novelizoval i obdobná ustanovení u ostatních ZCHÚ, aby došlo ke sjednocení právní úpravy, která má za zřejmý cíl ponechat ve vlastnictví státu co největší podíl majetku ve ZCHÚ. Vhodné je zmínit, že v případě zákazu zcizení u národních přírodních rezervací nejsou, na rozdíl od právní úpravy u národních parků, dotčeny nároky fyzických a právnických osob podle právních předpisů o majetkové restituci.¹⁹⁴ Právní úprava u národních přírodních rezervací neupravuje možnost směny, která je odůvodněna zájmy ochrany přírody, jak je tomu v případě národních parků podle § 23 odst. 2 ZOPK. Tato skutečnost je v jednom z komentářů k ZOPK ze strany Stejskala hodnocena kriticky.¹⁹⁵ I

¹⁹⁰ Srov. HANÁK, J. Další omezení vlastnického práva k pozemkům z důvodu ochrany přírody a krajiny: krok správným směrem? op. cit., s. 62-64.

¹⁹¹ Srov. HANÁK, J. Další omezení vlastnického práva k pozemkům z důvodu ochrany přírody a krajiny: krok správným směrem? op. cit., s. 62-64.

¹⁹² Pojem „nezastavěný pozemek“ zde i v dalším textu je třeba vykládat ve smyslu zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon.

¹⁹³ KNOTEK, J. § 32. In: VOMÁČKA, V. a kol. op. cit., s. 251-253.

¹⁹⁴ Srov. ustanovení § 32 ZOPK.

¹⁹⁵ STEJSKAL, V. 2016 op. cit., § 32 a § 35.

v případě zemědělských pozemků v národních přírodních rezervacích platí zákaz zcizení zemědělských pozemků.¹⁹⁶ Právní úprava u národních přírodních památek je totožná jako u národních přírodních rezervací.¹⁹⁷

V případě přírodních rezervací podle ustanovení § 33 odst. 2 ZOPK a shodně i přírodních památek podle ustanovení § 36 odst. 3 ZOPK platí mírnější režim, jelikož zde obecně není zákaz privatizace pozemků.¹⁹⁸ Pouze v případě nezastavěných pozemků ve vlastnictví státu na území přírodních rezervací a přírodních památek, které byly ke dni nabytí účinnosti ZOPK ve vlastnictví státu, je zcizení podmíněno souhlasem Ministerstva životního prostředí jako ústředního orgánu státní správy ochrany přírody v České republice. Podmínkou platnosti zcizovací smlouvy je souhlas Ministerstva životního prostředí.¹⁹⁹ Jistě lze zařazení předmětného souhlasu pod působnost Ministerstva životního prostředí považovat za vyjádření významu dané situace. Jinými slovy, stát může vlastnické právo k předmětným pozemkům na území přírodních rezervací a přírodních památek postoupit jen s předchozím souhlasem Ministerstva životního prostředí podle § 79 odst. 3 písm. i) ZOPK.²⁰⁰ Podle Stejskala není forma souhlasu stanovena.²⁰¹ Je třeba upozornit, že v případě nezastavěných pozemků, které stát do vlastnictví nabyt až po 1. 6. 1992 bude při převodu do vlastnictví soukromého subjektu nutno aplikovat ustanovení § 21-24 zákona o majetku ČR, tedy i v těchto případech bude potřeba získat souhlas Ministerstva životního prostředí.

Na tomto místě je vhodné též upozornit na zvláštní pravidla pro dispozice s pozemky ve vlastnictví státu, které se nacházejí ve ZCHÚ. Tyto mohou být podle ustanovení § 22 odst. 6 zákona o majetku ČR převedena jen se souhlasem Ministerstva životního prostředí. Zároveň podle ustanovení § 23 zákona o majetku ČR v případě pozemků, které by byly strategického významu, si může vláda České republiky vyhradit udělení souhlasu s předmětným převodem.

¹⁹⁶ Srov. ustanovení § 6 odst. 1 písm. f) zákona č. 503/2012 Sb., o Státním pozemkovém úřadu.

¹⁹⁷ Srov. ustanovení § 35 odst. 3 ZOPK.

¹⁹⁸ STEJSKAL, V. 2016 op. cit., § 33 a § 36.

¹⁹⁹ Srov. ustanovení § 33 odst. 2 a § 36 odst. 3 ZOPK.

²⁰⁰ KNOTEK, J. § 33. In: VOMÁČKA, V. a kol. op. cit., s. 253-256.

²⁰¹ STEJSKAL, V. 2016 op. cit., § 33 a 36.

2.1.2 Předkupní právo státu a financování výkupu pozemků ve zvláště chráněných územích

V předchozí podkapitole byla popsána zásada, že je zájmem státu, aby vlastnil co největší podíl půdy ve ZCHÚ. Tato zásada se nejvýrazněji projevuje, jak bylo popsáno výše, zákazem zcizení pozemků ve vlastnictví státu, které se nachází v nejhodnotnějších chráněných územích, zejména v národních parcích. Vedle zákazu zcizení zákonodárce zvolil další institut, který též směřuje k naplňování předmětné zásady.²⁰² Tímto institutem je v ustanovení § 61 ZOPK zakotvené zákonné předkupní právo státu k nezastavěným pozemkům, které se nacházejí mimo zastavěná území obcí na území národních parků, národních přírodních rezervací, národních přírodních památek a k pozemkům, které souvisejí s jeskyněmi.²⁰³ Česká republika má v případě, že současný vlastník zamýšlí prodej dotčeného pozemku, možnost tento získat a tím podpořit naplňování výše zmíněného zájmu státu.²⁰⁴ Též v důvodové zprávě k zákonu č. 364/2021 Sb.²⁰⁵ spatřuje předkladatel návrhu smysl předkupního práva v možnosti zajistit veřejný zájem na ochraně přírody a krajiny ve ZCHÚ.²⁰⁶ Jak Hanák správně upozorňuje, instituty předkupního práva a zákazu zcizení v ZOPK reflektují využívání soukromoprávních nástrojů k naplňování veřejného zájmu na ochranu přírody a krajiny.²⁰⁷ V komentáři k ZOPK Hanák též podotýká, že institut předkupního práva je v kontrastu s vyvlastněním častým instrumentem státu pro získání cenných pozemků.²⁰⁸

Jak již bylo uvedeno, předkupní právo státu k pozemkům v konkrétně vymezených ZCHÚ, ale též k pozemkům souvisejícími s jeskyněmi, je upraveno v ustanovení § 61 odst. 1 ZOPK. Předmětné ustanovení bylo též součástí výše zmíněné

²⁰² K tomuto závěru jednoznačně dochází Hanák: viz HANÁK, J. Další omezení vlastnického práva k pozemkům z důvodu ochrany přírody a krajiny: krok správným směrem? op. cit., s. 62. Obdobně význam § 61 ZOPK hodnotí Franková, viz FRANKOVÁ, M. Stát jako vlastník pozemků při ochraně při ochraně národních parků. op. cit., s. 212.

²⁰³ Srov. ustanovení § 61 odst. 1 ZOPK.

²⁰⁴ V komentářové literatuře je předkupní právo vnímáno jako efektivní nástroj pro znemožnění masivní výstavby, a to zejména v národních parcích, což je umožněno mimo jiné tím, že výkup by měl být za cenu, se kterou by potenciální kupující projevil souhlas. Viz HANÁK, J. § 61. In: VOMÁČKA, V. a kol. op. cit., s. 480-487.

²⁰⁵ K této novele viz dále.

²⁰⁶ Viz Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 364/2021Sb., *kterým se mění některé zákony v souvislosti s implementací předpisů Evropské unie v oblasti invazních nepůvodních druhů*. Dostupné z: <https://public.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=8&ct=731&ct1=0>.

²⁰⁷ Viz HANÁK, J. Další omezení vlastnického práva k pozemkům z důvodu ochrany přírody a krajiny: krok správným směrem? op. cit., s. 62.

²⁰⁸ HANÁK, J. § 61. In: VOMÁČKA, V. a kol. op. cit., s. 480-487.

novely ZOPK provedené zákonem č. 123/2017 Sb. Předkladatel se v důvodové zprávě k zákonu č. 123/2017 Sb. vyjádřil k předchozí úpravě předkupního práva v ustanovení § 61 odst. 1 ZOPK: „*Zákon v současné době deklaruje předkupní právo státu k pozemkům na území NP, NPR a NPP a pozemků souvisejících s jeskyněmi. Neurčuje však, jakým způsobem je toto předkupní právo ze strany státu uplatňováno. Navržená novela tento postup upravuje.*”²⁰⁹ Jistě lze přisvědčit Ministerstvu životního prostředí jako předkladateli novely, že původní stručná úprava předkupního práva vyžadovala specifikaci přímo v ZOPK. A to i s ohledem na to, že to, co neupravuje ZOPK, je subsidiárně doplněno obecnou úpravou v občanském zákoníku v ustanovení § 2140 a násl. občanského zákoníku.²¹⁰

Za zajímavou lze považovat otázku, jak se s rozebíraným ustanovením § 61 ZOPK vypořádal Ústavní soud z hlediska souladu předmětného ustanovení s ústavním pořádkem. Přezkum ústavnosti ustanovení § 61 ZOPK provedl Ústavní soud v již výše zmíněném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 18/17 ze dne 25. 9. 2018. Navrhovatelé v případě ustanovení § 61 ZOPK spatřovali rozpor s čl. 11 odst. 4 Listiny. Tento argument zdůvodnili tím, že „*není veřejný zájem na státním vlastnictví pozemků v národním parku a zákon neupravuje žádnou náhradu za omezení.*“²¹¹ Z tohoto důvodu navrhovatelé dále konstatují, že je nepřípustné, aby značná část, či dokonce většina pozemků na území národních parků byla ve vlastnictví státu. Argumentaci uzavírají tím, že důsledkem napadené právní úpravy v národních parcích budou buď pozemky, které vlastní stát a u těch u pozemků, které stát nebude vlastnit, hrozí, že u současných vlastníků by došlo k implicitnímu omezení dispozice s předmětem vlastnického práva. Z argumentace navrhovatelů Ústavní soud dovodil, že bude posuzovat ústavnost pouze u § 61 odst. 1 a 2 ZOPK, nikoliv celého ustanovení § 61 ZOPK. Vzhledem k tomu, že nebyl ze strany Ústavního soudu shledán rozpor předkupního práva podle § 61 ZOPK s právem vlastnit

²⁰⁹ Viz Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 123/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=501&CT1=0>.

²¹⁰ Subsidiární aplikaci ustanovení občanského zákoníku je explicitně vyjádřena v předmětné důvodové zprávě k zákonu č. 123/2017 Sb. Viz Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 123/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=501&CT1=0>. Subsidiární aplikaci obecné úpravy smluvního předkupního práva v občanském zákoníku potvrdil ve svých rozsudcích i Nejvyšší soud. Když konstatoval, že na zákonné předkupní právo, které nemá vlastní zvláštní právní úpravu je třeba aplikovat obecnou právní úpravu v občanském zákoníku. Srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 1. 2010, sp. zn. 33 Cdo 1918/2007.

²¹¹ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 18/17 ze dne 25. 9. 2018.

majetek zakotveném v čl. 11 odst. 1 Listiny, nebylo přistoupeno k testu proporcionality. Tento závěr Ústavní soud odůvodnil skutečností, že posuzované zákonné předkupní právo nezasahuje do základního práva vlastnit majetek, ale dochází jen k omezení jednoho z dílčích oprávnění, a to *ius disponendi*.²¹² Nejedná se tak o nucené omezení vlastnického práva za náhradu ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny.²¹³ Navíc pro vlastníka pozemku z toho vyplývá, že pokud stát na jeho nabídku odpoví kladně, je koupě realizována za totožnou kupní cenu, jako kdyby byl pozemek úplatně převeden na jiný subjekt nežli stát. Na závěr je vhodné uvést, že Ústavní soud v rozebíraném nálezu potvrdil, že na předkupní právo podle ZOPK se podpůrně aplikuje občanský zákoník.²¹⁴

Poté, co byla rozebrána ústavnost předmětného ustanovení § 61 ZOPK, je nutné vymezit, na které pozemky se komentované zákonné předkupní právo vztahuje. Předně se jedná o pozemky, které se nacházejí na územích, která jsou svým významem cenná. Zákodárce v tomto případě přistoupil k taxativnímu výčtu. Z ustanovení § 61 odst. 1 ZOPK vyplývá, že se musí jednat o pozemky na území národních parků, národních přírodních rezervací, národních přírodních památek a též se vztahuje na pozemky, které souvisejí s jeskyněmi. Ve vztahu k tématu diplomové práce se lze domnívat, že velmi často může dojít k situaci, kdy se jeskyně nachází ve ZCHÚ. Vycházeje z ustanovení § 61 odst. 4 ZOPK není jeskyně součástí pozemku a též není předmětem vlastnictví.²¹⁵ Předkupní právo bude podle § 61 odst. 1 ZOPK aplikováno na pozemky, které souvisejí s jeskyněmi. Což lze v praxi vnímat jako užitečný institut, kupříkladu pro zajištění pozemků, které slouží jako vstup do dané jeskyně. Podle komentářové literatury bude určení, zda se jedná o pozemek, který souvisí s jeskyní záviset na jednotlivém posouzení.²¹⁶ Ačkoli otázce zápisu předkupního práva do katastru nemovitostí bude pozornost věnována následně, je nutno ve vztahu k určení, zda se jedná o pozemek související s jeskyněmi, souhlasit s názorem Hanáka, že zápis předkupního práva do katastru nemovitostí posílí právní jistotu potenciálně dotčených vlastníků. Jinými slovy,

²¹² K tomu Ústavní soud navíc dodává, že *ius disponendi* není omezeno celé, ale jen z pohledu možnosti zcela volně úplatně převést pozemek. Viz Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 18/17 ze dne 25. 9. 2018.

²¹³ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 18/17 ze dne 25. 9. 2018.

²¹⁴ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 18/17 ze dne 25. 9. 2018.

²¹⁵ Srov. též ustanovení § 10 ZOPK, který představuje veřejnoprávní ochranu jeskyní, kdežto § 61 ZOPK upravuje otázky soukromoprávní ve vztahu k jeskyním. K tomu více viz PRŮCHOVÁ, I. § 10. In: VOMÁČKA, V. a kol. op. cit., s. 115-121.

²¹⁶ Srov. HANÁK, J. § 61. In: VOMÁČKA, V. a kol. op. cit., s. 480-487.

mohou si díky tomu ověřit, zda kupříkladu jejich pozemek není ten, který by mohl být využit pro účely související s jeskyněmi.²¹⁷

V ustanovení § 61 odst. 1 ZOPK je stanoveno, že se rozebírané zákonné předkupní právo vztahuje na „nezastavěné pozemky ležící mimo zastavěná území obcí“²¹⁸ Vzhledem k tomu, že definici nezastavěného pozemku nelze nalézt, je nutno postupovat metodou logického výkladu *a contrario* a pokusit se tedy vyložit pojem zastavěný pozemek.²¹⁹ Lze dovést, že zastavěným pozemkem se zejména rozumí zastavěný stavební pozemek, jak je vymezen v ustanovení § 2 odst. 1 písm. c) zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon a to tak, že se podle předmětného ustanovení stavebního zákona jedná o pozemek, který je v katastru nemovitostí evidován jako stavební parcela²²⁰ a dále se podle stavebního zákona jedná o další pozemkové parcely, které jsou většinou společně oploceny a vytvářejí souvislý celek s obytnými a hospodářskými budovami. Komentář k ZOPK ale dodává, že je nutno za zastavěný pozemek považovat též pozemek, na kterém je umístěna stavba, která není budovou, ale jedná se kupříkladu o dopravní infrastrukturu, jako jsou pozemní komunikace. A to i přesto, že pozemek s takovou stavbou je v katastru nemovitostí evidován jako ostatní plocha.²²¹ Na základě výše uvedeného lze *a contrario* dojít k závěru, že pozemek, který nelze charakterizovat podle výše uvedených vlastností, je pozemkem nezastavěným. K tomu Hanák dodává, že pokud by došlo k zastavění pozemku či by tento byl zahrnut do celku s budovou, předkupní právo k takovému pozemku zaniká. *A contrario*, pokud by došlo k odstranění stavby z předmětného pozemku, lze dovést, že předkupní právo bude obnoveno.²²² Nejen, že se předkupní právo vztahuje jen na nezastavěné pozemky, ale tyto musí být zároveň podle § 61 odst. 1 ZOPK mimo zastavěná území obcí. Zastavěným územím se podle § 2 odst. 1 písm. d) ve spojení s ustanoveními § 58 až 60 stavebního zákona rozumí území, které je vymezeno územním plánem.²²³ Případně, pokud není vydán v obci územní plán, je zastavěné území vymezeno opatřením obecné povahy vydaném na základě postupu podle § 59 a násl.

²¹⁷ Srov. HANÁK, J. § 61. In: VOMÁČKA, V. a kol. op. cit., s. 480-487.

²¹⁸ Viz ustanovení § 61 odst. 1 ZOPK.

²¹⁹ HANÁK, J. § 61. In: VOMÁČKA, V. a kol. op. cit., s. 480-487.

²²⁰ Podle ustanovení § 2 písm. c) katastrálního zákona se stavební parcelou rozumí pozemek evidovaný v druhu pozemku jako zastavěná plocha a nádvoří.

²²¹ HANÁK, J. § 61. In: VOMÁČKA, V. a kol. op. cit., s. 480-487.

²²² HANÁK, J. § 61. In: VOMÁČKA, V. a kol. op. cit., s. 480-487.

²²³ Srov. ustanovení § 58 odst. 3 stavebního zákona: „Zastavěné území se vymezuje v územním plánu a aktualizuje se jeho změnou.“

stavebního zákona. Pokud by v konkrétní obci nebylo zastavěné území vymezeno ani jednou ze dvou výše zmíněných možností, je jím podle ustanovení § 2 odst. 1 písm. d) stavebního zákona „zastavěná část obce vymezená k 1. září 1966 a vyznačená v mapách evidence nemovitostí (dále jen "intravilán")“.

Ustanovení § 61 ZOPK též zaznamenalo v průběhu let značné změny. Především výše zmíněnou novelou ZOPK provedenou zákonem č. 123/2017 Sb. došlo ke stanovení postupu státu při uplatňování předkupního práva. Nutnost určit postup, jak bude stát předkupní právo k pozemkům ve vybraných ZCHÚ uplatňovat, zdůraznil předkladatel návrhu novely zákona v důvodové zprávě.²²⁴ Znění § 61 odst. 1 ZOPK před provedením předmětné novely pouze předkupní právo prohlašovalo²²⁵ a předkupní právo státu nebylo evidováno v žádném veřejném seznamu, respektive v katastru nemovitostí. Z tohoto důvodu docházelo v minulosti často k porušení nabídkové povinnosti ze strany dosavadního vlastníka, jak bude rozebráno níže.²²⁶ Nové znění § 61 odst. 1 ZOPK účinné od 1. 6. 2017 do 31. 12. 2021 stanovilo povinnost Ministerstva životního prostředí neprodleně podat návrh na zápis předkupního práva do katastru nemovitostí.²²⁷ Dále byl do ustanovení § 61 ZOPK vložen nový druhý odstavec, který stanoví, že v případě uplatnění předkupního práva bude smlouva za Českou republiku uzavřena Agenturou ochrany přírody a krajiny České republiky (dále jen „AOPK ČR“) či správou národního parku, které budou příslušné podle územní působnosti s předmětným pozemkem hospodařit.²²⁸

²²⁴ Viz Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 123/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=501&CT1=0>.

²²⁵ Srov. znění ustanovení § 61 odst. 1 ZOPK účinné od 28. 4. 2004 do 31. 5. 2017, tedy před novelou účinnou od 1. 6. 2017: „Vlastníci nezastavěných pozemků ležících mimo sídelní útvary na území národních parků, národních přírodních rezervací, národních přírodních památek a vlastníci pozemků souvisejících s jeskyněmi jsou povinni v případě jejich zamýšleného prodeje přednostně nabídnout tyto pozemky ke koupi orgánu ochrany přírody. Pokud orgán ochrany přírody neprojeví o tyto pozemky do 60 dnů od obdržení nabídky pozemku písemně závazný zájem, mohou vlastníci zamýšlený prodej uskutečnit.“

²²⁶ Viz např. HANÁK, J. § 61. In: VOMÁČKA, V. a kol. op. cit., s. 480-487.

²²⁷ Srov. znění § 61 odst. 1 ZOPK účinné od 1. 6. 2017 do 31. 12. 2021: „Česká republika má předkupní právo k nezastavěným pozemkům ležícím mimo zastavěná území obcí na území národních parků, národních přírodních rezervací, národních přírodních památek a pozemkům souvisejícím s jeskyněmi. Ministerstvo životního prostředí podá neprodleně návrh na zápis předkupního práva do katastru nemovitostí. Vlastníci těchto pozemků jsou povinni v případě jejich zamýšleného prodeje přednostně nabídnout tyto pozemky ke koupi orgánu ochrany přírody, a to i v případě, že se tyto pozemky nacházejí v předmětných územích jen zčásti. Pokud orgán ochrany přírody neprojeví o tyto pozemky do 60 dnů od doručení nabídky pozemku ke koupi písemný zájem, mohou vlastníci zamýšlený prodej uskutečnit.“

²²⁸ Viz ustanovení § 61 odst. 2 ZOPK.

Přesto lze uvést, že i výše zmíněné nové znění ustanovení § 61 odst. 1 ZOPK opět vyvolávalo v praxi problémy týkající se formy listiny, jakou bude předkupní právo do katastru nemovitostí zapsáno. Za zajímavé lze považovat, že tato skutečnost byla mimo jiné uvedena i v jednom z kontrolních závěrů Nejvyššího kontrolního úřadu z kontrolní akce č. 18/23, jejímž cílem bylo zjistit, zda správy národních parků řádně hospodaří s peněžními prostředky České republiky. Dílčím nedostatkem byla zjištěna skutečnost, že povinnost Ministerstva životního prostředí opatřit zápis předkupního práva do katastru nemovitostí „nelze splnit pro nejednoznačnost právní úpravy“.²²⁹ Nejvyšší kontrolní úřad zde konstatuje, že novelou ZOPK mělo dojít k úpravě postupu uplatnění předkupního práva Ministerstvem životního prostředí k pozemkům, které se nachází mimo jiné na území národních parků. V důsledku nedůsledné právní úpravy tak podle Nejvyššího kontrolního úřadu došlo k převodům pozemků na třetí subjekty, aniž by stát využil možnosti předkupního práva.²³⁰ Řešení výše popsaného nedostatku přinesla novela ZOPK účinná od 1. 1. 2022 a provedená zákonem č. 364/2021 Sb.²³¹ Důvodem změny, jak bylo výše popsáno, byla především skutečnost, že před 1. 1. 2022 nebylo možné zapsat předkupní právo k pozemkům specifikovaným v ustanovení § 61 odst. 1 ZOPK, jelikož nebyla stanovena přesná forma listiny, na základě které by byl zápis proveden.²³² Touto listinou je nyní „potvrzení o vzniku předkupního práva státu“, které vydá Ministerstvo životního prostředí. Jak předkladatel v důvodové zprávě k zákonu č. 364/2021 Sb. konstatuje, předmětná změna není věcného charakteru, jelikož pouze stanovuje listinu, s pomocí které dojde k zápisu předkupního práva do katastru nemovitostí. Dále dodává, že specifikace formy výše zmíněné listiny proběhla v souladu s Českým úřadem zeměměřickým a katastrálním.²³³ Věta stanovující povinnost

²²⁹ Viz NEJVYŠŠÍ KONTROLNÍ ÚŘAD. *Věstník Nejvyššího kontrolního úřadu 2019, částka 4/2019*. Česká republika, Nejvyšší kontrolní úřad. Věstník NKÚ, 2019. [online] [cit. 18. 2. 2022]. Dostupné z: <https://www.nku.cz/assets/publikace-a-dokumenty/vestnik/vestnik-nku-2019-castka-4.pdf>.

²³⁰ Viz NEJVYŠŠÍ KONTROLNÍ ÚŘAD. *Věstník Nejvyššího kontrolního úřadu 2019, částka 4/2019*. Česká republika, Nejvyšší kontrolní úřad. Věstník NKÚ, 2019. [online] [cit. 18. 2. 2022]. Dostupné z: <https://www.nku.cz/assets/publikace-a-dokumenty/vestnik/vestnik-nku-2019-castka-4.pdf>.

²³¹ Mimo jiné novela zákona o ochraně přírody a krajiny provedená zákonem č. 364/2021 Sb. je z velké části tzv. antiinvazní novelou.

²³² Viz Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 364/2021Sb., *kterým se mění některé zákony v souvislosti s implementací předpisů Evropské unie v oblasti invazních nepůvodních druhů*. Dostupné z: <https://public.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=8&ct=731&ct1=0>.

²³³ Viz Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 364/2021Sb., *kterým se mění některé zákony v souvislosti s implementací*

Ministerstva životního prostředí podat návrh na zápis předkupního práva do katastru nemovitostí zní tedy v účinném znění ustanovení § 61 odst. 1 ZOPK následovně: „*Ministerstvo životního prostředí podá neprodleně návrh na zápis předkupního práva do katastru nemovitostí na základě potvrzení o vzniku předkupního práva, které vydá Ministerstvo životního prostředí a ve kterém uvede výčet pozemků označených údaji katastru nemovitostí, ke kterým má Česká republika předkupní právo, podle jednotlivých katastrálních území a důvod vzniku předkupního práva.*“

Na základě ustanovení § 11 odst. 1 písm. g) zákona č. 256/2013 Sb., katastrálního zákona lze dospět k závěru, že předkupní právo je do katastru nemovitostí zapsáno vkladem.²³⁴ Lze si ovšem položit otázku, jakého předkupního práva se výše zmíněná povinnost zápisu týká. V komentářové literatuře Hanák dochází k závěru, že povinnost zápisu předkupního práva zakotveného v ustanovení § 61 odst. 1 ZOPK do katastru nemovitostí se týká jen předkupního práva, které vzniklo a vznikne po 1. 6. 2017, tedy od účinnosti zákona č. 123/2017 Sb. A k předmětnému vzniku může dojít buď vyhlášením nového ZCHÚ či případně u pozemků souvisejících s jeskyněmi objevem nové jeskyně. Tento názor Hanák zdůvodňuje zákazem retroaktivity.²³⁵ Jistě lze, jak komentář k ZOPK podotýká, vycházet z toho, že u již existujícího předkupního práva tato povinnost není stanovena.²³⁶ Lze souhlasit s názorem, že zápis předkupního práva k dotčeným pozemkům do katastru nemovitostí povede k větší právní jistotě všech dotčených subjektů, tedy jak současných vlastníků, tak potenciálních kupujících a správních úřadů.²³⁷

Je nutné ale uvést, že se jedná o zákonné předkupní právo a vzniká tak *ex lege*. Z tohoto důvodu je zápis do katastru nemovitostí jen deklaratorní povahy.²³⁸ Jinými slovy, zápis do katastru nemovitostí nemá vliv na jeho existenci. Z čehož lze dovodit, že pokud nedojde k zápisu předmětného předkupního práva do katastru nemovitostí, nelze ani v tomto případě argumentovat tím, že stát nemá možnost se předkupního práva

předpisů Evropské unie v oblasti invazních nepůvodních druhů. Dostupné z: <https://public.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=8&ct=731&ct1=0>.

²³⁴ Shodné též HANÁK, J. § 61. In: VOMÁČKA, V. a kol. op. cit., s. 480-487.

²³⁵ Viz HANÁK, J. § 61. In: VOMÁČKA, V. a kol. op. cit., s. 480-487.

²³⁶ Srov. HANÁK, J. § 61. In: VOMÁČKA, V. a kol. op. cit., s. 480-487.

²³⁷ Viz Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 364/2021Sb., *kterým se mění některé zákony v souvislosti s implementací předpisů Evropské unie v oblasti invazních nepůvodních druhů. Dostupné z: <https://public.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=8&ct=731&ct1=0>.* Shodný názor vysloven i v komentářové literatuře. K tomu viz HANÁK, J. § 61. In: VOMÁČKA, V. a kol. op. cit., s. 480-487.

²³⁸ Viz HANÁK, J. § 61. In: VOMÁČKA, V. a kol. op. cit., s. 480-487.

domoci u soudu. Tato problematika byla ostatně otázkou, kterou se podle dovolatele měl zabývat Nejvyšší soud, který ale nakonec dovolání, mimo jiné i v této otázce, shledal jako nedůvodné.²³⁹ Na počátku předmětného sporu se Okresní soud v Klatovech jako soud první instance rozhodující v rozsudku ze dne 26. 6. 2017, č. j. 8 C 155/2015-290 přiklonil k názoru vlastníka pozemku, když uvedl, že stát nemůže své předkupní právo uplatnit. A to vzhledem k tomu, že se vlastník pozemku, ani při vynaložení veškerého úsilí, nemohl o předkupním právu dozvědět, jelikož nebylo v katastru nemovitostí zapsáno.²⁴⁰ Komentářová literatura ale k výše uvedenému závěru v rozsudku Okresního soudu v Klatovech dodává, že v něm nelze spatřovat důvod pro odchýlení se od názoru, že absence zápisu předkupního práva v katastru nemovitostí není důvodem pro to, aby se stál nemohl svého předkupního práva domáhat soudní cestou.²⁴¹ S tímto názorem Hanáka se plně ztotožňuji. Ostatně, jak již bylo výše zmíněno, v případě zákonného předkupního práva je zápis do katastru nemovitostí jen deklaratorní povahy.

Poté, co byl popsán proces zápisu předkupního práva do katastru nemovitostí, je vhodné podrobit analýze proces jeho aplikace. Odborná literatura se shoduje, že nabídková povinnost se vztahuje pouze na úplatný převod předmětných pozemků, tedy na jejich prodej. Pokud by vlastník pozemku zamýšlel vlastnické právo převést formou bezúplatného převodu, typicky darováním, nabídková povinnost vůči státu by se na něj tedy nevztahovala.²⁴² Vhodné je zmínit, že jakákoliv jiná dispozice s pozemkem, než je úplatný převod, kupříkladu uzavření pachtovní smlouvy, nijak neovlivní trvání předkupního práva.²⁴³ K tomu Hanák zmiňuje problematiku jiných úplatných převodů, než je prodej, kupříkladu směnu, když je zřejmé, že v tomto případě nepanuje v odborné literatuře shoda.²⁴⁴ Za zajímavou problematiku lze shledat otázku nepeněžitěho vkladu do obchodní korporace a zda je i v tomto případě nutno splnit nabídkovou povinnost.²⁴⁵ Lze se domnívat, že s využitím teleologického výkladu je možné dojít k závěru, že i

²³⁹ Viz Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 11. 2019, sp. zn. 22 Cdo 1691/2018.

²⁴⁰ Rozsudek Okresního soudu v Klatovech ze dne 26. 6. 2017, č. j. 8 C 155/2015-290.

²⁴¹ Hanák tento závěr v komentáři k zákonu o ochraně přírody a krajiny odůvodňuje specifičností skutkových okolností, které vedly k výše popsanému závěru Okresního soudu v Klatovech. Srov. HANÁK, J. § 61. In: VOMÁČKA, V. a kol. op. cit., s. 480-487.

²⁴² Viz HANÁK, J. § 61. In: VOMÁČKA, V. a kol. op. cit., s. 480-487. Shodně též PEKÁREK, M. 2015 op. cit., s. 402.

²⁴³ HANÁK, J. § 61. In: VOMÁČKA, V. a kol. op. cit., s. 480-487.

²⁴⁴ HANÁK, J. § 61. In: VOMÁČKA, V. a kol. op. cit., s. 480-487.

²⁴⁵ V Komentáři Hanák nastiňuje i zajímavou problematiku nepeněžitěho vkladu do obchodní korporace a zda je tato též spojena s nabídkovou povinností. Srov. HANÁK, J. § 61. In: VOMÁČKA, V. a kol. op. cit., s. 480-487.

v tomto případě předkupní právo trvá, když účinek nepeněžitého vkladu do obchodní korporace je totožný jako u koupě, protože podle ustanovení § 25 odst. 2 zákona č. 90/2012 Sb., o obchodních korporacích nabývá obchodní korporace vlastnické právo k nemovité věci zápisem vlastnického práva do katastru nemovitostí.²⁴⁶ V tomto ohledu se lze částečně kriticky a částečně s pochopením stavět k názoru popsanému v komentářové literatuře, když se autoři zde přiklánějí k upřednostnění jazykového výkladu s argumentací, že ustanovení § 61 odst. 1 ZOPK hovoří o nabídkové povinnosti jen v případě koupě a nezmiňuje, že by „*prodejem*“ byl myšlen i jiný úplatný převod vlastnického práva. Jako argument pro tento závěr lze uvést subsidiárně aplikovatelné ustanovení § 2140 odst. 2 občanského zákoníku, když podle něj musí být předkupní právo pro jiné změny vlastnického práva výslovně ujednáno. Byť ale zároveň lze souhlasit se závěrem autorů, že takový výklad je v rozporu s podstatou zde rozebíraného předkupního práva.²⁴⁷ *De lege ferenda* by bylo vhodné ustanovení § 61 odst. 1 ZOPK ještě více konkretizovat a vypočíst na jaké případy změny vlastnického práva se vztahuje. Domnívám se, že aplikací pouze na případy koupě nemusí vždy dojít k úplnému naplnění smyslu předmětného ustanovení § 61 odst. 1 ZOPK, když nelze vyloučit, že např. směnou nedojde k obejití nabídkové povinnosti.

Pro úplnost je vhodné doplnit, že podle ustanovení § 19 odst. 3 zákona č. 184/2006 Sb., o vyvlastnění v případě, že má dojít k vyvlastnění předmětného pozemku, zákonné předkupní právo se neaplikuje. Pokud dojde ke změně vlastníka jiným způsobem, kupříkladu i na základě rozhodnutí o pozůstalosti, k zániku předkupního práva nedochází, pokud je předmětný pozemek stále možné zahrnout pod ustanovení § 61 odst. 1 ZOPK.²⁴⁸

Výše bylo uvedeno, že pro uplatnění předkupního práva je nutno aplikovat subsidiárně ustanovení § 2140 a násl. občanského zákoníku. Z ustanovení § 2143 občanského zákoníku vyplývá, že povinnost prodávajícího jako vlastníka pozemku

²⁴⁶ K tomu ale srov. výklad ustanovení § 2140 odst. 2 občanského zákoníku, když je podle komentářové literatury i v případě vkladu do obchodní korporace třeba předkupní právo výslovně ujednat. Viz TICHÝ, L. § 2140 In: BAJURA, J., BÁNYAIOVÁ, A., BĚLINA, M., ČERNÁ, S., DOLANSKÁ BÁNYAIOVÁ, L., DVOŘÁK, J., ELISCHER, D., FIALA, J., HOLCOVÁ, I., HORÁČEK, T., HUMLÍČKOVÁ, P., KINDL, T., KŘEŠŤANOVÁ, V., MAREK, K. a kol. *Občanský zákoník: Komentář, Svazek V, (§ 1721-2520)*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 18. 2. 2022]. Dostupné z: <https://www.aspi.cz/products/lawText/13/11409/1/2> ISSN 2336-517X.

²⁴⁷ HANÁK, J. § 61. In: VOMÁČKA, V. a kol. op. cit., s. 480-487.

²⁴⁸ HANÁK, J. § 61. In: VOMÁČKA, V. a kol. op. cit., s. 480-487.

nabídnout věc předkupníkovi vzniká až uzavřením kupní smlouvy s koupěchtivým, tedy třetí osobou, která se má podle kupní smlouvy stát novým vlastníkem předmětného pozemku. Nabídková povinnost představuje odkládací podmínku.²⁴⁹ Podle ustanovení § 61 odst. 1 ZOPK vlastník pozemku činí nabídku vůči orgánu ochrany přírody. Podle ustanovení § 61 odst. 2 a § 79 odst. 3 písm. p) ZOPK je zde orgánem ochrany přírody Ministerstvo životního prostředí, které má podle ustanovení § 61 odst. 1 ZOPK lhůtu 60 dnů od doručení nabídky koupě pozemku možnost o něj projevit písemný zájem. Pokud orgán ochrany přírody v této lhůtě své předkupní právo neuplatní, může se podle ustanovení § 61 odst. 1 ZOPK koupě na základě kupní smlouvy mezi prodávajícím a koupěchtivým uskutečnit. Na tomto místě je vhodné upozornit, že i v situaci, kdy orgán ochrany přírody předkupní právo neuplatní, na předmětný pozemek se předkupní právo státu stále vztahuje.²⁵⁰

Pokud orgán ochrany přírody uplatní předkupní právo, respektive má zájem se stát vlastníkem dotčeného pozemku a tento zájem ve výše uvedené lhůtě 60 dnů písemně projeví, tak podle ustanovení § 61 odst. 2 ZOPK je kupní smlouva za Českou republiku uzavřena AOPK ČR či správou národního parku. Jako komplikované se může jevit určení výše kupní ceny. Podle ustanovení § 2147 odst. 2 občanského zákoníku, pokud předkupník přijme nabídku, dojde ke koupi za stejnou kupní cenu, na které se dohodli prodávající s koupěchtivým. V případě, že kupujícím je stát, je nutno vzít v potaz též zákon o majetku ČR. Konkrétně ustanovení § 12 odst. 4 zákona o majetku ČR²⁵¹, ze kterého vyplývá, že kupní cena může být jen do výše, která je totožná se zjištěnou cenou, která vyplyne z ocenění předmětného majetku. Ale kupní cena, kterou prodávající v kupní smlouvě ujednal s koupěchtivým, je cenou obvyklou, která zpravidla bude vyšší než cena zjištěná. Při respektování § 2147 odst. 2 občanského zákoníku ve spojení s ustanovením § 12 odst. 4 zákona o majetku ČR je tak nutné, aby orgán ochrany přírody předtím, než kupní smlouvu uzavře, získal s odůvodněním veřejného zájmu od Ministerstva financí souhlas s vyšší kupní cenou.²⁵²

²⁴⁹ HANÁK, J. § 61. In: VOMÁČKA, V. a kol. op. cit., s. 480-487.

²⁵⁰ HANÁK, J. § 61. In: VOMÁČKA, V. a kol. op. cit., s. 480-487.

²⁵¹ „Při úplatném nabývání majetku lze cenu sjednat pouze do výše rovnající se ocenění tohoto majetku podle zvláštního právního předpisu a jde-li o majetek nabývaný v zahraničí, pouze do výše, která je v daném místě a čase obvyklá. Ve veřejném zájmu může Ministerstvo financí dát předchozí souhlas ke sjednání ceny vyšší. To platí obdobně, je-li majetek nabýván v dražbě.“

²⁵² HANÁK, J. § 61. In: VOMÁČKA, V. a kol. op. cit., s. 480-487. Též srov. ustanovení § 12 odst. 4 zákona o majetku ČR.

Bylo již výše zmíněno, že především během účinnosti původní právní úpravy, kdy nebyla v ustanovení § 61 odst. 1 ZOPK stanovena pro Ministerstvo životního prostředí povinnost nechat zapsat předkupní právo do katastru nemovitostí, docházelo k častému porušení nabídkové povinnosti.²⁵³ Na druhou stranu se lze domnívat, že tuto skutečnost nelze vyloučit ani za účinné právní úpravy. Komentářová literatura se k této problematice staví tak, že vzhledem k tomu, že v ustanovení § 61 ZOPK není stanoven žádný sankční následek, je nutno přistoupit k subsidiární aplikaci ustanovení § 2144 občanského zákoníku. Na základě toho lze dojít k závěru, že porušení nabídkové povinnosti nemá vliv na platnost kupní smlouvy, ale stát jako předkupník se může po novém vlastníkovi domáhat úplatného převodu vlastnického práva za stejnou cenu.²⁵⁴ Dosáhnout toho lze podáním žaloby o nahrazení projevu vůle uzavřít kupní smlouvu. AOPK ČR či správa národního parku, které jsou příslušné hospodařit s nemovitým majetkem státu, se mohou žalobou domáhat nahrazení projevu vůle žalovaného, kterým je nový vlastník pozemku, a to úplatně převést pozemek na Českou republiku.²⁵⁵ Tomu odpovídá skutečnost, že stíženo sankcí je právní jednání vlastníka pozemku, který nesplnil nabídkovou povinnost, nikoliv obsah kupní smlouvy.²⁵⁶ Zajímavou může být otázka, zda má stát v tomto případě nárok na náhradu škody. Obecně není v případě porušení nabídkové povinnosti nárok na náhradu škody vyloučen. Podle komentářové literatury je ale diskutabilní, zda stát může být poškozený, kterému vznikla újma na jmění, když není vlastníkem předmětného pozemku.²⁵⁷ V případě nemajetkové újmy lze *de lege ferenda* vyslovit souhlas s tím, že by zde možnost jejího uplatnění byla vhodná.²⁵⁸ Vzhledem k ustanovení § 2894 odst. 2 občanského zákoníku její náhradu stát ale v současné době uplatnit nemůže, jelikož žádné zákonné ustanovení povinnost odčinit nemajetkovou újmu v tomto případě nezakotvuje. Komentář k ZOPK k tomu dodává, že by jako potenciální škodu bylo možné považovat rozdíl mezi kupní cenou pozemku a vyplácené náhrady podle § 58 ZOPK. Jinými slovy, pokud by výše náhrad vyplácené vlastníkovi pozemku přesáhla výši kupní ceny, předmětný rozdíl by bylo možné považovat za vzniklou škodu na straně státu.²⁵⁹

²⁵³ HANÁK, J. § 61. In: VOMÁČKA, V. a kol. op. cit., s. 480-487.

²⁵⁴ HANÁK, J. § 61. In: VOMÁČKA, V. a kol. op. cit., s. 480-487.

²⁵⁵ K tomu např. srov. výše zmíněný rozsudek Okresního soudu v Klatovech ze dne 26. 6. 2017, č. j. 8 C 155/2015-290.

²⁵⁶ HANÁK, J. § 61. In: VOMÁČKA, V. a kol. op. cit., s. 480-487.

²⁵⁷ HANÁK, J. § 61. In: VOMÁČKA, V. a kol. op. cit., s. 480-487.

²⁵⁸ HANÁK, J. § 61. In: VOMÁČKA, V. a kol. op. cit., s. 480-487.

²⁵⁹ HANÁK, J. § 61. In: VOMÁČKA, V. a kol. op. cit., s. 480-487.

Na druhou stranu komentářová literatura upozorňuje, že i v případě porušení nabídkové povinnosti ZOPK nevylučuje možnost orgánu ochrany přírody se vyjádřit, že předkupní právo neuplatní. Zároveň je ale nutné upozornit na skutečnost, že neuplatnění předkupního práva neznamená jeho zánik.²⁶⁰

Na závěr je možno konstatovat a vyslovit souhlas s tím, že zápis předkupního práva do katastru nemovitostí lze považovat za potřebný, protože tím tak bude zajištěno, že ve vlastnictví státu budou nejcennější pozemky, což mimo jiné přispěje k zamezení masivní komerční výstavby v předmětných ZCHÚ.²⁶¹ Zároveň stanovením jasného postupu, jak bude předkupní právo uplatněno, dojde k zajištění právní jistoty pro všechny zúčastněné subjekty a tím tak bude naplněn jeden z atributů právního státu, když v čl. 1 odst. 1 Ústavy je Česká republika vymezena jako právní stát.²⁶² Je zřejmé, že před novelizací ustanovení § 61 odst. 1 ZOPK zákonem č. 364/2021 Sb. docházelo pravidelně k převodům dotčených pozemků bez toho, aniž by byla splněna nabídková povinnost. Ze strany prodávajících zaznívala zdůvodnění, že s existencí předkupního práva nebyli nikterak seznámeni. Ve výsledku vznikaly nejasnosti, zda konkrétní převod byl uskutečněn legitimně a legálně.²⁶³ Podle údajů Nejvyššího kontrolního úřadu vyslovených v kontrolním závěru č. 18/23 bylo registrováno jen v případě Národního parku Šumava 88 převodů či v případě Krkonošského národního parku 600 převodů, aniž by ze strany prodávajícího došlo k učinění nabídky vůči státu.²⁶⁴ A to i přesto, že bývá uváděno, že v téměř v polovině případů by stát své předkupní právo uplatnil.²⁶⁵

²⁶⁰ HANÁK, J. § 61. In: VOMÁČKA, V. a kol. op. cit., s. 480-487. K tomu viz ustanovení § 2144 odst. 3 občanského zákoníku.

²⁶¹ Navíc, podle kontrolního závěru Nejvyššího kontrolního úřadu z kontrolní akce č. 18/23 je možnost státu tyto pozemky vlastnit i z hlediska hospodárnosti výhodnější, jelikož nebude nutné hradit újmu podle ustanovení § 58 ZOPK. Viz NEJVYŠŠÍ KONTROLNÍ ÚŘAD. *Věstník Nejvyššího kontrolního úřadu 2019, částka 4/2019*. Česká republika, Nejvyšší kontrolní úřad. Věstník NKÚ, 2019. [online] [cit. 18. 2. 2022]. Dostupné z: <https://www.nku.cz/assets/publikace-a-dokumenty/vestnik/vestnik-nku-2019-castka-4.pdf>.

²⁶² Viz WINTR, J. op. cit., s. 20 a s. 25-26.

²⁶³ Viz Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 364/2021Sb., *kterým se mění některé zákony v souvislosti s implementací předpisů Evropské unie v oblasti invazních nepůvodních druhů*. Dostupné z: <https://public.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=8&ct=731&ct1=0>.

²⁶⁴ Viz NEJVYŠŠÍ KONTROLNÍ ÚŘAD. *Věstník Nejvyššího kontrolního úřadu 2019, částka 4/2019*. Česká republika, Nejvyšší kontrolní úřad. Věstník NKÚ, 2019. [online] [cit. 18. 2. 2022]. Dostupné z: <https://www.nku.cz/assets/publikace-a-dokumenty/vestnik/vestnik-nku-2019-castka-4.pdf>.

²⁶⁵ Viz Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 364/2021Sb., *kterým se mění některé zákony v souvislosti s implementací předpisů Evropské unie v oblasti invazních nepůvodních druhů*. Dostupné z: <https://public.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=8&ct=731&ct1=0>.

Na závěr výkladu o předkupním právu zakotveném v ustanovení § 61 ZOPK lze považovat za zajímavý pohled na tento institut v rámci odborné debaty nad jeho povahou. Domnívám se, že mylně někteří autoři dochází k závěru, že předkupní právo podle ustanovení § 61 ZOPK představuje omezení vlastnického práva, které je v rozporu s ústavním pořádkem.²⁶⁶ Tento přístup zastává Kocourek²⁶⁷, který rozebírané předkupní právo vnímá jako omezení vlastnického práva podle čl. 11 odst. 4 Listiny, pro které ale podle jeho názoru není dán ospravedlnitelný důvod, respektive absentuje zde podle jeho názoru veřejný zájem. Podle Kocourka předmětné předkupní právo tak představuje omezení vlastnického práva. Na základě toho lze podle Kocourka považovat za akceptovatelnou pouze situaci, že by zde veřejný zájem byl dán. Rozhodně podle jeho názoru nelze považovat jako veřejný zájem skutečnost, že stát usiluje o co nejrozsáhlejší vlastnictví pozemků ve ZCHÚ v ustanovení § 61 odst. 1 ZOPK vypočtených a pozemků souvisejících s jeskyněmi, jelikož se domnívá, že tímto nelze dosáhnout lepší ochrany přírody a krajiny. Dále Kocourek dodává, že za, z jeho pohledu omezení vlastnického práva ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny, není v zákoně stanovena kompenzace.²⁶⁸ Osobně souhlasím s opačným stanoviskem, které zastává Hanák, a který nesouhlasí s názorem o protiústavnosti tohoto institutu. Argumentace Hanáka je opřena o test proporcionality. Podle jeho názoru by byl naplněn jak požadavek vhodnosti, jelikož legitimní cíl lze spatřovat v zásadě, že stát by měl usilovat o co největší podíl na vlastnictví půdy ve ZCHÚ. Naplněn by byl podle něj též požadavek potřebnosti, protože koupě je podle Hanáka, vedle směny, nejmírnějším prostředkem k získání vlastnického práva.²⁶⁹

Polemiku nad povahou předkupního práva založeném v ustanovení § 61 ZOPK postavil najisto Ústavní soud ve výše rozebraném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 18/17 ze dne 25. 9. 2018. Ústavní soud ustanovení § 61 ZOPK ani nepodrobil testu proporcionality, jelikož došel k závěru, že: „*Uvedenou právní úpravou se pouze omezuje jedna ze složek vlastnické triády – dispoziční oprávnění (ius disponendi), a to ještě nikoli v celém jejím*

²⁶⁶ Viz KOCOUREK, T. Omezení vlastnického práva dle zákona o ochraně přírody a krajiny aneb propast mezi obecným a veřejným zájmem. In: *Dny práva - 2008 - Days of law*. Brno: Masarykova univerzita, 2008. s. 1841-1851. ISBN 978-80-210-4733-4. S. 1846.

²⁶⁷ Takovou možnost interpretace předkupního práva nastiňuje i Pekárek, ačkoli dodává, že omezeno je pouze *ius disponendi*, nikoliv možnost pozemek užívat. Viz PEKÁREK, M. Právní režim pozemků v přírodě a krajině. In: PEKÁREK, M. 2015 op. cit., s. 403.

²⁶⁸ Viz KOCOUREK, T. Omezení vlastnického práva dle zákona o ochraně přírody a krajiny aneb propast mezi obecným a veřejným zájmem. op. cit., s. 1846.

²⁶⁹ HANÁK, J. § 61. In: VOMÁČKA, V. a kol. op. cit., s. 480-487.

rozsahu, nýbrž jen v možnosti absolutně volného úplatného převodu zatíženého pozemku.“²⁷⁰ Podle názoru Ústavního soudu jde pouze o omezení dílčího oprávnění s věcí nakládat, a to jen v případě, když chce vlastník pozemek úplatně převést kupní smlouvou. Ústavní soud proto vyslovil, že se nejedná o nucené omezení vlastnického práva podle čl. 11 odst. 4 Listiny, za které by měl vlastník dostat náhradu. I kdyby Ústavní soud připustil přiznání náhrady za zřízení předkupního práva státu, stejně „by její výše byla jen symbolická s ohledem na charakter dotčených pozemků na území národního parku a cenu obvyklou za jejich užívání, například při nájmu nebo pachtu.“²⁷¹

Následující řádky budou věnovány otázce výkupu pozemků ve ZCHÚ (a významných krajinných prvcích). Výkupy pozemků ve ZCHÚ představují často využívaný způsob, jak rozšířit vlastnictví státu o další pozemky nacházející se v cenných územích.²⁷² Část výkupů je realizována uplatněním předkupního práva podle § 61 odst. 1 ZOPK.²⁷³ Většinou ale k výkupům dochází bez současného uplatnění předkupního práva.²⁷⁴

V ustanovení § 61 odst. 3 ZOPK je připuštěno možné financování výkupů pozemků ve ZCHÚ z prostředků Státního fondu životního prostředí České republiky (dále jen „SFŽP ČR“), které oprávněný příjemce získá na základě poskytnuté podpory (dotace).²⁷⁵ Předmětné ustanovení § 61 odst. 3 ZOPK je rozvedením § 3 odst. 1 písm. a) zákona o Státním fondu životního prostředí České republiky, které umožňuje použít peněžní prostředky SFŽP ČR „na podporu investičních a neinvestičních akcí právnických a fyzických osob souvisejících s ochranou a zlepšováním životního prostředí“. K tomuto účelu Ministerstvo životního prostředí a SFŽP ČR vyhlášují pravidelně tzv. dotační výzvu.²⁷⁶ Podpora se poskytuje ve formě dotace z peněžních prostředků SFŽP ČR na

²⁷⁰ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 18/17 ze dne 25. 9. 2018.

²⁷¹ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 18/17 ze dne 25. 9. 2018.

²⁷² HANÁK, J. § 61. In: VOMÁČKA, V. a kol. op. cit., s. 480-487.

²⁷³ PEŠOUT, P. Výkupy pozemků za účelem ochrany přírody do vlastnictví státu, *Ochrana přírody 3/2008*. [online] [cit. 22. 2. 2022]. Dostupné z: <https://www.casopis.ochranaprirody.cz/pece-o-prirodu-a-krajinu/vykupy-pozemku/>.

²⁷⁴ PEKÁREK, M. Právní režim pozemků v přírodě a krajině. In: PEKÁREK, M. 2015 op. cit., s. 403.

²⁷⁵ Srov. ustanovení § 61 odst. 3 ZOPK: „K zajištění výkupu pozemků zvláště chráněných území či významných krajinných prvků do vlastnictví státu lze poskytnout příspěvek ze Státního fondu životního prostředí České republiky.“

²⁷⁶ V současné době platí výzva č. 8/2021. Viz STÁTNÍ FOND ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ ČESKÉ REPUBLIKY. Výzva č. 8/2021 k předkládání žádostí o poskytnutí podpory v rámci Národního programu Životní prostředí. [online] [cit. 22. 2. 2022]. Dostupné z: https://www.narodniprogramzp.cz/files/documents/storage/2021/09/24/1632477860_Vyzva_8_2021_vykupy_pozemku.pdf.

základě výzvy a směrnice Ministerstva životního prostředí č. 4/2015 a konkrétněji posléze na základě rozhodnutí ministra životního prostředí a smlouvy o poskytnutí podpory ze SFŽP ČR.²⁷⁷ Souhrnně je v aktuální výzvě na podporu výkupu pozemků ve ZCHÚ a jejich ochranných pásmech, a to včetně území navržených a oznámených k vyhlášení vyčleněno 95,5 mil. Kč.²⁷⁸ Oprávněnými příjemci jsou AOPK ČR a správy národních parků, kteří na základě výzvy mohou podat žádost za splnění podmínek uvedených ve výzvě. Přesto na úspěšné vyřízení žádosti, a tedy poskytnutí peněžních prostředků, není právní nárok.²⁷⁹ Příjemci při kladném vyřízení žádosti obdrží peněžní prostředky, které mohou využít na výkupy pozemků, které jsou uvedeny v „Seznamu pozemků pro výkupy“, který vede Ministerstvo životního prostředí.²⁸⁰ Následný výběr konkrétních pozemků k poskytnutí dotace je uskutečňován na základě pořadí podle důležitosti, respektive postupuje se od pozemku s vyšší prioritou k pozemku s nižší prioritou.²⁸¹

Jak vyplývá z výzvy č. 8/2021, cílem výkupů je lépe zorganizovat péči o ZCHÚ a jejich ochranná pásma. A to na základě toho, že je tím pro AOPK ČR zjednodušena aplikace schváleného plánu péče podle § 38 ZOPK a v případě národních parků zásad péče podle § 38a ZOPK jako koncepčních nástrojů.²⁸² Jelikož je tím umožněno příslušným orgánům ochrany přírody využít nástroje výkonu vlastnického práva. V případě národních parků tím dochází též k naplnění dlouhodobého cíle ochrany národních parků podle ustanovení § 15 odst. 3 ZOPK, a tedy k vytváření podmínek pro uskutečňování dlouhodobých cílů ochrany národních parků, zejména „zachování nebo postupná obnova přirozených ekosystémů včetně zajištění nerušeného průběhu přírodních dějů v jejich přirozené dynamice...“²⁸³

²⁷⁷ K tomu blíže srov. STÁTNÍ FOND ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ ČESKÉ REPUBLIKY. Výzva č. 8/2021 k předkládání žádostí o poskytnutí podpory v rámci Národního programu Životní prostředí. op. cit.

²⁷⁸ STÁTNÍ FOND ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ ČESKÉ REPUBLIKY. Výzva č. 8/2021 k předkládání žádostí o poskytnutí podpory v rámci Národního programu Životní prostředí. op. cit.

²⁷⁹ HANÁK, J. § 61. In: VOMÁČKA, V. a kol. op. cit., s. 480-487.

²⁸⁰ K tomu více viz NÁRODNÍ PROGRAM ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ. Výzva č. 8/2021: Výkupy pozemků ve zvláště chráněných územích. Dokumenty k výzvě: Seznam pozemků plánovaných k výkupu. [online] [cit. 22. 2. 2022]. Dostupné z: <https://www.narodniprogramzp.cz/nabidka-dotaci/detail-vyzvy/?id=98>.

²⁸¹ Srov. čl. 11 výzvy č. 8/2021. Viz STÁTNÍ FOND ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ ČESKÉ REPUBLIKY. Výzva č. 8/2021 k předkládání žádostí o poskytnutí podpory v rámci Národního programu Životní prostředí. op. cit.

²⁸² STÁTNÍ FOND ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ ČESKÉ REPUBLIKY. Výzva č. 8/2021 k předkládání žádostí o poskytnutí podpory v rámci Národního programu Životní prostředí. op. cit.

²⁸³ Viz ustanovení § 15 odst. 3 ZOPK.

Vhodné je též upozornit na význam ustanovení § 61 odst. 3 ZOPK. Podle Frankové lze dovést, že i poskytování příspěvku ze SFŽP ČR pro účely výkupu pozemků ve ZCHÚ a posléze péče o tyto pozemky slouží jako nástroj ochrany předmětných území.²⁸⁴ Obdobně se k účelu výkupů staví i Pešout, ale dodává, že je třeba k takovému kroku přistoupit jen u nejcennějších území a zdůrazňuje větší potřebu výchovy a osvěty směřující k péči o přírodu a krajinu.²⁸⁵ Lze vyslovit závěr, že cílem výkupu je, stejně jako je tomu tak u zákazu zcizení některých pozemků ve vlastnictví státu či předkupního práva státu, naplnění zásady, aby stát vlastnil co nejvíce pozemků ve ZCHÚ.

2.1.3 Hospodaření na pozemcích ve vlastnictví státu ve zvláště chráněných územích

Předešlé podkapitoly si kladly za cíl popsat podstatu vlastnictví státu k pozemkům ve ZCHÚ. Zejména byly popsány nástroje, kterými stát naplňuje cíl mimo jiné popsány ve Státním programu ochrany přírody a krajiny České republiky pro období 2020-2025²⁸⁶, kde je scelování majetku státu ve ZCHÚ spatřováno jako zásadní nástroj pro zachování předmětu ochrany těchto území.²⁸⁷ Cílem následující podkapitoly bude popsat výkon vlastnického práva státu v předmětných pozemcích, respektive, kterými subjekty je vykonáváno.

Vedle obecné právní úpravy týkající se hospodaření s pozemky ve vlastnictví státu při ochraně přírody a krajiny, kterou nalezneme zejména v zákoně o majetku ČR, v zákoně č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, dále také v zákoně o státním podniku a v zákoně o Státním pozemkovém úřadu, je nutno v případě ZCHÚ vzít v úvahu právní úpravu ochrany přírody a krajiny. Máme-li v případě pozemků ve ZCHÚ popsat příslušnost soukromoprávně hospodařit, tedy vykonávat vlastnické právo s majetkem ve

²⁸⁴ FRANKOVÁ, M. Stát jako vlastník pozemků při ochraně národních parků. S. 211-221. In: JANČÁŘOVÁ, I., HANÁK, J., PRŮCHOVÁ, I. a kol. *Vlastník a podnikatel při ochraně životního prostředí*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2015. 451 s. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity, řada teoretická, Edice Scientia č. 519. ISBN 978-80-210-7951-9. S. 212.

²⁸⁵ PEŠOUT, P. Výkupy pozemků za účelem ochrany přírody do vlastnictví státu, *Ochrana přírody 3/2008*. [online] [cit. 22. 2. 2022]. Dostupné z: <https://www.casopis.ochranaprirody.cz/pece-o-prirodu-a-krajinu/vykupy-pozemku/>.

²⁸⁶ Jedná se o dílčí koncepční dokument, který představuje akční plán, který směřuje k naplňování záměrů popsaných ve Strategii ochrany biologické rozmanitosti ČR.

²⁸⁷ Viz MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ. Státní program ochrany přírody a krajiny České republiky pro období 2020-2025. [online] [cit. 24. 2. 2022]. Dostupné z: https://www.mzp.cz/cz/program_ochrana_prirody_2020_2025.

vlastnictví státu, je nutno vzít v úvahu, že na těchto cenných územích se nacházejí pozemky s různým účelovým využitím, od čehož se odvíjí, jaký subjekt je příslušný hospodařit s pozemky ve vlastnictví státu v případě organizační složek či hospodaří s pozemky ve vlastnictví státu.²⁸⁸ Předně je subjektem příslušným hospodařit s pozemky státu ve ZCHÚ na základě ustanovení § 78 odst. 11 ZOPK AOPK ČR, respektive v případě národních parků správa národního parku. Dalším významným subjektem, který hospodaří s pozemky ve vlastnictví státu ve ZCHÚ je státní podnik Lesy ČR, s.p. Navíc 30 % pozemků, se kterými Lesy ČR hospodaří, se nachází na území chráněných krajinných oblastí a 3 % pozemků na území maloplošných ZCHÚ.²⁸⁹ Státní pozemkový úřad je dalším subjektem, který je příslušný hospodařit s pozemky ve vlastnictví státu ve ZCHÚ. Je třeba ale uvést, že Státní program ochrany přírody pro období 2020-2025 si klade jako jeden z cílů dokončit převody pozemků, se kterými je příslušný hospodařit Státní pozemkový úřad do příslušnosti hospodaření AOPK ČR a správ národních parků. A to na základě usnesení vlády ČR ze dne 17. 3. 2008 č. 257, když lhůta do 31. 12. 2012 k tomu určená zatím nebyla dodržena.²⁹⁰ V neposlední řadě hospodaří s pozemky ve ZCHÚ, které jsou ve vlastnictví státu, státní podnik Vojenské lesy a statky ČR, s.p.²⁹¹

Podle ustanovení § 78 odst. 1 ve spojení s § 78 odst. 11 ZOPK je možné dovodit, že AOPK ČR v rámci své územní působnosti využívá k odborné péči o ZCHÚ oprávnění hospodařit s majetkem, jehož vlastníkem je stát. Pro úplnost lze dodat, že AOPK ČR je správním úřadem s celostátní působností, ale v případě hospodaření na pozemcích státu je její působnost omezena na chráněné krajinné oblasti²⁹², národní přírodní rezervace a národní přírodní památky včetně jejich ochranných pásem, vyjma těch na území národních parků a vojenských újezdů.²⁹³ Totéž platí podle § 78 odst. 11 ve spojení s § 22 odst. 2 ZOPK pro správy národních parků. Podle ustanovení § 22 odst. 2 ZOPK správy národních parků vykonávají vlastnické právo státu k lesům, pozemkům určeným k plnění

²⁸⁸ PEKÁREK, M. Právní režim pozemků v přírodě a krajině. In: PEKÁREK, M. 2015 op. cit., s. 400.

²⁸⁹ LESY ČR. Ochrana přírody u LČR. In *Lesy ČR*. [online]. [cit. 24. 2. 2022]. Dostupné z: <https://lesycr.cz/pece-o-les/ochrana-prirody-u-lcr/>.

²⁹⁰ Viz MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ. Státní program ochrany přírody a krajiny České republiky pro období 2020-2025. [online] [cit. 24. 2. 2022]. Dostupné z: https://www.mzp.cz/cz/program_ochrana_prirody_2020_2025. S. 32.

²⁹¹ PEKÁREK, M. Právní režim pozemků v přírodě a krajině. In: PEKÁREK, M. 2015 op. cit., s. 400.

²⁹² Výjimkou je podle § 78 odst. 2 ZOPK CHKO Šumava a CHKO Labské pískovce, kde je orgánem ochrany přírody sousední správa národního parku.

²⁹³ Srov. ustanovení § 78 odst. 1 ZOPK.

funkcí lesa a s jiným majetkem ve vlastnictví státu souvisejícím s plněním funkcí lesa na území národního parku a jeho ochranného pásma.

Otázka postavení správ národních parků byla předmětem odborné diskuse i judikatury. Především je zpochybňována efektivita výkonu vlastnického práva České republiky k majetku v národních parcích a jeho spravování správami národních parků²⁹⁴ jako nástroje ochrany přírody. Správy národních parků jsou příspěvkové organizace²⁹⁵, jejichž základem je zřizovací listina každé z nich. Důležitým právním předpisem pro jejich činnost je zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a dále se jejich činnost řídí omezeními pro výkon vlastnického práva státu organizačními složkami státu a příspěvkovými organizacemi, která jsou stanovena v ustanoveních § 8 - 37a zákona o majetku ČR. Zde je třeba zmínit povinnost správ národních parků při plnění funkce státu a výkonu stanovené činnosti využívat majetek státu účelně a hospodárně.²⁹⁶ Dále je ale třeba se v případě hospodaření na pozemcích ve vlastnictví státu ve ZCHÚ řídit ustanoveními ZOPK a právních předpisů jej provádějících.

Výše zmíněným předmětem diskuse je trojakost postavení správy národního parku.²⁹⁷ Předně správa národního parku vykonává státní správu na úseku ochrany přírody a krajiny na území národního parku. Dále působí ve smyslu ustanovení § 78 odst. 5 ZOPK jako odborná organizace ochrany přírody. Třetí role spočívá v postavení správy národního parku jako subjektu, který je příslušný k hospodaření a nakládání s majetkem státu, zejména pozemků v národních parcích a jejich ochranných pásmech.²⁹⁸ Z této skutečnosti zřetelně plyne, že v jednom subjektu dochází k propojení výkonu státní správy na úseku ochrany přírody, tedy k působení v oblasti veřejného práva, současně se soukromoprávním výkonem vlastnického práva skrze hospodaření s majetkem státu.

Podle ustanovení § 14 odst. 1 zákona o majetku ČR je třeba, aby správy národních parků při hospodaření s majetkem státu nakládaly účelně a hospodárně, aby takové

²⁹⁴ Srov. příspěvek Frankové: FRANKOVÁ, M. Stát jako vlastník pozemků při ochraně při ochraně národních parků. op. cit. či VEDRAL, J. K postavení správ národních parků jako správních orgánů. In: *Šumava, zelená střecha Evropy II, sborník referátů*, ČLS, 2007.

²⁹⁵ Vedral dále rozvíjí charakteristiku správ národních parků jako příspěvkové organizace a to, že jsou ve smyslu § 1 odst. 1 správního řádu „*právníckými osobami vykonávajícími působnost v oblasti veřejné správy*“. Blíže srov. VEDRAL, J. K postavení správ národních parků jako správních orgánů. In: *Šumava, zelená střecha Evropy II, sborník referátů*, ČLS, 2007.

²⁹⁶ Viz ustanovení § 14 zákona o majetku ČR.

²⁹⁷ Obdobně lze posoudit i postavení AOPK ČR.

²⁹⁸ HANÁK, J. § 78. In: VOMÁČKA, V. a kol. op. cit., s. 566-573. Též srov. FRANKOVÁ, M. Stát jako vlastník pozemků při ochraně při ochraně národních parků. op. cit.

nakládání naplňovalo funkce státu a směřovalo k výkonu stanovených činností, tak, jak jsou vymezeny jednak ve zřizovacích listinách, ale také v ZOPK. Lze uvést, že ve zřizovací listině má jako předmět hlavní činnosti nabývání majetku do vlastnictví státu a příslušnost s ním hospodařit jen Správa Národního parku Šumava²⁹⁹ a Správa Národního parku České Švýcarsko.³⁰⁰ Správa Národního parku Podyjí ani Správa Krkonošského národního parku hospodaření s majetkem státu mezi vymezenými činnostmi ve zřizovacích listinách uvedené nemají. Všechny činnosti vymezené ve zřizovacích listinách je možno vykonávat jen v souladu s ochranným režimem národních parků zakotveným v ZOPK.³⁰¹ Pokud je třeba vykonat činnost či zásah, který je v rozporu s ochranným režimem, respektive je takový výkon zakázán či podmíněn předchozím souhlasem orgánu ochrany přírody, dochází v těchto případech ke „střetu zájmů“. Stát jako vlastník pozemku předně žádá o udělení výjimky, souhlasu či o vydání závazného stanoviska, ale současně stát skrze orgán ochrany přírody a krajiny rozhoduje, zda výjimka či souhlas bude udělena. Navíc, pokud je zde vykonavatelem vlastnického práva státu subjekt, který též uděluje výjimky či vydává souhlasy, dochází ke konfliktu výše popsanému.³⁰² Ve svém příspěvku Vedral výše popsanou situaci vnímá jako kumulaci jednak výkonu státní správy při rozhodování, kde ve smyslu § 1 odst. 1 správního řádu je orgán ochrany přírody v postavení správního orgánu, s „*hospodářskou správou*“, kterou se rozumí odborná péče o národní park. Podle jeho názoru tak dochází ke zvýšenému riziku podjatosti v rámci rozhodování.³⁰³ Na problematiku „trojího postavení“ správy národního parku upozornil i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. 8. 2013, č.j. 2 Aps 7/2012-47. Nejvyšší správní soud konstatoval, že jako subjekt, který je příslušný hospodařit s majetkem státu na území národního parku, nevystupuje správa národního parku jako správní orgán, ale jako kterýkoliv vlastník. Vyloučil tak v projednávané věci možnost podat zásahovou žalobu ve smyslu ustanovení § 82 a násl. soudního řádu

²⁹⁹ Viz OPATŘENÍ MINISTERSTVA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ č. 22/17: o vydání úplného znění zřizovací listiny státní příspěvkové organizace Správa Národního parku Šumava. [online]. [cit. 28. 2. 2022]. Dostupné z: https://www.npsumava.cz/wp-content/uploads/2019/08/zrizovaci_listina.pdf.

³⁰⁰ Viz OPATŘENÍ MINISTERSTVA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ č. 23/17: o vydání zřizovací listiny státní příspěvkové organizace Správa Národního parku České Švýcarsko. [online]. [cit. 28. 2. 2022]. Dostupné z: https://www.npcs.cz/sites/default/files/180104_zrizovaci_listina.pdf.

³⁰¹ K tomu srov. základní ochranné podmínky a v případě národních parků i bližší ochranné podmínky.

³⁰² FRANKOVÁ, M. Stát jako vlastník pozemků při ochraně přírodních parků. op. cit.

³⁰³ VEDRAL, J. K postavení správ národních parků jako správních orgánů. In: *Šumava, zelená střecha Evropy II, sborník referátů*, ČLS, 2007.

správního³⁰⁴, protože správa národního parku podle soudu při hospodaření nevystupuje jako správní orgán, ale pouze vykonává práva a povinnosti vlastníka a vystupuje v soukromoprávním postavení. Z tohoto důvodu se nemohlo jednat o nezákonný zásah podle § 82 a násl. soudního řádu správního, „*a taková osoba by mohla být pouze podrobena odpovědnosti za porušení veřejnoprávních předpisů, ať už odpovědnosti za přešupek či jiný správní delikt, eventuálně i odpovědnosti trestní, s možnými konsekvencemi v oblasti práva soukromého (například povinnost k náhradě škody)*.“³⁰⁵ V projednávaném případě byla uložena pokuta ze strany České inspekce životního prostředí.³⁰⁶ Na druhou stranu Nejvyšší správní soud nezávazně konstatoval, že pokud by správa národního parku v postavení správního orgánu neprováděla státní dozor v ochraně přírody ve smyslu ustanovení § 85 ZOPK, jednalo by se o pasivitu, kterou by bylo možné napadnout zásahovou žalobou podle § 82 a násl. soudního řádu správního.³⁰⁷

De lege ferenda lze vyslovit souhlas s tím, že pro odstranění pochybností o objektivitě při udělování výjimek ze zákazů či vydávání souhlasů, by bylo vhodné institucionálně tyto dvě role správ národních parků oddělit. Hanák navrhuje možnost fungování správy národního parku jako vykonavatele státní správy a „Agentury národního parku“, která by byla příslušná hospodařit s majetkem státu. Přesto vyslovuje pochybnosti o účinnosti takového řešení, které by bylo jen nic neměnicím formálním krokem spojeným s náklady na zřízení nových institucí.³⁰⁸

Na závěr kapitoly je vhodné zmínit možnost převodu příslušnosti hospodařit s majetkem státu. Právním rámcem je zde ustanovení § 60 odst. 3 a 4 ZOPK a prováděcí vyhláška č. 395/1992 Sb. Podstatou je možnost orgánu ochrany přírody a krajiny převést na sebe příslušnost hospodaření s nemovitými věcmi ve vlastnictví státu. Podmínkou je, že takto může učinit jen v případech, ve kterých by bylo možné vyvlastnění vůči třetím osobám.³⁰⁹ Je třeba ale tuto situaci odlišit od vyvlastnění, protože zde nedochází ke změně

³⁰⁴ Pro úplnost lze dodat, že v rozebíraném rozsudku byla jako zásah napadena asanace a kácení stromů poškozených kůrovcem učiněný Správnou národního parku a CHKO Šumava jako vykonavatelem vlastnického práva. Žalobou se spolek OKRÁŠLOVACÍ SPOLEK ZDÍKOVSKA domáhal předběžného opatření v podobě zákazu asanace a kácení, do doby, než bude ve správním řízení udělena výjimka.

³⁰⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 8. 2013, č.j. 2 Aps 7/2012-47.

³⁰⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 8. 2013, č.j. 2 Aps 7/2012-47.

³⁰⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 8. 2013, č.j. 2 Aps 7/2012-47. Obdobně srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2015, č.j. 2 As 49/2013-109.

³⁰⁸ HANÁK, J. § 78. In: VOMÁČKA, V. a kol. op. cit., s. 566-573.

³⁰⁹ PEKÁREK, M. Právní režim pozemků v přírodě a krajině. In: PEKÁREK, M. a kolektiv. *Pozemkové právo*. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2015. ISBN 978-80-210-7750-8. S. 398.

vlastníka pozemku, ale pouze se mění subjekt příslušný k hospodaření.³¹⁰ Právním rámcem zde tvoří ustanovení § 17 vyhlášky č. 395/1992 Sb. Orgán ochrany přírody a krajiny v žádosti musí mimo jiné uvést, proč účelu sledovanému ochrannými podmínkami nelze dosáhnout jinak než převodem příslušnosti hospodaření.³¹¹ Pokud dožadovaná právnická osoba s žádostí souhlasí, je uzavřena smlouva o převodu práva hospodaření. Vysloví-li nesouhlas, na žádost orgánu ochrany přírody a krajiny rozhodne o převodu Ministerstvo životního prostředí po dohodě s příslušným ústředním orgánem státní správy.³¹² Lze uvažovat nad praktickým využitím tohoto institutu.³¹³ Předně jej nelze využít, pokud v konkrétní situaci není dán vyvlastňovací titul.³¹⁴ Dále je třeba vzít v úvahu skutečnost, že v případě pozemků ve ZCHÚ náleží příslušnost s nimi hospodařit právě orgánům ochrany přírody. A proto se naopak vyskytují situace, kdy určité pozemky ve ZCHÚ, se kterými je příslušný hospodařit orgán ochrany přírody a krajiny, nejsou z pohledu ochrany přírody potřebné.³¹⁵ Z toho důvodu může orgán ochrany přírody převést příslušnost hospodařit s pozemky, které vlastní stát, na jinou organizační složku státu.³¹⁶

Může ale vyvstat i opačná potřeba. Snaha zákonodárce docílit co největšího podílu pozemků ve ZCHÚ ve vlastnictví státu se záměrem zajistit efektivnější ochranu přírody a krajiny nemusí být vždy výhodnější, ať již ekonomicky či, že může být účelnější zapojit širší veřejnost do ochrany nejcennějších území.³¹⁷ K tomuto účelu je v ustanovení § 61a ZOPK zakotvena možnost, že lze výkon vlastnického práva dočasně organizační složkou státu na základě dohody přenechat nepodnikající právnické osobě, jejíž hlavní činností je ochrana přírody a krajiny. Nejčastěji se bude jednat o pozemkové spolky ve formě veřejně prospěšných společností či družstev, sdružující kupříkladu vlastníky, nájemce, pachtýře okolních pozemků či jiné osoby se vztahem ke konkrétní lokalitě.³¹⁸ Právním důvodem práva hospodařit bude, s ohledem na to, zda je přenecháno užívací či i požívací právo

³¹⁰ HANÁK, J. § 60. In: VOMÁČKA, V. a kol. op. cit., s. 476-480.

³¹¹ Viz § 17 vyhlášky č. 395/1992 Sb.

³¹² Viz ustanovení § 17 vyhlášky č. 395/1992 Sb.

³¹³ Kupříkladu Borovičková konstatuje, že tato možnost není v praxi využívána. Viz BOROVIČKOVÁ, H. § 60. In: MIKO, L. a kol. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář*. 2. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2007. Beckovy texty zákonů s komentářem. ISBN: 978-80-7179-585-8. S. 259-261.

³¹⁴ HANÁK, J. § 60. In: VOMÁČKA, V. a kol. op. cit., s. 476-480.

³¹⁵ Jako příklad bývají uváděny pozemky u sportovišť. Viz HANÁK, J. § 60. In: VOMÁČKA, V. a kol. op. cit., s. 476-480.

³¹⁶ HANÁK, J. § 60. In: VOMÁČKA, V. a kol. op. cit., s. 476-480.

³¹⁷ Ustanovení §61a ZOPK lze aplikovat nejen v případě ZCHÚ, ale i u ostatních pozemků, pokud na nich dochází k péči o přírodu a krajinu.

³¹⁸ HANÁK, J. § 61a. In: VOMÁČKA, V. a kol. op. cit., s. 487-489.

buď smlouva o výpůjčce, nájemní, či pachtovní smlouva. Výchozím ustanovením je § 27 odst. 1 zákona o majetku ČR, který umožňuje, aby organizační složka státu pozemek, který dočasně nepotřebuje k plnění funkcí státu či jiných úkolů v rámci své působnosti nebo činnosti, přenechala do užívání právnické nebo fyzické osobě. S ohledem na specifčnost pozemků ve ZCHÚ bude spíše aplikována druhá podmínka zakotvená ve větě druhé ustanovení § 27 odst. 1 zákona o majetku ČR a to, že tak organizační složka může učinit pro zajištění účelnějšího nebo hospodárnějšího využití věci při zachování hlavního účelu, ke kterému organizační složce státu pozemek slouží.³¹⁹ Vůči ustanovení § 27 odst. 2 zákona o majetku ČR je ustanovení § 61a zvláštní právní úpravou, jelikož nestanoví omezení maximální možné doby užívání.³²⁰ Ačkoli bude užívací či požívací právo zpravidla poskytnuto za úplatu, není ve smyslu § 27 odst. 3 zákona o majetku ČR v případě aplikace ustanovení §61a ZOPK vyloučena možnost bezúplatného užívání. V případě lesních pozemků je před uzavřením smlouvy dále třeba dohody s Ministerstvem zemědělství.³²¹ V případě lesních pozemků na území národních parků a jejich ochranných pásmech je dále nutná předchozí dohoda s Ministerstvem životního prostředí.³²²

Není vyloučeno, a v praxi k tomu dochází často, že na pozemcích, které vlastní stát hospodaří soukromý subjekt, tedy právnická či fyzická osoba. Nejčastěji je tomu tak na základě pachtovní, případně nájemní smlouvy, které se soukromými subjekty nejčastěji uzavírá zejména AOPK ČR.³²³

2.2 Dílčí závěr

V této kapitole diplomové práce jsem se úvodem zabývala otázkou, kdo může být vlastníkem pozemků ve ZCHÚ. Vlastníkem pozemků ve ZCHÚ může být jak fyzická či právnická osoba, územně samosprávný celek i stát.

Na základě principu rovnosti vlastnického práva ve smyslu čl. 11 odst. 1 Listiny je vlastnické právo státu identickým institutem jako vlastnické právo u ostatních subjektů. S vlastnickým právem státu k pozemkům ve ZCHÚ jsou ale spojena jistá specifika.

³¹⁹ Srov. ustanovení § 27 odst. 1 zákona o majetku o ČR.

³²⁰ Ustanovení § 27 odst. 2 zákona o majetku ČR umožňuje užívání sjednat pouze na dobu určitou, a to na osm let.

³²¹ Srov. ale generální předběžný souhlas Ministerstva zemědělství v případě lesních pozemků ve výměře do 10 ha.

³²² Viz ustanovení § 61a ZOPK.

³²³ K tomu srov. kapitolu „Aspekty užívání pozemků ve zvláště chráněných územích“.

V těchto zvláštnostech vlastnického práva státu lze spatřovat projevení zásady, že stát má zájem vlastnit pozemky v nejcennějších územích. Vlastnické právo lze tak označit za jeden z nástrojů ochrany životního prostředí, respektive přírody a krajiny, a tedy i ochrany předmětů chráněných ZCHÚ. Stát tímto mimo jiné vyjadřuje, že ochrana určitých území, především národních parků, může být nejlépe zajištěna, pokud bude stát vlastníkem dotčených pozemků.

Jedním z nástrojů, jak výše uvedené zásady lze docílit, je zákaz zcizení pozemků ve vlastnictví státu na území národních parků podle § 23 ZOPK. O relevantnosti předmětného cíle, či dokonce o jeho rostoucí naléhavosti, svědčí skutečnost, že ustanovení § 23 ZOPK prošlo novelizací provedenou zákonem č. 123/2017 Sb. Novelizací znění § 23 ZOPK došlo ke zpřísnění výše uvedeného institutu zákazu zcizení. Podle současného znění § 23 ZOPK se tak již zákaz zcizení vztahuje na všechny pozemky v národních parcích, které jsou ve vlastnictví státu, a to bez ohledu na to, kdy k nim stát nabyl vlastnické právo. Potřebu novelizovat předmětné ustanovení vyvolala též stále se rozšiřující komerční výstavba v Národním parku Šumava a Krkonošském národním parku. Ustanovení § 23 ZOPK prošlo též testem ústavnosti. Ústavní soud jej v plenárním nálezu shledal ústavně konformním. Ústavní soud podstatu předmětného ustanovení spatřuje ve sjednocení managementu správy národních parků, což je podle názoru Ústavního soudu legitimním cílem pro dosažení výše uvedeného cíle státu, a je tedy efektivním nástrojem pro ochranu národních parků. Zákaz zcizení pozemků v národních parcích lze podle ustanovení § 23 odst. 2 ZOPK prolomit pouze směnou pozemků. Předmětná směna ale musí být odůvodněna zájmem na ochranu přírody a krajiny. Tomu lze rozumět tak, že by taková směna měla taktéž sledovat cíl státu o co největší podíl pozemků v nejcennějších částech ZCHÚ v jeho vlastnictví.

Dalším institutem, který sleduje totožný cíl, je zákonné předkupní právo státu zakotvené v ustanovení § 61 odst. 1 ZOPK. Předkupní právo se vztahuje na nezastavěné pozemky mimo zastavěná území obcí. Vyplývá z něj povinnost současného vlastníka pozemku v národních parcích, národních přírodních rezervacích, národních přírodních památkách a pozemků souvisejících s jeskyněmi nabídnout pozemek při případném prodeji přednostně státu, který o pozemek do 60 dnů může projevit zájem. Ustanovení § 61 odst. 1 ZOPK bylo též dotčeno novelizací, a to opakovanou, kterou si vyžádala nepřesnost dikce jeho znění, která způsobovala problémy s využitím předkupního práva.

Předkupní právo dříve nebývalo zapisováno do katastru nemovitostí, protože pro to mimo jiné nebyla výslovně stanovena forma listiny, kterou by mělo k zápisu dojít. Tato skutečnost způsobovala porušování nabídkové povinnosti s argumentací vlastníků jako prodávajících, že o předkupním právu státu nevěděli. Což vedlo k častým žalobám státu o nahrazení projevu vůle. Právní úprava předkupního práva tak byla doplněna o konkrétní formu listiny, na základě které je předkupní právo zapsáno do katastru nemovitostí.

V obou případech lze shledat využití nástrojů soukromého práva pro zajištění veřejného zájmu na ochranu přírody a krajiny. Ačkoli jsou předmětné instituty pro zajištění sledovaného cíle legitimní, domnívám se, že by bylo vhodné neupínat veškerou snahu na zajištění, aby pozemky vlastnil stát. Osvěta v péči o přírodu a krajinu by měla být taktéž prioritou jiných vlastníků než státu. Pouze, pokud široká veřejnost, a zejména vlastníci, vezmou péči o ZCHÚ za své, je možné docílit stejně efektivní, ne-li efektivnější ochrany ZCHÚ.

Poslední část této kapitoly byla věnována výkonu hospodaření na pozemcích, jejichž vlastníkem je stát. Právní úprava vychází zejména ze zákona o majetku ČR, zákona o státním podniku a zákona o Státním pozemkovém úřadu. Pro pozemky ve ZCHÚ je významná příslušnost AOPK ČR a správ národních parků hospodařit s pozemky ve vlastnictví státu. Ani v této oblasti ale právní úprava není zcela bez problémů. Zejména je, a to i judikaturou Nejvyššího správního soudu, kritizována mnohost postavení správ národních parků. Správa národního parku totiž jako orgán ochrany přírody vykonává jak státní správu na úseku ochrany přírody a krajiny, zároveň je příslušná hospodařit s pozemky ve vlastnictví státu a vystupuje jako vlastník místo státu, tedy vykonává práva a povinnosti vlastníka. V praxi tedy nastávají situace, kdy správa národního parku rozhoduje o výjimkách ze zákazů či vydává souhlasy a závazná stanoviska. Zároveň ve své druhé roli je tím, kdo o jejich vydání žádá. Jistě v této skutečnosti lze spatřovat riziko střetu zájmů v rámci rozhodování. V odborné literatuře se objevují názory, že oddělení těchto dvou rolí správ národních parků by sice mohlo vést k větší efektivitě jak v rámci rozhodování, tak i ve výkonu vlastnického práva k pozemkům ve vlastnictví státu. Domnívám se ale, že jako u všech institucionálních změn je třeba zvážit náklady spojené s takovou reformou organizace.

3. Omezení a specifika vlastnického práva k pozemkům ve zvláště chráněných územích

3.1 Střet soukromého zájmu se zájmem veřejným při ochraně přírody a krajiny aneb omezení vlastnického práva

Ústavní a zákonné vymezení vlastnického práva bylo popsáno v předcházející části diplomové práce. K základnímu právu vlastnit majetek, které je zakotveno v čl. 11 odst. 1 Listiny, neodmyslitelně patří problematika omezení jeho výkonu. Omezení vlastnického práva je zásadním institutem mimo jiné při určení vztahu mezi právem vlastnit majetek a ochranou životního prostředí.³²⁴ Tento vztah plyne jak z čl. 11 odst. 3 Listiny, tak z čl. 35 odst. 3 Listiny. Z obou ustanovení, zejména z prvně uvedeného, vyplývá, že vlastník při výkonu svých práv nesmí poškozovat či ohrožovat životní prostředí nad zákonem stanovenou míru. V souladu s výše uvedenými ustanoveními Listiny lze konstatovat, že omezení vlastnického práva ve prospěch ochrany životního prostředí, potažmo ochrany přírody a krajiny, je oprávněným zásahem do vlastnického práva. Domnívám se, že tvůrce Listiny očekává, že omezení vlastnického práva ve prospěch ochrany životního prostředí nastane. Vlastnické právo tedy není absolutně neomezeným právem.³²⁵ Ostatně vlastnické právo je vždy přinejmenším omezeno vlastnickými a jinými právy ostatních osob.³²⁶

Typologií omezení vlastnického práva³²⁷ lze v odborné literatuře nalézt vícero. Kritériem dělení může být otázka, jaký zájem je omezením vlastnického práva k pozemku sledován. Na jedné straně stojí dobrovolné omezení vlastníkem v souladu s jeho soukromým zájmem. Vlastník se takto omezí ve výkonu vlastnického práva nejčastěji ve formě právního jednání, zejména smlouvou. V případě vlastníků pozemků ve ZCHÚ často dochází k dobrovolnému omezení některých dílčích vlastnických oprávnění, jako je oprávnění věc užívat a požívat.³²⁸ Osoba, v jejíž prospěch vlastník omezuje své

³²⁴ KUSÁK, M. Omezení vlastnického práva z důvodů ochrany životního prostředí a přírodních zdrojů. op. cit. s. 4.

³²⁵ SNOPKOVÁ, T. Náhrada za omezení výkonu vlastnického práva při ochraně vodních zdrojů. *Acta Universitatis Carolinae. AUC IURIDICA*. 2019. Č. 3. S. 45-54. S. 46. Shodně srov. např. nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 21/17, 12. 2. 2019, s. 16.

³²⁶ Srov. čl. 11 odst. 3 Listiny: "*Vlastnictví zavazuje. Nesmí být zneužito na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy. Jeho výkon nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem.*"

³²⁷ Pro účely následujícího textu ve smyslu omezení vlastnického práva k pozemku.

³²⁸ ŽÁKOVSKÁ, K. In FRANKOVÁ, M. op. cit., s. 83.

vlastnické právo, získává buď hlavní užívací právo či vedlejší užívací právo. V případě hlavních užívacích práv dochází z vůle vlastníka k přenechání oprávnění pozemek držet a užívat, případně též požívat. Tímto právním jednáním, typicky na základě nájemní či pachtovní smlouvy, se vlastník pozemku dobrovolně vylučuje ze souběžného užívání pozemku s oprávněným uživatelem.³²⁹ Jinými slovy, vlastník je z užívání pozemku v tomto případě vyloučen. Naproti hlavním užívacím právům stojí vedlejší užívací práva. Vlastník v těchto případech není vyloučen z užívání pozemku, ale dochází k pouhému omezení jeho oprávnění pozemek užívat. Vlastní tedy pozemek užívá, ale současně s osobou, v jejíž prospěch své vlastnické právo omezil.³³⁰ Ve druhém případě se typicky jedná o pozemkové služebnosti.³³¹ Hlavním užívacím právům ve ZCHÚ bude výklad věnován v jedné z následujících podkapitol.

Na druhé straně se nachází omezení, která plynou z nutnosti upřednostnit veřejný zájem před zájmem soukromým. Odborná literatura taková omezení ještě dále dělí na „vnitřní omezení“ a „vnější omezení“ vlastnického práva³³², jejichž výkladu bude pozornost věnována dále. Takové omezení vlastníka, na rozdíl od dobrovolného omezení, nesleduje jeho vůli. V určitých situacích může být i v rozporu s vůlí vlastníka.³³³ Ačkoli má omezení ve prospěch obecného, respektive veřejného zájmu obecně přednost před zájmem soukromým, lze se plně ztotožnit s Kusákem, že by vždy jakýkoliv zásah do vlastnického práva měl být v souladu s principem proporcionality mezi sledovaným zájmem a mírou, jakou je naplňován.³³⁴ Společnost jako celek by měla dbát o to, aby nebyly nepřiměřeně soukromé zájmy narušovány.³³⁵ Tento názor konstantně potvrzuje i Ústavní soud: „S ohledem na povinnost šetřit podstatu a smysl vlastnického práva (čl. 4 odst. 4 Listiny) však nesmí být vlastnické právo omezeno ve větší než přiměřené míře a pouze tehdy, když je to nezbytné. Je nutno posuzovat, zda omezení užívání majetku

³²⁹ FRANKOVÁ, M. In FRANKOVÁ, M. op. cit., s. 152.

³³⁰ FRANKOVÁ, M. In FRANKOVÁ, M. op. cit., s. 152.

³³¹ ŽÁKOVSKÁ, K. In FRANKOVÁ, M. op. cit., s. 83 a FRANKOVÁ, M. In FRANKOVÁ, M. op. cit., s. 154.

³³² Srov. ŽÁKOVSKÁ, K. In FRANKOVÁ, M. op. cit., s. 88 a násl.

³³³ ŽÁKOVSKÁ, K. In FRANKOVÁ, M. op. cit., s. 83.

³³⁴ KUSÁK, M. Omezení vlastnického práva z důvodů ochrany životního prostředí a přírodních zdrojů. op. cit. s. 6.

³³⁵ KUSÁK, M. Omezení vlastnického práva z důvodů ochrany životního prostředí a přírodních zdrojů. op. cit. s. 6.

(vlastnického práva) z hlediska citovaného čl. 11 odst. 3 Listiny sleduje legitimní cíl, zda je v souladu s vnitrostátním právem a zda je přiměřené ve vztahu ke sledovanému cíli.³³⁶

V případech omezení vlastnického práva, ať již vnitřního či vnějšího omezení, je nutno respektovat čl. 2 odst. 3 Ústavy, respektive čl. 2 odst. 2 Listiny. A to ve spojení s ustanovením čl. 4 Listiny, které stanoví pravidla pro omezení základních práv a svobod. Základem vnitřního omezení vlastnického práva je čl. 11 odst. 3 Listiny: „*Vlastnictví zavazuje. Nesmí být zneužito na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy. Jeho výkon nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem.*“³³⁷ Odborná literatura hovoří o mezích vlastnického práva.³³⁸ Vnitřní omezení vlastnického práva vychází z podstaty vlastnického práva, které není jen oprávněním, ale zahrnuje v sobě též povinnosti. K vnitřnímu omezení vlastnického práva dochází ve prospěch obecného zájmu³³⁹. Charakteristické je, že vnitřní omezení se dotýká každého vlastníka bez rozdílu. Respektive se vztahuje na všechny vlastníky určitého druhu pozemku.³⁴⁰ Vnitřním omezením ale není narušena zásada rovnosti vlastnického práva. Z tohoto důvodu se za vnitřní omezení neposkytuje náhrada, protože je vnímáno jako ne příliš omezující zásah do výkonu vlastnického práva.³⁴¹ Jistě se lze přiklonit k názoru, že důvodem neposkytování náhrad za vnitřní omezení je skutečnost, že se o omezení nejedná, protože nikdo nemá právo vykonávat vlastnické právo způsobem, kterým by poškozoval či ohrožoval zájmy v čl. 35 odst. 3 a čl. 11 odst. 3 Listiny vyjmenované, tedy včetně zájmu na ochranu životního prostředí.³⁴² Zákon ale i v případě vnitřních omezení nárok na

³³⁶ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 21/17, 12. 2. 2019.

³³⁷ Čl. 11 odst. 3 Listiny.

³³⁸ ŽÁKOVSKÁ, K. In FRANKOVÁ, M. op. cit., s. 88.

³³⁹ Někteří autoři rozlišují vnitřní omezení podle čl. 11 odst. 3 Listiny ve prospěch obecného zájmu, který je součástí obsahu vlastnického práva a omezuje jej zevnitř, a není tedy považován za tak intenzivní zásah do vlastnického práva. Naopak veřejný zájem, který se projevuje v čl. 11 odst. 4 Listiny, je vnímán jako zájem dosahující vyšší intenzity než zájem obecný a omezení s ním spojená jsou větším zásahem do vlastnického práva. Tento názor zastává např. KOCOUREK, T., *Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí*. op. cit., s. 25 a násl. či ŽÁKOVSKÁ, K. In FRANKOVÁ, M. op. cit., s. 89. S tím dále srov. KUSÁK, M. Omezení vlastnického práva z důvodů ochrany životního prostředí a přírodních zdrojů. op. cit. s. 4., kde Kusák, chápe obecný zájem jako synonymum zájmu veřejného.

³⁴⁰ Např. všech vlastníků zemědělských pozemků, kteří musí pro využití pozemku pro nezemědělské účely získat souhlas s odnětím ze zemědělského půdního fondu a zaplatit odvod.

³⁴¹ ŽÁKOVSKÁ, K. In FRANKOVÁ, M. op. cit., s. 89.

³⁴² KUSÁK, M. Omezení vlastnického práva z důvodů ochrany životního prostředí a přírodních zdrojů. op. cit. s. 13.

náhradu přiznat může.³⁴³ Žákovská k tomu dodává, že vnitřní omezení nikdy nemohou vzniknout z aktu aplikace práva.³⁴⁴ Mezi vnitřní omezení lze řadit vlastnická práva jiných osob, ale i soukromoprávní úpravu sousedských práv podle ustanovení § 1012 a násl. občanského zákoníku.³⁴⁵ Dále se lze s vnitřním omezením vlastnického práva setkat v případech ochrany obecných zájmů chráněných zákonem, jako je kupříkladu obecný zájem na ochraně životního prostředí.³⁴⁶ Konečně lze z poslední věty čl. 11 odst. 3 Listiny vyčíst další podobu vnitřního omezení a to zákaz poškozovat obecné zájmy nad míru stanovenou zákonem. Lze shrnout, že vnitřní omezení podle čl. 11 odst. 3 Listiny vyplývá ze zásady „vlastnictví zavazuje“.³⁴⁷ Mimo jiné je též projevem sociální funkce vlastnického práva neboli představuje závazek jednotlivého vlastníka vůči společnosti.³⁴⁸

Vnější omezení vlastnického práva je zakotveno v čl. 11 odst. 4 Listiny: „Vylvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva je možné ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu.“³⁴⁹ Podstatou je, že vnějším zásahem způsobené omezení vlastnického práva je ve prospěch veřejného zájmu.³⁵⁰ Vlastnické právo je takto omezeno buď na základě aktu aplikace práva v podobě konkrétního správního aktu jako je správní rozhodnutí; na základě zákonného ustanovení či opatřením obecné povahy, které je abstraktně-konkrétním správním aktem.³⁵¹ Rozdíl oproti vnitřnímu omezení vlastnického práva spočívá v tom, že vnější omezení již způsobuje nerovnost mezi jednotlivými vlastníky.³⁵² Také se jedná o mnohem výraznější zásah do dílčích oprávnění vlastníka, který může v některých případech vyvolat nemožnost vlastnické právo

³⁴³ HANÁK, J. Právní úprava náhrad za omezení vlastnického práva z environmentálních důvodů v České republice. *Rigorózní práce. Univerzita Palackého v Olomouci: Právnická fakulta, 2018.* [cit. 7. 4. 2022]. Dostupné z: https://theses.cz/id/79yzeu/RIGO_-_UPOL_-_F_-_LIT.pdf. S. 13.

³⁴⁴ ŽÁKOVSKÁ, K. In FRANKOVÁ, M. op. cit., s. 89.

³⁴⁵ ŽÁKOVSKÁ, K. In FRANKOVÁ, M. op. cit., s. 90.

³⁴⁶ ŽÁKOVSKÁ, K. In FRANKOVÁ, M. op. cit., s. 91.

³⁴⁷ KUSÁK, M. Omezení vlastnického práva z důvodů ochrany životního prostředí a přírodních zdrojů. op. cit. s. 6.

³⁴⁸ ADAMOVÁ, H., BRIM, L., COUFALÍK, P., DOBROVOLNÁ, E., HANÁK J. a PEKAŘOVÁ, A. *Pozemkové vlastnictví.* Praha: Wolters Kluwer, 2020. ISBN 978-80-7598-690-0. S. 8.

³⁴⁹ Čl. 11 odst. 4 Listiny.

³⁵⁰ Pokud chápeme veřejný zájem jako zvláštní kategorii obecného zájmu, která sleduje závažnější cíl, pro který je vlastnické právo omezeno. Druhým přístupem je chápání obou pojmů jako synonymum.

³⁵¹ ŽÁKOVSKÁ, K. In FRANKOVÁ, M. op. cit., s. 90. K povaze opatření obecné povahy dále např. srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze 27. 9. 2005, čj. I Ao 1/2005-98. Konkrétnost spočívá v tom, že se opatření obecné povahy týká konkrétně určené věci, a abstraktnost znamená, že se dotýká neurčitěho okruhu adresátů.

³⁵² SNOPKOVÁ, T. Náhrada za omezení výkonu vlastnického práva při ochraně vodních zdrojů. *Acta Universitatis Carolinae. AUC IURIDICA.* 2019. Č. 3. S. 45-54. S. 47.

vykonávat, respektive může vést až k vyvlastnění.³⁵³ Z tohoto důvodu je za vnější omezení ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny poskytována náhrada. V případě pozemků finanční kompenzace za omezení vlastnického práva nabývá zřetelněji na významu, neboť je tím vyvažováno ztížení či znemožnění využívat pozemek k ekonomickým účelům, které jsou pro mnoho vlastníků primárním způsobem užívání a požívání pozemků.³⁵⁴ Zejména ve ZCHÚ je výsledkem omezení nižší cena pozemků, ale především nižší výnosy z hospodaření na předmětných pozemcích. *Ultima ratio* může vnější omezení vlastnického práva vést až k odnětí či nucenému omezení vlastnického práva k pozemku. V takovém případě je nutno postupovat podle zákona č. 184/2006 Sb., o vyvlastnění, který upravuje vyvlastňovací řízení. Vyvlastňovací důvody lze najít v různých právních předpisech, kupříkladu ve stavebním zákoně či v tzv. „urychlovacím zákoně“.³⁵⁵ V oblasti ochrany životního prostředí k odnětí vlastnického práva dochází spíše výjimečně. Ve většině případů se jedná o omezení vlastnického práva.³⁵⁶ Možnost odejmout vlastnické právo k nemovitosti či práva k ní zmiňuje ustanovení § 60 ZOPK, nad jehož povahou nepanovala a v některých případech stále nepanuje v odborné literatuře shoda, čemuž bude pozornost věnována v následující podkapitole.

Vrátím-li se k rozlišování mezi vnitřním a vnějším omezením vlastnického práva, lze v odborné literatuře sledovat posun k odmítání předmětného dělení omezení vlastnického práva. Kupříkladu lze uvést odlišné pojetí Šimáčkové, která rozdíl nespatřuje ve vnitřních mezích, tedy limitech, které jsou vlastnickému právu vlastní a náhrada za ně nemá být poskytována, a ve vnějších zásazích, za které je již potřeba poskytnout náhradu. Podle Šimáčkové je omezení ve smyslu čl. 11 odst. 3 Listiny, a tedy omezení vlastnického práva bez náhrady, přípustné jen pokud: „*je stanoveno zákonem, sleduje legitimní cíl a zachovává vztah přiměřenosti mezi omezením pro vlastníka a výhodou pro ostatní.*“³⁵⁷ Jakékoliv omezení přesahující danou přiměřenost³⁵⁸ je

³⁵³ ADAMOVÁ, H., BRIM, L., COUFALÍK, P., DOBROVOLNÁ, E., HANÁK J. a PEKAŘOVÁ, A. *Pozemkové vlastnictví*, op. cit., s. 9.

³⁵⁴ ŽÁKOVSKÁ, K. In FRANKOVÁ, M. op. cit., s. 90.

³⁵⁵ Jedná se o zákon č. 416/2009 Sb., liniiový zákon.

³⁵⁶ DROBNÍK, J. In DAMOHORSKÝ, M. 2010. op. cit., s. 56.

³⁵⁷ ŠIMÁČKOVÁ, K. Čl. 11 [Ochrana vlastnictví]. In: BAŇOUCH, H., BAROŠ, J., BOBEK, M., JÄGER, P., KOKEŠ, M., KYSELA, J., LANGÁŠEK, T., MOLEK, P., POSPÍŠIL, I., ŠIMÁČKOVÁ, K., ŠIMÍČEK, V., WAGNEROVÁ, E., WINTR, J. op. cit.

³⁵⁸ Právě v přiměřenosti břemene pro vlastníka spatřuje Šimáčková dělicí kritérium podle čl. 11 odst. 3 a odst. 4 Listiny.

omezením ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny s nutností poskytnutí náhrady za omezení.³⁵⁹ Tento názor odpovídá současnému přístupu soudů a některých autorů. Teoretický rozdíl mezi vnitřním a vnějším omezením nebývá tedy judikaturou zohledňován. Předmětem posouzení soudů je spíše skutečnost, zda je vlastnické právo omezeno, zda je tomu tak na základě zákona a jestli takové omezení sleduje legitimní cíl. Pokud je omezení vlastnického práva legitimní, přistupují soudy k rozhodnutí, zda bude za omezení poskytnuta náhrada, či nikoliv. Náhrada se poskytuje v případech, kdy je omezením zasažena podstata vlastnického práva.³⁶⁰

Dalším možným kritériem pro omezení vlastnického práva je rozlišení na základě rozsahu zásahu do vlastnického práva ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny. Vlastnické právo je buď odňato za splnění podmínek v čl. 11 odst. 4 Listiny, či je v užším slova smyslu omezeno.

Výchozím bodem pro následující výklad je ustanovení § 58 odst. 1 ZOPK, který ochranu přírody a krajiny prohlašuje za veřejný zájem.³⁶¹ Takové prohlášení je nutno vnímat jako vodítko pro orgány veřejné moci, protože blíže specifikuje, co se rozumí veřejným zájmem, který je neurčitým právním pojmem.³⁶² Tím je orgánu ochrany přírody zjednodušeno uvážení, zda je naplněn neurčitý právní pojem veřejného zájmu. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 23. 10. 2003, č.j. 2 As 11/2003-164 konstatoval, že neurčitý právní pojem zahrnuje jevy, které nelze přesně právně definovat a jejich obsah je proměnný. Zákonodárce dává správnímu orgánu prostor, aby v konkrétním případě zvážil, zda jej lze zařadit do rozsahu neurčitého právního pojmu. Někdy lze v právním předpise nalézt znaky, které neurčitý právní pojem musí zahrnovat.³⁶³ Zároveň ale podle Horáčka není podstatné, zda je ochrana přírody a krajiny v zákoně za veřejný zájem výslovně označena. Postačí, že implicitně vychází ze smyslu právní úpravy.³⁶⁴ Lze shrnout, že veřejný zájem je neurčitý právní pojem, jehož obsah musí být v každém

³⁵⁹ ŠIMÁČKOVÁ, K. Čl. 11 [Ochrana vlastnictví]. In: BAŇOUCH, H., BAROŠ, J., BOBEK, M., JÄGER, P., KOKEŠ, M., KYSELA, J., LANGÁŠEK, T., MOLEK, P., POSPÍŠIL, I., ŠIMÁČKOVÁ, K., ŠIMÍČEK, V., WAGNEROVÁ, E., WINTR, J. op. cit.

³⁶⁰ ADAMOVÁ, H., BRIM, L., COUFALÍK, P., DOBROVOLNÁ, E., HANÁK J. a PEKAŘOVÁ, A. *Pozemkové vlastnictví*, op. cit., s. 9.

³⁶¹ K problematice veřejného zájmu srov. první kapitulu této diplomové práce. Dále srov. čl. 14 odst. Listiny, kde je na úrovni ústavního pořádku ochrana přírody a krajiny též označena za veřejný zájem.

³⁶² HANÁK, J. § 58. In: VOMÁČKA, V. a kol. op. cit., s. 458-471.

³⁶³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2003, č.j. 2 As 11/2003-164.

³⁶⁴ HORÁČEK, Z.: Prosazování veřejného zájmu na ochraně životního prostředí. *České právo životního prostředí*, 1/2012, S. 7-44. S. 37.

případě posuzován zvlášť.³⁶⁵ Pro orgán ochrany přírody z toho vyplývá povinnost v konkrétních případech zvážit, zda je naplněna potřeba veřejného zájmu.³⁶⁶ Ostatně tato povinnost správního orgánu vyplývá též z ustanovení § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.³⁶⁷

Veřejný zájem na ochraně přírody a krajiny se může primárně dostat do rozporu se soukromými zájmy, ale nejsou vyloučeny ani situace, kdy nastane střet dvou veřejných zájmů.³⁶⁸ Jak upozorňuje Hanák, nelze ustanovení § 58 odst. 1 ZOPK chápat jako absolutní prioritu veřejného zájmu na ochranu přírody a krajiny před ostatními veřejnými zájmy. Dokonce za určité situace bude muset jiným zájmům ustoupit.³⁶⁹ Není vyloučeno, že dojde ke kolizi dvou veřejných zájmů v rámci ochrany přírody a krajiny³⁷⁰, kupříkladu mezi zájmem na ochranu zvláště chráněného živočicha se zájmem na ochranu území národních parků. Porovnávání veřejných zájmů je mimo jiné předmětem řízení podle ustanovení § 43 ZOPK o udělení výjimky ze zákazů ve ZCHÚ. Pokud má být na základě § 43 odst. 1 ZOPK orgánem ochrany přírody udělena výjimka ze zákazu některé činnosti a tato činnost, pro kterou má být výjimka udělena, představuje jiný veřejný zájem, než je zvláštní územní ochrana, musí orgán ochrany přírody náležitě posoudit, zda tento jiný veřejný zájem převažuje.

Přesto je stále zásadním střet soukromého zájmu se zájmem veřejným na ochraně přírody a krajiny. Bylo výše rozebráno, že cílem státu je rozšířit podíl pozemků ve ZCHÚ ve vlastnictví státu, k čemuž slouží instituty jako zákonné předkupní právo státu či zákaz zcizení vybraných pozemků ve vlastnictví státu. Jedním z důvodů, proč stát takto činí, je skutečnost, že stát musí zajistit naplňování veřejného zájmu na ochranu přírody a krajiny, což plyne zejména z čl. 7 Ústavy ve spojení s ustanovením § 19 odst. 2 zákona č. 2/1969

³⁶⁵ HAVELKOVÁ, S. Veřejný zájem, aplikace pojmu v ochraně přírody. *Ochrana přírody* [online]. 2008, č. 3. [cit. 9. 3. 2022]. ISSN 1210-258X. Dostupné z: <https://www.casopis.ochranaprirody.cz/pravo-v-ochrane-prirody/verejny-zajem/>. Shodně srov. nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 24/04 ze dne 28.6. 2005.

³⁶⁶ HANÁK, J. § 58. In: VOMÁČKA, V. a kol. op. cit., s. 458-471.

³⁶⁷ „Správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu...“

³⁶⁸ HAVELKOVÁ, S. Veřejný zájem, aplikace pojmu v ochraně přírody. *Ochrana přírody* [online]. 2008, č. 3. [cit. 9. 3. 2022]. ISSN 1210-258X. Dostupné z: <https://www.casopis.ochranaprirody.cz/pravo-v-ochrane-prirody/verejny-zajem/>. Hanák v komentáři k zákoně o ochraně přírody a krajiny jako jiný veřejný zájem uvádí například zájem na ochraně před povodněmi či zájem na veřejné bezpečnosti. Kupříkladu ochrana před povodněmi jako veřejný zájem má podle Nejvyššího správního soudu přednost před ochranou přírody a krajiny. Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25.5. 2009, č.j. 8 As 5/2008-93.

³⁶⁹ HANÁK, J. § 58. In: VOMÁČKA, V. a kol. op. cit., s. 458-471.

³⁷⁰ HANÁK, J. § 58. In: VOMÁČKA, V. a kol. op. cit., s. 458-471.

Sb., kompetenční zákon společně s ustanovením § 79 odst. 1 ZOPK, kterým je Ministerstvo životního prostředí prohlášeno za ústřední orgán státní správy pro ochranu přírody a krajiny. Přesto je nutno vzít v potaz, že stát není jediným vlastníkem pozemků ve ZCHÚ. V takovém případě se nezbytně dostává do rozporu soukromý zájem vlastníků na ničím nerušeném výkonu jejich vlastnického práva s veřejným zájmem na ochranu přírody a krajiny. Podle Kusáka k rozporu mezi veřejným a soukromým zájmem dochází právě nejčastěji v situacích, kdy je složka životního prostředí, v tomto případě půda, předmětem vlastnictví.³⁷¹ Navíc lze konstatovat, že ve většině případů je ekologicky šetrný výkon vlastnického práva pro vlastníky ekonomicky nevýhodný, a proto se při výkonu činností uchylují k méně šetrným způsobům, který již nemusí být v zájmu ochrany přírody.³⁷² V tomto ohledu je právo nástrojem, který má za cíl stanovit určité limity výkonu vlastnického práva ve prospěch ochrany přírody, které vlastník či jiný uživatel pozemků při výkonu činností musí dodržovat. Ostatně povinnost každého strpět omezení při užívání přírody a krajiny vyplývá z věty druhé ustanovení § 58 odst. 1 ZOPK: „Každý je povinen při užívání přírody a krajiny strpět omezení vyplývající z tohoto zákona“.³⁷³ Věta druhá § 58 odst. 1 ZOPK je nejen doplněním prohlášení ochrany přírody a krajiny za veřejný zájem, ale zároveň připomíná povinnosti každého, respektive vlastníka, které plynou z ustanovení čl. 35 odst. 3 Listiny, respektive z čl. 11 odst. 3 Listiny.³⁷⁴ Posledně uvedené potvrdil i Ústavní soud v usnesení sp. zn. IV.ÚS 2068/15 ze dne 13. 10. 2015, ve kterém s odkazem na ustanovení § 58 odst. 1 ZOPK konstatoval, že orgánem ochrany přírody provedené zamítnutí námitek dotčených vlastníků proti záměru na vyhlášení ZCHÚ v rámci procesu vyhlášení ZCHÚ podle § 40 ZOPK „představuje regulační opatření ve vztahu k majetku stěžovatelů, jde však o nezbytné opatření předvídané zákonem a sledující obecný zájem.“³⁷⁵ Povinnost strpět omezení plynoucí ze ZOPK tedy platí pro každého, včetně těch, kteří mají k pozemkům užívací práva. Přesto se lze domnívat, že omezení se nejvíce dotýkají vlastníků pozemků.

³⁷¹ KUSÁK, M. Omezení vlastnického práva z důvodů ochrany životního prostředí a přírodních zdrojů. op. cit. s. 4.

³⁷² O motivaci vlastníků pozitivně využít vlastnické právo k ochraně přírody a krajiny, kupříkladu skrze nástroje spojené s finanční motivací, bude pojednáno v další kapitole.

³⁷³ § 58 odst. 1 věta druhá ZOPK.

³⁷⁴ HANÁK, J. § 58. In: VOMÁČKA, V. a kol. op. cit., s. 458-471.

³⁷⁵ Usnesení Ústavního soudu sp. zn. IV.ÚS 2068/15 ze dne 13. 10. 2015.

Z pohledu ZOPK je potenciálně nejvýznamnějším zásahem do soukromého zájmu vlastníka možnost odnětí vlastnického práva ve smyslu ustanovení § 60 ZOPK.

Na závěr je vhodné dodat, že omezení neznamená jen povinnost něco strpět či něčeho se zdržet, kupříkladu se zdržet výkonu určitého způsobu hospodaření na pozemcích ve ZCHÚ či povinnost nepoužívat vybrané chemické přípravky. Též se lze setkat s povinností něco aktivně konat, nejvýznamnějším příkladem je zde povinnost učinit opatření podle ustanovení § 68 ZOPK, jak bude vyloženo dále.

Lze konstatovat, že ve všech případech omezení vlastnického práva, ať již v obecném či veřejném zájmu na ochranu přírody a krajiny, by výsledkem mělo být spravedlivé vyvážení soukromého zájmu vlastníka se zájmem veřejným.

Na základě výše uvedeného zůstává stále nezodpovězenou otázkou, jak určit, zda se v případě omezení vlastnického práva ve ZCHÚ jedná o (vnitřní) omezení ve smyslu čl. 11 odst. 3 Listiny a představuje meze výkonu vlastnického práva, které se vztahují na všechny vlastníky pozemků bez nároku na náhradu. Nebo zda uvažovat o tom, že se jedná o závažnější zásah do vlastnického práva (vnější zásah) a je nutno omezení podřadit pod čl. 11 odst. 4 Listiny a náhrada za omezení tedy bude poskytována. Na základě výše uvedeného by bylo možné dojít k úvaze, že se jedná o omezení ve smyslu čl. 11 odst. 3 Listiny. Odůvodnit by to šlo tím, že meze vlastnického práva v zákoně o ochraně přírody a krajiny nejsou v rozporu s principem rovnosti, protože dopadají na každého vlastníka pozemku ve ZCHÚ stejně, tudíž se za takové omezení nebude poskytovat náhrada. Naproti tomu stojí názor Coufalíka, se kterým se lze plně ztotožnit, že je třeba se v rozhodovací praxi striktně teoretickými rozdíly neřídit.³⁷⁶ Tento přístup odpovídá výše uvedenému názoru Šimáčkové a rozhodovací praxi soudů. Podle Coufalíka soudy při posuzování hledí především na to, zda je vlastnické právo omezeno na základě zákona, sleduje legitimní cíl a je přiměřené.³⁷⁷ Pokud by soud došel k závěru, že omezení je přiměřené, bude se zabývat otázkou, zda má být poskytnuta za omezení náhrada. Podle Balounové je vodítkem pro poskytnutí náhrady intenzita zásahu do vlastnického práva. Náhrada vlastníkovi náleží, když po něm omezení již nelze

³⁷⁶ COUFALÍK, P. Omezení vlastnického práva ochrannými pásmy a územní plány v aktuální judikatuře Nejvyššího soudu. *Právní rozhledy*, 2016, č. 13-14. S. 474 a násl.

³⁷⁷ COUFALÍK, P. Omezení vlastnického práva ochrannými pásmy a územní plány v aktuální judikatuře Nejvyššího soudu. *Právní rozhledy*, 2016, č. 13-14. S. 474 a násl.

spravedlivě požadovat a je tak zasažena podstata vlastnického práva.³⁷⁸ V případě omezení ve ZCHÚ, a to pouze pro omezení zemědělského a lesního hospodaření, je podle ZOPK přiznán nárok na náhradu újmy podle ustanovení § 58 odst. 2 ZOPK ve spojení s čl. 11 odst. 4 Listiny. Nárok na náhradu je ale v tomto případě stanoven jen pro v předmětném ustanovení vypočtené druhy pozemků. Jako problematické se tedy jeví, zda vlastníci ostatních kategorií pozemků ve ZCHÚ mají nárok na náhradu za omezení vlastnického práva. Otázkou, zda lze náhradu i v tomto případě poskytnout, se zabýval Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 30. 3. 2016, sp. zn. 22 Cdo 1022/2014. Podle Nejvyššího soudu neznámá, že pozemek, který je zatížen ve veřejném zájmu³⁷⁹, a ochrana přírody a krajiny je v ustanovení § 58 odst. 1 ZOPK prohlášena za veřejný zájem, a zákon za toto omezení výslovně nestanoví náhradu, že vlastníku za žádných okolností nenáleží. Opačný závěr by byl v rozporu s čl. 11 odst. 4 Listiny. V těchto případech je podle Nejvyššího soudu třeba, aby bylo civilním soudem v jednotlivém případě posouzeno, zda omezení dosahuje intenzity, která znamená zásah do podstaty vlastnického práva.³⁸⁰ S tímto názorem Nejvyššího soudu se plně ztotožňuji. Pokud je nárok na náhradu přiznán přímou aplikací čl. 11 odst. 4 Listiny, pravidla pro jeho přiznání určí soud na základě subsidiární aplikace právní normy, která je svou povahou přiznané náhradě nejbližší.³⁸¹ Vzhledem k tomu, že v případě omezení podle ZOPK se jedná o omezení ve prospěch ochrany životního prostředí, respektive ochrany přírody a krajiny, náhradu by měl poskytnout stát.³⁸² Coufalík dochází k obdobnému závěru, který dodává, že se nelze řídit pravidlem „na co zákon nepamatuje, to se neodškodňuje“³⁸³, s čímž se plně ztotožňuji. Domnívám se, že rozhodnutí, zda má být v jednotlivém případě poskytnuta finanční náhrada, vyžaduje pečlivé zvážení soudu a nelze nikoho z práva na náhradu ve smyslu čl. 11 odst. 4 ZOPK *a priori* vyloučit bez náležitého posouzení soudem.

³⁷⁸ BALOUNOVÁ, J. Chráněná území jako institut omezující vlastnické právo. *Právní rozhledy*, 2018, č. 6. S. 197.

³⁷⁹ V projednávaném případě se jednalo o ochranné pásmo letiště, ale lze souhlasit s Balounovou, že to lze aplikovat i na chráněná území, respektive ZCHÚ.

³⁸⁰ Viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. 3. 2016, sp. zn. 22 Cdo 1022/2014.

³⁸¹ HANÁK, J. Právní úprava náhrad za omezení vlastnického práva z environmentálních důvodů v České republice. *Rigorózní práce. Univerzita Palackého v Olomouci: Právnická fakulta, 2018.* [cit. 7. 4. 2022]. Dostupné z: https://theses.cz/id/79yzeu/RIGO_-_UPOL_-_F_-_LIT.pdf. S. 14 -15.

³⁸² COUFALÍK, P. Omezení vlastnického práva ochrannými pásmo a územní plány v aktuální judikatuře Nejvyššího soudu. *Právní rozhledy*, 2016, č. 13-14. S. 474 a násl.

³⁸³ COUFALÍK, P. Omezení vlastnického práva ochrannými pásmo a územní plány v aktuální judikatuře Nejvyššího soudu. *Právní rozhledy*, 2016, č. 13-14. S. 474 a násl.

3.2 Omezení vlastnického práva k pozemkům ve zvláště chráněných územích aneb některá omezení vlastnického práva podle části šesté zákona o ochraně přírody a krajiny

Následující podkapitola naváže na obecný výklad o omezení vlastnického práva v předcházející podkapitole. Ze zvláštní povahy pozemků ve ZCHÚ vyplývá odlišný přístup k vlastnickému právu k pozemkům, který se projevuje omezením vlastníků pozemků. Toto tvrzení pramení ze skutečnosti, že cílem ochrany ZCHÚ je „*zejména udržení nebo zlepšení dochovaného stavu území nebo ponechání území či jeho části samovolnému vývoji.*“³⁸⁴ Lze vyslovit souhlas s Konečnou, že omezení vlastnického práva je jediným způsobem, jak docílit naplnění výše uvedeného cíle, tedy ochrany pozemků ve ZCHÚ.³⁸⁵ Zároveň se ale domnívám, že by měl být efektivně naplněn potenciál pozitivního využití vlastnického práva jako nástroje ochrany životního prostředí, respektive přírody a krajiny. Omezení vlastnického práva k pozemkům ve ZCHÚ lze rozdělit na omezení, která jsou stanovena jen pro pozemky ve ZCHÚ v základních ochranných podmínkách upravených v ZOPK, a v bližších ochranných podmínkách, které jsou zakotveny v právních předpisech, které konkrétní ZCHÚ vyhláší. Dále se lze s omezeními vlastnického práva setkat v rámci režimu konkrétního ochranného pásma vyhlášeného pro předmětné ZCHÚ. Vedle těchto specifických omezení se aplikují na pozemky ve ZCHÚ též omezení plynoucí z části šesté ZOPK.³⁸⁶ Omezení v části šesté ZOPK ve většině případů nesměřují pouze na vlastníky pozemků ve ZCHÚ, ale na všechny vlastníky.³⁸⁷ Lze tedy říci, že omezení podle části šesté ZOPK představují základní katalog omezení, který je v případě vlastnictví pozemků ve ZCHÚ doplněn a zpřísněn dalšími omezeními, které mají závažnější dopad na vlastnické právo k pozemkům ve ZCHÚ.³⁸⁸ V následujících podkapitolách budou některé z institutů, které omezují vlastnické právo k pozemku, zakotvených v části šesté ZOPK podrobněji rozebrány.

³⁸⁴ MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ. *Zvláště chráněná území*. [online] [cit. 23. 3. 2022]. Dostupné z: https://www.mzp.cz/cz/zvlaste_chranena_uzemi.

³⁸⁵ KONEČNÁ, M. *Vlastnictví ve zvláště chráněných územích*. op. cit.

³⁸⁶ Omezení podle části šesté tedy dopadají na vlastníky jak u obecné, tak i zvláštní ochrany. Viz KOCOUREK, T. *Omezení vlastnického práva dle zákona o ochraně přírody a krajiny aneb propast mezi obecným a veřejným zájmem*. op. cit., s. 1844.

³⁸⁷ Srov. ale viz výše např. předkupní právo, které se vztahuje jen na pozemky ve vybraných ZCHÚ.

³⁸⁸ Viz KOCOUREK, T. *Omezení vlastnického práva dle zákona o ochraně přírody a krajiny aneb propast mezi obecným a veřejným zájmem*. op. cit., s. 1850.

3.2.1 Povinnost strpět vstup a volný průchod přes pozemek

První kategorii omezení vlastnického práva podle části šesté lze označit za omezení vztahující se k bezúplatnému přístupu veřejnosti na pozemky cizích vlastníků.³⁸⁹

V ustanovení § 63 odst. 2 ZOPK je zakotveno právo každého na volný průchod přes pozemky cizích vlastníků za podmínek v předmětném ustanovení stanovených. Což z pohledu vlastníka pozemku znamená povinnost volný průchod strpět (*pati*). V tomto případě dochází ke střetu svobody volného pohybu osob zakotvené v čl. 14 odst. 1 Listiny³⁹⁰ a práva vlastnit majetek podle čl. 11 odst. 1 Listiny. Jak Průchová upozorňuje, ustanovení § 63 ZOPK přináší pouze prosté vymezení oprávnění osob volně procházet přes pozemky cizích vlastníků.³⁹¹ Což znamená, že v případě průchodu přes pozemky ve ZCHÚ je třeba zároveň dodržovat základní a bližší ochranné podmínky, v čemž lze spatřovat limit práva volného přístupu do krajiny.³⁹² Podle ustanovení § 63 odst. 3 ZOPK je dalším limitem práva volného průchodu všech osob přes pozemky v cizím vlastnictví skutečnost, že se nevztahuje na všechny kategorie pozemků.³⁹³ Dalším významným limitem volného průchodu přes pozemky je skutečnost, že je umožněn jen u pozemků ve vlastnictví, nájmu či pachtu státu, obce či jiné právnické osoby.³⁹⁴ Pro vyloučení volného průchodu přes pozemky ve vlastnictví fyzických osob došlo zejména z důvodu, že v době nabytí účinností ZOPK probíhaly majetkové restituce.³⁹⁵ *A contrario* lze kupříkladu vyvodit, že pokud má k pozemku v chráněné krajinné oblasti ve vlastnictví fyzické osoby užívací právo stát, respektive AOPK ČR, je předmětný pozemek součástí volného průchodu.³⁹⁶ Ztotožňuji se s názorem, že předmětné rozlišování mezi jednotlivými typy vlastníků v tomto případě již v současné době postrádá ospravedlnění.³⁹⁷ S ohledem na

³⁸⁹ PRŮCHOVÁ, I. § 63. In: VOMÁČKA, V. a kol. op. cit., s. 493-500.

³⁹⁰ Srov. čl. 14 odst. 3 Listiny, který umožňuje svobodu pohybu a pobytu omezit zákonem mimo jiné z důvodu ochrany přírody.

³⁹¹ PRŮCHOVÁ, I. § 63. In: VOMÁČKA, V. a kol. op. cit., s. 493-500.

³⁹² PRŮCHOVÁ, I. § 63. In: VOMÁČKA, V. a kol. op. cit., s. 493-500.

³⁹³ Srov. ustanovení § 63 odst. 3 ZOPK: „Práva podle odstavce 2 se nevztahují na zastavěné či stavební pozemky, dvory, zahrady, sady, vinice, chmelnice a pozemky určené k faremním chovům zvířat. Orná půda, louky a pastviny jsou z oprávnění vyloučeny v době, kdy může dojít k poškození porostů či půdy nebo při pasvě dobytka. Zvláštní předpisy nebo tento zákon mohou oprávnění podle odstavce 2 omezit nebo upravit odchylně.“

³⁹⁴ Srov. ustanovení § 63 odst. 2 ZOPK.

³⁹⁵ PRŮCHOVÁ, I. § 63. In: VOMÁČKA, V. a kol. op. cit., s. 493-500.

³⁹⁶ PRŮCHOVÁ, I. § 63. In: VOMÁČKA, V. a kol. op. cit., s. 493-500.

³⁹⁷ Srov. KOCOUREK, T. Omezení vlastnického práva dle zákona o ochraně přírody a krajiny aneb propast mezi obecným a veřejným zájmem. op. cit., s. 1844. Obdobný názor zastává Franková, podle které dochází k nerovnosti subjektů vlastnického práva, protože není legitimní důvod: FRANKOVÁ, M., komentář k předkládané diplomové práci ze dne 1. 5. 2022. [online] [cit. 3. 5. 2022].

díky čl. 11 odst. 1 Listiny souhlasím s názorem, že vyloučení pozemků ve vlastnictví fyzických osob podle § 63 odst. 2 ZOPK z volného průchodu přes pozemky je v rozporu se zásadou stejného obsahu a ochrany vlastnického práva pro všechny vlastníky.³⁹⁸ Ostatně totožné lze dovodit i z čl. 4 odst. 3 Listiny, ze kterého plyne, že zákonem zakotvená omezení (nejen) vlastnického práva, za současného splnění vymezených podmínek, mají platit pro všechny stejně.³⁹⁹ Lze navíc vyslovit souhlas, že praktická aplikace ustanovení § 63 odst. 2 ZOPK činí osobám procházejícím krajinou problémy při posouzení v terénu, zda je s ohledem na subjekt vlastnického práva a druh pozemku možné přes pozemek volně přecházet. Tato skutečnost je dalším argumentem, proč je vyloučení pozemků ve vlastnictví fyzických osob z volného průchodu přes krajinu nelegitimní. Podle Kocourka, v důsledku nemožnosti v terénu rozlišit subjekt vlastnického práva k pozemku, tak v praxi dochází ke vstupům i na pozemky ve vlastnictví fyzických osob.⁴⁰⁰ Za zamyšlení jistě stojí skutečnost, že oproti výše uvedenému obecné užívání lesa na základě ustanovení § 19 odst. 1 lesního zákona není *de facto* ničím omezeno. Ostatně institut obecného užívání lesa je aplikací věty třetí ustanovení § 63 odst. 3 ZOPK, protože je odchylnou úpravou od práva podle ustanovení § 63 odst. 2 ZOPK.⁴⁰¹ Vzhledem k tomu, že vyloučení práva na volný průchod krajinou by představovalo omezení přístupu k přírodním zdrojům, jeví se *de lege ferenda* vhodné nastavit v ZOPK podobný režim jako u obecného užívání lesa.⁴⁰² Na druhou stranu by měl být důsledně posouzen dopad na vlastníky dotčených pozemků, i vzhledem k tomu, že pozemky, které jsou v ustanovení § 63 odst. 3 ZOPK vyloučeny z práva na volný průchod, jsou vlastníky intenzivněji využívány než lesy. Jinými slovy, by zavedení jejich obecného využívání mohlo být pro vlastníky více omezující, než je tomu u lesů. Konečně na rozdíl od ustanovení § 32 odst. 3 lesního zákona, které vlastníků lesa zakazuje oplotit les, mimo jiné z důvodu, aby nedošlo ze strany vlastníka k zabránění obecnému užívání lesa, v ustanovení § 63 odst. 4 ZOPK je vlastníkovi pozemku, na který se vztahuje právo volného průchodu osob, dovoleno pozemek oplotit

³⁹⁸ KOCOUREK, T. Omezení vlastnického práva dle zákona o ochraně přírody a krajiny aneb propast mezi obecným a veřejným zájmem. op. cit., s. 1844.

³⁹⁹ Srov. čl. 4 odst. 3 Listiny. Dále k tomu srov. KOCOUREK, T. Omezení vlastnického práva dle zákona o ochraně přírody a krajiny aneb propast mezi obecným a veřejným zájmem. op. cit., s. 1844.

⁴⁰⁰ KOCOUREK, T. Omezení vlastnického práva dle zákona o ochraně přírody a krajiny aneb propast mezi obecným a veřejným zájmem. op. cit., s. 1844.

⁴⁰¹ STEJSKAL, V. 2016 op. cit., § 63.

⁴⁰² PRŮCHOVÁ, I. § 63. In: VOMÁČKA, V. a kol. op. cit., s. 493-500.

či ohradit, ale vlastník, nájemce či pachtýř pozemku musí podle předmětného ustanovení v takovém případě zajistit možnost volného průchodu osob, kupříkladu součástí plotu musí být branka s klikou.

S ustanovením § 63 ZOPK souvisí též ustanovení § 62 ZOPK, které umožňuje za určitých podmínek vstup pracovníků orgánu ochrany přírody a krajiny a na základě ustanovení § 81 odst. 7 písm. c) ZOPK též strážcům přírody na cizí pozemky, za účelem plnění úkolů směřujících k ochraně přírody a krajiny.⁴⁰³ I v tomto případě je vlastnické právo omezeno povinností strpět (*pati*) vstup na pozemek. Zejména je nutno praktické využití předmětného ustanovení spatřovat u pozemků, na které se nevztahuje volný průchod přes pozemky podle ustanovení § 63 odst. 2 ZOPK, protože je z něj dotčený pozemek vyloučen na základě některého v předmětném ustanovení uvedených důvodů. Podmínkou volného vstupu na pozemek musí být skutečnost, že předmětný pracovník vykonává pracovní činnost a současně je cílem plnění úkolů, které plynou z právních předpisů na úseku ochrany přírody a krajiny. Zároveň musí platit, že je vstup nezbytný k tomu, aby byla činnost provedena.⁴⁰⁴ Tyto podmínky vstupu jsou realizací ustanovení čl. 11 odst. 3 a čl. 2 odst. 2 Listiny.⁴⁰⁵ Další podmínkou je obecná nezbytnost takového vstupu.⁴⁰⁶ Domnívám se, že podmínka nezbytnosti by měla být vykládána ve prospěch dotčeného vlastníka. Pokud kupříkladu pořízení dokumentace fotografií sledovaného silně ohroženého živočicha je možno uskutečnit bez vstupu na pozemek, aniž by to mělo vliv na kvalitu pořízených fotografií, není důvod k tomu, aby pracovník orgánu ochrany přírody na cizí pozemek vstoupil. Toto tvrzení potvrzují Hanák a Průchová, kteří dochází k závěru, že na pozemek v takovém případě nelze vstoupit, i když by tím bylo umožněno pořízení kvalitnější fotografie.⁴⁰⁷ V tomto ohledu je nutno upozornit na ustanovení § 90 odst. 18 ZOPK, ze kterého vyplývá, že zákaz vstupu nebo vjezdu podle ZOPK se nevztahuje na pracovníky orgánu ochrany přírody a strážce ochrany přírody, pokud plní povinnosti plynoucí ze ZOPK.⁴⁰⁸ Ačkoli se jedná o omezení vlastnického práva k pozemku, je nutno uvést, že povinnost strpět vstup na pozemek podle § 62 ZOPK není

⁴⁰³ Podle ustanovení § 62 odst. 1 ZOPK mohou při vstupu: „provádět potřebná měření, sledování, dokumentaci a požadovat informace nezbytné ke zjištění stavu přírodního prostředí.“

⁴⁰⁴ Srov. ustanovení § 62 odst. 1 ZOPK.

⁴⁰⁵ HANÁK, J., PRŮCHOVÁ, I. § 62. In: VOMÁČKA, V. a kol. op. cit., s. 489-493.

⁴⁰⁶ Srov. první větu ustanovení § 62 odst. 1 ZOPK.

⁴⁰⁷ HANÁK, J., PRŮCHOVÁ, I. § 62. In: VOMÁČKA, V. a kol. op. cit., s. 489-493.

⁴⁰⁸ Podle Hanáka a Průchové z toho kupříkladu vyplývá oprávnění vstupovat mimo vyznačené cesty, kam je jinak vstup zakázán. HANÁK, J., PRŮCHOVÁ, I. § 62. In: VOMÁČKA, V. a kol. op. cit., s. 489-493.

neomezená. Předně je právo vstupu podle § 62 ZOPK nutno aplikovat jen ve vztahu k pozemkům, nikoliv jej vykládat jako oprávnění vstoupit do staveb či dokonce obydlí vlastníka či nájemce, respektive pachtýře.⁴⁰⁹ V souladu s čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny jsou pracovníci povinni po vstupu na cizí pozemek a posléze při provádění činností, dbát na práva vlastníka a usilovat o co nejmenší zásah do pozemku, kupříkladu nevyplašit hospodářská zvířata či dbát opatrnosti o úrodu.⁴¹⁰ Pro případ, že by i přesto došlo ke způsobení škody ze strany pracovníka orgánu ochrany přírody, je v ustanovení § 62 odst. 2 ZOPK zakotvena odpovědnost státu za takovou škodu. V souladu s ustanovením § 2895 občanského zákoníku představuje odpovědnost objektivní, tedy k jejímu vzniku není vyžadováno zavinění, a to vzhledem k tomu, že tak stanoví ZOPK. Zároveň se způsob a rozsah náhrady škody bude řídit obecnými ustanoveními v občanském zákoníku, jelikož ZOPK tyto otázky nespécifikuje.⁴¹¹

3.2.2 Opatření ke zlepšování přírodního prostředí

V rámci rozboru dalšího omezení vlastnického práva k pozemku, tentokrát spočívajícího v povinnosti vlastníka pozemku něco učinit (*facere*), případně zdržet se konání (*omittere*), které je zakotveno v ustanovení § 68 ZOPK, se pokusím nalézt odpovědi na dílčí cíl práce, a to, jak může vlastník využít své vlastnické právo jako nástroj na ochranu přírody a krajiny. Podle Hanáka není vlastnické právo jako takové schopno přírodu chránit.⁴¹² Ale není pochyb, že má vlastník pozemku možnost učinit kroky k tomu, aby ochrana přírody a krajiny byla zajištěna. Někteří autoři hovoří o „*aktivní ochraně přírody a krajiny*“⁴¹³. Ostatně z ustanovení § 1 ZOPK vyplývá, že ochrana přírody spoléhá na účast vlastníků.⁴¹⁴

Ustanovení § 68 ZOPK upravuje problematiku opatření ke zlepšování přírodního prostředí. V § 68 odst. 1 ZOPK je deklarována obecná povinnost vlastníků a uživatelů pozemků činit v souladu se svými možnostmi vše pro to, aby mohli zlepšovat „stav

⁴⁰⁹ HANÁK, J., PRŮCHOVÁ, I. § 62. In: VOMÁČKA, V. a kol. op. cit., s. 489-493.

⁴¹⁰ HANÁK, J., PRŮCHOVÁ, I. § 62. In: VOMÁČKA, V. a kol. op. cit., s. 489-493.

⁴¹¹ HANÁK, J., PRŮCHOVÁ, I. § 62. In: VOMÁČKA, V. a kol. op. cit., s. 489-493.

⁴¹² HANÁK, J. Vyvlastnění z důvodu ochrany přírody a krajiny. *AUC IURIDICA*. 2015, č. 2. S. 26.

⁴¹³ STEJSKAL, V. 2016 op. cit., § 68.

⁴¹⁴ Viz ustanovení § 1 ZOPK: „Účelem zákona je za účasti příslušných krajů, obcí, vlastníků a správců pozemků přispět k udržení a obnově přírodní rovnováhy v krajině, k ochraně rozmanitostí forem života, přírodních hodnot a krás, k šetrnému hospodaření s přírodními zdroji a vytvořit v souladu s právem Evropských společenství v České republice soustavu Natura 2000. Přitom je nutno zohlednit hospodářské, sociální a kulturní potřeby obyvatel a regionální a místní poměry.“

dochovaného přírodního a krajinného prostředí za účelem zachování druhového bohatství přírody a udržení systému ekologické stability“.⁴¹⁵ Podle názoru Ústavního soudu vysloveného v nálezu ze dne 8. 7. 2010 sp. zn. Pl.ÚS 8/08, ve kterém podrobil Ústavní soud ustanovení § 68 ZOPK kontrole ústavnosti, představuje § 68 odst. 1 ZOPK povinnost prevence, aby „(v budoucnu) nebyl dotčen stav, toliko který je z hlediska ochrany životního prostředí příznivý“.⁴¹⁶ Ústavní soud zároveň ale dodává, že tato povinnost se vztahuje i na situace, kdy již došlo k narušení druhového bohatství a systému ekologické stability na dotčených pozemcích.⁴¹⁷ Tento cíl je podle Ústavního soudu ústavně konformní, protože sleduje naplňování veřejného zájmu na ochraně přírody a krajiny a je legitimní.⁴¹⁸ Na tomto místě je vhodné dodat, že tato povinnost vlastníka či uživatele pozemku není ze strany orgánu ochrany přírody vynutitelná žádnou sankcí.⁴¹⁹ Což lze vyvodit z toho, že v ustanovení § 68 odst. 3 ZOPK je stanoveno, že po neuposlechnutí výzvy zásah provede orgán ochrany přírody.⁴²⁰ Již ale není stanoveno, že by se tak mělo dít na náklady vlastníka či uživatele pozemku.⁴²¹ Na okraj je vhodné zmínit, že vlastník či uživatel pozemku se v praxi spíše setká s pojmem „management“ ve smyslu péče o pozemky a „managementové zásahy“ jako výraz pro opatření ke zlepšení přírodního a krajinného prostředí.⁴²²

V případě vlastníků pozemků ve ZCHÚ je značně relevantním ustanovení § 68 odst. 3 a 4 ZOPK.⁴²³ Předmětná ustanovení jsou *de facto* konkretizací ustanovení § 68 odst. 1 ZOPK. Ve smyslu § 68 odst. 3 a 4 ZOPK je na základě výzvy orgánu ochrany přírody vlastník či uživatel pozemku povinen učinit zásahy ke zlepšení přírodního a krajinného prostředí. Pokud by adresát výzvy neuposlechnul, je orgán ochrany přírody oprávněn provést zásah sám.⁴²⁴ Podle názoru Ústavního soudu je smyslem výzvy dosáhnout toho, aby vlastníci daná opatření učinili sami. Jinými slovy, je tím založena subsidiarita státní ingerence, ke které dojde jen, pokud vlastník či nájemce zásah

⁴¹⁵ Viz ustanovení § 68 odst. 1 ZOPK.

⁴¹⁶ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 8/08 ze dne 8. 7. 2010.

⁴¹⁷ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 8/08 ze dne 8. 7. 2010.

⁴¹⁸ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 8/08 ze dne 8. 7. 2010.

⁴¹⁹ KNOTEK, J. § 68. In: VOMÁČKA, V. a kol. op. cit., s. 513-518. Shodně STEJSKAL, V. 2016 op. cit., § 68.

⁴²⁰ Srov. § 68 odst. 3 ZOPK.

⁴²¹ Blíže viz BOROVIČKOVÁ, H., § 68 In MIKO, L. 2007. op. cit., s. 272-275.

⁴²² KNOTEK, J. § 68. In: VOMÁČKA, V. a kol. op. cit., s. 513-518.

⁴²³ Viz ustanovení § 68 odst. 3 ZOPK: „...zejména pokud jde o ochranu zvláště chráněných částí přírody a významných krajinných prvků.“

⁴²⁴ Srov. ustanovení § 68 odst. 3 a 4 ZOPK.

neprovede sám.⁴²⁵ Písemná výzva, aby vlastník zajistil potřebný zásah, je individuálním správním aktem, jedná se tedy o správní rozhodnutí ve smyslu správního řádu.⁴²⁶ Vhodné je dodat, že správní řízení je zde zahájeno z moci úřední.⁴²⁷ Podle Ústavního soudu je výzvou „dotčena autoritativně právní sféra vlastníka (nájemce) pozemku“, proto je výzva materiálně rozhodnutím, ačkoli tak není formálně označena. Navíc se okamžikem doručení výzvy ukládá vlastníkově či uživateli pozemku povinnost provést konkrétní opatření.⁴²⁸ Správní řízení, které předchází vydání správního rozhodnutí, je tak zárukou ochrany vlastníka.⁴²⁹ Důsledkem aplikace správního řádu není jen povinnost orgánu ochrany přírody dodržet náležitosti rozhodnutí podle § 67 a násl. správního řádu, ale pro vlastníka z toho plyne možnost procesní ochrany postupem podle správního řádu, eventuálně možnost soudní ochrany podle ustanovení § 65 a násl. soudního řádu správního.⁴³⁰ Odvolání může vlastník či uživatel pozemku podle § 83 odst. 1 správního řádu podat do 15 dnů ode dne oznámení výzvy. Odvolání proti výzvě k provedení zásahu v chráněném území nemá odkladný účinek.⁴³¹ Ve výroku výzvy, respektive rozhodnutí, musí být konkretizován zásah⁴³², který má vlastník či uživatel pozemku provést, a lhůta, ve které má tak učinit. Adresát je ve výzvě poučen, že v případě, že potřebná opatření neprovede ve stanovené lhůtě sám, dojde k omezení jeho vlastnického práva v podobě povinnosti strpět (*pati*) provedení zásahu ve smyslu ustanovení § 68 odst. 4 ZOPK orgánem ochrany přírody⁴³³ a umožnit za tímto účelem vstup na pozemek.⁴³⁴ O rozsahu takového zásahu a termínu jeho provedení ale musí být vlastník či nájemce předem

⁴²⁵ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 8/08 ze dne 8. 7. 2010.

⁴²⁶ KNOTEK, J. § 68. In: VOMÁČKA, V. a kol. op. cit., s. 513-518.

⁴²⁷ MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ. Sdělení sekce státní správy a sekce ochrany přírody a krajiny Ministerstva životního prostředí ve věci provádění opatření ke zlepšování přírodního prostředí podle § 68 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů. *Věstník MŽP. Č. 2014/7 listopad-prosinec*. [online][cit. 26. 3. 2022]. Dostupné z: [https://www.mzp.cz/web/edice.nsf/1DF6BD7864691E46C1257DC7002F06E0/\\$file/Vestn%C3%ADk_07_listopad-prosinec_final.pdf](https://www.mzp.cz/web/edice.nsf/1DF6BD7864691E46C1257DC7002F06E0/$file/Vestn%C3%ADk_07_listopad-prosinec_final.pdf).

⁴²⁸ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 8/08 ze dne 8. 7. 2010.

⁴²⁹ PEKÁREK, M. Právní režim pozemků v přírodě a krajině. In: PEKÁREK, M. 2015 op. cit., s. 392.

⁴³⁰ KNOTEK, J. § 68. In: VOMÁČKA, V. a kol. op. cit., s. 513-518.

⁴³¹ Srov. § 85 odst. 2 písm. a) správního řádu. Více viz AOPK ČR. Osvědčené komunikační postupy v ochraně přírody: metodika komunikace s vlastníky a uživateli pozemků v chráněných územích: *metodika AOPK ČR*. FARKAČ, B., SOCHOVÁ, E., KOBYLÁKOVÁ, M. a kol. 2021. [online] [cit. 26. 3. 2022]. Dostupné z: <https://www.ochranaprirody.cz/publikacni-cinnost/publikace/metodika-osvedcene-komunikacni-postupy-v-ochrane-prirody/>.

⁴³² Nejběžnějším zásahem je seč či pastva travních porostů. Viz KNOTEK, J. § 68. In: VOMÁČKA, V. a kol. op. cit., s. 513-518.

⁴³³ Zásah většinou provádí třetí osoba (obchodní korporace, podnikající fyzická osoba či pozemkové spolky). KNOTEK, J. § 68. In: VOMÁČKA, V. a kol. op. cit., s. 513-518.

⁴³⁴ KNOTEK, J. § 68. In: VOMÁČKA, V. a kol. op. cit., s. 513-518.

informován.⁴³⁵ Ačkoli není v ZOPK uvedena podoba zásahu⁴³⁶, lze vyslovit souhlas s tím, že nelze po zákonodárci požadovat, aby vše konkretizoval, což ostatně není s ohledem na nevyzpytatelnost života možné. Uvádí-li ustanovení § 68 odst. 1 ZOPK smysl a účel zásahu, lze z toho dovodit, jak by takový zásah měl vypadat. Navíc, lze v tomto ohledu upozornit na smysl neurčitých právních pojmů, které pomáhají správnímu orgánu lépe reagovat na konkrétní situaci, kterou nelze nikdy přesně namodelovat do formy ustanovení právního předpisu. Vyslovit souhlas lze s argumentem, že libovůli orgánu ochrany přírody brání forma výzvy jako správního rozhodnutí, tudíž výzva musí být rádě odůvodněna.⁴³⁷ Domnívám se, že zákaz libovůle orgánu ochrany přírody vyplývá mimo jiné z ustanovení § 2 odst. 3 a 4 správního řádu.

Na druhou stranu se lze zamyslet nad názorem Knotka, který vede úvahu nad tím, zda formalizování výzvy ve formě správního rozhodnutí nevede k odporu u adresátů, kteří mají kupříkladu negativní zkušenosti se státní správou.⁴³⁸ Přitom neuposlechnutí výzvy může mít zejména v případě zvláštní územní ochrany značné následky. V praxi dochází k tomu, že pokud vlastník sám zásah neučiní a po neformálním upozornění písemně souhlasí s tím, aby zásah provedl orgán ochrany přírody, výzva se nezasílá.⁴³⁹ Střet veřejného zájmu se zájmem soukromým je v takovém případě značně vychýlen ve prospěch veřejného zájmu na ochranu přírody. Lze se domnívat, že tato praxe by z hlediska střetu výše uvedených zájmů neměla činit problémy, pokud vlastníkem s provedením zásahu vysloví souhlas. Pokud nikoliv, je výzva zaslána.⁴⁴⁰ Jinými slovy, výše popsané správní řízení je zahájeno až tehdy, když se nepodaří primárně s vlastníkem či uživatelem pozemku uzavřít písemnou dohodu podle § 68 odst. 2 ZOPK⁴⁴¹ a orgán ochrany přírody od něj souhlas s provedením opatření nezíská ani na základě neformální dohody.⁴⁴² Na druhou stranu, lze ocenit vstřícný přístup AOPK ČR, když s ohledem na

⁴³⁵ § 68 odst. 4 ZOPK.

⁴³⁶ Podle Ústavního soudu to není protiústavní. Srov. nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 8/08 ze dne 8. 7. 2010.

⁴³⁷ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 8/08 ze dne 8. 7. 2010.

⁴³⁸ KNOTEK, J. § 68. In: VOMÁČKA, V. a kol. op. cit., s. 513-518.

⁴³⁹ KNOTEK, J. § 68. In: VOMÁČKA, V. a kol. op. cit., s. 513-518.

⁴⁴⁰ KNOTEK, J. § 68. In: VOMÁČKA, V. a kol. op. cit., s. 513-518.

⁴⁴¹ K tomu viz dále.

⁴⁴² MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ. Sdělení sekce státní správy a sekce ochrany přírody a krajiny Ministerstva životního prostředí ve věci provádění opatření ke zlepšování přírodního prostředí podle § 68 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů. *Věstník MŽP. Č. listopad-prosinec*. [online][cit. 26. 3. 2022]. Dostupné z: [https://www.mzp.cz/web/edice.nsf/1DF6BD7864691E46C1257DC7002F06E0/\\$file/Vestn%C3%ADk_07_listopad-prosinec_final.pdf](https://www.mzp.cz/web/edice.nsf/1DF6BD7864691E46C1257DC7002F06E0/$file/Vestn%C3%ADk_07_listopad-prosinec_final.pdf).

možnou nesrozumitelnost výzvy, současně s ní zasílá průvodní dopis, kde je vlastníkově či uživateli pozemku vysvětleno, za jakým účelem byla výzva vydána (kupříkladu se uvede, v důsledku výskytu kterého chráněného druhu je třeba zásah provést), je zde též informace o podmínkách finančního příspěvku a případně na koho se lze obrátit.⁴⁴³

Za zásah provedený podle ustanovení § 68 odst. 4 ZOPK odpovídá orgán ochrany přírody, kterým byl zásah nařízen.⁴⁴⁴ Ústavní soud se v nálezu sp. zn. Pl.ÚS 8/08 ze dne 8. 7. 2010 zabýval též otázkou náhrady za omezení vlastnického práva, které plyne z povinnosti vlastníka či uživatele pozemku strpět provedení zásahu podle § 68 odst. 4 ZOPK. Podle Ústavního soudu třetí věta předmětného ustanovení kromě toho, že zakládá nárok na náhradu škody, zároveň v souladu s čl. 11 odst. 4 Listiny konkretizuje „ústavní právo vlastníka na náhradu za omezení jeho vlastnického práva“.⁴⁴⁵

Pro úplnost je vhodné uvést, že pro provedení zásahu podle ustanovení § 68 odst. 4 ZOPK je kupříkladu AOPK ČR značně zdrženlivá. Výsledkem je většinou zhoršení vztahů a komunikace s vlastníky či uživateli pozemků, což je pro následnou péči o ZCHÚ nežádoucí. Zároveň provedením zásahu orgánem ochrany přírody tímto způsobem dochází k značnému omezení vlastnického práva. Jinými slovy, k aplikaci ustanovení § 68 odst. 4 ZOPK se přistupuje jen v případech, kdy s ohledem na zajištění zvláště chráněného předmětu ochrany nelze zvolit jiný postup.⁴⁴⁶

3.2.3 Písemné dohody o péči ve prospěch ochrany přírody a krajiny

Hledá-li se odpověď na otázku, jak jsou vlastníci či uživatelé pozemků, nejen ve ZCHÚ, motivováni pečovat o přírodu a krajinu, jednou z možných motivací je uzavření písemné dohody podle § 68 odst. 2 ZOPK. Mezi omezení vlastnického práva lze tyto dohody zařadit proto, jelikož se jedná o dobrovolné omezení ve veřejném zájmu ochrany přírody samotným vlastníkem. Omezení spočívá v povinnosti něco učinit (*facere*) či naopak se zdržet výkonu určité činnosti (*non facere*). Zároveň dohody představují

⁴⁴³ AOPK ČR. Osvědčené komunikační postupy v ochraně přírody: metodika komunikace s vlastníky a uživateli pozemků v chráněných územích: *metodika AOPK ČR*. FARKAČ, B., SOCHOVÁ, E., KOBYLÁKOVÁ, M. a kol. 2021. [online] [cit. 26. 3. 2022]. Dostupné z: <https://www.ochranaprirody.cz/publikacni-cinnost/publikace/metodika-osvedcene-komunikačni-postupy-v-ochrane-prirody/>.

⁴⁴⁴ Srov. ustanovení § 68 odst. 4 ZOPK.

⁴⁴⁵ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 8/08 ze dne 8. 7. 2010.

⁴⁴⁶ AOPK ČR. Osvědčené komunikační postupy v ochraně přírody: metodika komunikace s vlastníky a uživateli pozemků v chráněných územích: *metodika AOPK ČR*. op. cit.

dobrovolnou účast vlastníků a uživatelů pozemků na „zachování biologické rozmanitosti a udržení ekologické stability (rovnováhy) ekosystémů“.⁴⁴⁷ K uzavření dohody je vlastník motivován možností poskytnutí finančního příspěvku podle § 69 ZOPK.⁴⁴⁸ Uzavření dohod je zásadním nástrojem, bez kterého si nelze představit zajištění péče o přírodu a krajinu, a to zejména ve ZCHÚ.⁴⁴⁹ O čemž svědčí skutečnost, že ustanovení § 68 odst. 2 ZOPK je do ZOPK zařazeno od počátku účinnosti zákona.⁴⁵⁰

Uzavření dohody, ve které se vlastník či uživatel pozemku zaváže k zajištění péče o pozemky s cílem ochrany přírody a krajiny, je možno vyhodnotit jako vzájemně prospěšné. Pro vlastníka či uživatele pozemku dohody představují menší omezení než aplikace výše popsaného postupu podle ustanovení § 68 odst. 3 ZOPK, eventuálně dokonce nutnost orgánu ochrany přírody postupovat podle ustanovení § 68 odst. 4 ZOPK. Pro orgán ochrany přírody to naopak znamená možnost vyhnout se zadání veřejné zakázky a uzavření smlouvy o dílo s třetím subjektem, který by zásah provedl.⁴⁵¹ Vzhledem k různým typům vlastníků či uživatelů pozemků ve ZCHÚ, od osob, které v daném místě trvale žijí, či pouze na pozemcích hospodaří, až po obce, představují dohody podle § 68 odst. 2 ZOPK klíčový nástroj pro orgán ochrany přírody pro oslovení dotčených osob k vzájemné kooperaci.⁴⁵² Navíc lze vyslovit souhlas s tím, že pro péči o ZCHÚ je větším přínosem soustavná péče jedné osoby, než zajišťování zásahů třetími osobami podle § 68 odst. 4 ZOPK.⁴⁵³ Praktické využití institutu dohod podle § 68 odst. 2 ZOPK lze nalézt zejména v případech zajištění péče o pozemky či úprav způsobu hospodaření na nich ve ZCHÚ a jejich ochranných pásmech. Mimo ZCHÚ dochází k jejich uzavírání minimálně.⁴⁵⁴ Výhodou uzavření dohody je, že jí lze nahradit povolení, souhlasy a výjimky podle ZOPK, jak jsou vyjmenované v ustanovení § 90 odst. 21 ZOPK.⁴⁵⁵

⁴⁴⁷ STEJSKAL, V. 2016 op. cit., § 68.

⁴⁴⁸ Finanční příspěvky podle § 69 ZOPK budou podrobněji rozebrány v kapitole věnované finančním aspektům vlastnictví pozemků ve ZCHÚ.

⁴⁴⁹ KNOTEK, J. § 68. In: VOMÁČKA, V. a kol. op. cit., s. 513-518.

⁴⁵⁰ BOROVIČKOVÁ, H., § 68 In MIKO, L. 2007. op. cit., s. 272-275. Před nabytím účinnosti správního řádu v roce 2006 ale chyběla opora v institutu veřejnoprávních smluv, a tak se uzavíraly smlouvy podle občanského zákoníku, čehož se ale v praxi moc nevyužívalo.

⁴⁵¹ KNOTEK, J. Smluvní nástroje v zákoně o ochraně přírody a krajiny. *AUC IURIDICA*. 2015, č. 2. S. 47.

⁴⁵² AOPK ČR. Osvědčené komunikační postupy v ochraně přírody: metodika komunikace s vlastníky a uživateli pozemků v chráněných územích: *metodika AOPK ČR*. op. cit.

⁴⁵³ KNOTEK, J. § 68. In: VOMÁČKA, V. a kol. op. cit., s. 513-518.

⁴⁵⁴ KNOTEK, J. Smluvní nástroje v zákoně o ochraně přírody a krajiny. *AUC IURIDICA*. 2015, č. 2. S. 47.

⁴⁵⁵ AOPK ČR. Osvědčené komunikační postupy v ochraně přírody: metodika komunikace s vlastníky a uživateli pozemků v chráněných územích: *metodika AOPK ČR*. op. cit.

Písemná dohoda podle § 68 odst. 2 ZOPK je uzavírána mezi orgánem ochrany přírody⁴⁵⁶ či obcí⁴⁵⁷ a vlastníky či uživateli pozemků. Uzavřít dohodu lze i se subjektem, který hospodaří s pozemky ve vlastnictví státu, kupříkladu se státním podnikem Lesy ČR, s. p.⁴⁵⁸ Dohoda je uzavírána ve formě veřejnoprávní smlouvy *sui generis* podle ustanovení § 159 správního řádu.⁴⁵⁹ Ačkoli obsah dohody zákon nestanoví, lze říci, že se vlastník či uživatel pozemku v dohodě zaváže k vykonávání činností či naopak zdržení se nějaké činnosti ve prospěch ochrany přírody. Respektive to, k čemu se zaváže, je již nad rámec jeho zákonných povinností.⁴⁶⁰ Zde je třeba také shledat opodstatnění poskytování finančních příspěvků podle § 69 ZOPK, kterým bude pozornost věnována v následující kapitole o finančních aspektech. Podle ustanovení § 68 odst. 2 ZOPK může být obsahem dohody také stanovení způsobu hospodaření na pozemcích ve ZCHÚ. V takovém případě ale musí být dohoda v souladu s ochrannými podmínkami ve ZCHÚ.⁴⁶¹

Dohoda podle ustanovení § 68 odst. 2 ZOPK může být uzavřena i jako „víceletá“.⁴⁶² Přínosem jak pro orgán ochrany přírody, tak i pro vlastníka či uživatele pozemku, je zabránění každoročnímu opakování procesu domlouvání o uzavření dohody. Pro zajištění řádné péče o pozemky to znamená zaručení, že vlastník či uživatel pozemku bude závazek plnit kontinuálně po dobu několika let.⁴⁶³ Víceleté dohody jsou založeny na předpokladu, že pokud není dána změna potřeby péče o předmět ochrany či orgán ochrany přírody nemusí reagovat na změnu rozpočtu, není pak třeba dohodu každý rok opětovně uzavírat.⁴⁶⁴ Z výše uvedeného vyplývá, že výhoda víceletých dohod se projevuje

⁴⁵⁶ Všechny místně příslušné orgány ochrany přírody v souladu se svojí věcnou působností, tedy kupříkladu péče o ZCHÚ. Viz BOROVIČKOVÁ, H., § 68 In MIKO, L. 2007. op. cit., s. 272-275.

⁴⁵⁷ Podle Knotka k uzavírání dohod s obcemi v praxi téměř nedochází. Důvodem je nízká motivace obcí, protože poskytování finančního příspěvku je zásahem do rozpočtu obce. Viz KNOTEK, J. Smluvní nástroje v zákoně o ochraně přírody a krajiny. *AUC IURIDICA*. 2015, č. 2. S. 47.

⁴⁵⁸ KNOTEK, J. § 68. In: VOMÁČKA, V. a kol. op. cit., s. 513-518.

⁴⁵⁹ KNOTEK, J. § 68. In: VOMÁČKA, V. a kol. op. cit., s. 513-518. Shodně s tím STEJSKAL, V. 2016 op. cit., § 68. Oproti tomu Pešout a Šmídová uvádějí, že se jedná o veřejnoprávní smlouvu subordinační podle § 161 odst. 1 správního řádu, viz PEŠOUT, P., ŠMÍDOVÁ, L. Veřejnoprávní dohody s vlastníky skutečností, *Ochrana přírody* 5/2012. [online] [cit. 25. 3. 2022]. Dostupné z: <https://www.casopis.ochranaprirody.cz/pravo-v-ochrane-prirody/verejnopravni-dohody-s-vlastniky-skutecnosti/>. S tímto názorem nelze souhlasit, když zde nedochází uzavřením veřejnoprávní smlouvy k nahrazení vydání správního rozhodnutí, viz shodně STEJSKAL, V. 2016 op. cit., § 68.

⁴⁶⁰ BOROVIČKOVÁ, H., § 68 In MIKO, L. 2007. op. cit., s. 272-275.

⁴⁶¹ BOROVIČKOVÁ, H., § 68 In MIKO, L. 2007. op. cit., s. 272-275.

⁴⁶² AOPK ČR. Osvědčené komunikační postupy v ochraně přírody: metodika komunikace s vlastníky a uživateli pozemků v chráněných územích: *metodika AOPK ČR*. op. cit.

⁴⁶³ AOPK ČR. Osvědčené komunikační postupy v ochraně přírody: metodika komunikace s vlastníky a uživateli pozemků v chráněných územích: *metodika AOPK ČR*. op. cit.

⁴⁶⁴ PEŠOUT, P. Dohody o hospodaření. *Ochrana přírody*. 5/2021. [online] [cit. 25. 3. 2022]. Dostupné z: <https://www.casopis.ochranaprirody.cz/pece-o-prirodu-a-krajinu/dohody-o-hospodareni/>.

u managementu, který se opakuje každý rok. I přes výše popsané přednosti k uzavírání víceletých dohod často nedochází.⁴⁶⁵

S ohledem na zásadní význam dohod pro kooperaci mezi orgánem ochrany přírody, zejména AOPK ČR, a vlastníky či uživateli pozemků, vytvořila praxe „komplexní dohody o hospodaření“. Tyto dohody představují pomyslný vrchol na hierarchii dohod.⁴⁶⁶ Jedná se o veřejnoprávní smlouvy, kde je vymezen souhrnně způsob hospodaření na předmětných pozemcích ve ZCHÚ na delší časové období, většinou na období v rozmezí pěti až deseti let.⁴⁶⁷ V ideálních případech se komplexní dohoda skládá z následujících třech částí. První částí dohody jsou ustanovení o dobrovolně dohodnutém způsobu hospodaření vlastníka či uživatele pozemku ve prospěch zajištění ochrany ZCHÚ. Cílem je, aby stav předmětů ochrany ve ZCHÚ byl zachován ve stejném stavu či, aby vlastník či uživatel pozemku přispěl k jejich zlepšení. Vlastník či uživatel se zavazuje k provedení opatření podle dohodnutého postupu, tedy kupříkladu, jaký materiál využít či v jakých termínech tak učiní. Součástí této části komplexní dohody je informační povinnost ze strany orgánu ochrany přírody o změnách v území. Druhou částí dohody je stanovení zásahů, za které náleží náhrada za ztížení zemědělského či lesního hospodaření ve smyslu ustanovení § 58 ZOPK. Jsou přesně stanoveny plochy, na kterých je, mimo zásahy v první části, omezeno hospodaření ve prospěch ochrany přírody a krajiny. Orgán ochrany přírody vlastníkově či uživateli vyčíslí výši náhrady, či alespoň stanoví způsob výpočtu. Vlastníkovi či uživateli, který chce nárok na náhradu podle § 58 ZOPK uplatnit, ale neodpadá povinnost každoročně žádost o jejich vyplacení podat. Třetí částí komplexní dohody je dohoda nad zásahy ke zlepšení, za které v případě, že budou správně realizovány, bude vyplacen finanční příspěvek podle § 69 ZOPK.⁴⁶⁸

Lze shrnout, že pro vlastníka či uživatele pozemku z obsahu komplexní dohody plyne zevrubný popis toho, jak má hospodařit na dotčených pozemcích a jaká omezení z toho pro něj plynou. Zejména je jasně poučen o dodržování základních ochranných podmínek ve ZCHÚ. Dále je součástí poučení o tom, jak může zažádat o finanční náhrady

⁴⁶⁵ PEŠOUT, P. Dohody o hospodaření. *Ochrana přírody*. 5/2021. op. cit.

⁴⁶⁶ PEŠOUT, P. Dohody o hospodaření. *Ochrana přírody*. 5/2021. op. cit.

⁴⁶⁷ AOPK ČR. Osvědčené komunikační postupy v ochraně přírody: metodika komunikace s vlastníky a uživateli pozemků v chráněných územích: *metodika AOPK ČR*. op. cit.

⁴⁶⁸ PEŠOUT, P. Dohody o hospodaření. *Ochrana přírody*. 5/2021. op. cit.

podle § 58 ZOPK. V neposlední řadě jsou součástí ustanovení o dobrovolných závazcích v podobě zásahů, za které mu vzniká nárok na finanční příspěvek podle § 69 ZOPK.⁴⁶⁹

Lze shrnout, že uzavírání dohod podle § 68 odst. 2 ZOPK je v případě pozemků ve ZCHÚ značně využívaným nástrojem. Kupříkladu ze strany AOPK ČR dochází k uzavření více jak 1100 dohod o hospodaření ve ZCHÚ za rok.⁴⁷⁰

Pro shrnutí, co provádění opatření ke zlepšování přírodního prostředí ve smyslu ustanovení § 68 ZOPK v praxi znamená pro vlastníka, eventuálně uživatele pozemku, lze vycházet ze sdělení Ministerstva životního prostředí⁴⁷¹ ve spojení s Metodikou AOPK ČR.⁴⁷² Povinnost vlastníka podle svých možností zlepšit stav dochovaného přírodního a krajinného prostředí je v ustanovení § 68 ZOPK odstupňována.⁴⁷³ Základem je, že opatření za výše vymezeným cílem vlastník či uživatel pozemku učiní z vlastního podnětu. Takto může učinit zcela sám bez koordinace s orgánem ochrany přírody ve smyslu § 68 odst. 1 ZOPK. Další možností je za tímto účelem uzavřít dohodu podle § 68 odst. 2 ZOPK. Pokud vlastník či uživatel nepostupuje na základě žádné z výše uvedených možností, tedy nečiní tak sám a ani neuzavřel dohodu, je k zajištění opatření vyzván orgánem ochrany přírody podle § 68 odst. 3 ZOPK. Na tomto místě je vhodné uvést, že je v rámci tohoto postupu vždy preferován návrh k uzavření dohody. Proces, který má vést k uzavření dohody předchází zaslání výzvy, a tudíž návrh není výzvou, respektive není správním rozhodnutím.⁴⁷⁴ Pokud vlastník či uživatel pozemku nic neučiní, a to ani

⁴⁶⁹ AOPK ČR. Osvědčené komunikační postupy v ochraně přírody: metodika komunikace s vlastníky a uživateli pozemků v chráněných územích: *metodika AOPK ČR*. op. cit.

⁴⁷⁰ PEŠOUT, P. Dohody o hospodaření. *Ochrana přírody*. 5/2021. op. cit.

⁴⁷¹ MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ. Sdělení sekce státní správy a sekce ochrany přírody a krajiny Ministerstva životního prostředí ve věci provádění opatření ke zlepšování přírodního prostředí podle § 68 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů. *Věstník MŽP*. Č. 2014/7

listopad-prosinec. [online][cit. 26. 3. 2022]. Dostupné z: [https://www.mzp.cz/web/edice.nsf/1DF6BD7864691E46C1257DC7002F06E0/\\$file/Vestn%C3%ADk_07_listopad-prosinec_final.pdf](https://www.mzp.cz/web/edice.nsf/1DF6BD7864691E46C1257DC7002F06E0/$file/Vestn%C3%ADk_07_listopad-prosinec_final.pdf).

⁴⁷² AOPK ČR. Osvědčené komunikační postupy v ochraně přírody: metodika komunikace s vlastníky a uživateli pozemků v chráněných územích: *metodika AOPK ČR*. op. cit.

⁴⁷³ AOPK ČR. Osvědčené komunikační postupy v ochraně přírody: metodika komunikace s vlastníky a uživateli pozemků v chráněných územích: *metodika AOPK ČR*. op. cit.

⁴⁷⁴ MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ. Sdělení sekce státní správy a sekce ochrany přírody a krajiny Ministerstva životního prostředí ve věci provádění opatření ke zlepšování přírodního prostředí podle § 68 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů. *Věstník MŽP*. Č. 2014/7

listopad-prosinec. [online][cit. 26. 3. 2022]. Dostupné z: [https://www.mzp.cz/web/edice.nsf/1DF6BD7864691E46C1257DC7002F06E0/\\$file/Vestn%C3%ADk_07_listopad-prosinec_final.pdf](https://www.mzp.cz/web/edice.nsf/1DF6BD7864691E46C1257DC7002F06E0/$file/Vestn%C3%ADk_07_listopad-prosinec_final.pdf).

na základě výzvy podle § 68 odst. 3 ZOPK, *ultima ratio* provede podle ustanovení § 68 odst. 4 ZOPK opatření sám orgán ochrany přírody či třetí osoba k tomu zjednaná.⁴⁷⁵

3.2.4 Omezení či zákaz činnosti ve prospěch ochrany přírody a krajiny

Významné omezení vlastnického práva vlastníka pozemku plyne z ustanovení § 66 ZOPK, jehož první odstavec zní: „*Orgán ochrany přírody je oprávněn stanovit fyzickým a právnickým osobám podmínky pro výkon činnosti, která by mohla způsobit nedovolenou změnu obecně nebo zvláště chráněných částí přírody, popřípadě takovou činnost zakázat.*“⁴⁷⁶ Tento administrativní nástroj ochrany přírody⁴⁷⁷ je považován za jeden z nejvýznamnějších nástrojů ochrany přírody a krajiny v českém právním řádu.⁴⁷⁸ Podstata spočívá v možnosti orgánu ochrany přírody omezit konkrétní činnost nastavením podmínek pro její výkon, či určitou činnost může zcela zakázat.⁴⁷⁹ Omezení či zákaz činnosti podle předmětného ustanovení je výrazným projevem principu prevence a tudíž promítnutím § 13 zákona o životním prostředí⁴⁸⁰, ve kterém je zásada prevence obsažena.⁴⁸¹ Vykládanému ustanovení je nutno rozumět tak, že hrozí-li nebezpečí závažného či dokonce nevratného poškození životního prostředí, pochybnost, zda k poškození nakonec dojde, nesmí být příčinou nevyužití opatření, která mají za cíl poškození předejít.⁴⁸² Jinými slovy, tento preventivní nástroj umožňuje orgánu ochrany přírody předcházet poškození přírody a krajiny či reagovat na již vzniklá poškození a omezit škodlivé následky předmětné činnosti.

⁴⁷⁵ MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ. Sdělení sekce státní správy a sekce ochrany přírody a krajiny Ministerstva životního prostředí ve věci provádění opatření ke zlepšování přírodního prostředí podle § 68 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů. *Věstník MŽP*. Č. 2014/7 listopad-prosinec. [online][cit. 26. 3. 2022]. Dostupné z: [https://www.mzp.cz/web/edice.nsf/1DF6BD7864691E46C1257DC7002F06E0/\\$file/Vestn%C3%ADk_07_listopad-prosinec_final.pdf](https://www.mzp.cz/web/edice.nsf/1DF6BD7864691E46C1257DC7002F06E0/$file/Vestn%C3%ADk_07_listopad-prosinec_final.pdf).

⁴⁷⁶ Ustanovení § 66 odst. 1 ZOPK.

⁴⁷⁷ MAZANCOVÁ, E. Ustanovení zákona o možnosti omezení nebo zákazu činnosti. *Ochrana přírody*. 4/2014. [online] [cit. 29. 3. 2022]. Dostupné z: <https://www.casopis.ochranaprirody.cz/pravo-v-ochrane-prirody/ustanoveni-zakona-o-moznosti-omezeni-nebo-zakazu-cinnosti/>.

⁴⁷⁸ HAVELKOVÁ, S., § 66 In MIKO, L. 2007. op. cit., s. 268-269.

⁴⁷⁹ HAVELKOVÁ, S., § 66 In MIKO, L. 2007. op. cit., s. 268-269.

⁴⁸⁰ Viz ustanovení § 13 zákona o životním prostředí: „*Lze-li se zřetelem ke všem okolnostem předpokládat, že hrozí nebezpečí nevratného nebo závažného poškození životního prostředí, nesmí být pochybnost o tom, že k takovému poškození skutečně dojde, důvodem pro odklad opatření, jež mají poškození zabránit.*“

⁴⁸¹ MAZANCOVÁ, E. Ustanovení zákona o možnosti omezení nebo zákazu činnosti. *Ochrana přírody*. 4/2014., op. cit.

⁴⁸² PEKÁREK, M. Několik poznámek k ust. § 66 zák. č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody (ve znění pozdějších předpisů). *AUC IURIDICA*. 2015, č. 2. S. 80.

Jak plyne z ustanovení § 66 odst. 1 ZOPK, orgán ochrany přírody tímto nástrojem disponuje jak při obecné, tak při zvláštní ochraně přírody. Orgán ochrany přírody aplikací tohoto nástroje může omezit či zakázat *de facto* kteroukoliv činnost, která by mohla mít za následek vznik nedovolené změny v přírodě. Posouzení dopadu takové činnosti ale musí orgán ochrany přírody učinit vždy individuálně.⁴⁸³

Již z výše uvedeného je zřejmé, že dané ustanovení v případě jeho aplikace s sebou nese významný zásah do právní sféry dotčených subjektů. Nezpochybnitelně lze ale opodstatnění § 66 ZOPK nalézt jak v čl. 11 odst. 3 Listiny⁴⁸⁴, tak v čl. 35 odst. 3 Listiny.⁴⁸⁵ Na základě výše uvedeného lze ustanovení § 66 ZOPK považovat za zásadní projev skutečnosti, že ochrana přírody a krajiny je v ustanovení § 58 odst. 1 ZOPK prohlášena za veřejný zájem. Význam ustanovení § 66 ZOPK dokládá i relativně bohatá judikatura, snažící se podat jeho výklad a vyjasnit v praxi problematické body. Zároveň, jak bude níže popsáno, prošlo předmětné ustanovení § 66 ZOPK významné novelizace, která z počátku vyvolávala výkladové nejasnosti.

V případě, že určitá činnost představuje riziko nedovolené změny částí přírody, které jsou chráněny jak obecnou, tak i zvláštní ochranou přírody, může orgán ochrany přírody uložit fyzickým či právnickým osobám podmínky, za kterých lze danou činnost vykonávat a *ultima ratio* předmětnou činnost může zakázat. Správní akt, kterým orgán ochrany přírody omezuje či zakazuje škodlivou činnost, má formu správního rozhodnutí. Tato skutečnost sice z ustanovení ZOPK nevyplývá, ale v odborné literatuře a v praxi není pochybností o formě správního rozhodnutí.⁴⁸⁶ Správní řízení o omezení a zákazu škodlivé činnosti podle § 66 ZOPK podle názoru Ústavního soudu vyjádřeného v usnesení sp. zn. II.ÚS 142/02 ze dne 28. 5. 2002 zahajuje orgán ochrany přírody prvního

⁴⁸³ Viz MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ. Č.j.: 410/762/97 In: *Soubor stanovisek k zákonu o ochraně přírody a krajiny v letech 1992 - 2005. Platenta 6/2005.* [online] [cit. 29. 3. 2022]. Dostupné z: [https://www.mzp.cz/web/edice.nsf/39330BDCA0DF416FC1257081001AAEDB/\\$file/planeta7_soubor_s_tranovisek_korektura1.pdf](https://www.mzp.cz/web/edice.nsf/39330BDCA0DF416FC1257081001AAEDB/$file/planeta7_soubor_s_tranovisek_korektura1.pdf)

⁴⁸⁴ „Vlastnictví zavazuje. Nesmí být zneužito na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy. Jeho výkon nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem.“

⁴⁸⁵ „Při výkonu svých práv nikdo nesmí ohrožovat ani poškozovat životní prostředí, přírodní zdroje, druhové bohatství přírody a kulturní památky nad míru stanovenou zákonem.“

⁴⁸⁶ HAVELKOVÁ, S. Omezení a zákaz činnosti opatřením obecné povahy. *Ochrana přírody*. 5/2019. [online] [cit. 29. 3. 2022]. Dostupné z: <https://www.casopis.ochranaprirody.cz/pravo-v-ochrane-prirody/omezeni-a-zakaz-cinnosti-opatrenim-obecne-povahy/>

stupně⁴⁸⁷, jsou-li splněny podmínky v ZOPK uvedené, zásadně z moci úřední.⁴⁸⁸ V praxi se v rámci řízení podle § 66 ZOPK často využívá institutu předběžného opatření. Orgán ochrany přírody poté, co zahájí z moci úřední řízení podle § 66 ZOPK, vydá ihned poté předběžné opatření.⁴⁸⁹ Tímto postupem se zabrání, aby orgán ochrany přírody vydal rozhodnutí podle § 66 ZOPK bez náležitého zjištění skutkového, ale i právního stavu, protože by se jej snažil vydat co nejdříve, aby zamezil poškození předmětu ochrany. Poté, co je předběžným opatřením „zajištěna“ ohrožující činnost, může orgán ochrany přírody po řádném zjištění vydat rozhodnutí podle § 66 ZOPK, které je obsahově totožné s předběžným opatřením. Případně řízení zastaví, protože ohrožení již pominulo, a tedy netrvá důvod jeho zahájení.⁴⁹⁰

Podle ustanovení § 90 odst. 1 ZOPK odvolání proti správnímu rozhodnutí vydanému na základě § 66 ZOPK nemá odkladný účinek. S vyloučením odkladného účinku lze plně souhlasit, vzhledem k tomu, že by tím ustanovení § 66 ZOPK ztrácelo svůj význam. A to z důvodu, že v průběhu běhu lhůty pro podání odvolání a pak případném rozhodování o něm by mohlo dojít k vážnému poškození přírody, které by v mnoha případech nešlo navrátit.

Možnost vydat rozhodnutí podle § 66 ZOPK je nutno vnímat jako nástroj *ultima ratio*.⁴⁹¹ Ve stanovisku Ministerstva životního prostředí lze nalézt vyjádření, že ustanovení § 66 ZOPK je třeba aplikovat s rozvahou po náležitém posouzení konkrétní situace. Ministerstvo životního prostředí doporučuje spíše než tento nástroj primárně užívat obecné právní nástroje, kupříkladu povolení výjimek či vydání souhlasu.⁴⁹² Pokud již je přistoupeno k aplikaci § 66 ZOPK, je třeba, aby byl vyvážen jak veřejný zájem na ochraně přírody, tak i soukromý zájem dotčeného subjektu. Orgán ochrany přírody musí

⁴⁸⁷ V případě omezení či zákazu činnosti ve ZCHÚ může rozhodnutí podle § 66 vydat: AOPK ČR podle § 78 odst. 1 ZOPK; správa národního parku podle § 78 odst. 2 ZOPK; krajský úřad podle § 77a odst. 4 písm. t) ZOPK či Česká inspekce životního prostředí podle § 80 odst. 1 ZOPK.

⁴⁸⁸ Usnesení Ústavního soudu sp. zn. II.ÚS 142/02 ze dne 28. 5. 2002.

⁴⁸⁹ JELÍNKOVÁ, J. Omezení a zákaz činnosti. *Ochrana přírody*. 2/2008. [online] [cit. 29. 3. 2022]. Dostupné z: <https://www.casopis.ochranaprirody.cz/pravo-v-ochrane-prirody/omezeni-a-zakaz-cinnosti/>.

⁴⁹⁰ JELÍNKOVÁ, J. Omezení a zákaz činnosti. *Ochrana přírody*. 2/2008. [online] [cit. 29. 3. 2022]. Dostupné z: <https://www.casopis.ochranaprirody.cz/pravo-v-ochrane-prirody/omezeni-a-zakaz-cinnosti/>.

⁴⁹¹ KONEČNÁ, M. § 66. In: VOMÁČKA, V. a kol. op. cit., s. 504-507.

⁴⁹² Blíže srov. MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ. Č.j.: 410/2310/05 In: *Soubor stanovisek k zákonu o ochraně přírody a krajiny v letech 1992 - 2005. Platenta 6/2005*. [online] [cit. 29. 3. 2022]. Dostupné z: [https://www.mzp.cz/web/edice.nsf/39330BDCA0DF416FC1257081001AAEDB/\\$file/planeta7_soubor_s_tranovisek_korektura1.pdf](https://www.mzp.cz/web/edice.nsf/39330BDCA0DF416FC1257081001AAEDB/$file/planeta7_soubor_s_tranovisek_korektura1.pdf)

podmínky omezení stanovit tak, aby byl minimalizován zásah.⁴⁹³ Orgán ochrany přírody by měl uvážlivě na základě zjištěného skutkového stavu posoudit, zda jsou naplněny podmínky vydání rozhodnutí podle § 66 ZOPK, tedy jako moc je dáno ohrožení obecné či zvláště chráněné části přírody.⁴⁹⁴

Jak ale upozorňuje Mazancová, v praxi aplikace § 66 ZOPK, i přes mimořádný charakter tohoto nástroje, není nic výjimečného.⁴⁹⁵ Ze závěrů judikatury lze soudit, že i soudy dlouhodobě zastávají názor vhodnosti uplatnění předmětného nástroje. O čemž svědčí skutečnost, že pro aplikaci ustanovení § 66 ZOPK stačí, s ohledem na princip prevence, že je dána možnost ohrožení, že by činnost mohla způsobit negativní změnu. Orgán ochrany přírody tak může zasáhnout dříve, než se dozví, že ohrožení poškození již způsobilo.⁴⁹⁶ Jako nedovolenou změnu ve smyslu ustanovení § 66 ZOPK je třeba chápat již hrozbu škodlivého následku.⁴⁹⁷ S ohledem na prevenční charakter, je aplikace ustanovení § 66 ZOPK vyloučena tehdy, kdy předmětná činnost byla již dokončena, jelikož nelze zakázat něco, co již nelze provést.⁴⁹⁸

V judikatorní praxi bylo od počátku řešeno, na jaké činnosti lze aplikaci ustanovení § 66 ZOPK vztáhnout.⁴⁹⁹ Je s tím spojen judikatorní vývoj. V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2003, č.j. 7 A 28/2000 bylo postaveno na jisto, že v případě činností nepovolených je hrozba škodlivé změny zcela namístě, protože pro jejich výkon nejsou stanoveny žádné podmínky a meze. Nejvyšší správní soud v předmětném rozsudku ale dále konstatoval, že podle § 66 ZOPK lze zakázat i činnost, kterou dříve povolil jiný správní orgán.⁵⁰⁰ V rozsudku ze dne 29. 10. 2008, č. j. 9 As 8/2008-80 Nejvyšší správní soud výše uvedené rozvedl konstatováním, že je pro posouzení orgánem ochrany přírody zásadní, zda došlo vlivem, byť i nařízené činnosti, k negativní změně či taková změna hrozí na chráněné části přírody a: „*Tyto důsledky*

⁴⁹³ KONEČNÁ, M. § 66. In: VOMÁČKA, V. a kol. op. cit., s. 504-507.

⁴⁹⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2003, č.j. 7 A 28/2000.

⁴⁹⁵ MAZANCOVÁ, E. Omezení a zákaz činnosti. *Ochrana přírody*. 2/2008. [online] [cit. 29. 3. 2022]. Dostupné z: <https://www.casopis.ochranaprirody.cz/pravo-v-ochrane-prirody/omezeni-a-zakaz-cinnosti/>.

⁴⁹⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2003, č.j. 7 A 28/2000.

⁴⁹⁷ MAZANCOVÁ, E. Ustanovení zákona o možnosti omezení nebo zákazu činnosti. *Ochrana přírody*. 4/2014., op. cit.

⁴⁹⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2016, č.j. 2 As 318/2015-41.

⁴⁹⁹ Jistým vodítkem byl výklad Ministerstva životního prostředí č. 11/1999. Viz MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ. Sdělení sekretariátu rozkladové komise o výkladech právních předpisů, přijatých výkladovou komisí ministra životního prostředí, č. 11/1999 ze dne 6. 5. 1999. *Věstník MŽP*, č. 6/1999. [online] [cit. 29. 3. 2022] Dostupné z: [https://www.mzp.cz/web/edice.nsf/BB4291FD43412BC7C1256FC8003A79FF/\\$file/04.html](https://www.mzp.cz/web/edice.nsf/BB4291FD43412BC7C1256FC8003A79FF/$file/04.html).

⁵⁰⁰ Viz Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2003, č.j. 7 A 28/2000.

*neovlivní fakt, zda je způsobila činnost zakázaná, povolená či dokonce nařízená. K nežádoucím změnám totiž v praxi buď dojde nebo nedojde, resp. takové změny reálně buď hrozí nebo nehrozí a vyhodnocení skutkového stavu v konkrétním případě a posouzení existence případné hrozby je pak na úvaze orgánu ochrany přírody v rámci jeho zákonem vymezené kompetence.*⁵⁰¹ Své předchozí názory Nejvyšší správní soud dále upřesnil v rozsudku ze dne 31. 8. 2012, č.j. 5 As 53/2011- 109, když konstatoval, že povolenou činností, kterou může orgán ochrany přírody omezit či zakázat podle § 66 ZOPK, se rozumí činnost povolená jiným orgánem veřejné moci a to včetně situací, kdy činnost povolil jiný orgán ochrany přírody.⁵⁰² Lze konstatovat, že judikatura vnímá smysl ustanovení § 66 ZOPK v potřebě reagovat na vývoj v přírodě. Skutečnost, že byla činnost někdy povolena, nevylučuje, aby posléze byl její výkon zhodnocen jako hrozba či dokonce příčina negativní změny na chráněných částech přírody. S tímto nelze než souhlasit.

V souladu s výše uvedeným se judikatura zabývala otázkou, jaký vliv má vydání rozhodnutí podle § 66 ZOPK na již vydaná rozhodnutí jiného správního orgánu, která předmětnou činnost povolovala. Podle názoru Ústavního soudu vysloveného v usnesení sp. zn. II.ÚS 142/02 ze dne 28. 5. 2002 vydáním rozhodnutí podle § 66 ZOPK se dříve vydané pravomocné rozhodnutí neruší, ale představuje zákonnou překážku pro jeho realizaci, respektive pro realizaci činnosti jím povolené.⁵⁰³ Na závěr je vhodné dodat, že při dodržení podmínek či zákazu podle § 66 ZOPK nelze subjekt sankcionovat podle jiného právního předpisu, podle kterého bylo vydáno rozhodnutí, vůči kterému představuje rozhodnutí podle § 66 ZOPK zákonnou překážku.⁵⁰⁴ Mohlo by se kupříkladu jednat o situaci, kdy stavební úřad nařídil vlastníkovu pozemku neodkladné zabezpečovací práce, ale orgán ochrany přírody je vyhodnotil jako hrozbu škodlivé změny na chráněných částech přírody. Respektováním rozhodnutí podle § 66 ZOPK vlastníkovu nelze uložit sankci podle stavebního zákona. Naopak nerespektováním rozhodnutí podle § 66 ZOPK se fyzická osoba dopouští přestupku podle § 87 odst. 3 písm. h) ZOPK, respektive právnická osoba či podnikající fyzická osoba přestupku podle § 88 odst. 2 písm. j) ZOPK.

⁵⁰¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 10. 2008, č. j. 9 As 8/2008-80.

⁵⁰² Srov. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2012, č.j. 5 As 53/2011- 109.

⁵⁰³ Usnesení Ústavního soudu sp. zn. II.ÚS 142/02 ze dne 28. 5. 2002.

⁵⁰⁴ Srov. více rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 10. 2008, č. j. 9 As 8/2008-80.

Výše popsanou shodu nad významem a aplikací ustanovení § 66 ZOPK tak, aby bylo dosaženo jeho preventivního účelu a byly naplněny další zásady práva životního prostředí, jako je princip předběžné opatrnosti či odpovědnost původce⁵⁰⁵, narušila novelizace s účinností od 1. 1. 2013 provedená zákonem č. 350/2012 Sb., který měnil různé právní předpisy včetně ZOPK.⁵⁰⁶ Ustanovení § 66 ZOPK bylo předmětnou novelou změněno tak, že byl vložen nový odstavec druhý: *“Ustanovení odstavce 1 nelze uplatnit v případech již vydaného platného pravomocného rozhodnutí.”*⁵⁰⁷ Orgán ochrany přírody tak nemůže činnost omezit či zakázat, pokud je vydáno platné pravomocné rozhodnutí. Ministerstvo pro místní rozvoj jako předkladatel návrhu zákona tento pozměňovací návrh podpořilo s argumentací, že dnes již tehdejší znění § 66 ZOPK je v rozporu s principem právní jistoty, když je možno zakázat činnost, která byla povolena.⁵⁰⁸ Lze se ale domnívat, že taková argumentace odporuje smyslu § 66 ZOPK, kterým je zabránit negativním změnám na chráněných částech přírody. Navíc lze plně souhlasit s názorem Pekárka, že argumentovat proti původnímu znění § 66 ZOPK požadavkem na právní jistotu je liché. Protože pokud je určitá činnost povolena, tak tím není povoleno vykonávat činnost tak, aby docházelo k ohrožování či dokonce poškozování životního prostředí, potažmo přírody a krajiny.⁵⁰⁹

Nový druhý odstavec ustanovení § 66 ZOPK tedy vyvolal výkladové problémy, které se týkaly především otázky, podle jakého právního předpisu má být rozhodnutí ve smyslu odstavce druhého ustanovení § 66 ZOPK vydáno. Je třeba ustanovení § 66 odst. 2 ZOPK vztáhnout na rozhodnutí podle jiných právních předpisů, než je ZOPK (kupříkladu na stavební zákon), či měl zákonodárce na mysli jen rozhodnutí podle

⁵⁰⁵ MAZANCOVÁ, E. Ustanovení zákona o možnosti omezení nebo zákazu činnosti. *Ochrana přírody*. 4/2014., op. cit.

⁵⁰⁶ Jednalo se o „velkou novelu stavebního zákona“.

⁵⁰⁷ Je vhodné zmínit, že novelizaci ustanovení § 66 ZOPK odborná veřejnost přijala značně rozporuplně. Důvodem byla především skutečnost, že odstavec druhý byl nesystematicky vložen na základě pozměňovacího návrhu (tedy jako tzv. „přílepek“). Více viz JELÍNKOVÁ, J, MLČOCH, S. Zásadní otazníky nad změnou ustanovení § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny. *Správní právo* [online]. 2013, roč. 46, č. 3, s. 155 [cit. 29. 3. 2022].

Dostupné z: <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwicuHv1-32AhVUO->

[wKHTzeALcQFnoECAgQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.mvcr.cz%2Fsoubor%2Fspravni-pravo-3-13web-jel-mlcoch-pdf.aspx&usg=AOvVaw3Og9HG2gCAWZn3PfkeYxUk](https://www.mvcr.cz/2Fsoubor%2Fspravni-pravo-3-13web-jel-mlcoch-pdf.aspx&usg=AOvVaw3Og9HG2gCAWZn3PfkeYxUk).

⁵⁰⁸ Více viz JELÍNKOVÁ, J, MLČOCH, S. Zásadní otazníky nad změnou ustanovení § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny. *Správní právo*., op. cit.

⁵⁰⁹ PEKÁREK, M. Několik poznámek k ust. § 66 zák. č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody (ve znění pozdějších předpisů). *AUC IURIDICA*. 2015, č. 2. S. 80.

ZOPK?⁵¹⁰ Z důvodu výše uvedených nesrovnalostí byl Ministerstvem životního prostředí vydán výklad, ze kterého vyplývá, že rozhodnutím ve smyslu ustanovení § 66 odst. 2 ZOPK je třeba rozumět jen rozhodnutí orgánu ochrany přírody, které bylo vydáno podle ZOPK. Orgán ochrany přírody může fyzickým či právnickým osobám zakázat či stanovit podmínky pro výkon činnosti, kterou hrozí, že dojde či již došlo k negativní změně na chráněných částech přírody, „pouze v případech, kdy nebylo k této činnosti vydáno povolující rozhodnutí podle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.“⁵¹¹

Lze vyslovit souhlas se Stejskalem, že ustanovení § 66 odst. 2 ZOPK působí značně rozporuplně jak v kontextu účelu § 66 ZOPK, potažmo celého ZOPK, tak i z důvodu jeho nesystémového přijetí jako pozměňovacího návrhu k zcela jinému právnímu předpisu.⁵¹² Na závěr je vhodné dodat, že za předpokladu, že odstavec druhý ustanovení § 66 ZOPK nebude zrušen, by *de lege ferenda* bylo vhodné do jeho znění upřesnit, jaká pravomocná rozhodnutí jsou zákonodárcem myšlena. Pokud Ministerstvo životního prostředí ve výše zmíněném výkladu⁵¹³ argumentuje právní jistotou již nabytých práv subjektů, je nutno znění odstavce druhého § 66 ZOPK zhodnotit jako nedostatečné právě z důvodu právní jistoty adresátů právních norem. Když není jednoznačné, co se v odstavci druhém rozumí za platné pravomocné rozhodnutí. *De lege ferenda* by tak bylo vhodné na konec § 66 odst. 2 ZOPK doplnit kupříkladu „...vydané podle tohoto zákona.“

3.2.5 Vyvlastnění pro účel ochrany přírody a krajiny

Na okraj výkladu o omezeních vlastnického práva v části šesté ZOPK je třeba zmínit ustanovení § 60 ZOPK, které zakotvuje možnost vyvlastnění, respektive nuceného omezení vlastnického práva zřízením služebnosti či odnětí vlastnického práva k pozemku⁵¹⁴ podle řízení, které je zakotveno v zákoně č. 184/2006 Sb., o vyvlastnění.

⁵¹⁰ Viz JELÍNKOVÁ, J, MLČOCH, S. Zásadní otázky nad změnou ustanovení § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny. *Správní právo.*, op. cit.

⁵¹¹ MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ. Výklad č. 2/2014 k omezení nebo zákazu činnosti, která by mohla způsobit nedovolenou změnu obecně nebo zvláště chráněných částí přírody podle § 66 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění zákona č. 350/2012 Sb. Věstník MŽP 5-6/2014, částka 4. [online] [cit. 29. 3. 2022]. Dostupné z: [https://www.mzp.cz/web/edice.nsf/4ECF356EE07F6389C1257D1000314BB8/\\$file/Vestn%C3%ADk_04_kveten%20cerven_final.pdf](https://www.mzp.cz/web/edice.nsf/4ECF356EE07F6389C1257D1000314BB8/$file/Vestn%C3%ADk_04_kveten%20cerven_final.pdf).

⁵¹² STEJSKAL, V. 2016 op. cit., § 66.

⁵¹³ MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ. Výklad č. 2/2014., op. cit.

⁵¹⁴ HANÁK, J. § 60. In: VOMÁČKA, V. a kol. op. cit., s. 476-480.

⁵¹⁵ Je vhodné uvést, že ustanovení § 60 ZOPK snad v praxi zatím nebylo aplikováno, protože se v souladu se zákonem o vyvlastnění upřednostňují dohody s vlastníky, případně jsou opatření realizována na pozemcích, které vlastní stát.⁵¹⁶ Další možností, která ve většině případů postačí k dosažení účelu, je uložení opatření ve smyslu § 68 ZOPK.⁵¹⁷ Ustanovení § 60 ZOPK, jako zásah *ultima ratio* do vlastnického práva, je rozvedením čl. 11 odst. 4 Listiny. Z toho tedy vyplývá, že vlastníkovi musí být poskytnuta náhrada. Ve smyslu ustanovení § 60 odst. 2 ZOPK může být vyvlastnitelem jen orgán ochrany přírody.⁵¹⁸

Jedním z důvodů nevyužívání ustanovení § 60 ZOPK je nejasnost jeho výkladu. A to, zda je třeba jej chápat jako samostatný účel vyvlastnění, či nikoliv.⁵¹⁹ První pohled, který je zastáván pouze menšinou, a to zejména Kocourkem,⁵²⁰ je chápání ustanovení § 60 ZOPK jako samostatného účelu pro vyvlastnění. Určení, pro jaké činnosti lze vyvlastnit, lze podle něj nalézt v ustanovení § 2 ZOPK.⁵²¹ Druhý pohled, který je sdílen většinou odborné veřejnosti, vnímá ustanovení § 60 ZOPK jako proklamativní a není tedy samostatným účelem vyvlastnění. Proto, i s ohledem na jazykový výklad § 60 odst. 2 ZOPK, je třeba, podlé názoru většiny, jednotlivé účely, respektive situace, za kterých lze přistoupit k vyvlastnění, hledat v jiných právních předpisech.⁵²² V oblasti ochrany přírody a krajiny připadá nejvíce v úvahu účel vymezený v ustanovení § 170 stavebního zákona, konkrétně v § 170 odst. 1 písm. b)⁵²³ či § 170 odst. 2 stavebního zákona.⁵²⁴ Dále lze kupříkladu aplikovat lázeňský zákon.⁵²⁵ Lze se jistě přiklonit k druhému výkladu ustanovení § 60 ZOPK. Navíc, pokud je vyvlastnění nutno chápat jako nástroj *ultima*

⁵¹⁵ Srov. ustanovení § 60 odst. 2 ZOPK.

⁵¹⁶ HANÁK, J. § 60. In: VOMÁČKA, V. a kol. op. cit., s. 476-480.

⁵¹⁷ HANÁK, J. Vyvlastnění z důvodu ochrany přírody a krajiny. *AUC IURIDICA*. 2015, č. 2. S. 25-35. S. 26.

⁵¹⁸ Shodně viz HANÁK, J. § 60. In: VOMÁČKA, V. a kol. op. cit., s. 476-480.

⁵¹⁹ PEKÁREK, M. Právní režim pozemků v přírodě a krajině. In: PEKÁREK, M. 2015 op. cit., s. 397.

⁵²⁰ Srov. KOCOUREK, Tomáš. *Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí*. Praha: Leges, 2012. Praktik (Leges). ISBN 978-80-87576-10-6. S. 151-152.

⁵²¹ KOCOUREK, T. 2012 op. cit., s. 151-152.

⁵²² Viz HANÁK, J. § 60. In: VOMÁČKA, V. a kol. op. cit., s. 476-480. Dále BOROVIČKOVÁ, H., § 60 In MIKO, L. 2007. op. cit., s. 259-261. PEKÁREK, M. Právní režim pozemků v přírodě a krajině. In: PEKÁREK, M. 2015 op. cit., s. 397.

⁵²³ Jedná se o vyvlastnění za účelem zřízení prvků územního systému ekologické stability (ÚSES).

⁵²⁴ § 170 odst. 2 stavebního zákona: „Právo k pozemku nebo stavbě lze odejmout nebo omezit též k vytvoření podmínek pro nezbytný přístup, řádné užívání stavby nebo příjezd k pozemku nebo stavbě.“

⁵²⁵ Viz HANÁK, J. § 60. In: VOMÁČKA, V. a kol. op. cit., s. 476-480

*ratio*⁵²⁶, lze souhlasit s Hanákem, že přistoupit k takto závažnému zásahu do vlastnického práva jen na základě demonstrativního výčtu prostředků ochrany přírody a krajiny v § 2 ZOPK není dostatečným opodstatněním k takto intenzivnímu zásahu do vlastnického práva. Proto je ustanovení § 60 ZOPK pouhou proklamací. Pokud by byl záměr zákonodárce opačný, bylo by v ustanovení § 60 ZOPK na § 2 ZOPK odkázáno. To ale zákonodárce nečiní a odkazuje na expropriační tituly v jiných právních předpisech.⁵²⁷

Ve vztahu k proklamací možnosti vyvlastnění za účelem ochrany přírody v ustanovení § 60 ZOPK zbývá doplnit, jak je toto ustanovení využitelné pro pozemky ve ZCHÚ. Předně je vhodné uvést, že pro nabytí pozemků ve ZCHÚ do vlastnictví státu je jednoznačně upřednostňován institut předkupního práva zakotvený v § 61 ZOPK, který byl již zevrubně rozebrán.⁵²⁸ Navíc je nutno upozornit, že v případě ZCHÚ je vyvlastnění vyloučeno. Jinými slovy, nelze přistoupit k tomu, aby stát získal vlastnické právo k pozemku ve ZCHÚ proti vůli vlastníka.⁵²⁹ Této skutečnosti ale předcházel legislativní vývoj. V roce 1992, kdy nabyl ZOPK účinnosti a s tím i ustanovení § 60 ZOPK, byl účinným zákon č. 50/1976 Sb., stavební zákon.⁵³⁰ Tehdejší stavební zákon sloužil jako obecný vyvlastňovací právní předpis a stanovoval konkrétní účely vyvlastnění, mezi kterými byla mimo jiné možnost vyvlastnit nemovitou věc v chráněných územích a § 60 odst. 1 ZOPK právě na toto ustanovení odkazoval.⁵³¹ Vzhledem k tomu, že zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon účel vyvlastnění v chráněných územích neupravuje, nelze k realizaci vyvlastnění z tohoto důvodu přistoupit.⁵³² Domnívám se, že současně nastavená právní úprava, která neobsahuje jako vyvlastňovací důvod vyvlastnění ve

⁵²⁶ Srov. BOROVIČKOVÁ, H., § 60 In MIKO, L. 2007. op. cit., s. 259-261.: „*Vyvlastnění nemovitosti je nástroj, který lze použít k zajištění zájmů ochrany přírody a krajiny v mimořádných případech, není-li možné jiné řešení.*“

⁵²⁷ HANÁK, J. Vyvlastnění z důvodu ochrany přírody a krajiny. *AUC IURIDICA*. 2015, č. 2. S. 25-35. S. 30.

⁵²⁸ HANÁK, J. Vyvlastnění z důvodu ochrany přírody a krajiny. *AUC IURIDICA*. 2015, č. 2. S. 25-35. S. 30. K tomu srov. PEŠOUT, P. Výkupy pozemků za účelem ochrany přírody do vlastnictví státu, *Ochrana přírody 3/2008*. op. cit.

⁵²⁹ HANÁK, J. *Vyvlastnění z environmentálních důvodů*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2015. 244 s. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity, řada teoretická, Edice Scientia, sv. č. 536. ISBN 978-80-210-8064-5. S. 40.

⁵³⁰ Srov. důvodovou zprávu k zákonu č. 50/1976 Sb. Podle tohoto zákona bylo možné vyvlastnit pozemky a stavby k vytvoření chráněných území a pro zajištění podmínek jejich ochrany, a to v zájmu společnosti na ochraně zdraví a bezpečnosti osob nebo na ochranu významných kulturních nebo krajinných hodnot v území.

⁵³¹ HANÁK, J. Vyvlastnění z důvodu ochrany přírody a krajiny. *AUC IURIDICA*. 2015, č. 2. S. 25-35. S. 27-28.

⁵³² HANÁK, J. *Vyvlastnění z environmentálních důvodů*. 2015, op. cit., s. 40.

ZCHÚ, je správná. Vzhledem k tomu, že vyvlastnění je nástroj *ultima ratio*, je nutno tak němu skutečně přistupovat. Instituty předkupního práva státu k vybraným pozemkům ve ZCHÚ podle § 61 ZOPK či zákaz zcizení podle § 23 ZOPK lze vnímat jako dostačující k naplnění účelu ochrany ZCHÚ ze strany státu. Jako účelnější se stále jeví motivovat vlastníky k tomu, aby sami o své pozemky ve ZCHÚ pečovali, kupříkladu uzavírali dohody podle § 68 odst. 2 ZOPK a za takovou péči dostali finanční příspěvek ve smyslu § 69 ZOPK ve výši, která bude motivující.

3.3 Aspekty užívání pozemků ve zvláště chráněných územích

Ve ZCHÚ často pozemek užívá, respektive užívá a požívá osoba odlišná od vlastníka. V následující podkapitole bude pozornost věnována jednotlivým specifikům, které se v souvislosti s užívacími právy k pozemkům ve ZCHÚ objevují a na které je vhodné upozornit.

Užívací práva k nemovitým věcem, zejména k půdě, jsou příznačná tím, že nemovitou věc užívá, respektive užívá a požívá osoba odlišná od vlastníka,⁵³³ a to na základě vůle vlastníka. Pro úplnost doplňuji, že požívací právo (*ius utendi et fruendi*) spočívá v oprávnění brát plody a užitky.⁵³⁴ Užívací právo naproti tomu postrádá právo na plody a užitky.⁵³⁵ Pro instituty užívacích práv je charakteristické, že vylučují vlastníka pozemku z užívání, eventuálně i z požívání dotčeného pozemku. Uživatel (v kontextu následujícího textu je jím myšlen i poživatel) je dokonce chráněn i před neoprávněnými zásahy vlastníka do výkonu jeho oprávnění věc užívat či i požívat. Jinými slovy, k užívání a požívání předmětného pozemku je příslušný výlučně uživatel, a nikoliv souběžně s ním i vlastník pozemku, jako je tomu kupříkladu u užívání pozemků na základě věcného břemene.⁵³⁶ Výše uvedenému odpovídá dělení užívacích práv na hlavní užívací práva, v rámci kterých je vyloučeno, aby pozemek současně užíval i vlastník pozemku. A naproti tomu stojí vedlejší užívací práva, kde je vlastník oprávněn věc, která je předmětem užívání, užívat současně s osobou z užívání oprávněnou.⁵³⁷

Bylo-li řečeno, že vlastník na základě vlastní vůle přenechává pozemek k užívání, respektive i požívání jiné osobě, je zároveň oprávněn určit rozsah oprávnění pozemek

⁵³³ PEKÁREK, M. Užívání pozemků. In: PEKÁREK, M. 2015 op. cit., s. 216.

⁵³⁴ Srov. ustanovení § 1285 občanského zákoníku, kde je požívací právo vysvětleno.

⁵³⁵ Srov. ustanovení § 1283 občanského zákoníku.

⁵³⁶ FRANKOVÁ, M. In FRANKOVÁ, M. op. cit., s. 151.

⁵³⁷ FRANKOVÁ, M. In FRANKOVÁ, M. op. cit., s. 151.

užívat (a požívat). Oprávnění uživatele spočívá zejména v tom, že může pozemek držet, respektive jej má v detenci. Současně s tím je spojeno oprávnění pozemek užívat. V některých případech, zejména u zemědělských a lesních pozemků, též oprávnění pozemek požívat.⁵³⁸ I v případě užívacích práv platí, že vlastník nemůže přenechat více, než k čemu má sám oprávnění.⁵³⁹ Užívací práva, obdobně jako právo vlastnické, zahrnují nejen práva, ale i povinnosti.⁵⁴⁰

K přenechání užívání pozemků ve ZCHÚ se nejčastěji užívají instituty práva obligačního, a to zejména pacht, případně nájem. Ostatní závazky jako výpůjčka či výprosa jsou též možné, ale v praxi se nepoužívají.⁵⁴¹ Kupříkladu pro majetek ve vlastnictví státu je na základě ustanovení § 27a odst. 1 zákona o majetku ČR vyloučeno, aby byl fyzické či právnické osobě přenechán majetek státu na základě výprosy. Vzhledem k tomu, že v naprosté většině případů se pozemky ve ZCHÚ propachtovávají, bude dále pozornost zaměřena právě na pacht.

Pacht jako závazek je zakotven v ustanovení § 2332 a násl. občanského zákoníku. V ustanovení § 2332 odst. 1 občanského zákoníku je vymezena podstata pachtu: „*Pachtovní smlouvou se propachtovatel zavazuje přenechat pachtýři věc k dočasnému užívání a požívání a pachtýř se zavazuje platit za to propachtovateli pachtovné nebo poskytnout poměrnou část výnosu z věci.*“⁵⁴² Předmět pachtu propachtovatel za úplatu přenechává pachtýři k dočasnému užívání a požívání. Složka poživacího práva, tedy právo na plody a užitky, odlišuje pacht od nájmu, který opravňuje nájemce pouze k právu věc užívat.⁵⁴³ Pokud je podstatou pachtu věc nejen užívat, ale i požívat, bude cílem pachtýře dosáhnout co nejvyšších výnosů či užitků z věci, která je předmětem pachtu. Pro tento účel ale musí pachtýř vzít v úvahu ustanovení § 2336 občanského zákoníku, které ukládá pachtýři povinnost pečovat o předmět pachtu jako řádný hospodář. A to navíc s ohledem, že pacht je pouze dočasným oprávněním věc užívat a požívat.⁵⁴⁴ Z výše

⁵³⁸ FRANKOVÁ, M. In FRANKOVÁ, M. op. cit., s. 151.

⁵³⁹ FRANKOVÁ, M. In FRANKOVÁ, M. op. cit., s. 151.

⁵⁴⁰ K tomu srov. např. vzory především pachtovních smluv vypracované AOPK ČR pro pacht pozemků ve ZCHÚ ve vlastnictví státu, se kterými je AOPK ČR příslušná hospodařit. Ze vzorů smluv vyplývá, že pachtýř musí dodržovat nejen soukromoprávní povinnosti, ale i ty, které plynou z veřejnoprávních předpisů, zejména ze ZOPK. Viz ochranaprirody.cz

⁵⁴¹ FRANKOVÁ, M. In FRANKOVÁ, M. op. cit., s. 160.

⁵⁴² Viz § 2332 odst. 1 občanského zákoníku.

⁵⁴³ Srov. § 2201 občanského zákoníku.

⁵⁴⁴ FRANKOVÁ, M. In FRANKOVÁ, M. op. cit., s. 158.

uvedeného vyplývá, že předmětem pachtu může být pouze věc, která je způsobilá plody či užitky přinést.

Pro většinu pozemků ve ZCHÚ, která budou přenechána vlastníkem či subjektem příslušným k hospodaření s majetkem státu k užívání a požívání, bude třeba aplikovat speciální ustanovení pro zemědělský pacht v ustanovení § 2345 a násl. občanského zákoníku. Podle ustanovení § 2345 odst. 1 občanského zákoníku totiž zásadně platí, že pokud je předmětem pachtu zemědělský a lesní pozemek, je ujednáán zemědělský pacht. Vhodné je též uvést, že občanský zákoník připouští i pacht včetně inventáře, kupříkladu včetně hospodářských zvířat.⁵⁴⁵ Dále je podle ustanovení § 2349 a násl. občanského zákoníku možné ujednat i pacht závodu, kterým může být kupříkladu i farma. Jinými slovy, lze propachtovat jak pozemky, tak k tomu i obchodní závod jako věc hromadnou.⁵⁴⁶

Pro propachtování majetku ve vlastnictví státu je ještě nutno vzít v úvahu ustanovení § 27a odst. 2 ve spojení s § 27 odst. 1 až 3 zákona o majetku ČR. Na základě těchto ustanovení lze věc či část věci, tedy i pozemku, přenechat k užívání a ve spojení s § 27a odst. 2 zákona o majetku ČR i k požívání, tedy k propachtování právnické či fyzické osobě. A to pouze pod podmínkou, že není nutné, aby dočasně předmětná věc organizační složce státu sloužila k plnění úkolů v rámci její působnosti či k plnění funkcí státu. Druhým případem, kdy lze majetek státu přenechat k užívání a i k požívání, je skutečnost, že tímto přenecháním k užívání či i k požívání bude zajištěno účelnější či hospodárnější využití předmětné věci, pokud bude zachován hlavní účel, ke kterému organizační složce slouží.⁵⁴⁷ Kupříkladu ve ZCHÚ půjde o pozemky, se kterými je AOPK ČR příslušná hospodařit, typicky zemědělské pozemky, jejichž obhospodařování by bylo pro AOPK ČR náročné jak ekonomicky, tak i z hlediska technického a personálního vybavení. Podle § 27 odst. 2 zákona o majetku ČR lze ale takto přenechat pozemek k užívání či požívání pouze na dobu určitou, a to nejdéle na osm let. Předmětné ustanovení ale připouští možnost prodloužit délku trvání konkrétního právního poměru. Z ustanovení § 27 odst. 3 zákona o majetku ČR vyplývá, že přenechat majetek státu k užívání či požívání lze pouze za úplatu. Bezúplatné přenechání majetku státu k užívání, a i k požívání, je v ustanovení § 27 odst. 3 zákona o majetku ČR připuštěno, ale pouze pokud bude pachtýřem, případně

⁵⁴⁵ Viz § 2342 odst. 1 občanského zákoníku.

⁵⁴⁶ KOUKAL, P., LASÁK, J. § 502. In: LAVICKÝ, P. op. cit., s. 1546-1549.

⁵⁴⁷ K oběma možnostem srov. § 27 odst. 1 zákona o majetku ČR.

nájemcem osoba, jejíž hlavní činnost není za účelem dosažení zisku a takové přenechání bude mimo jiné směřovat k péči o ochranu přírody.⁵⁴⁸ Takto mohou být pozemky přenechány k užívání a požívání kupříkladu pozemkovým spolkům.

Obecně jsou obsahem pachtovních smluv, které uzavírá AOPK ČR se soukromými subjekty pro propachtování pozemku ve ZCHÚ, kromě obecných náležitostí též ujednání, která budoucí pachtýř svým podpisem bere na vědomí a zavazuje se, že je bude plnit. Zejména se jedná o poučení, že v případě propachtování předmětného pozemku musí dodržovat ochranný režim ve ZCHÚ. Především se zavazuje, že nebude hospodařit způsobem, který by vedl k poškození předmětu ochrany.⁵⁴⁹ Jako příklad propachtování podle výše uvedeného lze uvést pachtovní smlouvu, kterou AOPK ČR přenechává pachtýři předmět pachtu, kterým je rybník v přírodní rezervaci, a to včetně zátopy, staveb a technických zařízení, která jsou nezbytná k plnění funkce vodního díla. Zároveň je v pachtovní smlouvě uvedeno, že pachtýř bude předmět pachtu dočasně užívat a požívat za účelem rybářského hospodaření.⁵⁵⁰

Smysl propachtování pozemku ve ZCHÚ spatřuji v tom, že bude zajištěna kontinuální péče o předmětný pozemek, která bude vykonávána v souladu s ochranným režimem ZCHÚ, což ve výsledku povede nejen k přispění k ochraně o ZCHÚ, ale pro pachtýře bude též výdělečnou činností. Obecně lze říci, že povinnosti, ale i některá práva, která se vztahují na vlastníky pozemků ve ZCHÚ, platí a náleží též uživatelům předmětných pozemků ve ZCHÚ.

3.4 Dílčí závěr

Ochrana ZCHÚ je zajištěna především omezeními základních práv a svobod, což je naplněním čl. 35 odst. 3 Listiny, které omezuje každého při výkonu jeho práv v tom smyslu, že takovým výkonem nesmí ohrožovat a poškozovat životní prostředí nad míru stanovenou zákonem.

Nejvýznamněji se tato omezení dotýkají vlastnického práva. Omezení vlastnického práva ve prospěch ochrany životního prostředí je legitimním v souladu s čl. 11 odst. 3 Listiny. A je příkladem střetu veřejného zájmu se zájmem soukromým.

⁵⁴⁸ Srov. § 27 odst. 3 zákona o majetku ČR.

⁵⁴⁹ K tomu blíže srov. zveřejněné pachtovní smlouvy na internetových stránkách AOPK ČR, ze kterých mimo jiné vyplývají tyto povinnosti pachtýře.

⁵⁵⁰ Viz AOPK ČR. Pachtovní smlouva. [online] [cit. 15. 4. 2022]. Dostupné z: <http://www.ochranaprirody.cz/res/archive/218/027633.doc?seek=1427101790>.

Na základě čl. 11 odst. 3, 4 Listiny lze konstatovat, že ústavodárce v určitých situacích upořádá soukromé zájmy, například právě vlastnické právo, před zájmem veřejným. V odborné literatuře se vyskytuje typologie dělení omezení vlastnického práva na vnitřní omezení vlastnického práva ve smyslu čl. 11 odst. 3 Listiny. Vnitřní omezení vlastnického práva je v obecném zájmu (ten dosahuje nižší intenzity než zájem veřejný), nevytváří nedůvodné rozdíly mezi vlastníky a náhrada se tedy za něj neposkytuje. Druhým typem je vnější omezení podle čl. 11 odst. 4 Listiny, které je již ve veřejném zájmu a zásadně za náhradu, protože nerovnost mezi jednotlivými vlastníky již vytváří. Soudní praxe ovšem k tomuto rozlišování nepřihlíží a spíše se zabývá otázkou, zda je omezení přiměřené. Není – li přiměřené, lze rozhodnout o poskytnutí náhrady za omezení. Souhlasím s tím, že je třeba zastávat přístup, že ačkoli v některých případech není náhrada za omezení zákonem výslovně přiznána, nelze dojít k závěru, že takové omezení se zásadně nenahrazuje. Individuální posouzení by vždy v tomto ohledu mělo proběhnout.

Část šestá ZOPK je projevem skutečnosti, že ochrana přírody a krajiny úzce souvisí s vlastnickým právem. Toto spojení se projevuje zejména ve smyslu ochrany přírody a krajiny skrze omezení vlastnického práva. V části šesté ZOPK je vícero ustanovení, které vlastníka ve výkonu vlastnického práva omezují. Ať již je vlastník povinen něco strpět (například volný průchod přes jeho pozemek, strpění zásahů orgánu ochrany přírody ve prospěch ochrany přírody a krajiny ve smyslu § 68 odst. 4 ZOPK či podle § 66 ZOPK zákaz činnosti jako *ultima ratio* nástroj). Povinnost, a tedy omezení vlastníka, něco učinit či se něčeho zdržet se projevuje v ustanovení § 68 ZOPK. Toto ustanovení (zejména § 68 odst. 1, 2 ZOPK) je projevem zásady prevence, ale domnívám se, že také poukazuje na problematiku aktivní péče vlastníka pozemku jako nástroje ochrany přírody a krajiny. Vlastník je podle § 68 odst. 1 ZOPK povinen činit podle svých možností vše, aby pomohl zlepšovat dochovaný stav přírodního bohatství. Tato povinnost ovšem není orgánem ochrany přírody nijak vymahatelná.

V této kapitole jsem též poukázala na význam dohod uzavíraných ve smyslu § 68 odst. 2 ZOPK. Vlastník se v nich dobrovolně omezí ve výkonu svého vlastnického práva ve prospěch ochrany přírody a krajiny. Na základě dohody buď určitou činnost ve prospěch ochrany přírody vykoná, či se jí naopak zdrží, a za to může obdržet finanční příspěvek podle § 69 ZOPK. Písemné dohody jsou v současnosti v praxi velmi využívané

institut, s pomocí kterého orgán ochrany přírody, především AOPK ČR, komunikuje a motivuje vlastníky ke spolupráci, o čemž svědčí i počet dohod o hospodaření uzavřených ve ZCHÚ. Nebylo tomu tak ale vždy. Do zavedení právní úpravy veřejnoprávních smluv nebyl pro dohody o hospodaření vhodný právní základ. Praxe dohody podle § 68 odst. 2 ZOPK náležitě přijala, o čemž svědčí i praxí vytvořené „*komplexní dohody o hospodaření*“.

4. Specifika vlastnictví pozemků ve zvláště chráněných územích z pohledu finančních aspektů

4.1 Náhrady za ztížení zemědělského nebo lesního hospodaření

Z pohledu vlastníka či nájemce pozemku ve ZCHÚ je v praxi důležité ustanovení § 58 odst. 2 až 6 ZOPK, které zakotvuje nárok na poskytnutí náhrad za ztížení zemědělského nebo lesního hospodaření. K tomuto ustanovení byly vydány dvě prováděcí vyhlášky Ministerstva životního prostředí a Ministerstva zemědělství. Předmětem vyhlášky č. 432/2005 Sb. je stanovení podmínek a způsobu poskytování finanční náhrady za újmu, která vznikla při zemědělském hospodaření z důvodu omezení ve prospěch ochrany přírody a krajiny. Druhá vyhláška č. 335/2006 Sb. je obdobného významu, ale vztahuje se k lesnímu hospodaření. Náhrady podle § 58 ZOPK jsou poskytovány, pokud v důsledku právní úpravy ochrany přírody a krajiny dojde k omezení na vybraných pozemcích ve ZCHÚ. Náhrady se sice neposkytují jen v rámci zvláštní územní ochrany,⁵⁵¹ ale lze usuzovat, že právě ve vztahu ke ZCHÚ se nejčastěji vyplácí, protože omezení k pozemkům ve ZCHÚ jsou natolik intenzivní, že k újmám často dochází.

Místo pojmu nájemce v ustanovení § 58 ZOPK by bylo vhodné, v souladu s terminologií občanského zákoníku, používat pojem pachtýř. A to z důvodu, že pouze pachtýři náleží užívací a požívací právo. Oproti tomu součástí nájmu je pouze užívací právo.⁵⁵² Souhlasím též s tím, že povaha náhrady podle § 58 ZOPK by se měla aplikovat pouze na pachtýře, protože pouze pachtýř, a nikoliv nájemce, má právo brát užitky z věci, která je předmětem pachtu.⁵⁵³ Přesto je nutno pojem „nájemce“ v ustanovení § 58 ZOPK chápat jako legislativní zkratku.⁵⁵⁴

Náhrady podle § 58 ZOPK za ztížení zemědělského hospodaření, lesního hospodaření a hospodaření na rybnících jsou nástrojem spojeným s pozitivní ekonomickou stimulací.⁵⁵⁵ Smysl tohoto nástroje lze spatřovat v tom, že dotčené

⁵⁵¹ K tomu srov. § 58 odst. 2 ZOPK.

⁵⁵² HANÁK, J. § 58. In: VOMÁČKA, V. a kol. op. cit., s. 458-471.

⁵⁵³ HANÁK, J. § 58. In: VOMÁČKA, V. a kol. op. cit., s. 458-471.

⁵⁵⁴ Srov. též AOPK ČR. Náhrada újmy, legislativa. *Ochrana přírody*. [online] [cit. 14. 4. 2022]. Dostupné z: <https://www.ochranaprirody.cz/nahrada-ujmy/legislativa/>.

⁵⁵⁵ PEŠOUT, P., ŠTĚRBA, P. Ekonomické nástroje v péči o přírodu a krajinu. *Přírodovědecká fakulta Univerzity Karlovy v Praze*. 12. 1. 2016. [online] [cit. 14. 4. 2022]. Dostupné z:

vlastníky či nájemce pozemků, a to nejen ve ZCHÚ,⁵⁵⁶ pozitivně motivuje, aby strpěli omezení hospodaření na dotčených pozemcích, které plyne z potřeby prosazovat veřejný zájem na ochraně přírody a krajiny, a to tím, že jim je přiznán nárok na náhradu újmy, kterou z důvodu omezení utrpěli, či újma stále trvá.⁵⁵⁷

Institut náhrad podle § 58 ZOPK v předmětném zákoně nebyl od počátku jeho účinnosti, zákonodárce jej do ZOPK začlenil až novelou provedenou zákonem č. 218/2004 Sb. V právní úpravě ochrany přírody a krajiny představuje § 58 ZOPK přelomové ustanovení, které explicitně přiznává náhradu za omezení vlastnického práva. Plně souhlasím s názorem komentářové literatury, že zakotvení tohoto ustanovení bylo tehdy ve skutečnosti nutností. V opačném případě by se dotčení vlastníci a nájemci pozemků přímo domáhali svého práva na náhradu za omezení vlastnického práva ve veřejném zájmu na základě čl. 11 odst. 4 Listiny.⁵⁵⁸

Již z dikce ustanovení § 58 ZOPK je zřejmé, že význam náhrad je pro vlastníky či nájemce pozemků ve ZCHÚ nepopiratelný. Hospodaření na pozemcích ve ZCHÚ musí být uzpůsobeno omezením, která vylučují určité způsoby hospodaření. Platí kupříkladu zákaz aplikace chemických přípravků, jejichž použití by jinak usnadnilo a zvýšilo hospodářskou produkci. Dále může být vlastníku či nájemci dotčeného pozemku přikázáno určitým způsobem o pozemek pečovat, aby byly zachovány jeho funkce či předmět ochrany. Taková omezení s sebou nesou mnohem vyšší náklady a též nižší výnosy. Je s tím tedy spojena menší ochota dotčených subjektů hospodařit způsobem, který bude v souladu s ochranou přírody. Poskytování náhrad by mělo rozdíly mezi vlastníky pozemků mimo ZCHÚ a vlastníky pozemků ve ZCHÚ alespoň z části vyrovnat.⁵⁵⁹ Na základě výše uvedeného lze konstatovat, že primárním cílem institutu náhrad podle § 58 ZOPK je vlastníkům či nájemcům pozemků kompenzovat ušlý zisk či vzniklou škodu, tedy vyrovnat nerovné podmínky hospodaření vůči pozemkům mimo ZCHÚ.⁵⁶⁰ Druhý význam náhrad souvisí se smyslem ochrany ZCHÚ. Aby tento veřejný

<https://www.natur.cuni.cz/fakulta/zivotni-prostredi/CZV/ochrana-prirody/prednasky/2016/sterba-financovani-v-ochrane-prirody>.

⁵⁵⁶ HANÁK, J. § 58. In: VOMÁČKA, V. a kol. op. cit., s. 458-471.

⁵⁵⁷ Viz § 58 odst. 1 ZOPK.

⁵⁵⁸ Srov. HANÁK, J. § 58. In: VOMÁČKA, V. a kol. op. cit., s. 458-471.

⁵⁵⁹ Viz např. Drobník, který smysl institutu náhrad vnímá zejména ve vyrovnání nerovností mezi vlastníky. DROBNÍK, J. In DAMOHORSKÝ, M. 2010. op. cit., s. 59.

⁵⁶⁰ HANÁK, J. § 58. In: VOMÁČKA, V. a kol. op. cit., s. 458-471.

zájem nebyl dotčenými subjekty zmařen, pozitivní motivací v podobě finančních náhrad je lze snáze přimět ke strpění omezení.⁵⁶¹

Dotčeným subjektům ale nelze zcela zajistit, aby byla újma nahrazena ve výši, která odpovídá reálné újmě.⁵⁶² Cena pozemku je ve ZCHÚ většinou nižší jako taková a omezení hospodaření ji dále snižuje.⁵⁶³ Přesto náhrady neplní funkci jednorázové kompenzace za snížení ceny pozemku, ale zákonodárce zvolil cestu poskytování náhrad za každý rok zvlášť.⁵⁶⁴ Souhlasím s názorem Hanáka, že zákonodárcem zvolený přístup k náhradám působí více spravedlivě i s ohledem na skutečnost, že nastavení ochranného režimu ve ZCHÚ může být novelizací měněno, respektive zpřísněno, a není možné přesně určit snížení hodnoty pozemku.⁵⁶⁵ I přes výše uvedené institut náhrad podle § 58 ZOPK hodnotím jako účelný a pro vlastníky a nájemce hospodařící na pozemcích ve ZCHÚ jako nepostradatelný. Tomu odpovídá i počet žádostí a vynaložených peněžních prostředků na vyplacení náhrad. Kupříkladu ze Závěrečného účtu kapitoly 315 - Ministerstva životního prostředí vyplývá, že v roce 2020 bylo na náhradách za ztížení zemědělského nebo lesního hospodaření celkem čerpáno 206 694 000 Kč.⁵⁶⁶ Meziročně vlivem kůrovcové kalamity došlo na území ZCHÚ k významnému nárůstu počtu podaných žádostí a též vyplacených náhrad.⁵⁶⁷

Aby vznikl právní nárok⁵⁶⁸ na náhradu újmy ve smyslu § 58 odst. 2 ZOPK, musí být naplněno několik podmínek, které lze na základě § 58 odst. 2 ZOPK shrnout následovně: vlastník či nájemce vybraných typů pozemků musí v důsledku omezení

⁵⁶¹ Blíže viz HANÁK, J. § 58. In: VOMÁČKA, V. a kol. op. cit., s. 458-471.

⁵⁶² HANÁK, J. § 58. In: VOMÁČKA, V. a kol. op. cit., s. 458-471.

⁵⁶³ Opakem je růst cen, jak již bylo v předchozích kapitolách naznačeno, u pozemků v Národním parku Šumava a Krkonošském národním parku.

⁵⁶⁴ HANÁK, J. § 58. In: VOMÁČKA, V. a kol. op. cit., s. 458-471.

⁵⁶⁵ HANÁK, J. § 58. In: VOMÁČKA, V. a kol. op. cit., s. 458-471.

⁵⁶⁶ MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ. Závěrečný účet ústředních orgánů České republiky za rok 2020. Kapitola č. 315 - Ministerstvo životního prostředí. [online] [cit. 14. 4. 2022]. Dostupné z: [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/zaverecny_ucet_kapitoly_315/\\$FILE/OR-zaverecny_ucet_2020-20210525.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/zaverecny_ucet_kapitoly_315/$FILE/OR-zaverecny_ucet_2020-20210525.pdf).

⁵⁶⁷ MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ. Závěrečný účet ústředních orgánů České republiky za rok 2020. Kapitola č. 315 - Ministerstvo životního prostředí. [online] [cit. 14. 4. 2022]. Dostupné z: [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/zaverecny_ucet_kapitoly_315/\\$FILE/OR-zaverecny_ucet_2020-20210525.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/zaverecny_ucet_kapitoly_315/$FILE/OR-zaverecny_ucet_2020-20210525.pdf).

⁵⁶⁸ Podle Hanáka je při splnění podmínek na poskytnutí náhrady právní nárok. Viz HANÁK, J. § 58. In: VOMÁČKA, V. a kol. op. cit., s. 458-471. Podle Mazancové naopak na poskytnutí náhrady právní nárok není. Viz MAZANCOVÁ, E., Uplatňování náhrady újmy za ztížení zemědělského nebo lesního hospodaření podle zákona o ochraně přírody a krajiny na pozemcích ve vlastnictví státu. *AUC IURIDICA*. 2017, č. 3. S. 85-93. S. 87. V textu diplomové práce se přikláním k názoru Hanáka, že na poskytnutí náhrad je právní nárok, protože se jedná o provedení čl. 11 odst. 4 Listiny, z čehož lze dovodit, že při splnění podmínek by měla být náhrada za omezení vyplacena.

výkonu hospodaření ve prospěch ochrany přírody utrpět újmu, a to i újmu, která stále trvá. A nedílnou součástí nároku na náhradu je jeho řádné uplatnění oprávněným subjektem. Na následujících řádcích budou jednotlivé součásti nároku na náhradu podrobněji rozebrány.

Ve smyslu ustanovení § 58 odst. 2 ZOPK se poskytnutí náhrad vztahuje pouze na pomyslné tři skupiny vlastníků. První skupinu tvoří vlastníci či nájemci zemědělské půdy. Odkazem v předmětném ustanovení na zákon o ochraně zemědělského půdního fondu lze dojít k závěru, že se poskytování náhrad podle § 58 ZOPK vztahuje na pozemky vypočtené v § 1 odst. 2 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu, a tedy na: „*pozemky zemědělsky obhospodařované, to je orná půda, chmelnice, vinice, zahrady, ovocné sady, trvalé travní porosty a půda, která byla a má být nadále zemědělsky obhospodařována, ale dočasně obdělávána není.*“⁵⁶⁹ Souhlasím s komentářovou literaturou, že ačkoli ve smyslu § 1 odst. 3 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu je součástí zemědělského půdního fondu též nezemědělská půda, která slouží k zajišťování zemědělské výroby, typicky představována pozemky, na kterých je umístěna infrastruktura pro zemědělské hospodaření, nelze tyto pozemky zařadit do rámce zemědělské půdy, na kterou se vztahuje nárok na náhradu podle § 58 odst. 2 ZOPK. Jelikož prokázání, že v důsledku omezení hospodaření na nich vznikla újma bude v praxi složité a těžko opodstatnitelné.⁵⁷⁰ Další skupinou jsou podle § 58 odst. 2 ZOPK vlastníci či nájemci rybníků s chovem ryb či vodní drůbeže. Podle § 1 odst. 3 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu náleží do zemědělského půdního fondu též rybníky s chovem ryb či vodní drůbeže.⁵⁷¹ Poslední významnou skupinou jsou ve smyslu § 58 odst. 2 ZOPK vlastníci či nájemci lesních pozemků ve smyslu § 3 odst. 1 písm. a) lesního zákona.⁵⁷² Obdobně jako u nezemědělské půdy není možné nárok na náhradu újmy aplikovat na lesní cesty a pozemky, ze kterých byly mimo účel lesního hospodaření lesní

⁵⁶⁹ Viz § 1 odst. 2 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu.

⁵⁷⁰ HANÁK, J. § 58. In: VOMÁČKA, V. a kol. op. cit., s. 458-471.

⁵⁷¹ K tomu též srov. § 2 písm. a) vyhlášky č. 432/2005 Sb., které rybníkářství, tedy hospodaření na rybnících s chovem ryb a vodní drůbeže, považuje za zemědělské hospodaření. Blíže též viz HANÁK, J. § 58. In: VOMÁČKA, V. a kol. op. cit., s. 458-471.

⁵⁷² Podle § 2 písm. a) lesního zákona se lesem rozumí lesní porosty s jejich prostředím a pozemky určené k plnění funkcí lesa a dále ve smyslu § 3 odst. 1 písm. a) lesního zákona se pozemky určenými k plnění funkcí lesa rozumí lesní pozemky, kterými jsou: „*pozemky s lesními porosty a plochy, na nichž byly lesní porosty odstraněny za účelem obnovy, lesní průseky a nezpevněné lesní cesty, nejsou-li širší než 4 m, a pozemky, na nichž byly lesní porosty dočasně odstraněny na základě rozhodnutí orgánu státní správy lesů podle § 13 odst. 1 tohoto zákona.*”

porosty dočasně odstraněny.⁵⁷³ Pro žadatele o náhradu může být složité prokázat, že újma na nich vznikla v důsledku lesního hospodaření, pokud na těchto pozemcích z povahy věci k lesnímu hospodaření nedochází.

Ustanovení § 58 odst. 2 ZOPK stanoví tři typy důvodů omezení vlastnického práva, která vedou ke vzniku újmy a též nároku na náhradu podle § 58 ZOPK. Omezení musí buď plynout z části třetí až páté ZOPK (včetně prováděcích právních předpisů či z rozhodnutí vydaného na jejich základě). Zejména se jedná o nastalé či trvajících újmy, které vznikly jako důsledek zvláštní územní ochrany, tedy z důvodu existence ZCHÚ. Vyjma ZCHÚ se dále jedná o omezení v důsledku Natury 2000 a druhové ochrany. Až na konci ustanovení § 58 odst. 2 ZOPK je zakotven další typ omezení, který je důvodem vzniku nároku na náhradu újmy, a to vydání rozhodnutí, závazného stanoviska či souhlasu podle ZOPK. Poslední skupinou jsou omezení, která vyplývají z opatření v plánech systému ekologické stability podle § 4 odst. 1 ZOPK.⁵⁷⁴

Pro vlastníka či nájemce pozemku ve ZCHÚ je relevantní zejména vznik omezení na základě části třetí až páté ZOPK. Omezení a následně újma plynoucí ze zvláštní územní ochrany vznikají přímo na základě zákona, a to okamžikem vyhlášení ZCHÚ. Respektive na základě zákazu stanoveného zákonem, který vyplývá ze základních ochranných podmínek u každé kategorie ZCHÚ.⁵⁷⁵ Pro žadatele o náhradu to znamená pouze povinnost v žádosti uvést odkaz na předmětné ustanovení zákona, kde jsou zakotveny základní ochranné podmínky pro danou kategorii ZCHÚ. Jak dále vyplývá z instrukcí AOPK ČR, je nutné, aby žadatel toto omezení prokázal, respektive musí prokázat, že k újmě skutečně došlo.⁵⁷⁶ Hanák upozorňuje, že v praxi dříve vznikaly nesrovnalosti nad tím, zda je nutné před podáním žádosti o náhradu zažádat o výjimku ze zákonného zákazu ve smyslu § 43 odst. 1 ZOPK. Jinými slovy, zda je pro vznik nároku na náhradu třeba, aby žádost o udělení výjimky byla zamítnuta.⁵⁷⁷ Jak uvádí AOPK ČR i komentář k ZOPK, pro vznik nároku na náhradu není nutné žádat o udělení výjimky ze

⁵⁷³ HANÁK, J. § 58. In: VOMÁČKA, V. a kol. op. cit., s. 458-471.

⁵⁷⁴ Srov. § 58 odst. 2 ZOPK.

⁵⁷⁵ Ze základních ochranných podmínek vyplývá vícero zákazů, které se vztahují k zemědělskému či lesnímu hospodaření.

⁵⁷⁶ Více viz AOPK ČR. Náhrada újmy, legislativa. *Ochrana přírody*. [online] [cit. 14. 4. 2022]. Dostupné z: <https://www.ochranaprirody.cz/nahrada-ujmy/legislativa/>.

⁵⁷⁷ HANÁK, J. § 58. In: VOMÁČKA, V. a kol. op. cit., s. 458-471.

zákazu plynoucího z ustanovení ZOPK.⁵⁷⁸ Plně souhlasím s názorem, že se jedná o správné řešení, neboť by docházelo ke znásobení počtu žádostí o udělení výjimky a tím ke zbytečnému administrativnímu zatížení orgánu ochrany přírody, který by ostatně žádosti pouze zamítal.⁵⁷⁹ Je vhodné upozornit, že pokud je k výkonu činnosti udělena výjimka ze zákazu se stanovením podmínky, nelze tuto podmínku považovat za omezení ve smyslu § 58 ZOPK, a tedy za takové omezení náhrada nenáleží.⁵⁸⁰ Oproti zákonným zákazům stojí činnosti vymezené v bližších ochranných podmínkách, jejichž výkon je vázán na předchozí souhlas. Tyto činnosti ale nejsou zákonem zakázány, pouze je třeba k jejich výkonu předchozího souhlasu orgánu ochrany přírody ve smyslu ustanovení § 44 odst. 3 ve spojení s § 44b ZOPK. Proto v tomto případě náleží náhrada pouze, pokud orgán ochrany přírody souhlas neudělí či jej udělí s podmínkami, které lze považovat za omezení ve smyslu ustanovení § 58 ZOPK. Pokud orgán ochrany přírody vydá souhlas bez dalších podmínek, nárok na náhradu podle § 58 ZOPK nevzniká. Obdobné platí pro souhlasy k vybraným činnostem v ochranných pásmech ZCHÚ.⁵⁸¹

Jediným příkladem omezení, které vznikne na základě individuálního správního aktu v případě pozemků ve ZCHÚ a na základě kterého vzniká nárok na náhradu ve smyslu ustanovení § 58 odst. 2 *in fine* ZOPK, je rozhodnutí o omezení či zákazu činnosti podle ustanovení § 66 ZOPK.⁵⁸²

Na závěr dodávám, že pokud byla dotčenému vlastníkovi či nájemci pozemku uložena určitá povinnost individuálním správním aktem,⁵⁸³ taková povinnost podle § 58 odst. 6 ZOPK není omezením, za které by se poskytovala náhrada ve smyslu § 58 ZOPK.

Další podmínkou vzniku nároku na finanční náhradu podle § 58 ZOPK je vznik újmy a její následné vyčíslení. V tomto případě musí vyčíslení provést oprávněný žadatel postupem zakotveným ve vyhlášce č. 432/2005 Sb. pro újmy na zemědělském hospodaření, či ve vyhlášce č. 335/2006 Sb., v případě újmy na lesním hospodaření, a to

⁵⁷⁸ HANÁK, J. § 58. In: VOMÁČKA, V. a kol. op. cit., s. 458-471. Též viz AOPK ČR. Náhrada újmy, legislativa. *Ochrana přírody*, op. cit.

⁵⁷⁹ Srov. HANÁK, J. § 58. In: VOMÁČKA, V. a kol. op. cit., s. 458-471.

⁵⁸⁰ AOPK ČR. Náhrada újmy, legislativa. *Ochrana přírody*. [online] [cit. 14. 4. 2022]. Dostupné z: <https://www.ochranaprirody.cz/nahrada-ujmy/legislativa/>.

⁵⁸¹ AOPK ČR. Náhrada újmy, legislativa. *Ochrana přírody*. [online] [cit. 14. 4. 2022]. Dostupné z: <https://www.ochranaprirody.cz/nahrada-ujmy/legislativa/>.

⁵⁸² HANÁK, J. Právní úprava náhrad za omezení vlastnického práva z environmentálních důvodů v České republice. *Rigorózní práce. Univerzita Palackého v Olomouci: Právnická fakulta, 2018*. [cit. 7. 4. 2022]. Dostupné z: https://theses.cz/id/79yzeu/RIGO_-_UPOK_-_F_-_LIT.pdf. S. 54.

⁵⁸³ V případě ZOPK může být uložena zejména povinnost odstranit následky ve smyslu § 86 ZOPK.

podle způsobů určení výše náhrady zakotvených v přílohách předmětných vyhlášek.⁵⁸⁴ V žádosti musí žadatel uvést výpočet výše náhrady podle vzorců a proměnných veličin uvedených v přílohách výše zmíněných vyhlášek.⁵⁸⁵ Podle komentářové literatury v případě újmy, která vznikla na základě jiného než ve vyhláškách uvedených omezení, je třeba, aby žadatel v žádosti uvedl jinou metodu, na základě které půjde újmu vyčíslit, kupříkladu znaleckým posudkem.⁵⁸⁶

Na základě žádosti může nárok podle ustanovení § 58 odst. 2 ZOPK uplatnit buď vlastník výše vymezených typů pozemků, či jejich nájemce. V případě nároku uplatněného vlastníkem pozemku nastaly v minulosti výkladové nesrovnalosti nad tím, zda může o náhradu žádat nový vlastník pozemku, který o omezení, které je s pozemkem spojené, věděl. Novelizací § 58 odst. 2 ZOPK došlo k definitivnímu postavení na jisto, že nárok na náhradu újmy trvá jak po přechodu, například na dědice, tak i převodu vlastnického práva k pozemku, zejména koupí. Stejně platí pro nájem či pacht pozemku.⁵⁸⁷

Podle ustanovení § 58 odst. 2 ZOPK o náhradu může žádat též nájemce pozemku. Je vhodné ale upozornit, že vztah mezi vlastníkem a nájemcem pozemku při žádosti o náhradu není postaven na roveň. Ve své podstatě záleží na tom, jak bude nastaven právní poměr mezi vlastníkem a nájemcem, respektive v jakém rozsahu a za jakých podmínek vlastník nájemci umožní nárok na náhradu uplatnit. V opačném případě ji vlastník uplatní sám a o to nájemci sníží nájemné.⁵⁸⁸ Této možnosti bývá v praxi využíváno. U pachtovních smluv uzavíraných mezi AOPK ČR a pachtýřem bývá často zakotveno ustanovení, že pro smluvně dohodnutý způsob (omezeného) hospodaření nebude pachtýř žádat finanční náhradu podle § 58 ZOPK. Podle ZOPK se ale obecně vychází z postavení vlastníka. Nárok nájemce na náhradu trvá jen, pokud trvá nárok vlastníka. A dále nájemce nárok může uplatnit pouze za předpokladu, že jej neuplatnil vlastník. Z dikce zákona je zřejmé, že zákonodárce dává přednost uplatnění nároku na náhradu vlastníkem.⁵⁸⁹ Ostatně z ustanovení § 58 odst. 4 ZOPK plyne, že náhrada je přiznána buď vlastníkově,

⁵⁸⁴ Srov. § 6 vyhlášky č. 432/2005 Sb. a § 4 odst. 1 vyhlášky č. 335/2006 Sb.

⁵⁸⁵ HANÁK, J. § 58. In: VOMÁČKA, V. a kol. op. cit., s. 458-471.

⁵⁸⁶ HANÁK, J. § 58. In: VOMÁČKA, V. a kol. op. cit., s. 458-471.

⁵⁸⁷ Srov. § 58 odst. 2 ZOPK.

⁵⁸⁸ HANÁK, J. § 58. In: VOMÁČKA, V. a kol. op. cit., s. 458-471.

⁵⁸⁹ Viz AOPK ČR. Náhrada újmy, legislativa. *Ochrana přírody*. [online] [cit. 14. 4. 2022]. Dostupné z: <https://www.ochranaprirody.cz/nahrada-ujmy/legislativa/>.

nebo nájemci. Náhrada tedy nemůže být vyplacena oběma současně. Miko dochází k závěru, že prioritou vlastníka v praxi znamená, že pokud o náhradu požádá jako první nájemce, je třeba s vyřízením žádosti vyčkat, zda o náhradu ve lhůtě nepožádá též vlastník.⁵⁹⁰

Náhrada újmy je podle § 58 odst. 3 ZOPK vyplácena ze státního rozpočtu. Podmínkou jejího vyplacení je podání písemné žádosti u příslušného orgánu ochrany přírody. Tímto orgánem ochrany přírody je AOPK ČR, respektive příslušná regionální pracoviště. Výjimkou jsou újmy, které vznikly na území národních parků a v jejich ochranných pásmech, v CHKO Šumava a v CHKO Labské pískovce, kde náhrady vyplácí příslušné správy národních parků. Otázka uplatnění nároku z počátku vyvolávala nesrovnalosti nad povahou nároku, tedy zda představuje nárok veřejnoprávní či soukromoprávní. Od toho se odvíjí otázka, zda se žádost posuzuje ve správním řízení, nebo zda orgán ochrany přírody je při posuzování žádosti v rovnoprávném postavení se žadatelem. Na jisto tento problém postavil zvláštní senát zřízený podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů v usnesení ze dne 17. 2. 2009, č.j. Konf 10/2008-15. Zvláštní senát došel k závěru, že nárok podle § 58 ZOPK je nárokem občanskoprávním. Argumentoval tím, že ZOPK je veřejnoprávním předpisem, protože na základě jeho ustanovení lze ze strany státu jednostranně zasahovat do práv a povinností fyzických a právnických osob. Ale nárok na náhradu újmy, která vznikne v důsledku omezení z části třetí až páté ZOPK včetně jeho prováděcích právních předpisů, případně rozhodnutí vydaného na jejich základě, je nárokem občanskoprávním.⁵⁹¹ Zvláštní senát usnesení uzavírá konstatováním, že „rozhodování orgánu veřejné moci se totiž vztahuje především k regulaci hospodaření podle tohoto zákona, kdežto újmy, které případně z omezení hospodaření vzniknou vlastníkům či nájemcům mají charakter majetkový a účastníci tohoto právního vztahu jsou vůči sobě v rovnoprávném postavení.“⁵⁹² Na základě výše uvedeného lze uzavřít, že příslušný

⁵⁹⁰ MIKO, L., § 58. In MIKO, L. 2007. op. cit., s. 133-136.

⁵⁹¹ Usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů ze dne 17. 2. 2009, č.j. Konf 10/2008-15.

⁵⁹² Usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů ze dne 17. 2. 2009, č.j. Konf 10/2008-15.

orgán ochrany přírody žádost o náhradu posuzuje v rovnoprávném postavení se žadatelem, nikoliv ve správním řízení.⁵⁹³

Dále lze uvést několik spíše technických poznámek k podávání žádostí o náhrady podle § 58 ZOPK. Vzory žádostí o náhradu újmy jsou uvedeny v přílohách výše zmíněných prováděcích vyhlášek. Nárok na finanční náhradu musí být prokázán veškerými podklady potřebnými k jeho posouzení.⁵⁹⁴ Zejména je podle vyhlášek třeba uvést konkrétní ustanovení zákona či jiný právní důvod, ze kterého vyplývá omezení, za které lze poskytnout náhradu.⁵⁹⁵ Dále je třeba uvést výpočet výše náhrady, která je požadována. Identifikován musí být nejen žadatel, ale i dotčené pozemky. Nedílnou součástí žádosti je čestné prohlášení žadatele, že neobdržel příspěvek ve smyslu § 69 ZOPK či náhradu podle jiného právního předpisu. Pokud je obdržel, je třeba uvést jejich výši, o kterou se snižuje náhrada podle § 58 ZOPK.⁵⁹⁶ Náhrada újmy se vyplácí každoročně a to zpětně.⁵⁹⁷ Pro žadatele je podstatné, že žádost musí být doručena příslušnému orgánu ochrany přírody do 31. března roku následujícího po roce, ve kterém došlo ke vzniku újma či újma trvala. Tato lhůta tří měsíců je prekluzivní. Pokud bude žádost orgánu ochrany přírody doručena později, nárok na náhradu újmy zaniká a náhradu přiznat již nelze.⁵⁹⁸ Zvolený způsob poskytování náhrad za každý rok zvlášť vnímám jako spravedlivé řešení vůči žadatelům. Lépe zohledňuje možné navýšení újmy v jednotlivých letech. Jako příklad lze uvést kůrovcovou kalamitu, kdy došlo skokově k navýšení újmy na lesním hospodaření ve ZCHÚ.⁵⁹⁹ Pro státní rozpočet sice takové řešení představuje větší zátěž, než kdyby byla náhrada újmy poskytována jednorázově, ale vůči oprávněným subjektům to na základě výše uvedeného vnímám jako správně zvolené řešení.

S uplatněním nároku na náhrady podle § 58 ZOPK souvisí otázka, jak dochází k uplatnění nároku v případě, že je vlastníkem dotčených pozemků stát. Od zavedení

⁵⁹³ PEŠOUT, P., HŮLKOVÁ, J., TOMÁŠKOVÁ, L. Deset let vyplacení újmy za ztížení hospodaření., op. cit.

⁵⁹⁴ K tomu srov. § 4 vyhlášky č. 432/2005 Sb. a § 3 vyhlášky č. 335/2006 Sb.

⁵⁹⁵ § 4 odst. 1 písm. e) vyhlášky č. 432/2005 Sb. a § 3 odst. 1 písm. e) vyhlášky č. 335/2006 Sb.

⁵⁹⁶ Viz § 58 odst. 4 ZOPK.

⁵⁹⁷ AOPK ČR. Náhrada újmy, legislativa. *Ochrana přírody*. [online] [cit. 14. 4. 2022]. Dostupné z: <https://www.ochranaprirody.cz/nahrada-ujmy/legislativa/>.

⁵⁹⁸ AOPK ČR. Náhrada újmy, legislativa. *Ochrana přírody*. [online] [cit. 14. 4. 2022]. Dostupné z: <https://www.ochranaprirody.cz/nahrada-ujmy/legislativa/>.

⁵⁹⁹ MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ. Závěrečný účet ústředních orgánů České republiky za rok 2020. Kapitola č. 315 - Ministerstvo životního prostředí. [online] [cit. 14. 4. 2022]. Dostupné z: [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/zaverecny_ucet_kapitoly_315/\\$FILE/OR-zaverecny_ucet_2020-20210525.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/zaverecny_ucet_kapitoly_315/$FILE/OR-zaverecny_ucet_2020-20210525.pdf). S. 31.

institutu poskytování náhrad podle § 58 ZOPK se vedou debaty nad ustanovením § 58 odst. 2 ZOPK. Sporným bodem je, zda se náhrady mají poskytovat i za omezení na pozemcích, jejichž vlastníkem je stát.⁶⁰⁰ V ustanovení § 58 ZOPK totiž výslovně nejsou z nároku státní instituce vyloučeny.

Tato otázka je podle Hanáka v odborné literatuře vnímána tak, že náhrada újmy, která vznikne za omezení ve veřejném zájmu⁶⁰¹ na pozemcích, které vlastní stát, by poskytována být neměla. Souhlasit lze i s odůvodněním, se kterým autoři přicházejí, že poskytování náhrad v tomto případě postrádá smysl, jelikož představuje prosté „přelévání“ peněžních prostředků mezi jednotlivými kapitolami státního rozpočtu.⁶⁰² Odlišný názor zastává Kocourek, který argumentuje rovností vlastnického práva, tudíž každý vlastník hospodařící na dotčených pozemcích by měl mít nárok na finanční náhradu za omezení.⁶⁰³ Domnívám se, že je vhodnější se z hlediska účelnosti⁶⁰⁴ přiklonit k názoru prvně uvedenému. Tento názor je mimo jiné velmi vhodně podepřen argumentem, že stát se svého vlastního nároku může skrze legislativu vzdát.⁶⁰⁵ Ostatně podobné snahy ze strany zákonodárce zde již byly. Návrh novely zákona o ochraně přírody a krajiny⁶⁰⁶ měl ustanovení § 58 odst. 2 ZOPK doplnit větou: „*Nárok na finanční náhradu nevzniká za újmu vzniklou či trvajícím na pozemcích ve vlastnictví státu.*“⁶⁰⁷ Předmětná novela byla sice postoupena Senátu, který ji ale dne 19. ledna 2017 zamítnul. Poslanecká sněmovna vrácený návrh zákona již nepřijala. Ustanovení § 58 odst. 2 ZOPK zatím nedoznalo změny a je nutné uzavřít, že je třeba poskytnout náhradu i státním institucím, pokud o ni požádají.

⁶⁰⁰ Viz HANÁK, J. § 58 In: VOMÁČKA, V. a kol op. cit., s. 253-258.

⁶⁰¹ Srov. ustanovení § 58 odst. 1 ZOPK, kde je ochrana přírody a krajiny prohlášena za veřejný zájem.

⁶⁰² PEŠOUT, P., HŮLKOVÁ, J., TOMÁŠKOVÁ, L. Deset let vyplácení újmy za ztížení hospodaření. *Ochrana přírody*. 2014, č. 3, s. 27-29. ISSN 1210-258X. Shodný názor zastává i Mazancová, podle které by *de lege ferenda* státní podniky měly být zbaveny možnosti uplatňovat nárok na náhradu vůči státu jako jejich zřizovatelé. Viz MAZANCOVÁ, E. Velkoplošná územní ochrana přírody v České republice a vybraných evropských zemích z právního pohledu. *České právo životního prostředí*. 2018, č.2, s. 10-65. ISSN: 1213-5542. S.60.

⁶⁰³ KOCOUREK, T. 2012 op. cit., s. 108.

⁶⁰⁴ Podle komentáře by tím odpadly náklady na administrativu s tím spojené vyčíslené Ministerstvem životního prostředí na částku téměř 4 miliónů Kč za rok. Viz HANÁK, J. § 58 In: VOMÁČKA, V. a kol op. cit., s. 458-471.

⁶⁰⁵ Viz HANÁK, J. § 58 In: VOMÁČKA, V. a kol op. cit., s. 458-471.

⁶⁰⁶ *Sněmovní tisk 739/0*, Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. [online] [cit. 16. 1. 2022]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=7&ct=739&ct1=0>.

⁶⁰⁷ Tamtéž.

Lze doplnit, že tento závěr je podepřen i judikaturním vývojem. V pro tuto problematiku klíčovém sporu Městský soud v Praze rozhodl odlišně od soudu prvního stupně tak, že státní podnik Lesy ČR nemá nárok o náhradu podle § 58 odst. 2 ZOPK žádat.⁶⁰⁸ Městský soud argumentoval tím, že státní podnik Lesy ČR vystupuje pouze jako správce dotčených pozemků a nelze se tak domáhat náhrady vůči státu jako vlastníkovi: „*Státní podnik sice hospodaří s určeným majetkem jako vlastník, neboť vykonává práva i povinnosti vlastníka, ale vlastníkem ani nájemcem není; ustanovení § 58 odst. 2 zákona o ochraně přírody přitom výslovně hovoří pouze o subjektech tohoto charakteru. Žalobce je v postavení správce svěřených pozemků a žalovaný je jejich vlastníkem, který rozhoduje např. i o omezení těžby dřeva nebo o zařazení lesního pozemku do určité kategorie, která těžbu zcela vylučuje. Takto rozhoduje stát jako vlastník, zatímco žalobce, který vlastníkem není, takto rozhodovat nemůže. Odvolací soud se proto neztotožnil s právním závěrem soudu prvního stupně a dovedl, že žalobce nárok na náhradu újmy nemá a nelze jej podřadit ani pod žádné jiné ustanovení, které by takový nárok odůvodňovalo.*“⁶⁰⁹ Nejvyšší soud na základě dovolání v rozsudku ze dne 28. 8. 2013, sp. zn. 25 Cdo 3837/2011 ale rozhodl odlišně. Nejvyšší soud došel k závěru, že státní podnik je nutno vnímat jako subjekt, který je potřeba odlišit od státu. Z tohoto důvodu konstatoval, že na základě ustanovení zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku státní podnik Lesy ČR vystupuje jako vlastník státního majetku, který mu byl svěřen, a z toho důvodu je „*oprávněn a zároveň povinen vykonávat práva vlastníka, a to proti kterémukoliv subjektu, tj. i vůči státu*“.⁶¹⁰ Obdobným sporem se posléze na základě ústavní stížnosti podané Ministerstvem životního prostředí měl zabývat i Ústavní soud. Ten ale ústavní stížnost odmítl jako zjevně neopodstatněnou. Přesto v odůvodnění předmětného usnesení Ústavní soud shledal výše uvedený názor Nejvyššího soudu jako ústavně konformní.⁶¹¹

Jako zásadní problém současné právní úpravy poskytování náhrad podle § 58 ZOPK vnímám skutečnost, že je nelze poskytovat za újmy, které vznikly na jiných než v ustanovení § 58 odst. 2 ZOPK vypočtených typech pozemků. Pro vlastníka jiného typu pozemku to znamená nutnost se u soudu domáhat náhrady přímo ve smyslu čl. 11 odst. 4

⁶⁰⁸ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31. 5. 2011, č. j. 21 Co 84/2011-64.

⁶⁰⁹ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31. 5. 2011, č. j. 21 Co 84/2011-64.

⁶¹⁰ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 8. 2013, sp. zn. 25 Cdo 3837/2011.

⁶¹¹ Usnesení Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 3415/13 ze dne 18. 5. 2015.

ZOPK.⁶¹² *De lege ferenda* by bylo vhodné se zamyslet nad tím, zda ustanovení § 58 odst. 2 ZOPK nerozšířit na všechny pozemky ve ZCHÚ, čímž by se zamezilo nedůvodným rozdílem mezi vlastníky jednotlivých pozemků. Na druhou stranu je zřejmé, že by tím vzrostl požadavek na státní rozpočet, ale též administrativní tlak na orgány ochrany přírody. Také je třeba vzít v úvahu, že mnohdy, až na výjimky v konkrétních ZCHÚ, jako jsou Národní park Šumava či Krkonošský národní park, jsou pozemky ve ZCHÚ opatřeny nižší kupní cenou, což lze vnímat jako určitou „náhradu“ za omezení.

4.2 Finanční příspěvky

Nástrojem, který motivuje vlastníky a nájemce pozemků k tomu, aby dobrovolně pečovali o své pozemky ve ZCHÚ, je finanční příspěvek poskytovaný podle ustanovení § 69 ZOPK. Ustanovení § 69 ZOPK je dále doplněno § 19 vyhlášky č. 395/1992 Sb. Následující text navazuje na výklad o dohodách podle ustanovení § 68 odst. 2 ZOPK v podkapitole 3.2. Primárním účelem dohod podle ustanovení § 68 odst. 2 ZOPK je nejen závazek vlastníka či nájemce pozemku, že bude řádně pečovat nebo hospodařit na pozemku ve ZCHÚ, ale též dohoda o poskytnutí finančního příspěvku za podmínek stanovených v § 69 ZOPK. Finanční příspěvek má podnítit zájem k výkonu potřebných opatření k zajištění ochrany přírody. Zároveň slouží k tomu, aby orgán ochrany přírody nemusel učinit opatření sám ve smyslu § 68 odst. 4 ZOPK.⁶¹³

Ačkoli z ustanovení § 68 odst. 2 a § 69 ZOPK vyplývá, že zákonodárce počítá, že budou uzavřeny dvě písemné dohody, a to jedna o péči a druhá o poskytnutí finančního příspěvku, v praxi se uzavírá pouze jedna písemná dohoda, která zahrnuje obě ustanovení.⁶¹⁴ Obsahem písemné dohody, na základě které má být poskytnut finanční příspěvek, musí být podle ustanovení § 69 odst. 1 ZOPK buď závazek vlastníka či nájemce pozemku zdržet se určité činnosti (*non facere*) či naopak provést určitou činnost

⁶¹² Totožný názor srov. viz KONEČNÁ, M. Vlastnictví ve zvláště chráněných územích. op. cit. či HANÁK, J. § 58. In: VOMÁČKA, V. a kol. op. cit., s. 458-471.

⁶¹³ MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ. Sdělení sekce státní správy a sekce ochrany přírody a krajiny Ministerstva životního prostředí ve věci provádění opatření ke zlepšování přírodního prostředí podle § 68 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů. *Věstník MŽP*. Č. 2014/7 listopad-prosinec. [online][cit. 26. 3. 2022]. Dostupné z: [https://www.mzp.cz/web/edice.nsf/1DF6BD7864691E46C1257DC7002F06E0/\\$file/Vestn%C3%ADk_07_listopad-prosinec_final.pdf](https://www.mzp.cz/web/edice.nsf/1DF6BD7864691E46C1257DC7002F06E0/$file/Vestn%C3%ADk_07_listopad-prosinec_final.pdf).

⁶¹⁴ KNOTEK, J. Smluvní nástroje v zákoně o ochraně přírody a krajiny. *AUC IURIDICA*. 2015, č. 2. S. 47.

v zájmu zlepšení přírodního prostředí (*facere*). A písemná dohoda o provádění péče podle § 68 odst. 2 ZOPK zásahy přesně identifikuje.⁶¹⁵

V souladu s ustanovením § 69 odst. 3 ZOPK jsou podrobnosti poskytnutí finančního příspěvku stanoveny ve vyhlášce č. 395/1992 Sb. Podle ustanovení § 19 odst. 1 předmětné vyhlášky se finanční příspěvek poskytuje buď na úhradu „*účtetně či jinak prokázané újmy na pozemcích zemědělsky či lesnický obhospodařovaných*“⁶¹⁶, a to v případě, kdy se v písemné dohodě vlastník či nájemce pozemku zaváže zdržet se určité činnosti.⁶¹⁷ Nebo se poskytuje finanční příspěvek na úhradu „*věcných, materiálových a osobních výdajů spojených s výkonem prací v zájmu ochrany přírody*“, a to tehdy, kdy má vlastník určitou činnost za účelem péče vykonat.⁶¹⁸ Pro úplnost je vhodné dodat, že pro určení výše finančního příspěvku se mohou aplikovat „*Náklady obvyklých opatření MŽP*“.⁶¹⁹

Důležité je upozornit na vztah mezi náhradami za ztížení zemědělského nebo lesního hospodaření podle ustanovení § 58 ZOPK a finančním příspěvkem podle § 69 ZOPK. Výslovně se tím zabývá ustanovení § 58 odst. 4 ZOPK,⁶²⁰ které vylučuje zdvojení náhrad. Pokud má být tedy poskytována náhrada podle § 58 ZOPK i finanční příspěvek podle § 69 ZOPK, náhrada se podle § 58 ZOPK o výši finančního příspěvku snižuje. Z toho vyplývá, že výše finančního příspěvku podle ustanovení § 69 ZOPK nemůže být vyšší než výše náhrady podle § 58 ZOPK.⁶²¹ Navíc při uplatnění nároku na náhradu podle § 58 ZOPK musí žadatel čestně prohlásit, že nebyl příjemcem finančního příspěvku podle § 69 ZOPK, případně musí uvést jeho výši, o kterou se sníží náhrada podle § 58 ZOPK.⁶²²

Podle ustanovení § 19 odst. 4 vyhlášky č. 395/1992 Sb. se finanční příspěvek poskytuje až poté, co jsou vlastníkem či nájemcem splněny podmínky dohody, případně se poměrně krátí, pokud je splněna jen část či se vůbec nevyplatí, pokud podmínky nebyly ani z části splněny. V praxi orgán ochrany přírody v období, kdy jsou opatření

⁶¹⁵ KNOTEK, J. Smluvní nástroje v zákoně o ochraně přírody a krajiny. *AUC IURIDICA*. 2015, č. 2. S. 47.

⁶¹⁶ Viz § 19 odst. 1 písm. a) vyhlášky č. 395/1992 Sb. Újma se určuje podle údajů z účetnictví jako snížení výnosů z dotčených pozemků.

⁶¹⁷ KNOTEK, J. § 69. In: VOMÁČKA, V. a kol. op. cit., s. 518-525.

⁶¹⁸ Viz § 19 odst. 1 písm. b) vyhlášky č. 395/1992 Sb. Náklady se dokládají kupříkladu dokladem o koupi.

⁶¹⁹ Srov. webové stránky Ministerstva životního prostředí.

⁶²⁰ „*Pokud je vlastníku uvedenému v odstavci 2 nebo nájemci uvedenému v odstavci 2 poskytnut finanční příspěvek za omezení z důvodů ochrany přírody podle § 69 nebo náhrada podle zvláštního právního předpisu, náhrada podle odstavce 2 se o takto poskytnutou částku snižuje. (...)*“

⁶²¹ HANÁK, J. § 58. In: VOMÁČKA, V. a kol. op. cit., s. 458-471.

⁶²² HANÁK, J. § 58. In: VOMÁČKA, V. a kol. op. cit., s. 458-471.

vykonávána, komunikuje s vlastníkem či nájemcem pozemku. Poté, co je ukončen výkon opatření, orgán ochrany přírody provede kontrolu jejich správného provedení. O kontrole sepíše protokol, kde je uvedeno, zda byla opatření provedena v souladu s písemnou dohodou a v jaké výši bude poskytnut finanční příspěvek.⁶²³ Finanční příspěvek se vyplácí buď jednorázově či opakovaně po dobu maximálně pěti let.⁶²⁴

Finanční příspěvek je výdajem státního rozpočtu podle § 7 odst. 1 písm. t)⁶²⁵ případně podle písm. r)⁶²⁶ zákona č. 218/2000 Sb., rozpočtová pravidla, což je významné proto, aby mohl být finanční příspěvek vyplácen orgány ochrany přírody.⁶²⁷ Jinými slovy, orgán ochrany přírody, který veřejnoprávní smlouvu, tedy dohodu podle § 68 odst. 2 ZOPK uzavře, poskytuje finanční příspěvek ze svého rozpočtu, AOPK ČR jako organizační složka státu jej *de facto* poskytuje ze státního rozpočtu.⁶²⁸ Vzhledem k tomu, že finanční příspěvek je veřejnou finanční podporou podle ustanovení § 2 písm. j) zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, vyplývá z toho oprávnění orgánu ochrany přírody kontrolovat, zda vlastník či nájemce pozemku provedl či se zdržel činnosti v souladu s uzavřenou dohodou.⁶²⁹

Důležité je ale uvést, že uzavření dohody podle § 68 odst. 2 ZOPK není jediným případem, kdy se finanční příspěvek podle § 69 ZOPK poskytuje. K tomu, v jakých dalších situacích popsaných v ustanovení § 68 ZOPK se finanční příspěvek podle § 69 ZOPK poskytuje, se vyjádřil i Ústavní soud ve svém nálezu.⁶³⁰ Poskytnutí finančního příspěvku v případě uzavření dohody podle § 68 odst. 2 ZOPK Ústavní soud potvrdil s tím, že slovo „*lze*“ v ustanovení § 69 odst. 1 ZOPK je třeba vykládat v souladu s čl. 11

⁶²³ AOPK ČR. Osvědčené komunikační postupy v ochraně přírody: metodika komunikace s vlastníky a uživateli pozemků v chráněných územích: *metodika AOPK ČR*. FARKAČ, B., SOCHOVÁ, E., KOBYLÁKOVÁ, M. a kol. 2021. [online] [cit. 26. 3. 2022]. Dostupné z: <https://www.ochranaprirody.cz/publikacni-cinnost/publikace/metodika-osvedcene-komunikacni-postupy-v-ochrane-prirody/>.

⁶²⁴ Srov. ustanovení § 19 odst. 4 vyhlášky č. 395/1992 Sb.

⁶²⁵ „*další výdaje stanovené zvláštním zákonem*“

⁶²⁶ „*příspěvky fyzickým osobám podle zvláštního zákona*“

⁶²⁷ Viz PEŠOUT, P., ŠMÍDOVÁ, L. Veřejnoprávní dohody s vlastníky skutečností, *Ochrana přírody* 5/2012. [online] [cit. 25. 3. 2022]. Dostupné z: <https://www.casopis.ochranaprirody.cz/pravo-v-ochrane-prirody/verejnopravni-dohody-s-vlastniky-skutecnosti/>.

⁶²⁸ AOPK ČR. Osvědčené komunikační postupy v ochraně přírody: metodika komunikace s vlastníky a uživateli pozemků v chráněných územích: *metodika AOPK ČR*. FARKAČ, B., SOCHOVÁ, E., KOBYLÁKOVÁ, M. a kol. 2021. [online] [cit. 26. 3. 2022]. Dostupné z: <https://www.ochranaprirody.cz/publikacni-cinnost/publikace/metodika-osvedcene-komunikacni-postupy-v-ochrane-prirody/>.

⁶²⁹ KNOTEK, J. § 69. In: VOMÁČKA, V. a kol. op. cit., s. 518-525.

⁶³⁰ K tomu srov. podkapitulu 3.2, kde je postup podle § 68 ZOPK podrobně popsán.

odst. 4 Listiny a to tak, že finanční příspěvek je nutno posuzovat mimo jiné jako náhradu za omezení vlastnického práva a musí být tak poskytnut. Tudíž je třeba, aby byla „*minimálně nahrazena plná výše omezení vlastnického práva, tj. veškerá majetková újma*“.⁶³¹ Ústavní soud ale s výkladem ustanovení § 69 ZOPK šel dále, když konstatoval, že „*ustanovení § 69 zákona o ochraně přírody a krajiny - tedy nutnost zaplatit "finanční příspěvek" neboli náhradu za omezení vlastnického práva - je ale třeba vztáhnout i na případ, kdy sice není uzavřena písemná dohoda (předvídaná § 68 odst. 2), avšak současně vlastník (nájemce) pozemků provede opatření ve smyslu § 68 odst. 1 citovaného zákona.*“⁶³² Ústavní soud tak spatřuje v situaci, kdy vlastník či nájemce pozemku učiní opatření sám ve smyslu ustanovení § 68 odst. 1 ZOPK, taktéž omezení vlastnického práva. Podle Ústavního soudu je rozdíl mezi provedením opatření podle § 68 odst. 1 či 2 ZOPK jen ve formě, když podle prvně uvedené varianty v odstavci prvním na provedení opatření není písemná dohoda, kdežto podle odstavce druhého je.⁶³³ Tento závěr je v komentářové literatuře respektován, ale s jistými výhradami.⁶³⁴ Podle Knotka totiž nelze závěr Ústavního soudu paušalizovat na veškeré zásahy vlastníka či nájemce pozemku podle § 68 odst. 1 ZOPK, ať už v podobě konání či zdržení se něčeho. Především je podle něj nutno respektovat konkrétní situaci. Knotek upozorňuje zejména na opatření, které vlastník či nájemce pozemku provádí v souladu s obvyklým výkonem vlastnického práva, tedy nečiní nic navíc.⁶³⁵ Lze konstatovat, že ačkoli v praxi může být finanční příspěvek vyplacen za zásahy provedené podle § 68 odst. 1 ZOPK, odborná literatura přesto vnímá dohodu podle § 68 odst. 2 ZOPK jako základní východisko pro poskytnutí finančního příspěvku podle § 69 ZOPK. Plně souhlasím s argumentací, že je vždy výhodnější pro obě strany, ale také pro zajištění řádné péče o ZCHÚ, aby byly zásahy přesně popsány v písemné dohodě, kde je také postaveno na jisto, v jaké výši bude poskytnut finanční příspěvek.⁶³⁶ Konečně v případě provedení zásahu orgánem ochrany přírody či třetí osobou podle § 68 odst. 4 ZOPK vzniká též nárok na náhradu v souladu s čl. 11 odst. 4 Listiny.

⁶³¹ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 8/08 ze dne 8. 7. 2010.

⁶³² Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 8/08 ze dne 8. 7. 2010.

⁶³³ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 8/08 ze dne 8. 7. 2010.

⁶³⁴ Blíže viz KNOTEK, J. § 69. In: VOMÁČKA, V. a kol. op. cit., s. 518-525.

⁶³⁵ KNOTEK, J. § 69. In: VOMÁČKA, V. a kol. op. cit., s. 518-525.

⁶³⁶ KNOTEK, J. § 69. In: VOMÁČKA, V. a kol. op. cit., s. 518-525.

Pokud je z hlediska výhodnosti pro vlastníka či nájemce pozemku porovnán nárok na náhradu za ztížení zemědělského nebo lesního hospodaření podle § 58 ZOPK s poskytnutím finančního příspěvku podle § 69 ZOPK, pro vlastníka bude zřejmě účelnější upřednostňovat poskytnutí finančního příspěvku podle § 69 ZOPK. Důvodem je zejména to, že pro jeho poskytnutí stačí uzavření dohody s orgánem ochrany přírody, což je administrativně pro vlastníka či nájemce pozemku komfortnější. Zároveň je nutno vzít v potaz, že náhrady podle § 58 ZOPK se poskytují jen ve vztahu k vybraným druhům pozemků. V případě finančního příspěvku podle § 69 ZOPK nemá druh pozemku význam, za předpokladu, že dojde k uzavření písemné dohody. Opačným argumentem by mohla být skutečnost, že při splnění podmínek je na poskytnutí náhrady podle § 58 ZOPK právní nárok. Naproti tomu poskytnutí finančního příspěvku podle § 69 ZOPK závisí na vůli orgánu ochrany přírody, zda písemnou dohodu s vlastníkem či nájemcem pozemku uzavře.⁶³⁷ Pro úplnost je vhodné dodat, že pokud se vlastník či nájemce pozemku zaváže k provádění činností na základě komplexních dohod, které jsou popsány v podkapitole 3.2, tak v komplexní dohodě uvedené zásahy vázané na náhradu újmy podle § 58 ZOPK pro vlastníka přináší jistotu vyplácení po celou dobu účinnosti dohody. Ale u zásahů, za které má být poskytnut finanční příspěvek podle § 69 ZOPK, je s ohledem na jeho provázanost se státním rozpočtem nejisté, zda bude vyplacen, respektive v jaké výši.⁶³⁸

4.3 Dílčí závěr

Nástroje spojené s finančními výhodami významně napomáhají ochraně přírody a krajiny. Motivují vlastníky k výkonu vlastnického práva, který je v souladu s ochranou přírody a krajiny. Většinou totiž platí, že ekologicky vhodná aktivita je ekonomicky nevýhodná. Zároveň ekonomické výhody přimějí vlastníky snáze strpět určitá omezení výkonu jejich vlastnického práva.

⁶³⁷ Viz KNOTEK, J. Využitelnost veřejnoprávních smluv v ochraně přírody a krajiny. *Dny práva 2018. Správní věda a správní právo*. [online]. 2008 [cit. 26. 3. 2022]. ISBN 978- 80- 210- 4733- 4. Dostupné z: <https://www.law.muni.cz/sborniky/dp08/files/pdf/SBORNIK.pdf>. S. 1478-1485. S. S. 1484-1485.

⁶³⁸ AOPK ČR. Osvědčené komunikační postupy v ochraně přírody: metodika komunikace s vlastníky a uživateli pozemků v chráněných územích: *metodika AOPK ČR*. FARKAČ, B., SOCHOVÁ, E., KOBYLÁKOVÁ, M. a kol. 2021. [online] [cit. 26. 3. 2022]. Dostupné z: <https://www.ochranaprirody.cz/publikacni-cinnost/publikace/metodika-osvedcene-komunikacni-postupy-v-ochrane-prirody/>.

Významným nástrojem tohoto typu jsou náhrady za ztížení zemědělského nebo lesního hospodaření podle § 58 ZOPK. Ačkoli objem poskytovaných peněžních náhrad podle § 58 ZOPK dnes představuje velkou část plánovaného rozpočtu Ministerstva životního prostředí, tento institut nebyl od počátku účinnosti ZOPK v jeho rámci zakotven. Jedno z mála ustanovení, které v souladu s čl. 11 odst. 4 Listiny výslovně přiznává náhradu za omezení vlastnického práva, bylo zřejmě do ZOPK vloženo z nutnosti vyhnout se značnému počtu žalob, kterými by se dotčení vlastníci, případně uživatelé, náhrad domáhali přímou aplikací čl. 11 odst. 4 Listiny. Ustanovení § 58 ZOPK přiznává náhrady dotčeným vlastníkům, případně i uživatelům pozemků. Zákonodárce ale při poskytování náhrad upřednostňuje vlastníka pozemku. Nelze tedy poskytnout náhrady oběma současně. Úskalím právní úpravy náhrad podle § 58 ZOPK je skutečnost, že se poskytují pouze pro ztížené zemědělské a lesní hospodaření, a to pouze na vybraných typech pozemků. Ostatní vlastníci dotčení omezení, které plynou z ochrany ZCHÚ, na náhrady nárok nemají. Konstrukci náhrady podle § 58 ZOPK zvolil zákonodárce nikoliv jako jednorázovou náhradu, ale o náhradu je třeba žádat každoročně, respektive za ten rok, ve kterém vznikla újma na zemědělském či lesním hospodaření. Újma se nejčastěji projevuje jako důsledek omezené možnosti hospodařit (například snížením výnosů, protože nelze na některých pozemcích ve ZCHÚ používat biocidy a jiné chemické přípravky), případně se újma projevuje ve formě vyšších nákladů na hospodaření. Z právního pohledu je důležité, že o náhradu je třeba podat žádost spolu s vyčíslením náhrady, a že o této žádosti orgán ochrany přírody nerozhoduje ve správním řízení. Podáním žádosti se totiž dotčený subjekt dostává do rovnoprávného postavení s orgánem ochrany přírody.

Druhým nástrojem, který je upraven v ustanovení § 69 ZOPK, jsou finanční příspěvky. Finanční příspěvky, na rozdíl od náhrad podle § 58 ZOPK, se poskytují za omezení, ke kterým dobrovolně přistoupil sám vlastník uzavřením dohody podle § 68 odst. 2 ZOPK. Zároveň ale podle Ústavního soudu je třeba příspěvky poskytnout jako náhradu za omezení, pokud je dobrovolně proveden zásah podle § 68 odst. 1 ZOPK. Nárok na finanční příspěvek jako náhradu za omezení vlastnického práva vzniká i v případě nuceného provedení zásahu orgánem ochrany přírody podle § 68 odst. 4 ZOPK.

Na závěr je nutno zmínit, jaký je vzájemný vztah mezi náhradami podle § 58 ZOPK a finančním příspěvkem podle § 69 ZOPK. Platí, že zdvojení náhrad je vyloučeno.

Pokud vlastník požádá o náhradu podle § 58 ZOPK a zároveň mu byl poskytnut finanční příspěvek, náhrada se o výši finančního příspěvku snižuje.

5. Právní režim pozemků ve zvláště chráněných územích

5.1 Východiska právní úpravy zvláštní územní ochrany v českém právním řádu

Z ustanovení § 2 odst. 2 ZOPK lze vyčíst, že ochrana přírody a krajiny se dělí na ochranu obecnou a zvláštní. Obecná ochrana je základním prostředkem,⁶³⁹ který směřuje k ochraně veškeré přírody a krajiny.⁶⁴⁰ Zvláštní ochranu lze označit za „nadvstavbu“ pro ochranu zájmů vyšší hodnoty⁶⁴¹ a dělí se na ochranu územní a druhovou.⁶⁴² Přesto nelze striktně oba směry od sebe oddělovat, naopak ZOPK směřuje k jejich vhodnému propojení.⁶⁴³ Snaha o komplexní ochranu se projevuje jak v rozlišení na obecnou územní ochranu, jejímž cílem je zajistit ochranu a pravidla pro užívání všech ekosystémů, ale také stanovením vyšších standardů péče o vybrané ekosystémy přesně na ploše vymezené, což je předmětem zvláštní územní ochrany.⁶⁴⁴

Základem právní úpravy zvláštní územní ochrany je část třetí ZOPK, která je doplněna vyhláškami č. 395/1992 Sb. a č. 45/2018 Sb. Zvláštní územní ochrana je realizována skrze vytvoření ZCHÚ.⁶⁴⁵ Podle ustanovení § 14 odst. 1 ZOPK lze „území přírodovědecky či esteticky velmi významná nebo jedinečná“ právním předpisem vyhlásit za ZCHÚ se současným stanovením podmínek jejich ochrany.⁶⁴⁶ V odstavci druhém ustanovení § 14 ZOPK zákonodárce taxativně vymezil šest kategorií ZCHÚ: národní parky; chráněné krajinné oblasti; národní přírodní rezervace; přírodní rezervace; národní přírodní památky a přírodní památky. Teorie dále pracuje s označením „velkoplošná“ a „maloplošná“ ZCHÚ.⁶⁴⁷ Do velkoplošných ZCHÚ jsou řazeny národní parky a chráněné krajinné oblasti. Mezi maloplošná ZCHÚ patří národní přírodní rezervace, přírodní rezervace, národní přírodní památky a přírodní památky.⁶⁴⁸ V praxi není výjimkou, že je maloplošné ZCHÚ vyhlášeno současně na území velkoplošného ZCHÚ.⁶⁴⁹ Lze souhlasit

⁶³⁹ STEJSKAL, V. In DAMOHORSKÝ, M. 2010. op. cit., s. 364.

⁶⁴⁰ MAZANCOVÁ, E. Velkoplošná územní ochrana přírody v České republice a vybraných evropských zemích z právního pohledu. *České právo životního prostředí*. 2018, č.2, s. 10-65. ISSN: 1213-5542. S. 11.

⁶⁴¹ VOMÁČKA, V. § 1, op. cit., s. 12-15.

⁶⁴² STEJSKAL, V. In DAMOHORSKÝ, M. 2010. op. cit., s. 372.

⁶⁴³ VOMÁČKA, V. § 1, op. cit., s. 12-15.

⁶⁴⁴ MAZANCOVÁ, E. Velkoplošná územní ochrana přírody v České republice a vybraných evropských zemích z právního pohledu. op. cit., s. 11.

⁶⁴⁵ STLOUKAL, P., § 14. In MIKO, L. 2007. op. cit., s. 133-136.

⁶⁴⁶ Viz ustanovení § 14 odst. 1 ZOPK.

⁶⁴⁷ Jde pouze o teoretické kategorie, právní úprava s nimi nepracuje.

⁶⁴⁸ STEJSKAL, V. In DAMOHORSKÝ, M. 2010. op. cit., s. 372.

⁶⁴⁹ HANÁK, J. § 14 In: VOMÁČKA, V. a kol op. cit., s. 149-151.

s tím, že takový způsob ochrany je mnohem efektivnější, jelikož tím dochází ke zpřesnění ochranných podmínek, a tedy k větší právní jistotě vlastníků dotčených pozemků, pro které ochranné podmínky představují meze výkonu vlastnického práva.⁶⁵⁰ V takovém případě se tedy aplikují ustanovení pro obě kategorie ZCHÚ a pozemek tudíž spadá pod dvojí ochranu, čímž je zároveň poskytnuta i silnější ochrana předmětu ochrany.⁶⁵¹ Podle Pekárka to má význam zejména tam, kde je třeba méně rozsáhlému území poskytnout větší ochranu než jen v případě vyhlášení velkoplošného ZCHÚ.⁶⁵²

Na okraj lze poznamenat, že souběžně s národní soustavou ZCHÚ je chráněna též soustava Natura 2000, která představuje pomyslný rámec územní ochrany na celém území Evropské unie a je tvořena určenými ptačími oblastmi a vyhlášenými evropsky významnými lokalitami.⁶⁵³ Přesto se systém národní územní ochrany a soustava Natura 2000 vzájemně nevyklučují, ale naopak se doplňují, dokonce může docházet i k jejich vzájemnému prolínání.⁶⁵⁴

Je třeba zmínit, že počet ZCHÚ se stále rozšiřuje. Z chráněných krajinných oblastí byla jako poslední k 1. 1. 2016 nařízením vlády č. 292/2015 Sb., o Chráněné krajinné oblasti Brdy vyhlášena CHKO Brdy. V současné době je intenzivně diskutována možnost vyhlášení CHKO Krušné hory.⁶⁵⁵ Národní parky jako kategorie velkoplošných ZCHÚ, která představuje ochranu nejvzácnějších území, je reprezentována čtyřmi národními parky,⁶⁵⁶ Ministerstvo životního prostředí ale v současné době plánuje započít proces vyhlášení národního parku Křivoklátsko.⁶⁵⁷

ZCHÚ jsou území, která disponují jedinečnou biologickou rozmanitostí, jak vzhledem k výskytu druhů, jejich populací i společenstev. Zároveň představují území geologicky významná, s prvky krajinného rázu se značnou estetickou hodnotou.

⁶⁵⁰ HANÁK, J. § 14 In: VOMÁČKA, V. a kol op. cit., s. 149-151.

⁶⁵¹ HANÁK, J. § 14 In: VOMÁČKA, V. a kol op. cit., s. 149-151.

⁶⁵² PEKÁREK, M. Právní režim pozemků v přírodě a krajině. In: PEKÁREK, M. 2015 op. cit., s. 381.

⁶⁵³ Srov. ustanovení § 3 odst. 1 písm. r) ZOPK.

⁶⁵⁴ STEJSKAL, V. In DAMOHORSKÝ, M. 2010. op. cit., s. 379-380.

⁶⁵⁵ Viz AOPK ČR. *Připravovaná velkoplošná chráněná území*. [online] [cit. 14. 3. 2022]. Dostupné z: <https://www.ochranaprirody.cz/uzemni-ochrana/uzemi-pripravovana-k-vyhlaseni/pripravovana-velkoplosna-chranena-uzemi/>. K tomu dále srov. petici podporující vyhlášení CHKO Krušné hory CHCEME CHKO KRUŠNÉ HORY. [online] [cit. 14.3. 2022]. Dostupné z: <https://chkokrusnehory.cz/#text-3>.

⁶⁵⁶ Viz ustanovení § 15a, 15b, 15c a 15d ZOPK.

⁶⁵⁷ Viz MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ. *Tisková zpráva: Národní park Křivoklátsko bude nejen lépe chránit přírodu, ale podpoří rozvoj regionu*. [online] [cit. 14. 3. 2022]. Dostupné z: https://www.mzp.cz/cz/news_20220131_Narodni-park-Krivoklatsko-bude-nejen-lepe-chranit-prirodu-ale-podpori-rozvoj-regionu.

V neposlední řadě jsou význačná pro účely vědeckého výzkumu.⁶⁵⁸ Předmětem ochrany v chráněných krajinných oblastech a (národních) přírodních památkách jsou též hodnoty vytvořené člověkem, zejména se jedná o historická lidská osídlení, která tvoří společně s krajinou unikátní celek.⁶⁵⁹ Rozdíly vypočtených kategorií ZCHÚ spočívají nejen v předmětu ochrany, ale i v možnosti daná území využívat a pečovat o ně.

Státní správu a péči o národní parky vykonávají podle § 78 odst. 2 ZOPK správy národních parků, respektive na území chráněných krajinných oblastí podle § 78 odst. 1 AOPK ČR. U národních přírodních rezervací a národních přírodních památek je podle § 78 odst. 1 ZOPK orgánem ochrany přírody buď správa národního parku či AOPK ČR. V případě přírodních rezervací a přírodních památek jsou to buď krajské úřady, AOPK ČR, správy národních parků, případně újezdní úřady.⁶⁶⁰

5.2 Projednávání záměrů na vyhlášení zvláště chráněného území z pohledu vlastníka pozemku

Před analýzou ochranného režimu ve ZCHÚ, který představuje značné omezení (nejen) vlastnického práva, považují za důležité popsat proces vyhlášení ZCHÚ, který je pomyslným počátkem omezení vlastnického práva k pozemkům ve ZCHÚ. Z tohoto důvodu se zejména zaměřím na postavení vlastníka v rámci procesu vyhlášení ZCHÚ.

Postup projednávání záměrů na vyhlášení ZCHÚ a jejich ochranných pásem je podrobně popsán v ustanovení § 40 ZOPK. Proces předcházející vyhlášení ZCHÚ lze obecně rozdělit na dvě fáze. Na počátku dochází k vytvoření záměru vyhlášení ZCHÚ, respektive jejich ochranných pásem. Následně je zapojena i veřejnost. Druhá část procesu již směřuje k vyhlášení ZCHÚ.⁶⁶¹ Petrmichl výstižně první fázi procesu přirovnává k rozhodovací činnosti správního orgánu s výsledkem vydání správního aktu, a to rozhodnutí o námitkách.⁶⁶² Kdežto druhá část procesu vyhlášení ZCHÚ již představuje normotvornou činnost, tedy vyhlášení ZCHÚ příslušným právním předpisem.⁶⁶³

⁶⁵⁸ STLOUKAL, P., § 14 In MIKO, L. 2007. op. cit., s. 133-136.

⁶⁵⁹ Srov. ustanovení § 25 odst. 1, § 35 odst. 1 a § 36 odst. 1 ZOPK.

⁶⁶⁰ KNOTEK, J. § 36. In: VOMÁČKA, V. a kol op. cit., s. 263-268.

⁶⁶¹ HANÁK, J. § 40. In: VOMÁČKA, V. a kol op. cit., s. 293-300.

⁶⁶² Je vhodné upozornit, že rozhodnutí o námitkách je vydáno pouze za předpokladu, že jsou písemné námitky oprávněnými subjekty podány. Viz další text. PETRMICHL, V. Vyhlášení maloplošných zvláště chráněných území dle zákona o ochraně přírody a krajiny. *České právo životního prostředí*. 2018, č.3, S. 29-40. ISSN: 1213-5542. S. 30.

⁶⁶³ PETRMICHL, V. Vyhlášení maloplošných zvláště chráněných území dle zákona o ochraně přírody a krajiny., op. cit., s. 30.

Zohlednění zájmů vlastníků dotčených pozemků, potažmo jejich ochrana, se v celém procesu vyhlášení ZCHÚ projevuje v různých podobách. Navíc je vhodné upozornit, že v ZOPK nelze nalézt žádný jiný institut, který by umožňoval dotčeným vlastníkům, kteří zastávají soukromé zájmy, aktivně se skrze zákonné nástroje zapojit do procesu, který „spouští“ orgán ochrany přírody s cílem naplnit veřejný zájem na ochranu přírody. Ačkoli je v ustanovení § 40 ZOPK zakotven postup vyhlášení ZCHÚ, jako vodítko, jak v celém procesu postupovat a zohlednit nad rámec § 40 ZOPK vlastníky dotčených nemovitých věcí, lze použít Metodiku vyhlášení přírodních rezervací a přírodních památek.⁶⁶⁴

Pokud nastane z důvodu ochrany přírody a krajiny potřeba v předmětné lokalitě vyhlásit ZCHÚ, očekává se podle výše uvedené metodiky, že již v průběhu příprav záměru na vyhlášení ZCHÚ dojde k součinnosti mezi orgánem ochrany přírody a vlastníky dotčených nemovitých věcí. Komunikace by měla probíhat i s dotčenými obcemi, což potažmo znamená komunikaci s veřejností dané obce, která o to projeví zájem.⁶⁶⁵ Ze strany orgánu ochrany přírody se ale také jedná o naplnění ustanovení § 71 odst. 2 ZOPK⁶⁶⁶, které mu ukládá povinnost dotčené obce informovat i o úmyslech vyhlásit ZCHÚ. Orgán ochrany přírody by dotčeným obcím měl zejména nastítnit a vysvětlit, proč jsou obavy obcí z omezení výkonu práv nesprávná, a proč je vyhlášení ZCHÚ důležité.⁶⁶⁷ Domnívám se, že tato praxe je nezbytná k zajištění nesrovnalostí již na počátku procesu vyhlášení. Zejména umožní zohlednění rozdílných zájmů mimo formální rozhodování o námitkách, čímž lze přispět ke zkvalitnění konečného záměru. Přesto ani tato neoficiální komunikace mezi orgánem ochrany přírody s dotčenými obcemi a vlastníky nemusí vždy vést k uspokojení všech stran. Příkladem je dění ohledně

⁶⁶⁴ MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ. Metodika vyhlášení přírodních rezervací a přírodních památek.

MŽP. 2011. [online] [cit. 10. 4. 2022]. Dostupné z: [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/vyhlasovani_prirodnich_rezervaci_metodika/\\$FILE/OZCHP-Metodika_vyhlasovani_%20PR_a_PP-20111222.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/vyhlasovani_prirodnich_rezervaci_metodika/$FILE/OZCHP-Metodika_vyhlasovani_%20PR_a_PP-20111222.pdf).

⁶⁶⁵ Viz MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ. Metodika vyhlášení přírodních rezervací a přírodních památek. MŽP. 2011., op. cit. Obdobně též HANÁK, J. § 40. In: VOMÁČKA, V. a kol op. cit., s. 293-300.

⁶⁶⁶ Viz § 71 odst. 2 ZOPK: „*Orgány státní ochrany přírody jsou povinny spolupracovat s obcemi, předkládat jim požadované podklady a informace, poskytovat potřebná vysvětlení k zásahům do přírody i způsobům její ochrany, zejména pokud takové zásahy mohou nepříznivě ovlivnit prostředí v obci nebo omezit výkon práv jejích obyvatel.*”

⁶⁶⁷ HANÁK, J. § 40. In: VOMÁČKA, V. a kol op. cit., s. 293-300.

uvažovaného vyhlášení národního parku Křivoklátsko, kde v současné době dochází k intenzivnímu odporu mnoha dotčených obcí.⁶⁶⁸

Další, tentokrát již v § 40 ZOPK upravenou fází, je vypracování záměru⁶⁶⁹ na vyhlášení ZCHÚ. Tím je již podle zákona započat proces vyhlásování. Z pohledu vlastníka je důležité zmínit, že z ustanovení § 40 odst. 1 ZOPK vyplývá povinnost orgánu ochrany přírody stanovit v záměru ochranný režim v podobě způsobu a rozsahu ochrany ZCHÚ v podobě základních ochranných podmínek. Dále určí v bližších ochranných podmínkách činnosti, které budou vázány na předchozí souhlas orgánu ochrany přírody.⁶⁷⁰ Další náležitosti záměru v souladu s ustanovením § 40 odst. 7 ZOPK stanoví v ustanovení § 10 vyhláška č. 45/2018 Sb.⁶⁷¹ Pro vlastníky pozemků je významná povinnost orgánu ochrany přírody podle § 10 odst. 1 písm. f) vyhlášky č. 45/2018 Sb. uvést v záměru na vyhlášení (či změnu) kategorií maloplošných ZCHÚ přehled katastrálních území a parcelních čísel pozemků⁶⁷² a u velkoplošných ZCHÚ přehled katastrálních území. Pro vlastníka je důležité odůvodnění záměru ve smyslu § 10 odst. 1 písm. i) vyhlášky č. 45/2018 Sb., které by mělo přinést, v návaznosti na určení předmětu ochrany, vysvětlení důvodu zásahu nejen do vlastnických práv dotčených subjektů. Například, nachází-li se jako předmět ochrany na daném území biotop zvláště chráněného druhu živočicha, orgán ochrany přírody by měl tuto skutečnost uvést a doložit. Podle judikatury je třeba vzít v úvahu, že vyhlášení ZCHÚ je značným zásahem, a tedy omezením (nejen) vlastnického práva, tudíž opodstatnění vyhlášení ZCHÚ musí být náležitě odůvodněno.⁶⁷³ V případě projednávaném soudem se ukázalo, že jediným důvodem vyhlášení ZCHÚ v kategorii přírodní památky byla potřeba ochrany jednoho druhu živočicha, u kterého ale vyhlášovatel ZCHÚ připustil, že se na daném

⁶⁶⁸ Blíže viz ČESKÁ TISKOVÁ KANCELÁŘ. MŽP jednalo se starosty, proti vyhlášení NP Křivoklátsko je 17 obcí. *ČTK: České noviny*, 24. 2. 2022. [online] [cit. 10. 4. 2022]. Dostupné z: <https://www.ceskenoviny.cz/zpravy/mzp-jednalo-se-starosty-proti-vyhlaseni-np-krivoklatsko-je-17-obci/2166912>.

⁶⁶⁹ ZOPK výslovně nestanoví, který orgán záměr vypracovává. Podle komentářové literatury lze z dikce § 40 odst. 2, 3 ZOPK vyvodit, že záměr na vyhlášení maloplošných ZCHÚ vypracovává orgán ochrany přírody příslušný k vyhlášení předmětné kategorie ZCHÚ a u národních parků a chráněných krajinných oblastí záměr vypracovává Ministerstvo životního prostředí.

⁶⁷⁰ Viz § 40 odst. 1 ZOPK.

⁶⁷¹ Vyhláška č. 45/2018 Sb., o plánech péče, zásadách péče a podkladech k vyhlásování, evidenci a označování chráněných území.

⁶⁷² Podle metodiky je dále vhodné v záměru uvést, zda navrhované ZCHÚ zasahuje na celý pozemek, či jen jeho část. Viz MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ. Metodika vyhlásování přírodních rezervací a přírodních památek. *MŽP. 2011.*, op. cit.

⁶⁷³ Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 24. 9. 2013, č.j. 30 A 12/2012-34.

území nenachází, respektive tam v posledních letech nebyl nalezen. Soud došel k závěru, že pokud za účelem ochrany nějakého druhu má být vyhlášeno ZCHÚ, a tedy omezeno vlastnické právo dotčených subjektů, „*musí se především prokázat smysl takové ochrany. Ten by nepochybně nebyl dán, pokud by se v chráněné lokalitě chráněný živočich nenacházel.*“⁶⁷⁴

ZOPK rozlišuje záměry na vyhlášení maloplošných ZCHÚ ve smyslu § 40 odst. 2 ZOPK a velkoplošných ZCHÚ ve smyslu § 40 odst. 3 ZOPK.

Záměr na vyhlášení maloplošného ZCHÚ a jejich ochranných pásem musí podle § 40 odst. 2 ZOPK příslušný orgán ochrany přírody předně zaslat dotčeným krajům a obcím. Tento krok odpovídá jak výše zmíněné povinnosti orgánu ochrany přírody podle § 71 odst. 2 ZOPK, ale především naplňuje ustanovení § 71 odst. 1 ZOPK, které zakládá právo obcí vyjádřit se k vyhlášení ZCHÚ.⁶⁷⁵ Dalším subjektem, kterému je záměr písemně oznámen, je vlastník dotčené nemovité věci, který je zapsán v katastru nemovitostí.⁶⁷⁶ Dikci § 40 odst. 2 ZOPK je třeba, v souladu s výkladem superficiální zásady⁶⁷⁷, rozumět tak, že záměr se písemně oznamuje nejen vlastníkům pozemků, ale i staveb.⁶⁷⁸ Vlastník je informován o tom, že byl předmětný záměr na vyhlášení ZCHÚ vypracován a předložen k projednání. Dále je uvedeno, kde je záměr předložen k seznámení se s ním. Zároveň písemné oznámení obsahuje poučení o právu podat námitky a v jaké lhůtě je tak třeba učinit.⁶⁷⁹ Kriticky hodnotím skutečnost, že písemné oznámení o záměru na vyhlášení ZCHÚ se nezasílá uživatelům pozemků či staveb. Souhlasím s Hanákem, že omezení plynoucí z vyhlášení ZCHÚ mohou mít v mnoha případech zásadnější dopad na uživatele pozemků či staveb než na vlastníky.⁶⁸⁰ Za současného nastavení právní úpravy ustanovení § 40 ZOPK též souhlasím s tím, že je vhodné do nájemních či pachtovních smluv zařadit klauzuli o povinnosti pronajímatele, respektive propachtovatele, oznámit nájemci či pachtýři, že je projednáván záměr na

⁶⁷⁴ Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 24. 9. 2013, č.j. 30 A 12/2012-34.

⁶⁷⁵ HANÁK, J. § 40. In: VOMÁČKA, V. a kol op. cit., s. 293-300. Viz § 71 odst. 1 ZOPK: „*Obce se prostřednictvím svých orgánů zapojují do ochrany přírody a krajiny ve svých územních obvodech. Vyjadřují se zejména k vyhlášení a rušení zvláště chráněných území, památných stromů a jejich ochranných pásem.*”

⁶⁷⁶ Ustanovení § 40 odst. 2 ZOPK.

⁶⁷⁷ K tomu srov. podkapitolu 1.2.3.

⁶⁷⁸ HANÁK, J. § 40. In: VOMÁČKA, V. a kol op. cit., s. 293-300.

⁶⁷⁹ Viz § 40 odst. 2 ZOPK.

⁶⁸⁰ HANÁK, J. § 40. In: VOMÁČKA, V. a kol op. cit., s. 293-300.

vyhlášení ZCHÚ, do kterého bude náležet i dotčený pozemek.⁶⁸¹ Domnívám se, že by *de lege ferenda* bylo žádoucí práva vlastníků plynoucí z § 40 ZOPK vztáhnout i na uživatele pozemků či staveb. Bezpochyby by to pomohlo lépe zajistit právní jistotu všech dotčených subjektů. Na druhou stranu by takové řešení znamenalo administrativní zátěž pro orgán ochrany přírody, který by se musel jednotlivě vypořádat se všemi námitkami, jejichž počet by se tímto jistě navýšil. Zároveň by podle Frankové takové řešení vyžadovalo vznik veřejného registru všech uživatelů pozemků, s čímž by musela být zakotvena povinnost, zřejmě vlastníka pozemku, uživatele pozemku nahlásit orgánu, který by registr spravoval. Až za splnění tohoto předpokladu by bylo proveditelné, aby povinnosti orgánu ochrany přírody vůči vlastníkům dotčených pozemků byly vztaženy i na uživatele pozemků.⁶⁸² Lze shrnout, že i zde se naráží na střet mezi soukromými zájmy a veřejným zájmem na ochranu přírody, když na tomto příkladě lze demonstrovat, že řešení plně uspokojivé pro všechny subjekty a zájmy nalézt nelze.

Veřejnost je se záměrem též seznámena, respektive má možnost se seznámit, což plyne z povinnosti orgánu ochrany přírody zveřejnit oznámení o předložení záměru k projednání na portálu veřejné správy ve smyslu věty poslední § 40 odst. 2 ZOPK ve spojení s § 70 ZOPK.⁶⁸³

V případě záměru na vyhlášení velkoplošného ZCHÚ ve smyslu § 40 odst. 3 ZOPK je postup vůči obcím a krajům totožný jako u záměrů vyhlásit maloplošné ZCHÚ.⁶⁸⁴ Postup vůči vlastníkům dotčených nemovitých věcí je ale již odlišný. Novelou ZOPK, provedenou zákonem č. 123/2017 Sb., došlo totiž ke snížení ochrany vlastníků dotčených nemovitých věcí při informování o tom, že je předložen záměr na vyhlášení velkoplošného ZCHÚ.⁶⁸⁵ Osobně tuto změnu právní úpravy vnímám jako nevhodné rozlišování mezi vlastníky, kterých se dotýká vyhlášení maloplošného ZCHÚ s vlastníky, kteří mají být dotčeni vyhlášením velkoplošného ZCHÚ.⁶⁸⁶ Předmětná změna spočívá v tom, že vlastníkům dotčených nemovitých věcí není předložení záměru k projednání oznámeno jednotlivě písemně, jako je tomu u záměrů maloplošných ZCHÚ, ale podle §

⁶⁸¹ HANÁK, J. § 40. In: VOMÁČKA, V. a kol op. cit., s. 293-300.

⁶⁸² Viz FRANKOVÁ, M., komentář k předkládané diplomové práci ze dne 1. 5. 2022. [online] [cit. 3. 5. 2022].

⁶⁸³ HANÁK, J. § 40. In: VOMÁČKA, V. a kol op. cit., s. 293-300.

⁶⁸⁴ Srov. ustanovení § 40 odst. 2 a § 40 odst. 3 ZOPK.

⁶⁸⁵ HANÁK, J. § 40. In: VOMÁČKA, V. a kol op. cit., s. 293-300.

⁶⁸⁶ Obdobně změnu právní úpravy vnímá i Hanák. Srov. HANÁK, J. § 40. In: VOMÁČKA, V. a kol op. cit., s. 293-300.

40 odst. 3 ZOPK jsou o záměru na vyhlášení velkoplošného ZCHÚ dotčení vlastníci zapsaní v katastru nemovitostí informováni tak, že jim je písemné oznámení doručeno skrze veřejnou vyhlášku postupem podle § 25 správního řádu.⁶⁸⁷ Podle ustanovení § 25 odst. 1 správního řádu se veřejnou vyhláškou doručuje mimo jiné, když tak stanoví zákon. Doručení veřejnou vyhláškou podle § 25 odst. 2 správního řádu probíhá vyvěšením předmětného písemného oznámení o předložení záměru k projednání na úřední desce orgánu ochrany přírody, tedy ve smyslu § 40 odst. 3 ZOPK Ministerstva životního prostředí, po dobu patnácti dnů. Patnáctý den po dni vyvěšení je písemné oznámení považováno za doručené.⁶⁸⁸ Je zde též uvedena informace, kde se lze se záměrem na vyhlášení národního parku či chráněné krajinné oblasti seznámit, kdo je oprávněn podat námitky a v jaké lhůtě.⁶⁸⁹ Stejně informace zveřejní Ministerstvo životního prostředí též na portálu veřejné správy. Nad rámec výše uvedeného zakládá ustanovení § 40 odst. 3 ZOPK povinnost obcí, pokud je o to Ministerstvo životního prostředí požádá, zveřejnit na svých úředních deskách oznámení o předložení záměru k projednání, a to do pěti dnů, kdy jim bylo oznámení doručeno.⁶⁹⁰ Je zřejmé, že takto nastavená právní úprava vyžaduje aktivní přístup dotčených vlastníků informovat se ze své iniciativy o dění v obci. Vzhledem k tomu, že mnoho vlastníků dotčených nemovitých věcí zde nemusí trvale pobývat, postrádá smysl i výše zmíněná povinnost obce. *De lege ferenda* by bylo vhodné znění § 40 odst. 3 ZOPK sjednotit se zněním § 40 odst. 2 ZOPK.

Proces vyhlásování ZCHÚ je specifický tím, že dává vlastníkům dotčených nemovitých věcí a dotčeným obcím a krajům možnost ovlivnit konečnou podobu ochranného režimu a rozsahu předmětného ZCHÚ. Jako nástroj k tomu dotčeným vlastníkům a územním samosprávným celkům slouží možnost zakotvená v § 40 odst. 4 ZOPK podat písemné námitky k záměru. Námitky lze podat obecně proti záměru vyhlásit ZCHÚ, ale též proti způsobu a rozsahu ochrany, tedy proti zákazům v základních ochranných podmínkách či proti znění bližších ochranných podmínek.⁶⁹¹ Je vhodné upozornit, že podle § 40 odst. 4 ZOPK pro podání námitek běží dotčeným obcím a krajům lhůta devadesáti dnů ode dne obdržení záměru. Dotčeným vlastníkům běží devadesátidenní lhůta ode dne doručení písemného oznámení v případě záměru na

⁶⁸⁷ HANÁK, J. § 40. In: VOMÁČKA, V. a kol op. cit., s. 293-300.

⁶⁸⁸ Viz § 15 odst. 2 správního řádu.

⁶⁸⁹ Viz § 40 odst. 3 ZOPK.

⁶⁹⁰ Viz § 40 odst. 3 ZOPK.

⁶⁹¹ HANÁK, J. § 40. In: VOMÁČKA, V. a kol op. cit., s. 293-300.

vyhlášení maloplošného ZCHÚ či u záměru na vyhlášení velkoplošného ZCHÚ běží vlastníkům lhůta devadesáti dnů ode dne doručení oznámení veřejnou vyhláškou na portálu veřejné správy. Lhůta je povahou lhůtou prekluzivní.⁶⁹² Jinými slovy, pokud je námitka podána později než do devadesáti dnů, tak k takto pozdě podané námitce nebude přihlíženo.⁶⁹³ Námitky proti záměrům maloplošných ZCHÚ se podávají u orgánu ochrany přírody, který je příslušný jej vyhlásit či jeho ochranné pásmo, a u velkoplošných ZCHÚ se námitky podávají u Ministerstva životního prostředí.⁶⁹⁴

Rozsah námitek přesto není neomezený. Ustanovení § 40 odst. 4 ZOPK totiž stanoví: „*Vlastník je oprávněn uplatnit námitky jen proti takovému navrženému způsobu nebo rozsahu ochrany, jímž by byl dotčen ve výkonu svých práv nebo povinností.*“⁶⁹⁵ Výklad díkce výše uvedené věty řešil opakovaně Městský soud v Praze.⁶⁹⁶ V rozsudku ze dne 10. 1. 2019, č.j. 8 A 21/2016-62 se Městský soud v Praze zabýval otázkou, zda je vlastník jen z titulu svého vlastnického práva oprávněn v řízení o námitkách podle § 40 odst. 4 ZOPK vznést námitku proti vyhlášení ZCHÚ jako takovému a to s ohledem na výše uvedené omezení rozsahu a obsahu námitek. V projednávaném případě vystupovalo Statutární město Jihlava jako vlastník dotčených pozemků a uplatnilo námitky z titulu vlastnického práva k pozemkům proti vyhlášení navržené NPR Velký Špičák. Hlavním argumentem dotčeného vlastníka v námitkách byla potřeba zohlednit při vyhlásování ZCHÚ princip proporcionality. ZCHÚ má být podle něj vyhlášeno jen tam, kde předmětu ochrany nelze zajistit jiným způsobem náležitou ochranu, a v takovém případě musí být do dotčených práv zasaženo co nejméně. Městský soud nakonec dal za pravdu žalobci, tedy dotčenému vlastníkovi Statutárnímu městu Jihlava. Významné je ale uvést argumentaci soudu, respektive jak je nutno vykládat výše citovanou větu ustanovení § 40 odst. 4 ZOPK. Městský soud v Praze zopakoval právní názor, který judikoval již v dřívějším rozsudku. Podle soudu je ustanovení § 40 odst. 4 ZOPK nutno vykládat tak, že pokud mohou vlastníci podle předmětného ustanovení uplatňovat námitky, které směřují pouze proti navrženému způsobu či rozsahu ochrany, kterým by již byli dotčeni na výkonu svých práv nebo povinností, především v možnosti dotčenou nemovitou věc

⁶⁹² HANÁK, J. § 40. In: VOMÁČKA, V. a kol op. cit., s. 293-300.

⁶⁹³ Viz § 40 odst. 4 ZOPK.

⁶⁹⁴ Viz § 40 odst. 4 ZOPK.

⁶⁹⁵ Viz § 40 odst. 4 ZOPK.

⁶⁹⁶ Kupříkladu v rozsudku Městského soudu ze dne 14. 1. 2015, č.j. 11 A 367/2011-31. Názor Městský soud zopakoval v rozsudku ze dne 10. 1. 2019, č.j. 8 A 21/2016-62.

užívat, rozumí se tím možnost v námitkách napadnout následující: záměr na vyhlášení ZCHÚ či jeho ochranného pásma; navrženou kategorii ZCHÚ; navržené bližší ochranné podmínky či mohou napadnout územní vymezení v záměru ZCHÚ.⁶⁹⁷ Na základě výše uvedeného Městský soud v Praze došel k závěru, že „za způsob a rozsah ochrany ve smyslu § 40 odst. 4 ZOPK je tak třeba považovat i samotné vyhlášení zvláště chráněného území, jeho kategorii, územní rozsah a navržené ochranné podmínky. Opačný výklad by ze své podstaty vedl k popření efektivní obrany základních práv dotčených vlastníků, kteří by nebyli oprávněni zpochybňovat nutnost, účelnost a přiměřenost omezení svých vlastnických práv.“⁶⁹⁸ Tento názor Městského soudu v Praze posléze v kasační stížnosti ve stejném případě, tedy ohledně vyhlášení NPR Velký Špičák, potvrdil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 23. 4. 2019, č.j. 4 As 26/2019-41. Nejvyšší správní soud taktéž došel k závěru, že dotčený vlastník je aktivně legitimován z titulu vlastnického práva k podání námitek podle § 40 odst. 4 ZOPK i proti samotnému návrhu na vyhlášení ZCHÚ či jeho ochranného pásma, protože „pouhé“ vyhlášení ZCHÚ představuje omezení vlastnického práva. Přinejmenším tím vzniká dotčenému vlastníku povinnost řídit se základními ochrannými podmínkami. Proto i vyhlášení ZCHÚ je „způsobem a rozsahem ochrany“ podle § 40 odst. 4 ZOPK.⁶⁹⁹

Po uplynutí výše uvedené lhůty pro uplatnění námitek následuje podle § 40 odst. 4 ZOPK lhůta šedesáti dnů pro orgán ochrany přírody, aby o všech námitkách rozhodl v řízení o námitkách. Řízení o námitkách je správním řízením a je tedy zakončeno vydáním správního rozhodnutí podle správního řádu.⁷⁰⁰ Komentářová literatura i judikatura se shoduje, že rozhodnutí o námitkách je rozhodnutím ve smyslu § 67 a násl. správního řádu.⁷⁰¹ Z této skutečnosti vyplývá, že je povinností orgánu ochrany přírody o podaných námitkách rozhodnout vydáním správního rozhodnutí. Z dikce ZOPK účinné

⁶⁹⁷ Srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 10. 1. 2019, č.j. 8 A 21/2016-62.

⁶⁹⁸ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 10. 1. 2019, č.j. 8 A 21/2016-62.

⁶⁹⁹ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 4. 2019, č.j. 4 As 26/2019-41.

⁷⁰⁰ Že se jedná o správní řízení se odborná veřejnost shoduje. Srov. např. HAVELKOVÁ, S., LANDOVÁ, B. K novele zákona o ochraně přírody a krajiny. *Ochrana přírody* [online]. 2009, č. 6. [cit. 11. 4. 2022]. ISSN 1210-258X. Dostupné z: <https://www.casopis.ochranaprirody.cz/pravo-v-ochrane-prirody/k-novele-zakona-o-ochrane-prirody-a-krajiny/>. Tento názor potvrzen v komentářové literatuře, srov. zejm. HANÁK, J. § 40. In: VOMÁČKA, V. a kol op. cit., s. 293-300.

⁷⁰¹ Viz kupříkladu HANÁK, J. § 40. In: VOMÁČKA, V. a kol op. cit., s. 293-300 či Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 10. 1. 2019, č.j. 8 A 21/2016-62, kde soud konstatoval, že není pochyb o tom, že rozhodnutí o námitkách je vydáno postupem podle části druhé a třetí správního řádu.

do 31. 5. 2017 bylo účinností od 1. 6. 2017 odstraněno upřednostnění, aby orgán ochrany přírody o konkrétních námitkách rozhodoval ve společném řízení.⁷⁰²

Z výše uvedeného vyplývá nárok toho, kdo námitku podal, aby o ní bylo rozhodnuto. Nárok již ale není na to, aby ve správním rozhodnutí námitkám bylo vždy vyhověno.⁷⁰³ Pokud orgán ochrany přírody námitce nevyhoví, je zásadní, aby bylo v odůvodnění rozhodnutí konkrétně náležitě doloženo, že se kupříkladu na daném území skutečně nachází biotop chráněného druhu a vysvětlit, proč je v záměru nastavený režim ochrany potřebný pro jeho zachování.

Z povahy rozhodnutí o námitkách jako správního rozhodnutí plyne možnost vlastníka použít opravné prostředky podle správního řádu, tedy odvolání, respektive rozklad.⁷⁰⁴ Následovat může též soudní přezkum rozhodnutí o námitkách správními soudy. Nejvyšší správní soud ve výše uvedeném rozsudku ze dne 23. 4. 2019, č.j. 4 As 26/2019-41 konstatoval, že rozhodnutí o námitkách je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 soudního řádu správního a lze jej tedy napadnout v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. soudního řádu správního. Nejen tento závěr, ale i provedenou argumentaci Nejvyššího správního soudu považuji za důležitou, protože se tím Nejvyšší správní soud vyjádřil k významu rozhodnutí o námitkách pro dotčeného vlastníka. Nejvyšší správní soud posuzoval kasační stížnost Ministerstva životního prostředí, které argumentovalo tím, že rozhodnutím o námitkách vydaným podle § 40 odst. 4 ZOPK nedochází k přímému omezení vlastnického práva, jelikož se v něm orgán ochrany přírody vypořádává pouze s námitkami pomocí vysvětlení, proč je třeba předmětné ZCHÚ vyhlásit a proč do něj musí být zařazen i dotčený pozemek. Nejvyšší správní soud s tímto názorem vyslovil nesouhlas. Soud argumentoval větou poslední § 40 odst. 4 ZOPK, podle které musí být záměr uveden do souladu s rozhodnutím o námitkách, kterým jím bylo vyhověno. Zároveň odkazoval na ustanovení § 40 odst. 6 ZOPK, které stanoví, že výsledný rozsah omezení či rozsah ochrany nesmí přesáhnout rozsah omezení či rozsah ochrany, jak vyplývá ze záměru předloženého ve smyslu ustanovení § 40 odst. 1 ZOPK, respektive upraveného podle rozhodnutí o námitkách.⁷⁰⁵ Výsledný rozsah omezení nesmí být širší, než jak je stanoveno

⁷⁰² Srov. znění § 40 ZOPK od 1. 12. 2009 do 31. 5. 2017. Blíže viz HANÁK, J. § 40. In: VOMÁČKA, V. a kol op. cit., s. 293-300.

⁷⁰³ HANÁK, J. § 40. In: VOMÁČKA, V. a kol op. cit., s. 293-300.

⁷⁰⁴ HANÁK, J. § 40. In: VOMÁČKA, V. a kol op. cit., s. 293-300.

⁷⁰⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 4. 2019, č.j. 4 As 26/2019-41.

v rozhodnutí o námitkách a podle komentářové literatury tak vlastníkovi nelze uložit povinnost, vůči které nemohl uplatnit námitky.⁷⁰⁶ Na základě výše uvedeného provedl Nejvyšší správní soud argumentaci, že rozhodnutí o námitkách ve smyslu § 40 odst. 4 ZOPK představuje zásah do vlastnického práva k dotčeným pozemkům, protože výsledný právní předpis, kterým se ZCHÚ vyhláší, musí být s rozhodnutím o námitkách v souladu. Tento závěr vyplývá z ustanovení § 40 odst. 4 ZOPK věty poslední⁷⁰⁷ a z ustanovení § 40 odst. 6 ZOPK.⁷⁰⁸ Nejvyšší správní soud shrnul, že „rozhodnutí o námitkách má přímý vliv na žalobcovo vlastnické právo, neboť na jeho obsahu závisí, jakým způsobem a do jaké míry bude vlastnické právo omezeno vydáním vyhlášky o zřízení NPR. Rozhodnutí o námitkách tudíž v procesu zřizování NPR má velice důležitou roli, námitky dotčených vlastníků pozemků podle § 40 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny musí být náležitě vypořádány.“⁷⁰⁹ S tímto názorem Nejvyššího správního soudu se plně ztotožňuji, neboť mi připadá jako velmi relevantní další argument Nejvyššího správního soudu v totožném rozsudku, kterým na výše uvedené navázal a ještě více poukázal na význam námitek jako nástroje ochrany dotčeného vlastníka, a potvrdil tak význam rozhodnutí o námitkách. Tímto argumentem je skutečnost, že pro vlastníka jsou námitky jediným efektivním nástrojem, jak přímo ovlivnit podobu rozsahu a omezení v konkrétním ZCHÚ. Dotčený vlastník sice může prostřednictvím ústavní stížnosti napadnout právní předpis, kterým se vyhláší ZCHÚ, ale to až po jeho vydání. V ústavní stížnosti by navíc musel tvrdit, že bylo rozhodnutím či jiným zásahem na základě právního předpisu, který zřizuje předmětné ZCHÚ, zasaženo do jeho základních práv a svobod.⁷¹⁰ Lze souhlasit s názorem Nejvyššího správního soudu, že podání ústavní stížnosti nemusí být již pro vlastníka účelné, protože její podání je možné až po zřízení ZCHÚ.⁷¹¹ Plně se ztotožňuji s názorem, že rozhodnutí o námitkách nemá jen „vysvětlovací“ povahu, ale je způsobilé zasáhnout do právního postavení dotčeného vlastníka, když na základě tohoto rozhodnutí bude vymezen rozsah omezení a rozsah ochrany v konkrétním ZCHÚ.⁷¹² Pokud by Nejvyšší správní soud došel

⁷⁰⁶ HANÁK, J. § 40. In: VOMÁČKA, V. a kol op. cit., s. 293-300.

⁷⁰⁷ Viz poslední věta § 40 odst. 4 ZOPK: „*Orgán ochrany přírody uvede záměr do souladu s námitkami, kterým bylo vyhověno.*“

⁷⁰⁸ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 4. 2019, č.j. 4 As 26/2019-41.

⁷⁰⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 4. 2019, č.j. 4 As 26/2019-41.

⁷¹⁰ Srov. § 72 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 74 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

⁷¹¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 4. 2019, č.j. 4 As 26/2019-41.

⁷¹² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 4. 2019, č.j. 4 As 26/2019-41.

k opačnému závěru, tedy, že rozhodnutí o námitkách není rozhodnutím podle § 65 odst. 1 soudního řádu správního, a nepodléhá tak soudnímu přezkumu, došlo by tím k porušení čl. 36 odst. 2 Listiny, jelikož by byl odepřen soudní přezkum rozhodnutí, které se týká základních práv a svobod podle Listiny.⁷¹³

Oproti tomu zbylá veřejnost, tedy včetně uživatelů dotčených nemovitých věcí, může využít pouze práva vyjádřit se k záměru ve smyslu § 72 písm. e) ZOPK.⁷¹⁴ Tuto skutečnost lze vyvodit z dikce § 72 písm. e) ZOPK, kde je zakotvena povinnost orgánu ochrany přírody v rozsahu své působnosti „vést přehled informací, který obsahuje návrhy na vyhlášení části přírody za zvláště chráněnou a vyjádření vlastníků či nájemců pozemků k tomuto záměru (§ 40 a 55).“⁷¹⁵

Na závěr pojednání o procesu vyhlášení ZCHÚ a jeho vlivu na vlastníky je vhodné uvést, že v ustanovení § 40 odst. 5 ZOPK je novelou provedenou zákonem č. 123/2017 Sb. opět zakotvena „předběžná ochrana vyhlášeného území“.⁷¹⁶ Pro každého, tedy nejen pro vlastníky, z ní vyplývá povinnost zdržet se do doby vyhlášení ZCHÚ, ale nejdéle po dobu dvou let, na území, které je součástí záměru na vyhlášení ZCHÚ, všech činností, které by mohly mít nepříznivý vliv či dokonce poškodit dochovaný stav přírody na předmětném území.⁷¹⁷ Při nedodržení této povinnosti lze uložit sankci podle § 87 odst. 3 písm. f) ZOPK pro fyzické osoby a podle § 88 odst. 2 písm. h) ZOPK pro právnické osoby či podnikající fyzické osoby.⁷¹⁸

Proces vyhlášení ZCHÚ je posléze zakončen vydáním zřizujícího právního předpisu.⁷¹⁹ K vyhlášení ZCHÚ dochází na základě obecně závazného právního předpisu.⁷²⁰ V případě právního předpisu, kterým jsou vyhlášovány národní parky, lze zaznamenat právní vývoj. Do nabytí účinnosti ZOPK byly národní parky vyhlášovány nařízením vlády. Počínaje nabytím účinnosti ZOPK, tedy od 1. 6. 1992, bylo stanoveno,

⁷¹³ Viz čl. 36 odst. 2 věta druhá Listiny. Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 4. 2019, č.j. 4 As 26/2019-41.

⁷¹⁴ HANÁK, J. § 40. In: VOMÁČKA, V. a kol op. cit., s. 293-300.

⁷¹⁵ § 72 písm. e) ZOPK.

⁷¹⁶ HANÁK, J. § 40. In: VOMÁČKA, V. a kol op. cit., s. 293-300.

⁷¹⁷ Viz § 40 odst. 5 ZOPK.

⁷¹⁸ Obě ustanovení stanoví shodnou skutkovou podstatu přestupku: „nesplní povinnost vlastníka či nájemce pozemku zdržet se negativních zásahů na pozemcích připravovaných k vyhlášení zvláštní ochrany podle § 40 odst. 5.“

⁷¹⁹ HANÁK, J. § 40. In: VOMÁČKA, V. a kol op. cit., s. 293-300.

⁷²⁰ STEJSKAL, V. In DAMOHORSKÝ, M. 2010. op. cit., s. 375. Vedle toho je možnost založení ochrany smlouvou podle § 39 ZOPK. Smyslem je zde ale ochrana evropsky významných lokalit bez současného vyhlášení maloplošného ZCHÚ.

že národní parky budou vyhlášovány zákonem.⁷²¹ Právní úprava národních parků doznala významných změn novelou provedenou zákonem č. 123/2017 Sb., které bude věnován prostor i dále. V případě vyhlášení národních parků bylo novelou stanoveno, že od její účinnosti budou národní parky vyhlášovány ZOPK, nikoliv samostatnými zákony.⁷²² Vyhlášení chráněných krajinných oblastí je i nadále provedeno nařízením vlády.⁷²³ Národní přírodní rezervace a národní přírodní památky jsou vyhlášovány v souladu s § 79 odst. 5 písm. h) ZOPK vyhláškou Ministerstva životního prostředí. V případě přírodních rezervací a přírodních památek dochází k vyhlášení ve smyslu § 77a odst. 2 ZOPK nařízením kraje v rámci jeho správního obvodu.⁷²⁴

5.3 Právní úprava ochranného režimu ve zvláště chráněných územích

Smysl právní úpravy ZCHÚ lze spatřovat v tom, že vyhlášením ZCHÚ dochází na daném území k přesunu do systému přísnější právní úpravy,⁷²⁵ se kterou jsou spojeny zákazy a vázanost určitých činností na předchozí souhlas. Zákazy a vázanost konkrétních činností na souhlas se řadí mezi administrativně-právní nástroje ochrany přírody a krajiny.⁷²⁶ Vznik ochranného režimu ZCHÚ a s tím spojené omezení vlastnického práva je zásadně vázáno na okamžik účinnosti předpisu, který zřizuje konkrétní ZCHÚ.⁷²⁷

Jednak jsou v ZOPK stanoveny zákazy v základních ochranných podmínkách pro každou kategorii ZCHÚ zvláště.⁷²⁸ Východiskem pro tato zákonná omezení výkonu vlastnického práva je čl. 11 odst. 3 Listiny, který stanoví, že výkon vlastnického práva nesmí nad míru stanovenou zákonem poškozovat mimo jiné životní prostředí. Omezení výkonu vlastnického práva k pozemkům ve ZCHÚ, která plynou ze ZOPK, spočívají v tom, že v základních ochranných podmínkách taxativně vymezené činnosti lze vykonat

⁷²¹ Předtím vyhlášené národní parky se ale znovu nevyhlášovaly. Nakonec byl jako jediný přijat zákon o Národním parku České Švýcarsko. K tomu dále viz HANÁK, J. § 14 In: VOMÁČKA, V. a kol op. cit., s. 149-151.

⁷²² KONEČNÁ, M. § 15 In: VOMÁČKA, V. a kol op. cit., s. 152-157.

⁷²³ KNOTEK, J. § 25 In: VOMÁČKA, V. a kol op. cit., s. 230-235.

⁷²⁴ Podle § 79 odst. 5 písm. h) ZOPK na území národních parků a CHKO Šumava a CHKO Labské pískovce je vyhlášeje Ministerstvo životního prostředí. Na území CHKO podle § 78 odst. 6 ZOPK AOPK ČR, případně podle § 78a odst. 2 písm. d) Ministerstvo obrany.

⁷²⁵ MAZANCOVÁ, E. Velkoplošná územní ochrana přírody v České republice a vybraných evropských zemích z právního pohledu. op. cit., s. 11.

⁷²⁶ DROBNÍK, J. In DAMOHORSKÝ, M. 2010. op. cit., s. 37.

⁷²⁷ KNOTEK, J. Omezení pro vlastníky vyplývající z ochrany zvláště chráněných území. *Věcné břemeno či samostatný právní institut? České právo životního prostředí*. 2005, č.1, S. 3-80. ISSN: 1213-5542. S.88.

⁷²⁸ Srov. § 16, 26, 29, 34, § 35 odst. 2 a § 36 odst. 2 ZOPK.

jen po udělení výjimky orgánem ochrany přírody.⁷²⁹ Dále je nutno se ve ZCHÚ řídit bližšími ochrannými podmínkami, které vážou v nich uvedené činnosti na souhlas. Bližší ochranné podmínky přesněji vyjadřují a reagují na situaci v konkrétním ZCHÚ a jsou tedy stanoveny v konkrétním zřizovacím právním předpise.⁷³⁰ Zákazy taxativně stanovené v rámci základních ochranných podmínek⁷³¹ jsou zákazy relativní, ze kterých je možno na základě § 43 ZOPK udělit výjimku.⁷³² Je vhodné upozornit, že činnosti vymezené v bližších ochranných podmínkách nepředstavují zákazy, ale podmiňují vyjmenované činnosti a zásahy souhlasu orgánu ochrany přírody podle § 44 odst. 3 a § 44b ZOPK.⁷³³ Opačné řešení by bylo v rozporu s ústavním pořádkem, zejména s čl. 2 odst. 4 Ústavy a čl. 2 odst. 3 Listiny a čl. 4 Listiny. Orgán, který vyhláší ZCHÚ tuto skutečnost musí vzít na vědomí a v bližších ochranných podmínkách zásadně nestanovit zákazy, ale pouze vázanost vybrané činnosti na předchozí souhlas orgánu ochrany přírody.⁷³⁴ Na základě toho jsou tedy základní ochranné podmínky všech kategorií ZCHÚ zakotveny v ZOPK.⁷³⁵ Výjimkou jsou zde bližší ochranné podmínky národních parků, které jsou taktéž v ZOPK, protože jak před novelou, tak i po novele ZOPK provedené zákonem č. 123/2017 Sb., se národní parky vyhláší zákonem.⁷³⁶

Za další zpřísnění toho, co lze i v širším okolí ZCHÚ činit, je vyhlášení ochranného pásma. Vyjma chráněných krajinných oblastí lze podle ustanovení § 37 ZOPK kolem ZCHÚ vyhlásit ochranné pásmo. Smyslem je ochrana „centra“ ZCHÚ skrze regulace činností, které by na něj mohly mít negativní vliv. Podle § 37 ZOPK je cílem

⁷²⁹ Srov. rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 8. 10. 2015, č.j. 47 A 33/2013-64.

⁷³⁰ PEKÁREK, M. Právní režim pozemků v přírodě a krajině. In: PEKÁREK, M. 2015 op. cit., s. 381.

⁷³¹ KONEČNÁ, M, HANÁK, J. § 16. In: VOMÁČKA, V. a kol op. cit., s. 165-190.

⁷³² STEJSKAL, V. In DAMOHORSKÝ, M. 2010. op. cit., s. 373.

⁷³³ Srov. ale bližší ochranné podmínky Národního parku České Švýcarsko v § 16a odst. 1, 2 ZOPK, které jsou zákazy. Damohorský upozorňuje, že označení za bližší ochranné podmínky zde není vhodné, protože jsou to zákazy, a tedy je třeba je zařadit pojmenováním mezi základní ochranné podmínky. Navrhuje proto *de lege ferenda* přejmenování ustanovení § 16a ZOPK na „další ochranné podmínky a bližší ochranné podmínky.“ Viz DAMOHORSKÝ, M: Ochrana národních parků České republiky z právního pohledu. In: JANCÁŘOVÁ, I., DUDOVÁ, J. (eds.). *Ochrana přírody při rozvojových činnostech a jiné střety zájmů při využití území: sborník z konference*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2017. 180 s. Spisy Právnické fakulty MU, řada teoretická, edice Scientia, sv. č. 605. ISBN 978-80-210-8838-2. s. 114.

⁷³⁴ KNOTEK, J. Omezení pro vlastníky vyplývající z ochrany zvláště chráněných území. *Věcné břemeno či samostatný právní institut? České právo životního prostředí*. 2005, op. cit., s. 84.

⁷³⁵ KNOTEK, J. Omezení pro vlastníky vyplývající z ochrany zvláště chráněných území. *Věcné břemeno či samostatný právní institut? České právo životního prostředí*. 2005, op. cit., s. 84.

⁷³⁶ K tomu srov. výše zmíněný problém bližších ochranných podmínek Národního parku České Švýcarsko a zákazů v jeho bližších ochranných podmínkách.

ochranných pásem zajistit ochranu vybraných ZCHÚ před „*rušivými vlivy z okolí*“. Režim ochranného pásma spočívá v seznamu činností stanovených jak v ZOPK, tak i ve vyhlášovacím právním předpise, ke kterým je třeba souhlasu orgánu ochrany přírody.⁷³⁷ Ochranné pásmo je vyhlášeno stejným orgánem a stejným způsobem jako ZCHÚ, tedy postupem podle § 40 ZOPK. Není-li ochranné pásmo u maloplošných ZCHÚ vyhlášeno, považuje se za něj území do 50 m od hranic ZCHÚ.⁷³⁸ O režimu ochranných pásem bude pojednáno níže v podkapitole 5.8.

Všechny výše uvedené instituty představují omezení vlastnického práva k dotčeným pozemkům.⁷³⁹ Ze znění základních ochranných podmínek, bližších ochranných podmínek i z režimu ochranných pásem vyplývá, že nejčastěji budou vlastníci pozemků ve ZCHÚ dotčeni v možnosti výkonu zemědělských, stavebních a průmyslových činností. Takový ochranný režim pro vlastníka pozemku ale není konečný. Pokud je vlastníkem pozemku ve velkoplošném ZCHÚ, na jehož území se nachází jedno z maloplošných ZCHÚ, dochází ke „zdvojení“ ochranného režimu.⁷⁴⁰ Vlastník v takovém případě musí být obezřetný a opodstatnit svou činnost či zásah všemi potřebnými výjimkami podle základních ochranných podmínek všech kategorií ZCHÚ, respektive souhlasů podle bližších ochranných podmínek.

5.3.1 Výjimky ze zákazů ve zvláště chráněných územích

Bylo výše uvedeno, že zákazy plynoucí ze základních ochranných podmínek zakotvených v ZOPK jsou pouze zákazy relativními, ze kterých za podmínek stanovených v ustanovení § 43 ZOPK je možno udělit výjimku. Po novele ZOPK provedené zákonem č. 123/2017 Sb. došlo ke sjednocení a zjednodušení právní úpravy udělování výjimek, která v odborné literatuře vyvolávala debaty.⁷⁴¹

⁷³⁷ KNOTEK, J. § 37. In: VOMÁČKA, V. a kol op. cit., s. 268-274.

⁷³⁸ Blíže k tomu srov. § 37 ZOPK.

⁷³⁹ KUSÁK, M. Omezení vlastnického práva z důvodů ochrany životního prostředí a přírodních zdrojů. op. cit. s. 27.

⁷⁴⁰ KUSÁK, M. Omezení vlastnického práva z důvodů ochrany životního prostředí a přírodních zdrojů. op. cit. s. 27.

⁷⁴¹ STEJSKAL, V. In DAMOHORSKÝ, M. 2010. op. cit., s. 373-374. Do 31. 5. 2017 bylo nutné pro udělení výjimky pro činnosti, kde veřejný zájem výrazně převažoval nad zájmem ochrany přírody a krajiny získat jednotlivý souhlas s výjimkou v podobě usnesení vlády a výjimku poté vydalo Ministerstvo životního prostředí podle předmětného usnesení vlády (viz původní znění § 43 odst. 1, 2 ZOPK). Druhá možnost udělení výjimky byla podle § 43 odst. 3 ZOPK, když výjimku mohl udělit orgán ochrany přírody, pokud jiný zájem převažoval (nikoliv výrazně) nad zájmem ochrany přírody a krajiny.

Zákazy vybraných činností ve ZCHÚ podle Ústavního soudu představují provedení principu prevence.⁷⁴² Totožný názor zastává Dienstbier, který vydání výjimky ze zákazů ve ZCHÚ považuje nejen za projev principu prevence, ale taktéž tento ochranný režim považuje za nejpřísnější, což vyvozuje z požadavku vysoké úrovně ochrany ZCHÚ.⁷⁴³ Na druhou stranu, ačkoli je z dikce právní úpravy zřejmá převaha zájmu na ochraně přírody a krajiny, domnívám se zároveň, že je zcela oprávněná možnost napravit situace, kdy by se zákaz mohl zdát nepřiměřený. Výjimka může být udělena ze zákazů stanovených v ustanovení § 16 ZOPK pro národní parky; v § 16a odst. 1, 2 ZOPK ze zákazů stanovených v bližších ochranných podmínkách pro Národní park České Švýcarsko⁷⁴⁴; pro zákazy v klidových územích národních parků; pro zákazy v chráněných krajinných oblastech v ustanovení § 26 ZOPK; v národních přírodních rezervacích v § 29 ZOPK; v přírodních rezervacích podle § 34 ZOPK; pro jediný zákaz v národních přírodních památkách podle § 35 odst. 2 ZOPK a přírodních památkách podle § 36 odst. 2 ZOPK.⁷⁴⁵

Za výchozí bod lze opět označit ustanovení § 58 odst. 1 ZOPK, které označuje ochranu přírody za veřejný zájem. Ustanovení § 43 ZOPK představuje mimo jiné promítnutí poměrování různých veřejných zájmů. Orgán ochrany přírody ale musí též přihlížet k zájmům soukromým, a to tam, kde je to předmětem řízení. Orgán ochrany přírody se řídí v ustanovení § 43 odst. 1 ZOPK explicitně vyjádřenými předpoklady, za kterých lze udělit výjimku ze zákazů ve ZCHÚ.

Prvním z důvodů pro udělení výjimky je předpoklad, že „jiný veřejný zájem převažuje nad zájmem ochrany přírody“.⁷⁴⁶ Podle komentářové literatury musí být v tomto případě kumulativně naplněny předpoklady, že v daném případě existuje jiný veřejný zájem než veřejný zájem na ochraně přírody. Zároveň tento jiný veřejný zájem nelze jinak naplnit než povolením zakázané činnosti. V neposlední řadě je nutné, aby tento jiný veřejný zájem představoval pro společnost větší důležitost než ochrana přírody.⁷⁴⁷ Jen stěží si dokáží představit jiný veřejný zájem, který by naplnil tyto

⁷⁴² Viz nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 18/17 ze dne 25. 9. 2018. S. 26.

⁷⁴³ DIENSTBIER, F. § 43. In: VOMÁČKA, V. a kol op. cit., s. 304-308.

⁷⁴⁴ Ostatní národní parky ve svých bližších ochranných podmínkách zákazy nemají a v nich uvedené činnosti jsou vázány na souhlas orgánu ochrany přírody.

⁷⁴⁵ Viz ustanovení § 43 odst. 1 ZOPK.

⁷⁴⁶ Viz § 43 odst. 1 ZOPK.

⁷⁴⁷ DIENSTBIER, F. § 43. In: VOMÁČKA, V. a kol op. cit., s. 304-308.

podmínky. Domnívám se, že situace, kdy by tento jiný veřejný zájem nemohl být naplněn zvolením jiného řešení, například nemožnost vedení důležité infrastruktury mimo území ZCHÚ, nebudou časté. Je zřejmé, že v těchto případech by orgán ochrany přírody měl udělení výjimky vážít, protože jiný veřejný zájem mnohdy může představovat zásahy do přírody značných rozměrů.

Dále lze výjimku podle § 43 odst. 1 ZOPK udělit tehdy, pokud jinak zakázaná činnost je v „zájmu ochrany přírody“. V tomto případě musí převažovat jiný veřejný zájem na ochraně přírody nad (zvláštním) zájmem na ochranu ZCHÚ.⁷⁴⁸ Domnívám se, že k naplnění této podmínky by mohlo dojít udělením výjimky ze zákazu používat otrávené návnady při výkonu práva myslivosti podle § 26 odst. 1 písm. e) ZOPK.

Poslední, a pro vlastníka pozemku zásadní možností, kdy lze udělit výjimku ze zákazů, představuje předpoklad, že činnost, pro kterou má být výjimka udělena, „významně neovlivní zachování stavu předmětu ochrany zvláště chráněného území“.⁷⁴⁹ Taková povolovaná činnost tedy nemusí představovat jiný veřejný zájem. Postačí, že bude naplněna podmínka, že jejím výkonem nebude ovlivněno zachování stavu hodnot, které jsou předmětem ZCHÚ, a jsou významné jak z hlediska přírodního, vědeckého i estetického.⁷⁵⁰ Podle závěru Nejvyššího správního soudu vysloveného v rozsudku ze dne 30. 3. 2017, čj. 10 As 252/2015-77 podmínka pro udělení výjimky zakotvená v ustanovení § 43 odst. 1 ZOPK, že „povolovaná činnost významně neovlivní zachování stavu předmětu ochrany zvláště chráněného území“, je neurčitým právním pojmem.⁷⁵¹ Z čehož plyne, že orgán ochrany přírody musí v každém jednotlivém případě postupovat tak, že nejprve tento neurčitý právní pojem vyloží, následně jej porovná s konkrétním skutkovým stavem, ve kterém je žádáno o výjimku, a posléze uváží, zda lze předmětný neurčitý právní pojem pod daný skutkový stav vztáhnout.⁷⁵²

Výjimka vydaná podle § 43 odst. 1 ZOPK má formu samostatného rozhodnutí vydaného ve správním řízení podle správního řádu. Správní řízení je v tomto případě zahájeno zásadně na žádost ve smyslu § 44 odst. 1 správního řádu.⁷⁵³ Má-li vlastník pozemku záměr umístit novou stavbu v území první zóny chráněné krajinné oblasti, musí

⁷⁴⁸ DIENSTBIER, F. § 43. In: VOMÁČKA, V. a kol op. cit., s. 304-308.

⁷⁴⁹ Ustanovení § 43 odst. 1 ZOPK.

⁷⁵⁰ DIENSTBIER, F. § 43. In: VOMÁČKA, V. a kol op. cit., s. 304-308.

⁷⁵¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2017, čj. 10 As 252/2015-77.

⁷⁵² Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 10. 2004, čj. 1 As 10/2003-58.

⁷⁵³ DIENSTBIER, F. § 43. In: VOMÁČKA, V. a kol op. cit., s. 304-308.

pro „prolomení“ zákazu umisťovat a povolovat nové stavby, který je zakotven v ustanovení § 26 odst. 2 písm. a) ZOPK, podat žádost, která bude znít jako „žádost o umístění stavby“. V žádosti o udělení výjimky by měl žadatel vyložit důvod, pro který o výjimku žádá. Zároveň by měl za současného předložení důkazů uvést, jaká z výše vyložených podmínek pro udělení výjimky ve smyslu § 43 odst. 1 ZOPK se na jeho případ vztahuje.⁷⁵⁴ Nicméně je vhodné upozornit na skutečnost, kterou ve svých rozsudcích potvrdil Nejvyšší správní soud, že pokud dikce ustanovení § 43 odst. 1 ZOPK zní, že „*může orgán ochrany přírody povolit*“,⁷⁵⁵ je třeba výrazu „může“ rozumět tak, že na udělení výjimky podle § 43 ZOPK není právní nárok. A to i přesto, že by byly v konkrétním případě naplněny veškeré podmínky pro její udělení.⁷⁵⁶ Z ustanovení § 43 odst. 1 ZOPK plyne pouze právo žadatele, aby byla jeho žádost o udělení výjimky posouzena podle pravidel řádného procesu.⁷⁵⁷ Orgán ochrany přírody není povinen výjimku udělit, protože o výjimce rozhoduje na základě správního uvážení, ve kterém může odůvodnit, že ačkoli jsou podmínky pro udělení výjimky na straně žadatele naplněny, výjimku přesto neudělí.⁷⁵⁸ Z výše uvedeného vyplývá, že žádost by měla obsahovat dostatečně konkrétní, a pokud možno důkazy podložená tvrzení, která budou pro orgán ochrany přírody přesvědčivá, proč je o výjimku ze zákazu žádáno a proč by měla být udělena. Tento závěr vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2020, č.j. 9 As 140/2020-32, který konstatoval, že: „*Jelikož na udělení výjimky není právní nárok, jak již bylo naznačeno výše, je na žadateli, aby správnímu orgánu přesvědčivě vyložil své důvody, které ho k podání žádosti vedou. Právě tyto důvody totiž při současném splnění podmínek stanovených v § 43 ZOPK mohou správní orgán přesvědčit o vhodnosti prolomení obecného zákazu podle § 16 ZOPK. Jestliže je žadatel uvede jen v obecné rovině, sám se vystavuje nebezpečí, že mu pro tuto obecnost nebude výjimka poskytnuta.*“⁷⁵⁹ Je věcí správního orgánu, zda v žádosti uvedené důvody budou podle jeho uvážení dostačující pro udělení výjimky. Na závěr je vhodné dodat, že Ústavní

⁷⁵⁴ DIENSTBIER, F. § 43. In: VOMÁČKA, V. a kol op. cit., s. 304-308.

⁷⁵⁵ Srov. § 43 odst. 1 ZOPK.

⁷⁵⁶ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2020, č.j. 9 As 140/2020-32. Ke stejnému závěru došel Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. 3. 2017, č.j. 10 As 252/2015-77, byť podle dřívější právní úpravy bylo v ustanovení § 43 ZOPK místo „může“, stanoveno „lze“, což ale podle Nejvyššího správního soudu význam ustanovení § 43 ZOPK nijak neovlivnilo.

⁷⁵⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2017, č.j. 10 As 252/2015-77.

⁷⁵⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2020, č.j. 9 As 140/2020-32.

⁷⁵⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2020, č.j. 9 As 140/2020-32.

soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 18/17 ze dne 25. 9. 2018 potvrdil, že se lze bránit proti rozhodnutí o výjimce vydanému podle § 43 ZOPK, ať již výjimku vydává či nikoliv. A to prvně postupem podle správního řádu, posléze případně skrze podání žaloby ve správním soudnictví a *ultima ratio* podáním ústavní stížnosti.⁷⁶⁰

Novela ZOPK provedená zákonem č. 123/2017 Sb. zavedla do režimu udělování výjimek možnost udělit výjimku vydáním opatření obecné povahy postupem ve smyslu § 171 a násl. správního řádu. Podle důvodové zprávy k novele zakotvení této možnosti usnadní administrativní zátěž orgánům ochrany přírody tam, kde je vhodné a možné vydat výjimku z konkrétního zákazu vůči neurčitému okruhu osob.⁷⁶¹ S ohledem na to, že ZOPK neobsahuje zvláštní právní úpravu, bude v tomto případě, ve smyslu ustanovení správního řádu, opatření obecné povahy vydáno pouze z moci úřední.⁷⁶² S ohledem na to, že tato výjimka směřuje vůči nekonkretizovaným osobám, domnívám se, že tato možnost udělení výjimky ve většině případů nebude pro vlastníka či uživatele pozemku v praxi relevantní.

5.3.2 Souhlasy k činnostem vymezeným v bližších ochranných podmínkách

Stanovení bližších ochranných podmínek v právních předpisech, které zřizují ZCHÚ (vyjma národních parků, jejichž bližší ochranné podmínky jsou zakotveny v ZOPK), umožňuje skrze vypočtení činností či zásahů vázaných na souhlas orgánu ochrany přírody lépe vystihnout poměry v konkrétním ZCHÚ. Vymezení takových činností je individuální u každého ZCHÚ.⁷⁶³ Možnost stanovit bližší ochranné podmínky je pro chráněné krajinné oblasti zakotvena v ustanovení § 25 odst. 3 ZOPK, pro národní přírodní rezervace v § 28 odst. 1 ZOPK, pro přírodní rezervace v § 33 odst. 1 ZOPK, pro národní přírodní památky v § 35 odst. 1 ZOPK a pro přírodní památky v § 36 odst. 1 ZOPK. Platí, že i zde se projevuje princip prevence, protože předchozím souhlasem podmíněné činnosti či zásahy zřizovatel ZCHÚ považuje za hrozbu ohrožení či dokonce

⁷⁶⁰ Viz nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 18/17 ze dne 25. 9. 2018. S. 24-25.

⁷⁶¹ Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 123/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny op. cit.

⁷⁶² Konkrétní osoba může eventuálně podat podnět k jeho vydání ve smyslu § 42 správního řádu. Viz DIENSTBIER, F. § 43. In: VOMÁČKA, V. a kol op. cit., s. 304-308.

⁷⁶³ Kupříkladu na celém území Krkonošského národního parku, Národního parku Podyjí a Národního parku je shodně v jejich bližších ochranných podmínkách na souhlas orgánu ochrany přírody vázána orba trvalých travních porostů.

poškození předmětů, které ZCHÚ chrání.⁷⁶⁴ Danou činnost či zásah nelze tedy učinit bez předchozího souhlasu orgánu ochrany přírody.

Možnost vázat v bližších ochranných podmínkách vyjmenované činnosti či zásahy na předchozí souhlas orgánu ochrany přírody zakotvuje ustanovení § 44 odst. 3 ZOPK. Lze souhlasit s tím, že poněkud nesystematicky je možnost vydání souhlasu k činnostem v bližších ochranných podmínkách zakotvena v ustanovení § 44 odst. 3 ZOPK, když v ustanovení § 44 odst. 1 a 2 ZOPK jsou vymezeny činnosti, ke kterým je třeba závazného stanoviska, ale pouze na území národního parku a chráněné krajinné oblasti. Přitom ustanovení § 44 odst. 3 ZOPK směřuje na všechny kategorie ZCHÚ.⁷⁶⁵

Souhlas k činnostem v bližších ochranných podmínkách může mít dvojí formu. Jak přímo plyne z ustanovení § 44b ZOPK, souhlas může být vydán buď ve formě individuálního správního aktu, tedy správního rozhodnutí ve smyslu správního řádu, které se vztahuje k určité věci vůči konkrétně určené osobě.⁷⁶⁶ Ve formě správního rozhodnutí orgán ochrany přírody vydá souhlas postupem podle části druhé a třetí správního řádu tehdy, pokud činnost či zásah, ke kterým souhlas vydává, nevyžaduje povolení podle jiného právního předpisu.⁷⁶⁷ Druhou možností je vydání souhlasu ve formě závazného stanoviska.⁷⁶⁸ To nastává tehdy, kdy pro výkon předmětné činnosti je třeba povolení podle jiného právního předpisu. V takovém případě je souhlas ve formě závazného stanoviska podkladem pro vydání předmětného povolení, což vyplývá z ustanovení § 90 odst. 1 ZOPK.⁷⁶⁹

V ustanovení § 44b ZOPK je též možnost pro orgán ochrany přírody vydat souhlas ve formě opatření obecné povahy. Zde platí obdobné, co bylo již řečeno u možnosti vydání výjimky podle § 43 odst. 2 ZOPK taktéž opatřením obecné povahy.

⁷⁶⁴ DIENSTBIER, F. § 44. In: VOMÁČKA, V. a kol. op. cit., s. 308-311.

⁷⁶⁵ Dienstbier k tomu ještě dodává, že je z dikce § 44 odst. 3 ZOPK zákona nejasná i forma souhlasu. V ustanovení § 44 ZOPK se hovoří o závazném stanovisku. Ale v případě souhlasu k činnostem v bližších ochranných podmínkách se nejedná vždy o formu závazného stanoviska, což mimo jiné vyplývá i z § 44b ZOPK. Proto navrhuje spojení § 44 odst. 3 a § 44b. Viz DIENSTBIER, F. § 44 In: VOMÁČKA, V. a kol. op. cit., s. 308-311.

⁷⁶⁶ JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. § 67. In: *Správní řád: komentář*. 6. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-751-4. S. 417-430.

⁷⁶⁷ Srov. § 44b ZOPK.

⁷⁶⁸ K institutu závazného stanoviska více viz podkapitola 5.3.3.

⁷⁶⁹ Srov. § 90 odst. 1 ZOPK: „*Souhlasy a závazná stanoviska vydávaná podle tohoto zákona jako podklad pro rozhodnutí podle zvláštního právního předpisu jsou závazným stanoviskem podle správního řádu.*“ Též viz DIENSTBIER, F. § 44. In: VOMÁČKA, V. a kol. op. cit., s. 308-311.

5.3.3 Závazné stanovisko k některým činnostem ve zvláště chráněných územích

V ustanovení § 44 odst. 1 ZOPK je taxativní výčet⁷⁷⁰ činností, ke kterým je ve velkoplošných ZCHÚ, tedy v národních parcích a chráněných krajinných oblastech, třeba závazného stanoviska orgánu ochrany přírody. Jedná se o tyto činnosti:⁷⁷¹

- ohlášení stavby,
- vydání územního rozhodnutí a územního souhlasu,
- vydání stavebního povolení,
- vydání rozhodnutí o změně užívání stavby,
- vydání kolaudačního souhlasu, je-li spojen se změnou stavby,
- vydání povolení k odstranění stavby či k provedení terénních úprav podle stavebního zákona,
- vydání povolení k nakládání s vodami a k vodním dílům,
- vydání povolení k některým činnostem či udělení souhlasu podle vodního zákona.

Všechny výše uvedené činnosti mohou pro předmět ochrany národních parků a chráněných krajinných oblastí představovat poškození či hrozbu vzniku poškození.⁷⁷² Ustanovení § 44 odst. 1 ZOPK tedy zajišťuje řádné zohlednění dopadu povolované činnosti na zájem na ochranu ZCHÚ. Na tomto místě je vhodné upozornit na ustanovení § 44a ZOPK, které bylo do ZOPK vloženo novelou provedenou zákonem č. 123/2017 Sb. Smyslem předmětného ustanovení je stanovit hlediska směřující k ochraně přírody a krajiny, která při své činnosti musí orgány územního plánování a stavební úřady vzít v úvahu. Zohlednění nejen biologické rozmanitosti, ale též „zachování a vytváření optimální ekologické funkce ZCHÚ a jejich ochranných pásem, prostupnost krajiny“,⁷⁷³ jsou kritéria, kterými se tyto orgány musí řídit. Tyto obecné cíle jsou dále konkretizovány v závazných stanoviscích orgánů ochrany přírody.⁷⁷⁴

Ustanovení § 44 odst. 1 ZOPK hovoří o závazném stanovisku, a to doslova o závazném stanovisku upraveném v ustanovení § 149 správního řádu.⁷⁷⁵ V ustanovení § 149 odst. 1 správního řádu je závazné stanovisko vymezeno jako: „úkon učiněný

⁷⁷⁰ HAVELKOVÁ S., § 44. In MIKO, L. 2007. op. cit., s. 197-199.

⁷⁷¹ Viz § 44 odst. 1 ZOPK.

⁷⁷² DIENSTBIER, F. § 44. In: VOMÁČKA, V. a kol op. cit., s. 308-311.

⁷⁷³ Srov. § 44a ZOPK.

⁷⁷⁴ DIENSTBIER, F. § 44a. In: VOMÁČKA, V. a kol op. cit., s. 311-312.

⁷⁷⁵ DIENSTBIER, F. § 44. In: VOMÁČKA, V. a kol op. cit., s. 308-311.

*správním orgánem na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu.*⁷⁷⁶ Závazná stanoviska podle § 149 odst. 1 správního řádu vydávají postupem podle části čtvrté správního řádu dotčené orgány.⁷⁷⁷ Ve spojení s ustanovením § 90 odst. 17 ZOPK je tímto dotčeným orgánem orgán ochrany přírody, respektive podle ustanovení § 78 odst. 3 písm. j) ZOPK ve spojení s § 78 odst. 1 ZOPK je dotčeným orgánem AOPK ČR či ve spojení s § 78 odst. 2 ZOPK, je-li dotčeným orgánem správa národního parku. Jak plyne z výše uvedené definice v § 149 odst. 1 správního řádu, závazné stanovisko zásadně není samostatným správním rozhodnutím, ale je vydáváno podle ustanovení § 50 odst. 1 správního řádu jako podklad pro rozhodnutí,⁷⁷⁸ které vydává jiný správní orgán, například stavební úřad. Důvodem, proč se nejedná o správní rozhodnutí je skutečnost, že závazné stanovisko nezakládá, nemění a neruší práva nebo povinnosti, tedy není konstitutivním rozhodnutím, a též nedeklaruje, že tu určitá práva či povinnosti trvají, a není tak ani rozhodnutím deklaratorním.⁷⁷⁹ S touto specifickou povahou závazného stanoviska souvisí též omezený soudní přezkum závazných stanovisek, k tomu viz níže.

Pokud bylo výše řečeno, že závazné stanovisko orgánu ochrany přírody je důležitým nástrojem pro ochranu přírody, respektive ve smyslu § 44 odst. 1 ZOPK pro ochranu velkoplošných ZCHÚ, lze tuto skutečnost dovodit již jen z přívlastku „závazné“. Další oporou pro toto tvrzení je nejen definice závazného stanoviska v § 149 správního řádu,⁷⁸⁰ ale též ustanovení § 50 odst. 4 správního řádu, které stanoví, že mimo jiné u závazných stanovisek neplatí pro orgán, který vydává konečné rozhodnutí, zásada volného hodnocení důkazů ve vztahu k závaznému stanovisku, které je podkladem pro jeho rozhodnutí.⁷⁸¹

Podle ustanovení § 149 odst. 2 správního řádu se závazné stanovisko skládá ze závazné části a odůvodnění. V závazné části, kterou lze přirovnat k výrokové části správního rozhodnutí,⁷⁸² orgán ochrany přírody uvede výsledek svého posouzení věci. V

⁷⁷⁶ § 149 odst. 1 správního řádu.

⁷⁷⁷ A to postupem podle § 154 a násl. správního řádu. DIENSTBIER, F. § 44. In: VOMÁČKA, V. a kol op. cit., s. 308-311.

⁷⁷⁸ Více viz JEMELKA, L., PONĎĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. § 149., op. cit., s. 780-791.

⁷⁷⁹ JEMELKA, L., PONĎĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. § 149., op. cit., s. 780-791.

⁷⁸⁰ Viz § 149 odst. 1 správního řádu: (...) „a jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu“.

⁷⁸¹ JEMELKA, L., PONĎĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. § 149., op. cit., s. 780-791.

⁷⁸² DIENSTBIER, F. § 44. In: VOMÁČKA, V. a kol op. cit., s. 308-311.

závazné části závazného stanoviska je tedy buď uvedeno, že dotčený orgán ochrany přírody souhlasí s provedením předmětného záměru a vydává souhlas k vydání povolení k jeho provedení. Souhlas taktéž může podmínit určitými podmínkami. Nebo naopak vysloví se záměrem svůj nesouhlas, pokud je takový záměr v rozporu s cíli ochrany přírody, respektive v případě závazného stanoviska vydaného podle § 44 odst. 1 ZOPK je dán rozpor s ochranou dotčeného národního parku či chráněné krajinné oblasti.⁷⁸³ Pokud orgán ochrany přírody vydá nesouhlasné závazné stanovisko, správní orgán, který rozhoduje o povolení, žádost o jeho vydání zamítne, protože nesouhlasné závazné stanovisko je pro něj závazné a znemožňuje mu povolení vydat.⁷⁸⁴ V závazné části musí být též uvedeno ustanovení, které orgán ochrany přírody zmocňuje k vydání závazného stanoviska.⁷⁸⁵ V neposlední řadě je třeba, aby orgán ochrany přírody v závazné části uvedl hmotněprávní ustanovení, která jsou základem pro jeho rozhodování.⁷⁸⁶ Je nutné uvést ustanovení části třetí ZOPK a podzákoných právních předpisů se souvislostí k ZCHÚ. Dále vyjmenuje vyhlášovací předpisy ZCHÚ, ze kterých plyne potřeba ochrany ZCHÚ, a jak tento cíl ochrany ZCHÚ souvisí s předmětným záměrem.⁷⁸⁷ Odůvodnění závazného stanoviska podle § 149 odst. 2 ZOPK obsahuje zejména důvody, které vedly orgán ochrany přírody k závěru uvedenému v závazné části. Orgán ochrany přírody v odůvodnění vyloží, proč došel k danému závěru. Především, proč je předmětný záměr v souladu s ochranou ZCHÚ, nebo, proč není. Dále podle § 149 odst. 2 správního řádu uvede podklady pro svůj závěr. V neposlední řadě obsahuje odůvodnění závazného stanoviska úvahy orgánu ochrany přírody, které provedl při hodnocení podkladů a relevantních právních předpisů.⁷⁸⁸ Závěr, který učiní orgán ochrany přírody závisí značně na jeho uvážení, protože ustanovení § 44 odst. 1 ZOPK vodítko pro posouzení souladu záměru se zájmem na ochranu ZCHÚ nestanoví. Havelková k tomu uvádí, že je třeba sledovat naplnění účelu ZOPK a účelu ochrany ZCHÚ a porovnat s nimi předmětnou činnost či zásah z hlediska přiměřenosti.⁷⁸⁹

⁷⁸³ HAVELKOVÁ S., § 44. In MIKO, L. 2007. op. cit., s. 197-199.

⁷⁸⁴ Srov. § 149 odst. 6 správního řádu: „*Jestliže bylo v průběhu řízení o žádosti vydáno závazné stanovisko, které znemožňuje žádosti vyhovět, neprovádí správní orgán další dokazování a žádost zamítne.*”

⁷⁸⁵ Závazné stanovisko vydané podle § 44 ZOPK musí k otázce zmocnění obsahovat § 78 odst. 3 písm. j) ve spojení s § 78 odst. 1 či 2 ZOPK. Blíže k tomu viz výše.

⁷⁸⁶ JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. § 149., op. cit., s. 780-791.

⁷⁸⁷ DIENSTBIER, F. § 44. In: VOMÁČKA, V. a kol. op. cit., s. 308-311.

⁷⁸⁸ DIENSTBIER, F. § 44. In: VOMÁČKA, V. a kol. op. cit., s. 308-311.

⁷⁸⁹ HAVELKOVÁ S., § 44. In MIKO, L. 2007. op. cit., s. 197-199.

V tomto kontextu je vhodné stručně popsat možnosti, jak lze závazné stanovisko napadnout. Pokud by pro adresáta finální rozhodnutí nebylo uspokojivé z důvodu nesouhlasného závazného stanoviska orgánu ochrany přírody vydaného na základě § 44 odst. 1 ZOPK, je třeba upozornit, že možnosti přezkumu závazného stanoviska nejsou totožná s tím, jak se lze bránit proti správnímu rozhodnutí. A to na základě toho, že závazná stanoviska nejsou samostatnými správními rozhodnutími. Tudíž lze z ustanovení § 81 odst. 1 správního řádu dovodit,⁷⁹⁰ že nelze podat odvolání pouze proti závaznému stanovisku, ale je třeba odvoláním napadnout finální správní rozhodnutí. Odvolací správní orgán musí v takovém případě aplikovat zvláštní postup zakotvený v ustanovení § 149 odst. 7 správního řádu. Podle předmětného ustanovení si vyžádá „*potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska.*“⁷⁹¹ Podle výsledku posouzení nadřízeným orgánem dotčeného orgánu rozhodne posléze odvolací orgán o odvolání.⁷⁹² V tomto kontextu jen upozorňuji též na možnost přezkumu závazného stanoviska v přezkumném řízení.⁷⁹³ Právní úprava soudního přezkumu ve správním soudnictví nepřipouští samostatnou přezkoumatelnost závazných stanovisek správními soudy, což vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2011 č.j. 2 As 75/2009-113.⁷⁹⁴ Z ustanovení § 75 odst. 2 soudního řádu správního ale vyplývá možnost soudu přezkoumat též závazné stanovisko, které bylo závazným podkladem rozhodnutí, které soud přezkoumává postupem podle § 65 a násl. soudního řádu správního.

⁷⁹⁰ Viz § 81 odst. 1 správního řádu: „*Účastník může proti rozhodnutí podat odvolání, pokud zákon nestanoví jinak.*“

⁷⁹¹ Viz § 149 odst. 7 správního řádu. K situaci, že by takto odvolací správní orgán neučinil se vyslovil Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 23. 9. 2010, č.j. 5 As 56/2009-63: „*Jestliže odvolací orgán rozhodne o odvolání, které směřuje proti obsahu závazného stanoviska dotčeného správního orgánu, aniž by si v souladu s § 149 odst. 4 správního řádu z roku 2004 vyžádal potvrzení či změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného dotčenému správnímu orgánu, dopustí se podstatného porušení ustanovení o řízení, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.*“

⁷⁹² POTĚŠIL, L., § 149 IN: POTĚŠIL, L., HEJČ, D., RIGEL, F., MAREK, D. *Správní řád: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-804-7. S. 735-748.

⁷⁹³ Srov. ustanovení § 149 odst. 8 správního řádu.

⁷⁹⁴ Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku došel k závěru, že pokud bylo závazné stanovisko vydáno ve smyslu § 149 správního řádu, nelze jej považovat za rozhodnutí podle správního řádu a ani podle soudního řádu správního, což odůvodnil tím, že závazná stanoviska nezakládají, nemění, neruší a ani závazně neurčují práva nebo povinnosti, pouze jsou podkladem pro rozhodnutí, které již práva nebo povinnosti zakládá. Z tohoto důvodu je závazné stanovisko soudně přezkoumatelné až v rámci konečného rozhodnutí podle § 75 odst. 2 soudního řádu správního.

Na závěr podkapitoly je důležité uvést, že zákonodárce v ustanovení § 44 odst. 2 ZOPK připouští výjimky z povinnosti získat souhlasné závazné stanovisko ve smyslu § 44 odst. 1 ZOPK. Podle ustanovení § 44 odst. 2 ZOPK není nutné předmětné povolení opatřit závazným stanoviskem orgánu ochrany přírody pro stavby ve čtvrté zóně chráněných krajinných oblastí v zastavěném území obce či pro stavby v zastavěném území města, a to ve všech městech na celém území chráněné krajinné oblasti. Ustanovení § 44 odst. 2 ZOPK je třeba číst doslovně, tudíž se výše uvedené výjimky vztahují pouze na stavby. Pro zbylé činnosti vyjmenované v § 44 odst. 1 ZOPK, zejména pro činnosti podle vodního zákona či pro terénní úpravy, nelze výjimku aplikovat.⁷⁹⁵ Lze vyslovit souhlas s komentářovou literaturou, která rozlišovací kritérium zastavěného území obce nepovažuje za vhodně zvolené. Zejména v menších obcích může být zastavěné území obce silně provázáno s okolním prostředím vzdáleným i jen v řádech desítek metrů od zastavěného území obce, ve kterém by již závazného stanoviska bylo třeba.⁷⁹⁶

5.4 Právní režim pozemků v národních parcích

Přes mnoho definicí národních parků podaných z různého úhlu pohledu, například z pohledu přírodovědeckého: „*Národní parky představují nejvýznamnější přírodní fenomény ČR, které nebyly formovány bezprostředně činností člověka (...), nebyly výrazně přetvořeny dlouhodobým využíváním v minulosti(...)*“,⁷⁹⁷ lze po novelizaci ZOPK provedenou zákonem č. 123/2017 Sb. v § 15 odst. 1 ZOPK nalézt pozměněnou definici národních parků, která je vymezuje jako: „*Rozsáhlá území s typickým reliéfem a geologickou stavbou a převažujícím výskytem přirozených nebo člověkem málo pozměněných ekosystémů, jedinečná a významná v národním či mezinárodním měřítku z hlediska ekologického, vědeckého, vzdělávacího nebo osvětového...*“⁷⁹⁸ Zároveň je v ustanovení § 15 odst. 3 ZOPK upraven dlouhodobý cíl ochrany národních parků⁷⁹⁹ a v

⁷⁹⁵ DIENSTBIER, F. § 44. In: VOMÁČKA, V. a kol op. cit., s. 308-311.

⁷⁹⁶ DIENSTBIER, F. § 44. In: VOMÁČKA, V. a kol op. cit., s. 308-311.

⁷⁹⁷ DOLEJSKÝ, V. *Národní parky České republiky, jejich význam a dlouhodobé vize*. [online] [cit. 1. 4. 2022]. Dostupné z: https://www.krnap.cz/data/File/vyzkum/konference/ceske_narodni_parky/05_dolejsky_mzp.pdf.

⁷⁹⁸ § 15 odst. 1 ZOPK.

⁷⁹⁹ „*Dlouhodobým cílem ochrany národních parků je zachování nebo postupná obnova přirozených ekosystémů včetně zajištění nerušeného průběhu přírodních dějů v jejich přirozené dynamice na převažující ploše území národních parků a zachování nebo postupné zlepšování stavu ekosystémů, jejichž existence je podmíněna činností člověka, významných z hlediska biologické rozmanitosti, na zbývajícím území národních parků.*“

§ 15 odst. 4 ZOPK posláním národních parků.⁸⁰⁰ Vymezení dlouhodobého cíle a posláním národních parků lze jistě vnímat jako sdělení nejen pro vlastníky dotčených pozemků. Ostatně v ustanovení § 15 odst. 2 ZOPK je uvedeno další vodítko při využívání (nejen pozemků) v národních parcích a to, že „*Veškeré využití národních parků musí být podřízeno zachování jejich ekologicky stabilních přirozených ekosystémů odpovídajících danému stanovišti a dosažení jejich přirozené biologické rozmanitosti a musí být v souladu s cíli ochrany sledovanými jejich vyhlášením.*“⁸⁰¹

Právní úprava národních parků doznala značných změn od účinnosti novely ZOPK provedené zákonem č. 123/2017 Sb.⁸⁰² V České republice jsou prozatím vyhlášeny čtyři národní parky a to: Národní park České Švýcarsko, Krkonošský národní park, Národní park Podyjí a Národní park Šumava.⁸⁰³ Celková rozloha území národních parků činí 1,5 % rozlohy území České republiky.⁸⁰⁴ Novela ZOPK znovu vyhlásila, respektive v jeho ustanoveních přehlásila a v přílohách ZOPK blíže vymezila, již vyhlášené národní parky a zrušila právní předpisy, kterými byly původně zřízeny. Další národní parky a jejich ochranná pásma budou vyhlášeny postupem podle ustanovení § 40 ZOPK a ve smyslu § 15 odst. 5 ZOPK budou v ZOPK vyhlášeny.⁸⁰⁵ Vedle zakotvení základních ochranných podmínek, které jsou společné pro všechny národní parky, vložila novela do ZOPK bližší ochranné podmínky každého národního parku zvlášť.⁸⁰⁶ Sjednocení právní úpravy národních parků v ZOPK hodnotím jako účelné a přehledné.⁸⁰⁷

Mezi jednotlivými národními parky jsou přesto rozdíly s významným dopadem na jejich ochranu. Podle Damohorského se objevuje nejednota zejména v tom, zda se území národního parku, byť z části, nachází na zastavěném a zastavitelném území obce,

⁸⁰⁰ „*Posláním národních parků je naplňovat dlouhodobé cíle ochrany národních parků a také umožnit využití území národních parků k trvale udržitelnému rozvoji, ke vzdělávání, výchově, výzkumu a k přírodě šetrnému turistickému využití, a to způsoby, které nejsou v rozporu s dlouhodobými cíli ochrany národního parku.*“

⁸⁰¹ § 15 odst. 2 ZOPK.

⁸⁰² O kontroverznosti této novely, která byla předmětem řízení o zrušení zákona před Ústavním soudem viz výše. Některé další závěry Ústavního soudu budou dále ještě zmíněny.

⁸⁰³ Viz § 15a, 15b, 15c a 15d ZOPK. O úvahách o vyhlášené nového národního parku Křivoklátsko viz výše.

⁸⁰⁴ Viz Souhrnný přehled objektů v Ústředním seznamu ochrany přírody. In.: *Digitální registr Ústředního seznamu ochrany přírody. Agentura ochrany přírody a krajiny České republiky.* [online]. [cit. 6. 4. 2022]. Dostupné z: <https://drusop.nature.cz/ost/chrobjekty/sumarizace/>.

⁸⁰⁵ Blíže viz Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 123/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=501&CT1=0>.

⁸⁰⁶ Srov. ustanovení § 16a-16d ZOPK.

⁸⁰⁷ Obdobný názor zaujal též Ústavní soud. Viz náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 18/17 ze dne 25. 9. 2018. S. 24.

tedy zda sídelní útvary zasahují do území národního parku.⁸⁰⁸ Například na území Národního parku České Švýcarsko a Národního parku Podyjí se nenachází žádný sídelní útvar. Na území Krkonošského národního parku se sice žádná obec nenachází, ale významné obce z hlediska turistických činností a vlastnictví pozemků se nachází v jeho ochranném pásmu. Oproti tomu na území Národního parku Šumava se nachází mnoho sídelních útvarů, což také znamená značnou výstavbu na jeho území.⁸⁰⁹ Problém v tomto ohledu nastává v otázce, jak je režim ochrany na zastavěných územích národních parků nastaven. Tato skutečnost se projevuje při rozdělení základních ochranných podmínek v národních parcích podle toho, zda se pozemek nachází na zastavěném území obce a na zastavitelné ploše obce, či nikoliv.⁸¹⁰

Ačkoli národní parky představují nejcennější území České republiky⁸¹¹, jejichž dochovaný stav je třeba udržet či se snažit o jeho zlepšení⁸¹², je nutno vnímat i jiné zájmy, které se s výše uvedeným mohou dostat do střetu. Z těchto jiných zájmů bude pozornost věnována vlastnickému právu. Zejména s ohledem na to, že výkon stavební činnosti a lesní hospodaření i hospodaření na zemědělských pozemcích lze považovat za největší hrozbu pro národní parky.⁸¹³ Tyto činnosti jsou nejčastějším způsobem výkonu vlastnického práva či práv uživacích. Zároveň ale představují výrazný zásah do ekosystémů a přírodních dějů v národních parcích. O významu důležitosti šetrného výkonu vlastnického práva a uživacích práv svědčí zákonem č. 123/2017 Sb. nově vložená ustanovení § 22a a § 22b ZOPK, která vnímám jako zdůraznění potřeby citlivého výkonu vlastnického práva vůči ekosystémům v národních parcích. O těchto ustanoveních bude podrobněji pojednáno v následující podkapitole.

⁸⁰⁸ DAMOHORSKÝ, M: Ochrana národních parků České republiky z právního pohledu. op. cit., S. 115.

⁸⁰⁹ DAMOHORSKÝ, M: Ochrana národních parků České republiky z právního pohledu. op. cit., S. 115.

⁸¹⁰ DAMOHORSKÝ, M: Ochrana národních parků České republiky z právního pohledu. op. cit., s. 115. Obdobné zamýšlení nad těmito rozdíly mezi jednotlivými národními parky projevila též Mazancová viz MAZANCOVÁ, E. Velkoplošná územní ochrana přírody v České republice a vybraných evropských zemích z právního pohledu. op. cit., s. 16.

⁸¹¹ DAMOHORSKÝ, M: Ochrana národních parků České republiky z právního pohledu. op. cit., S. 112.

⁸¹² STLOUKAL, P., § 14. In MIKO, L. 2007. op. cit., s. 133-136.

⁸¹³ DAMOHORSKÝ, M: Ochrana národních parků České republiky z právního pohledu., op. cit., s. 112.

5.4.1 Nakládání s lesy a zemědělskými pozemky v národních parcích

Ustanovení § 22 a § 22a ZOPK pro nakládání s lesy a § 22b ZOPK pro nakládání se zemědělskými pozemky svědčí o důležitosti regulace lesního a zemědělského hospodaření v národních parcích.

Podle ustanovení § 2 písm. a) lesního zákona se lesem rozumí „*lesní porosty s jejich prostředím a pozemky určené k plnění funkcí lesa*“. Upravit lesní hospodaření a nakládání s lesy v národních parcích je nezbytné již jen s ohledem na to, že lesy tvoří zhruba tři čtvrtiny území národních parků.⁸¹⁴ Z ustanovení § 6 lesního zákona plyne dělení lesů do tří kategorií na: lesy ochranné, lesy zvláštního určení a lesy hospodářské. Toto dělení je na základě funkcí dané kategorie, které má les plnit. Kategorizace je především hlavním vodítkem pro určení způsobu a rozsahu hospodaření v lese.⁸¹⁵ V ustanovení § 22 odst. 1 ZOPK zákonodárce vylučuje, aby lesy v národních parcích patřily mezi lesy hospodářské. Společně s ustanovením § 8 odst. 1 písm. c) lesního zákona tak vyplývá, že lesy v národních parcích jsou lesy zvláštního určení, pokud nejsou lesy ochrannými. Z ustanovení § 8 odst. 2 lesního zákona lze vyvodit, že lesy zvláštního určení jsou lesy: „*u kterých veřejný zájem na zlepšení a ochraně životního prostředí nebo jiný oprávněný zájem na plnění mimoprodukčních funkcí lesa je nadřazen funkcím produkčním.*“⁸¹⁶ Dále je podle § 7 odst. 2 lesního zákona možné, aby byl les na území národního parku zařazen mezi lesy ochranné, a to buď na návrh vlastníka lesa či z vlastního podnětu orgánu státní správy lesů. Hlavním smyslem ochranných lesů je funkce půdoochranná a vodochranná, čímž se má zejména zabránit erozi půdy či poškození pozemků.⁸¹⁷ U lesů ochranných je hospodářská funkce omezena ještě více než u lesů zvláštního určení.⁸¹⁸ Lze tedy shrnout, že zákonodárce v ustanovení § 22 odst. 1 ZOPK deklaruje, že je třeba upřednostňovat mimoprodukční funkci lesů v národních parcích.⁸¹⁹ V národních parcích je cílem zejména péče o les. Tato skutečnost představuje pro vlastníky lesů v národních parcích omezení možnosti hospodařit v lesích, což představuje zásah do vlastnického práva. K této otázce se vyjádřil Ústavní soud v nálezu

⁸¹⁴ HANÁK, J. § 22a. In: VOMÁČKA, V. a kol op. cit., s. 218-222.

⁸¹⁵ DROBNÍK, J., DVOŘÁK, P. Lesní zákon: komentář. [online]. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010. Dostupné z: <https://www.aspi.cz/products/lawText/13/43000/1/2>.

⁸¹⁶ Viz ustanovení § 8 odst. 2 lesního zákona.

⁸¹⁷ DROBNÍK, J., DVOŘÁK, P. 2010 op. cit., § 7.

⁸¹⁸ HANÁK, J. § 22. In: VOMÁČKA, V. a kol op. cit., s. 215-218.

⁸¹⁹ MAZANCOVÁ, E. Velkoplošná územní ochrana přírody v České republice a vybraných evropských zemích z právního pohledu. op. cit., s. 23.

sp. zn. IV. ÚS 2005/09 ze dne 26. 4. 2012, když konstatoval, že zásah do vlastnického práva „*zákonným omezením užívání lesa sleduje legitimní cíl*“⁸²⁰ a tímto legitimním cílem je podle ÚS ochrana ZCHÚ, „*kteřá jsou pro svou biologickou jedinečnost a rozmanitost hodna přísné ochrany státní mocí...*“⁸²¹

Pro vlastníky lesů v národních parcích to tedy znamená povinnost upozadit své hospodářské zájmy, zejména zájem na těžbě lesních porostů, ve prospěch ochrany lesů. Tuto skutečnost potvrzuje ustanovení § 22a odst. 1 ZOPK, které stanoví, že: „*Vlastníci nebo nájemci lesů v národních parcích jsou povinni hospodařit v nich tak, aby byly zachovány nebo podporovány jejich přirozené ekologické funkce a biologická rozmanitost.*“ Je vhodné zmínit, že stejně jako v případě povinnosti činit opatření ke zlepšování přírodního prostředí podle § 68 ZOPK, je i povinnost zakotvená v § 22a odst. 1 ZOPK pro vlastníky lesů v národních parcích nevymahatelná.⁸²²

K výše uvedené regulaci výkonu vlastnického či uživatelského práva k lesu v národních parcích při jeho obhospodařování navazuje ustanovení § 22a odst. 2 ZOPK, které vylučuje aplikaci některých povinností zakotvených v lesním zákoně a upravuje vztah mezi ZOPK a lesním zákonem. Tímto zákonodárce potvrzuje, že je nutno v lesích hospodařit tak, aby byly naplněny cíle ochrany národních parků stanovené v § 15 ZOPK.⁸²³ Právní úprava před novelou provedenou zákonem č. 123/2017 Sb. podmiňovala v některých případech aplikace ustanovení lesního zákona *ad hoc* souhlas orgánu ochrany přírody.⁸²⁴ V účinném znění ZOPK je naopak aplikace některých ustanovení lesního zákona vyloučena. ZOPK vylučuje v zóně přírodní a v zóně přírodě blízké uplatnění v § 22a odst. 2 vyjmenovaných povinností, které jinak pro vlastníky lesů plynou z ustanovení lesního zákona.⁸²⁵ Jinými slovy, orgán státní správy lesů, kterým je v národních parcích

⁸²⁰ Srov. nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 2005/09 ze dne 26. 4. 2012.

⁸²¹ Nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 2005/09 ze dne 26. 4. 2012.

⁸²² HANÁK, J. § 22a. In: VOMÁČKA, V. a kol op. cit., s. 218-222.

⁸²³ HANÁK, J. § 22a. In: VOMÁČKA, V. a kol op. cit., s. 218-222. K tomu dále srov. důvodovou zprávu k zákonu č. 123/2017 Sb., která k § 22 a § 22a dodává: „*Tato ustanovení jednoznačně upravují povinnosti vlastníků lesů v NP, zdůrazňují nezbytnost obhospodařovat lesní ekosystémy tak, aby byly zachovány nebo podporovány jejich přirozené ekologické funkce a biologická rozmanitost.*“ Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 123/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny op. cit.

⁸²⁴ Srov. znění § 22 odst. 1 ZOPK před účinností novely provedené zákonem č. 123/2017 Sb.: „*Lesy v národním parku nelze zařazovat do kategorie lesů hospodářských; ustanovení o zásazích proti škůdcům a o případech mimořádných okolností a nepředvídaných škod lze použít jen se souhlasem a v rozsahu stanoveném orgánem ochrany přírody.*“

⁸²⁵ „*Při provádění péče o lesy zařazené do zóny přírodní a do zóny přírodě blízké se nepoužijí ustanovení jiného právního předpisu o povinnosti obnovovat a vychovávat lesní porosty, o luhách k zalesnění holin a o luhách k zajištění lesních porostů na lesních pozemcích, o povinném provádění meliorací a hrazení*

podle § 47 odst. 3 lesního zákona správa národního parku, není oprávněn vlastníku lesa v zóně přírodní a zóně přírodě blízké tato opatření nařídit a pro vlastníka lesa to znamená *ex lege* výjimku z povinností vlastníků lesa jinak stanovených v lesním zákoně. Zároveň ale platí, že činnosti v § 22a odst. 2 ZOPK vyjmenované nejsou v zóně přírodní a v zóně přírodě blízké zakázány. Jejich výkon ale nesmí být v rozporu se základními a bližšími ochrannými podmínkami národních parků.⁸²⁶ Pokud by se s nimi dostal do rozporu, je nutné, aby si vlastník opatřil výjimku, respektive souhlas správy národního parku pro jejich výkon.⁸²⁷ Například vyloučení povinností obnovovat lesní porosty stanovištně vhodnými dřevinami a zalesnit holinu na lesních pozemcích umožňuje, aby došlo k přirozené obnově lesa. Na druhou stranu není vyloučeno, aby došlo k obnově lesa tradičními postupy, pokud tak bude vlastník lesa činit v souladu s ochrannými podmínkami národních parků.⁸²⁸ Výjimka z povinnosti provádět nahodilou těžbu, zejména poškozených stromů, umožňuje co nejvíce zachovat přirozené ekologické funkce lesa, protože ponechání i poškozeného stromu k tomu může značně přispět.⁸²⁹ Vlastník již také není povinen získat souhlas⁸³⁰ k provádění opatření pro předcházení a zabránění působení škodlivých činitelů na les, když není podle § 22a odst. 2 ZOPK povinen tyto zásahy provádět. Podle komentářové literatury tímto odpadá administrativní zátěž pro vlastníky v podobě získání souhlasu. Zároveň ale může vlastník opatření provést. Podmíněny výjimkou, respektive souhlasem jsou, jen když nastane rozpor se základními, respektive bližšími ochrannými podmínkami. Je tedy ponecháno na vlastníkově, zda opatření učiní. Vlastník lesa v národním parku tedy nemusí provést opatření pro zmírnění či odstranění následků způsobených přemnožením škůdců, protože správa národního parku mu takové opatření nemůže nařídit.⁸³¹ Což ve ZCHÚ může být

bystřin v lesích ani ustanovení o povinném přednostním provádění nahodilé těžby. Při provádění péče o lesy zařazené do zóny přírodní a do zóny přírodě blízké se dále nepoužijí ustanovení jiného právního předpisu o povinném provádění opatření³³¹ na předcházení nebo zabránění působení škodlivých činitelů a na odstranění nebo zmírnění jejich následků, s výjimkou preventivních opatření proti vzniku lesních požárů.“

⁸²⁶ HANÁK, J. § 22a. In: VOMÁČKA, V. a kol op. cit., s. 218-222.

⁸²⁷ MAZANCOVÁ, E. Velkoplošná územní ochrana přírody v České republice a vybraných evropských zemích z právního pohledu. op. cit., s. 25.

⁸²⁸ HANÁK, J. § 22a. In: VOMÁČKA, V. a kol op. cit., s. 218-222.

⁸²⁹ HANÁK, J. § 22a. In: VOMÁČKA, V. a kol op. cit., s. 218-222.

⁸³⁰ Srov. znění § 22 odst. 1 ZOPK před účinností novely provedené zákonem č. 123/2017 Sb. viz výše.

⁸³¹ MAZANCOVÁ, E. Velkoplošná územní ochrana přírody v České republice a vybraných evropských zemích z právního pohledu. op. cit., s. 25.

problematické, protože někdy je nutno opatření proti škodlivým činitelům učinit i na jejich území.⁸³²

Závěrem lze ještě upozornit na ustanovení § 22a odst. 3 ZOPK, kde jsou modifikována pravidla pro lesní hospodářské plány. Ty jsou podle § 24 odst. 1 lesního zákona nástrojem vlastníka lesa, který je vypracovává s výhledem na deset let.⁸³³ Povinnost vypracovat lesní hospodářský plán se podle § 24 odst. 3 lesního zákona vztahuje na osoby, kterým je svěřeno nakládání s lesy ve vlastnictví státu, a na vlastníka více jak 50 ha lesa. Ostatní vlastníci se při hospodaření v lese mohou řídit svým dobrovolně vypracovaným lesním hospodářským plánem. Podle ustanovení § 22a odst. 3 ZOPK lesy v národních parcích v zóně přírodní nejsou součástí výpočtů závazných ustanovení lesních hospodářských plánů. Též se v nich neumísťují těžby a nenavrhují se pro ně výchovná a pěstební opatření. V lesích v zóně přírodě blízké se závazné ustanovení lesního hospodářského plánu o maximální celkové výši těžeb stanoví jako součet těžeb umístěných v jednotlivých lesních porostech.⁸³⁴ Ustanovení § 22a odst. 3 ZOPK je v souladu s ustanovením § 36 odst. 1 lesního zákona, podle kterého lze v lesích ochranných a lesích zvláštního určení přijmout odlišná opatření ve prospěch účelového hospodaření.

Na závěr pojednání o zvláštních ustanoveních týkajících se lesů v národních parcích je vhodné ještě dodat, že podle ustanovení § 22 odst. 2 ZOPK je s lesy ve vlastnictví státu na území národních parků příslušná hospodařit správa národního parku.⁸³⁵ Pro správu národního parku tudíž platí veškeré povinnosti plynoucí pro vlastníka lesa v národním parku stanovené ZOPK a lesním zákonem.⁸³⁶

Vedle úpravy lesního hospodaření se zákonodárce v novele ZOPK provedené zákonem č. 123/2017 Sb. rozhodl stanovit limity i pro nakládání se zemědělskými pozemky.⁸³⁷ Do ZOPK bylo vloženo nové ustanovení § 22b ZOPK, které v odstavci

⁸³² HANÁK, J. § 22a. In: VOMÁČKA, V. a kol op. cit., s. 218-222.

⁸³³ Viz § 24 odst. 1 ZOPK.

⁸³⁴ Srov. ustanovení § 22a odst. 3 ZOPK.

⁸³⁵ K problematice současného postavení správy národního parku jako subjektu hospodářického s pozemky ve ZCHÚ ve vlastnictví státu a jako orgánu státní správy viz výklad výše v kapitole druhé.

⁸³⁶ HANÁK, J. § 22. In: VOMÁČKA, V. a kol op. cit., s. 215-218.

⁸³⁷ Srov. důvodovou zprávu k zákonu č. 123/2017 Sb.: „*Obdobně jako u nakládání s lesy stanoví zákon limit pro nakládání se zemědělskými pozemky v NP. Vlastníci, nájemci a pachtýři pozemků, které jsou součástí zemědělského půdního fondu v národních parcích, jsou povinni hospodařit na nich tak, aby byly zachovány nebo podporovány jejich přirozené ekologické funkce a biologická rozmanitost a aby byly naplňovány dlouhodobé cíle ochrany národních parků.*“ Viz Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 123/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny op. cit.

prvním stanoví povinnost vlastníků a uživatelů pozemků v národních parcích, které tvoří zemědělský půdní fond (dále jen „ZPF“), hospodařit takovým způsobem, aby „byly zachovány nebo podporovány jejich ekologické funkce a biologická rozmanitost.“⁸³⁸ Podle § 1 odst. 2 a 3 zákona o ochraně ZPF tvoří ZPF: „*pozemky zemědělsky obhospodařované, to je orná půda, chmelnice, vinice, zahrady, ovocné sady, trvalé travní porosty a půda, která byla a má být nadále zemědělsky obhospodařována, ale dočasně obdělávána není.*“⁸³⁹ Přibližně desetinu území národních parků tvoří zemědělská půda,⁸⁴⁰ je tedy zřejmé, že zemědělství, zejména v zóně přírodní a zóně přírodě blízké, není rozšířené. Převážná část zemědělského hospodaření v národních parcích se nachází v ochranných pásmech národních parků či v zónách soustředěné péče či v zónách kulturní krajiny.⁸⁴¹ Při hospodaření na zemědělských pozemcích, které tvoří ZPF a jsou v zóně přírodní či v zóně přírodě blízké, je nutno se přednostně držet postupů, které směřují k naplnění cílů těchto zón, jak stanoví § 22b odst. 2 ZOPK.

Již v zákoně o ochraně ZPF jsou v ustanovení § 3 stanoveny zásady, které je třeba dodržovat při hospodaření na pozemcích zemědělsky obhospodařovaných. Cílem je mimo jiné zabránit erozi či znečištění zemědělské půdy. Ustanovení § 22b ZOPK lze vnímat jako rozvinutí těchto zásad s důrazem na zachování či podporu ekologických funkcí a biologické rozmanitosti v národních parcích. I v tomto případě ale podle komentářové literatury nelze vlastníky či uživatele zemědělských pozemků v národních parcích sankcionovat jen za nedodržení této povinnosti.⁸⁴² Aby nedodržení těchto povinností mohlo být vymáháno, musí vlastník či uživatel pozemku hospodařit takovým způsobem, že porušuje zákazy stanovené v základních ochranných podmínkách či v bližších ochranných podmínkách, respektive k takovým činnostem nezískal patřičnou výjimku či souhlas od orgánu ochrany přírody.⁸⁴³

Na závěr je vhodné zmínit poslední větu ustanovení § 22b odst. 2 ZOPK, která vylučuje aplikaci zákona o ochraně ZPF na zemědělské pozemky v národních parcích

⁸³⁸ Viz ustanovení § 22b odst. 1 ZOPK.

⁸³⁹ Ustanovení § 1 odst. 2 zákona o ochraně ZPF. Podle ustanovení § 1 odst. 3 ZOPK tvoří ZPF též: „*rybníky s chovem ryb nebo vodní drůbeže a nezemědělská půda potřebná k zajišťování zemědělské výroby, jako polní cesty, pozemky se zařízením důležitým pro polní závlahy, závlahové vodní nádrže, odvodňovací příkopy, hráze sloužící k ochraně před zamokřením nebo zátopou, technická protierozní opatření apod.*”

⁸⁴⁰ HANÁK, J. § 22b. In: VOMÁČKA, V. a kol op. cit., s. 222-225.

⁸⁴¹ HANÁK, J. § 22b. In: VOMÁČKA, V. a kol op. cit., s. 222-225.

⁸⁴² HANÁK, J. § 22b. In: VOMÁČKA, V. a kol op. cit., s. 222-225.

⁸⁴³ Zejména se bude jednat o porušení zákazů podle § 16 odst. 1 písm. h); § 16 odst. 2 písm. a), f), h) a i) ZOPK.

v zóně přírodní či zóně přírodě blízké, které náleží do ZPF.⁸⁴⁴ Tato věta vyvolává v odborné literatuře jisté kontroverze. U ochrany zemědělské půdy takové vyloučení aplikace zákona o ochraně ZPF, na rozdíl od vyloučení nevhodných ustanovení lesního zákona v § 22a odst. 2 ZOPK, postrádá význam, vzhledem k tomu, že žádná povinnost podle zákona o ochraně ZPF není v rozporu s § 15 ZOPK, tedy zejména s cíli a posláním národních parků.⁸⁴⁵ Lze souhlasit s Hanákem, že zakotvení poslední věty do § 22b odst. 2 ZOPK postrádá význam, když zcela vylučuje aplikaci zákona o ochraně ZPF, ale zároveň je stále možné v národních parcích pozemky zemědělsky obhospodařovat. Ve svém důsledku tím došlo ke snížení ochrany zemědělské půdy v národních parcích v zóně přírodní a zóně přírodě blízké.⁸⁴⁶

Domnívám se, že z důvodu nevynutitelnosti povinností v ustanoveních § 22a odst. 1 a § 22b odst. 1 ZOPK, pokud se jednání nedostane do rozporu s ochrannými podmínkami, je zásadním předpokladem pro přiměření k šetrnějšímu hospodaření v lesích a na zemědělských pozemcích v národních parcích pozitivní motivace například v podobě dotací. V případě vzniku majetkové újmy je významnou možností požádat o poskytnutí náhrady podle § 58 ZOPK. Přesto zařazení předmětných ustanovení vnímám jako důležité z hodnotového hlediska. Zdůraznění těchto povinností, byť reálně nevynutitelných, zapadá do celkového rámce úpravy národních parků, když lidská činnost směřující k ekonomickým výsledkům stále představuje pro ochranu a naplnění cílů národních parků největší překážku.

5.4.2 Specifika plynoucí ze základních ochranných podmínek v národních parcích

Zásadním nástrojem regulace činností na území národních parků, a tím tedy i omezením vlastnického práva k dotčeným pozemkům, jsou základní ochranné podmínky. Tento administrativně-právní nástroj ochrany,⁸⁴⁷ jehož podstatou je zákaz činností, které by mohly mít negativní vliv na předměty zvláštní územní ochrany.⁸⁴⁸ Obecně lze základní ochranné podmínky označit jako katalog *ex lege* zakázaných

⁸⁴⁴ „Na tyto pozemky se nevztahují ustanovení zákona o ochraně zemědělského půdního fondu.“

⁸⁴⁵ HANÁK, J. § 22b. In: VOMÁČKA, V. a kol op. cit., s. 222-225.

⁸⁴⁶ HANÁK, J. § 22b. In: VOMÁČKA, V. a kol op. cit., s. 222-225. Kupříkladu tak není nutný souhlas orgánu ochrany ZPF, tedy správy národního parku s odnětím ze ZPF při změně druhu pozemku.

⁸⁴⁷ DROBNÍK, J. In DAMOHORSKÝ, M. 2010. op. cit., s. 37.

⁸⁴⁸ MAZANCOVÁ, E. Velkoplošná územní ochrana přírody v České republice a vybraných evropských zemích z právního pohledu. op. cit., s. 18-19.

činností.⁸⁴⁹ Po novele ZOPK provedené zákonem č. 123/2017 Sb. je tento katalog zakázaných činností rozdělen na činnosti, které jsou ve smyslu § 16 odst. 1 ZOPK zakázány na celém území všech národních parků, a na činnosti, které jsou podle § 16 odst. 2 ZOPK zakázány jen na území národních parků mimo zastavěné území obcí a zastavitelné plochy obcí. Činnosti v základních ochranných podmínkách zakázané představují takové ohrožení či poškození předmětu zvláštní územní ochrany, že je nutno trvat na zdržení se jejich výkonu. Přesto je vhodné uvést, že představují relativní zákazy, ze kterých je možno správou národního parku⁸⁵⁰ podle § 43 ZOPK udělit, za tam uvedených podmínek, výjimku. V některých případech ale pro vlastníky a uživatele dotčených pozemků plyne výjimka přímo ze ZOPK.⁸⁵¹ Přesto, že zákazy činností na území národních parků představují značné omezení (nejen) vlastnického práva, což potvrdil i závěr Ústavního soudu,⁸⁵² tato omezení je nutno vnímat jako přípustná ve veřejném zájmu⁸⁵³ a jako taková jsou v souladu s čl. 11 odst. 3 Listiny, respektive s čl. 35 odst. 3 Listiny. Na okraj je důležité zmínit, že ustanovení § 16 ZOPK, ostatně jako celá novela ZOPK provedená zákonem č. 123/2017 Sb., prošel testem ústavnosti Ústavního soudu v nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 18/17 ze dne 25. 9. 2018. Podle Ústavního soudu je zásah do základních práv a svobod (nejen) v ustanovení § 16 ZOPK přiměřený. Zásah je též vhodný, protože korigování činností umožňuje dospět k dosažení sledovaného cíle, kterým je ochrana národních parků. Zároveň je splněn požadavek nezbytnosti, protože takto nastavená regulace činností je schopna dosáhnout stanoveného cíle, když do základních práv a svobod je zasaženo šetrně, zejména s ohledem na to, že v § 16 ZOPK se nejedná o absolutní zákazy.⁸⁵⁴ Pro doplnění je vhodné uvést, že z titulu vlastníka pozemku nevzniká nárok na udělení výjimky ze zakázané aktivity.⁸⁵⁵ Na následujících řádcích budou uvedeny zákazy činností v národních parcích podle základních ochranných podmínek, které představují omezení vlastníka či uživatele dotčeného pozemku. Z důvodu rozsahu diplomové práce bude pozornost věnována

⁸⁴⁹ STEJSKAL, V. 2016 op. cit., § 16.

⁸⁵⁰ Srov § 78 odst. 3 písm. i) ZOPK-

⁸⁵¹ Srov. § 16 odst. 2 písm. l), m) ZOPK.

⁸⁵² Srov. nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 18/17 ze dne 25. 9. 2018. S. 26, bod 83.

⁸⁵³ Viz § 58 odst. 1 ZOPK, kde je ochrana přírody a krajiny prohlášena za veřejný zájem.

⁸⁵⁴ Více viz nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 18/17 ze dne 25. 9. 2018.

⁸⁵⁵ Viz rozsudek Městského soudu ze dne 14. 12. 2004, č.j. 10 Ca184/20003-58.

omezením v podobě zákazů týkajících se stavební činnosti či hospodaření na dotčených pozemcích, se kterými se vlastník či uživatel pozemku v praxi setká nejčastěji.

Z dikce ZOPK je zřejmé, že hospodářská činnost je na území všech ZCHÚ vysoce regulovanou činností. Do hospodářské činnosti vlastníka či uživatele dotčeného pozemku lze zařadit činnosti různých vlastností, od zemědělských činností, lesního hospodářství, těžby nerostů až po budování průmyslových zón. V oblasti regulace hospodářské činnosti lze vnímat snahu zákonodárce vyvážit zájem společnosti o potřebnou produkci komodit a zájem na ochraně přírody a krajiny. Navážu-li na úvodní výklad v první kapitole o vlastnostech půdy, zejména o její omezené rozloze, lze vnímat snahu ochrany půdy zejména skrze regulaci intenzivních způsobů hospodaření jako žádoucí. Pro přehlednost bude postupováno od zákazů na celém území národních parků po zákazy mimo zastavěné území obcí a zastavitelných ploch obcí.

Na celém území národních parků ve smyslu § 16 odst. 1 ZOPK je v oblasti hospodářských činností pro vlastníky dotčených pozemků zakázáno podle § 16 odst. 1 písm. g) „zavádět intenzivní chovy zvířete, jako jsou obory, farmové chovy nebo bažantnice“. Ačkoli se jedná v případě chovu v oborách a bažantnic o pojmy zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti (dále jen „zákon o myslivosti“), považují za vhodné zmínit zejména zákaz farmových chovů, který je podle ustanovení § 1 odst. 2 zákona o myslivosti z jeho působnosti vyloučen. Účelem farmových chovů je chov zvířat na zemědělských pozemcích a následná výroba masa.⁸⁵⁶ Výše zmíněné formy intenzivních chovů vyžadují značnou aktivitu člověka, zejména pravidelné krmení, což by mohlo znamenat výrazný zásah do ekosystémů v národních parcích.⁸⁵⁷ Z oblasti hospodářské činnosti je stanoven na celém území národních parků zákaz vymezení nových průmyslových zón podle ustanovení § 16 odst. 1 písm. b) ZOPK. Ačkoli žádný právní předpis nevymezuje pojem průmyslová zóna, je charakteristické, že se jedná o určitý celek funkčně propojených staveb na uceleném území, k jejichž obsluze slouží totožná infrastruktura.⁸⁵⁸ *A contrario* do zákazu vymezení průmyslových zón nelze řadit výstavbu jediné průmyslové stavby.⁸⁵⁹ S hospodářskou činností též souvisí zákaz těžby nerostných surovin na území národních parků podle ustanovení § 16 odst. 1 písm. d)

⁸⁵⁶ KONEČNÁ, M, HANÁK, J. § 16. In: VOMÁČKA, V. a kol op. cit., s. 165-190.

⁸⁵⁷ STLOUKAL, P., § 16. In MIKO, L. 2007. op. cit., s. 138-148.

⁸⁵⁸ KONEČNÁ, M, HANÁK, J. § 16. In: VOMÁČKA, V. a kol op. cit., s. 165-190.

⁸⁵⁹ KONEČNÁ, M, HANÁK, J. § 16. In: VOMÁČKA, V. a kol op. cit., s. 165-190.

ZOPK, a to vyjma těžby stavebního kamene a písku pro stavby na území národního parku.⁸⁶⁰ S tím koresponduje též „*Surovinová politika České republiky v oblasti nerostných surovin a jejich zdrojů*“, jejímž cílem je klást důraz na ochranu ZCHÚ a omezení dosavadní těžby na jejich územích.⁸⁶¹ S tímto zákazem souvisí zákaz stanovovat průzkumná území podle § 16 odst. 1 písm. c) ZOPK. A dále ve smyslu § 16 odst. 1 písm. a) ZOPK zákaz umisťovat či povolovat důlní díla, včetně souvisejících důlních staveb a zařízení. Častá praxe těžby v národních parcích vedla zřejmě zákonodárce k vyloučení z tohoto zákazu práce související se zajištěním, likvidací a též rekultivací původních důlních děl, která po provedení, například zaplavením lomů, mohou představovat stanoviště pro živočichy či rostliny.⁸⁶²

V oblasti zákazů provádění stavební činnosti na celém území národních parků nelze zpozorovat významná omezení pro vlastníky či uživatele pozemků. Na tomto místě lze uvést zákaz měnit stávající vodní režim pozemků podle § 16 odst. 1 písm. h) ZOPK. Změnou vodního režimu pozemků je činnost člověka zasahující do vodního režimu, která byt' jen může vést ke „*změně biologické rozmanitosti přírodních společenstev vodních nebo vodou ovlivněných ekosystémů*.“⁸⁶³ Vlastník pozemku se takového zásahu dopustí nejčastěji tím, že ovlivní přirozenou schopnost pozemku k retenci vody vybudováním hrází či odvodňovacích příkopů.⁸⁶⁴

V ustanovení § 16 odst. 2 ZOPK jsou uvedeny zákazy, které se vztahují na území národních parků mimo zastavěná území obcí a zastavitelné plochy obcí. Podle navrhovatele zákona č. 123/2017 Sb. je takto nastavené rozdělení základních ochranných podmínek na zákazy vztahující se na celé území národních parků a na zákazy podle § 16 odst. 2 ZOPK účelnější než dřívější rozdělení ochranných podmínek podle zón národních parků.⁸⁶⁵ V ustanovení § 2 odst. 1 písm. d) stavebního zákona je stanoveno, co se rozumí zastavěným územím obce: „*území vymezené územním plánem nebo postupem podle*

⁸⁶⁰ Viz § 16 odst. 1 písm. d) ZOPK.

⁸⁶¹ MINISTERSTVO PRŮMYSLU A OBCHODU. Nová Surovinová politika v oblasti nerostných surovin a jejich zdrojů -MPO 2017. [online] [cit. 1. 4. 2022]. Dostupné z: <https://www.mpo.cz/cz/stavebnictvi-a-suroviny/surovinova-politika/statni-surovinova-politika-nerostne-suroviny-v-cr/nova-surovinova-politika-v-oblasti-nerostnych-surovin-a-jejich-zdroju---mpo-2017--229820/>

⁸⁶² KONEČNÁ, M, HANÁK, J. § 16. In: VOMÁČKA, V. a kol op. cit., s. 165-190.

⁸⁶³ KONEČNÁ, M, HANÁK, J. § 16. In: VOMÁČKA, V. a kol op. cit., s. 165-190.

⁸⁶⁴ K dalším činnostem měnícím vodní režim pozemků viz STLOUKAL, P., § 16. In MIKO, L. 2007. op. cit., s. 138-148.

⁸⁶⁵ Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 123/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny op. cit.

tohoto zákona; nemá-li obec takto vymezené zastavěné území, je zastavěným územím zastavěná část obce vymezená k 1. září 1966 a vyznačená v mapách evidence nemovitostí (dále jen "intravilán")“ a zastavitelnou plochou obce se podle § 2 odst. 1 písm. j) stavebního zákona rozumí „plocha vymezená k zastavění v územním plánu, zásadách územního rozvoje nebo územním rozvojovém plánu“.

Zásadní zákaz pro ochranu národních parků je zakotven v ustanovení § 16 odst. 2 písm. a) ZOPK, ze kterého plyne, že na území národních parků mimo zastavěná území obcí a zastavitelné plochy obcí je zakázáno „používat prostředky nebo vykonávat činnosti, které mohou způsobit podstatné změny v biologické rozmanitosti, struktuře a funkci ekosystémů v rozporu s cíli ochrany zón národního parku nebo s režimem zón národního parku“. Před novelou ZOPK byl tento zákaz formulován úžeji jako „zákaz hospodařit na pozemcích způsobem vyžadujícím intenzivní technologie“.⁸⁶⁶ Je zřejmé, že novela ZOPK tento zákaz podstatně rozšířila, když byla odstraněna návaznost na hospodaření, které vyžaduje intenzivní technologie, čímž zákaz získal obecný význam. Některé další zákazy, které budou rozebrány níže jsou tedy rozšířením tohoto obecného zákazu.⁸⁶⁷ Tuto změnu ve znění zákazu vnímám jako krok k většímu zajištění předmětu ochrany národních parků. Zákonodárce tímto zdůrazňuje, že veškeré činnosti mají potenciál způsobit poškození ekosystémů národních parků. Souhlasím s názorem komentářové literatury, že tento zákaz je nutno vnímat jako zásadní nástroj ochrany ekosystémů národních parků.⁸⁶⁸ Což je v souladu s metodickým doporučením Ministerstva životního prostředí, které se sice vyjádřilo k dřívějšímu znění zákazu, ale výklad pojmů v něm obsažený je stále relevantní. Metodické doporučení považuje tento zákaz jako zásadní pro stanovení míry ochrany ekosystémů, které tvoří předmět ochrany ZCHÚ před zásahy člověka.⁸⁶⁹ Vodítkem, že určité prostředky, kupříkladu chemické přípravky, či činnosti jsou nevhodné, a tedy zakázané ve smyslu § 16 odst. 2 písm. a) ZOPK je, zda jsou způsobilé „způsobit podstatné změny v biologické rozmanitosti,

⁸⁶⁶ Srov. znění § 16 odst. 1 písm. a) ZOPK účinné do 31. 5. 2017.

⁸⁶⁷ KONEČNÁ, M, HANÁK, J. § 16. In: VOMÁČKA, V. a kol op. cit., s. 165-190.

⁸⁶⁸ KONEČNÁ, M, HANÁK, J. § 16. In: VOMÁČKA, V. a kol op. cit., s. 165-190.

⁸⁶⁹ Viz MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ. Metodické doporučení odboru zvláštní územní ochrany přírody a krajiny a odboru legislativního Ministerstva životního prostředí k uplatnění pojmů intenzivní technologie a souvisejících pojmů použitých v zákoně č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů. *Věstník MŽP č. 6/2013*. [online] [cit. 5. 4. 2022]. Dostupné z: [https://www.mzp.cz/web/edice.nsf/BE80AB5A85C10CEBC1257B8F002DD356/\\$file/Vestnik_6_2013.pdf](https://www.mzp.cz/web/edice.nsf/BE80AB5A85C10CEBC1257B8F002DD356/$file/Vestnik_6_2013.pdf).

strukturu a funkci ekosystémů“.⁸⁷⁰ Zda má určitý prostředek či činnost takový dopad na ekosystém se zjistí porovnáním stavu před provedením zásahu a následnou změnou výše uvedenou, která vedla zejména k zániku složky ekosystému.⁸⁷¹ Zákaz explicitně váže použité prostředky či činnosti na režim jednotlivých zón národních parků.⁸⁷² Jinými slovy, zásah přípustný v zóně kulturní krajiny nemusí být v souladu s principy zóny přírodní. Na druhou stranu zásahy, které jsou citlivě provedené a mají za cíl pečovat a udržovat přírodní poměry, nejsou předmětem tohoto zákazu.⁸⁷³ Podle výše zmíněného metodického doporučení nelze pod zákaz v § 16 odst. 2 písm. a) ZOPK podřadit nečinnost či nepoužívání prostředků vlastníkem či uživatelem pozemku. Zákaz dále nevztahuje na změny v ekosystémech způsobené přírodními procesy, mezi které řadí kupříkladu odumírání složek ekosystémů způsobené kompetičními vztahy mezi jednotlivými složkami ekosystémů. Do rámce popisovaného zákazu nepatří ani výše uvedené udržovací činnosti, které zajišťují původní přírodní poměry.⁸⁷⁴ Se zákazem v § 16 odst. 2 písm. a) ZOPK lze spojit zákaz používat na pozemcích mimo zastavěná území obcí a zastavitelné plochy obcí, vyjma zahrad, umělá hnojiva, kejdu, silážní šťávy či pozemky vápnit zakotvený v § 16 odst. 2 písm. f) ZOPK. Dále lze uvést zákaz uvedený v § 16 odst. 2 písm. h) ZOPK spočívající v nemožnosti používat biocidy mimo budovy. S výše uvedenými zákazy souvisí též zákaz stanovený v ustanovení § 16 odst. 1 písm. i) ZOPK skladovat pohonné hmoty či chemické přípravky mimo místa, která k tomu vyhradil podle § 78 odst. 3 písm. i) ZOPK opatřením obecné povahy orgán ochrany přírody, respektive správa národního parku. S údržbou pozemků, respektive pozemních komunikací, souvisí zákaz provádět chemický posyp cest vyjma silnic I. třídy ve smyslu § 16 odst. 2 písm. t) ZOPK, jehož smyslem je ochrana půdy před vniknutím chemických látek. Od účinnosti novely ZOPK došlo ke zmírnění právní úpravy tohoto zákazu, který

⁸⁷⁰ Srov. ustanovení § 16 odst. 2 písm. a) ZOPK.

⁸⁷¹ Srov. MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ. Metodické doporučení odboru zvláštní územní ochrany přírody a krajiny a odboru legislativního Ministerstva životního prostředí k uplatnění pojmu intenzivní technologie a souvisejících pojmů použitých v zákoně č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů. op. cit.

⁸⁷² KONEČNÁ, M, HANÁK, J. § 16. In: VOMÁČKA, V. a kol op. cit., s. 165-190.

⁸⁷³ Kupříkladu se může jednat o pravidlené kosení luk. Viz KONEČNÁ, M, HANÁK, J. § 16. In: VOMÁČKA, V. a kol op. cit., s. 165-190.

⁸⁷⁴ Srov. MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ. Metodické doporučení odboru zvláštní územní ochrany přírody a krajiny a odboru legislativního Ministerstva životního prostředí k uplatnění pojmu intenzivní technologie a souvisejících pojmů použitých v zákoně č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů. op. cit.

již neplatí v zastavěných územích obcí a zastavitelných plochách obcí, což pro místní obyvatele jistě znamená zkvalitnění života.⁸⁷⁵

Podle ustanovení § 16 odst. 2 písm. e) ZOPK je zakázáno sbírat nerosty, rostliny či odchytávat živočichy mimo jiné vyjma běžného obhospodařování. Podle Konečné a Hanáka je třeba běžným obhospodařováním rozumět takové obhospodařování, které nevede k zásadním změnám v biologické rozmanitosti.⁸⁷⁶ Podle § 16 odst. 2 písm. g) ZOPK je mimo zastavěná území obcí a zastavitelné plochy obcí zakázáno vysazovat rostliny, vyjma zahrad, které podle ustanovení § 1 odst. 2 zákona o ochraně ZPF jsou součástí ZPF.

Podle ustanovení § 16 odst. 2 písm. p) ZOPK je též zakázáno rozdělovat ohně mimo místa, která k tomu vyhradila správa národního parku. Tento zákaz vnímám také tak, že směřuje proti problematickým činnostem jako je například pálení trávy.

Z pohledu ekonomických aktivit vlastníků či uživatelů pozemků v národních parcích lze ještě zmínit zákaz podle § 16 odst. 2 písm. r) ZOPK provozovat volný či stánkový prodej mimo budovy mimo zastavěná území obcí či zastavitelné plochy obcí. Ve smyslu volného a stánkového prodeje je třeba toto ustanovení vykládat jako zákaz zřídit provozovnu podle § 17 odst. 1 zákona č. 455/1991 Sb., živnostenský zákon, tedy zákaz zřídit prostor, včetně automatů a mobilních provozoven, ve kterém je provozována životnost.⁸⁷⁷

Ustanovení § 16 odst. 2 ZOPK, na rozdíl od § 16 odst. 1 ZOPK, obsahuje mnohá omezení stavební činnosti na území národních parků mimo zastavěná území obcí a zastavitelné plochy obcí. Omezení podle § 16 odst. 2 písm. b) ZOPK, které zakazuje umístování, povolování či provádění staveb, je třeba zhodnotit jako přísnější oproti znění zákazu před účinností novely provedené zákonem č. 123/2017 Sb.⁸⁷⁸ *Ex lege* výjimkou z tohoto zákazu je umístování, povolování či provádění staveb i mimo zastavěná území obcí či zastavitelné plochy obcí, které za prvé ve smyslu stavebního zákona pro realizaci nepotřebují vydání územního rozhodnutí či územního souhlasu a za druhé současně s tím

⁸⁷⁵ KONEČNÁ, M, HANÁK, J. § 16. In: VOMÁČKA, V. a kol op. cit., s. 165-190.

⁸⁷⁶ KONEČNÁ, M, HANÁK, J. § 16. In: VOMÁČKA, V. a kol op. cit., s. 165-190.

⁸⁷⁷ KONEČNÁ, M, HANÁK, J. § 16. In: VOMÁČKA, V. a kol op. cit., s. 165-190.

⁸⁷⁸ KONEČNÁ, M, HANÁK, J. § 16. In: VOMÁČKA, V. a kol op. cit., s. 165-190. K tomu srov. znění účinné do 31. 5. 2017 § 16 odst. 2 ZOPK, které zakazovalo povolovat a umístovat nové stavby na území tehdejší první zóny národních parků a § 16 odst. 1 písm. k) ZOPK, který zakazoval stavět např. nové dálnice, silnice či průmyslové zóny.

se jedná o stavby sloužící k v předmětném ustanovení taxativně vymezeným účelům, kupříkladu se jedná o stavbu pro účel ochrany přírody či pro péči o zemědělské pozemky či lesy.⁸⁷⁹ Stavby, které nevyžadují územní rozhodnutí ani územní souhlas jsou uvedeny v § 79 odst. 2 stavebního zákona. Navíc, pokud se jedná o stavbu s účelem vymezeným v § 16 odst. 2 písm. b) ZOPK, nebude potřeba k jejímu provedení mimo zastavěná území obcí či zastavitelné plochy obcí ani výjimka podle § 43 ZOPK. Podle § 79 odst. 5 stavebního zákona nevyžadují územní rozhodnutí ani územní souhlas též stavební úpravy a udržovací práce. Z čehož vyplývá, že pro stavby, které již byly zrealizovány, lze činnosti vymezené v § 79 odst. 5 ZOPK vykonat bez nutnosti získat výjimku podle § 43 ZOPK.⁸⁸⁰ *A contrario* pro stavby, které nenaplnují výjimku ze zákazu zakotvenou v § 16 odst. 2 písm. b) ZOPK a mají být umístěny mimo zastavěné území obce či zastavitelnou plochu obce, bude třeba získat výjimku podle § 43 ZOPK. Tím není dotčeno ustanovení § 44 ZOPK o povinnosti získat závazné stanovisko k v § 44 odst. 1 ZOPK vymezeným záměrům. Pro úplnost dodávám, že obecně platí, že pro stavby, které nejsou zakázány základními ochrannými podmínkami, a mají být umístěny na území národního parku, je vždy vyžadováno vydání závazného stanoviska orgánem ochrany přírody podle § 44 ZOPK.

Podle ustanovení § 16 odst. 2 písm. c) ZOPK je dále zakázáno odstraňovat svrchní vrstvu půdy či provádět terénní úpravy. Smyslem tohoto zákazu je ochrana půdy, zejména před narušením půdního povrchu a následnou erozí.⁸⁸¹ Terénní úpravy, které jsou definovány v ustanovení § 3 odst. 1 stavebního zákona, musí podle jejich vymezení zásadně změnit vzhled prostředí či odtokové poměry.⁸⁸² *Ex lege* výjimka z tohoto zákazu je zde koncipována stejně jako u předešlého zákazu v § 16 odst. 2 písm. a) ZOPK. Nejen při provádění terénních úprav, například na sousedních pozemcích, je třeba mít též na paměti zákaz podle § 16 odst. 2 písm. k) ZOPK spočívající mimo jiné v zákazu upravovat

⁸⁷⁹ Viz ustanovení § 16 odst. 2 písm. b) ZOPK: “ Na území národních parků mimo zastavěná území obcí a zastavitelné plochy obcí je zakázáno umísťovat, povolovat nebo provádět stavby, mimo staveb nevyžadujících územní rozhodnutí nebo územní souhlas a určených pro účely ochrany přírody, péče o zemědělské pozemky a lesy, turistiky, správy vodních toků, požární ochrany a záchranných prací, obrany státu, ochrany státních hranic nebo památkové ochrany. ”

⁸⁸⁰ KONEČNÁ, M, HANÁK, J. § 16. In: VOMÁČKA, V. a kol op. cit., s. 165-190.

⁸⁸¹ KONEČNÁ, M, HANÁK, J. § 16. In: VOMÁČKA, V. a kol op. cit., s. 165-190. K tomuto zakazu je třeba vzít v úvahu povinnosti podle zákona o ochraně ZPF a lesního zákona.

⁸⁸² Srov. § 3 odst. 1 stavebního zákona.

přirozená koryta vodních toků.⁸⁸³ Pokud by se předmětná činnost, například terénní úpravy, mohla dostat do rozporu s tímto zákazem, je nutné získat navíc výjimku ze zákazu podle § 16 odst. 2 písm. k) ZOPK.

V neposlední řadě je v ustanovení § 16 odst. 2 písm. d) ZOPK zakotven zákaz povolovat či provádět geologické práce mimo zastavěná území obcí či zastavitelné plochy obcí. Ačkoli komentář k ZOPK uvádí, že geologickými pracemi jsou i činnosti, které neovlivňují pozemek, na němž jsou prováděny, kupříkladu činnosti jako dokumentování, podle názoru autorů by tak bylo účelnější zakázat pouze určité geologické práce.⁸⁸⁴ Domnívám se přesto, že takto nastavená právní úprava je vhodnější, jelikož z hlediska principu prevence brání jejímu možnému obcházení pod záštitou jiného méně invazivního zásahu. Přitom by ale mohlo dojít k vykonání geologických prací, které by již zásah do předmětu ochrany národního parku představovaly. Správa národního parku by posléze musela až následně zareagovat na tento již provedený zásah omezením či zákazem činnosti podle § 66 ZOPK. Udělení výjimky podle § 43 ZOPK ze zákazu jakýchkoli geologických prací v tomto případě umožňuje správě národního parku vědomí o veškerých geologických pracích na území národního parku. Vhodné je uvést, že vzhledem k tomu, že zákaz povolování a provádění geologických prací se vztahuje jen na území národních parků mimo zastavěná území obcí a zastavitelné plochy obcí, nejsou dotčeni vlastníci pozemků v zastavěných částech obcí a zastavitelných plochách obcí, například při zřízení tepelného čerpadla či studny. Pro tyto záměry v zastavěných částech obcí a zastavitelných plochách obcí nebude třeba získání výjimky podle § 43 ZOPK. Současně je ale třeba respektovat ustanovení § 44 ZOPK a též povolovací režim vodního a stavebního zákona.

Pro možnost vlastníků obsluhovat své pozemky či pro uživatele pozemky, ke kterým mají užívací práva, jsou pro ně v ustanoveních § 16 odst. 2 písm. l) a m) ZOPK zakotveny zákonné výjimky pro pohyb mimo pozemní komunikace a místa vyhrazená správou národního parku.⁸⁸⁵

⁸⁸³ Celý zákaz v § 16 odst. 2 písm. k) ZOPK zní: *“(…) upravovat přirozená koryta vodních toků nebo odstraňovat z přirozených koryt vodních toků splaveniny nebo jiné přirozeně vzniklé překážky, s výjimkou případů bezprostředního ohrožení života nebo zdraví osob nebo hrozby vzniku značných škod na majetku.”*

⁸⁸⁴ KONEČNÁ, M, HANÁK, J. § 16. In: VOMÁČKA, V. a kol op. cit., s. 165-190.

⁸⁸⁵ *“Na území národních parků mimo zastavěná území obcí a zastavitelné plochy obcí je zakázáno: vjíždět a setrávat s motorovými vozidly a obytnými přívěsy mimo silnice, místní komunikace a místa vyhrazená orgánem ochrany přírody, s výjimkou vjezdu a setrávání vozidel základních složek integrovaného záchranného systému, obecní policie, ozbrojených sil České republiky, Celní správy České republiky,*

Na závěr je vhodné připomenout, že pro prolomení všech relativních zákazů v ustanovení v § 16 odst. 1, 2 ZOPK je potřeba získat výjimku podle § 43 ZOPK, což pro žadatele o udělení výjimky znamená proces správního řízení a vyčkání na vydání správního rozhodnutí.

5.5 Právní režim pozemků v chráněných krajinných oblastech

Druhou kategorií velkoplošných ZCHÚ představují vedle národních parků chráněné krajinné oblasti (dále jen „CHKO“). Na rozdíl od národních parků lze vyhlášení CHKO označit jako nástroj s nižší intenzitou ochrany. Tuto skutečnost lze vyvodit z ustanovení § 25 ZOPK, které vymezuje CHKO jako: „*Rozsáhlá území s harmonicky utvářenou krajinou, charakteristicky vyvinutým reliéfem, významným podílem přirozených ekosystémů lesních a trvalých travních porostů, s hojným zastoupením dřevin, popřípadě s dochovanými památkami historického osídlení...*“⁸⁸⁶ Z výše uvedené definice vyplývá, že smyslem CHKO je zejména ochrana typického krajinného rázu.⁸⁸⁷ Propojení CHKO s ochranou krajiny a krajinného rázu lze ostatně vyvodit z označení této kategorie CHKO.⁸⁸⁸ V současnosti se na území České republiky nachází 26 CHKO, které zaujímají 14,43 % z celkového území České republiky.⁸⁸⁹

Předmětem ochrany v CHKO je tedy především typická krajina pro dané území, kupříkladu krasové jevy či skalní města.⁸⁹⁰ Na území CHKO specifický krajinný ráz mnohdy dotvářejí rozsáhlé lesní celky a plochy zeleně mimo lesy, a to i nenarušené

Vězeňské služby České republiky, dalších orgánů veřejné moci, veterinární služby, vozidel správců vodních toků, provozovatelů vodovodů a kanalizací, energetických soustav, ropovodů, produktovodů a veřejných komunikačních sítí při plnění jejich úkolů nebo vozidel potřebných pro lesní a zemědělské hospodaření v národním parku a vozidel vlastníků a nájemců nemovitých věcí v souvislosti s jejich užíváním,” (§ 16 odst. 2 písm. l) ZOPK.

A podle § 16 odst. 2 písm. m) ZOPK je zde též zakázáno: “*jezdit na kole nebo na koni mimo silnice, místní komunikace a místa vyhrazená orgánem ochrany přírody, s výjimkou jízdy prováděné členy základních složek integrovaného záchranného systému, obecní policie, ozbrojených sil České republiky, Celní správy České republiky, Vězeňské služby České republiky, pracovníky dalších orgánů veřejné moci, pracovníky veterinární služby a pracovníky správce vodního toku při plnění jejich úkolů nebo vlastníky a nájemci nemovitých věcí v souvislosti s jejich užíváním.*”

⁸⁸⁶ § 25 odst. 1 ZOPK.

⁸⁸⁷ K tomu srov. definici krajinného rázu v ustanovení § 12 odst. 1 ZOPK.

⁸⁸⁸ KNOTEK, J. § 25. In: VOMÁČKA, V. a kol op. cit., s. 230-235.

⁸⁸⁹ Viz Souhrnný přehled objektů v Ústředním seznamu ochrany přírody. In.: *Digitální registr Ústředního seznamu ochrany přírody. Agentura ochrany přírody a krajiny České republiky.* [online]. [cit. 6. 4. 2022]. Dostupné z: <https://drusop.nature.cz/ost/chrobjekty/sumarizace/>.

⁸⁹⁰ MAZANCOVÁ, E. Velkoplošná územní ochrana přírody v České republice a vybraných evropských zemích z právního pohledu. op. cit., s. 29.

lidskou činností.⁸⁹¹ Pro CHKO je též charakteristické propojení s výsledky lidské činnosti více než u národních parků. Předmětem ochrany jsou proto též památky, které v území zůstaly jako výsledek působení člověka v krajině, který ji pomáhal utvářet.⁸⁹² Lze konstatovat, že předmětem ochrany v CHKO bude vždy krajinný ráz, respektive v rámci ochranného režimu CHKO je na něj kladen větší důraz než u jiných kategorií ZCHÚ.⁸⁹³ Z podstaty těchto území též plyne, že by chráněné krajinné celky neměly být narušeny významnými infrastrukturními stavbami či průmyslovými zónami, taková území by neměla být mezi CHKO zařazována.⁸⁹⁴

Spojením značné rozsáhlosti území CHKO⁸⁹⁵ a z důrazu na zachování krajinného rázu těchto území lze vyvodit, že pro vlastníky či uživatele dotčených pozemků bude nejvýznamnější omezení stavební činnosti v CHKO, zejména s ohledem na zachování krajinařských a estetických hodnot daného území.⁸⁹⁶ Přesto v právní úpravě CHKO nejsou zakotvena ustanovení, která by upřednostňovala stát jako většinového vlastníka pozemků, jako je tomu v právní úpravě národních parků skrze institut předkupního práva a zákazu zcizení. Lze to odůvodnit zejména širokým nastavením ochranného režimu CHKO. Základní ochranné podmínky značně omezují vlastníky v první a druhé zóně CHKO, které jsou považovány za nejcennější. Ve třetích a čtvrtých zónách CHKO již není třeba takového standardu ochrany. Podle Stloukala je zřejmé, že na rozdíl od národních parků není cílem ochrany CHKO zcela omezit ani hospodaření. Pokud je hospodaření na pozemcích prováděno v souladu se zájmem na předmět ochrany, není v rozporu s posláním CHKO.⁸⁹⁷

Vzhledem k tomu, že pro CHKO je typický jejich regionální charakter, jsou poslání jednotlivých CHKO vymezeny v konkrétním nařízení vlády, které CHKO vyhláší a stanovuje pro vymezené CHKO bližší ochranné podmínky.⁸⁹⁸ Lze konstatovat, že v CHKO se mnohem více projevuje konflikt mezi zájmem na ochranu přírody a krajiny a soukromým zájmem. Což odpovídá i tomu, že v právní úpravě CHKO

⁸⁹¹ KNOTEK, J. § 25. In: VOMÁČKA, V. a kol op. cit., s. 230-235.

⁸⁹² Typicky se na území CHKO naházejí hrady, zříceniny či jiné historické usedlosti. KNOTEK, J. § 25. In: VOMÁČKA, V. a kol op. cit., s. 230-235.

⁸⁹³ KNOTEK, J. § 25. In: VOMÁČKA, V. a kol op. cit., s. 230-235.

⁸⁹⁴ STLOUKAL, P. § 25 In: MIKO, L. a kol. 2007 op. cit., s. 159-161.

⁸⁹⁵ Viz § 25 odst. 1 ZOPK. Z pohledu rozlohy nejmenší CHKO zaujímají několik desítek km². Viz KNOTEK, J. § 25. In: VOMÁČKA, V. a kol op. cit., s. 230-235.

⁸⁹⁶ Tento aspekt u CHKO bude ještě dále rozebrán.

⁸⁹⁷ STLOUKAL, P. § 25 In: MIKO, L. a kol. 2007 op. cit., s. 159-161.

⁸⁹⁸ Viz § 25 odst. 3 ZOPK.

nenalezneme ustanovení o podřízení veškerého využití území CHKO jejich ochraně, jako je tomu u právní úpravy národních parků v ustanovení § 15 odst. 2 ZOPK. Naopak, z právní úpravy CHKO lze dovodit, že vedle ochrany dochovaného přírodního prostředí, se očekává i hospodářské využití daného území.⁸⁹⁹ Proto je nastaven režim hospodářských činností pomocí stanovení zón odstupňované ochrany, aby byl zachován, případně i zlepšen, přírodní stav a ekologické funkce na území CHKO.⁹⁰⁰ V ustanovení § 25 odst. 2 ZOPK je připuštěno též rekreační využití území CHKO s podmínkou, že nesmí představovat zásah do přírodních hodnot. V tomto případě je třeba pro zajištění nepoškozujícího rekreačního využití nastavit vhodný režim ochrany v bližších ochranných podmínkách, což umožní reflektovat specifické potřeby konkrétní CHKO. Vhodné nastavení ochranného režimu na území CHKO lze proto považovat za zásadní.⁹⁰¹ Shodně s Mazancovou se domnívám, že *de lege ferenda* by i v právní úpravě CHKO bylo vhodné stanovit dlouhodobý cíl ochrany CHKO, jako je tomu u národních parků v ustanovení § 15 odst. 3 ZOPK. Znamenalo by to účinnější péči o CHKO v rámci zákonem stanoveného dlouhodobého horizontu pomocí zakotvení jasných vizí, jak postupovat v péči o tato území.⁹⁰² V případě CHKO, na rozdíl od ostatních kategorií ZCHÚ, chybí jeden z nástrojů ochrany ZCHÚ, a to ochranné pásmo. Podle § 37 odst. 1 ZOPK se v CHKO ochranné pásmo nevytváří. Především s ohledem na to, že jeho funkci, tedy ochranu jádra ZCHÚ skrze regulaci činností v okolí ZCHÚ, naplňuje vymezení čtvrté zóny CHKO.⁹⁰³

V ustanovení § 27 ZOPK je zakotveno členění území neboli zonace v CHKO. Zonace představuje důležitý nástroj bližšího vymezení ochrany přírody. Je nastavena jako systém odstupňované ochrany podle jednotlivých stupňů ochrany. Vzhledem k tomu, že CHKO jsou rozsáhlá území s rozličnými chráněnými přírodními hodnotami s různými potřebami ochrany, nastavená zonace umožňuje na tuto skutečnost vhodně reagovat. Na vymezení zón navazují základní ochranné podmínky, které jsou se zonací propojené.⁹⁰⁴

⁸⁹⁹ Viz § 25 odst. 2 ZOPK.

⁹⁰⁰ Srov. § 25 odst. 2 ZOPK.

⁹⁰¹ KNOTEK, J. § 25. In: VOMÁČKA, V. a kol op. cit., s. 230-235.

⁹⁰² Srov. MAZANCOVÁ, E. Velkoplošná územní ochrana přírody v České republice a vybraných evropských zemích z právního pohledu. op. cit., s. 29.

⁹⁰³ MAZANCOVÁ, E. Velkoplošná územní ochrana přírody v České republice a vybraných evropských zemích z právního pohledu. op. cit., s. 30. Ochranná pásma se v CHKO vyhlášovala až do roku 2009, jejich vyhlásování v CHKO zrušil zákon č. 349/2009 Sb.

⁹⁰⁴ K tomu viz § 26 odst. 2, 3 ZOPK.

Propojení se zonací CHKO je aplikováno i v případě hospodářského využívání předmětných území.⁹⁰⁵ V současné době se v nově zřízených CHKO vytvářejí čtyři zóny.⁹⁰⁶ Z metodického pokynu Ministerstva životního prostředí plynou kritéria pro určení zóny. Jsou jimi „*přírodní hodnoty, krajinný ráz a zřizovacím předpisem specifikované další hodnoty*“.⁹⁰⁷ Jak z ustanovení § 27 odst. 1 ZOPK, tak i z ustanovení čl. 2 metodického pokynu plyne, že nejprísrnější režim je v prvních zónách CHKO, kde se nacházejí nejvýznamnější přírodní hodnoty s minimálním umístěním staveb. Naopak nejméně omezující je režim ve čtvrtých zónách CHKO, kam se řadí souvisle zastavěná území obcí, velké průmyslové a těžební areály. Zastavěním pozemků ve čtvrté zóně nedochází k narušení krajinného rázu.⁹⁰⁸ Čtvrté zóny CHKO představují území, která zůstanou nezařazená po vymezení prvních třech zón. Čtvrté zóny jsou někdy též označovány jako vnitřní ochranné pásmo CHKO, a z toho důvodu, jak již bylo zmíněno, že se v CHKO nezřizují ochranná pásma.⁹⁰⁹ V kontextu čtvrtých zón CHKO je nutné upozornit na ustanovení § 44 odst. 2 ZOPK, které mimo jiné vylučuje povinnost vydání závazného stanoviska pro stavby v zastavěném území obce ve čtvrté zóně CHKO. Podrobnější režim jednotlivých zón konkrétní CHKO je zakotven ve zřizovacím předpise předmětné CHKO. Z metodického pokynu MŽP též plyne, že maloplošná ZCHÚ, která jsou vyhlášena na území CHKO, jsou zařazena nejčastěji v první zóně, případně v druhé zóně CHKO.⁹¹⁰

K omezení v podobě povinnosti strpět zákazy v případě stanovení zón se vyjádřil Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 21. 5. 2015, č.j. 7 As 53/2015-55, když konstatoval, že založením zón CHKO nedochází ke stanovení žádné povinnosti. Povinnosti, byť se vztahem k zařazení do jednotlivých zón, stanoví až zákon v § 26 ZOPK. Tudíž taková povinnost strpět omezení a zákazy je v souladu s čl. 4 odst. 1 Listiny stanovena zákonem.⁹¹¹ Stanovení zón v CHKO má na vlastníky a uživatele dotčených

⁹⁰⁵ Viz § 25 odst. 2 ZOPK.

⁹⁰⁶ Na rozdíl od zonace národních parků neužívají zóny v CHKO specifických označení.

⁹⁰⁷ MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ. Metodický pokyn MŽP k vymezení zón ochrany přírody v chráněných krajinných oblastech ČR. *Věstník MŽP 2/2006*. [online] [cit. 6. 4. 2022]. Dostupné z: [https://www.mzp.cz/web/edice.nsf/F6A2C14B3E5BCB27C125710D0037ACF5/\\$file/vestnik_02_2006.pdf](https://www.mzp.cz/web/edice.nsf/F6A2C14B3E5BCB27C125710D0037ACF5/$file/vestnik_02_2006.pdf).

⁹⁰⁸ MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ. Metodický pokyn MŽP k vymezení zón ochrany přírody v chráněných krajinných oblastech ČR. op. cit.

⁹⁰⁹ KNOTEK, J. § 25. In: VOMÁČKA, V. a kol op. cit., s. 230-235.

⁹¹⁰ MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ. Metodický pokyn MŽP k vymezení zón ochrany přírody v chráněných krajinných oblastech ČR. op. cit.

⁹¹¹ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2015 č.j. 7 As 53/2015-55.

pozemků větší dopad, nežli je tomu u zón v národních parcích. Důvodem je propojení se základními ochrannými podmínkami CHKO, protože vymezením zón dochází k aplikaci základních ochranných podmínek vázaných na zóny CHKO. V tomto ohledu lze shledat totožný problém jako u zonace národních parků, když není povinností stanovení zonace národních parků a CHKO projednat s dotčenými subjekty, zejména s vlastníky nemovitých věcí podle § 40 ZOPK. Lze souhlasit s Mazancovou,⁹¹² že v zájmu ochrany práv vlastníků a ostatních dotčených subjektů, pro které zonace znamená značný zásah do práv, je vhodné s nimi navrženou zonaci dopředu neformálně projednat a až poté ve smyslu § 27 odst. 2 ZOPK, respektive u zón národních parků podle § 18 odst. 5 ZOPK, stanovit vymezení zón vyhláškou Ministerstva životního prostředí.⁹¹³

Závěrem lze shrnout strukturu ochranného režimu v CHKO. Tato je postavena na zákazech zakotvených v základních ochranných podmínkách v ustanovení § 26 ZOPK. Dalším pilířem jsou bližší ochranné podmínky zakotvené v jednotlivých zřizovacích předpisech, respektive u nově zřizovaných CHKO v nařízeních vlády.⁹¹⁴ Bližší ochranné podmínky mohou stanovit činnosti či zásahy s ohledem na místní podmínky konkrétní CHKO, které je možné vykonat jen s předchozím souhlasem orgánu ochrany přírody, tedy AOPK ČR. Dále je potřeba mít na paměti nutnost vydání závazného stanoviska dotčeného orgánu ochrany přírody pro vymezené činnosti v § 44 odst. 1 ZOPK a v § 44 odst. 2 ZOPK stanovené výjimky z této povinnosti.

Zákazy v základních ochranných podmínkách CHKO jsou rozděleny podle toho, zda se vztahují na celé území CHKO podle § 26 odst. 1 ZOPK, či se uplatní pouze v první a druhé zóně CHKO podle § 26 odst. 2 a 3 ZOPK. Obdobně jako u popisu zákazů v národních parcích budou níže zmíněny ty zákazy, se kterými se může vlastník či uživatel pozemku nejčastěji setkat.

Na celém území CHKO je podle § 26 odst. 1 písm. b) ZOPK zakázáno tábořit a rozdělávat ohně mimo místa vyhrazená se souhlasem orgánu ochrany přírody. Souhlasím s názorem komentářové literatury, že se jedná o vágní úpravu zákazu oproti

⁹¹² Shodný názor zastává i Knotek. Viz KNOTEK, J. § 25. In: VOMÁČKA, V. a kol op. cit., s. 230-235.

⁹¹³ Shodný názor MAZANCOVÁ, E. Velkoplošná územní ochrana přírody v České republice a vybraných evropských zemích z právního pohledu. op. cit., s. 32.

⁹¹⁴ Srov. přehled zřizovacích předpisů CHKO, ze kterého vyplývá, že v postupem času byly CHKO nejprve vyhlášovány výnosy ministerstva kultury, posléze vyhláškami ministerstva životního prostředí a v současné době nařízením vlády.

analogickému zákazu v národních parcích.⁹¹⁵ Nebylo by vhodné, aby orgán ochrany přírody tento zákaz aplikoval doslovně, protože by tím bylo i v zastavěném území obce zakázáno například grilování na terase domu.⁹¹⁶ Dalším zákazem na celém území CHKO je zákaz mimo jiné vjíždět a setrávat s obytnými přívěsy mimo silnice a místní komunikace podle § 26 odst. 1 písm. b) ZOPK.⁹¹⁷ Tento zákaz by mohl představovat omezení pro vlastníka či uživatele pozemku, který by chtěl letní měsíce strávit v obytném domě. Aby takto mohl učinit, bude třeba získat výjimku podle ustanovení § 43 ZOPK od orgánu ochrany přírody. K této problematice se vyjádřil Krajský soud v Praze ve svém rozsudku ze dne 10. 2015, č.j. 47 A 33/2013-64, 8, ve kterém konstatoval, že v případě umístění obytného přívěsu na pozemku v CHKO je potřeba výjimky podle § 43 ZOPK a tato výjimka „představuje konečný povolovací akt (tzn. nejde o podklad jiného rozhodnutí, jež by teprve povolovalo umístění přívěsu).“⁹¹⁸ Podle § 26 odst. 1 písm. f) ZOPK je zakázáno na celém území CHKO stavět nové dálnice, sídelní útvary a plavební kanály. Sídelním útvarem je třeba rozumět souvisle zastavěná území obce.⁹¹⁹ Dále lze zdůraznit zákaz chemického posypu cest podle § 26 odst. 1 písm. h) ZOPK. Cestami lze rozumět nejen veřejně přístupné komunikace ve smyslu zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ale podle § 63 odst. 1 lze dovodit, že se zákaz vztahuje i na stezky a pěšiny. Smyslem je zabránit vlivu chemických přípravků na stav ekosystému na dotčených pozemcích.⁹²⁰ Jako poslední je v ustanovení § 26 odst. 1 písm. i) ZOPK uveden zákaz měnit v rozporu s bližšími ochrannými podmínkami dochované přírodní prostředí. Tento zákaz vnímám, obdobně jako u zákazu v národních parcích,⁹²¹ jako obecný zákaz navázaný na bližší ochranné podmínky konkrétní CHKO.

Další kategorie *ex lege* zákazů se vztahuje pouze na první zóny CHKO. Významným pro vlastníky a uživatele pozemků je zákaz umísťovat a povolovat nové stavby podle § 26 odst. 2 písm. a) ZOPK. Respektive takovou stavbu lze realizovat pouze

⁹¹⁵ V národních parcích platí tento zákaz jen mimo zastavěné území obcí a zastavitelné plochy obcí podle § 16 odst. 2 písm. p) ZOPK.

⁹¹⁶ KNOTEK, J. § 26. In: VOMÁČKA, V. a kol op. cit., s. 235-239.

⁹¹⁷ Celý zákaz podle § 16 odst. 1 písm. b) ZOPK zní: Na celém území CHKO je zakázáno „*vjíždět a setrávat s motorovými vozidly a obytnými přívěsy mimo silnice a místní komunikace a místa vyhrazená se souhlasem orgánu ochrany přírody, kromě vjezdu a setrávání vozidel orgánů státní správy, vozidel potřebných pro lesní a zemědělské hospodaření, obranu státu a ochranu státních hranic, požární ochranu a zdravotní a veterinární službu.*“

⁹¹⁸ Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 10. 2015, č.j. 47 A 33/2013-64, 8.

⁹¹⁹ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2008, č.j. 5 As 48/2006-75.

⁹²⁰ STEJSKAL, V. 2016 op. cit., § 26.

⁹²¹ Srov. § 16 odst. 2 písm. a) ZOPK.

s výjimkou podle § 43 ZOPK a též závazným stanoviskem podle § 44 odst. 1 ZOPK. Vzhledem k tomu, že se zákaz týká jen nových staveb, u již existujících staveb nebude třeba výjimka, ale pouze závazné stanovisko podle § 44 odst. 1 ZOPK. Případně souhlas, pokud to budou vyžadovat konkrétní bližší ochranné podmínky. V první zóně CHKO je dále zakázáno povolovat a měnit využití území. Významným pro hospodaření je zákaz v první zóně CHKO používat hnojiva na pozemcích, totéž platí pro kejdu, silážní šťávy a ostatní tekuté odpady podle § 26 odst. 2 písm. d) ZOPK.

Z ustanovení § 26 odst. 3 ZOPK plynou další omezení pro území prvních zón CHKO nad rámec omezení v ustanovení § 26 odst. 2 ZOPK, a dále se omezení v předmětném ustanovení týkají druhých zón CHKO. Ze zásadních zákazů je zákaz v § 26 odst. 3 písm. a) ZOPK, a to zákaz hospodaření na pozemcích mimo zastavěná území obcí za využití intenzivních technologií, kterými se rozumí prostředky a činnosti, které mohou způsobit významné změny v biologické rozmanitosti, struktuře a funkci ekosystémů.⁹²² Podle tohoto ustanovení je též zakázáno nevratně poškozovat půdní povrch, používat biocidy, měnit vodní režim a provádět terénní úpravy značného rozsahu, které povedou k přetvoření krajiny.⁹²³ Pokud by vlastník nijak rozsáhlého pozemku prováděl terénní úpravy například při výstavbě domu, takové terénní úpravy podle komentářové literatury nelze považovat za terénní úpravy značného rozsahu, ale navážení půdy na pozemek, byť na zahradě u rodinného domu, a zvyšování úrovně svahu, by již jako terénní úpravy značného rozsahu bylo možné považovat.⁹²⁴ Lze souhlasit s Knotkem, že se zákaz v ustanovení § 26 odst. 3 písm. a) ZOPK jeví jako obecný, což je zde vhodné nastavení zákazu, který svým zněním může reagovat například na technologický vývoj. Na druhou stranu obecné nastavení zákazu může činit problémy při prokazování, zda byl zákaz porušen.⁹²⁵ V případě udělování výjimky ze zákazu používat biocidy, tedy chemické prostředky na hubení, by měl orgán ochrany přírody posoudit, zda nelze v daném případě použít méně invazivní prostředek, a dále, jaký je rozsah a způsob aplikace.⁹²⁶

⁹²² K tomu může dojít kupříkladu odstraněním určitého druhu společenstva v ekosystému.

⁹²³ STLOUKAL, P. § 26 In: MIKO, L. a kol. 2007 op. cit., s. 161-164.

⁹²⁴ STLOUKAL, P. § 26 In: MIKO, L. a kol. 2007 op. cit., s. 161-164.

⁹²⁵ KNOTEK, J. § 26. In: VOMÁČKA, V. a kol op. cit., s. 235-239.

⁹²⁶ KNOTEK, J. § 26. In: VOMÁČKA, V. a kol op. cit., s. 235-239.

5.6 Právní režim pozemků v národních přírodních rezervacích a přírodních rezervacích

Následující výklad bude věnován dvojici maloplošných ZCHÚ: národním přírodním rezervacím a přírodním rezervacím a jejich porovnání.

Národní přírodní rezervace (dále jen „NPR“) představují z hlediska chráněných hodnot nejdůležitější kategorii maloplošných ZCHÚ.⁹²⁷ Z přívlastku „národní“ lze vyvodit, že předmětem ochrany NPR jsou přírodní hodnoty, které přesahují svým významem a unikátností region, ve kterém se nachází, a mají význam nejen z pohledu národního, ale jak vymezení NPR v ustanovení § 28 odst. 1 ZOPK naznačuje, tak i z pohledu mezinárodního. V ustanovení § 28 ZOPK jsou NPR vymezeny jako: „*Menší území mimořádných přírodních hodnot, kde jsou na přirozený reliéf s typickou geologickou stavbou vázány ekosystémy významné a jedinečné v národním či mezinárodním měřítku...*“⁹²⁸ Ačkoli jsou NPR, na rozdíl od národních parků, mnohem menším územím, většinou v řádech desítek, někdy stovek ha, vždy musí dosahovat takové rozlohy, která zajistí ochranu ekosystémů jako celků, nikoliv jen konkrétních druhů.⁹²⁹ V případě živočichů je třeba, aby takto vymezené území zajistilo přežití celých společenstev.⁹³⁰ Pro chráněné přírodní hodnoty v NPR je navíc důležité, že jsou minimálně narušeny lidskou činností.⁹³¹ V současné době se na území České republiky nachází 110 NPR, které zaujímají celkem 0,38 % z celkového území České republiky.⁹³² Často se NPR vyskytují na území velkoplošných ZCHÚ. Kupříkladu NPR Adršpašsko-teplické skály se nachází na území CHKO Broumovsko.

S ohledem na zmíněnou neporušenost předmětu ochrany NPR lidskou činností je v ustanovení § 28 odst. 2 ZOPK významně omezeno jakékoliv využívání NPR člověkem. Zákonodárce tím zřetelně upřednostňuje přirozený vývoj těchto území. V ustanovení § 28 odst. 2 ZOPK je využívání NPR připuštěno pouze za předpokladu, že činnost směřuje

⁹²⁷ KNOTEK, J. § 28. In: VOMÁČKA, V. a kol op. cit., s. 242-245.

⁹²⁸ Viz § 28 odst. 1 ZOPK.

⁹²⁹ KNOTEK, J. § 28. In: VOMÁČKA, V. a kol op. cit., s. 242-245.

⁹³⁰ STLOUKAL, P. § 28 In: MIKO, L. a kol. 2007 op. cit., s. 165-166.

⁹³¹ Viz „(...) kde jsou na přirozený reliéf s typickou geologickou stavbou...“ v ustanovení § 28 odst. 1 ZOPK.

⁹³² Viz Souhrnný přehled objektů v Ústředním seznamu ochrany přírody. In.: *Digitální registr Ústředního seznamu ochrany přírody. Agentura ochrany přírody a krajiny České republiky.* [online]. [cit. 7. 4. 2022]. Dostupné z: <https://drusop.nature.cz/ost/chrobjekty/sumarizace/>.

k uchování, či dokonce zlepšení současného přírodního stavu. To podtrhuje skutečnost, že pozemky v NPR by se neměly nacházet v zastavěném území obce, což lze vyvodit z ustanovení § 29 ZOPK, které ve stanovení zákazů nerozlišuje mezi zastavěným a nezastavěným územím.⁹³³ Území NPR by se též neměla nacházet v lokalitách, kde jsou rozsáhlejší plochy zemědělsky obhospodařovaných pozemků.⁹³⁴ Na tuto skutečnost navazuje ustanovení § 30 ZOPK, které podmiňuje výkon práva myslivosti a rybářství souhlasu orgánu ochrany přírody.

Dále je důležité ustanovení § 31 ZOPK upravující hospodaření v lesích NPR. Obdobné ustanovení o hospodaření v lesích obsahovala právní úprava národních parků v ustanovení § 22 odst. 1 ZOPK před novelou provedenou zákonem č. 123/2017 Sb., tedy do 31. 5. 2017. V případě NPR k novelizaci ustanovení zatím nedošlo. Důležité je, že v případě NPR je zachována podmíněnost zásahu proti škůdcům v lesích NPR souhlasem orgánu ochrany přírody. Povahou ustanovení § 31 ZOPK (a dřívějšího znění § 22 odst. 1 ZOPK) se zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 4. 4. 2013, č.j. 3 As 51/2012-124. Nejvyšší správní soud vnímá význam předmětných ustanovení v upřednostnění veřejného zájmu na ochraně přírody a krajiny před soukromými zájmy vlastníků, respektive hospodářskými zájmy. Dále podle Nejvyššího správního soudu *de facto* zásah proti škůdcům v lesích NPR vylučuje, když jej lze provést pouze se souhlasem orgánu ochrany přírody, který jej ale udělit nemusí, či jej podmíní.⁹³⁵ Souhlas orgánu ochrany přírody má formu závazného stanoviska, které je podkladem pro vydání rozhodnutí orgánu státní správy lesů.⁹³⁶ Podle způsobu, respektive prostředku použitému k provedení zásahu, zejména biocidů, je třeba opatřit si samostatně výjimku podle § 43 ZOPK, respektive souhlas podle § 44 odst. 3 ZOPK, pokud omezení plyne z bližších ochranných podmínek konkrétní NPR. Z předmětného ustanovení též vyplývá, že lesy v NPR mohou být pouze lesy zvláštního určení či lesy ochrannými. Kategorie lesů hospodářských je tedy v NPR vyloučena.⁹³⁷ K problematice zásahu do vlastnického práva k lesu omezením lesního hospodaření, zejména těžby dřeva, odkazují na podkapitulu 5.4.1 o hospodaření v národních parcích, kde byl rozebrán náleží Ústavního soudu ze dne 26. 4. 2012 sp. zn. IV. ÚS 2005/09, který se mimo jiné týkal zákonného omezení hospodaření, a to zákazu

⁹³³ KNOTEK, J. § 29. In: VOMÁČKA, V. a kol op. cit., s. 245-247.

⁹³⁴ STLOUKAL, P. § 28 In: MIKO, L. a kol. 2007 op. cit., s. 165-166.

⁹³⁵ Blíže srov. bod 57. rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 4. 2013, č.j. 3 As 51/2012-124.

⁹³⁶ KNOTEK, J. § 31. In: VOMÁČKA, V. a kol op. cit., s. 249-251.

⁹³⁷ Viz § 31 ZOPK.

těžby dřeva v NPR Ransko. Ústavní soud takové omezení vlastnického práva vnímá jako legitimní.⁹³⁸

Další kategorií maloplošných ZCHÚ jsou přírodní rezervace (dále jen „PR“), jejichž vymezení je zakotveno v ustanovení § 33 odst. 1 ZOPK: „*Menší území soustředěných přírodních hodnot se zastoupením ekosystémů typických a významných pro příslušnou geografickou oblast ...*“ V současnosti bylo na území České republiky vyhlášeno 818 PR o celkové rozloze 0,55 % z celkové rozlohy České republiky.⁹³⁹ Obdobně jako u NPR jsou na menším území předmětem ochrany ucelené přírodní ekosystémy, tedy nikoliv jednotlivé druhy, které jsou význačné z hlediska regionálního výskytu. Kromě chybějícího přívlastku „národní“ lze mezi NPR a PR spatřit vícero rozdílů. Předmětem ochrany NPR jsou „mimořádné přírodní hodnoty“, u PR jsou chráněny „soustředěné přírodní hodnoty“, tedy u PR je důležitá jejich koncentrace na menším území. Navíc je hledisko významu přírodních hodnot oproti NPR sníženo z požadavku mimořádnosti na požadavek koncentrace.⁹⁴⁰ Porovnáním vymezení NPR a PR lze dojít k závěru, že pro zařazení do kategorie PR není stanoveno kritérium přirozeného reliéfu. Podle Stloukala lze usoudit, že PR se mohou stát i území, na které dříve působil člověk.⁹⁴¹ Domnívám se ale, že by kategorie přírodních rezervací měla být ponechána jen přírodním hodnotám, které člověk ovlivnil jen minimálně. Spoluvytváření člověkem je totiž zahrnuto v dalších kategoriích ZCHÚ. Rozdílně oproti NPR řeší zákonodárce též využívání těchto cenných území. Na rozdíl od právní úpravy NPR, kde je *de facto* využívání NPR nepřipuštno, ledaže by přispělo k ochraně předmětných přírodních hodnot, v právní úpravě vztahující se na PR podobné ustanovení není. Využívání území PR tak není v zásadě vyloučeno. Ale s ohledem na skutečnost, že se jedná o území, která jsou z pohledu přírodních hodnot minimálně dotčená, lze usoudit, že možnosti hospodaření, a to i lesního a zemědělského, byť je ZOPK výslovně nezakazuje, budou v PR omezené.⁹⁴² S ohledem na menší rozlohu PR ani nelze očekávat rozsáhlou hospodářskou činnost.

⁹³⁸ Nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 2005/09 ze dne 26. 4. 2012.

⁹³⁹ Viz Souhrnný přehled objektů v Ústředním seznamu ochrany přírody. In.: *Digitální registr Ústředního seznamu ochrany přírody. Agentura ochrany přírody a krajiny České republiky*. [online]. [cit. 7. 4. 2022]. Dostupné z: <https://drusop.nature.cz/ost/chrobjekty/sumarizace/>.

⁹⁴⁰ KNOTEK, J. § 33. In: VOMÁČKA, V. a kol. op. cit., s. 253-256.

⁹⁴¹ STLOUKAL, P. § 33 In: MIKO, L. a kol. 2007 op. cit., s. 173-175.

⁹⁴² KNOTEK, J. § 33. In: VOMÁČKA, V. a kol. op. cit., s. 253-256.

Ze základních ochranných podmínek NPR zakotvených v § 29 ZOPK plynou zákazy, které se vztahují na celé území NPR. Ačkoli zde lze spatřit mnohdy podobné zákazy jako u národních parků a CHKO, lze konstatovat, že ochranný režim v NPR je přísnější a základní ochranné podmínky jsou tedy širší.⁹⁴³ Například ustanovení § 29 písm. a) ZOPK⁹⁴⁴ obsahuje obecný zákaz provádět chemizaci. Chemizace je široký pojem a zahrnuje mimo jiné i používání biocidů. Kdežto podle § 26 odst. 3 písm. a) ZOPK je v první a druhé zóně CHKO zakázáno používat pouze biocidy. Upozorňuji, že zákazem chemizace je třeba rozumět i běžné hnojení.⁹⁴⁵ Přísný zákaz v NPR platí i pro stavební činnost. V ustanovení § 29 písm. b) ZOPK je zakázáno povolovat a umisťovat jakékoliv stavby. Respektive, k takové stavební činnosti bude třeba výjimky podle § 43 ZOPK. Na závěr dodávám, že omezení specifická pro konkrétní NPR jsou zakotvena v bližších ochranných podmínkách ve vyhlášovacích předpisech, kterými jsou vyhlášky Ministerstva životního prostředí.

Ochranný režim PR se ve většině podobá ochrannému režimu NPR. Základní ochranné podmínky zakotvené v ustanovení § 34 ZOPK a z nich plynoucí zákazy pro celé území PR jsou ale přesto nepatrně méně restriktivní oproti NPR. Z hlediska vlastníka či uživatele pozemku je podstatné, že zde neplatí obecný zákaz chemizace, ale pouze zákaz používat biocidy.⁹⁴⁶ Významné také je, že lze v PR provádět terénní úpravy, které nejsou v § 34 ZOPK zakázány.⁹⁴⁷ Vždy je ale třeba mít na paměti i režim bližších ochranných podmínek konkrétní PR, kde by již provedení terénních úprav mohlo být vázáno na souhlas orgánu ochrany přírody ve smyslu § 44 odst. 3 a § 44b ZOPK. Například v nařízení č. 5/2020 Sb. hl. m. Prahy, o zřízení přírodní rezervace Prokopské údolí včetně ochranného pásma a stanovení jejích bližších ochranných podmínek, jsou v § 3 v bližších ochranných podmínkách terénní úpravy vázány na souhlas orgánu ochrany přírody.

Z pohledu stavební činnosti je též významné, že je v ustanovení § 34 odst. 1 písm. c) ZOPK zakázáno v PR povolovat a umisťovat nové stavby.⁹⁴⁸

⁹⁴³ KNOTEK, J. § 29. In: VOMÁČKA, V. a kol op. cit., s. 245-247.

⁹⁴⁴ „Na celém území národních přírodních rezervací je zakázáno hospodařit na pozemcích způsobem vyžadujícím intenzivní technologie, zejména prostředky a činnosti, které mohou způsobit změny v biologické rozmanitosti, struktuře a funkci ekosystémů nebo nevratně poškozovat půdní povrch, provádět chemizaci, změnu vodního režimu a terénní úpravy.“

⁹⁴⁵ KNOTEK, J. § 29. In: VOMÁČKA, V. a kol op. cit., s. 245-247.

⁹⁴⁶ Srov. § 34 odst. 1 písm. a) a b) ZOPK.

⁹⁴⁷ Kdežto v NPR jsou v ustanovení § 29 písm. a) ZOPK veškeré terénní úpravy zakázány.

⁹⁴⁸ K tomu srov. § 29 písm. b) ZOPK, který v NPR zakazuje povolovat a umisťovat stavby, tedy nikoliv jen nové.

5.7 Právní režim pozemků v národních přírodních památkách a přírodních památkách

Další dvojicí kategorií maloplošných ZCHÚ jsou národní přírodní památky a přírodní památky. Následující výklad provede obdobné srovnání jako v případě NPR a PR.

Národní přírodní památka (dále jen „NPP“) je kategorií maloplošného ZCHÚ, které si klade za cíl ochranu přírodních útvarů o menší rozloze, ale přesto s významem přesahujícím region. Vymezení NPP je zakotveno v § 35 odst. 1 ZOPK jako: *„Přírodní útvar menší rozlohy, zejména geologický či geomorfologický útvar, naleziště nerostů nebo vzácných či ohrožených druhů ve fragmentech ekosystémů, s národním nebo mezinárodním ekologickým, vědeckým či estetickým významem, a to i takový, který vedle přírody formoval svou činností člověk.“* NPP jsou území menší rozlohy. Lze nalézt i NPP, které zaujímají pouze 1 ha.⁹⁴⁹ Na území České republiky se nachází 126 NPP s podílem 0,10 % na území České republiky.⁹⁵⁰

Stejně jako u NPR se u NPP jedná o chráněné hodnoty s významem minimálně národním, ne-li mezinárodním.⁹⁵¹ V tomto kontextu je vhodné upozornit, že národní či mezinárodní hodnoty dosahuje jen nějaká složka ekosystému. Tudiž ostatní části ekosystémů nemusí být žádného významu, ani z pohledu regionálního.⁹⁵² V některých případech je toto okolí předmětu ochrany i silně poškozeno,⁹⁵³ například to mohou být oblasti postižené těžebním průmyslem. Význam ochrany NPP nemusí být jen z pohledu přírodního, ale podle vymezení NPP se též hodnotí přínos z hlediska vědeckého či estetického. Zásadním rozdílem oproti NPR je skutečnost, že předmětem ochrany nejsou celé ekosystémy, ale pouze dílčí, z pohledu přírody významné, prvky. Ochrany tak v NPP požívá například určitý zvláště chráněný druh.⁹⁵⁴ Zároveň z definice vyplývá, že předmětem ochrany mohou být i neživé části přírody.

Další významný rozdíl oproti NPR spočívá v tom, že předmětem ochrany NPP nemusí být jen čistě přírodní hodnoty. Na rozdíl od NPR, kde se klade důraz na minimální

⁹⁴⁹ Např. NPP Kaňk (Na Vrších).

⁹⁵⁰ Viz Souhrnný přehled objektů v Ústředním seznamu ochrany přírody. In.: *Digitální registr Ústředního seznamu ochrany přírody. Agentura ochrany přírody a krajiny České republiky.* [online]. [cit. 7. 4. 2022]. Dostupné z: <https://drusop.nature.cz/ost/chrobjekty/sumarizace/>.

⁹⁵¹ Viz § 35 odst. 1 ZOPK.

⁹⁵² KNOTEK, J. § 35. In: VOMÁČKA, V. a kol op. cit., s. 258-263.

⁹⁵³ Viz KNOTEK, J. § 35. In: VOMÁČKA, V. a kol op. cit., s. 258-263.

⁹⁵⁴ KNOTEK, J. § 35. In: VOMÁČKA, V. a kol op. cit., s. 258-263.

vliv člověka na chráněné přírodní hodnoty, se tak zvláštní územní ochrana v NPP vztahuje i na přírodní útvary, které spoluvytvářel člověk.⁹⁵⁵ Takovým přírodním útvarem, který je předmětem ochrany, může být i rybník či lom. Přesto platí, že předmět ochrany musí být vždy výsledkem přírodních procesů, do kterých svojí činností vstoupil člověk. Jinými slovy, předmětem ochrany nejsou útvary, které vznikly čistě uměle, respektive čistě z činnosti člověka.⁹⁵⁶ Zároveň je vhodné zdůraznit, že minulý čas slovesa formovat v definici NPP v § 35 odst. 1 ZOPK znamená, že činnost člověka, která spoluvytvářela chráněný přírodní útvar, by již neměla probíhat a předmětem ochrany je hotový výsledek kombinace přírodních i lidských procesů.⁹⁵⁷ Knotek usuzuje, že tento závěr vyplývá i z ustanovení § 35 odst. 2 ZOPK, které zakazuje změny předmětů ochrany NPP.⁹⁵⁸ Na druhou stranu jsou NPP území, u kterých je možné, aby do nich člověk zasahoval více než u NPR.⁹⁵⁹

Rozdíl NPP oproti NPR je dále v možnosti hospodářského využívání NPP. Z ustanovení § 35 odst. 2 ZOPK *a contrario* neplyne zákaz využívání NPP. Domnívám se, že s ohledem na skutečnost, že předmětem ochrany NPP jsou konkrétní přírodní útvary, nemělo by být hospodářské využívání překážkou pro zajištění ochrany. A to za předpokladu, že využívání NPP nebude hrozbou jejich poškození, jak plyne z ustanovení § 35 odst. 2 ZOPK. Podle Knotka bývá zejména zemědělské hospodaření součástí péče o některé NPP či je s nimi historicky spojeno.⁹⁶⁰

Poslední kategorii maloplošných ZCHÚ představují přírodní památky (dále jen „PP“), které jsou v ustanovení § 36 odst. 1 ZOPK vymezeny jako: „*Přírodní útvar menší rozlohy, zejména geologický či geomorfologický útvar, naleziště vzácných nerostů nebo ohrožených druhů ve fragmentech ekosystémů, s regionálním ekologickým, vědeckým či estetickým významem, a to i takový, který vedle přírody formoval svou činností člověk, může orgán ochrany přírody vyhlásit za přírodní památku; stanoví přitom také její bližší ochranné podmínky.*“ Ačkoli se jedná o ZCHÚ s nejpočetnějším zastoupením, na území České republiky se nachází 1589 PP s podílem 0,42 % z rozlohy území České republiky,

⁹⁵⁵ Srov. § 35 odst. 1 ZOPK: „*Přírodní útvar (...), který vedle přírody formoval svou činností člověk.*“

⁹⁵⁶ KNOTEK, J. § 35. In: VOMÁČKA, V. a kol op. cit., s. 258-263.

⁹⁵⁷ KNOTEK, J. § 35. In: VOMÁČKA, V. a kol op. cit., s. 258-263.

⁹⁵⁸ KNOTEK, J. § 35. In: VOMÁČKA, V. a kol op. cit., s. 258-263.

⁹⁵⁹ BOROVIČKOVÁ, H., STLOUKAL, P. § 35 In: MIKO, L. a kol. 2007 op. cit., s. 176-178.

⁹⁶⁰ KNOTEK, J. § 35. In: VOMÁČKA, V. a kol op. cit., s. 258-263.

zároveň jsou ale kategorií ZCHÚ s nejnižší nastaveným ochranným režimem.⁹⁶¹ I v případě PP je předmětem ochrany menší přírodní útvar, ale pouze s významem pro konkrétní oblast.⁹⁶² Taktéž platí, že rozloha PP nemusí přesahovat ani 1 ha. Obdobně jako u NPP nejsou chráněny celé ekosystémy, ale jen jejich jednotlivé složky, konkrétní přírodní útvary.⁹⁶³ Stejně tak může být předmětem nejen ryze přírodní útvar, ale i útvar, na jehož vzniku se vedle přírody spolupodílel člověk.⁹⁶⁴ Rozdílnou oproti NPP je hodnota předmětu ochrany, která je u PP nižší. Postačí totiž, že dosahuje přírodního, vědeckého či estetického významu pro daný region.⁹⁶⁵ Možnost užívání PP je nastavena téměř identicky jako u NPP. Je tedy zakázáno hospodářské využívání, které by vedlo k jejímu poškození. Na druhou stranu byl zákonodárce u PP značně benevolentnější, když do ustanovení § 36 odst. 2 ZOPK výslovně nezakotvil princip prevence. Jinými slovy, v případě PP není zakázáno takové hospodářské využívání, které by představovalo, byť jen hrozbu pro PP. Aby byl zákaz porušen, musí dojít již k poškození předmětu ochrany PP.⁹⁶⁶

Nastavení ochranného režimu u NPP je oproti NPR značně méně omezující. V ustanovení § 35 odst. 2 ZOPK je zakotvena jedna základní ochranná podmínka, respektive její obecné vymezení, podle které platí zákaz všech činností, které by vedly ke změně či poškození NPP. Zároveň je zakázáno hospodářské využívání NPP, které by představovalo, byť jen hrozbu, poškození předmětu ochrany NPP.⁹⁶⁷ Je vhodné upozornit, že se stále jedná o zákazy, tudíž z těchto zakazů je možné vydat výjimky podle § 43 ZOPK. Domnívám se, že v případě NPP je takto stroze a obecně nastavený režim zakazů vhodný, jelikož předmětem ochrany jednotlivých NPP mohou být v mnoha případech zcela rozdílné přírodní útvary. Proto je vhodnější nastavit ochranný režim z pohledu konkrétních potřeb a hrozeb pro daný přírodní útvar v bližších ochranných podmínkách v podobě potřeby získat předchozí souhlas k vymezeným činnostem.

⁹⁶¹ KNOTEK, J. § 36. In: VOMÁČKA, V. a kol op. cit., s. 263-268.

⁹⁶² Konkrétní oblastí může být kupříkladu území CHKO ČI NP.

⁹⁶³ Chráněné přírodní útvary mohou být zástupci jak živé (např. jeden zvlášť chráněný druh), tak i neživé části přírody. Neživým přírodním útvarem je typicky sklaní útvar.

⁹⁶⁴ A to za stejné podmínky jako u NPP a to, že není výtvořem pouze lidské činnosti.

⁹⁶⁵ KNOTEK, J. § 36. In: VOMÁČKA, V. a kol op. cit., s. 263-268.

⁹⁶⁶ Srov. dikci § 35 odst. 2 ZOPK: „Změny či poškození národních přírodních památek či jejich hospodářské využívání, pokud by tím hrozilo jejich poškození, je zakázáno.“ a dikci § 36 odst. 2 ZOPK: „Změna nebo poškození přírodní památky nebo její hospodářské využívání vedoucí k jejímu poškození jsou zakázány.“

⁹⁶⁷ Zde se jedná o výrazný projev principu prevence v právu životního prostředí. Viz KNOTEK, J. § 35. In: VOMÁČKA, V. a kol op. cit., s. 258-263.

Ochranný režim PP je identický s tím, co bylo popsáno výše u NPP. S jediným rozdílem, který byl výše popsán, a to, že zákonodárce nevyžaduje pro porušení zákazu podle § 36 odst. 2 ZOPK pouhou hrozbu poškození předmětu ochrany PP. Musí tedy jít o takovou změnu, poškozování či hospodářské využívání, které povede k poškození PP.

5.8 Ochranná pásma ve zvláště chráněných územích

Nástrojem ochrany ZCHÚ, který lze označit jako doplněk k základním a bližším ochranným podmínkám, je ochranný režim plynoucí z existence ochranného pásma ZCHÚ. Režim ochranných pásem je zakotven v ustanovení § 37 ZOPK. V ustanovení § 37 odst. 1 ZOPK je vymezena výchozí funkce ochranných pásem, a to: „*je-li třeba zabezpečit zvláště chráněná území, s výjimkou chráněné krajinné oblasti, před rušivými vlivy z okolí, může být pro ně vyhlášeno ochranné pásmo (...)*“. Funkcí ochranného pásma je poskytnout ochranu jádru ZCHÚ skrze regulaci činností, které jsou prováděny v okolí ZCHÚ. Dikcí § 37 odst. 1 ZOPK jsou označeny jako „*rušivé vlivy*“, které by svojí intenzitou mohly ovlivnit ZCHÚ, tedy předmět ochrany ZCHÚ. Kupříkladu v ustanovení § 16c odst. 3 ZOPK je vymezen konkrétní účel ochranného pásma Národního parku Podyjí nejen v zamezení rušivých vlivů z okolí na jádro Národního parku Podyjí, ale smyslem ochranného pásma je podle předmětného ustanovení též ochrana krajinářských a přírodních hodnot a též zvýšená péče o sídla nacházející se v Národním parku Podyjí.⁹⁶⁸ Někdy bývá ochranné pásmo označováno jako nárazová zóna ZCHÚ.⁹⁶⁹ Ochranné pásmo může být vyhlášeno pro všechny kategorie ZCHÚ.⁹⁷⁰ Výjimku tvoří CHKO, jak již bylo uvedeno v podkapitole 5.5. Ochranná pásma se podle ZOPK v CHKO nevyhlašují, neboť jejich funkci mohou plnit čtvrté zóny CHKO.

Ochranná pásma jsou spojena s ochranným režimem, který je založen na obdobném principu jako ochranný režim ZCHÚ. Konstrukce ochranného režimu ochranných pásem je, stejně jako u ochranného režimu ZCHÚ, založena na vymezení činností, které jsou škodlivé pro předmět ochrany ZCHÚ, a to též v pomyslných dvou stupních. V ustanovení § 37 odst. 2 ZOPK jsou pro ochranná pásma všech kategorií ZCHÚ vymezeny činnosti, ke kterým je nutný souhlas orgánu ochrany přírody. Ustanovení § 37 odst. 2 ZOPK je možné označit za „základní ochranný režim“

⁹⁶⁸ Viz § 16c odst. 3 ZOPK.

⁹⁶⁹ STEJSKAL, V. In DAMOHORSKÝ, M. 2010. op. cit., s. 374.

⁹⁷⁰ KNOTEK, J. § 37. In: VOMÁČKA, V. a kol op. cit., s. 268-274.

ochranných pásem, obdobně jako jsou v případě ZCHÚ stanoveny základní ochranné podmínky.⁹⁷¹ Podle § 37 odst. 2 ZOPK je v ochranném pásmu ZCHÚ třeba získat souhlas orgánu ochrany přírody k povolování či provádění staveb, změně způsobu využití pozemků, terénním úpravám ve smyslu stavebního zákona a ve smyslu vodního zákona ke změnám vodního režimu pozemků či k nakládání s vodami. Dále je součástí „základního ochranného režimu“ ochranných pásem podmínění souhlasem činnosti spočívající v používání chemických prostředků a změny druhu pozemku v ochranném pásmu. Tento „základní ochranný režim“ je v případě ochranných pásem národních parků v ustanovení § 37 odst. 3 ZOPK rozšířen o činnosti navíc, ke kterým je též třeba souhlasu orgánu ochrany přírody. Pro vlastníka či uživatele pozemku je zásadní podmínění souhlasu orgánu ochrany přírody k zemědělskému hospodaření v ochranném pásmu národního parku, pokud by takové hospodaření s sebou přinášelo neúnosný přísun živin do půdy jako je draslík či fosfor.⁹⁷² Odborná literatura upozorňuje, že v praxi často nedochází k opatření souhlasu pro použití chemických přípravků ze strany subjektů, kteří zemědělsky hospodaří v ochranných pásmech ZCHÚ.⁹⁷³

Na základní ochranný režim může navazovat „bližší ochranný režim“, tedy něco jako bližší ochranné podmínky zakotvené v právních předpisech vyhlášujících ZCHÚ. „Bližší ochranný režim“ ochranných pásem je taktéž zakotven ve vyhlášovacím předpise ZCHÚ, případně ochranného pásma.⁹⁷⁴ V „bližším ochranném režimu“ lze lépe reagovat na zvláštnosti konkrétního ZCHÚ, k němuž je zřízeno ochranné pásmo skrze stanovení dalších činností, ke kterým je třeba si opatřit předchozí souhlas orgánu ochrany přírody.⁹⁷⁵ Lze souhlasit s názorem odborné literatury, že „základní ochranný režim“ v § 37 odst. 2 ZOPK je poměrně široký, s ohledem na to, že upravuje výkon činností „pouze“ v ochranném pásmu. Z tohoto důvodu bývá uváděno, že „bližšího ochranného režimu“ ochranných pásem nebývá často využíváno, protože najít činnosti, které by bylo třeba v ochranném pásmu ZCHÚ dále regulovat, bude poměrně nepravděpodobné.⁹⁷⁶ Domnívám se, že by ke stanovení „bližšího ochranného režimu“ mohlo dojít v případě ochranného pásma NPR, kde je potřeba co nejintenzivněji chránit předmět ochrany NPR.

⁹⁷¹ KNOTEK, J. § 37. In: VOMÁČKA, V. a kol op. cit., s. 268-274.

⁹⁷² Srov. § 37 odst. 3 písm. b) ZOPK.

⁹⁷³ KNOTEK, J. § 37. In: VOMÁČKA, V. a kol op. cit., s. 268-274.

⁹⁷⁴ KNOTEK, J. § 37. In: VOMÁČKA, V. a kol op. cit., s. 268-274.

⁹⁷⁵ KNOTEK, J. § 37. In: VOMÁČKA, V. a kol op. cit., s. 268-274.

⁹⁷⁶ Viz KNOTEK, J. § 37. In: VOMÁČKA, V. a kol op. cit., s. 268-274.

I s ohledem na to, že NPR mohou být území o malé rozloze, regulovat činnosti v jejich okolí se jeví jako vhodné.

Pro výkon činnosti zakotvené v „základním ochranném režimu“ ochranného pásma podle § 37 odst. 2, 3 ZOPK a k činnostem vymezeným v „bližším ochranném režimu“ ochranného pásma ve vyhlášovacím předpisu se vydává souhlas ve formě rozhodnutí ve smyslu správního řádu, a to k činnostem, ke kterým již není třeba dalšího povolení podle jiného právního předpisu.⁹⁷⁷ Pokud je k činnosti třeba povolení podle jiného právního předpisu, má souhlas formu závazného stanoviska.⁹⁷⁸ V ustanovení § 37 odst. 4 ZOPK je připuštěna možnost, aby orgán ochrany přírody vydal souhlas ve formě opatření obecné povahy ve smyslu správního řádu, pokud se souhlas týká konkrétní činnosti a je udělován neurčitému okruhu adresátů.

Vyhlašování ochranných pásem probíhá taktéž jako u ZCHÚ podle § 40 ZOPK.⁹⁷⁹ K vyhlášení ochranných pásem dochází ve většině případů současně s vyhlášením ZCHÚ. Z ustanovení § 40 odst. 1 ZOPK ve spojení s § 41 ZOPK a § 45 ZOPK vyplývá, že lze ochranné pásmo vyhlásit samostatně. Taktéž lze již vyhlášené ochranné pásmo změnit, případně jej zrušit. Ve všech případech se bude aplikovat postup podle § 40 ZOPK. Záměr na vyhlášení ochranného pásma ZCHÚ by, podobně jako u záměrů na vyhlášení ZCHÚ, měl obsahovat ochranný režim uzpůsobený předmětnému ZCHÚ, na které je ochranné pásmo navázáno. V záměru by měla být uvedena rozloha ochranného pásma, včetně tvaru a jeho zakreslení. Podoba ochranného pásma není stanovena. Jinými slovy, není nutné, aby obklopovalo ZCHÚ kolem dokola.⁹⁸⁰ Taktéž lze, aby bylo tvořeno jen z několika pozemků. Vždy by ale návrh ochranného pásma měl vést k tomu, aby předmětné ochranné pásmo bylo způsobilé dosáhnout svého cíle, jak byl popsán výše.⁹⁸¹

V případě ochranných pásem maloplošných ZCHÚ platí specifická pravidla, jak mohou být stanovena. Ochranné pásmo maloplošného ZCHÚ lze vyhlásit způsobem výše uvedeným, tedy je specificky vymezeno v záměru podle okolností konkrétního ZCHÚ. Dále ale podle § 37 odst. 1 ZOPK platí, že pokud jej orgán ochrany přírody nevyhlásí, tvoří ochranné pásmo pás území, který je od hranic ZCHÚ do vzdálenosti 50 metrů. Poslední možností je v předpisu vyhlášujícím ZCHÚ výslovně prohlásit, že se

⁹⁷⁷ Srov. § 37 odst. 4 ZOPK.

⁹⁷⁸ KNOTEK, J. § 37. In: VOMÁČKA, V. a kol op. cit., s. 268-274.

⁹⁷⁹ Srov. § 40 odst. 1 ZOPK.

⁹⁸⁰ KNOTEK, J. § 37. In: VOMÁČKA, V. a kol op. cit., s. 268-274.

⁹⁸¹ KNOTEK, J. § 37. In: VOMÁČKA, V. a kol op. cit., s. 268-274.

maloplošné ZCHÚ vyhláší bez ochranného pásma.⁹⁸² Souhlasím s názorem Knotka, že z výše uvedených variant je pro náležité zajištění ochrany ZCHÚ vhodné stanovit ochranné pásmo jednotlivě pro každé ZCHÚ, a nikoliv ponechat jeho vymezení na zákonném režimu v podobě ochranného pásma 50 metrů od hranic ZCHÚ. Zákonem určené ochranné pásmo nemusí vždy plnit svůj účel, a tím nadměru omezovat vlastníky, případně uživatele dotčených nemovitých věcí.⁹⁸³

5.9 Dílčí závěr

Poslední kapitola předkládané diplomové práce již byla zcela věnována právní úpravě ZCHÚ v ZOPK jako nástroji zvláštní územní ochrany. Smyslem bylo nejen popsat jednotlivé kategorie ZCHÚ, ale zejména poukázat, jak je do rámce právní úpravy ZCHÚ zařazeno postavení vlastníka. Vlastník dotčených pozemků je zásadně dotčen na svém vlastnickém právu již jen skutečností, že je ZCHÚ vyhlášeno obecně závazným právním předpisem. Již okamžikem nabytí účinnosti předmětného vyhlášovacím právního předpisu totiž dochází ke vzniku ochranného režimu ZCHÚ. Vznik ochranného režimu tak znamená omezení výkonu vlastnického práva. Ochranný režim ZCHÚ spočívá jak ve vymezení základních ochranných podmínek v ZOPK, které stanoví zákazy. Dále též lze, aby orgán ochrany přírody vymezil ve vyhlášovacím právním předpise bližší ochranné podmínky, které vážou výkon v nich vyjmenovaných činností na předchozí souhlas orgánu ochrany přírody. Nehledě na to, že omezení mohou plynout i z ochranného pásma předmětného ZCHÚ, bylo-li vyhlášeno. Zákazy v souladu s ústavním pořádkem ale mohou být jen v zákoně, tedy zákazy lze nalézt jen v základních ochranných podmínkách. Přesto se nejedná o zákazy absolutní, ale představují zákazy relativní, ze kterých je možno za vymezených podmínek ve smyslu § 43 ZOPK udělit výjimku.

Vzhledem k tomu, jak bylo výše popsáno, že je vyhlášení ZCHÚ omezením vlastnického práva, je v ustanovení § 40 ZOPK zakotven proces vyhlášení ZCHÚ. V rámci tohoto procesu je vlastníkově o předloženém záměru na vyhlášení ZCHÚ jednotlivě zasláno písemné oznámení (to ale pouze v případě vyhlášení maloplošných ZCHÚ) či je o tom informován doručením písemného oznámení veřejnou vyhláškou (u velkoplošných ZCHÚ). Tento výše uvedený rozdíl mezi „dvěma skupinami“ vlastníků

⁹⁸² KNOTEK, J. § 37. In: VOMÁČKA, V. a kol op. cit., s. 268-274.

⁹⁸³ KNOTEK, J. § 37. In: VOMÁČKA, V. a kol op. cit., s. 268-274.

dotčených pozemků, respektive mezi vlastníky dotčených pozemků ve velkoplošných a maloplošných ZCHÚ zřejmě znevýhodňuje vlastníky pozemků ve velkoplošných ZCHÚ. Zásadním právním nástrojem vlastníka bránit se proti záměru na vyhlášení ZCHÚ jsou námitky, o kterých orgán ochrany přírody rozhoduje individuálně správním rozhodnutím.

Jednotlivé kategorie ZCHÚ se od sebe mimo jiné liší podrobností právní úpravy základních ochranných podmínek. Nejrozsáhleji je výkon vlastnického a případně užívacího práva ve vztahu k zemědělskému a lesnímu hospodaření regulován v právní úpravě národních parků. Podobně restriktivní je i základní ochranný režim NPR. Je zjevné, že u obou těchto kategorií ZCHÚ je z jejich povahy jako mimořádně cenných území nutno výrazněji omezit vliv lidské činnosti na předmět jejich ochrany. V právní úpravě CHKO naopak vnímám silné propojení s lidskou činností, respektive z díkce právní úpravy v ZOPK vyplývá, že ve třetích a čtvrtých zónách nedochází k výrazným omezením. Tuto skutečnost lze dovést i z výjimky z povinnosti opatřit si v případě staveb ve čtvrté zóně CHKO v zastavěném území obce a v zastavěném území města na celém území CHKO závazné stanovisko ve smyslu § 44 odst. 1, 2 ZOPK. V prvních a druhých zónách CHKO již k regulaci činností dochází výrazněji. Právní úprava NPP a PP s ohledem na to, že představují spíše menší útvary, není pro vlastníky dotčených pozemků natolik restriktivní. Ostatně v obou případech ZOPK upravuje pouze jednu obecnou základní ochrannou podmínku. S ohledem na předmět ochrany NPP a PP se totiž jeví jako účelnější upravit ochranný režim až konkrétně v bližších ochranných podmínkách.

ZÁVĚR

V diplomové práci jsem se zabývala otázkou, jaká specifika jsou spojena s vlastnictvím pozemků ve zvláště chráněných územích. Předmětnou problematiku považuji za významnou a aktuální. Byť se to tak čtenáři nemusí zdát, jen za hranicemi Prahy se nachází vícero významných velkoplošných zvláště chráněných území, a to chráněné krajinné oblasti. V poslední době lze též zaznamenat diskuse nad výstavbou a rozvojem komerčních činností v Národním parku Šumava a Krkonošském národním parku a v jejich ochranných pásmech, což bylo též důvodem pro legislativní změny v právní úpravě národních parků. Zároveň je téma vlastnického práva k pozemkům ve zvláště chráněných územích aktuální i z hlediska legislativního vývoje, především v případě právní úpravy národních parků, která doznala významných změn novelou provedenou zákonem č. 123/2017 Sb., která vedla například k posílení postavení státu jako vlastníka pozemků ve zvláště chráněných územích. Ačkoli od účinnosti této novely uběhlo již několik let, domnívám se, že je stále třeba nad jejími dopady diskutovat.

Jako primární cíl jsem si stanovila vytvořit z předkládané diplomové práce jakousi příručku pro dotčené vlastníky a představit nejdůležitější instituty specifické pro vlastnické právo k pozemkům ve zvláště chráněných územích, se kterými se vlastník může nejčastěji setkat. Ačkoli jsem se snažila diplomovou práci pojmout jako co nejdůslednější přehled a rozbor vybraných institutů, s ohledem na rozsah problematiky se mi přesto nepodařilo vše do diplomové práce zahrnout. Vzhledem ke skutečnosti, že subjektem vlastnického práva je i stát, a ve zvláště chráněných územích je významným vlastníkem půdy, považovala jsem dále za zajímavé provést i rozbor jeho postavení jako vlastníka. Provedla jsem zejména analýzu nástrojů, které stát využívá k naplnění zásady, že ochrana zvláště chráněných území je účinněji zajištěna, pokud je vlastníkem půdy stát.

S ohledem na vymezený cíl jsem zvolila v diplomové práci metodu deskripce a na mnoha místech i podrobnou analýzu jednotlivých vybraných specifík vlastnického práva k pozemkům ve zvláště chráněných územích. Na následujících řádcích uvedu přehled nejdůležitějších zjištění a připomenu též některé návrhy *de lege ferenda*, které v diplomové práci zazněly.

V úvodu jsem zmínila, že pomyslnou červenou nití diplomové práce je uvědomění si významu vlastnického práva v kontextu ochrany zvláště chráněných území. Domnívám se, že jsem v předkládané diplomové práci prokázala, že právní úprava ochrany přírody

a krajiny vlastnické právo vnímá jako efektivní nástroj ochrany. Ostatně počátky územní ochrany jsou spojeny s osvícenými vlastníky. Musím konstatovat, že na tuto představu vlastnického práva jako institutu, který je účinným nástrojem ochrany zvláště chráněných území, jsem narazila již v druhé kapitole. Zde se tato myšlenka projevuje v zásadě, že stát nejlépe zajistí ochranu zvláště chráněných území, pokud vyloučí privatizaci určitých pozemků. V diplomové práci jsem poukázala i na to, že tato představa nemusí být vždy efektivní. Narážím zde na otázku trojího, ale zejména dvojího postavení správ národních parků (v jedné roli vykonává státní správu a v druhé roli je subjektem, který vykonává vlastnické právo státu k pozemkům v národních parcích), která v odborné literatuře vyvolává pochybnosti, protože zde hrozí střet zájmů. *De lege ferenda* se objevují návrhy, jak organizační změnou struktury správ národních parků tento možný střet zájmů odstranit. Domnívám se ale, že by náklady, vynaložené na předmětnou změnu organizační struktury správ národních parků, nakonec mohly převýšit kýžený výsledek. Stát přesto v naplňování výše uvedené zásady pokračuje, čemuž odpovídá i zákonem č. 123/2017 Sb. novelizovaná právní úprava národních parků, ve které byl posílen zákaz zcizení pozemků v národních parcích zakotvený v ustanovení § 23 ZOPK. Zákaz zcizení byl rozšířen na veškeré pozemky v národních parcích ve vlastnictví státu bez ohledu na to, kdy je stát nabyt. Dalším institutem, který stát k naplňování této zásady používá, je zákonné předkupní právo zakotvené v ustanovení § 61 ZOPK. V případě právní úpravy předkupního práva se domnívám, že by *de lege ferenda* bylo účelné konkretizovat, na jaké případy změny vlastnického práva se vztahuje nabídková povinnost. Současná právní úprava povinnost přednostně nabídnout dotčený pozemek orgánu ochrany přírody vztahuje jen ke koupi. Tudíž například směnou se lze vyhnout nabídkové povinnosti. Lze shrnout, že oba výše uvedené instituty taktéž naplňují tezi, že i soukromoprávní nástroje mohou sloužit k naplnění veřejného zájmu. Je zřejmé, že zajištění koordinované péče státu o pozemky v jeho vlastnictví ve zvláště chráněných územích může vést k efektivnější ochraně předmětů ochrany zvláště chráněných území, a je tak legitimní pro dosažení cíle zvláště chráněných území. Přesto si myslím, že není vhodné upínat se pouze na stát jako na vlastníka pozemků ve zvláště chráněných územích, ale například skrze osvětu motivovat i jiné subjekty vlastnického práva v péči o pozemky v jejich vlastnictví ve zvláště chráněných územích. Pouze tak bude zajištěna dostatečně efektivní ochrana nejcennějších území.

Dále jsem na skutečnost efektivitu vlastnického práva jako nástroje ochrany přírody a krajiny narazila ve výkladu v třetí kapitole, a to zejména v problematice písemných dohod podle § 68 odst. 2 ZOPK. O tom, že jsou dohody významným nástrojem ochrany přírody a krajiny dokládá počet takových dohod uzavřených ze strany AOPK ČR s dotčenými subjekty. Institut dohod je zakotven v ZOPK již od počátku jeho účinnosti, ale až s právní úpravou veřejnoprávních smluv ve správním řádu doznal praktického využití. Dohody podle ustanovení § 68 odst. 2 ZOPK vnímám jako velmi moderní institut, o čemž svědčí i to, že se rozvinula praxe tzv. komplexních dohod.

Přinutit vlastníky pozemků k tomu, aby byli v péči o přírodu a krajinu aktivní, lze efektivně i nástroji, jako jsou náhrady za ztížení zemědělského a lesního hospodaření podle ustanovení § 58 ZOPK a finanční příspěvky podle ustanovení § 69 ZOPK. Náhrady podle ustanovení § 58 ZOPK jsou institutem, který vyvolává mnoho nejasností. První z nich je otázka, zda poskytovat náhradu újmy i ve vztahu k pozemkům, jejichž vlastníkem je stát. Ustanovení § 58 odst. 2 ZOPK totiž výslovně nevyklučuje, aby byl stát v pozici žadatele o poskytnutí náhrady za újmu na pozemcích, jejichž je vlastníkem. Z důvodu nejasné právní úpravy je otázka nároku státu na náhrady podle § 58 ZOPK řešena výkladem v odborné literatuře a judikaturou. Prvním možným výkladem je závěr, že současná právní úprava podporuje nadbytečné „přelévání“ peněžních prostředků mezi kapitolami státního rozpočtu a náhrady by tak za újmy vzniklé na pozemcích ve vlastnictví státu být poskytovány neměly. S tímto názorem se plně ztotožňuji. Druhý možný výklad se naopak přiklání k tomu, že by náhrady i v případě pozemků ve vlastnictví státu měly být poskytovány, a to s ohledem na rovnost vlastnického práva. Na základě toho lze zaznamenat snahy o novelizaci znění § 58 odst. 2 ZOPK, jejímž cílem bylo stát z nároku na náhrady výslovně vyloučit. Novela ale nakonec přijata nebyla. Předmětná otázka byla řešena i judikaturou. Nejvyšší soud se zabýval otázkou, zda je státní podnik Lesy České republiky oprávněn o náhrady žádat. Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 28. 8. 2013, sp. zn. 25 Cdo 3837/2011 došel k závěru, že je nutno státní podnik Lesy České republiky, jako subjekt, který hospodaří na pozemcích ve vlastnictví státu, odlišovat od státu jako vlastníka pozemků. Státní podnik podle Nejvyššího soudu vystupuje jako vlastník státního majetku, a to se všemi právy a povinnostmi s tím spojenými, která je třeba vykonávat i vůči státu, a to včetně uplatnění nároku na náhrady podle ustanovení § 58 ZOPK.

Druhým, podle mého názoru sporným bodem, je otázka, proč se náhrady poskytují pouze ve vztahu k újmám, které vznikly jen na vymezených typech pozemků (náhrady podle ustanovení § 58 ZOPK se vztahují pouze na zemědělskou půdu, lesní pozemky a na rybníky s chovem ryb nebo vodní drůbeže), kdežto ostatním vlastníkům či uživatelům pozemků zákonným ustanovením není náhrada přímo přiznána. Těmto ostatním vlastníkům tak zbývá pouze možnost domoci se náhrady za omezení vlastnického práva přímou aplikací čl. 11 odst. 4 Listiny, což ale pro dotčené vlastníky představuje nutnost obrátit se s přiznáním náhrady na soud. Takové přiznání náhrady soudem na základě čl. 11 odst. 4 Listiny ale vyžaduje náležité posouzení soudem. Nestačí tak tedy pouhé podání žádosti o náhradu u orgánu ochrany přírody.

Domnívám se, že pokud již nastane skutečný konflikt mezi soukromým zájmem vlastníka pozemku a veřejným zájmem na ochranu přírody a krajiny, vždy by mělo být dbáno na vyvážení předmětných zájmů. Například lze poukázat na § 66 ZOPK, ve kterém je zakotvena možnost orgánu ochrany přírody omezit či zakázat činnost, která by mohla způsobit byť jen ohrožení chráněných částí přírody. Vydání správního rozhodnutí podle § 66 ZOPK je považováno za nástroj *ultima ratio*, který je ale přesto v praxi často využíván. Pokud je ustanovení § 66 ZOPK chápáno jako instrument, k jehož aplikaci je přistoupeno, pokud jiné nástroje pro ochranu přírody nepostačují, je třeba z této skutečnosti dovodit nutnost zásahů do vlastnického práva k dotčenému pozemku minimalizovat a vyvážit oba rozporné zájmy. Ačkoli ustanovení § 66 ZOPK upravuje institut, který významně zasahuje do vlastnického práva, hodnotím kriticky nejasnost novelizovaného znění § 66 odst. 2 ZOPK, které stanoví, že orgán ochrany přírody nemůže omezit či zakázat činnost, pro kterou bylo vydáno platné pravomocné rozhodnutí. Z důvodu předmětného ustanovení není totiž zřejmé, jaké rozhodnutí, respektive podle jakého právního předpisu vydané, měl zákonodárce na mysli. A to i přesto, že výklad Ministerstva životního prostředí postavil na jisto, že rozhodnutím ve smyslu § 66 odst. 2 ZOPK je myšleno pouze rozhodnutí vydané podle ZOPK. Nejen z důvodu, že ustanovení § 66 ZOPK zakotvuje významný *ultima ratio* nástroj zasahující do soukromých zájmů, ale i pro přehlednost a srozumitelnost právních předpisů, by bylo *de lege ferenda* vhodné, aby byla díky ustanovení § 66 odst. 2 ZOPK konkretizována, například doplněna o: „...*platného pravomocného rozhodnutí podle tohoto zákona.*“

Další oblastí právní úpravy zvláště chráněných území, která *de facto* nejintenzivněji zohledňuje soukromý zájem vlastníka nemovité věci, je ustanovení § 40 ZOPK, upravující proces vyhlášení zvláště chráněných území. Vlastník má v procesu vyhlášení ojedinělou možnost účastnit se a ovlivnit proces, který orgán ochrany přírody zahajuje ve veřejném zájmu. Zohlednění soukromých zájmů se projevuje již v průběhu příprav záměru, zejména dochází ke komunikaci s obcemi, a tedy i s veřejností obce. Ačkoli takový neformální postup má směřovat k nastavení kompromisu mezi soukromým a veřejným zájmem, a tedy k následnému vyhnutí se většímu počtu námitek, lze na příkladu zvažovaného Národního parku Křivoklátsko demonstrovat, že komunikace mezi veřejností a orgánem ochrany přírody není vždy schopna dosáhnout svého cíle. Problematika vyhlášení zvláště chráněných území v sobě skýtá vícero otázek s ohledem na uplatňování soukromých zájmů dotčených vlastníků. Jako zásadní vnímám problém již u oznamování vůči vlastníkům dotčených pozemků, že byl vypracován a předložen k projednání záměr na vyhlášení. V případě procesu vyhlášení maloplošných zvláště chráněných území je dotčenému vlastníkovvi jednotlivě písemně oznámeno, že byl vypracován záměr a předložen k projednání. Současně s tím je vlastník poučen o právu podat námitky a v jaké (prekluzivní) lhůtě tak musí učinit. Od novely ZOPK, provedené zákonem č. 123/2017 Sb., ale není v případě vyhlášení velkoplošných zvláště chráněných území oznámení o předložení záměru doručováno jednotlivě. Podle § 40 odst. 3 ZOPK je dotčený vlastník informován tak, že je mu písemně oznámení doručeno veřejnou vyhláškou postupem podle správního řádu. Z výše uvedeného je zřejmé, že úroveň ochrany dotčených vlastníků ve velkoplošných zvláště chráněných územích byla novelou snížena. Což také znamená, že současná právní úprava vyžaduje od dotčených vlastníků vysokou míru aktivity. Domnívám se, že by *de lege ferenda* bylo vhodnější postup oznamování záměrů vůči dotčeným vlastníkům sjednotit.

V otázce oznamování záměru na vyhlášení zvláště chráněného území spatřuji další problémové místo, a to, že právní úprava nepamatuje na oznámení záměru též uživatelům dotčených pozemků. S ohledem na skutečnost, že pozemky ve zvláště chráněných územích jsou často přenechány vlastníkem do užívání jinému subjektu, *de lege ferenda* by zavedení oznamovací povinnosti orgánu ochrany přírody i vůči uživatelům bylo efektivním nástrojem, jak zajistit též práva uživatelů pozemků. Přesto je

tuto možnost nutno zhodnotit jako spíše neproveditelnou, vzhledem k tomu, že v současné době neexistuje žádný registr, který by evidoval všechny uživatele pozemků. Uživatel pozemku je tak odkázán na aktivní přístup vlastníka pozemku, který jej o záměru může pouze informovat. Z tohoto důvodu se jeví jako vhodné zařadit do smluv, na základě kterých je pozemek přenechán k užívání, případně i k požívání, klauzuli, která založí předmětnou informační povinnost vlastníka pozemku vůči uživateli.

Kromě oznamovací povinnosti orgánu ochrany přírody o záměru na vyhlášení zvláště chráněného území je dále výraznou ochranou dotčeného vlastníka nemovité věci skutečnost, že by měl orgán ochrany přírody vypracovaný záměr náležitě odůvodnit. Zejména ve vztahu k předmětu ochrany by měl uvést, co je důvodem pro zásah do vlastnického práva. Ostatně tento závěr je podepřen i judikaturou, která konstatovala, že je nutno, aby orgán ochrany přírody odůvodnil smysl vzniku ochrany. Například musí prokázat, že chráněný druh živočicha, který je předmětem ochrany, se v lokalitě nachází. Pokud nejsou důkazy o jeho současném výskytu, není taktéž dán důvod pro vyhlášení zvláště chráněného území, a tedy ani pro zásah do vlastnického práva.

Konečně zásadním nástrojem dotčeného vlastníka, kterým může ovlivnit výslednou podobu ochranného režimu a rozsahu zvláště chráněného území, jsou námitky, které lze podat proti předloženému záměru ve smyslu § 40 odst. 4 ZOPK. Předmětné ustanovení umožňuje dotčenému vlastníkovi bránit se námitkami, ale pouze, pokud by v důsledku navrhovaného ochranného režimu byl omezen výkon jeho vlastnického práva. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 23. 4. 2019, č.j. 4 As 26/2019-41 došel k závěru, že lze podat námitky i proti záměru na vyhlášení zvláště chráněného území jako takovému, protože skutečnost, že je zvláště chráněné území vyhlášeno implicitně znamená omezení vlastnického práva, a to minimálně v povinnosti dotčeného vlastníka dodržovat základní ochranné podmínky. O podaných námitkách posléze rozhoduje orgán ochrany přírody v řízení o námitkách vydáním rozhodnutí o námitkách ve smyslu správního řádu. Dále je třeba, aby orgán ochrany přírody záměr na vyhlášení zvláště chráněného území uvedl do souladu s námitkami, kterým v rozhodnutí vyhověl. Rozhodnutí o námitkách tedy nemá podle judikatury jen „vysvětlovací“ povahu, ale jako takové je způsobilé zasáhnout do právního postavení dotčeného vlastníka.

Zvláštní územní ochrana, jejímž nástrojem je vytvoření zvláště chráněných území, si klade za cíl stanovit vyšší standardy péče o vybrané ekosystémy, které jsou přesně na

ploše vymezené. Šest kategorií zvláště chráněných území (národní parky, chráněné krajinné oblasti, národní přírodní rezervace, přírodní rezervace, národní přírodní památky a přírodní památky) je vymezeno v části třetí ZOPK. Teorie nad rámec právní úpravy rozlišuje zvláště chráněná území velkoplošná (národní parky a chráněné krajinné oblasti) a maloplošná (národní přírodní rezervace, přírodní rezervace, národní přírodní památky a přírodní památky). Zvláště chráněná území jsou příznačná tím, že představují přesně vymezená území, v jejichž rámci lze zejména nalézt výjimečnou biologickou rozmanitost. V případě chráněných krajinných oblastí, národních přírodních památek a přírodních památek je předmětem ochrany i výsledek spolupůsobení člověka s přírodou.

Právní úprava národních parků, významně zasažená novelou ZOPK provedenou zákonem č. 123/2017 Sb., byla novelizací sjednocena v rámci ZOPK. Všechny dosavadní národní parky byly přehlášeny a ochranný režim (základní ochranné podmínky pro všechny národní parky identické a bližší ochranné podmínky pro každý národní park zvlášť) zakotven v ZOPK. Sjednocení právní úpravy vnímám jako pozitivní krok směrem k větší přehlednosti. Právní úprava národních parků jako nejcennějších území je taktéž v ZOPK nejrozsáhlejší. Z pohledu vlastníka a uživatele pozemku je významná právní úprava lesního a zemědělského hospodaření v národních parcích v ustanovení § 22a, respektive § 22b ZOPK. Z ustanovení § 22a odst. 1 a § 22b odst. 1 ZOPK plyne povinnost hospodařit tak, aby byly zachovány a naplněny funkce národních parků. Ačkoli se jedná o nevyhnutelné povinnosti, pozitivní motivaci vlastníků či uživatelů vymezených pozemků v podobě různých dotací či náhrad podle § 58 ZOPK lze vnímat jako efektivní k zajištění plnění předmětných povinností.

Lesní hospodaření v národních parcích je zásadně zaměřeno na péči o lesy. Což plyne též ze skutečnosti, že lesy v národních parcích jsou pouze lesy ochrannými či lesy zvláštního určení, nikoliv tedy lesy hospodářskými. Ačkoli je omezení lesního hospodaření v lesích národních parků významným omezením vlastnického a užívacího práva, podle Ústavního soudu je omezením legitimním ve prospěch ochrany zvláště chráněných území. Na upozadění hospodářského využití lesů v národních parcích navazuje ustanovení § 22a odst. 2 ZOPK, které vylučuje aplikaci některých povinností plynoucích z lesního zákona v zóně přírodní a zóně přírodě blízké v národních parcích. Orgán státní správy lesů (v národních parcích je jím správa národního parku) nemůže vyžadovat například splnění povinností obnovovat a vychovávat lesní porosty. Výše

uvedené ale neznamená, že povinnosti nelze dobrovolně plnit, takový výkon se ale nesmí dostat do rozporu se základními a bližšími ochrannými podmínkami, ledaže bude opatřena výjimka či souhlas.

Podobné ustanovení je v § 22b ZOPK zakotveno pro nakládání se zemědělskými pozemky v národních parcích. Obdobně je v § 22b odst. 2 ZOPK vyloučena na zemědělské pozemky v národních parcích v zóně přírodní a zóně přírodě blízké aplikace zákona o ochraně zemědělského půdního fondu. Souhlasím s kritikou předmětného ustanovení, protože tím dochází jak k vyloučení ustanovení o zásadách v zákoně o ochraně zemědělského půdního fondu, ale obecně pro takové vyloučení není dán důvod, jelikož zákon o ochraně zemědělského půdního fondu neobsahuje ustanovení, která by byla v rozporu s ochranou národních parků. Dochází tak ke snížení míry ochrany zemědělské půdy v národních parcích v zóně přírodní a zóně přírodě blízké.

Podobně jako v národních parcích je upraven právní režim lesního hospodaření v národních přírodních rezervacích, kde taktéž nemohou být lesy hospodářské. Přesto, na rozdíl od právní úpravy národních parků, ustanovení § 31 ZOPK, vztahující se k lesům v národních přírodních rezervacích, zatím nedoznalo novelizace. Proto v národních přírodních rezervacích je zejména zásah proti škůdcům podmíněn souhlasem orgánu ochrany přírody ve formě závazného stanoviska. Ostatně i podobnost další právní úpravy ochranného režimu národních přírodních rezervací je ve srovnání s ochranným režimem národních parků podobně restriktivní, na rozdíl od jiných kategorií zvláště chráněných území.

Lze shrnout, že ze všech výše uvedených ustanovení, která omezují lesní či zemědělské hospodaření, je patrné upřednostnění veřejného zájmu před zájmem soukromým zejména v podobě omezení hospodářských zájmů.

Na rozdíl od národních parků je v případě právní úpravy chráněných krajinných oblastí zřejmé propojení s lidskou činností. Nejen, že ve třetích a čtvrtých zónách chráněných krajinných oblastí jsou omezení vlastnického práva minimální, ale pokud je předmětem ochrany v chráněných krajinných oblastech i krajinný ráz, je zřejmé, že se stavební činností se v této kategorii zvláště chráněných území počítá.

Ačkoli bylo výše shrnuto, že právní úpravu ochrany přírody a krajiny, potažmo zvláštní územní ochrany, lze vnímat z pohledu aktivní účasti dotčeného vlastníka ve smyslu zajištění ochrany, je právní úprava zvláště chráněných území zároveň příznačná

tím, že představuje zásadní omezení vlastnického práva. Ochranný režim konkrétního zvláště chráněného území vzniká již jeho vyhlášením obecně závazným právním předpisem. Okamžikem nabytí účinnosti vyhlášovacím právním předpisem je tak omezeno vlastnické právo dotčených vlastníků. A to zásadně vždy minimálně skrze základní ochranné podmínky, které zakotvují zákazy (v souladu s ústavním pořádkem jsou základní ochranné podmínky pro všechny kategorie zvláště chráněných území v ZOPK). Jako zcela legitimní hodnotím skutečnost, že představují pouze zákazy relativní, ze kterých je možno udělit podle ustanovení § 43 ZOPK výjimku za podmínek tam uvedených. Udělení výjimky ve formě správního rozhodnutí umožňuje orgánu ochrany přírody individuálně posoudit, kdy je zákaz nepřiměřený (vždy ale musí být naplněn jeden ze tří důvodů pro udělení výjimky v § 43 ZOPK). V kontextu udělení výjimek ze zákazů je opět vhodné upozornit, že ne vždy dochází ke střetu mezi soukromým a veřejným zájmem. Mohou totiž nastat situace, kdy se do střetu dostane veřejný zájem na ochraně přírody a krajiny (tak, jak je za něj v ustanovení § 58 odst. 1 ZOPK prohlášen) s jiným veřejným zájmem, například na vybudování pro stát významné infrastruktury. V takovém případě, byť § 43 ZOPK umožňuje udělit výjimku ve prospěch jiného veřejného zájmu převažujícím nad zájmem ochrany přírody, by měl orgán ochrany přírody zvážit, zda výjimku udělí. Jiný veřejný zájem totiž ze své povahy může představovat významný zásah do předmětu ochrany zvláště chráněných území.

Dalším stupněm ochranného režimu zvláště chráněných území jsou bližší ochranné podmínky, které může orgán ochrany přírody stanovit ve vyhlášovacím předpisu. V souladu s ústavním pořádkem se ale nejedná o zákazy, ale pouze je vyjmenovaná činnost či zásah podmíněna předchozím souhlasem orgánu ochrany přírody ve smyslu § 44 odst. 3 a § 44b ZOPK. Souhlas je vydáván buď ve formě správního rozhodnutí, pokud již není třeba dalšího povolení, či ve formě závazného stanoviska, pokud je třeba dalšího povolení.

V případě národních parků a chráněných krajinných oblastí je výše uvedený ochranný režim rozšířen navázáním v ustanovení § 44 odst. 1 ZOPK vyjmenovaných činností (zejména činnosti podle stavebního a vodního zákona) na závazné stanovisko orgánu ochrany přírody vydané ve smyslu § 149 správního řádu. Závazné stanovisko nemusí být opatřeno, pokud je stavba realizována v zastavěném území obce ve čtvrté zóně chráněné krajinné oblasti a v zastavěném území města na celém území chráněné krajinné

oblasti. Zde lze narazit na skutečnost, že určení, že stavba musí být realizována v zastavěném území obce, aby nebylo nutné získat závazné stanovisko orgánu ochrany přírody, není zcela relevantní pro zajištění dostatečné ochrany předmětu ochrany, jelikož zejména u menších obcí není výjimkou silná provázanost prostředí mimo zastavěné území obce s územím zastavěným.

Posledním pomyslným stupněm ochranného režimu zvláště chráněných území jsou ochranná pásma, která mohou být ke konkrétnímu zvláště chráněnému území vyhlášena, je-li potřeba chránit jádro předmětného území proti činnostem či zásahům vykonávaným mimo jeho rámeček. Ze ZOPK vyplývá, že se ochranná pásma nezřizují v případě chráněných krajinných oblastí, kde tuto funkci plní jejich čtvrtá zóna. Ochranný režim je u ochranných pásem založen na obdobném principu jako u zvláště chráněných území. V ustanovení § 37 odst. 2, 3 ZOPK je zakotven „základní ochranný režim“ skrze vymezení činností, které jsou v ochranných pásmech vázány na souhlas. Tento režim může být dále doplněn o „bližší ochranný režim“ ve vyhlášovacím právním předpise, což umožňuje reagovat na specifika konkrétního zvláště chráněného území. Souhlas je vydáván buď ve formě správního rozhodnutí, a to, pokud pro předmětnou činnost není třeba dalšího povolení podle jiného právního předpisu. Pokud je ještě třeba dalšího povolení, je souhlas vydán ve formě závazného stanoviska.

Je možné předpokládat, že výše v závěru nastíněné nejasnosti budou předmětem odborné diskuse a dalšího legislativního vývoje, s ohledem na to, že vlastnictví pozemků ve zvláště chráněných územích považují za dynamicky se vyvíjející problematiku. Domnívám se, že ze strany dotčených vlastníků bude zejména vyvíjen tlak jak na kompenzace za jejich omezení (tedy možná diskuse o rozšíření náhrad podle ustanovení § 58 ZOPK na všechny typy pozemků), tak i na důsledné zohlednění jejich zájmů při projednávání záměrů na vyhlášení zvláště chráněného území.

Lze uzavřít, že ačkoli nemusí vždy dojít ke střetu mezi soukromým a veřejným zájmem, nikdy nelze zcela oba plně uspokojit. Přesto lze upozorovat snahu zákonodárce o vyvážení značných omezení (nejen vlastnického práva) ve zvláště chráněných územích, například možností udělení výjimky ze zákazů podle § 43 ZOPK.

SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ

1. Seznam použité literatury

ADAMOVIČ, H., BRIM, L., COUFALÍK, P., DOBROVOLNÁ, E., HANÁK J. a PEKAŘOVÁ, A. *Pozemkové vlastnictví*. Praha: Wolters Kluwer, 2020. ISBN 978-80-7598-690-0.

BAJURA, J., BÁNYAIOVÁ, A., BĚLINA, M., ČERNÁ, S., DOLANSKÁ BÁNYAIOVÁ, L., DVOŘÁK, J., ELISCHER, D., FIALA, J., HOLCOVÁ, I., HORÁČEK, T., HUMLÍČKOVÁ, P., KINDL, T., KŘEŠŤANOVÁ, V., MAREK, K. a kol. *Občanský zákoník: Komentář, Svazek V, (§ 1721- 2520)*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 18.2. 2022]. Dostupné z: <https://www.aspi.cz/products/lawText/13/11409/1/2>. ISSN 2336-517X.

BAJURA, J., ČÁP, Z., ČERNÁ, S., DOLANSKÁ BÁNYAIOVÁ, L., DVOŘÁK, J., DVOŘÁK, T., ELIÁŠ, J., ELISCHER, D., FIALA, J., FIALA, V., FRINTA, O., HAAS, K., HAJN, P., HOLČAPEK, T. a kol. *Občanský zákoník: Komentář, Svazek VI, (§ 2521-3081)*. [online]. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2021. [cit. 18.1. 2021]. Dostupné z: <https://www.aspi.cz/products/lawText/13/11398/1/2>. ISSN 2336-517X.

BAŇOUC, H., BAROŠ, J., BOBEK, M., JÄGER, P., KOKEŠ, M., KYSELA, J., LANGÁŠEK, T., MOLEK, P., POSPÍŠIL, I., ŠIMÁČKOVÁ, K., ŠIMÍČEK, V., WAGNEROVÁ, E., WINTR, J. *Listina základních práv a svobod: Komentář*. [Systém ASPI]. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7357-750-6.

BAREŠOVÁ, E., BLÁHOVÁ, I., DOUBEK, P., JANEČEK, B., NEDVÍDEK, L., ŠANDOVIČ, H. *Katastrální zákon: Komentář*. [online]. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2019. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7598-615-3.

BAUDYŠ, P. *Katastrální zákon: komentář*. V Praze: C.H. Beck, 2014. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-525-1.

ČÁP, Z., DVOŘÁK, J., FIALA, J., JOSKOVÁ, L., KINDL, T., KNOBLOCHOVÁ, V., KOCÍ, M., MALÝ, B., PĚSNA, L., SKÁLA, M., SRBOVÁ, A., ŠVESTKA, J., THÖNDEL, A., TICHÝ, L. a kol. *Občanský zákoník: Komentář, Svazek III, (§ 976-1474)*. [online]. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2014. [cit. 21. 1. 2022]. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7478-546-7.

DAMOHOŘSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2010, 629 s. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-338-7.

DAVID, O., DEVEROVÁ, L., DOLANSKÁ BÁNYAIOVÁ, L., DVOŘÁK, J., DVOŘÁK, T., FIALA, J., FRINTA, O., HOLČAPEK, T., HURDÍK, J., KINDL, T., MACKOVÁ, A., PAULY, J., PAVLÍK, P., PELIKÁN, R. a kol. *Občanský zákoník:*

Komentář, Svazek I, (§ 1-654). [online].

Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2020. [cit.16.1.2022]. Dostupné z: <https://www.aspi.cz/products/lawText/13/11656/1/2?vtextu=20>. ISSN 2336-517X.

DROBNÍK, J., DVOŘÁK, P. *Lesní zákon: komentář.* [online]. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010. Dostupné z: <https://www.aspi.cz/products/lawText/13/43000/1/2>.

DVOŘÁK, J., ŠVESTKA, J. a kol. *Občanské právo hmotné. Svazek 3. Díl třetí: Věcná práva.* Praha: Wolters Kluwer, 2015. ISBN 978-80-7478-935-9.

DVOŘÁK, J., ŠVESTKA, J. a ZUKLÍNOVÁ, M.. *Občanské právo hmotné. Svazek 1. Díl první: Obecná část. 2., aktualizované a doplněné vydání.* Praha: Wolters Kluwer, 2016. ISBN 978-80-7552-187-3.

FRANKOVÁ, M. a kol. *Úvod do pozemkového práva.* 1. vyd. Beroun: Eva Rozkotová, 2014, 240 s. ISBN 978-80-87488-19-5.

GERLOCH, A. *Teorie práva.* 7. aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2017. Právnícké učebnice (Aleš Čeněk). ISBN 978-80-7380-652-1.

HANÁK, J. *Zákon o státním pozemkovém úřadu: komentář.* Praha: Wolters Kluwer, 2020. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7598-872-0.

HANÁK, J. *Vyvlastnění z environmentálních důvodů.* 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnícká fakulta, 2015. 244 s. Spisy Právnícké fakulty Masarykovy univerzity, řada teoretická, Edice Scientia, sv. č. 536. ISBN 978-80-210-8064-5.

HENDRYCH, D. *Právníký slovník.* 3., podstatně rozš. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2009. Beckovy odborné slovníky. ISBN 978-80-7400-059-1.

HUSSEINI, F., BARTOŇ, M., KOKEŠ M., KOPA, M. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář. 1. vydání (1. aktualizace).* Praha: C. H. Beck, 2021. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-812-2.

JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád: komentář.* 6. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-751-4.

KINCL, J., SKŘEJPEK, M. a URFUS V. *Římské právo.* Praha: C.H. Beck, 1995. Beckovy právnícké učebnice. ISBN 80-7179-031-1.

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

KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část.* V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckovy právnícké učebnice. ISBN 9788074007279.

LAVICKÝ, P. a kol. *Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1–654). Komentář. 2. vydání.* Praha: C. H. Beck, 2022. ISBN 978-80-7400-852-8.

MIKO, Ladislav. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář. 2. vyd.* V Praze: C.H. Beck, 2007. Beckovy texty zákonů s komentářem. ISBN 978-80-7179-585-8.

PEKÁREK, M. a kolektiv. *Pozemkové právo.* Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2015. ISBN 978-80-210-7750-8.

POTĚŠIL, L. a kol. *Zákon o obcích: komentář.* V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-739-2.

POTĚŠIL, L., HEJČ, D., RIGEL, F., MAREK, D. *Správní řád: komentář. 2. vydání.* V Praze: C.H. Beck, 2020. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-804-7.

SLÁDEČEK, V. *Ústava České republiky: komentář. 2. vydání.* V Praze: C.H. Beck, 2016. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-590-9.

SPÁČIL, J. a kol. *Občanský zákoník III. Věcná práva (§ 976-1474). Komentář. 2. vydání.* Praha: C.H. Beck, 2021. ISBN 978-80-7400-803-0.

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

STEJSKAL, V. *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář.* [online]. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2016. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). Dostupné z: <https://www.aspi.cz/products/lawText/13/16/1/2?vtextu=o%20ochran%C4%9B%20p%C5%99%C3%A4Drody%20a%20krajiny>. ISSN 2336-517X.

VOMÁČKA, V. a kol. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář.* V Praze: C.H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-675-3.

VOPÁLKOVÁ, A. In: MIKO, L. a kol. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář. 2. vyd.* V Praze: C.H. Beck, 2007. Beckovy texty zákonů s komentářem. ISBN: 978-80-7179-585-8.

WINTR, J. *Principy českého ústavního práva. 5. vydání.* Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2020. Vysokoškolské učebnice (Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk). ISBN 978-80-7380-822-8.

2. Seznam použitých odborných článků

BALOUNOVÁ, J. Chráněná území jako institut omezující vlastnické právo. *Právní rozhledy*, 2018, č. 6. S. 197.

COUFALÍK, P. Omezení vlastnického práva ochrannými pásmy a územní plány v aktuální judikatuře Nejvyššího soudu. *Právní rozhledy*, 2016, č. 13-14. S. 474 a násl.

DAMOHOŘSKÝ, M: Ochrana národních parků České republiky z právního pohledu. In: JANČÁŘOVÁ, I., DUDOVÁ, J. (eds.). *Ochrana přírody při rozvojových činnostech a jiné střety zájmů při využití území: sborník z konference*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2017. 180 s. Spisy Právnické fakulty MU, řada teoretická, edice Scientia, sv. č. 605. ISBN 978-80-210-8838-2.

DAMOHOŘSKÝ, M. Ochrana půdy v právu. *České právo životního prostředí*. 2016, č. 4, s. 8-20. ISSN 1213-5542.

DAMOHOŘSKÝ, M. Soukromoprávní prvky v právu životního prostředí. *AUC IURIDICA*. 2017, č. 3. S. 9-14.

DIENSTBIER, F. Efektivita práva a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí. *České právo životního prostředí*. 2004, č.4, S. 49-52. ISSN 1213- 5542.

FILIP, J. K některým legislativním otázkám přijetí Listiny základních práv a svobod (20. výročí). *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2010, roč. XVIII, č. 4, S. 315-324.

FRANKOVÁ, M. Otázky kolem vlastníka pozemku (aneb sporné vlastnictví pozemku). S. 2357-2363. *Dny práva 2012. Část XI. - Pozemek v právních vztazích*. S. 2346-2490. [online]. 2013 [cit. 14. 1. 2022]. ISBN 978 - 80 21063198. Dostupné z: https://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2012/files/pozemek/pozemek.pdf.

FRANKOVÁ, M. Stát jako vlastník pozemků při ochraně při ochraně národních parků. S. 211-221. In: JANČÁŘOVÁ, I., HANÁK, J., PRŮCHOVÁ, I. a kol. *Vlastník a podnikatel při ochraně životního prostředí*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2015. 451 s. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity, řada teoretická, Edice Scientia č. 519. ISBN 978-80-210-7951-9.

HANÁK, J. Další omezení vlastnického práva k pozemkům z důvodu ochrany přírody a krajiny: krok správným směrem? S. 59-68. In: JANČÁŘOVÁ, I., DUDOVÁ, J. (eds.). *Ochrana přírody při rozvojových činnostech a jiné střety zájmů při využití území: sborník z konference*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2017. 180 s. Spisy Právnické fakulty MU, řada teoretická, edice Scientia, sv. č. 605. ISBN 978-80-210-8838-2.

HANÁK, J. Vyvlastnění z důvodu ochrany přírody a krajiny. *AUC IURIDICA*. 2015, č. 2. S. 25-35.

HAVELKOVÁ, S. Omezení a zákaz činnosti opatřením obecné povahy. *Ochrana přírody*. 5/2019. [online] [cit. 29. 3. 2022]. Dostupné z: <https://www.casopis.ochranaprirody.cz/pravo-v-ochrane-prirody/omezeni-a-zakaz-cinnosti-opatrenim-obecne-povahy/>.

HAVELKOVÁ, S. Veřejný zájem, aplikace pojmu v ochraně přírody. *Ochrana přírody* [online].

2008, č. 3. [cit. 9. 3. 2022]. ISSN 1210 - 258X. Dostupné z: <https://www.casopis.ochranaprirody.cz/pravo-v-ochrane-prirody/verejny-zajem/>.

HAVELKOVÁ, S., LANDOVÁ, B. K novele zákona o ochraně přírody a krajiny. *Ochrana přírody* [online]. 2009, č. 6. [cit. 11. 4. 2022]. ISSN 1210-258X. Dostupné z: <https://www.casopis.ochranaprirody.cz/pravo-v-ochrane-prirody/k-novele-zakona-o-ochrane-prirody-a-krajiny/>.

JELÍNKOVÁ, J, MLČOCH, S. Zásadní otázky nad změnou ustanovení § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny. *Správní právo* [online]. 2013, roč. 46, č. 3, s. 155-165. [cit. 29. 3. 2022].

JELÍNKOVÁ, J. Omezení a zákaz činnosti. *Ochrana přírody*. 2/2008. [online] [cit. 29. 3. 2022]. Dostupné z: <https://www.casopis.ochranaprirody.cz/pravo-v-ochrane-prirody/omezeni-a-zakaz-cinnosti/>.

KNOTEK, J. Omezení pro vlastníky vyplývající z ochrany zvláště chráněných území. *Věcné břemeno či samostatný právní institut? České právo životního prostředí*. 2005, č.1, S. 3-80. ISSN 1213-5542.

KNOTEK, J. Smluvní nástroje v zákoně o ochraně přírody a krajiny. *AUC IURIDICA*. 2015, č. 2. S. 37-49.

KNOTEK, J. Využitelnost veřejnoprávních smluv v ochraně přírody a krajiny. *Dny práva 2018*.

Správní věda a správní právo. [online]. 2008 [cit. 26. 3. 2022]. S.1478 1485. ISBN 978-80-210-

4733-4. Dostupné z: <https://www.law.muni.cz/sborniky/dp08/files/pdf/SBORNIK.pdf>.

KOCOUREK, T. Omezení vlastnického práva dle zákona o ochraně přírody a krajiny aneb propast mezi obecným a veřejným zájmem. In: *Dny práva - 2008 - Days of law*. Brno: Masarykova univerzita, 2008. s. 1841-1851. ISBN 978-80-210-4733-4.

KONEČNÁ, M. Vlastnictví ve zvláště chráněných územích. *Dny práva 2012. Část XI. - Pozemek v právních vztazích*. [online]. 2013 [cit. 14. 1. 2022]. S. 2364-2374. ISBN 978-80-210-6319-8.

Dostupné z: https://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2012/files/pozemek/pozemek.pdf.

KŠICA, J., GAJOVÁ, I. Ochrana přírody podle vlastnictví? In: JANČÁŘOVÁ, I. a DUDOVÁ, J. (eds.). *Ochrana přírody při rozvojových činnostech a jiné střety zájmů při využití území: sborník z konference*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2017. 180 s. Spisy Právnické fakulty MU, řada teoretická, edice Scientia, sv. č. 605. S. 69-80. ISBN 978-80-210-8838-2.

KUSÁK, M. Omezení vlastnického práva z důvodů ochrany životního prostředí a přírodních zdrojů. *České právo životního prostředí*. 2005, č.1, S. 3-80. ISSN 1213-5542. S.15.

MAZANCOVÁ, E. Omezení a zákaz činnosti. *Ochrana přírody*. 2/2008. [online] [cit. 29. 3. 2022]. Dostupné z: <https://www.casopis.ochranaprirody.cz/pravo-v-ochrane-prirody/omezeni-a-zakaz-cinnosti/>.

MAZANCOVÁ, E. Ustanovení zákona o možnosti omezení nebo zákazu činnosti. *Ochrana přírody*. 4/2014. [online] [cit. 29. 3. 2022]. Dostupné z: <https://www.casopis.ochranaprirody.cz/pravo-v-ochrane-prirody/ustanoveni-zakona-o-moznosti-omezeni-nebo-zakazu-cinnosti/>.

MAZANCOVÁ, E. Velkoplošná územní ochrana přírody v České republice a vybraných evropských zemích z právního pohledu. *České právo životního prostředí*. 2018, č.2, s. 10-65. ISSN 1213-5542.

MAZANCOVÁ, E., Uplatňování náhrady újmy za ztížení zemědělského nebo lesního hospodaření podle zákona o ochraně přírody a krajiny na pozemcích ve vlastnictví státu. *AUC IURIDICA*. 2017, č. 3. S. 85-93. S. 87.

PEKÁREK, M. Několik poznámek k ust. § 66 zák. č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody (ve znění pozdějších předpisů). *AUC IURIDICA*. 2015, č. 2. S. 77-85. S. 80.

PEKÁREK, M. Pozemek jako objekt právních vztahů z pohledu nového občanského zákoníku-několik poznámek. *Dny práva 2012. Část XI. - Pozemek v právních vztazích*. [online]. 2013 [cit. 14. 1. 2022]. ISBN 978-80-210-6319-8. Dostupné z: https://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2012/files/pezemek/pezemek.pdf.

PEKÁREK, M. Právo životního prostředí se představuje. *České právo životního prostředí*. 2001, č. 1, S. 6-10. ISSN 1213-5542.

PEŠOUT, P. Dohody o hospodaření. *Ochrana přírody*. 5/2021. [online] [cit. 25. 3. 2022]. Dostupné z: <https://www.casopis.ochranaprirody.cz/pece-o-prirodu-a-krajinu/dohody-o-hospodareni/>.

PEŠOUT, P. Výkupy pozemků za účelem ochrany přírody do vlastnictví státu, *Ochrana přírody* 3/2008. [online] [cit. 22. 2. 2022]. Dostupné z: <https://www.casopis.ochranaprirody.cz/pece-o-prirodu-a-krajinu/vykupy-pezemku/>.

PEŠOUT, P., HŮLKOVÁ, J., TOMÁŠKOVÁ, L. Deset let vyplácení újmy za ztížení hospodaření. *Ochrana přírody*. 2014, č. 3, s. 27-29. ISSN 1210 - 258X.

PEŠOUT, P., ŠMÍDOVÁ, L. Veřejnoprávní dohody s vlastníky skutečností, *Ochrana přírody* 5/2012. [online] [cit. 25. 3. 2022]. Dostupné z: <https://www.casopis.ochranaprirody.cz/pravo-v-ochrane-prirody/verejnopravni-dohody-s-vlastniky-skutecnosti/>.

PETRMICHL, V. Vyhlásování maloplošných zvláště chráněných území dle zákona o ochraně přírody a krajiny. *České právo životního prostředí*. 2018, č.3, S. 29-40. ISSN 1213-5542.

SNOPKOVÁ, T. Náhrada za omezení výkonu vlastnického práva při ochraně vodních zdrojů. *Acta Universitatis Carolinae. AUC IURIDICA*. 2019. Č. 3. S. 45-54.

STEJSKAL, V. Nová právní úprava národních parků. *České právo životního prostředí*. 2017, č. 1, S. 22-33. ISSN 1213-5542.

SVOBODOVÁ, M. Působnost Listiny základních práv EU v kontextu judikatury Ústavního soudu ČR. *AUC IURIDICA*. 2018, č. 4. S. 53-63.

VEDRAL, J. K postavení správ národních parků jako správních orgánů. In: *Šumava, zelená střecha Evropy II, sborník referátů*, ČLS, 2007. S. 24-30.

3. Seznam použitých právních předpisů

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

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

Zákon č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů.

Usnesení č. 2/1993 Sb., Usnesení předsednictva České národní rady o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky.

Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku.

Zákon č. 254/2001 Sb., vodní zákon, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 503/2012 Sb., o Státním pozemkovém úřadu, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 388/1991 Sb., o Státním fondu životního prostředí České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

Vyhláška č. 395/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů, kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

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

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

Vyhláška č. 45/2018 Sb., o plánech péče, zásadách péče a podkladech k vyhlášení, evidenci a označování chráněných území.

4. Seznam použité judikatury

Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 25/04 ze dne 25. 1. 2005

Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 34/03 ze dne 13. 12. 2006

Nález Ústavního soudu sp. zn. IV.ÚS 646/06 ze dne 17. 4. 2007

Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 18/17 ze dne 25. 9. 2018

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

Nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 70/97 ze dne 10. 7. 1997

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

Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 3/02 ze dne 13. 8. 2002

Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 2/08 ze dne 23. 4. 2008

Nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 2005/09 ze dne 26. 4. 2012.

Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 37/16 ze dne 26. 2. 2019

Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 44/18 ze dne 17. 7. 2019

Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 27/16 ze dne 18. 12. 2018

Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 36/01 ze dne 25.6. 2002.

Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 18/17 ze dne 25. 9. 2018.

Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 21/17, 12. 2. 2019.

Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 8/08 ze dne 8. 7. 2010.

Usnesení Ústavního soudu sp. zn. II.ÚS 142/02 ze dne 28. 5. 2002.

Usnesení Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 3415/13 ze dne 18. 5. 2015.

Usnesení Ústavního soudu sp. zn. IV.ÚS 2068/15 ze dne 13. 10. 2015.

Rozsudek Okresního soudu v Klatovech ze dne 26. 6. 2017, č. j. 8 C 155/2015-290.
Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 24. 9. 2013, č.j. 30 A 12/2012-34.
Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 8. 10. 2015, č.j. 47 A 33/2013-64.
Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31. 5. 2011, č. j. 21 Co 84/2011-64.
Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 10. 1. 2019, č.j. 8 A 21/2016-62.

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 10. 7. 2002 sp. zn. 22 Cdo 1624/2000.
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 8. 2013, sp. zn. 25 Cdo 3837/2011.
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 1. 2010, sp. zn. 33 Cdo 1918/2007.
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. 3. 2016, sp. zn. 22 Cdo 1022/2014.
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 11. 2019, sp. zn. 22 Cdo 1691/2018.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2003, č.j. 7 A 28/2000.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2003, č. j. 2 As 11/2003-164.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 10. 2004, č.j. 1 As 10/2003-58.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č.j. 1 Ao 1/2005-98.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 11. 2007, č.j. 2 As 35/2007-75
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2008, č. j. 1 As 5/2008-137.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2008, č.j. 5 As 48/2006-75.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 10. 2008, č. j. 9 As 8/2008-80.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2010, č.j. 5 As 56/2009-63.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2012, č.j. 5 As 53/2011-109.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 8. 2013, č.j. 2 Aps 7/2012-47.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 4. 2013, č.j. 3 As 51/2012-124.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2017, č.j. 10 As 252/2015-77.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2015 č.j. 7 As 53/2015-55.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2016, č.j. 2 As 318/2015-41.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 4. 2019, č.j. 4 As 26/2019-41.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2020, č.j. 9 As 140/2020-32
Usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů ze dne 17. 2. 2009, č.j. Konf 10/2008-15.

5. Seznam ostatních zdrojů

AOPK ČR. Osvědčené komunikační postupy v ochraně přírody: metodika komunikace s vlastníky a uživateli pozemků v chráněných územích: *metodika AOPK ČR*. FARKAČ, B., SOCHOVÁ, E., KOBYLÁKOVÁ, M. a kol. 2021. [online] [cit. 26. 3. 2022]. Dostupné z: <https://www.ochranaprirody.cz/publikacni-cinnost/publikace/metodika-osvedcene-komunikacni-postupy-v-ochrane-prirody/>.

AOPK ČR. Náhrada újmy, legislativa. *Ochrana přírody*. [online] [cit. 14. 4. 2022]. Dostupné z: <https://www.ochranaprirody.cz/nahrada-ujmy/legislativa/>.

AOPK ČR. Pachtovní smlouva. [online] [cit. 15. 4. 2022]. Dostupné z: <http://www.ochranaprirody.cz/res/archive/218/027633.doc?seek=1427101790>.

ČESKÁ TISKOVÁ KANCELÁŘ. MŽP jednalo se starosty, proti vyhlášení NP Krivoklátsko je 17 obcí. *ČTK: České noviny*, 24. 2. 2022. [online] [cit. 10. 4. 2022]. Dostupné z: <https://www.ceskenoviny.cz/zpravy/mzp-jednalo-se-starosty-proti-vyhlaseni-np-krivoklatsko-je-17-obci/2166912>.

DOLEJSKÝ, V. *Národní parky České republiky, jejich význam a dlouhodobé vize*. [online] [cit. 1. 4. 2022]. Dostupné z: https://www.krnep.cz/data/File/vyzkum/konference/ceske_narodni_parky/05_dolejsky_mzp.pdf.

Důvodová zpráva k zákonu č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. [online] [cit. 20. 1. 2022]. Dostupné z: <https://www.aspi.cz/products/lawText/7/32439/1/2/duvodova-zprava-c-lit32439cz-duvodova-zprava-k-zakonu-c-114-1992-sb-o-ochrane-prirody-a-krajiny>.

Důvodová zpráva k zákonu č. 123/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=501&CT1=0>.

Důvodová zpráva k zákonu č. 364/2021Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s implementací předpisů Evropské unie v oblasti invazních nepůvodních druhů. Dostupné z: <https://public.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=8&ct=731&ct1=0>.

Důvodová zpráva k zákonu č. 89/2012 Sb., občanský zákoník. Dostupné z: www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=71122.

FRANKOVÁ, M., komentář k předkládané diplomové práci ze dne 1. 5. 2022. [online] [cit. 3. 5. 2022].

HANÁK, J. Právní úprava náhrad za omezení vlastnického práva z environmentálních důvodů v České republice. *Rigorózní práce. Univerzita Palackého v Olomouci: Právnická fakulta, 2018*. [cit. 7. 4. 2022]. Dostupné z: https://theses.cz/id/79yzeu/RIGO_-_UPOL_-_F_-_LIT.pdf.

KRÁLOVÁ, T. Zcizená Šumava: Stát se zbavuje chráněných pozemků. [online] *Dotyk.cz* [cit. 31. 1. 2022]. Dostupné z: <https://www.dotyk.cz/publicistika/zcizena-sumava-stat-se-zbavuje-chranenych-pozemku-20160617.html>.

LESY ČR. Ochrana přírody u LČR. In *Lesy ČR*. [online]. [cit. 24. 2. 2022]. Dostupné z: <https://lesy.cz/pece-o-les/ochrana-prirody-u-lcr/>.

MINISTERSTVO PRŮMYSLU A OBCHODU. Nová Surovinová politika v oblasti nerostných surovin a jejich zdrojů - MPO 2017. [online] [cit. 1. 4. 2022]. Dostupné z: <https://www.mpo.cz/cz/stavebnictvi-a-suroviny/surovinova-politika/statni-surovinova-politika-nerostne-suroviny-v-cr/nova-surovinova-politika-v-oblasti-nerostnych-surovin-a-jejich-zdroju---mpo-2017--229820/>.

MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ. Státní program ochrany přírody a krajiny České republiky pro období 2020 2025. [online] [cit. 22. 2. 2022]. Dostupné z: https://www.mzp.cz/cz/program_ochrana_prirody_2020_2025.

MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ. *Tisková zpráva: Národní park Křivoklátsko bude nejen lépe chránit přírodu, ale podpoří rozvoj regionu*. [online] [cit. 14. 3. 2022]. Dostupné z: https://www.mzp.cz/cz/news_20220131_Narodni-park-Krivoklatsko-bude-nejen-lepe-chranit-prirodu-ale-podpori-rozvoj-regionu.

MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ. *Zvláště chráněná území*. [online] [cit. 23. 3. 2022]. Dostupné z: https://www.mzp.cz/cz/zvlaste_chranena_uzemi.

MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ. Sdělení sekce státní správy a sekce ochrany přírody a krajiny Ministerstva životního prostředí ve věci provádění opatření ke zlepšování přírodního prostředí podle § 68 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů. *Věstník MŽP. Č. 2014/7 listopad- prosinec*. [online][cit. 26. 3. 2022]. Dostupné z: [https://www.mzp.cz/web/edice.nsf/1DF6BD7864691E46C1257DC7002F06E0/\\$file/Vestn%C3%ADk_07_listopad-prosinec_final.pdf](https://www.mzp.cz/web/edice.nsf/1DF6BD7864691E46C1257DC7002F06E0/$file/Vestn%C3%ADk_07_listopad-prosinec_final.pdf).

MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ. Sdělení sekretariátu rozkladové komise o výkladech právních předpisů, přijatých výkladovou komisí ministra životního prostředí, č. 11/1999 ze dne 6. 5. 1999. *Věstník MŽP, č. 6/1999*. [online] [cit. 29. 3. 2022] Dostupné z: [https://www.mzp.cz/web/edice.nsf/BB4291FD43412BC7C1256FC8003A79FF/\\$file/04.html](https://www.mzp.cz/web/edice.nsf/BB4291FD43412BC7C1256FC8003A79FF/$file/04.html).

MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ. Č.j.: 410/2310/05 In: *Soubor stanovisek k zákonu o ochraně přírody a krajiny v letech 1992 - 2005. Platenta 6/2005*. [online] [cit. 29. 3. 2022]. Dostupné z: [https://www.mzp.cz/web/edice.nsf/39330BDCA0DF416FC1257081001AAEDB/\\$file/planeta7_soubor_stranovisek_korektura1.pdf](https://www.mzp.cz/web/edice.nsf/39330BDCA0DF416FC1257081001AAEDB/$file/planeta7_soubor_stranovisek_korektura1.pdf).

MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ. Výklad č. 2/2014 k omezení nebo zákazu činnosti, která by mohla způsobit nedovolenou změnu obecně nebo zvláště chráněných částí přírody podle § 66 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění zákona č. 350/2012 Sb. Věstník MŽP 5-6/2014, částka 4. [online] [cit. 29. 3. 2022]. Dostupné z: [https://www.mzp.cz/web/edice.nsf/4ECF356EE07F6389C1257D1000314BB8/\\$file/Vestn%C3%ADk_04_kveten%20cerven_final.pdf](https://www.mzp.cz/web/edice.nsf/4ECF356EE07F6389C1257D1000314BB8/$file/Vestn%C3%ADk_04_kveten%20cerven_final.pdf).

MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ. Národní parky. [online] [cit. 1. 4. 2022]. Dostupné z: https://www.mzp.cz/cz/narodni_parky.

MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ. Metodické doporučení odboru zvláštní územní ochrany přírody a krajiny a odboru legislativního Ministerstva životního prostředí k uplatnění pojmu intenzivní technologie a souvisejících pojmů použitých v zákoně č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů. Věstník MŽP č. 6/2013. [online] [cit. 5. 4. 2022]. Dostupné z: [https://www.mzp.cz/web/edice.nsf/BE80AB5A85C10CEBC1257B8F002DD356/\\$file/Vestnik_6_2013.pdf](https://www.mzp.cz/web/edice.nsf/BE80AB5A85C10CEBC1257B8F002DD356/$file/Vestnik_6_2013.pdf).

MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ. Metodický pokyn MŽP k vymezení zón ochrany přírody v chráněných krajinných oblastech ČR. Věstník MŽP 2/2006. [online] [cit. 6. 4. 2022]. Dostupné z: [https://www.mzp.cz/web/edice.nsf/F6A2C14B3E5BCB27C125710D0037ACF5/\\$file/vestnik_02_2006.pdf](https://www.mzp.cz/web/edice.nsf/F6A2C14B3E5BCB27C125710D0037ACF5/$file/vestnik_02_2006.pdf).

MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ. Metodika vyhlásování přírodních rezervací a přírodních památek. MŽP. 2011. [online] [cit. 10. 4. 2022]. Dostupné z: [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/vyhlasovani_prirodnich_rezervaci_metodika/\\$FILE/OZCHP-Metodika_vyhlasovani_%20PR_a_PP-20111222.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/vyhlasovani_prirodnich_rezervaci_metodika/$FILE/OZCHP-Metodika_vyhlasovani_%20PR_a_PP-20111222.pdf).

MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ. Závěrečný účet ústředních orgánů České republiky za rok 2020. Kapitola č. 315 - Ministerstvo životního prostředí. [online] [cit. 14. 4. 2022]. Dostupné z: [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/zaverecny_ucet_kapitoly_315/\\$FILE/OR-zaverecny_ucet_2020-20210525.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/zaverecny_ucet_kapitoly_315/$FILE/OR-zaverecny_ucet_2020-20210525.pdf).

NÁRODNÍ PROGRAM ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ. Výzva č. 8/2021: Výkupy pozemků ve zvláště chráněných územích. Dokumenty k výzvě: Seznam pozemků plánovaných k výkupu. [online] [cit. 22. 2. 2022]. Dostupné z: <https://www.narodniprogramzp.cz/nabidka-dotaci/detail-vyzvy/?id=98>.

NEJVYŠŠÍ KONTROLNÍ ÚŘAD. Věstník Nejvyššího kontrolního úřadu 2019, částka 4/2019. Česká republika, Nejvyšší kontrolní úřad. Věstník NKÚ, 2019. [online] [cit. 18. 2. 2022]. Dostupné z: <https://www.nku.cz/assets/publikace-a-dokumenty/vestnik/vestnik-nku-2019-castka-4.pdf>.

Ochrání zákon divokou přírodu a krajinu národních parků? *Hnutí Duha* [online] [cit. 31. 1. 2022]. Dostupné z: https://hnutiduha.cz/sites/default/files/publikace/2016/09/ochrani_zakon_divokou_prirodu_a_krajinu_narodnich_parku_250299353.pdf.

OPATŘENÍ MINISTERSTVA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ č. 22/17: o vydání úplného znění zřizovací listiny státní příspěvkové organizace Správa Národního parku Šumava. [online]. [cit. 28. 2. 2022]. Dostupné z: https://www.npsumava.cz/wp-content/uploads/2019/08/zrizovaci_listina.pdf.

OPATŘENÍ MINISTERSTVA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ č. 23/17: o vydání zřizovací listiny státní příspěvkové organizace Správa Národního parku České Švýcarsko. [online]. [cit. 28. 2. 2022]. Dostupné z: https://www.npcs.cz/sites/default/files/180104_zrizovaci_listina.pdf.

PEŠOUT, P., ŠTĚRBA, P. Ekonomické nástroje v péči o přírodu a krajinu. *Přírodovědecká fakulta Univerzity Karlovy v Praze. 12. 1. 2016.* [online] [cit. 14. 4. 2022]. Dostupné z: <https://www.natur.cuni.cz/fakulta/zivotni-prostredi/CZV/ochrana-prirody/prednasky/2016/sterba-financovani-v-ochrane-prirody>.

Pozměňovací návrh poslance Jiřího Junka. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky.* [online] [cit. 31. 1. 2022]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&t=501>.

Sněmovní tisk 501, Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. [online] [cit. 31. 1. 2022]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&t=501>.

Sněmovní tisk 739/0, Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. [online] [cit. 16. 1. 2022]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=7&ct=739&ct1=0>.

Souhrnný přehled objektů v Ústředním seznamu ochrany přírody. In.: *Digitální registr Ústředního seznamu ochrany přírody. Agentura ochrany přírody a krajiny České republiky.* [online]. [cit. 28. 1. 2022]. Dostupné z: <https://drusop.nature.cz/ost/chrobjekty/sumarizace/>.

STÁTNÍ FOND ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ ČESKÉ REPUBLIKY. Výzva č. 8/2021 k předkládání žádostí o poskytnutí podpory v rámci Národního programu Životní prostředí. [online] [cit. 22. 2. 2022]. Dostupné z: https://www.narodniprogramzp.cz/files/documents/storage/2021/09/24/1632477860_Vyzva_8_2021_vykupy_pozemku.pdf.

Stenozáznam ze 47. schůze Poslanecké sněmovny z částí projednávání bodu pořadu schůze dne 25. 5 2016. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online] [cit. 31. 1. 2022] Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/047schuz/bqbs/b06601701.htm>.

ABSTRAKT

Specifika vlastnictví pozemků ve zvláště chráněných územích

Diplomová práce se zabývá specifiky spojenými s vlastnictvím pozemků ve zvláště chráněných územích. Cílem je popsat a analyzovat instituty, se kterými se vlastník pozemku ve zvláště chráněných územích nejčastěji setká. Diplomová práce též poukazuje na specifika spojená se státem jako vlastníkem pozemků ve zvláště chráněných územích.

První kapitola je úvodem do problematiky. Zaměřuje se na vysvětlení východisek právní úpravy zvláště chráněných území, na které je pak v dalších kapitolách navázáno.

Druhá kapitola prvně poskytuje základní vymezení, kdo může být subjektem vlastnického práva k pozemkům ve zvláště chráněných územích. S ohledem na význam státu jako vlastníka pozemků ve zvláště chráněných územích je zbytek kapitoly věnován této jeho roli. Jsou zde představeny klíčové instituty, které stát využívá k tomu, aby naplnil cíl státu vlastnit co největší podíl půdy v nejcennějších zvláště chráněných územích.

Právní úprava zvláště chráněných území je významným omezením vlastnického práva. Proto je na úvod třetí kapitoly obecně pojednáno o problematice omezení vlastnického práva. Na to je dále navázáno výkladem o omezeních, které plynou z části šesté zákona o ochraně přírody a krajiny. Je zde poukázáno i na možnosti, jak se může vlastník, případně uživatel pozemků aktivně účastnit na ochraně přírody a krajiny. Na závěr kapitoly je pozornost věnována užívacím právům k půdě ve zvláště chráněných územích.

Čtvrtá kapitola se zabývá pouze otázkou specifik spojených s finančními aspekty, které souvisí s vlastnictvím, případně užíváním pozemků ve zvláště chráněných územích. Pojednáno je o náhradách za ztížení zemědělského nebo lesního hospodaření a o finančních příspěvcích.

Pátá kapitola je uceleným přehledem právní úpravy zvláště chráněných území v českém právním řádu. Kromě obecného úvodu je pozornost zaměřena na ochranný režim v těchto územích. Na to navazuje systematické uvedení a vzájemné porovnání všech kategorií zvláště chráněných územích. Čtenáři je poskytnuta základní představa, jak je vlastník v každé z kategorií omezen ve výkonu vlastnického práva.

Klíčová slova: zvláště chráněná území, vlastnické právo, ochrana přírody a krajiny

ABSTRACT

Specifics of Landownership in Specially Protected Areas

The thesis deals with specifics of landownership in specially protected areas. The objective is to describe and analyze institutes that a landowner is presumably to encounter in specially protected areas. The thesis also presents the specifics related to the state as landowner in specially protected areas.

First chapter as an introduction to the issue presents groundings of specially protected areas in legislation of the Czech Republic.

Second chapter firstly provides a definition of landowner in specially protected areas. In connection with the state as landowner in specially protected areas, the rest of the second chapter is dedicated to latter mentioned issue. Followed by an introduction of fundamental institutes that the state implements in terms of achieving the aim of the state being the majority landowner of selected specially protected areas due to its uniqueness.

The legal regulation of specially protected areas imposes significant restrictions on ownership rights in real property, more significantly on landownership. After briefly introducing the issue of restrictions on ownership, the third chapter deals with restrictions on ownership (landownership) in part six of Act no. 114/1992 Coll., on Nature and landscape protection. Some of the restrictions mentioned in the third chapter are deemed to provide a landowner an opportunity to participate in the nature and landscape protection. Final part of the chapter deals with the rights to use the land in specially protected areas.

The fourth chapter focuses on economic aspects of landownership or the rights to use the land in specially protected areas. The fourth part addresses two economic instruments, compensation for owners of forest and agricultural land, and subsidies.

The fifth chapter provides with an overview of the legal regulation of specially protected areas in the legislation of the Czech Republic. A brief introduction is followed by a more detailed analysis of instruments that aim to protect specially protected areas. The rest of the chapter focuses on description and comparison of all six categories of specially protected areas with the emphasis on restrictions imposed on landowner.

Key words: specially protected areas, ownership right, nature and landscape protection