

Česká zemědělská univerzita v Praze

Provozně ekonomická fakulta

Katedra práva



Diplomová práce

Veřejná správa při ochraně zvláště chráněných území

Bc. Martina Koubová

© 2020 ČZU v Praze

ČESKÁ ZEMĚDĚLSKÁ UNIVERZITA V PRAZE

Provozně ekonomická fakulta

ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

Bc. Martina Koubová

Hospodářská politika a správa
Veřejná správa a regionální rozvoj

Název práce

Veřejná správa při ochraně zvláště chráněných území

Název anglicky

Public administration for the protection of specially protected areas

Cíle práce

Cílem diplomové práce bude zjistit úroveň ochrany zvláště chráněných území v České republice z pohledu teoreticky možných a skutečně užívaných nástrojů orgánů veřejné správy při ochraně přírody a krajiny. Cílem je zjištění nedostatků v platné právní úpravě, v organizaci a řízení ochrany navrhnout opatření k jejich eliminaci. Navržením právní úpravy dosáhnout zvýšení účinnosti právní ochrany zvláště chráněných území v České republice.

Metodika

Teoretická část:

Sběrem dostupných podkladů, mezi které patří zejména prameny práva, literární zdroje (soudní rozhodnutí a odborná literatura ke zkoumanému problému, komentáře k zákonům, vyhodnocení doposud vyplácených újem, využití informací od orgánů ochrany přírody a krajiny, dostupné informace z Ministerstva životního prostředí).

Analytická část:

Provedení rešerše, analýzy podkladů a vyhodnocení stavu, porovnání a vyhodnocení informací získaných za pomoci kvantitativních metod, a to ve formě dotazníků a rozhovorů. Tyto budou adresovány a cíleně zaměřeny na orgány státní správy a samosprávy, neboť plní zároveň funkci orgánů ochrany přírody. Porovnáním a vyhodnocením těchto informací, zejména dopady vyplývající z novely zákona č. 114/1992 Sb., kterým je zákon č. 123/2017 Sb., bude na základě provedené analýzy navrženo řešení a případná právní úprava platných právních předpisů.

Doporučený rozsah práce

60-80 stran

Klíčová slova

právní předpisy, orgány ochrany přírody, zvláště chráněná území, nástroje ochrany přírody a krajiny

Doporučené zdroje informací

Damohorský M. a kol.: Právo životního prostředí, 1. vydání, Praha, C. H. Beck, 2003, ISBN: 80-7179-747-2, 545 s.

Damohorský M.: Právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí, Nakladatelství Karolinum, Praha, 1999, ISBN:80-7841-827-1, 212 s.

Kolektiv autorů: Právo životního prostředí, Masarykova univerzita, Brno, 1998, ISBN: 80-210-1973-5, 336 s.

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

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

Zákon č. 289/1995 Sb., zákon o lesích, (lesní zákon), v platném znění

Zákon o ochraně přírody a krajiny, Komentář, Vojtěch Stejskal

Zákon o ochraně přírody a krajiny, Komentář, 2.vydání, Miko/Borovičková a kol.

Předběžný termín obhajoby

2020/21 ZS – PEF (únor 2021)

Vedoucí práce

Ing. JUDr. Eva Daniela Cvik, Ph.D. et Ph.D.

Garantující pracoviště

Katedra práva

Elektronicky schváleno dne 28. 10. 2020

JUDr. Jana Borská, Ph.D.

Vedoucí katedry

Elektronicky schváleno dne 5. 11. 2020

Ing. Martin Pelikán, Ph.D.

Děkan

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že svou diplomovou práci "Veřejná správa při ochraně zvláště chráněných území" jsem vypracovala samostatně pod vedením vedoucího diplomové práce a s použitím odborné literatury a dalších informačních zdrojů, které jsou citovány v práci a uvedeny v seznamu použitých zdrojů na konci práce. Jako autorka uvedené diplomové práce dále prohlašuji, že jsem v souvislosti s jejím vytvořením neporušila autorská práva třetích osob.

V Praze dne 30. listopadu 2020

Poděkování

Ráda bych touto cestou poděkovala Ing. JUDr. Evě Daniele Cvik, Ph.D. et Ph.D., vedoucí mé diplomové práce za její odborné vedení, poskytnuté rady a ochotu vždy pomoci při vypracování mé diplomové práce. Děkuji tímto rovněž mému synovi, rodině, přátelům a kolegům za podporu.

Veřejná správa při ochraně zvláště chráněných území

Abstrakt

Cílem diplomové práce bylo zjistit úroveň ochrany zvláště chráněných území v České republice z pohledu teoreticky možných a skutečně užívaných nástrojů orgánů veřejné správy při ochraně zvláště chráněných území. Cílem mé práce bylo také zjištění nedostatků v platné právní úpravě, organizaci a řízení ochrany a navržení opatření k jejich eliminaci. Na základě zjištěných a vyhodnocených výsledků doporučit změny, které by vedly ke zefektivnění činnosti veřejné správy při ochraně zvláště chráněných území. Navržením některých změn právní úpravy dosáhnout zvýšení účinnosti právní ochrany zvláště chráněných území v České republice a možnosti efektivního využívání nástrojů orgánů veřejné správy k dosažení cílů ochrany přírody a krajiny, která je veřejným zájmem.

Klíčová slova: právní předpisy, orgány ochrany přírody, zvláště chráněná území, nástroje ochrany přírody a krajiny

Public administration in the protection of specially protected areas

Abstract

The aim of the diploma thesis was to determine the level of protection of specially protected areas in the Czech Republic from the point of view of theoretically possible and actually used tools of public administration bodies in the protection of specially protected areas. The other aim of my work was to identify the shortcoming in the current legislation, organization and management of protection and to propose measures to eliminate them. Based on the obtain and evaluated results to recommend changes that led to more efficient activities of public administration in the protection of specially protected areas. Proposing certain changes in legislation will increase the effectiveness of legal protection of specially protected areas in the Czech Republic and the possibility of effective use of public administration tools to achieve the objectives of nature and landscape protection, which is in the public interest.

Keywords: legislation, nature protection authorities, specially protected areas, nature and landscape protection instruments

Obsah

1. Úvod	11
2. Cíl práce a metodika	12
2.1 Cíl práce	12
2.2 Metodika	12
3. Teoretická východiska	16
3.1 Prameny práva	16
3.1.1 Mezinárodní právo	16
3.1.2 Právní úprava v Evropské unii	17
3.1.3 Právo v České republice	18
3.2 Ochrana přírody a její význam.....	19
3.2.1 Velkoplošná zvláště chráněná území.....	20
3.2.2 Národní parky	20
3.2.3 Chráněné krajinné oblasti	23
3.2.4 Maloplošná zvláště chráněná území	25
3.2.5 Národní přírodní rezervace	25
3.2.6 Národní přírodní památky.....	27
3.2.7 Přírodní rezervace	27
3.2.8 Přírodní památka.....	27
3.3 Vývoj právní úpravy ochrany zvláště chráněných území	29
3.4 Orgány ochrany přírody a dopad na jejich činnost	40
3.5 Právní a koncepční nástroje ochrany přírody	46
3.5.1 Administrativně-právní nástroje	46
3.5.2 Koncepční nástroje	46
4. Praktická část	48
4.1 Analýza zkoumané problematiky	48
4.2 Diskuse	73
4.3 Ekonomické souvislosti ochrany zvláště chráněných území	80
4.4 Názor autorky diplomové práce na současně platnou právní úpravu včetně navrhovaných opatření k eliminaci snížení nedostatků.....	82
5. Závěr	88
6. Seznam použitých zdrojů	90

Seznam obrázků:

- 1) KRNAP
- 2) NP Šumava
- 3) NP Podyjí
- 4) NP České Švýcarsko
- 5) CHKO Moravský kras
- 6) NPR Černé a Čertovo jezero
- 7) PP Sklenářovické údolí

Seznam použitých zkratk

- AOPK ČR – Agentura ochrany přírody a krajiny České republiky
- ČIŽP – Česká inspekce životního prostředí
- ČR – Česká republika
- ČÚZK – Česká úřad zeměměřický a katastrální
- EVL – Evropsky významná lokalita
- CHKO – Chráněná krajinná oblast
- KRNAP – Krkonošský národní park
- KN – Katastr nemovitostí
- KÚ – Krajské úřady
- LČR – Lesy České republiky, státní podnik
- LIFE – L'instrument financier pour l'environnement, tj. finanční nástroj Evropské unie pro oblast životního prostředí
- LPIS – Geografický informační systém (GIS), který je tvořen primárně evidencí využití zemědělské půdy
- LZ – Zákon č. 289/1992 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), v platném znění
- MF – Ministerstvo financí
- MO – Ministerstvo obrany
- MZe – Ministerstvo zemědělství
- MZCHÚ – Maloplošná zvláště chráněná území

MŽP	– Ministerstvo životního prostředí
OZ	– Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, v platném znění
NP	– Národní park
NPR	– Národní přírodní rezervace
NPP	– Národní přírodní památka
OOP	– Orgán ochrany přírody
OPŽP	– Operační program Životní prostředí
PF ČR	– Pozemkový fond České republiky
PO	– Ptačí oblast
PP	– Přírodní památka
PR	– Přírodní rezervace
SFŽP ČR	– Státní fond životního prostředí České republiky
SPÚ	– Státní pozemkový úřad
ÚZSVM	– Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových
VZCHÚ	– Velkoplošná zvláště chráněná území
ZCHÚ	– Zvláště chráněná území
ZOSOP	– Zákon č. 40/1956 Sb., o státní ochraně přírody, v platném znění
ZOSP	– Zákon č. 77/1997 Sb., o státním podniku, v platném znění
ZMS	– Zákon č. 219/2000 Sb., zákon o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, v platném znění
SZIF	– Státní zemědělský intervenční fond
ZOPK	– Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v platném znění

1. Úvod

Ochrana přírody je důležitou součástí životního prostředí. ČR má přes svou menší rozlohu ve srovnání s jinými státy poměrně velké množství chráněných území. Tato skutečnost je způsobena rozmanitostí přírody a bohatstvím přírodních a krajinných hodnot. Svou zeměpisnou polohou, pestrá geologickou stavbou, rozmanitostí klimatickou, půdní, vegetační či faunistickou vytváří zcela specifické podmínky pro ochranu přírody a krajiny ve střední Evropě. Přes značný rozvoj urbanizace se u nás dochovaly zbytky nenarušené přírody, a to zejména v oblastech, které nebyly lidmi příliš využívány. Díky tomu se dodnes dochovaly lokality, které jsou z přírodovědného hlediska unikátní a cenné.

Před vydáním ZOSOP byly zákonem chráněny pouze některé složky přírody, zejména lesy a vody, jejichž právní poměry byly právními předpisy upraveny již dlouho před vznikem samostatného Československa. Postupně však byla vyhlášována jednotlivá ZCHÚ. „*Územní ochranu lze celosvětově považovat za jeden z nejvýznamnějších nástrojů ochrany přírody*“.¹ Se vznikem ZCHÚ postupně začala vznikat i speciální státní správa v oblasti ochrany přírody a k tomuto účelu byly zřízeny speciální instituce, které byly součástí státní správy. Po zániku okresních úřadů byla část státní správy v ZCHÚ převedena na KÚ, tedy na orgány samosprávy, a to v přenesené působnosti. Ve své diplomové práci se věnuji rozborům platných právních předpisů v oblasti ochrany přírody, konkrétně vlastnického práva v jednotlivých kategoriích ZCHÚ a kompetencemi OOP, které jí vykonávají, a zároveň navrhuji, na základě vyhodnocení zjištěných výsledků a zkušeností z vlastní praxe, změnu právních předpisů, která povede k zefektivnění výkonu veřejné správy.

¹ Mazancová Eva, České právo životního prostředí. 2/2018. Praha: Česká společnost pro právo životního prostředí, z. s., 11 s. ISSN 1213-5542

2. Cíl práce a metodika

2.1 Cíl práce

Cílem mé diplomové práce je navrhnout změnu současně platné právní ochrany v oblasti vlastnictví pozemků v ZCHÚ v ČR a možnosti vedoucí k jejímu zefektivnění a snížení negativního dopadu na činnost OOP, například administrativní zátěže OOP či občanů, a to na základě zjištění negativních aspektů současné právní úpravy při ochraně ZCHÚ a vyhodnocení získaných skutečností. Podrobněji se zabývám zejména ustanoveními ZOPK, který je zásadním právním předpisem v ochraně ZCHÚ.

Za účelem naplnění hlavních cílů byly určeny následující dílčí cíle:

1. Shrnutí právní úpravy ve všech kategoriích ZCHÚ.
2. Vyhodnocení vlastnictví pozemků v ZCHÚ a shrnutí finančních zdrojů (výkupy, management, újmy).
3. Vyhodnocení financování ZCHÚ a ekonomické souvislosti.
4. Závěrečné celkové vyhodnocení právní úpravy pro ochranu ZCHÚ, specifikace problémů a navržení nápravných opatření vedoucí ke zefektivnění právní ochrany ZCHÚ a případné zefektivnění činností OOP.

Dílčí cíle jsou stanoveny v tabulce „Přehled plnění dílčích cílů diplomové práce“.

2.2 Metodika

Diplomová práce je členěna na dvě části, a to na teoretickou část, která obsahuje přehled současné právní úpravy a dále na část praktickou, ve které je uvedena analýza zkoumané problematiky, včetně ekonomických souvislostí.

Teoretická část obsahuje pět kapitol. V první kapitole je nastíněno mezinárodní právo, právo v Evropské unii a prameny práva v ČR. Ve druhé kapitole jsou představeny jednotlivé způsoby ochrany přírody a jejich význam a tato kapitola se také zabývá danými

kategoriemi ZCHÚ. Třetí kapitola je věnována vývoji právní úpravy ochrany ZCHÚ. Ve čtvrté kapitole teoretické části jsou specifikovány OOP veřejné správy v ZCHÚ. Pátá kapitola obsahuje právní a koncepční nástroje ochrany přírody.

Praktická část má čtyři kapitoly. V první kapitole je obsažena analýza zkoumané problematiky. Druhá kapitola pojednává o následné diskusi. Třetí kapitola se zabývá ekonomickými souvislostmi ochrany ZCHÚ, jako jsou například výkupy pozemků a realizace managementu. Čtvrtá kapitola obsahuje názor autorky diplomové práce na současnou platnou právní úpravu, včetně návržení legislativní úpravy právních předpisů, aby došlo k eliminaci snížení nedostatků.

Následná pátá kapitola je závěrem, ve kterém jsou stručně shrnuty výsledky diplomové práce.

V diplomové práci jsou definovány problémy vyplývající z platné právní úpravy, zejména ZOPK a ZMS, perspektivy obsahující předpokládanou právní úpravu a doporučení, které jsou navrženy na základě provedených rozhovorů s odborníky a právníky, dále na základě vyhodnocených dotazníků zaslaných orgánům státní správy i samosprávy, rozhovorů s odpovědnými pracovníky a analýzy dokumentů. Část diplomové práce se rovněž týká ekonomických souvislostí v ochraně ZCHÚ. Tato část představuje v současnosti nastavené finanční tituly, které lze využívat k zajištění zachování nebo zlepšení stavu předmětů ochrany ZCHÚ a v neposlední řadě zdrojů na získání pozemků do státního vlastnictví, a to v nejcennějších částech těchto ZCHÚ.

V práci jsou zahrnuty také koncepční dokumenty v ochraně přírody a možnosti financování činností vedoucích k naplňování cílů ochrany přírody v jednotlivých typech ZCHÚ.

Pro dosažení výše uvedených cílů diplomové práce jsou zde uvedené informace čerpány z těchto zdrojů, rozsudky soudů, důvodové zprávy k zákonům, vyhodnocení doposud vyplácených újem, využití informací od OOP, dostupné informace z MŽP, dotazníky na AOPK ČR, která má dle ZOPK územní působnost na území CHKO, NPR, NPP a ochranných pásem těchto ZCHÚ, nejde-li o vojenské újezdy nebo území NP, jejich ochranných pásem, PR a PP mimo CHKO, CHKO Šumava a CHKO Labské pískovce.

Dále dotazníky na správy všech čtyř NP, které mají územní působnost v NP a jejich ochranných pásmech, na území CHKO Šumava a CHKO Labské pískovce, a porovnání a vyhodnocení těchto informací, zejména dopady vyplývající z novely ZOPK, kterým je zákon č. 123/2017 Sb. Dále KÚ, které vykonávají činnost OOP v PR a PP mimo CHKO. A dále z odborných článků (viz kapitola Seznam použitých zdrojů).

Rešerše - analýza podkladů a vyhodnocení stavu, porovnání a vyhodnocení získaných informací.

Tabulka – Přehled plnění dílčích cílů diplomové práce				
Číslo dílčího cíle	Dílčí cíl	Způsob dosažení	Zvolené zdroje	Otázky, na které hledám odpovědi
1.	Shrnutí právní úpravy ve všech kategoriích ZCHÚ	Analýza právních předpisů a dokumentů	Právní předpisy, vládní dokumenty, internetové odkazy, odborná literatura	<ol style="list-style-type: none"> 1. Je současná právní úprava dobře aplikovatelná a vedoucí ke skutečné ochraně ZCHÚ? 2. Napomáhá současná právní úprava k zachování či zlepšení přírodního stavu ZCHÚ? 3. Jaká byla dosavadní úspěšnost právní vymahatelnosti na základě porušení platných právních předpisů v ochraně ZCHÚ?
2.	Vyhodnocení vlastnictví pozemků v ZCHÚ a shrnutí finančních zdrojů	Analýza dokumentů, doplněná rozhovory a dotazníky	Právní předpisy, vládní dokumenty, internetové odkazy, rozhovory, dotazníky dotčených orgánů	<ol style="list-style-type: none"> 1. Je státní vlastnictví pozemků v nejcennějších částech ZCHÚ významné pro jejich ochranu? 2. Jak zásadně jsou vlastníci pozemků v ZCHÚ omezeni ve svých činnostech? 3. Má financování činností v ZCHÚ a vyplácení újem význam pro ochranu ZCHÚ? 4. Je náhrada za ztížené lesní či zemědělské hospodaření pro vlastníka výhodná?

3.	Vyhodnocení financování ZCHÚ a ekonomické souvislosti	Analýza finančních zdrojů	dokumenty ČR i EU, internetové odkazy, rozhovory, dotazníky	<p>1. Z jakých finančních zdrojů jsou financovány výkupy pozemků v ZCHÚ?</p> <p>2. Z jakých zdrojů je vyplácena náhrada za ztížené lesní či zemědělské hospodaření v ZCHÚ?</p> <p>3. Z jakých zdrojů jsou financována managementová opatření?</p> <p>4. Je personální zajištění činností daných právními předpisy ve veřejné správě dostatečně zajištěno?</p>
4.	Závěrečné celkové vyhodnocení právní úpravy pro ochranu ZCHÚ	Analýza podkladů a vyhodnocení stavu, porovnání a vyhodnocení informací získaných ve formě dotazníků, rozhovorů a zjištěných skutečností	Právní předpisy, komentáře k zákonům, rozsudky soudů, důvodové zprávy k zákonům, dokumenty, internetové odkazy, rozhovory, dotazníky	<p>1. Specifikace problémů</p> <p>2. Perspektivy do budoucna</p> <p>3. Doporučení úprav vedoucích k případné nápravě či zefektivnění činnosti OOP</p>

3. Teoretická východiska

3.1 Prameny práva

3.1.1 Mezinárodní právo

Mezinárodní ochrana životního prostředí postupně nabývá na významu. Podle Damohorského (2010) jsou v mezinárodním měřítku v současnosti řešeny faktory ovlivňující životní prostředí, kterými jsou například změna klimatu, globální oteplování a podobně. Na lokálních úrovních jsou řešeny problémy spojené se znečištěním životního prostředí překračujícím území konkrétního státu. Z toho je zřejmé, že je nezbytné řešit ochranu životního prostředí ve vzájemné spolupráci mezi jednotlivými státy. Za tímto účelem byly v minulosti uzavírány mezi jednotlivými státy mezinárodní dohody a úmluvy. Mezinárodní úmluvy tak patří k nejdůležitějším pramenům práva v oblasti životního prostředí, a to jak v mezinárodním, tak i lokálním (regionálním) měřítku. Za posledních několik desítek let byla uzavřena řada mezinárodních mnohostranných úmluv.²

ČR uzavřela mnoho mezinárodních mnohostranných úmluv, které byly podepsány za účelem ochrany přírody a krajiny nebo ochrany jednotlivých přírodních fenoménů. Za implementaci závazků vyplývajících z těchto úmluv je na národní úrovni odpovědné MŽP. Jedná se o úmluvy: Úmluva o biologické rozmanitosti (CBD), Úmluva o mezinárodním obchodu z ohroženými druhy volně žijících živočichů a rostlin (CITES), Úmluva o ochraně stěhovavých druhů volně žijících živočichů (Bonnská úmluva), Úmluva o mokřadech majících mezinárodní význam především jako biotopy vodního ptactva (Ramsarská úmluva), Mezinárodní úmluva o regulaci velrybářství (ICRW) / Mezinárodní velrybářská komise IWC, Cartagenský protokol, Nagojský protokol, Evropská úmluva o krajině, Bernská úmluva, Karpatská úmluva, Dohoda o ochraně africko-euroasijských

² DAMOHORSKÝ, Milan a kol., Právo životního prostředí. 3. vydání, 2010. Praha: C. H. Beck, 98 s, 99 s. ISBN 978-80-7400-338-7

stěhovavých vodních ptáků (AEWA), Dohoda o ochraně populací evropských netopýrů (EUROBATS), Memorandum porozumění o ochraně střeoevropské populace dropa velkého a Memorandum porozumění pro ochranu stěhovavých dravců a sov Eurasie³.

3.1.2 Právní úprava v Evropské unii

„Právním základem ochrany přírody je čl. 191 Smlouvy o fungování Evropské unie. Ochrana přírody na úrovni sekundárních pramenů je v EU řešena právně závaznými normami již od konce sedmdesátých let 20. století. Nejdůležitější z předpisů upravujících ochranu přírody jsou směrnice č. 147/2009/ES, o ochraně volně žijících ptáků, a směrnice č. 92/43/EHS, o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin. Šestý akční program ES pro životní prostředí (2002 až 2012) se jako jedné z priorit věnuje ochraně biodiverzity.“⁴

EVL jsou do národního seznamu v souladu s ustanoveními § 45a ZOPK, zařazovány nařízením vlády. Platný národní seznam je shrnut v nařízení vlády č. 29/2020 Sb., o stanovení národního seznamu EVL. Celkový počet EVL českého národního seznamu je 1.113, rozlohou se jedná o cca 10 % území ČR⁵. Ochrana EVL je již zajištěna vyhlášeným ZCHÚ, nebo ho příslušný OOP musí vyhlásit jako ZCHÚ úplně nově (CHKO, NPR, PR, NPP, PP) a nebo je EVL v režimu tzv. základní ochrany.

PO jsou vymezovány pro druhy ptáků uvedené v příloze I směrnice Rady č. 2009/147/ES (kodifikovaná verze 79/409/EHS v úplném znění; článek 4.1 směrnice) a stěhovavé druhy, které se pravidelně vyskytují na území členských států EU (článek 4.2 směrnice). V ČR bylo na základě odborných kritérií, založených na kritériích pro výběr významných ptačích území (IBA) v EU, navrženo a následně vymezeno 41 PO pro 41 druhů z přílohy I

³ MŽP. 2020. Mezinárodní úmluvy v ochraně přírody. [cit. 2020-09-11]. Dostupný z: https://www.mzp.cz/cz/mezinarodni_umluvy_v_ochrane_prirody

⁴ DAMOHORSKÝ, Milan a kol., Právo životního prostředí. 3. vydání, 2010. Praha: C. H. Beck, 357-358 s. ISBN 978-80-7400-338-7

⁵ MŽP. 2020. Evropsky významné lokality. [cit. 2020-09-11]. Dostupný z: https://www.mzp.cz/cz/evropsky_vyznamne_lokality

směrnice a pro 6 stěhovavých druhů⁶. EVL a PO nepatří mezi kategorie ZCHÚ, ale často se s územím těchto ZCHÚ překrývají.

3.1.3 Právo v České republice

Hlavním právním předpisem v oblasti ochrany přírody a krajiny je zákon České národní rady ZOPK, který doplňuje řada vyhlášek MŽP. Pro dosažení cílů této diplomové práce, je to zejména vyhláška MŽP č. 395/1992 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení ZOPK. ZOPK je zvláštním předpisem.

Podle Damohorského (2010) ZOPK stanoví u všech ZCHÚ základní ochranné podmínky, které jsou společné pro všechna ZCHÚ v dané kategorii. Bližší ochranné podmínky se vztahují na činnosti a zásahy, které se mohou realizovat jen s předchozím souhlasem OOP. Výčet těchto činností obsahují jednotlivé obecně závazné předpisy, kterými se příslušná ZCHÚ zřizují. U NP mohou být další omezující podmínky uvedeny v návštěvním řádu NP. V případě NP a CHKO nelze bez závazného stanoviska OOP vydat určité správní akty podle stavebního zákona, povolení nakládání s vodami a k vodohospodářským dílům, povolení k některým činnostem či udělení souhlasu podle zákona o vodách.

„V případě zákazů činností dle základních ochranných podmínek stanovených v jednotlivých kategoriích zvláště chráněných území může podle § 43 ZOPŘK rozhodovat o výjimkách ze základních ochranných podmínek orgán ochrany přírody, a to ve správním řízení formou rozhodnutí (§ 43 odst. 3 a 4). Podmínkou je, že v daném případě jiný veřejný zájem převažuje nad zájmem ochrany přírody, nebo jde o vydání výjimky v zájmu ochrany přírody nebo tehdy, pokud povolovaná činnost významně neovlivní zachování stavu předmětu ochrany zvláště chráněného území.“⁷

⁶ MŽP. 2020. Ptačí oblasti. [cit. 2020-09-11]. Dostupný z: https://www.mzp.cz/cz/ptaci_oblasti

⁷ DAMOHORSKÝ, Milan a kol., Právo životního prostředí. 3. vydání, 2010. Praha: C. H. Beck, 372 s, 373 s. ISBN 978-80-7400-338-7

3.2 Ochrana přírody a její význam

Ochranou přírody a krajiny se podle ZOPK rozumí dále vymezená péče státu a fyzických i právnických osob o volně žijící živočichy, planě rostoucí rostliny a jejich společenstva, o nerosty, horniny, paleontologické nálezy a geologické celky, péče o ekologické systémy a krajinné celky, jakož i péče o vzhled a přístupnost krajiny.⁸

Cílem ochrany přírody v jednotlivých ZCHÚ je zachování nebo zlepšení dochovaného stavu předmětů ochrany nebo ponechání území či jeho části samovolnému vývoji. ZOPK vymezuje šest kategorií ZCHÚ, velkoplošné NP a CHKO a maloplošné NPR, NPP, PR a PP.

Jedním z nejvýznamnějších nástrojů ochrany přírody a krajiny je ochrana území, která se realizuje prostřednictvím ZCHÚ. Ta se podle ZOPK vyhláší na přírodovědecky či esteticky významných nebo jedinečných územích. Za taková území se považují nejčastěji lokality s unikátní nebo reprezentativní biologickou rozmanitostí, a to na úrovni druhů, populací i společenstev, dále území s jedinečnou geologickou stavbou, území reprezentující charakteristické prvky krajinného rázu kulturní krajiny a území významná z hlediska vědeckého výzkumu. „Právní úprava v zákoně č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, je založena na obecné (základní) ochraně veškeré přírody a krajiny a zvláštní (zvýšené) ochraně jejich vybraných částí, přičemž se snaží v obou případech o komplexní přístup.“⁹

„Zvláštní územní ochrana představuje oproti ochraně obecné přísnější režim vztahený ke konkrétnímu vybranému území s vysokou přírodní hodnotou a s přesným plošným vymezením.“¹⁰

⁸ § 2 ZOPK, v platném znění

⁹ STEJSKAL, Vojtěch, Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost. 2006. Praha: Linde Praha a.s., 422 s. ISBN 80-7201-609-1

¹⁰ Mazancová Eva, České právo životního prostředí. 2/2018. Praha: Česká společnost pro právo životního prostředí, z. s., 11 s. ISSN 1213-5542

„Velkoplošná zvláště chráněná území v České republice odpovídají kategorii II (národní parky) a V (chráněné krajinné oblasti) v klasifikaci IUCN. Maloplošná zvláště chráněná území v České republice odpovídají přibližně kategorii III.-IV. V klasifikaci IUCN (národní památky a krajinné prvky, resp. řízené přírodní rezervace).“¹¹

3.2.1 Velkoplošná zvláště chráněná území

VZCHÚ jsou rozsáhlá území s výskytem přirozených či méně pozmeněných ekosystémů, území jedinečná či významná v národním nebo mezinárodním významu. Mezi VZCHÚ patří NP a CHKO.

3.2.2 Národní parky

NP jsou rozsáhlá území s typickým reliéfem a geologickou stavbou a převažujícím výskytem přirozených nebo člověkem málo pozmeněných ekosystémů, jedinečná a významná v národním či mezinárodním měřítku z hlediska ekologického, vědeckého, vzdělávacího nebo osvětového.

¹¹ STEJSKAL, Vojtěch, Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost. 2006. Praha: Linde Praha a.s., 488 s. ISBN 80-7201-609-1



Obrázek č. 1 - KRNAP - vlastní foto autorky

Posláním NP je naplňovat dlouhodobé cíle ochrany NP a také umožnit využití území NP 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 NP.¹² V ČR máme vyhlášeny čtyři NP: KRNAP, NP Šumava, NP Podyjí a NP České Švýcarsko. NP se rozkládají na 1,51 % území ČR, tj. 119.500 ha. NP a jejich ochranná pásma se vyhláší zákonem. Státní správu na úseku ochrany přírody a krajiny v těchto územích vykonávají správy NP.

¹² § 15 ZOPK, v platném znění



Obrázek č. 2 - NP Šumava, vlastní foto autorky

Území NP bylo dle ZOPK, účinného do 1. 6. 2017, členěno do čtyř zón odstupňované ochrany přírody, a to dle cílů ochrany a stavu ekosystémů do zón přírodních, přírodě blízkých, zón soustředěné péče o přírodu a zón kulturní krajiny. Jedná se v podstatě o zonaci z pohledu managementu, za pomoci kterého bude dosaženo dlouhodobých cílů.

ZOPK stanoví základní ochranné podmínky NP, které jsou stanoveny pro celé území NP a pro území mimo zastavěná území a zastavitelné plochy obcí, které se nacházejí na území NP.¹³ Podle ZOPK rovněž MŽP nově stanoví tzv. klidová území, a to opatřením obecné povahy. Tímto institutem klidových území v NP je omezen pohyb osob mimo vyhrazené cesty či trasy.¹⁴ Zákon dále stanoví bližší ochranné podmínky jednotlivých NP, vycházející ze specifických přírodních podmínek jednotlivých NP.

¹³ § 16 ZOPK, v platném znění

¹⁴ § 17 ZOPK, v platném znění



Obrázek č. 3 - NP Podyjí, vlastní foto autorky

Dle ZOPK, účinného od 1. června 2017, na území NP nelze zcizit pozemky, které jsou ve vlastnictví státu. Za zcizení se nepovažují směny pozemků odůvodněné zájmy ochrany přírody.¹⁵

3.2.3 Chráněné krajinné oblasti

CHKO jsou 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.

¹⁵ § 23 ZOPK, v platném znění



Obrázek č. 4 - NP České Švýcarsko, vlastní foto autorky

Ochrana těchto oblastí je odstupňována zpravidla do 3 - 4 zón, jimiž se určují způsoby hospodaření a jiného využívání přírodního potenciálu a na zachování nebo zlepšení stavu předmětu ochrany CHKO. Hospodářské využití se provádí s ohledem na zachování a podporu jejich ekologické funkce a na zachování nebo zlepšení stavu předmětů ochrany CHKO. Základní ochranné podmínky jsou uvedeny v ZOPK. CHKO, jejich poslání a bližší ochranné podmínky vyhlašuje vláda republiky nařízením.¹⁶

¹⁶ § 25 – 26 ZOPK, v platném znění



Obrázek č. 5 – CHKO Moravský kras, vlastní foto autorky

3.2.4 Maloplošná zvláště chráněná území

MZCHÚ řadíme do dvou kategorií národní (NPR a NPP) a kategorii nenárodní (PR a PP), (§ 28 až 38 ZOPK).

3.2.5 Národní přírodní rezervace

NPR jsou menší území mimořádných přírodních hodnot, kde jsou na přirozený reliéf s typickou geologickou stavbou vázány ekosystémy významné a jedinečné v národním či mezinárodním měřítku.

„Z hlediska významnosti přírodních hodnot se blíží NPR k národním parkům. Některé právní nástroje sice u ní zavedené na rozdíl od národních parků nejsou (jako např. zonace,

návštěvní řád, závazné stanovisko dle § 44 odst. 1 apod.), avšak jiné mají stejné jako národní parky.“¹⁷



Obrázek č. 6 – NPR Černé a Čertovo jezero, vlastní foto autorky

Lesy, lesní půdní fond, vodní toky, vodní plochy a nezastavěné pozemky na území NPR, 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.¹⁸

¹⁷ STEJSKAL, Vojtěch. Zákon o ochraně přírody a krajiny – Komentář, 2016. Komentáře: Wolters Kluwer, 160 s. ISBN 978-80-7552-229-0

¹⁸ § 32 ZOPK, v platném znění

3.2.6 Národní přírodní památky

NPP je 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. Na pozemky se vztahuje stejná nezczizitelnost, jako v případě NPR.¹⁹

3.2.7 Přírodní rezervace

PR jsou menší území soustředěných přírodních hodnot se zastoupením ekosystémů typických a významných pro příslušnou geografickou oblast. Vyhláší je příslušný OOP a ve vyhlášovacím předpise stanoví bližší ochranné podmínky. Orgánem státní správy i OOP na území PR ležících na území CHKO je AOPK ČR. Orgánem státní správy na území PR ležících mimo CHKO je KÚ. Základní ochranné podmínky jsou uvedeny v ZOPK.²⁰

Zczizitelnost pozemků ze státního vlastnictví v PR, která se vztahuje na nezastavěné pozemky, které jsou ke dni nabytí účinnosti ZOPK ve státním vlastnictví, je možná jen se souhlasem MŽP. Tím nejsou dotčena práva fyzických a právnických osob podle předpisů o majetkové restituci.²¹

3.2.8 Přírodní památka

PP je 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

¹⁹ § 35 ZOPK, v platném znění

²⁰ § 33, 34, 77a, 78 ZOPK

²¹ § 33 odst. 2 ZOPK, v platném znění

přírody formoval svou činností člověk.²² Vyhláší je kompetentní OOP a ve vyhlášovacím předpise stanoví bližší ochranné podmínky. Orgánem státní správy na území PR ležících na území CHKO je AOPK ČR. Orgánem státní správy na území PR ležících mimo CHKO je KÚ. Základní ochranné podmínky jsou uvedeny v ZOPK. Pro území PR platí zcizitelnost ze státního vlastnictví pouze se souhlasem MŽP, není zde však zakázána nezcizitelnost privatizací, stejně, jak je tomu v případě PP.²³



Obrázek č. 7 – PP Sklenářovické údolí, vlastní foto autorky

²² § 33 ZOPK, v platném znění

²³ § 36 odst. 3 ZOPK, v platném znění

3.3 Vývoj právní úpravy ochrany zvláště chráněných území

Územní ochrana přírody a krajiny má na území dnešní ČR poměrně velmi dlouhou historickou tradici. Určité aktivity, které měly nespornou souvislost s ochranou přírody, lze v českých zemích nalézt již od středověku. Jednalo se o právní úpravy, vydávané panovníkem a šlechtou, resp. později i městy. V té době se však nejednalo o vědomá opatření k ochraně přírody a jejích součástí, ale především o ochranu pozemkového vlastnictví, a to zejména lesů a rybníků. Z nejstarších pramenů obsahujících zmínku o ochraně lesů je možno uvést Statuta Konrádova vydaná českým knížetem Konrádem Otou kolem roku 1222. Přísnou ochranu lesů obsahoval také návrh zákoníku císaře Karla IV. ze 14. století, nazvaný *Maiestas Carolina*, který ale pro silný odpor významné domácí šlechty nikdy nenabyl platnosti.

Ustanovení o ochraně lesů byla obsažena také v Zemském zřízení českém z roku 1584 a později v četných lesních řádech, z nichž jeden z nejvýznamnějších byl Řád lesní vydaný císařovnou Marií Terezií v roce 1754.

K historii územní ochrany přírody a krajiny u nás odborná literatura uvádí: *„Teprve až od 19. století můžeme hovořit o počátcích vědomé snahy o ochranu některých izolovaných přírodních a krajinných prvků a území, které nacházejí svůj odraz i v právu. Nikoliv panovník (či spíše již stát), nýbrž jednotlivé osoby zřizují první chráněná přírodní území. Jedná se o soukromoprávní rozhodnutí osvícených šlechticů, majitelů rozsáhlých panství, kteří se dobrovolně vzdávali hospodářských výtěžků z určitých částí svého území, přičemž se často o účelnosti těchto opatření nechali přesvědčit svými vědeckými či umělecky založenými přáteli nebo svým prozíravým personálem. Některá chráněná území vznikla i z iniciativy spolků.*

První chráněnou rezervaci na českém území – Žofínský prales – zřídil dne 28. srpna 1838 na svém panství Nové Hrady Jiří Augustin Longueval-Buquoy. Tentýž rok zřídil ještě další rezervaci Hojná Voda. V nařízení se hovoří o „zachování zmíněných částí jako památníku dávno minulých dob názornému požitku pravých přátel přírody“. Roku 1858 jej následoval kníže Jan Schwarzenberg založením rezervace Boubínský prales. Až do vzniku

Československa v roce 1918 bylo na našem území tímto soukromoprávním způsobem zřízeno na dvacet rezervací.“²⁴

NPR Žofínský prales jsou spolu s NPP Hojná Voda nejstaršími chráněnými územími na území kontinentální Evropy. V době založení měla výměru 38,3 ha, v současné době je rozloha této rezervace cca 102 ha. Od roku 1991 je Žofínský prales oplocen a není přístupný pro veřejnost.

NPR Boubínský prales se z původní výměry 47 ha postupně rozrostla na současných cca 685 ha a je jednou z nevýznamnějších lesnických lokalit v Evropě. V průběhu let byla část pralesa poničena extrémními povětrnostními vlivy a narůstajícím turismem. V roce 1963 bylo jádro Boubínského pralesa (47 ha) oploceno a návštěvnost omezena, až bylo v roce 1979 pro veřejnost zcela uzavřeno.

Základy současné státní ochrany přírody byly položeny teprve na začátku 20. století současně se vznikem samostatné Československé republiky. Jedním z ministerstev nově vzniklého československého státu bylo Ministerstvo školství a národní osvěty, do jehož působnosti byla svěřena mimo jiné i péče o přírodní památky. Toto ministerstvo a jemu podřízené složky se tak stalo u nás prvním orgánem státní správy v oblasti ochrany přírody.

Ochrana PP byla realizována zejména vyhlásováním PR. V roce 1919 byli jmenováni konzervátoři pro ochranu přírody jak pro celý stát, tak i pro jednotlivé tehdejší okresy.

Mezi právními předpisy, které po roce 1918 přispěly k ochraně přírodních památek, je třeba zmínit také zákony o první pozemkové reformě, konkrétně zákon č. 215/2019 Sb. z. a n., o zabránění velkého majetku pozemkového (tzv. záborový zákon), a zákon č. 81/1920 Sb. z. a n., kterým se vydávají po rozumu § 10 zákona ze dne 16. dubna 1919, č. 215 Sb. zák. a nař., ustanovení o přidělu zabrané půdy a upravuje se právní poměr ku přidělené půdě (přídělový zákon). Podle tohoto přídělového zákona bylo možno při přípravě povšechného pracovního plánu přídělu přihlídnout k zájmům ochrany památek. Zákon v § 20 totiž stanovil, že *„Při sdělávání plánu přihlížej pozemkový úřad k tomu, aby*

²⁴ DAMOHORSKÝ, Milan a kol., Právo životního prostředí. 3. vydání, 2010. Praha: C. H. Beck, 545 s, 291 s. ISBN 978-80-7400-338-7

přídělem nebyly rušeny krásy přírodní a ráz krajinný, a aby nevzaly újmy památky přírodní, historické a umělecké. Pozemkový úřad může k tomu cíli svoliti, aby plochy, které jsou věnovány parkům, přírodním parkům, které slouží jinak k okrase krajiny, nebo jejichž účelem jest zachovati ukázkou původního rázu krajinného, nebo zajistiti a ochrániti historické památky a jejich okolí s nimi úzce souvisící, vlastníku byly ponechány vedle výměry půdy, která podle § 11 zákona ze dne 16. dubna 1919, č. 215 Sb. zák. a nař., může býti propuštěna dosavadnímu vlastníku ze záboru, jestliže vlastník podrobí se podmínkám stanoveným pozemkovým úřadem v dohodě se zúčastněnými ministerstvy, pokud se týká přístupnosti oněch míst obecnstvu, pracovníkům vědeckým a uměleckým, nebo používání jejich k účelům lidumilným.“

V meziválečném období pokračovaly snahy o přijetí zákona na ochranu přírody, započaté z iniciativy některých poslanců tehdejšího zemského sněmu již před rokem 1918. Žádný z předložených návrhů zákonů však nebyl přijat a další snahy v tomto směru zastavil rozpad Československa a následná okupace.

Nicméně z doby trvání tzv. první Československé republiky (1918 až 1938) je třeba zmínit jeden významný akt v územní ochraně přírody, a to výnos Ministerstva školství a národní osvěty, ze dne 31. prosince 1933, č. j. 143.157 V, o ochraně přírodních památek, známý jako tzv. Silvestrovský výnos. Nešlo o předpis, kterým by byly nějaké nové přírodní památky vyhlášeny, nýbrž pouze o první úřední soupis do té doby chráněných území na území tehdejší Československé republiky. V tomto soupisu bylo uvedeno celkem 138 přírodních rezervací, z toho 108 na území dnešní ČR, 18 na území dnešní Slovenské republiky a 12 na území Podkarpatské Rusi, jež byla tehdy součástí Československé republiky.

„Přestože Silvestrovský výnos je „pouze“ úředním soupisem určeným „k informaci profesorských a učitelských sborů“ pro tehdejší výuku ve školách, jde o významný krok v naší územní ochraně přírody, kdy se podařilo v jediném aktu uvést přehled většiny chráněných území do té doby zřízených (a zjevně i několik dalších, které byly v době vydání výnosu „v jednání“). V tom, že soupis vydala nejvyšší autorita ve státní ochraně přírody, a šlo tak o oficiální stvrzení existence rezervací (zároveň jednotlivé zřizovací předpisy byly často obtížně dohledatelné), lze spatřovat důvody následného citování Silvestrovského výnosu jako výnosu zřizovacího, je patrné, že dnes by byl podobný právní stav chráněných území obtížně obhajitelný. Všechna dodnes zachovaná území uvedená v Silvestrovském

výnosu však již byla přehlášena či jsou chráněna jinou formou. Tím posledním je v současnosti vyhlášená NPR Kladské rašeliny. Silvestrovský výnos však po celá desetiletí přispíval k ochraně významné části našich přírodovědně nejvzácnějších území a vděčíme mu tak za jejich dochování.“²⁵

V roce 1939 byla rozšířena působnost říšských předpisů v oblasti ochrany přírody na Sudety a při úřadech „vládních presidentů“ v Karlových Varech, Ústí n. Labem a Opavě vznikly „vyšší úřady pro ochranu přírody“. V roce 1942 byla agenda ochrany přírody a domoviny v souladu s německým říšským zákonem na ochranu přírody z roku 1935 převedena do kompetence „vrchního lesmistra“, tedy tehdejšího Ministerstva zemědělství a lesnictví.

Po osvobození v roce 1945 byla státní ochrana přírody opět zařazena do působnosti Ministerstva školství a národní osvěty a na tehdejší Státním památkovém úřadu v Praze bylo v roce 1951 zřízeno oddělení, resp. později odbor ochrany přírody.

V letech po skončení druhé světové války, kdy bylo společenské i politické úsilí v Československu zaměřeno zejména na poválečnou obnovu hospodářství, byla ochraně přírody věnována jen okrajová pozornost. Staršími právními úpravami byly chráněny lesy, vody a předpisy o myslivosti a rybářství také některé druhy živočichů.

První ucelenou právní úpravu ochrany přírody a krajiny na území dnešní ČR přinesl teprve ZOSOP, který nabyl účinnosti dnem 24. srpna 1956. ZOSOP v souladu s tehdejšími ústavněprávními poměry neplatil na celém území tehdejší Československé republiky, nýbrž jen v českých krajích.

Nejdůležitější důvody, které vedly k přijetí ZOSOP, byly ve všeobecné části důvodové zprávy k návrhu zákona²⁶ popsány takto: „Nedostatečná znalost přírodních zákonů a kořistnické hospodaření člověka v přírodě zavinily v minulosti četné poruchy v přírodním dění a ochudily naši přírodu namnoze o její celkové bohatství. Aby se takovému chybnému počínání předešlo, byl vypracován návrh osnovy zákona o státní ochraně přírody. ...

²⁵ PEŠOUT, Pavel. Silvestrovský výnos – 80 let od vydání, časopis Ochrana přírody č. 6/2013

²⁶ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o státní ochraně přírody, Národní shromáždění republiky Československé 1956, II. volební období, tisk č. 52. Dostupné z: www.psp.cz/eknih.

Z původní ochrany přírodních památek se vytvořil obor, jehož úkolem jest sledovat změny v přírodě vznikající samovolně i zásahem člověka, chránit zachované zbytky původní nebo činností člověka jen málo dotčené přírody a poskytovat vědecky podloženou oporu pro takové ovládnutí přírody, které by vedlo ke zlepšování přírodních poměrů a k rozmnožování obnovitelného bohatství přírody, jakož i řádnému hospodaření s jejím bohatstvím neobnovitelným. Proto chráněné části přírody (národní parky, přírodní rezervace atd.) dnes už nejsou museálními ukázkami přírody, nýbrž důležitými studijními objekty, v nichž věda poznává zákonité závislosti přírodních složek toho kterého krajinného typu. Výsledky bádání v těchto chráněných částech přírody vyzbrojují člověka vědomostmi pro ovládnutí přírody i její přeměnu. Úkolem ochrany přírody je také chránit a uchovávat význačné přírodní výtvořy všeho druhu, jako význačné geologické zjevy, jezera, bývalé sopky a zbytky činnosti sopečné, zbytky činnosti ledovců, staré a památné stromy, vzácné druhy živočichů a rostlin a pod.“

V citované důvodové zprávě uvedené obecné důvody pro přijetí ZOSOP jsou konkretizovány v jeho úvodních ustanoveních. Tak podle § 1 měl tento ZOSOP chránit přírodní bohatství a vzhled krajiny a zabezpečovat, aby tyto hodnoty sloužily k poučení, osvěžení a péči o zdraví lidu a tím k dalšímu vzestupu jeho hmotné a kulturní úrovně.

Podle § 2 ZOSOP byla předmětem ochrany příroda, její významné části a výtvořy, a krajina s jejími typickými znaky. Ochrana byla poskytována také významným územím, přírodním výtvořům, přírodním památkám i vzácným druhům živočichů, rostlin, nerostů a zkamenělin tím, že je stát prohlašoval za chráněné a stanovil způsob a podmínky jejich ochrany.

ZOSOP vyjmenovával v § 3 chráněná území, a to NP, CHKO, státní přírodní rezervace, chráněná naleziště, chráněné parky a zahrady a chráněné studijní plochy. Ve zmíněné důvodové zprávě se uvádí, že „chráněná území, uvedená v § 3 jsou seřazena podle velikosti území“. Mimoto se zdůrazňuje význam chráněných území pro vědecké studium přírodních zákonitostí a jejich praktický význam pro zemědělské, lesní a vodní hospodářství.

Další ustanovení zákona (§ 4 až 6 ZOSOP) blíže popisovala jednotlivé druhy chráněných území a PP. NP byly v § 4 odst. 1 charakterizovány jako velké plochy původní nebo lidskými zásahy málo dotčené přírody, které mají obzvláštní vědecký význam, jsou

důležité z hlediska klimatického, vodohospodářského nebo zdravotního a vedle toho mohou sloužit také vzdělání lidu.

Za CHKO bylo podle § 4 odst. 2 ZOSOP možno prohlásit zachované typické krajinné oblasti s rozptýlenými význačnými přírodními výtvy.

ZOSOP dále v § 7 stanovil, že za chráněné druhy organismů a přírodnin lze prohlásit zejména ty druhy živočichů, rostlin, nerostů a zkamenělin, které se vyskytují jen vzácně anebo jsou ve svém bytí ohroženy. Výše zmíněná důvodová zpráva k tomu uváděla: *„Některé druhy živočichů byly člověkem zcela vyhubeny. Nelze například ani vyjádřit počet savců, ptáků a ryb nerozumně člověkem vyhubených od počátku používání střelné zbraně; jen u savců bylo vyhubeno na 72 druhů a asi 300 druhů je v nebezpečí vyhubení. Stejný osud potkal i mnohé druhy rostlin. Patří proto ke konservačním úkolům ochrany přírody také ochrana některých druhů rostlin a živočichů nebo i jiných přírodnin, ať již v určitých oblastech nebo na celém území našeho státu.“*

V § 8 ZOSOP byla vymezena příslušnost orgánů státní ochrany přírody k vyhlášení chráněného území nebo ostatních předmětů ochrany podle jejich významu. Orgány státní ochrany přírody byly podle § 13 ZOSOP pouze tehdejší Ministerstvo školství a kultury a odbory kultury rad tehdejších krajských národních výborů.

O zřízení NP jako nejvýznamnějšího a dalekosáhlého opatření na ochranu přírody na velké ploše území měla podle § 8 odst. 1 zákona rozhodovat vláda formou vládního nařízení. U ostatních chráněných území, chráněných druhů živočichů, rostlin a nerostů mělo území nebo předmět ochrany vyhlásit Ministerstvo školství a kultury a stanovit současně také podmínky jeho ochrany.

Chráněné přírodní výtvy a chráněné přírodní památky většinou místního významu měly spolu s podmínkami jejich ochrany určit rady tehdejších krajských národních výborů.

ZOSOP již tehdy obsahoval také ustanovení o ochranných pásmech, když v § 9 ZOSOP stanovil, že je-li to třeba k zabezpečení chráněných území, chráněných přírodních výtvorů nebo chráněných přírodních památek před rušivými vlivy okolí, určí pro ně orgán, který o ochraně rozhodl, ochranné pásmo a stanoví, která činnost není v ochranném pásmu povolena. Výše zmíněná důvodová zpráva k návrhu zákona k tomu uváděla: *„Ochranná pásma se zřizují za účelem zmírnění nebo vůbec odstranění rušivých vlivů na chráněné území a na chráněné přírodní výtvy. Účelem ochranného pásma je zmírnit přechod od normálně kultivované krajiny do chráněného území. Například při chráněných*

pralesních porostech je nutno se postarat, aby tyto chráněné plochy nebyly vykácením sousedního porostu vystaveny účinkům slunce, větru, eroze apod. více, než by se tak dalo v původní přírodě.“

Velmi důležité bylo ustanovení § 10 ZOSOP, které na jedné straně stanovilo, že vlastník (uživatel) pozemku, na němž bylo zřízeno chráněné území nebo ochranné pásmo nebo na němž jsou chráněné předměty, je povinen strpět omezení stanovené podmínkami jejich ochrany. Na druhé straně však současně také stanovilo, že vznikne-li tím vlastníku (uživateli) pozemku, který není ve státním socialistickém vlastnictví, majetková újma nikoli nepatrná, přísluší mu náhrada. Podle důvodové zprávy „*Vyhlášením ochrany způsobená újma na pozemku, který není ve státním socialistickém vlastnictví, má být nahrazena. Újma se nahrazuje tomu, komu bezprostředně vznikla, tedy buď vlastníku, nebo uživateli. Z družstev bude se toto ustanovení patrně týkat jen jednotných zemědělských družstev. U státního socialistického sektoru není třeba náhradu poskytovat, ježto omezení hospodářské činnosti lze vyjádřit již v plánu.“*

Výše náhrady podle § 10 ZOSOP měla být stanovena dohodou mezi tím, komu újma vznikla a orgánem státní ochrany přírody. Nedošlo-li k dohodě, rozhodovala o náhradě a její výši rada místně příslušného okresního národního výboru. Podle § 19 ZOSOP mělo postup při určování výše náhrady vlastníku (uživateli) pozemku upravit Ministerstvo školství a kultury v dohodě se zúčastněnými (tzn. dotčenými) ústředními úřady. Stalo se tak vyhláškou Ministerstva školství a kultury č. 228/1959 Ú. l., o evidenci chráněných částí přírody a o náhradě za majetkovou újmu vzniklou z omezení stanovených podmínkami ochrany.

ZOSOP rovněž obsahoval výslovný zákaz ničení nebo poškozování chráněných částí přírody, když v § 11 stanovil, že není dovoleno ničit nebo poškozovat chráněná území a chráněné předměty, zejména hubit chráněné živočichy a rostliny nebo je rušit ve vývoji, měnit dochovaný stav chráněných přírodních výtvarů, oddělovat chráněné rostliny od jejich prostředí, chovat chráněné živočichy v zajetí a jinak ohrožovat přirozený vývoj nebo stav chráněných částí přírody. Zákon však neobsahoval žádná sankční ustanovení pro případ, že nebyly zmíněné zákazy dodrženy. Tento vážný nedostatek zákona byl napraven až změnou ZOSOP, provedenou s účinností od 1. ledna 1987 zákonem č. 65/1986 Sb.

ZOSOP byl několikrát novelizován, poprvé zákonem č. 22/1958 Sb., o kulturních památkách, který nabyl účinnosti dnem 3. května 1958. Ten je z hlediska vývoje územní ochrany přírody třeba zmínit proto, že jím byl při Ministerstvu školství a kultury zřízen Státní ústav památkové péče a ochrany přírody. Posláním tohoto ústavu na úseku státní ochrany přírody podle zmíněného zákona bylo hodnotit, popřípadě vypracovávat odborné podklady pro jednání a rozhodování orgánů státní ochrany přírody, poskytovat jim odbornou a metodickou pomoc, organizovat a provádět výzkum, průzkum, bádání a dokumentaci, zejména pokud jde o přírodu jako celek a její části lidskou činností nedotčené nebo jen málo dotčené, o vliv lidské činnosti na přírodu a o čelení nepříznivým vlivům lidské činnosti, zvláště pak výzkum, průzkum a dokumentaci chráněných částí přírody, biologie chráněných druhů organismů a výzkum a přírodovědeckou dokumentaci území velkých staveb a průmyslových oblastí.

Státní ústav památkové péče a ochrany přírody měl podstatný podíl na vyhlášení KRNAP a na hodnocení a doplňování soustavy CHKO i na inventarizaci MZCHÚ.

KRNAP byl jako první NP podle § 8 odst. 1 ZOSOP na území dnešní ČR vyhlášen vládním nařízením č. 41/1963 Sb., o zřízení KRNAP, které nabylo účinnosti dnem 10. června 1963. Toto vládní nařízení ve své příloze vymezilo území Krkonoš a Rýchor, které tvoří KRNAP a v několika dalších ustanoveních vymezilo jen stručně a rámcově zásady ochrany přírody v NP. Tak např. v § 2 odst. 1 bylo stanoveno, že v NP je třeba vytvářet příznivé podmínky a vhodné prostředí k upevňování zdraví pracujících, jejich zotavení a vzdělání tím, že bude zachovávána, obnovována, všestranně chráněna a zvelebována krkonošská příroda se svým bohatstvím a krajinnými krásami.

Podle § 6 odst. 2 vládního nařízení měl podrobnosti o ochraně a využití NP a o organizaci správy NP upravit statut, který mělo vydat Ministerstvo školství a kultury v dohodě se zúčastněnými ministerstvy a jinými ústředními orgány a tehdejší Východočeským krajským národním výborem. Stalo se tak vyhláškou Ministerstva školství a kultury č. 42/1963 Sb., kterou se vydává statut KRNAP.

Tato vyhláška v čl. 2 odst. 1 předpokládala, že Východočeský krajský národní výbor zřídí rozpočtovou organizaci „Správu národního parku“, která měla zejména projednávat všechny otázky rozvoje a ochrany NP, koordinovat hospodářské, zdravotní a kulturní

zájmy na jeho území a usilovat, aby se dále zdokonalovaly možnosti jeho využití pro rekreaci, sport, turistiku a cestovní ruch v souladu s potřebami a posláním NP.

Kromě toho byly Správě NP svěřeny některé důležité působnosti, např.

- vydávat návštěvní řády, pravidla a jiné pokyny pro NP,
- povolovat výjimky z návštěvních řádů a v mezích své působnosti i výjimky z ochranných podmínek NP,
- provádět údržbu turistických cest a stezek včetně lávek a můstků a starat se o zabezpečení turistického značení a orientace.

Vyhláška dále v čl. 4 předpokládala, že Východočeský krajský národní výbor zřídí pro řešení zásadních otázek rozvoje a ochrany NP při Správě NP poradní, iniciativní a koordinační sbor a na návrh příslušných orgánů a organizací jmenuje jeho členy. Tento poradní sbor, který je možno označit za předchůdce nynějších rad NP,²⁷ se měl scházet podle potřeby, nejméně však čtyřikrát za rok, a měl projednávat zejména plán činnosti Správy NP a jeho zajištění, posuzovat plány ostatních orgánů a organizací, pokud se týkaly území NP, koordinovat zájmy orgánů a institucí na území NP, vyjadřovat se k otázkám koncepce ochrany přírody NP, k vědeckovýzkumným úkolům, ke kulturně osvětovým otázkám, k otázkám cestovního ruchu a navrhopvat vhodná opatření.

Vyhláška, resp. statut obsahoval dále několik ustanovení o ochraně NP a o lesním a zemědělském hospodářství na území NP. V čl. 5 odst. 1 bylo stanoveno, že území NP není dovoleno poškozovat a rušit nebo ohrožovat jeho přirozený vývoj, zejména rostlinstvo a živočišstvo. Tím však nebylo dotčeno řádné lesní a zemědělské hospodaření, myslivost a rybářství, pokud nebyly v rozporu s posláním NP. Statut také v čl. 7 předpokládal, že při ochraně a zvelebování NP bude se Správou NP spolupracovat a aktivně napomáhat také horská služba, a to zejména při budování a udržování turistických cest a jejich značení.

Teprve v roce 1986 bylo podle § 9 ZOSOP vydáno nařízení vlády č. 58/1986 Sb., o ochranném pásmu KRNAP, které nabylo účinnosti dnem 1. ledna 1987. Toto ochranné

²⁷ § 20 ZOPK, v platném znění

pásmo bylo vymezeno v příloze nařízení vlády za účelem zabezpečení území NP a jeho krajinářských a přírodních hodnot před rušivými vlivy okolí. V § 2 odst. 2 nařízení vlády bylo dále stanoveno, že v ochranném pásmu není dovoleno provádět hospodářskou, stavební a jinou činnost, která by byla v rozporu s účelem ochranného pásma, zejména

- a) provádět stavební činnost, která by byla v rozporu s platnou územně plánovací dokumentací,
- b) znečišťovat vodní toky a ostatní povrchové vody,
- c) znečišťovat vzduch exhaláty,
- d) umisťovat a zřizovat trvalé a dočasné skládky odpadů a odpadků mimo vyhrazená místa,
- e) tábořit a zakládat ohně mimo vyhrazená místa.

Další důležitou změnu ZOSOP, kterou je třeba zmínit, přinesl zákon č. 65/1986 Sb., kterým se doplňuje ZOSOP, ve znění zákona České národní rady č. 96/1977 Sb., o hospodaření v lesích a státní správě lesního hospodářství. Zákon o státní ochraně přírody byl doplněn o ustanovení § 17a (Přestupky) a § 17b (Pokuty organizacím), která vyjmenovávala skutkové podstaty přestupků a tzv. jiných správních deliktů na úseku státní ochrany přírody a stanovila maximální výše pokut, které bylo možno fyzické osobě nebo organizaci za porušení zákona uložit. O uložení pokuty a o její výši rozhodovaly tehdejší okresní národní výbory.

Na sklonku roku 1989 došlo v Československu k zásadním změnám společenských a politických poměrů, které vedly mimo jiné k tomu, že bylo zrušeno tzv. hraniční pásmo a již od 5. prosince 1989 byly rychle odstraňovány technické překážky, které byly na československých hranicích s tehdejší Německou spolkovou republikou a Rakouskem umístěny od roku 1950.

Zrušení hraničního pásma, zasahujícího původně - v padesátých letech minulého století - až 12 km do vnitrozemí a v dalších letech postupně zmenšovaného až na 1 až 3 km od státní hranice, a četných omezení spojených s režimovými opatřeními v hraničním pásmu, umožnilo také to, že bylo možno na základě § 8 odst. 1 ZOSOP vyhlásit již v květnu 1991 NP Šumava (nařízení vlády č. 163/1991 Sb., kterým se zřizuje NP Šumava a stanoví podmínky jeho ochrany), Podyjí (nařízení vlády č. 164/1991 Sb., kterým se

zřizuje NP Podyjí a stanoví podmínky jeho ochrany), a znovu také KRNAP (nařízení vlády č. 165/1991 Sb., kterým se zřizuje KRNAP a stanoví podmínky jeho ochrany).

Uvedená nařízení vlády vymezovala území NP, definovala jejich poslání a stanovila členění území NP do tří zón ochrany přírody (1. zóna přísná přírodní, 2. zóna řízená přírodní a 3. zóna okrajová). Jak je patrné z názvů uvedených zřizovacích předpisů, byly jimi současně stanoveny také podmínky ochrany NP, a to tak, že byly vyjmenovány činnosti zakázané na celém území NP a dále činnosti, které bylo možno konat na území NP jen se souhlasem orgánu státní ochrany přírody.

Společenskopolitické změny po roce 1989 přinesly také zásadní změny v pohledu na význam životního prostředí a jeho složek. Výrazem těchto změn bylo nejprve přijetí zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí a krátce na to také ZOPK, který je nyní základním právním předpisem upravujícím ochranu ZCHÚ. *„Mezníkem ve vývoji byl především vznik samostatného MŽP v roce 1990, pod které byla ochrana přírody z Ministerstva kultury převedena.“*²⁸

V rámci vývoje právní úpravy ochrany ZCHÚ je třeba pro úplnost uvést také to, že v polovině roku 1999 byl vydán zákon č. 161/1999 Sb., kterým se vyhláší NP České Švýcarsko, a mění ZOPK, který nabyl účinnosti dnem 1. ledna 2000.

Nařízení vlády, kterými byly zřízeny NP Šumava, NP Podyjí a KRNAP, a také zákon, kterým byl vyhlášen NP České Švýcarsko, byly s účinností od 1. června 2017 zrušeny zákonem č. 123/2007 Sb., kterým se mění ZOPK.

²⁸ STEJSKAL, Vojtěch, Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost. 2006. Praha: Linde Praha a.s., 409 s. ISBN 80-7201-609-1

3.4 Orgány ochrany přírody a dopad na jejich činnost

OOP jsou stanoveny ZOPK: obecní úřady, pověřené obecní úřady, obecní úřady obcí s rozšířenou působností, krajské úřady, AOPK ČR, správy NP, ČIŽP, MŽP, újezdní úřady (Ministerstvo obrany).²⁹ OOP vykonávají státní správu na úseku ochrany přírody a krajiny podle ZOPK.³⁰

Ve své diplomové práci se zaměřuji na kompetence ze ZOPK týkající se vlastnického práva a jeho změny v ZCHÚ ve vazbě na dosažení cílů ochrany ZCHÚ a zachování nebo zlepšení stavu jeho předmětů ochrany.

*„Na základě § 19 odst. 1 zákona č. 2/1969 Sb., ve znění pozdějších předpisů, a § 79 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, je Ministerstvo životního prostředí ústředním orgánem státní správy pro ochranu přírody. Odpovídá za přípravu prováděcích předpisů k zákonu č. 114/1992 Sb., a za plnění závazků, vyplývajících z pravidel evropského komunitárního práva, zejména na úseku tvorby a ochrany soustavy Natura 2000. Ministerstvo životního prostředí zabezpečuje mezinárodní spolupráci České republiky v oboru ochrany přírody a krajiny. K zajištění úkolů vyplývajících z mezinárodních závazků může v mezích své působnosti vydat obecně závazný právní předpis“.*³¹

Dle ZOPK MŽP dále mimo jiné vykonává vrchní státní dozor v ochraně přírody a krajiny, řídí činnost ČIŽP, AOPK ČR a správ NP a plní jiné úkoly stanovené ZOPK, zajišťuje zpracování a oznamuje a projednává záměry na vyhlášení a návrhy právních předpisů, kterými se vyhláší NP, CHKO, NPR, NPP nebo jejich ochranná pásma a kterými se vyhláší PR a PP nebo jejich ochranná pásma na území NP a CHKO Šumava a CHKO Labské pískovce. MŽP dále schvaluje zásady péče o NP a jejich ochranná pásma,

²⁹ § 75 ZOPK, v platném znění

³⁰ § 77 - 79, ZOPK, v platném znění

³¹ STEJSKAL, Vojtěch, Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost. 2006. Praha: Linde Praha a.s., 539 s. ISBN 80-7201-609-1

uplatňuje předkupní právo státu podle § 61 odst. 1, vydává souhlasy ke zcizení pozemků ze státního vlastnictví na území PR a PP, zajišťuje zpracování a schvaluje plány péče o NPR, NPP, CHKO a jejich ochranná pásma.³²

MŽP vyhláší PR a PP nacházející se na území NP a jejich ochranných pásem a dále na území CHKO Šumava a CHKO Labské pískovce, a to vyhláškou MŽP. Rovněž svou vyhláškou vyhláší jejich ochranná pásma. Zpracovává záměr na vyhlášení těchto území, rozhoduje o námitkách proti záměru na vyhlášení těchto území, vydává souhlas k činnostem a zásahům podle bližších ochranných podmínek těchto území, projednává návrh s orgány státní správy. MŽP je kompetentní ke zrušení těchto území. MŽP rovněž navrhuje a schvaluje plány péče o tato území a stanovuje jejich obsah. MŽP vyhláší území NPR a NPP, a to vyhláškou MŽP. Pro tato území zajišťuje zpracování (návrh plánu péče), schválení (protokolem) plánů péče o tato území v národních kategoriích a kategoriích a pro PR a PP (mimo těch, co leží mimo CHKO, tam je příslušný KÚ). MŽP zajišťuje stanovení obsahu plánu péče o NPR, PR, NPP, PP, CHKO a postup při jejich zpracování, a to vyhláškou MŽP.³³

KÚ na území PR a PP a jejich ochranných pásem ležících mimo území CHKO, vykonávají státní správu v ochraně přírody a krajiny v rozsahu působnosti obecních úřadů, pověřených obecních úřadů, a obecních úřadů obcí s rozšířenou působností, není-li podle ZOPK příslušné MŽP.³⁴ KÚ zajišťují zpracování plánů péče a schvalují plány péče o PR, PP, jejich ochranná pásma a zajišťují jejich realizaci, sjednávají a zrušují smluvní ochranu a předávají dokumentaci o těchto územích do Ústředního seznamu ochrany přírody, zajišťují zpracování a projednávají záměry na vyhlášení a návrhy právních předpisů, kterými se vyhláší PR, PP a jejich ochranná pásma, povolují výjimky ze zákazů v PR a PP, a vykonávají další činnosti dle ZOPK. Rada kraje vyhláší PR a PP mimo území CHKO (včetně objektů důležitých pro obranu státu), a to nařízením kraje. Rovněž

³² § 79, § 85 ZOPK, v platném znění

³³ MŽP. 2020. Přehled kompetencí dle ZOPK. [cit. 2020-11-11]. Dostupný z: https://www.mzp.cz/cz/ostatni_dokumenty_zvlaste_chranena_uzemi

³⁴ § 77a, odst. 3 ZOPK, v platném znění

nařízením vyhlašuje jejich ochranná pásma. KÚ jsou kompetentní ke zrušení těchto území.³⁵

Na území vojenských újezdů újezdní úřady vykonávají státní správu v ochraně přírody a krajiny v rozsahu působnosti obecních úřadů, pověřených obecních úřadů, obcí s rozšířenou působností, orgánů krajů, AOPK ČR a správ NP, není-li příslušné Ministerstvo obrany. Ministerstvo obrany na území vojenských újezdů zpracovává ve spolupráci s MŽP koncepcí a strategie ochrany přírody a jiné činnosti.³⁶

*„Vedle obecních orgánů státní správy působí na úseku ochrany přírody i speciální orgány státní správy, a to jak s celostátní, tak s regionální působností, se specifickým věcným zaměřením“.*³⁷ Mezi tyto orgány patří ČIŽP, AOPK ČR a její regionální pracoviště a správy NP.

AOPK ČR na území CHKO, NPR, NPP, PR v CHKO, PP v CHKO a jejich ochranných pásmech, nejde-li o vojenské újezdy a území NP a jejich ochranná pásma, vykonává státní správu v ochraně přírody a krajiny v rozsahu působnosti pověřených obecních úřadů, obecních úřadů obcí s rozšířenou působností a KÚ, není-li příslušné MŽP.

AOPK ČR vyhlašuje PR a PP ležící na území CHKO, a to nařízením AOPK ČR. Rovněž svým nařízením vyhlašuje jejich ochranná pásma. Zpracovává záměr na vyhlášení těchto území, rozhoduje o námitkách proti záměru na vyhlášení těchto území, vydává souhlas k činnostem a zásahům podle bližších ochranných podmínek těchto území, projednává návrh s orgány státní správy. AOPK ČR je kompetentní ke zrušení těchto území.³⁸

Správy NP vykonávají státní správu v ochraně přírody a krajiny v rozsahu působnosti pověřených obecních úřadů, obecních úřadů obcí s rozšířenou působností, KÚ a AOPK

³⁵ § 77a ZOPK, v platném znění

³⁶ MŽP. 2020. Přehled kompetencí dle ZOPK. [cit. 2020-11-11]. Dostupný z: https://www.mzp.cz/cz/ostatni_dokumenty_zvlaste_chranena_uzemi

³⁷ STEJSKAL, Vojtěch, Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost. 2006. Praha: Linde Praha a.s., 542 s. ISBN 80-7201-609-1

³⁸ MŽP. 2020. Přehled kompetencí dle ZOPK. [cit. 2020-11-11]. Dostupný z: https://www.mzp.cz/cz/ostatni_dokumenty_zvlaste_chranena_uzemi

ČR, není-li příslušné dle ZOPK MŽP. Správa NP Šumava také vykonává státní správu v rozsahu působnosti AOPK ČR též na území CHKO Šumava. Správa NP České Švýcarsko vykonává státní správu v rozsahu působnosti AOPK ČR rovněž na území CHKO Labské pískovce.

Působnost AOPK ČR a správ NP je rozsáhlá a je podrobně obsažena v ustanovení § 78 ZOPK.³⁹

MO vyhláší PR a PP nacházející se na území vojenských újezdů, a to vyhláškou MO. Rovněž svou vyhláškou vyhláší jejich ochranná pásma. Zpracovává záměr na vyhlášení těchto území, rozhoduje o námitkách proti záměru na vyhlášení těchto území. MO je kompetentní ke zrušení těchto území.⁴⁰

Újezdní úřady vydávají souhlas k činnostem v ochranném pásmu PR a PP na území vojenských újezdů. Dále jsou kompetentní v těchto územích k povolování výjimek ze zákazů, vydávají závazné stanovisko k některým činnostem a souhlas k činnostem a zásahům podle bližších ochranných podmínek těchto ZCHÚ.⁴¹

OOP činností stanovené zákonem vykonávají s ohledem na zajištění cílů ochrany a zachování nebo zlepšení stavu předmětu ochrany daného ZCHÚ.

Jak ukázala praxe, jedním z nejvýznamnějších nástrojů ochrany přírody je právo vlastnické. ČR má dle ZOPK předkupní právo k nezastavěným pozemkům ležícím mimo zastavěná území obcí na území NP, NPR, NPP a pozemkům souvisejícím s jeskyněmi.

ZOPK, účinný od 1. 6. 2017 upravil v § 61 předkupní právo, a to tak, že uložil MŽP podat neprodleně návrh na zápis předkupního práva do katastru nemovitostí. Nebyla však stanovena listina na základě které, by bylo možné tuto informaci do evidence katastru

³⁹ §78 ZOPK, v platném znění

⁴⁰ MŽP. 2020. Přehled kompetencí dle ZOPK. [cit. 2020-11-11]. Dostupný z: https://www.mzp.cz/cz/ostatni_dokumenty_zvlaste_chranena_uzemi

⁴¹ MŽP. 2020. Přehled kompetencí dle ZOPK. [cit. 2020-11-11]. Dostupný z: https://www.mzp.cz/cz/ostatni_dokumenty_zvlaste_chranena_uzemi

nemovitostí zapsat. Z tohoto důvodu nemohlo MŽP prozatím předkupní právo do evidence katastru nemovitostí zapsat.

V některých případech měla ČR předkupní právo dle ZOPK a zároveň předkupní právo spoluvlastnické dle OZ. Změnou tohoto zákona, a to s účinností k 1. 7. 2020, právo spoluvlastnické opětovně zaniklo.⁴²

Další právní ochranou pozemků v ZCHÚ je jejich nezcizitelnost či zcizitelnost se souhlasem MŽP ze státního vlastnictví. Pozemky na území NP, které jsou ve vlastnictví státu, nelze zcizit.⁴³ Za zcizení podle odstavce 1 se nepovažují směny pozemků odůvodněné zájmy ochrany přírody. Dále na území NPR a NPP nelze zcizit z vlastnictví státu lesy, lesní půdní fond, vodní toky, vodní plochy a nezastavěné pozemky, které jsou ke dni nabytí účinnosti tohoto zákona ve státním vlastnictví. Tím nejsou dotčena práva fyzických a právnických osob podle předpisů o majetkové restituci.⁴⁴

ZOPK, účinný od 1. 6. 2017 upravil v § 23 omezení zcizitelnosti vlastnického práva státu k některým pozemkům v NP, a to na úplnou nezcizitelnost (oproti minulé úpravě). Tato se týká zastavěných i nezastavěných pozemků. Ze zcizitelnosti jsou rovněž vyloučeny veškeré restituce. Nezcizitelnost může být prolomena pouze dle odstavce 2 téhož §, kdy se za zcizení podle odstavce 1 nepovažují směny pozemků odůvodněné zájmy ochrany přírody. Dále změnou ZOPK v roce 2017 byly všechny čtyři NP a jejich ochranná pásma vyhlášeny tímto zákonem. Do této doby byl způsob vyhlášení NP nejednotný, neboť KRNAP, NP Šumava a NP Podyjí byly vyhlášeny nařízením vlády, a to v souladu se ZOSOP. Pouze NP České Švýcarsko zákonem. Záměrem tohoto opětovného vyhlášení bylo zajištění právní kontinuity již vyhlášených NP.

⁴² § 1121 – 1125 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, v platném znění

⁴³ § 23 ZOPK, v platném znění

⁴⁴ § 32 a § 35 ZOPK, v platném znění

Nezastavěné pozemky na území PR a na území PP, které jsou ke dni nabytí účinnosti tohoto zákona ve státním vlastnictví, lze zcizit jen se souhlasem MŽP. Tím nejsou dotčena práva fyzických a právnických osob podle předpisů o majetkové restituci.⁴⁵

„Podmínka platnosti souhlasu Ministerstva životního prostředí podle § 33 odst. 2 zák. o ochraně přírody a krajiny se sice nevztahuje na nezastavěné pozemky, které stát nabyl do svého vlastnictví po 1.6.1992, avšak u těchto pozemků není dotčen režim § 4 lesního zákona a není ani dotčen režim § 21-24 zák. č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, především by pro takovou smlouvu o zcizení nezastavěného pozemku platil § 22 odst. 5, který souhlas Ministerstva životního prostředí k takovému převodu stejně vyžaduje.“⁴⁶

„Zákonem č. 123/2017 Sb., kterým se mění ZOPK, s účinností 1. června 2017, došlo k několika významným změnám. Zákon přináší především jasné vymezení cíle vyhlášení a existence NP jako území, na jehož převážné části má mít v budoucnu hlavní slovo příroda a její ochrana. Novela zaručuje zjednodušení a specifikaci ochranných podmínek v NP a rovněž změny zonace lze provádět nejdříve za 15 let, což umožní stabilizaci dlouhodobé odborné péče. NP se více otevřou turistice a divoká příroda bude zpřístupněna na doposud uzavřených částech. Novela ukončila plošný zákaz rozdělávání ohňů a táboráků a plošný zákaz stanování.

S účinností novely ZOPK jsou dosavadní plány péče na území NP nahrazeny zásadami péče, které jsou považovány za zásadní strategický dokument. Tyto zásady péče budou připravovány pro období 15 až 20 let.“⁴⁷

Upravena byla i působnost Správy NP České Švýcarsko, která v současnosti nově vykonává státní správu i na území CHKO Labské pískovce. Stejně jako Správa NP Šumava vykonává státní správu i na území CHKO Šumava.

⁴⁵ § 33 a § 36 ZOPK, v platném znění

⁴⁶ STEJSKAL, Vojtěch. Zákon o ochraně přírody a krajiny – Komentář, 2016. Komentáře: Wolters Kluwer, 171 s. ISBN 978-80-7552-229-0

⁴⁷ MŽP. 2020. Od zítřka platí nová pravidla v národních parcích. 31. 5. 2017. [cit. 2020-11-11]. Dostupný z: https://www.mzp.cz/cz/news__170531_ZOPK_plati

3.5 Právní a koncepční nástroje ochrany přírody

3.5.1 Administrativně-právní nástroje

„Administrativně-právní nástroje ukládají povinnosti ve formě zákazů, příkazů a omezení, z nichž vyplývá závazek něčeho se zdržet nebo něco strpět anebo něco konat v zájmu ochrany životního prostředí.“⁴⁸ Podle Stejskala (2006) mezi tyto nástroje patří povolení, souhlasy nebo schválení, stanoviska, vyjádření či registrace, povolování výjimek apod. Dále dle § 43 ZOPK patří k nejvýznamnějším nástrojům zákazy z činností v ZCHÚ (např. opatřeními obecné povahy, správním rozhodnutím apod.), dále závazná stanoviska k některým činnostem v ZCHÚ, souhlasy k činnostem vymezeným v bližších ochranných podmínkách apod.⁴⁹

3.5.2 Koncepční nástroje

➤ Státní politika životního prostředí ČR 2012-2020, která specifikovala plán a ochranu životního prostředí ČR do roku 2020, je důležitým koncepčním dokumentem. Cílem je zlepšit životní prostředí a dokument je zaměřen zejména na ochranu a udržitelné využívání zdrojů, ochranu klimatu a zlepšení kvality ovzduší, ochranu přírody a krajiny a bezpečné prostředí. MŽP připravuje návrh na budoucí Státní politiku životního prostředí na období 2020-2030. Dokument obsahuje tři zásadní oblasti, a to životní prostředí a zdraví, nízkouhlíkové a oběhové hospodářství a příroda a krajina. Nový dokument by měl být předložen vládě ČR do konce roku 2020.⁵⁰

⁴⁸ STEJSKAL, Vojtěch, Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost. 2006. Praha: Linde Praha a.s., 514 s. ISBN 80-7201-609-1

⁴⁹ § 43, § 44 ZOPK, v platném znění

⁵⁰ MŽP. 2020. Státní politika životního prostředí ČR. [cit. 2020-11-16]. Dostupný z: https://www.mzp.cz/cz/statni_politika_zivotního_prostředí

- Státní program ochrany přírody a krajiny ČR pro období 2020-2025
Jedná se o koncepční dokument pro období 2020-2025, který vláda ČR schválila svým usnesením č. 360 dne 1. dubna 2020.⁵¹
- Strategie ochrany biologické rozmanitosti ČR
*„Tento významným koncepční materiál byl schválen usnesením vlády ČR č. 620 ze dne 25. května 2005. Dokument navazuje na Úmluvu o biologické rozmanitosti (CBD – Rio de Janeiro, 1992). Podle ní je hlavním strategickým materiálem ochrany biologické rozmanitosti každé smluvní strany CBD, tedy i ČR“.*⁵² V tomto materiálu jsou specifikovány priority v oblasti ochrany a udržitelného využívání biodiverzity na území ČR.
- Zásady péče o NP a jejich ochranná pásma jsou koncepční odborné dokumenty, které stanoví rámcové zásady péče nezbytné pro zachování nebo zlepšení stavu předmětů ochrany NP a v ochranných pásmech pro zabezpečení NP před nepříznivými vlivy z okolí. Příslušný orgán OOP zajišťuje zpracování zásad péče.⁵³
- Plány péče v ostatních ZCHÚ.
*„Plán péče je odborný a koncepční dokument ochrany přírody, který na základě údajů o dosavadním vývoji a současném stavu zvláště chráněného území navrhuje opatření na zachování nebo zlepšení předmětu ochrany ZCHÚ a na zabezpečení ZCHÚ před nepříznivými vlivy okolí v jeho ochranném pásmu“.*⁵⁴ Obsahy plánů péče o ZCHÚ v konkrétních kategoriích jsou uvedeny ve vyhlášce MŽP č. 45/2018 Sb.

⁵¹ Vláda ČR. 2020. Usnesení vlády č. 360. [cit. 2020-11-16]. Dostupný z: <https://apps.odok.cz/djv-agenda?date=2020-04-01>

⁵² STEJSKAL, Vojtěch, Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost. 2006. Praha: Linde Praha a.s., 415 s. ISBN 80-7201-609-1

⁵³ § 38 ZOPK, v platném znění

⁵⁴ AOPK ČR. 2020. [cit. 2020-11-17]. Plán péče. Dostupný z: <https://www.ochranaprirody.cz/uzemni-ochrana/planovani-pece/>

4. Praktická část

4.1 Analýza zkoumané problematiky

Ve své diplomové práci jsem se zaměřila na současně platnou právní úpravu určenou k ochraně ZCHÚ a její aplikovatelnost pro orgány státní správy a samosprávy, které tuto činnost zabezpečují.

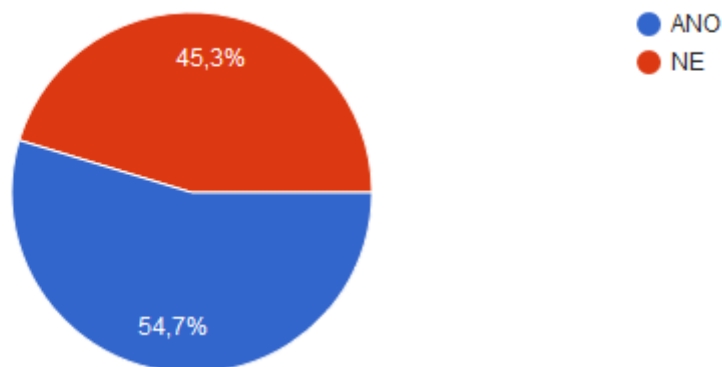
Vlastní šetření, jsem provedla na základě dotazníků, které jsem zaslala pracovníkům státní správy i samosprávy a dále na základě rozhovorů s pracovníky vykonávající přímo konkrétní činnosti, kterými jsem se zabývala, a to na všech stupních veřejné správy.

Dotazník jsem zaslala 146 respondentům na všechny dotčené orgány státní správy i samosprávy. Obdržela jsem 66 odpovědí. Z vyhodnocení dotazníků vyplynuly následující výsledky.

Výsledky dotazníků:

- ❖ Považujete platnou právní úpravu (dle ZOPK) s cílem zajistit celkovou ochranu ZCHÚ za dostačující?

Graf č. 1 – Vyhodnocení otázky č. 1 – vlastní zpracování autorky
63 odpovědí

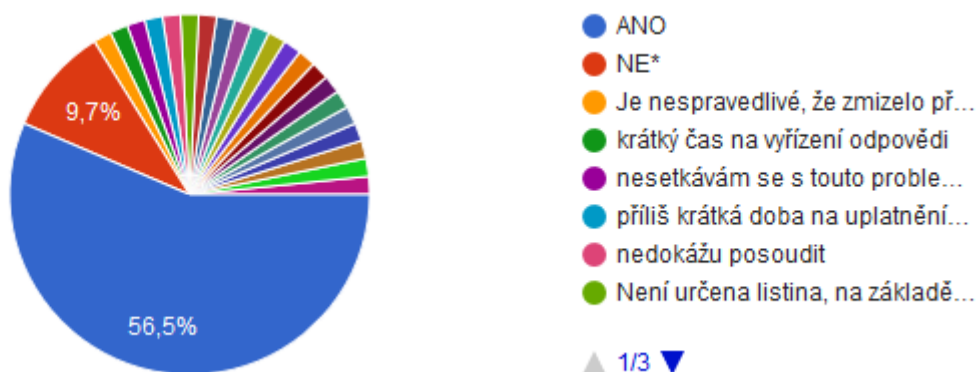


Větší část respondentů (55 %) považuje platnou právní úpravu s cílem zajistit celkovou ochranu ZCHÚ za dostačující. 45 % respondentů ji považují za nedostatečnou.

❖ Považujete platnou právní úpravu v oblasti předkupního práva státu dostačující?

Graf č. 2 – Vyhodnocení otázky č. 2 – vlastní zpracování autorky

62 odpovědí

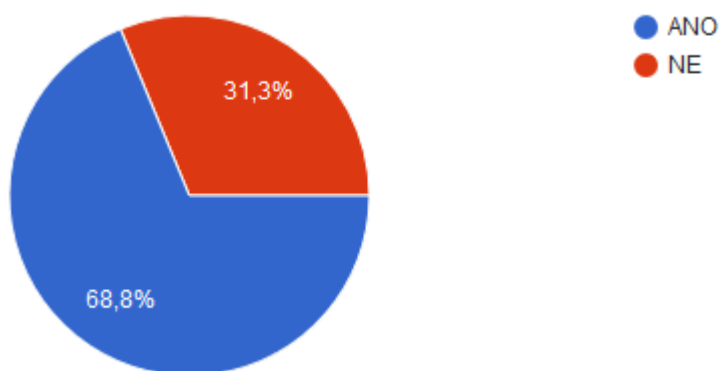


Celkem 57 % respondentů považuje platnou právní úpravu v oblasti předkupního práva státu za dostačující, 10 % nikoliv a 33 % respondentů mělo při dotazníkovém šetření výhrady.

Byly však zmíněny nedostatky, kterými jsou: příliš krátká doba na uplatnění předkupního práva státu, dále v ZOPK není specifikována listina, na základě které by bylo možné předkupní právo státu do evidence KN zapsat, velmi slabá vymahatelnost, zrušení předkupního práva nájemce, neexistence předkupního práva v PR a PP, zrušení předkupního práva nájemce.

❖ Domníváte se, že je vlastnictví pozemků z důvodu zajištění ochrany přírody v ZCHÚ veřejnou správou klíčové?

Graf č. 3 – Vyhodnocení otázky č. 3 – vlastní zpracování autorky
64 odpovědí



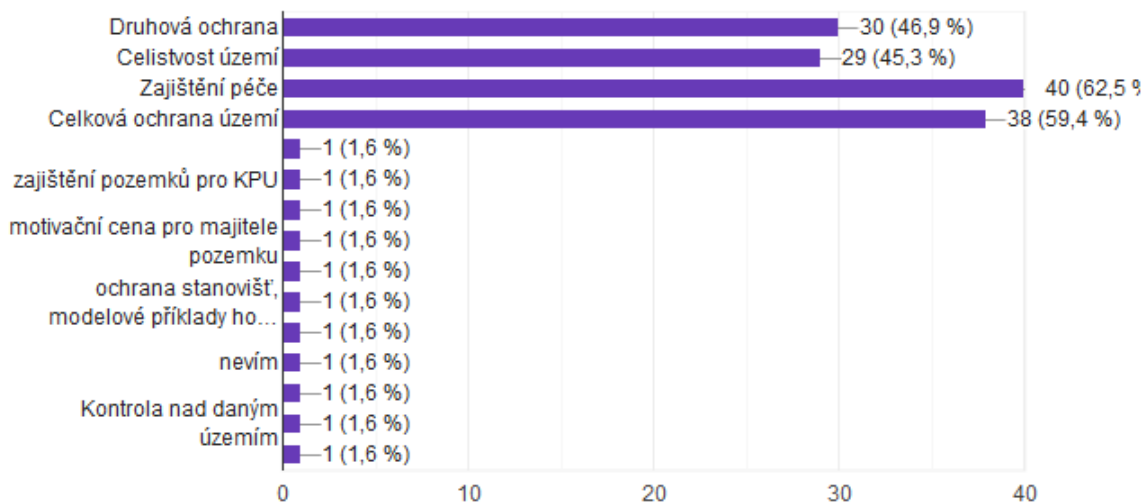
Vlastnictví pozemků z důvodu zajištění ochrany přírody v ZCHÚ veřejnou správou považuje 69 % respondentů za klíčové a 31 % respondentů nikoliv.

❖ Jaké faktory by měly být prioritní a rozhodující pro výkup pozemku:

Za prioritní a rozhodující faktory pro výkup pozemku považují respondenti zajištění péče (63 %), celkovou ochranu území (60 %), celistvost území (46 %) a druhovou ochranu (47 %).

Graf č. 4 – Vyhodnocení otázky č. 4 – vlastní zpracování autorky

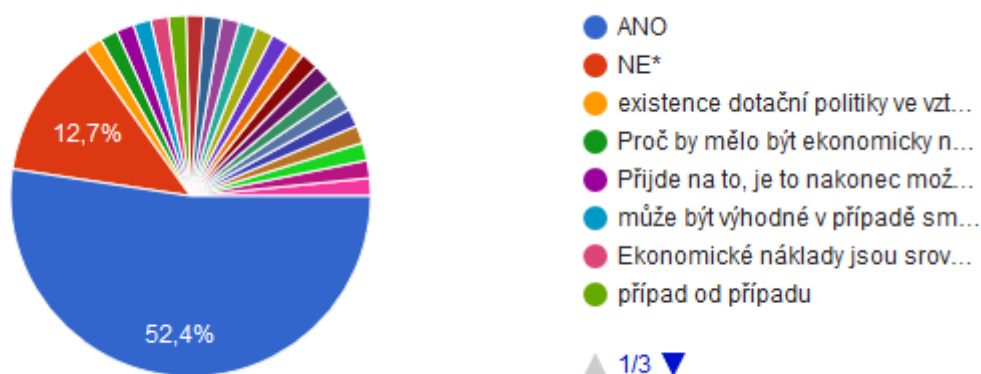
64 odpovědí



❖ Domníváte se, že je vlastnictví pozemků z ekonomického hlediska pro OOP nezbytné?

Graf č. 5 – Vyhodnocení otázky č. 5 – vlastní zpracování autorky

63 odpovědí



Vlastnictví pozemků pro orgán ochrany přírody z ekonomického hlediska považuje 53 % respondentů za nezbytné, 13 % nikoliv a 34 % respondentů mělo při dotazníkovém šetření výhrady.

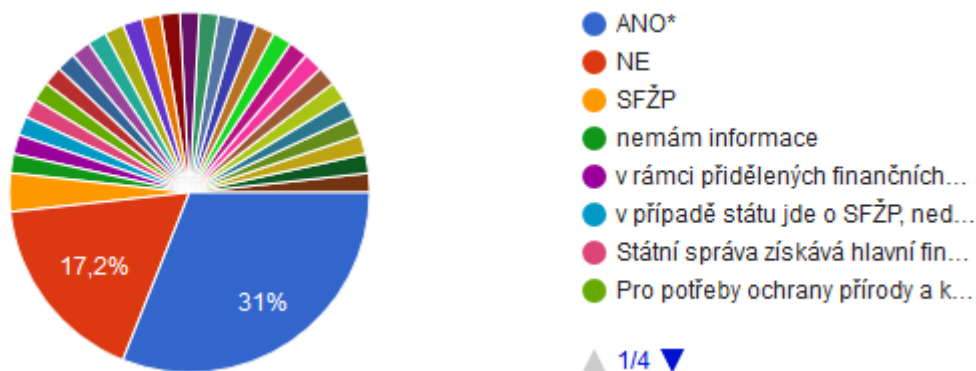
Shrnutí poznámek:

Někteří nepovažují vlastnictví za nezbytné, jiní zase považují za povzbuzující pro OOP například příjmy z nájmu těchto pozemků. Dále zazněl názor, že pokud současný vlastník hospodaří v souladu se zájmy ochrany přírody není vlastnictví nezbytné. Další odpověď nastínila, že je možné péči o ZCHÚ zajistit i bez vlastnictví pozemků za pomoci dotací a vyplácení újmy. Zástupce státní správy vyjádřil názor, že pokud je záměr státu zajistit ochranu ZCHÚ, je nejefektivnějším nástrojem vlastnictví, neboť zájmy vlastníka a ochrany přírody se často rozcházejí.

- ❖ Existují konkrétní finanční nástroje k zajištění výkupů pozemků do státního vlastnictví či do vlastnictví orgánů samosprávy?

Graf č. 6 – Vyhodnocení otázky č. 6 – vlastní zpracování autorky

58 odpovědí



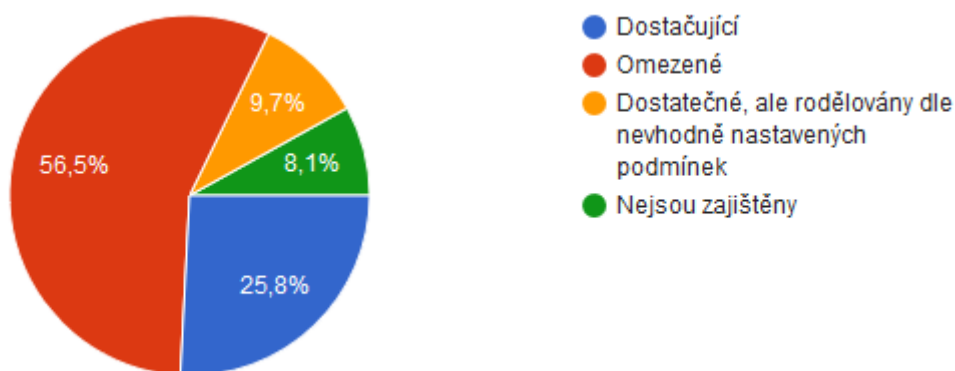
31 % respondentů potvrdilo, že existují konkrétní finanční nástroje, 18 % nikoli a 51 % respondentů mělo při dotazníkovém šetření výhrady či doplňující informace.

Za konkrétní finanční nástroje k zajištění výkupu pozemků do státního vlastnictví byl jako hlavní zdroj označen Národní program Životní prostředí při SFŽP ČR, což je v souladu s § 61 odst. 3 ZOPK.⁵⁵ Z informací vyplynulo, že je podstatně nízká výše ceny, za kterou je možno do vlastnictví státu vykupovat a tato skutečnost brání realizaci výkupů. Za další problém byly označeny nedokončené převody pozemků z SPÚ do rezortu MŽP. SPÚ tyto postupně rozprodává a stát některé z nich složitě vykupuje zpět nebo za ně hradí vlastníkům újmy.

❖ Finanční zdroje k zajištění výkupu pozemků do státního vlastnictví jsou:

Graf č. 7 – Vyhodnocení otázky č. 7 – vlastní zpracování autorky

62 odpovědí



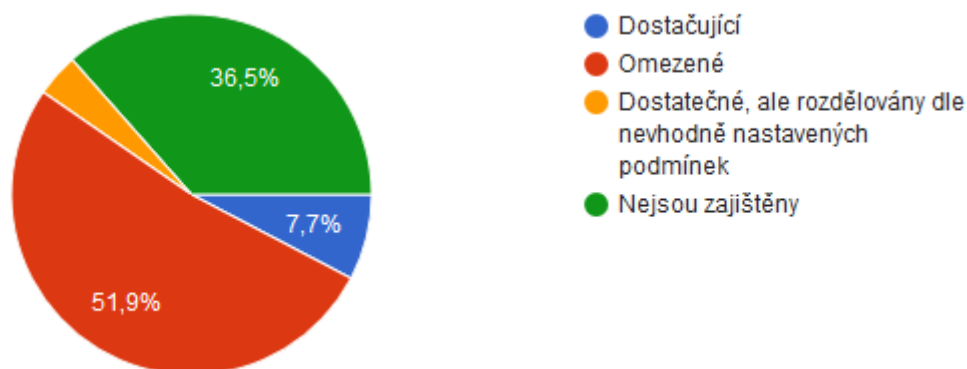
Zda jsou finanční zdroje k zajištění výkupu pozemků do státního vlastnictví dostatečné označilo 56 % respondentů za omezené, 26 % za dostačující, 10 % označilo za dostatečné, ale s nevhodně nastavenými podmínkami rozdělování, 8 % je označilo za nezajištěné.

⁵⁵ § 61 ZOPK, v platném znění

❖ Finanční zdroje k zajištění výkupu pozemků do vlastnictví orgánů samosprávy dostačující?

Graf č. 8 – Vyhodnocení otázky č. 8 – vlastní zpracování autorky

52 odpovědí

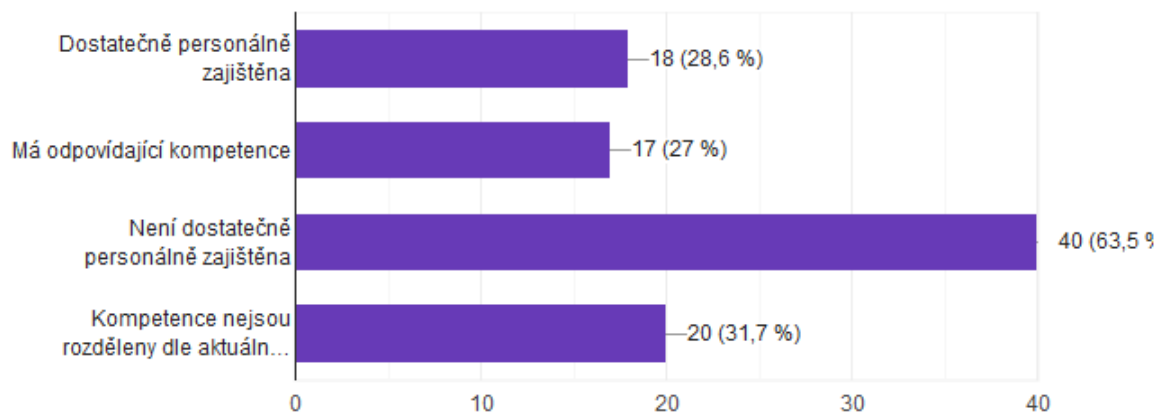


Finanční zdroje k zajištění výkupu pozemků do vlastnictví orgánů samosprávy určilo 52 % jako omezené a 37 % se vyjádřilo, že nejsou zajištěny a 4 % tyto zdroje považuje za dostatečné, ale s nevhodně nastavenými podmínkami rozdělování. 7 % respondentů považuje zajištění zdrojů za dostatečné, ale podmínky při jejich rozdělování považují za nevhodně nastavené.

❖ Myslíte si, že v současné době ochrana přírody ve státní správě je:

Graf č. 9 – Vyhodnocení otázky č. 9 – vlastní zpracování autorky

63 odpovědí

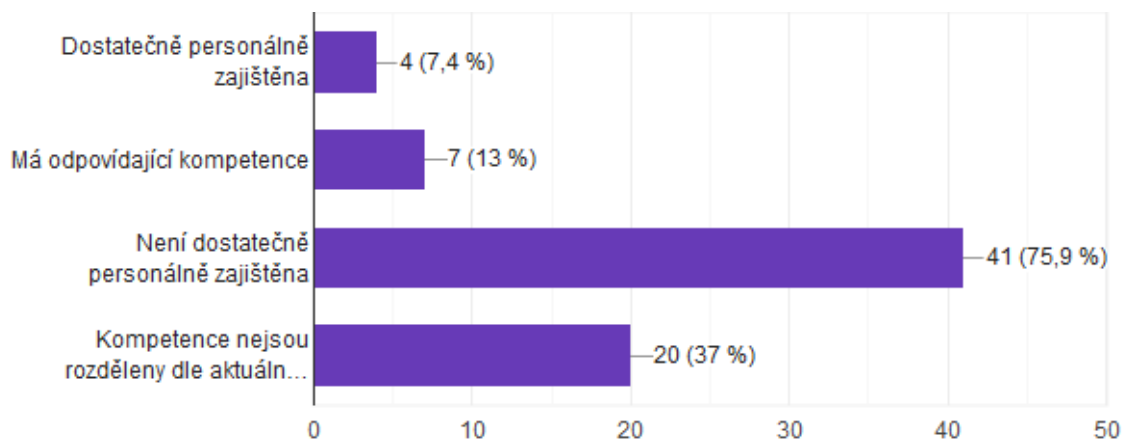


K personálnímu zajištění ochrany přírody ve státní správě se respondenti vyjádřili, že tato není dostatečně personálně zajištěna (64 %) a kompetence nejsou rozděleny dle aktuálních potřeb (32 %).

❖ Myslíte si, že v současné době ochrana přírody v samosprávě je:

Graf č. 10 – Vyhodnocení otázky č. 10 – vlastní zpracování autorky

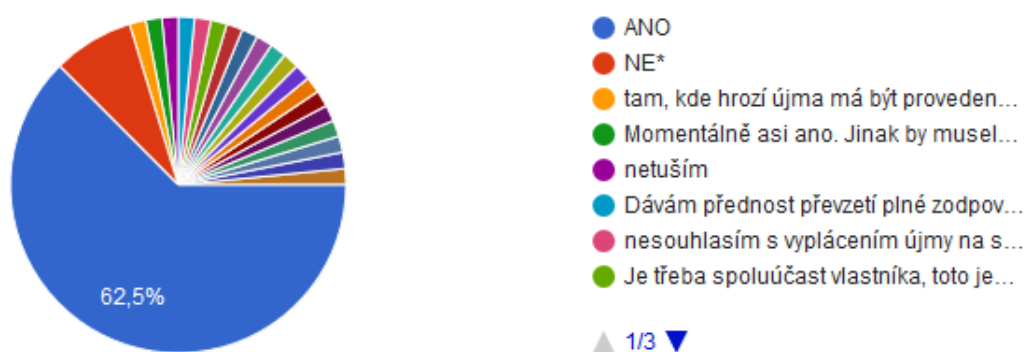
54 odpovědí



K personálnímu zajištění ochrany přírody v samosprávě se 76 % respondentů vyjádřilo negativně a 37 % vyjádřilo názor, že kompetence nejsou rozděleny dle aktuálních potřeb.

- ❖ Považujete ustanovení § 58 ZOPK týkající se možnosti vyplácení újmy za ztížení zemědělského nebo lesního hospodaření za vhodný nástroj pro naplňování cílů ochrany přírody v daném typu ZCHÚ a k zachování či zlepšení stavu předmětů ochrany těchto území?

Graf č. 11 – Vyhodnocení otázky č. 11 – vlastní zpracování autorky
64 odpovědí



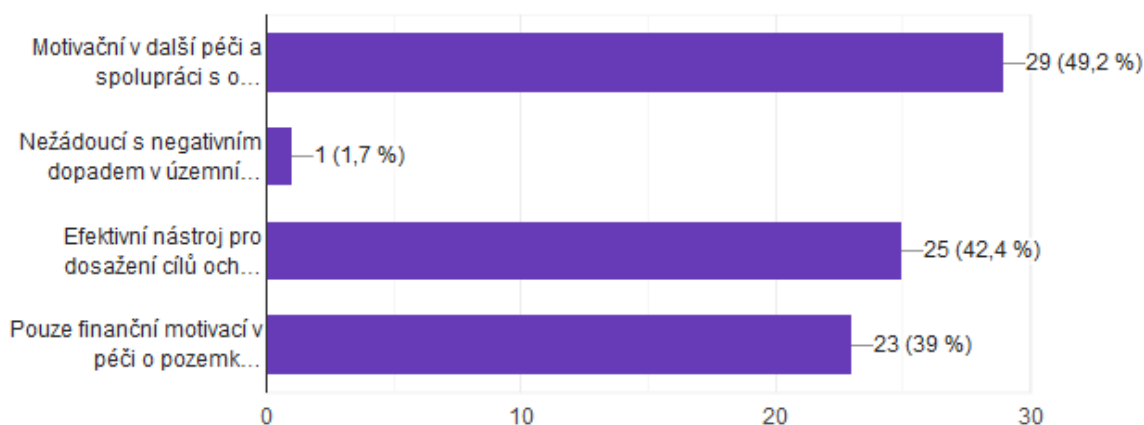
Ustanovení § 58 ZOPK⁵⁶, které se týká možnost vyplácení újmy za ztížení zemědělského nebo lesního hospodaření považuje 63 % respondentů za vhodný nástroj pro naplňování cílů ochrany přírody v ZCHÚ a k zachování a zlepšení stavu předmětů ochrany těchto ZCHÚ, 8 % respondentů jej nepovažuje za vhodný nástroj. Další respondenti svými odpověďmi upozornili na vyplácení újem státním podnikům, což znamená, že stát vyplácí sám sobě újmy, aj.

⁵⁶ § 58 ZOPK, v platném znění

- ❖ Možnost podání žádosti o náhradu újmy dle ustanovení § 58 ZOPK může být pro vlastníky a nájemce pozemků:

Graf č. 12 – Vyhodnocení otázky č. 12 – vlastní zpracování autorky

59 odpovědí



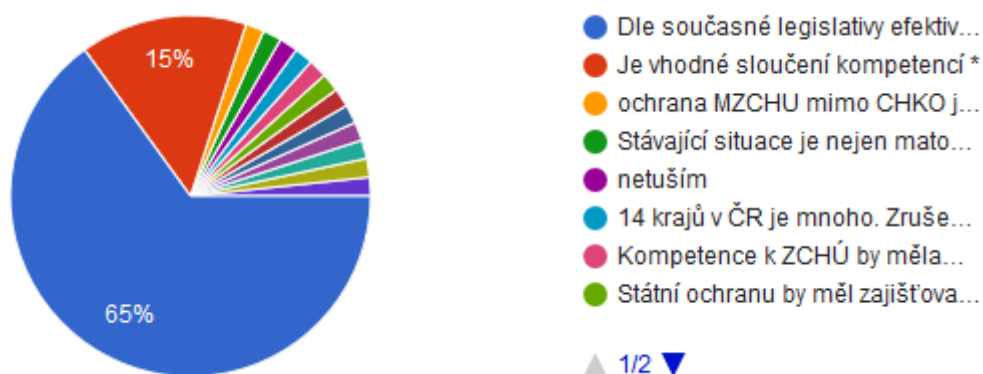
Možnost vyplácení újem považuje 50 % respondentů za motivační pro další péče a spolupráci s vlastníkem. Za efektivní nástroj pro dosažení cílů ochrany přírody jej považuje 43 % respondentů.

- ❖ Kompetence v MZCHÚ dle § 77a ZOPK v PR, PP a jejich ochranných pásmech, které leží mimo CHKO, kde je OOP příslušný KÚ a dále dle § 78 ZOPK, kde je OOP v PR, PP a jejich ochranných pásmech na území CHKO příslušným OOP AOPK ČR⁵⁷, jsou rozděleny:

⁵⁷ § 77a, § 78 ZOPK, v platném znění

Graf č. 13 – Vyhodnocení otázky č. 13 – vlastní zpracování autorky

60 odpovědí



Rozdělení kompetencí v PR a PP mezi AOPK ČR a KÚ považuje 65 % respondentů za efektivní, 15 % s tímto názorem vyjádřilo nesouhlas a ostatních 20 % respondentů uvedlo připomínky.

Komentáře:

Rozdělení kompetencí v MZCHÚ, kde KÚ vykonává státní správu a je OOP u pozemků v PR a PP mimo CHKO a AOPK ČR je orgánem státní správy a OOP v PR a PP na území CHKO označilo 65 % respondentů za efektivní. Z poznámek ale vyplynuly skutečnosti: AOPK ČR posuzuje a vyplácí náhradu újmy, kde je KÚ příslušným OOP.

Toto řešení bylo označeno jako nesystémové. Z další poznámky vyplynul názor, že ochranu přírody by měl zajišťovat stát koncepčně ve všech ZCHÚ. U samosprávy vše závisí na výsledku voleb, personálním složení samosprávy a ochotě rozhodování pro ochranu přírody, neboť takové rozhodování může být často v rozporu s ekonomickými zájmy.

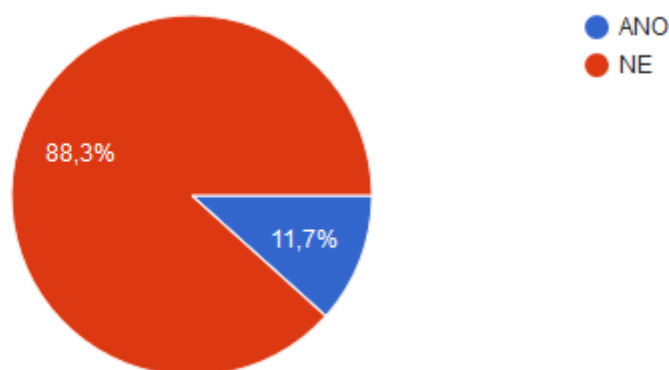
Jeden komentář vyslovil názor, že někteří garanti z KÚ příslušná MZCHÚ fyzicky nenavštívili. Dalším tázaný poznamenal, že považuje za nežádoucí, proč některá MZCHÚ spravuje AOPK ČR a některá KÚ, přičemž jsou tyto mnohdy ležící vedle sebe. Někteří

korespondenti označili zrušení okresních úřadů za chybu. Dalším výstupem byla zkušenost, že ochrana MZCHÚ mimo CHKO je často suplována ze strany AOPK ČR. KÚ přistupují k péči o PR, PP a jejich ochranná pásma velmi rozdílně.

- ❖ Je podle vás předávání pozemků z příslušnosti hospodařit Státního pozemkového úřadu na organizace řízené MŽP, a to dle usnesení vlády ČR, realizováno efektivně a koncepčně?

Graf č. 14 – Vyhodnocení otázky č. 14 – vlastní zpracování autorky

60 odpovědí



Předávání pozemků z SPÚ na organizace řízené MŽP označilo 88 % za neefektivní, 12 % tento proces považuje za efektivní a koncepční.

Dále jsem hledala jiné formy v jiných Evropských státech. Porovnala jsem například přístup Rumunska. V publikaci IUCN jsem našla informaci, že „*Rumunsko přijalo delegovaný přístup ke všem svým chráněným oblastem, přičemž ministerstvo životního prostředí uzavřelo pro každé z nich smlouvy o správě s Národní správou lesů, různými nevládními organizacemi, univerzitami, okresními radami a dokonce i soukromými osobami. Delegation nepřichází se zdroji ani neexistuje řádná koordinace a monitorování, takže tento přístup je méně efektivní, než by jinak mohl být. V případě Národního parku Retezat je správa delegována na Národní správu lesů, ale tento park také propagoval*

*zřízení poradních rad - tj. Platforem klíčových zúčastněných stran ke koordinaci a projednání všech důležitých rozhodnutí o správě.*⁵⁸ Systém ochrany přírody a krajiny, orgánů ochrany přírody a jejich kompetencí v ČR považují na základě porovnání a vyhodnocení za systémovější a efektivnější.

Rozhovory:

Při mém zkoumání všech nastíněných problémů jsem vedla rozhovory s několika pracovníky napříč zejména státní správou, která zajišťuje většinu ZCHÚ, oslovila jsem i pracovníka samosprávy.

S ohledem na letní dovolené a opětovně vyhlášený nouzový stav spojený s epidemií covid-19 jsem některé rozhovory realizovala telefonicky nebo on-line prostřednictvím internetového setkání.

1) Rozhovor s Ing. Petrem Stloukalem, představeným, ředitelem odboru zvláštní územní ochrany přírody a krajiny, MŽP:

- **Je pravda, že novelou ZOPK, provedenou zákonem č. 123/2017 Sb., který nabyl účinnosti 1. 6. 2017, vyvstal problém se zápisem předkupního práva státu do evidence katastru nemovitostí?**

Ano, MŽP započalo neprodleně jednat s ČÚZK o zápise předkupního práva státu podle této novely, avšak ZOPK neupravuje, na základě jaké listiny má být zápis proveden. Tento problém bude moci vyřešit pouze novela ZOPK. MŽP podniká nezbytné kroky k nápravě tohoto stavu.

MŽP rovněž zahájilo ve spolupráci se správami NP a ČÚZK tzv. kompletní revizi zápisů způsobu ochrany pozemků, které leží v NP a jejich ochranných pásmech. V současné době již jsou u NP České Švýcarsko a NP Podyjí údaje opraveny, a to včetně ZPMZ. V případě NP Šumava a KRNAP jsou opraveny údaje v celých

⁵⁸ WORBOYS, Graeme L., LOCKWOOD, Michael, KOTHARI, Ashish, FEARY, Sue, PULSFORD, Ian., 2015. Protected area governance and management. 182s. [cit. 2020-11-18]. Dostupný z: Guidelines for conserving connectivity through ecological networks and corridors

parcelách a v případě dělených probíhají ZPMZ. Dalším krokem budou opravy údajů v CHKO. U všech NP byly opraveny a jsou zapsány kódy ochrany:

- typu ochrany nemovitosti – ochrana přírody a krajiny, způsobu ochrany nemovitosti „NP“ (kód 38),
- způsobu využití pozemku „les jiný než hospodářský“ (kód 4),
- typu ochrany nemovitosti – ochrana přírody a krajiny, způsobu ochrany nemovitosti „evropsky významná lokalita“ (kód 34),
- typu ochrany nemovitosti – ochrana přírody a krajiny, způsobu ochrany nemovitosti „ptačí oblast“ (kód 35).

- **Na základě vyhodnocení dotazníků vyplynulo, že dle ustanovení § 61 odst. 1 ZOPK musí orgán ochrany přírody projevit o pozemky nabídnuté ke koupi písemně zájem, a to ve lhůtě do 60 dnů od doručení nabídky. Tato lhůta je dle odpovědí respondentů příliš krátká. Domníváte se, že je tato lhůta opravdu krátká?**

Lhůta 60 dnů je nedostatečná, a to právě s ohledem na to, že se jedná o předkupní právo státu a že předkupního právo i jeho uplatnění MŽP je v ZOPK třeba rovněž upravit s příslušnými odkazy na další předpisy, např. ZMS.

Podle ZMS například vydává MF předchozí souhlas s udělením ceny vyšší apod. MŽP v současnosti rovněž usiluje o navýšení ceny pozemků pro ekologické účely stanovená dle Výměru MF č. 01/2019 (což je v naprosté většině případů), neboť tato cena je již po řadu let stejná a ceny vykupovaných pozemků se značně posunuly.

Vznikají také značné komplikace v případě uzavíraných směnných smluv, neboť právě dle ZMS jsou pozemky ve vlastnictví státu oceňovány znaleckým posudkem (cena dle cenového předpisu) a v místě a čase obvyklou. Pro směnu se použije vyšší cena. U nestátního subjektu se použije cena dle cenového předpisu. V tomto případě by bylo vhodné směňovat za rovné ceny, neboť v opačném případě je realizace směny téměř nereálná. Z toho důvodu také v některých případech přistoupily naše organizace na zaslání žádosti na MF k udělení předchozího souhlasu s cenou vyšší.

- **Výše uvedená novela ZOPK zavedla v ustanovení § 23 odst. 1 nezcizitelnost pozemků v NP, které jsou ve vlastnictví státu (s výjimkou směny pozemků odůvodněné zájmy ochrany přírody). Jaký je Váš názor na toto ustanovení?**

Dle OZ je zavedena opětovně zásada, že stavba je součástí pozemku. S ustanovením § 23 odst. 1 dle kterého na území NP nelze zcizit pozemky, které jsou ve vlastnictví státu. ÚZSVM tedy například nemůže prodat nepotřebný majetek z důvodu nezcizitelnosti. Navíc existuje stále hodně případů, kdy je vlastník stavby jiný než vlastník pozemku. Takže například stát nemůže prodat pozemek, na které se nachází stavba fyzické osoby.

Do budoucna by se i toto ustanovení mělo dočkat novelizace, například zcizení se souhlasem MŽP, nebo možnost zcizení pozemku, na kterém se nachází stavba evidovaná v KN.

Samostatnou kapitolou jsou zbořeniště, ty by měly mít samostatnou vlastní definici, kdy se ze stavby stává zbořeniště, například rozhodnutím v pochybnostech.

- **Domníváte se, že je funkční spolupráce mezi SZIF, který náleží do působnosti Ministerstva zemědělství, a rezortem MŽP v souvislosti s evidencí půdních bloků a s tím související užívání pozemků ve vlastnictví státu?**

Spolupráce v této oblasti neprobíhá. Naše organizace to značně zatěžuje, protože musí provádět kontrolu, zda pozemky ve státním vlastnictví nejsou zařazeny do půdních bloků. V tomto ohledu by měl SZIF prověřovat, zda hospodařící zemědělci mají smlouvu s vlastníkem pozemku či svolení vlastníka.

- **V dotaznicích respondenti poukázali na mnohaletý problém s předáním pozemků ze správy PF ČR, nyní SPÚ, do příslušnosti hospodařit AOPK ČR a správ NP**

Ano, dle zákona o půdě pozemky v ZCHÚ do správy PF ČR nepřešly. MŽP vyvíjí mnohaleté kroky k nápravě. Snahou o napravení tohoto stavu byla řada jednání na nejvyšších úrovních a dvě usnesení vlády, jedno z roku 2008, to však naplněno nebylo. V letošním roce vláda svým dalším usnesením ze dne 1. dubna 2020 č. 360 o Státním programu ochrany přírody a krajiny České republiky pro období 2020-2025 uložila opětovně SPÚ dokončit převody pozemků do příslušnosti hospodaření AOPK ČR a správ NP, a to do roku 2023.

Zkušenosti a praxe ukázaly, že vlastnictví pozemků umožňuje výkon vlastnických práv s využitím OZ a spolu s kompetencemi dle ZOPK je ochrana dvojnásobná (veřejnoprávní a soukromoprávní postavení). Vlastnictví pozemků snižuje náklady na administrativu a personální zatížení.

Ochrana přírody a krajiny je veřejným zájmem, organizace hospodaří za jiným účelem, než je hospodářský zisk, ale hospodaří způsobem směřujícím k naplnění veřejného zájmu.

- **Jaké jsou finanční zdroje na realizaci managementu ZCHÚ?**

Dostupnými zdroji jsou: Program péče o krajinu, Podpora obnovy přirozených funkcí krajiny, Podprogram 115 022 - Správa nezcizitelného státního majetku v ZCHÚ v rámci programu 115 020 - Rozvoj a obnova materiálně technické základny systému řízení MŽP, OPŽP, Program rozvoje venkova (AGRO-ENVI), státní rozpočet, příjmy ze dřeva.

Ideální by byl samozřejmě jeden zdroj, neboť každý program vyžaduje jinou administraci a značně to personálně naše organizace zatěžuje.

- **Domníváte se, že jsou ve veřejné správě agendy zajišťující ochranu ZCHÚ dostatečně personálně zajištěny?**

Personální zajištění pro výkon vlastnických práv a povinností při nakládání s majetkem státu dle mého názoru neodpovídá uloženým úkolům a povinnostem. Naopak namísto posílení proběhly v posledním období jen škrty.

- **Jaký je Váš názor na smluvní ochranu dle § 39 ZOPK?**

V EVL je využívána zejména ve vojenských újezdech či lesích obhospodařovaných VLS. Považuji tuto úpravu za nedostatečnou. Smluvní ochrana by se dala využít například i namísto vyhlášení MZCHÚ a to v lokalitách, kde nevstupují třetí osoby. Například kosení louky kvůli určitému zvláště chráněnému druhu motýla, či ochrana půdy kostela s přítomnými netopýry či konkrétní hospodaření v případě rybníka. Pro takovéto konkrétní účely by stačilo uzavření smlouvy s vlastníkem namísto složitějšího a časově i personálně náročného vyhlášení.

- **Financování výkupů pozemků do státního vlastnictví je zajišťováno z Národního programu Životní prostředí SFŽP ČR?**

Ano, je to tak. Výzva „Výkupy pozemků v ZCHÚ“ je vyhlášována SFŽP ČR každoročně. Poslední vyhlášenou výzvou však byla „Výzva č. 1/2019: Výkupy pozemků v ZCHÚ“. Bohužel pro letošní rok tato výzva vyhlášena nebyla.

- 2) Rozhovor s JUDr. Kateřinou Volánkovou, vrchním ministerským radou, odbor provozní a správy majetku, MŽP:

- **Je pravda, že novelou ZOPK, provedenou zákonem č. 123/2017 Sb., který nabyl účinnosti 1. 6. 2017, vyvstal problém se zápisem předkupního práva státu do evidence KN?**

Ano, v současné době se jedná o patovou situaci. Dle ustanovení § 61 odst. 1 ZOPK podá MŽP neprodleně návrh na zápis předkupního práva do KN. ZOPK však neupravuje, na základě jaké listiny má KN tento zápis provést. Ačkoli MŽP v dané věci jednalo s ČÚZK a snažilo se najít možnost realizovat zákonnou povinnost uloženou ZOPK, nebyl zápis předkupního práva státu realizován s ohledem na absenci potřebné listiny a současně s ohledem na absenci potřebné listiny není možné návrh na zápis tohoto práva do KN podat.

Zakotvení povinnosti MŽP v § 61 odst. 1 ZOPK (podat návrh na zápis zákonného předkupního práva do KN) bylo nejen zcela neodborné, ale i zbytečné, protože odborná literatura i dosavadní judikatura dospěla k závěru, že zákonné předkupní právo je považováno za právo věcné, tj. působí vůči každému novému nabyvateli pozemku a stanovila, že ustanovení OZ se podpůrně použijí i na předkupní právo upravené v ustanovení § 61 ZOPK.

Řešením, a to velmi žádoucím, by byla další novelizace ZOPK tak, aby chybějící úprava byla náležitě a vhodně doplněna a aby úprava dotčených ustanovení byla dostatečně jasná, jednoznačná a srozumitelná.

- **Na základě vyhodnocení dotazníků vyplynulo, že dle ustanovení § 61 odst. 1 ZOPK musí orgán ochrany přírody projevit o pozemky nabídnuté ke koupi písemně zájem, a to ve lhůtě do 60 dnů od doručení nabídky. Tato lhůta je dle**

odpovědi respondentů příliš krátká. Domníváte se, že je tato lhůta opravdu krátká?

Lhůta 60 dnů je nedostatečná, a to právě s ohledem na to, že se jedná o předkupní právo státu a že úprava předkupního práva i jeho uplatnění MŽP je v ZOPK řešena nekoncepčně a nedostatečně, bez případných odkazů na další zákonné předpisy, zejména pak na ZMS. OOP je dle ustanovení § 79 odst. 3 písm. n) ZOPK MŽP, které předkupní právo státu uplatňuje.

Pokud dojde k realizaci předkupního práva státu a uzavření kupní smlouvy, stane se vlastníkem příslušného majetku stát. V případě, že předmětné pozemky bude do vlastnictví nabývat stát, musí být kupní smlouva uzavřena za podmínek a v souladu se ZMS, který je předpisem speciálním k OZ, a dle kterého je nutné postupovat, a to zejména v oblasti výše kupní ceny, písemné formy právního jednání, důvodů nabytí předmětných pozemků do příslušnosti hospodaření státní organizace či organizační složky státu atd., a to i s ohledem na to, že ZOPK žádnou úpravu této problematiky v oblasti předkupního práva nemá. Jednou ze zákonných podmínek je stanovení maximální výše ceny, za kterou může stát pozemky koupit. Jedná se o cenu stanovenou dle zvláštního právního předpisu (zákon o oceňování majetku). Pokud by prodávající požadoval cenu vyšší, než je cena podle cenového předpisu, příp. cenu vyšší, než je cena pozemků pro ekologické účely stanovená dle Výměru MF č. 01/2019 (což je v naprosté většině případů), musí příslušná organizace prostřednictvím ministerstva požádat MF o udělení předchozího souhlasu ke sjednání vyšší kupní ceny. K žádosti se musí připojit potřebné doklady, zejména znalecký posudek, aktuální výpis z katastru nemovitostí a nabývací titul prodávajícího. Dále je nezbytné získat stanovisko příslušné organizace (AOPK ČR, příslušná správa NP, Správa jeskyní České republiky) a v neposlední řadě i stanovisko odborného útvaru MŽP, který se ochranou přírody zabývá. Vyhotovení a získání těchto dokladů vyžaduje čas, stejně tak MF potřebuje čas k rozhodnutí o udělení či neudělení souhlasu ke sjednání vyšší kupní ceny, když MF uděluje výjimky a schvaluje i mnoho dalších právních jednání státu. V rozhodující většině případů proto není možné lhůtu 60 dnů dodržet.

- **V rozhovoru s ředitelem odboru zvláštní územní ochrany přírody a krajiny MŽP byla zmíněna nerovnost cen při uzavírání směnných smluv mezi státem a nestátním subjektem**

Ano, na základě ustanovení ZMS je tomu skutečně tak. Pokud stát směňuje pozemky s nestátním subjektem, musí pozemky ve vlastnictví státu ocenit znaleckým posudkem, který stanoví cenu podle cenového předpisu a cenu v místě a čase obvyklou. Pro potřeby směnné smlouvy se použije ta cena, která je vyšší. Nestátní subjekt musí u svých pozemků pro potřeby směnné smlouvy použít pouze cenu stanovenou znalcem dle cenového předpisu. V naprosté většině je tato cena nižší než cena státních pozemků, s čímž protistrana často nesouhlasí. Pokud není udělen souhlas MF ke sjednání vyšší kupní ceny, kterou protistrana požaduje a která je vždy vyšší než cena dle cenového předpisu (příp. dle Výměru MF č. 01/2019 ze dne 28. listopadu 2018, kterým se vydává seznam zboží s regulovanými cenami), ke směně nedojde.

Při současných cenách a celkové situaci na trhu s pozemky, by bylo vhodné, aby pro potřeby směnné smlouvy mohla být u nestátního subjektu použita alespoň cena v místě a čase obvyklá a nikoliv pouze cena dle cenového předpisu. Tím by se eliminovala i část žádostí na MF o udělení souhlasu s cenou vyšší.

- **Rovněž byla zmíněna značně nízká, mnoho let nezvýšená cena při výkupech pozemků dle cenového výměru MF, kterým se vydává seznam zboží s regulovanými cenami**

Výměr MF č. 01/2019 ze dne 28. listopadu 2018, kterým se vydává seznam zboží s regulovanými cenami, znovu stanovil maximální cenu pozemků jejichž cena je plně nebo částečně hrazena ze státního rozpočtu, státního fondu, příspěvkové organizace zřízené organizační složkou státu, státních finančních aktiv nebo z rezervního fondu organizační složky státu a které jsou určeny pro ekologické účely ve výši 10,- Kč/m².

S ohledem na současnou situaci, ale i s ohledem na neustálý růst cen u těchto komodit, by bylo vhodné tuto maximální cenu zvýšit minimálně na tří až čtyřnásobek, spíše však na 50,- Kč/m². Změněn by měl být i účel, pro který jsou pozemky určeny, a to ze stávajícího ekologického účelu na ochranu přírody a krajiny dle ZOPK.

- **Výše uvedená novela ZOPK zavedla v ustanovení § 23 odst. 1 nezcizitelnost pozemků v NP, které jsou ve vlastnictví státu (s výjimkou směny pozemků odůvodněné zájmy ochrany přírody). V rozhovoru s ředitelem odboru zvláštní územní ochrany přírody a krajiny byl zmíněn problém s nezcizitelností pozemků na území NP. Jaký je Váš názor na toto ustanovení?**

OZ znovu do našeho právního řádu zakotvil superficiální zásadu. Zásada superficies solo cedit (povrch ustupuje půdě, ve významu stavba je součástí pozemku) stanovila, že stavby, které nebyly dle dosavadní právní úpravy součástí pozemku, přestávají být samostatnými věcmi a stávají se součástí pozemku tam, kde je stejný vlastník pozemku i stavby. V mnoha případech však stále zůstává vlastnictví rozděleno a stavby i pozemky mají rozdílné vlastníky. V obou případech je úmysl zákonodárce zcela nejasný, protože pozemky zastavěné stavbami (ať již ve vlastnictví státu či ve vlastnictví třetí osoby) jsou pro ochranu přírody nepotřebné a současně s těmito pozemky nelze nijak naložit. Stát si pozemky, jejichž součástí je stavba, musí ponechat a nemůže je zcizit. Stejně tak nemůže naplnit ustanovení § 3056 OZ a pozemek pod stavbou jiného vlastníka nemůže tomuto vlastníkovi prodat (či jinak převést). Minimálně pozemky, jejichž součástí je stavba nebo pozemky zastavěné stavbou jiného vlastníka, by měly být z nezcizitelnosti vyjmuty. Současně by mělo dojít k přesné specifikaci toho, co je pro účely ZOPK myšleno stavbou (např. stavba evidovaná v KN).

- **Domníváte se, že je funkční spolupráce mezi SZIF, který náleží do působnosti MZe a rezortem MŽP v souvislosti s evidencí půdních bloků a s tím související užívání pozemků ve vlastnictví státu?**

Dle mého názoru žádná taková spolupráce neexistuje. SZIF je zprostředkovatelem finanční podpory z EU a národních zdrojů. Registr, ve kterém se mimo jiné shromažďují údaje o veškeré zemědělské půdě, na kterou berou zemědělci dotace, je LPIS. Základní jednotkou LPIS je tzv. půdní blok (PB) resp. díl půdního bloku (DPB). Půdní blok je souvislá zemědělsky využívaná plocha o minimální výměře 0,1 ha, zřetelně oddělená v terénu. Půdní bloky nemají nic společného s KN a jejich hranice neodpovídají hranicím pozemků evidovaných v katastrálním operátu. Jeden půdní blok zpravidla zahrnuje několik parcel a není neobvyklé, že jedna parcela zasahuje

do několika půdních bloků. Registr LPIS je veřejný. Jeho správu zajišťuje MZe, resp. SZIF, a zemědělci jsou ze zákona povinni v něm evidovat svoje hospodaření. V rámci evidence nových pozemků nejsou přezkoumávány právní důvody jejich užívání a půdní blok je možné zaevidovat i na základě prostého ohlášení ze strany uživatele půdy, pakliže toto ohlášení není v rozporu s ohlášením jiným.

SZIF užívání pozemků neprověřuje. Je tedy plně na vlastnících pozemků (v tomto případě na AOPK ČR a správách NP), aby podali na SZIF podnět o tom, že jsou pozemky v půdním bloku, se kterými jsou příslušní hospodařit, užívány bez právního důvodu. Pokud SZIF takový podnět obdrží, zahájí řízení o aktualizaci registru půdy, v rámci něhož právní důvody užívání pozemku prověří. Vlastnictví nejen opravňuje, ale i zavazuje. Organizace a organizační složky státu, které spadají do režimu ZMS, tedy i organizace v rezortu MŽP, musí aktivně o majetek státu pečovat a do této péče spadá i kontrola toho, zda nejsou pozemky užívány bez právního důvodu či v rozporu s podmínkami stanovenými pro chráněná území v ZOPK (ustanovení § 14 ZMS a příslušná ustanovení ZOPK).

- **V dotaznících respondenti poukázali na mnohaletý problém s předáním pozemků ze správy PF ČR, nyní SPÚ, do příslušnosti hospodařit AOPK ČR a správ NP**

Zákon č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o půdě), který nabyl účinnosti dne 24. 6. 1991, v ustanovení § 17 stanovil, že nemovitosti ve vlastnictví státu uvedené v § 1 odst. 1 zákona o půdě spravují právnické osoby zřízené zákony České národní rady a Slovenské národní rady (dále jen pozemkové fondy) a následně pak PF ČR, s výjimkou pozemků na nichž se nachází hřbitov, které jsou určeny pro obranu státu, které jsou určeny rozhodnutím o využití území pro těžbu nerostů a které jsou chráněny podle zvláštních předpisů.

V době účinnosti zákona o půdě byl v oblasti ochrany přírody zvláštním právním předpisem ZOSOP. V ustanovení § 3 zákona o státní ochraně přírody byly uvedeny kategorie chráněných území, a to mimo jiné NP, CHKO, státní přírodní rezervace atd. Je tedy zcela zřejmé, že pozemky, které se ke dni účinnosti zákona o půdě nacházely v jedné z uvedených kategorií chráněných území, do správy pozemkových fondů, resp.

do správy PF ČR, nepřešly a ani přejít nemohly a s takovými pozemky nemohl PF ČR disponovat.

ZOSOP byl v roce 1992 nahrazen ZOPK. Lze tedy prokazatelně dovodit, že pozemky, které se nacházejí v některé z kategorií ZCHÚ dle ZOPK byly také v některé z kategorií chráněného území dle ZOSOP. Pro stanovení neoprávněné správy je rozhodující, zda se pozemek nachází v některé z kategorií chráněného území dle ZOSOP.

V praxi však došlo k tomu, že pozemky tvořící zemědělský půdní fond byly jednostranným ohlášením PF ČR převedeny do jeho správy a na jeho LV, a to bez ohledu na to, zda se nacházely v některé z kategorií chráněných území, resp. bez ohledu na to, že splňovaly podmínku danou § 17 odst. 1 písm. d) zákona o půdě. Je nemožné, aby nezákonná správa pozemků PF ČR byla legalizována právním nástupnictvím SPÚ. SPÚ je dle § 4 odst. 1 zákona č. 503/2012 Sb., o SPÚ a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, příslušný hospodařit též s nemovitostmi, které byly podle jiného právního předpisu ke dni předcházejícímu dni nabytí účinnosti tohoto zákona ve správě PF ČR. Toto ustanovení je však možné vztáhnout pouze na takové nemovité věci, jejichž správu vykonával PF ČR oprávněně.

Snahou o napravení tohoto stavu bylo usnesení vlády č. 257 ze dne 17. 3. 2008 o Zásadách transformace PF ČR, ve kterém vláda uložila ministru zemědělství zajistit převedení dotčených pozemků ve správě PF ČR na příslušné organizace v rezortu MŽP, a to do 31. 12. 2012. Toto usnesení nebylo až do konce transformace PF ČR splněno. Do dnešního dne nebyly požadované pozemky převedeny. SPÚ převedl pouze nepatrnou část ze všech požadovaných pozemků. Naopak část pozemků, a to i v národních kategoriích, byla ze státního vlastnictví zcizena (prodeje, převody na obce, náhradní restituce).

Vláda svým dalším usnesením ze dne 1. dubna 2020 č. 360 o Státním programu ochrany přírody a krajiny České republiky pro období 2020-2025 uložila opětovně SPÚ dokončit převody pozemků do příslušnosti hospodaření AOPK ČR a správ NP, a to do roku 2023.

- **Jaká byla dosavadní úspěšnost státu při soudním vymáhání porušení předkupního práva státu dle ZOPK?**

Předkupní právo státu nebylo uplatňováno minimálně 20 let. Současná aktivita začala teprve před cca 3 až 5 lety. Úprava majetkových dispozic v ZOPK v podstatě neexistuje; na proběhlé změny předpisů v majetkoprávní oblasti a v oblasti majetku státu ZOPK nereaguje. Vzhledem k tomu, že ZOPK byl celkově novelizován 40x (po účinnosti OZ 12x a po účinnosti ZMS 31x), bylo skutečně možné některé úpravy zrealizovat. Odborná literatura a judikatura k dané problematice neexistuje, příp. existuje v naprosto zanedbatelné a omezené míře. Pokud je mi známo, tak ve věci porušení předkupního práva státu (žaloba na nahrazení projevu vůle) existuje pouze jediný pravomocný rozsudek, ve kterém nebyla ČR úspěšná. Další dva soudní spory sice probíhají, ale pravomocně skončeny nebyly. Vzhledem k této skutečnosti není možné na otázku odpovědět, přesnější informace přinese až budoucnost, a to pouze v tom případě, že se stát bude svého práva aktivně domáhat a bude hájit zájmy státu jako vlastníka.

- **Domníváte se, že jsou ve veřejné správě agendy zajišťující ochranu ZCHÚ dostatečně personálně zajištěny?**

Výkon vlastnických práv a povinností při nakládání s majetkem státu vyžaduje tolik činností náročných nejen na čas, ale i na odbornost, že dle mého názoru personální vybavení dané problematice absolutně neodpovídá.

- 3) Rozhovor s paní Ing. Silvií Havlátkovou, náměstkyní ředitele a vedoucí odboru státní správy CHKO Šumava, Správa NP Šumava:

- **Domníváte se, že současná právní úprava napomáhá k zachování či zlepšení přírodního stavu území?**

Považuji ji za nedostatečnou. Je velmi náročné a komplikované docílit jen pouhého zachování stávajícího stavu ekosystémů na území CHKO Šumava. Např. ponechávání dřevní hmoty v porostech k zetlení, obnova hydrických funkcí zemědělských a lesních pozemků, revitalizace vodních toků atd. Pokud je stát vlastníkem např. lesa, tak by měl nastavit pravidla hospodaření alespoň ve státním lese tak, aby minimálně

v chráněných územích byl automaticky dodržován ZOPK (bez správních řízení a soudních procesů) a legislativa EU (NATURA 2000).

- **Na základě vyhodnocení dotazníků vyvstal problém s financováním managementových opatření a péčí o ZCHÚ. Považujete stávající model financování zajištění péče o ZCHÚ ideální, nebo si myslíte, že by zajištění péče a administraci s tím spojenou bylo lepší mít pouze jeden finanční zdroj (například jako podprogram v Národním programu Životní prostředí SFŽP ČR) či kombinaci některých?**

Z pohledu administrace a různých požadavků různých finančních zdrojů, určitě čím méně tím lépe.

- **Jak vnímáte problém s doposud nepřevedením požadovaných pozemků z SPÚ? Vznikly tím doposud nějaké škody či došlo ke zhoršení stavu ZCHÚ?**

Na území CHKO Šumava se jedná cca o 1.800 ha pozemků, kdy značná část je zemědělsky obhospodařovaná. Z pozice vlastníka by Správa NP Šumava mohla mnohem účinněji např. v rámci nájemního vztahu prosazovat management, který je pro daný pozemek ideální a zlepšující jeho stav.

- **Považujete státní vlastnictví pozemků v ZCHÚ za důležité či nezbytné?**

Jednoznačně nezbytné minimálně na území MZCHÚ v CHKO. Jinak nelze v podstatě 100 % zajistit limity ze ZOPK na zachování či zlepšování stavu ekosystémů a druhovou ochranu. A dále bez finančních kompenzací za náhrady újem.

- **Jaký je Váš názor na rozdělení kompetencí, kdy v PR a PP mimo CHKO je orgánem ochrany přírody příslušný KÚ?**

Podle mého názoru by tuto agendu měla na území ČR mimo území v kompetenci NP zajišťovat AOPK ČR. Stávající rozdělení, kdy část agendy ZCHÚ zajišťují KÚ je chaotická a problémová.

- **Myslíte si, že je ochrana přírody ve státní správě v současnosti dostatečně personálně zajištěna?**

Je nedostatečná.

- **Vlastník či nájemce pozemků může požádat o náhradu újmy dle ustanovení § 58 ZOPK. Je tato možnost využívána? Považujete tento nástroj za efektivní k dosažení cílů v ZCHÚ?**

Je využívána na území CHKO Šumava hlavně za omezení lesního hospodaření, a to v řádech nižších desítek miliónů korun ročně. Je to efektivní a u soukromých vlastníků oprávněné. Nesouhlasím však s nárokováním náhrad u státních lesů.

- **Jaká byla dosavadní úspěšnost právní vymahatelnosti na základě porušení platných právních předpisů v ochraně ZCHÚ?**

Nepravomocný rozsudek ve prospěch státu – porušení předkupního práva státu v NPR Jezerka a pravomocný rozsudek ve prospěch fyzické osoby. MŽP dále vyhrálo tři soudní spory, a to ve věci prodeje pozemků v NPP Blanice a NPP Prameniště Blanice. Jednalo se o prodej pozemků ze strany PF ČR do vlastnictví fyzických osob, čímž bylo porušeno ustanovení § 35 odst. 3 ZOPK. Na základě všech třech pravomocných rozsudků tyto pozemky přešly zpět do státního vlastnictví a nyní jsou v příslušnosti hospodařit Správy NP Šumava.

- **Domníváte se, že jsou ve veřejné správě agendy zajišťující ochranu ZCHÚ dostatečně personálně zajištěny?**

Nejsou.

- 4) Telefonický rozhovor s panem Bc. Petrem Stehlíkem, ředitelem úseku ekonomického a správního, Krajské školní hospodářství, České Budějovice:

- **Realizujete pro Jihočeský kraj výkupy pozemků v ZCHÚ a z jakých finančních zdrojů?**

Jihočeský kraj má zpracovanou Koncepti ochrany přírody Jihočeského kraje a zřídil naši příspěvkovou organizaci Krajské školní hospodářství České Budějovice

za účelem správy pozemků v ZCHÚ a realizace potřebného managementu. Pozemky v PR a PP mimo CHKO vykupujeme postupně, většinou z finančních zdrojů Kraje. Ojedinele v rámci projektu. V současné době spravujeme cca 2000 parcel, a to v PR, PP mimo CHKO a na území 27 EVL.

- **Z jakých zdrojů financujete management?**

Management financujeme z různých zdrojů, jako jsou například program LIFE, OPŽP, apod. Spravujeme 234 rybníků a 1400 ha. Máme 15 zaměstnanců i vlastní stroje. Úzce spolupracujeme s AOPK ČR. V některých lokalitách se naše pozemky pŕl.

- **Považujete stávající systém za funkční?**

Ano, ukázalo se, že jsme schopni v územích, kde je KÚ OOP kvalitně pečovat o tato ZCHÚ. V minulosti se uvažovalo o převedení příslušných pozemků, které se nacházejí na území PR a PP mimo CHKO z vlastnictví státu do vlastnictví KÚ, ale ke zcizení těchto pozemků z vlastnictví státu se nerealizovalo.

4.2 Diskuse

Vlastním šetřením, které se skládalo z vyhodnocení dotazníků, rozhovorů s odborníky z praxe a odbornou literaturou jsem našla odpovědi na otázky, na které jsem si stanovila v dílčích cílech zodpovědět.

Současnou platnou právní úpravu z pohledu zajištění skutečné ochrany ZCHÚ většina považuje za dostačující. Například poslední novelou ZOPK v roce 2017 došlo k právní úpravě vedoucí k zachování či lepšímu přírodního stavu ZCHÚ, a to zejména v územích NP, kde došlo ke zcela novému pojetí zonace, kdy tato je nyní stanovena z pohledu realizace managementu v jednotlivých zónách. V této oblasti došlo ke zjevnému zlepšení. Avšak z pohledu odborníků, kteří reálně aplikují činnosti spojené s některými ustanoveními, nepovažují současnou úpravu za dobře aplikovatelnou. Praxe ukazuje, že je třeba dosáhnout některých legislativních úprav.

Jedním z nejproblematictějších ustanovení ZOPK je ustanovení § 61 ZOPK, kterým je nově upraveno předkupní právo státu. Toto ustanovení má řadu zásadních nedostatků a bylo by třeba jej novelizovat, aby bylo řádně ze strany státu aplikovatelné. Jedná se zejména o uložení MŽP podat neprodleně návrh na zápis předkupního práva do katastru nemovitostí. Z jednání mezi MŽP a ČÚZK vyplynulo, že nelze toto předkupní právo zapsat, neboť zákon nestanovil listinu, na základě které by mohl být zápis proveden. Nezbytnou úpravou stávajícího ustanovení § 61 v ZOPK je tedy napravit absenci listiny, na základě které by MŽP mohlo zápis provést. Za vhodné považuji také doplnění v případě nezastavených pozemků v odstavci 1 § 61 ZOPK. Zde by měl být doplněn odkaz na příslušný zákon, podle kterého budou nezastavené pozemky určeny. Za vhodné řešení považuji odkaz na stavební zákon.

Dalším nedostatkem, který často znemožňuje státu včas uplatnit předkupní právo je značně krátká lhůta do 60 dnů. S ohledem na skutečnost, že AOPK ČR a správy NP, které následný výkup dle § 61 odstavec 2 ZOPK realizují, a to na základě uplatnění předkupního práva MŽP, uzavírají kupní smlouvy v souladu se ZMS, který je k OZ zákonem speciálním, a zde nastává časová komplikace. AOPK ČR a správy NP vykupují pozemky za cenu stanovenou dle zvláštního předpisu podle zákona o oceňování majetku. Jak z mých šetření vyplynulo, přibývá případů, kdy prodávající požaduje cenu vyšší, než je cena dle cenového předpisu či cenu vyšší, než je cena pozemků stanovená Výměrem MF č. 01/2019. V těchto případech musí příslušná organizace prostřednictvím MŽP požádat MF o udělení předchozího souhlasu ke sjednání ceny vyšší dle kupní ceny. S odsouhlasením výkupu je spojen ještě schvalovací proces uvnitř rezortu MŽP. Ve většině případů je tedy obtížné lhůtu 60 dnů dodržet. Z těchto skutečností vyplývá nezbytnost úpravy ustanovení § 61 odst. 1 ZOPK ve smyslu lhůty a odkazů na příslušné právní předpisy, např. ZMS. Za vhodné považuji, aby MŽP vstoupilo v jednání s MF o navýšení ceny ve Výměru MF č. 01/2019 ze den 28. listopadu 2018 (Č.j.: MF-23746/2018/1601-36)⁵⁹, kterým se vydává seznam zboží s regulovanými cenami. Dle tohoto věstníku je jako cena zjištěná maximální 10,- Kč/m² (pozemek pro ekologické účely) a to neodpovídá

⁵⁹ MF. 2020. Cenový věstník 01/2019. [cit. 2020-11-17]. Dostupný z: <https://www.mfcr.cz/cs/legislativa/cenovy-vestnik/2019/cenovy-vestnik-01-2019-34144>

reálným cenám současné doby. Mělo by tedy dojít ke zvýšení této maximální ceny a vhodné by bylo uvést, že se jedná o pozemky pro ochranu přírody.

Z rozhovorů s úředníky vyplynul také problém při uzavírání směnných smluv, kdy jsou pozemky ve vlastnictví státu oceněny znaleckým posudkem, který stanoví cenu dle cenového předpisu a cenu v místě a čase obvyklou. Pro potřeby směnné smlouvy se použije cena, která je vyšší. Nestátní subjekt musí mít pro směnu své pozemky oceněny pouze znalcem dle cenového předpisu. Ve většině případů je cena státních pozemků vyšší a protistrana s takovým vzájemným oceněním pozemků nesouhlasí. Z těchto důvodů byla dle sdělení pracovníků státní správy zaslána řada žádostí MF na udělení předchozího souhlasu s cenou vyšší dle ZMS nebo se směna neuskutečnila. Na základě těchto zjištěných zkušeností by byla vhodná úprava ZMS, aby mohla být u nestátního subjektu, který je protistranou při směně, použita alespoň cena v místě a čase obvyklá a nikoliv cena dle cenového předpisu. Organizace řízené MŽP přistupují na směnu v případech, kdy směnou získají přírodovědně cennější a často rozsáhlejší pozemky a administrativa s přípravou těchto smluv a dále administrativa MŽP i MF při vyřizování předchozích souhlasů je zbytečná. S ohledem na tyto skutečnosti a na aktuální stav, kdy dochází k nárůstu cen pozemků by měly být dotčené právní předpisy upraveny, aby odpovídaly skutečnému současnému stavu cen pozemků. Úpravou by v neposlední řadě došlo i k úspoře administrativní zátěže při přípravě a realizaci výše zmíněných úkonů.

Právní vymahatelnost, co se předkupního práva v ochraně přírody týká je, jak uvedla JUDr. Volánková, na svém začátku. ZOPK proběhl mnoha novelizacemi a předkupní právo státu nebylo v minulosti řadu let uplatňováno. Dle zjištění odborná literatura a judikatura je k této problematice zanedbatelná. Ve věci porušení předkupního práva státu (žaloba na nahrazení projevu vůle) existuje pouze jediný pravomocný rozsudek, ve kterém byla ČR úspěšná. Dalších několik soudních sporů probíhá.

Vlastnictví pozemků v ZCHÚ je z větší části dotčenými organizacemi považováno za významné. Zkušenosti a praxe ukázaly, že vlastnictví pozemků umožňuje výkon vlastnických práv s využitím OZ a spolu s kompetencemi dle ZOPK je ochrana dvojnásobná (veřejnoprávní a soukromoprávní postavení). Vlastnictví pozemků snižuje náklady na administrativu a personální zatížení. Ochrana přírody a krajiny je veřejným

zájmem a organizace hospodaří za jiným účelem, než je hospodářský zisk, ale hospodaří způsobem směřující k naplnění veřejného zájmu.⁶⁰

Výkupy pozemků v ZCHÚ a jejich ochranných pásmech jsou realizovány na základě ustanovení § 61 zákona ZOPK a finančním zdrojem je Národní program Životní prostředí – prioritní oblast Příroda a krajina, podporované aktivity „Podpora výkupů pozemků v ZCHÚ a jejich ochranných pásmech, vč. území navržených a oznámených k vyhlášení“ SFŽP ČR. Poslední byla Výzva č. 1/2019 k předkládání žádostí o poskytnutí podpory v rámci Národního programu Životní prostředí činila 40 mil. Kč.⁶¹ Příjemcem podpory jsou AOPK ČR a správy NP. Výzva pro rok 2020 nebyla vyhlášena. Tento finanční zdroj je nezbytný pro realizaci výkupů pozemků v ZCHÚ a dále byl doposud využíván jako finanční zdroj pro výkupy uskutečněné na základě uplatnění předkupního práva státu.

Lze tedy konstatovat, že vlastnictví pozemků v ZCHÚ má význam, což ukazuje zejména praxe. OOP ve většině ZCHÚ jsou orgány státní správy, pouze v případě PR a PP ležících mimo CHKO jsou tímto KÚ. Stát již řadu let vykupuje pozemky v ZCHÚ do státního vlastnictví a má stanoveny priority těchto lokalit. Tyto priority jsou vždy obsaženy v každoroční výzvě pro výkup pozemků a jsou již řadu let ustálené. Stát vykupuje prioritně pozemky v nejcennějších částech ZCHÚ, kterými jsou NP, NPR, NPP. Realizace managementu pro tato území, ať už je to samovolný vývoj či činnosti, které směřují ke zlepšení přírodního stavu či jeho uchování je snadněji aplikována z pozice vlastníka. KÚ vykupují tyto pozemky převážně z vlastních zdrojů.⁶²

Financování některých činností v ZCHÚ, a to v NP v souladu se zásadami péče a v ostatních ZCHÚ v souladu s plány péče, je nezbytné pro dosažení cílového přírodního stavu území. Možnost podání žádosti o náhradu újmy dle ustanovení § 58 ZOPK je pracovníky státní správy i samosprávy považováno za motivační v další péči a spolupráci

⁶⁰ Vláda ČR. 2020. Usnesení č. 115. 107/20 Strategie vlastnické politiky státu. [cit. 2020-11-15]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/djv-agenda?date=2020-02-17>

⁶¹ SFŽP ČR. 2020. Národní program Životní prostředí. Výzva č. 1/2019: Výkupy pozemků ve zvláště chráněných územích. [cit. 2020-09-11]. Dostupný z: <https://www.narodniprogramzp.cz/nabidka-dotaci/detail-vyzvy/?id=69>

⁶² iDNES.CZ. 2020. Kraj vykoupil pozemky na Plzeňsku pro vznik unikátní přírodní rezervace. [cit. 2020-11-14]. Dostupný z: https://www.idnes.cz/plzen/zpravy/bobr-janovsky-mokrad-plzensko-nyrany-dalnice-d5-chranena-rezervace-plzensky-kraj.A200921_572206_plzen-zpravy_vb

s OOP. Vyplácení újmy je považováno za efektivní nástroj pro dosažení cílů ochrany přírody.

Výkupy pozemků v ZCHÚ do státního vlastnictví jsou financovány především z Národního programu Životní prostředí SFŽP ČR. KÚ financují případné výkupy ze svých zdrojů.

Náhradu za ztížení zemědělského nebo lesního hospodaření dle § 58 odst. 3 ZOPK vyplácí AOPK ČR na celém území ČR, mimo území NP a území CHKO Labské pískovce a CHKO Šumava, a to z prostředků státního rozpočtu.⁶³ Správy NP vyplácí tuto náhradu dle své územní příslušnosti.

Stát vyplácí na základě rozsudku Nejvyššího soudu náhradu dle § 58 ZOPK i státním podnikům. LČR byl založen zakládací listinou Ministerstva zemědělství č. j. 6677/91-100 dne 11. 12. 1991. Hlavní předmět činnosti podniku se řídí ustanovením LZ, kterým se rozumí zejména řádné obhospodařování lesního majetku ve vlastnictví státu, jeho zachování, zušlechťování a rozvoj.⁶⁴ LČR spravují pozemky rovněž v ZCHÚ, a to i v národních kategoriích. Například LČR vlastní pozemek v NPR Velký Špičák a s ohledem na omezení lesního hospodaření na tomto pozemku požadovaly po ČR, jakožto vlastníku, vyplácení náhrady újmy podle § 25 odst. 2 ZOPK. Rozsudkem Nejvyššího soudu byla ČR, jakožto vlastníku, uložena povinnost uhradit LČR náhradu újmy ve výši 990.170,- Kč. Škoda měla vzniknout v roce 2007 v důsledku omezení hospodaření ponecháním lesa samovolnému vývoji.⁶⁵

Stát tedy vyplácí státu. Rozhodně by si tato skutečnost zasloužila právní úpravu a to tak, aby nebylo možné v rámci jednoho vlastníka tuto náhradu poskytovat. LČR by neměl dle

⁶³ AOPK ČR. 2020. Vyplácení náhrad dle § 58 ZOPK. [cit. 2020-11-15]. Dostupné z: <https://www.ochranaprirody.cz/nahrada-ujmy/>

⁶⁴ Lesy ČR, s. p. Zřizovací listina Lesů ČR, státního podniku. [cit. 2020-10-16]. Dostupný z: <https://www.google.cz/search?hl=cs&ei=t6BPX4zxDYfgU6Lav9gH&q=+STATUT+st%C3%A1tn%C3%ADho+podniku+Lesy+%C4%8Cesk%C3%A9+republiky%2C+s.p.+%28pdf%2C+6+MB%29+lesyrcr.cz+%E2%80%BA+uploads+%E2%80%BA+2018%2F08+%E2%80%BA+statut-lcr-1-9-17&oq=+STATUT+st%C3%A1tn%C3%ADho+podniku+Lesy+%C4%8Cesk%C3%A9+republiky%2C+s.p.+%28pdf%2C+6+MB%29+lesyrcr.cz+%E2%80%BA+uploads+%E2%80%BA+2018%2F08+%E2%80%BA+statut-lcr-1-9-5>

⁶⁵ Nejvyšší soud ČR. 2013. Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28.8.2013 spis.zn. 25 Cdo 3837/2011. [cit. 2020-09-11]. Dostupný z: <http://kraken.slv.cz/25Cdo3837/2011>

výsledků analýz a rozhovorů zpravovat ta ZCHÚ, kde nelze běžně lesnický hospodařit a předat tyto pozemky ze svého práva hospodařit do příslušnosti hospodařit organizacím, které jsou k tomu zřízeny.⁶⁶ Změnou právní úpravy by státním podnikům mělo být znemožněno nárokovat náhradu za ztížené hospodaření.

Managementová opatření jsou ve státní správě financována z několika zdrojů, kterými jsou Program péče o krajinu, Podpora obnovy přirozených funkcí krajiny, Podprogram 115 022 - Správa nezcizitelného státního majetku v ZCHÚ v rámci programu 115 020 - Rozvoj a obnova materiálně technické základny systému řízení MŽP, OPŽP, Program rozvoje venkova (AGRO-ENVI), státní rozpočet, příjmy ze dřeva.

Z diskuse vyplynulo, že počet využívaných zdrojů, jejich různé způsoby a formy předkládání, požadované podklady i termíny organizace administrativně zatěžuje. Jako ideální se jeví mít k dispozici početně minimum, ale za to ze stabilních zdrojů.

Personální zajištění pro výkon vlastnických práv a povinností při nakládání s majetkem státu v ZCHÚ neodpovídá uloženým úkolům a povinnostem. Naopak namísto posílení dochází k personálnímu snižování.

Téměř ve všech ZCHÚ, je ochrana území zajišťována státní správou. Pouze v případě pozemků v PR a PP, které leží mimo VZCHÚ, jsou OOP KÚ, tedy orgány samosprávy. Tyto vykonávají státní správu v těchto územích v přenesené působnosti. Ze zjištěných vyhodnocených výsledků například vyplynulo, že mají omezené zdroje na výkup pozemků, které jsou vykupovány z vlastních finančních zdrojů do vlastnictví kraje. Rovněž při zajišťování finančních prostředků na management těchto území nemohou využívat všech zdrojů, jako orgány státní správy. Z mých zjištění vyplynulo, že například k zajištění péče o nelesní pozemky využívají program LIFE aj.

Domnívám se, že ke zefektivnění péče o tato území existují dvě cesty. Jednou z nich je například výkup nezbytných a nejcennějších částí těchto území státem, a to při využití již existujícího zdroje, kterým je Národní program Životní prostředí SFŽP ČR a následné

⁶⁶ § 78 odst 9 ZOPK, v platném znění

ponechání pozemků do bezplatného užívání KÚ podle ZMS, například formou výpůjčky dle ZMS, přičemž by pozemky byly stále ponechány ve státním vlastnictví. Druhou cestu spatřuji ve změně kompetencí, tedy s ohledem na skutečnost, že ochrana přírody a krajiny je veřejným zájmem, sjednocení kompetencí pod státní správu. To znamená, že AOPK ČR by spravovala nejen území PR a PP v CHKO, ale i mimo ně. Tento krok by sice znamenal potřebu značného personálního navýšení AOPK ČR, ale jednalo by se o efektivnější řešení.

Situace v případě KÚ je různá. Z mého rozhovoru s panem ředitelem Stehlíkem vyplynulo, že KÚ Jihočeského kraje má zpracovanou a schválenou koncepci ochrany přírody Jihočeského kraje, má zřízenou příspěvkovou organizaci Krajské školní hospodářství České Budějovice za účelem mimo jiné správy pozemků v ZCHÚ a realizace potřebného managementu. Pozemky v PR a PP vykupují většinou z finančních zdrojů KÚ, v menších případech v rámci určitého projektu. Management realizují z různých zdrojů, např. OPŽP, program LIFE apod. Rovněž mi pan Stehlík potvrdil, že s AOPK ČR úzce spolupracují. Příklad přístupu KÚ Jihočeského kraje k vykonávání státní správy v PR a PP mimo CHKO, kdy vykupuje pozemky v nejcennějších částech, realizuje na nich management dle plánů péče a spolupracuje přitom s AOPK ČR považují za ukázkový.

Rovněž KÚ Plzeňského kraje nedávno vykoupil pozemky pro vznik unikátní PR Janovský mokřad. Z mého šetření vyplynulo, že každý KÚ má jiný přístup k nabývání majetku v PR a PP, a to většinou z obavy nedostatku finančních prostředků na zajištění managementu a správy z pozice vlastníka. Silným faktorem je rovněž personální zajištění a aktuální politické obsazení KÚ.

Dále při zjišťování všech souvislostí z rozhovorů s pracovníky MŽP vyplynul problém nefunkční spolupráce mezi SZIF, který spadá do rezortu MZe, a rezortem MŽP, a to v souvislosti s evidencí půdních bloků. Organizace řízené rezortem MŽP musí provádět kontroly, zda pozemky ve státním vlastnictví nejsou zařazeny do půdních bloků. SZIF zprostředkovává finanční podporu z EU a národních zdrojů. Registr, shromažďující údaje o veškeré zemědělské půdě, na kterou mohou zemědělci čerpat dotace, je LPIS. Jeden půdní blok může zahrnovat i několik parcel a jedna parcela může zasahovat i do několika půdních bloků. Registr LPIS je veřejný a jeho správu zajišťuje SZIF. Zemědělci mají povinnost v něm evidovat své hospodaření. Bohužel v rámci této evidence nejsou

zkoumány právní důvody jejich užívání a půdní blok je možné zaevidovat i na základě ohlášení ze strany uživatele půdy. AOPK ČR i správy NP tedy musejí provádět revize, neboť je na nich, zda podají na SIZF podnět o tom, že jsou pozemky v půdním bloku, a tedy jsou užívány bez právního důvodu. S ohledem na to, že organizace řízené rezortem MŽP spadají do režimu ZMS, musejí dle tohoto zákona aktivně o majetek státu pečovat a tedy i kontrolovat, zda pozemky užívány bez právního důvodu.⁶⁷ (viz rozhovor s JUDr. Volánkovou).

4.3 Ekonomické souvislosti ochrany zvláště chráněných území

Ve své diplomové práci se zabývám, s ohledem na rozsah ekonomických souvislostí, který je spojen s financováním OOP, dotacemi a podobně, který je obsáhlý a odpovídá svým obsahem na samostatnou diplomovou práci, zejména ekonomickými souvislostmi zejména ve vztahu k vlastnictví, realizaci managementu vyplacení náhrad za ztížení zemědělského nebo lesního hospodaření, tedy ekonomické problematice ve vazbě na ZCHÚ.

Z vyhodnocení a analýz všech mnou zjištěných skutečností jsem zjistila, že finanční prostředky na výkup pozemků do státního vlastnictví byl, až do letošního roku, zajišťován mnohaletými pravidelnými každoročními výzvami pro výkupy pozemků, a to z Národního programu Životní prostředí SFŽP ČR. Výzva však nebyla v letošním roce vyhlášena. Na základě každé výzvy je s příslušnou organizací (AOPK ČR či správou NP) uzavřena smlouva o čerpání finančních prostředků, zpravidla na tři až pět let, a to na základě rozhodnutí ministra životního prostředí o poskytnutí finančních prostředků ze SFŽP ČR. Lhůta čerpání těchto rozhodnutí byla v ojedinělých případech i prodloužena. Naproti tomu výkupy pozemků do vlastnictví KÚ nejsou nijak koncepčně zajištěny. Každý KÚ má jiný přístup k nabývání pozemků v PR a PP mimo CHKO. Některé KÚ tyto pozemky postupně vykupují, alespoň v nejcennějších částech ze svých finančních zdrojů, jiné KÚ se touto problematikou příliš nezabývají a v některých případech tuto činnost supluje AOPK ČR. V ojedinělých případech KÚ realizovaly výkup z OPŽP.

⁶⁷ § 14 ZMS a příslušná ustanovení ZOPK

Jak již z mého vyhodnocení všech analýz a rozhovorů vyplynulo, jednou z možností do budoucna je realizace výkupů těchto pozemků do státního vlastnictví a přenechání těchto pozemků do výpůjčky KÚ, a to dle ZMS. Druhou možností je do budoucna s ohledem na veřejný zájem předat tyto kompetence KÚ na AOPK ČR, která by spravovala všechna území PR a PP mimo území, která spravují správy NP.

Dalšími důležitými finančními zdroji jsou zdroje pro realizaci managementu, kterými jsou: Program péče o krajinu, Podpora obnovy přirozených funkcí krajiny, Podprogram 115 022 - Správa nezcizitelného státního majetku v ZCHÚ v rámci programu 115 020 - Rozvoj a obnova materiálně technické základny systému řízení MŽP, OPŽP, Program rozvoje venkova (AGRO-ENVI), státní rozpočet, příjmy ze dřeva. Dle mých zjištění a vyhodnocení výsledků dotazníků a rozhovorů většina dotazovaných považuje za ideální co nejmenší počet zdrojů, neboť každý program vyžaduje jinou administraci, což značně personálně organizace zatěžuje.

Dalším nástrojem by mohla být smluvní ochrana, která je dle ustanovení § 39 ZOPK využívána pouze pro území EVL. Smluvní ochrana je v EVL využívána zejména ve vojenských újezdech či lesích obhospodařovaných VLS. Z rozhovoru s panem Ing. Stloukalem vyplynulo, že by mohlo být ustanovení tohoto ustanovení využíváno i například v MZCHÚ, kde by došlo především k administrativní i časové úspoře zatížení příslušného OOP. Jak Ing. Stloukal uvedl, na menších plochách s jedním vlastníkem, pokud v těchto lokalitách nevstupují třetí osoby, by namísto složitého a administrativně i časově náročného procesu vyhlášení ZCHÚ mohla být uzavřena smlouva dle podmínek ustanovení § 39 ZOPK.⁶⁸

⁶⁸ § 39 ZOPK, v platném znění

4.4 Názor autorky diplomové práce na současně platnou právní úpravu včetně navrhovaných opatření k eliminaci snížení nedostatků

Hlavním pramenem práva v ochraně přírody a krajiny ČR je ZOPK. Vyhodnocením všech mých průzkumů v předchozí kapitole jsem došla k následujícím závěrům, doporučením a návrhům.

Návrh legislativní úpravy:

- ❖ **Ustanovení § 23 odst. 1 ZOPK upravuje nezcizitelnost pozemků ze státního vlastnictví na území NP.**

Současné platné znění § 23 odst. 1:

„Na území národních parků nelze zcizit pozemky, které jsou ve vlastnictví státu.“⁶⁹

Navržené nové znění § 23 odst. 1:

„Na území národních parků nelze zcizit nezastavěné pozemky, které jsou ve vlastnictví státu. Za nezastavěné pozemky se považují pozemky, jejichž součástí je stavba evidovaná v evidenci katastru nemovitostí“.⁷⁰

Komentář autorky: Vzhledem k tomu, že se pozemky v ZCHÚ zabývám více než 20 let mohu konstatovat, že současná praxe ukázala nevýhodnost úplné nezcizitelnosti pozemků na území NP, neboť dle platné legislativy (OZ) je stavba součástí pozemku. Z tohoto důvodu pozemky pod stavbami nelze zcizit, i když tyto nejsou pro ochranu přírody potřebné. Například ÚZSVM nemůže prodat nepotřebné budovy, protože pozemky, jejichž

⁶⁹ § 23 odst. 1 ZOPK, v platném znění

⁷⁰ Návrh úpravy znění ustanovení § 23, odst. 1, odst. 3 ZOPK, v platném znění

součástí budovy jsou, nelze podle současné právní úpravy zcizit ze státního vlastnictví. Stát je tak povinen starat se s péčí řádného hospodáře dle ZMS o majetek, který nevyužívá a je pro ČR nepotřebný.

❖ **Ustanovení § 32 a § 35 odst. 3 upravují nezczitelnost pozemků ze státního vlastnictví.**

Současné platné znění § 32:

„Lesy, lesní půdní fond, vodní toky, vodní plochy a nezastavěné pozemky na území národních přírodních rezervací, 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“.⁷¹

Navržené nové znění § 32 ZOPK (obdobně i § 35 odst. 3 ZOPK):

„Lesy, lesní půdní fond, vodní toky, vodní plochy a nezastavěné pozemky⁷² na území národních přírodních rezervací nelze zcizit.“⁷³

Komentář autorky: ČR nabyla pozemky i po této konkrétní účinnosti ZOPK. Náprava by tedy byla žádoucí. Rovněž vyloučení pozemků z možnosti privatizace je žádoucí, neboť se jedná o přírodovědně cenné pozemky a podobně, jako u poslední novely ZOPK jsou nezczitelné NP, měly by být i tyto národní kategorie (NPR a NPP). Dále jsem navrhla vyloučení možné privatizace, kterou realizuje SPÚ. Tento má předmětné pozemky neoprávněně (viz komentář k předání pozemků z SPÚ na organizace řízené rezortem MŽP). Ke zvážení odborníků je ještě nahrazení textu: *„Lesy, lesní půdní fond, vodní toky, vodní plochy a nezastavěné pozemky“* a sjednocení na *„nezastavěné pozemky“* s odkazem na stavební zákon.

Obdobnou úpravu bych řešila § 35 odst. 3 ZOPK, který se vztahuje na NPP.

⁷¹ § 32 ZOPK, v platném znění

⁷² Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavební řádu (stavební zákon)

⁷³ Návrh úpravy znění ustanovení § 32 ZOPK, v platném znění

❖ **Ustanovení § 33 odst. 2 a § 36 odst. 3 ZOPK upravují zcizitelnost pozemků ze státního vlastnictví pouze se souhlasem MŽP.**

Současné platné znění § 33 odst. 3:

*„Nezastavěné pozemky na území přírodních rezervací, které jsou ke dni nabytí účinnosti tohoto zákona ve státním vlastnictví, lze zcizit jen se souhlasem Ministerstva životního prostředí. Tím nejsou dotčena práva fyzických a právnických osob podle předpisů o majetkové restituci“.*⁷⁴

Navržené nové znění § 33 odst. 3:

*„Nezastavěné pozemky⁷⁵ na území přírodních rezervací lze zcizit jen se souhlasem Ministerstva životního prostředí.“*⁷⁶

Komentář autorky: obdobná situace, jako u NPR a NPP, ale tyto pozemky lze zcizit se souhlasem MŽP. Náprava je dle mého názoru žádoucí. Rovněž vypuštění pozemků z možnosti privatizace považuji za vhodné, neboť se jedná o přírodovědně cenné pozemky. SPÚ, který privatizaci realizuje, má předmětné pozemky neoprávněně (viz komentář k předání pozemků z SPÚ na organizace řízené rezortem MŽP). Za vhodné též považuji doplnit u „nezastavěných pozemků“ odkaz na stavební zákon.

Obdobnou úpravu bych řešila § 36 odst. 3 ZOPK, který se vztahuje na PP.

⁷⁴ § 33 ZOPK, v platném znění

⁷⁵ Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavební řádu (stavební zákon)

⁷⁶ Návrh úpravy znění ustanovení § 33, odst. 3 ZOPK, v platném znění

❖ **Ustanovení § 58 ZOPK upravuje náhradu za ztížení zemědělského nebo lesního hospodaření.**

Navržení nového odstavce u stávajícího znění § 58 odst. 7:

„Nárok na náhradu za ztížení zemědělského nebo lesního hospodaření nelze uplatnit na majetek, který je ve vlastnictví státu“.⁷⁷

Komentář autorky: Vzhledem k závěrům v této věci uvedeným v části diskuse považuji za vhodné vyloučit vyplácení náhrady za ztížení zemědělského nebo lesního hospodaření, a to v rámci jednoho vlastníka. Za efektivnější považuji předání pozemků v ZCHÚ, zejména v lokalitách, kde nelze běžně lesnický hospodařit, z práva hospodařit pro LČR do příslušnosti hospodaření AOPK ČR a správ NP, které jsou ke správě ZCHÚ zřízeny.⁷⁸

❖ **Ustanovení § 61 ZOPK upravující předkupní právo státu.**

Současné platné znění § 61 odst. 1:

„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

⁷⁷ Návrh úpravy znění ustanovení § 58, odst. 7 ZOPK, v platném znění

⁷⁸ § 78 odst. 9 ZOPK, v platném znění

pozemky do 60 dnů do doručení nabídky pozemku ke koupi písemný zájem, mohou vlastníci zamýšlený prodej uskutečnit“.⁷⁹

Navržené nové znění § 61 odst. 1:

„Česká republika má předkupní právo k nezastavěným pozemkům⁸⁰ 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, a to na základě prohlášení Ministerstva životního prostředí. 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. Pokud orgán ochrany přírody projeví o tyto pozemky do 60 dnů od doručení nabídky zájem, postupuje se nadále dle zákona č. 219/2000 Sb., zákon o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, v platném znění, a lhůta v takovém případě již neběží.“⁸¹

Komentář autorky: Na základě vyhodnocení dotazníků a rozhovorů a na základě zkušeností z praxe je tato či obdobná úprava nezbytná. V případě, že MŽP obdrží nabídku, vyžádá si potřebná stanoviska, znalecký posudek a většinou i přechází souhlas MF s cenou vyšší dle ZMS, nelze lhůtu 60 dnů naplnit. Za vhodné též považuji doplnit u „nezastavěných pozemků“ odkaz na stavební zákon.

⁷⁹ § 61 odst. 1 ZOPK, v platném znění

⁸⁰ Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavební řádu (stavební zákon)

⁸¹ Návrh úpravy znění ustanovení § 61, odst. 1, odst. 3 ZOPK, v platném znění

V návaznosti na závěry v kapitole diskuse se domnívám, že na základě dalších projednání by mohlo dojít k úpravě § 39 ZOPK, který se týká smluvní ochrany, a tento rozšířit i pro území, kde je záměr na vyhlášení MZCHÚ. Smluvní ochrana v těchto územích by byla časově i administrativně efektivnější k zajištění ochrany a nezbytného managementu k zachování či zlepšení předmětu ochrany těchto území.

Za další možné zlepšení a zefektivnění administrace i péče o ZCHÚ považuji úpravu ZMS v části směnných smluv za nezbytnou. Při současných cenách a celkové situaci na trhu s pozemky, by bylo vhodné, aby pro potřeby směnných smluv mohla být u nestátních subjektů použita alespoň cena v místě a čase obvyklá, a nikoliv cena dle cenového předpisu. Eliminací žádostí na MF o udělení souhlasu s cenou vyšší by došlo k úspoře administrativních kroků a mohl by se zvýšit i počet realizovaných směn. Další možností nápravy tohoto stavu je změna samotného cenového předpisu, a to navýšením koeficientu při výpočtu ocenění pozemků v ZCHÚ tak, aby cena těchto pozemků nebyla znevýhodněna oproti pozemkům mimo ZCHÚ.

Zároveň navrhuji, aby došlo v návaznosti na závěry diskuse k jednáním, která povedou ke zvýšení ceny pozemků stanovené Výměrem MF, a to pro cenu zjištěnou maximální na 50,- Kč/m² s novým určením pozemků, a to pro ochranu přírody, která je veřejným zájmem.⁸²

V neposlední řadě by mělo dojít k neprodlenému předání pozemků z příslušnosti hospodaření SPÚ do příslušnosti hospodaření AOPK ČR a správ NP, tak jak vláda ČR opětovně uložila SPÚ svým nařízením. Převodem těchto pozemků dojde k zabránění jejich dalšího zcizování a o pozemky v ZCHÚ budou pečovat speciální OOP, které k tomu byly zřízeny a jsou k zajištění odborné péče kompetentní.⁸³

⁸² § 58 ZOPK, v platném znění

⁸³ § 78 ZOPK, v platném znění

5. Závěr

Hlavním cílem mé diplomové práce bylo zjištění úrovně ochrany ZCHÚ v ČR, a to teoreticky možných a skutečně užívaných nástrojů orgánů veřejné správy při ochraně ZCHÚ, zjištění jejich případných nedostatků a navrhnout opatření k jejich eliminaci. Úvodem jsem provedla analýzu právních předpisů a dokumentů, které jsou dotčeny danou problematikou za účelem řádného získání podkladů.

Následně jsem ve své diplomové práci stanovila cíle v oblasti problematiky činnosti veřejné správy při ochraně ZCHÚ a s tím úzce spojené problematiky vlastnictví pozemků v ZCHÚ.

K dosažení těchto cílů a nalezení hledaných odpovědí na stanovené otázky, jsem dospěla na základě vyhodnocení odpovědí získaných prostřednictvím elektronických dotazníků. Tyto jsem zaslala pracovníkům na všech stupních státní správy a samosprávy, dále na základě vyhodnocení rozhovorů s dotčenými pracovníky na všech stupních veřejné správy. Ve své práci jsem rovněž analýzou finančních zdrojů, prostřednictvím kterých jsou zajišťovány činnosti spojené s ochranou ZCHÚ, vyhodnotila současný stav a dostupnost finančních prostředků, které jsou nezbytné nejen pro získání pozemků do státního vlastnictví, ale také pro zajištění nezbytného managementu v ZCHÚ.

Vyhodnocením všech výsledků zkoumaných částí jsem došla k závěru, že vlastnictví pozemků v ZCHÚ je pro zajištění předmětů ochrany a zajištění potřebné odborné péče těchto území klíčové. Dle mého názoru současně nastavený systém generuje procesní nedostatky v případech nezczitelnosti majetku státu a předkupního práva. V závěru praktické části v kapitole vlastní hodnocení jsem následně provedla specifikaci problémů, které z analýz vyplynuly a ve své diplomové práci doporučuji některé legislativní úpravy, které by vedly ke zefektivnění činnosti OOP a ke snížení administrativní zátěže orgánů veřejné správy.

S ohledem na stanovené cíle mé diplomové práce a způsob jejich dosažení bylo na základě vyhodnocení problematiky oblasti vlastnictví pozemků a jeho možných změn v ZCHÚ a analýzy získaných výsledků, navrženo 7 legislativních úprav formou návrhu paragrafového znění ZOPK a nastínění dalších podnětů k možným úpravám, které jsou součástí praktické části mé diplomové práce. Proces novelizace právních předpisů je

časově náročný a často v rámci jeho jednotlivých fází dochází ke změně podstaty upravených návrhů. Jedná se například o pozměňovací návrhy v rámci tohoto procesu.

Domnívám se, že navrženými změnami jednotlivých ustanovení u vybraných zákonů by došlo k významnému zefektivnění daných procesů a výkonů OOP ve veřejné správě.

6. Seznam použitých zdrojů

- Mazancová Eva, České právo životního prostředí. 2/2018. Praha: Česká společnost pro právo životního prostředí, z. s., 11 s. ISSN 1213-5542
- DAMOHORSKÝ, Milan a kol., Právo životního prostředí. 3. vydání, 2010. Praha: C. H. Beck, 98 s., 99 s., 357-358 s., 372-373 s., 545 s., 291., ISBN 978-80-7400-338-7
- MŽP. 2020. Mezinárodní úmluvy v ochraně přírody. [cit. 2020-09-11]. Dostupný z: https://www.mzp.cz/cz/mezinarodni_umluvy_v_ochrane_prirody
- MŽP. 2020. Evropsky významné lokality. [cit. 2020-09-11]. Dostupný z: https://www.mzp.cz/cz/evropsky_vyznamne_lokality
- MŽP. 2020. Ptačí oblasti. [cit. 2020-09-11]. Dostupný z: https://www.mzp.cz/cz/ptaci_oblasti
- STEJSKAL, Vojtěch, Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost. 2006. Praha: Linde Praha a.s., 422 s., 488 s., 409 s., 539 s., 542 s., 514 s., 415 s., ISBN 80-7201-609-1
- STEJSKAL, Vojtěch. Zákon o ochraně přírody a krajiny – Komentář, 2016. Komentáře: Wolters Kluwer, 160 s., 171 s., ISBN 978-80-7552-229-0
- PEŠOUT, Pavel. Silvestrovský výnos – 80 let od vydání, časopis Ochrana přírody č. 6/2013
- Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o státní ochraně přírody, Národní shromáždění republiky Československé 1956, II. volební období, tisk č. 52. [cit. 2019-10-09]. Dostupné z: www.psp.cz/eknih.
- MŽP. 2020. Přehled kompetencí dle ZOPK. [cit. 2020-11-11]. Dostupný z: https://www.mzp.cz/cz/ostatni_dokumenty_zvlaste_chranena_uzemi
- MŽP. 2020. Od zítřka platí nová pravidla v národních parcích. 31. 5. 2017. [cit. 2020-11-11]. Dostupný z: https://www.mzp.cz/cz/news__170531_ZOPK_plati
- MŽP. 2020. Státní politika životního prostředí ČR. [cit. 2020-11-16]. Dostupný z: https://www.mzp.cz/cz/statni_politika_zivotniho_prostredi
- Vláda ČR. 2020. Usnesení vlády č. 360. [cit. 2020-11-16]. Dostupný z: <https://apps.odok.cz/djv-agenda?date=2020-04-01>
- AOPK ČR. 2020. [cit. 2020-11-17]. Plán péče. Dostupný z: <https://www.ochranaprirody.cz/uzemni-ochrana/planovani-pece/>

- MF. 2020. Cenový věstník 01/2019. [cit. 2020-11-17]. Dostupný z:
<https://www.mfcr.cz/cs/legislativa/cenovy-vestnik/2019/cenovy-vestnik-01-2019-34144>
- Vláda ČR. 2020. Usnesení č. 115. 107/20 Strategie vlastnické politiky státu. [cit. 2020-11-15]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/djv-agenda?date=2020-02-17>
- SFŽP ČR. 2020. Národní program Životní prostředí. Výzva č. 1/2019: Výkupy pozemků ve zvláště chráněných územích. [cit. 2020-09-11]. Dostupný z:
<https://www.narodniprogramzp.cz/nabidka-dotaci/detail-vyzvy/?id=69>
- iDNES.CZ. 2020. Kraj vykoupil pozemky na Plzeňsku pro vznik unikátní přírodní rezervace. [cit. 2020-11-14]. Dostupný z: https://www.idnes.cz/plzen/zpravy/bobryanovsky-mokrad-plzensko-nyrany-dalnice-d5-chranena-rezervace-plzensky-kraj.A200921_572206_plzen-zpravy_vb
- Vyplácení náhrad dle § 58 ZOPK AOPK ČR. Dostupné z:
<https://www.ochranaprirody.cz/nahrada-ujmy/>
- AOPK ČR. 2020. Vyplácení náhrad dle § 58 ZOPK. [cit. 2020-11-15]. Dostupné z:
<https://www.ochranaprirody.cz/nahrada-ujmy/>
- Lesy ČR, s. p. Zřizovací listina Lesů ČR, státního podniku. [cit. 2020-10-16]. Dostupný z:
<https://www.google.cz/search?hl=cs&ei=t6BPX4zxDYfgU6Lav9gH&q=+STATUT+st%C3%A1tn%C3%ADho+podniku+Lesy+%C4%8Cesk%C3%A9+republiky%2C+s.p.+%28pdf%2C+6+MB%29+lesy-cr.cz+%E2%80%BA+uploads+%E2%80%BA+2018%2F08+%E2%80%BA+statut-lcr-1-9-17&oq=+STATUT+st%C3%A1tn%C3%ADho+podniku+Lesy+%C4%8Cesk%C3%A9+republiky%2C+s.p.+%28pdf%2C+6+MB%29+lesy-cr.cz+%E2%80%BA+uploads+%E2%80%BA+2018%2F08+%E2%80%BA+statut-lcr-1-9-5>
- Nejvyšší soud ČR. 2013. Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28.8.2013 spis.zn. 25 Cdo 3837/2011. [cit. 2020-09-11]. Dostupný z: <http://kraken.slv.cz/25Cdo3837/2011>
- Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v platném znění
- Zákon č. 219/2000 Sb., zákon o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, v platném znění
- Zákon č. 77/1997 Sb., o státním podniku, v platném znění
- Zákon č. 40/1956 Sb., o státní ochraně přírody, v platném znění
- Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavební řádu (stavební zákon)

- WORBOYS, Graeme L., LOCKWOOD, Michael, KOTHARI, Ashish, FEARY, Sue, PULSFORD, Ian., 2015. Protected area governance and management. 182s. [cit. 2020-11-18]. Dostupný z: [Guidelines for conserving connectivity through ecological networks and corridors](#)