

## VYVLASTNĚNÍ Z DŮVODU OCHRANY PŘÍRODY A KRAJINY\*

JAKUB HANÁK

### **Abstract: Expropriation and Nature and Landscape Protection**

It is possible to remove property rights to land, if it is necessary to the nature and landscape protection. This paper analyses the relevant legal regulation. The first part briefly describes the development of this legislation. The text focuses on the issue of section 60 of Act no. 114/1992 Coll., on protection of nature and landscape. This allows expropriation in cases set by special acts. At the same time, according to some authors, it is the expropriation purpose itself. Author presents arguments for both conclusions. This paper also describes land expropriation in order to establish elements of the territorial system of ecological stability, protect healing springs, redevelopment projects and other related issues. However, land expropriation for these projects is rarely used. Author tries to explain the reasons for this situation in the last part of the paper.

**Key words:** expropriation, nature and landscape protection, property rights, public works, development of legislation, land

**Klíčová slova:** vyvlastnění, ochrana přírody a krajiny, vlastnické právo, veřejně prospěšné stavby, vývoj legislativy, pozemek

### ÚVOD

Vyvlastněním se v teorii správního práva zpravidla rozumí „*nucený přechod vlastnického práva v důsledku individuálního právního aktu, podle naší dnešní úpravy správního aktu, s výjimkou přechodu vlastnického práva v souvislosti s projednáváním veřejnoprávního deliktu (sankce, ochranné opatření) nebo v rámci exekuce*“.<sup>1</sup> Je rovněž zdůrazňováno, že je třeba důsledně rozlišovat mezi odnětím a nuceným omezením vlastnického práva, protože ve druhém případě k přechodu vlastnického práva nedochází. Právní úprava však dlouhodobě vyvlastněním chápe také omezení vlastnického práva nebo práva odpovídajícího věcnému břemenu k pozemku nebo ke stavbě rozhodnutím orgánu veřejné moci postupem podle zákona

\* Tento článek vznikl v rámci projektu „Vyvlastňování pro stavby realizované z environmentálních důvodů: současný stav a perspektivy“, který je součástí projektu Stimulace VaV výkonu Právnické fakulty v rámci IRP 2014.

<sup>1</sup> HENDRYCH, Dušan: *Právnický slovník*. Praha: C. H. Beck, 2009.

č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (o vyvlastnění).<sup>2</sup>

Ochranou přírody a krajiny se podle § 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále také jen ZOPK), rozumí 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. V demonstrativním výčtu nejběžnějších nástrojů k ochraně přírody a krajiny je mj. uvedeno vytváření územního systému ekologické stability krajiny, vytváření sítě zvláště chráněných území a péče o ně, ovlivňování vodního hospodaření v krajině či obnova a vytváření nových přírodně hodnotných ekosystémů (např. při rekultivacích a jiných velkých změnách ve struktuře a využívání krajiny).

Vlastnické právo samo o sobě nemůže přírodu chránit. Vlastník pozemku však může provést opatření, která ochranu přírody a krajiny zajistí. Je příznačné, že v poslední době dochází k rozšiřování „přístupů aktivní péče využívající tzv. ekosystémový management (péče o přírodní lokalitu, včetně pravidelných zásahů) a restaurační přístup (obnova poškozeného ekosystému)“.<sup>3</sup> K jednotlivým zásahům je nezbytný souhlas vlastníka pozemku<sup>4</sup> nebo právní akt, který by mu přikázal zásah strpět nebo přímo provést. Pokud potřebný ochrannářský zásah znemožní vlastníkovu využívat pozemek nadále ke stejnému účelu jako doposud, je nutné mít možnost získat věcné právo i proti jeho vůli. Jedním z nástrojů ochrany přírody a krajiny v širším smyslu je proto také získání vlastnického práva k nemovité věci vyvlastněním, protože jinak by nebylo možné opatření k ochraně přírody a krajiny provést.

Nejprve je stručně popsáno, jak bylo vyvlastnění používáno jako nástroj k ochraně přírody a krajiny v minulosti. Stěžejní část se zabývá analýzou současné právní úpravy s cílem zjistit, pro jaká opatření realizovaná z důvodu ochrany přírody a krajiny lze vyvlastnit nemovitou věc a za jakých podmínek. Pozornost bude soustředěna téměř výhradně na účely vyvlastnění. Bez jeho explicitního vymezení v zákoně nelze o vyvlastnění vůbec uvažovat. V omezenějším rozsahu bude poukázáno na specifika vlastního vyvlastňovacího řízení a ověřování podmínek pro odnětí (omezení) vlastnického práva rozhodnutím vyvlastňovacího úřadu. Na tomto základě budou v závěru představeny úvahy stran případných změn právní úpravy takovým způsobem, aby bylo možné poskytnout přírodě a krajině adekvátní ochranu.

---

<sup>2</sup> Již opatření č. 291/1938 Sb., o vyvlastnění a o některých jiných opatřeních k účelům hospodářského přebudování státu nebo dočasného hospodářského zajištění nezaměstnaných osob i další později vydané předpisy umožňovaly ve prospěch navrhovatele zřídit služebnost. Podle § 2 písm. a) dnešního zákona č. 184/2006 Sb., o vyvlastnění se vyvlastněním rozumí odnětí nebo omezení vlastnického práva nebo práva odpovídajícího věcnému břemenu k pozemku nebo ke stavbě pro dosažení účelu vyvlastnění stanoveného zvláštním zákonem.

<sup>3</sup> STEJSKAL, Vojtěch: *Vývojové tendence právní úpravy přírody*. Praha: Univerzita Karlova, 2012, s. 270.

<sup>4</sup> Zákon o ochraně přírody a krajiny přitom počítá s účastí vlastníků při ochraně přírody a krajiny – viz např. § 68 ZOPK, podle kterého vlastníci pozemků zlepšují podle svých možností stav dochovaného přírodního a krajinného prostředí za účelem zachování druhového bohatství přírody a udržení systému ekologické stability.

## MINULOST

### OBDOBÍ DO ROKU 1992

Vyvlastnění je chápáno především jako institut, který umožňuje hospodářský a sociální rozvoj společnosti. Historicky se k odnětí vlastnického práva správním rozhodnutím přistupovalo tehdy, kdy bylo nutné vybudovat dopravní cesty, inženýrské sítě, zdravotnická zařízení, přehrady či stavby pro obranu státu. Mnoho z těchto staveb se zároveň neblaze podepsalo na stavu přírody a krajiny (např. těžba hnědého uhlí v Severních Čechách).

Od počátku však bylo možné přistoupit k vyvlastnění i pro záměry, které alespoň nepřímo mohly přispět k ochraně přírody a krajiny. Šlo zejména o vodohospodářské stavby a terénní úpravy. Podle zákona č. 117/1884 o opatřeních k neškodnému svádění horských vod bylo možné vyvlastnit pozemky potřebné k provedení opatření, aby „*určitá voda horská co možná neškodně byla sváděna*“. Opatření spočívala mj. ve zřízení prahů, hrází a stavů v údolích, ohrazení pozemků, zasetí trávy nebo zalesnění s vyloučením nebo zavedením určitého způsobu, jak užívat lesů, pastvin a jiných pozemků. Vyvlastnit za účelem využívání vod či vybudování a provozu vodních děl připouštěly i vodní zákony z let 1955 a 1973 (k vzájemnému vztahu protipovodňové ochrany a přírody a krajiny podrobněji dále).

Předpisy upravující výstavbu po roce 1948 ve svých generálních klauzulích dovolovaly vyvlastnění pro uskutečnění staveb, kterých bylo třeba k uskutečnění státního hospodářského plánu.<sup>5</sup> Stavby nebyly blíže specifikovány. Teoreticky jimi tedy mohly být i stavby s pozitivním přínosem pro ochranu přírody, resp. životní prostředí jako celek.

I tehdejší společnost si postupně stále více uvědomovala důležitost příznivého stavu přírody a krajiny a nutnosti ji chránit (v roce 1956 byl např. přijat zákon o státní ochraně přírody). Tato tendence se promítla také ve stavebním zákonu z roku 1976, který plnil roli obecného vyvlastňovacího předpisu a vymezoval účely vyvlastnění jako podmínku *sine qua non* pro využití tohoto nástroje. Na základě požadavku praxe umožnil vyvlastnění práv k nemovitostem v nezbytném rozsahu i pro zřízení ochranných pásem a chráněných území.<sup>6</sup> Ostatní účely na ochranu přírody přímo zaměřeny nebyly, ačkoliv mohly mít pozitivní vliv (zejména stavby významné pro rozvoj obce, okresu nebo kraje).

### PŘECHODNÉ OBDOBÍ 1992–2006

Sametová revoluce přinesla mj. větší důraz na ochranu vlastnických práv. Proto došlo také ke změnám ve výčtu účelů, pro které bylo možné odejmout vlastnické právo ve vyvlastňovacím řízení. Cílem zákona č. 262/1992 Sb., který zasáhl do pří-

<sup>5</sup> § 20 zákona č. 280/1949 Sb., o územním plánování a výstavbě obcí, nebo §§ 18 zákona č. 87/1958 Sb., o stavebním řádu.

<sup>6</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 50/1976 Sb. k tomu uváděla: „*Vyvlastnit pozemky a stavby lze i v případech, kdy je dán zájem společnosti na ochraně zdraví a bezpečnosti osob nebo na ochraně významných kulturních nebo krajinných hodnot v území. Jde zejména o vytváření ochranných pásem a chráněných území podle horního zákona, zákona o vodách, elektrizačního zákona, zákona o dráhách, o telekomunikacích, o péči o zdraví lidí, o státní ochraně přírody, o kulturních památkách.*“

slušných partií tehdejšího stavebního zákona, bylo omezit možnost vyvlastnění „jen na přísně vymezené případy veřejného zájmu“. Úprava byla zamýšlena jako přechodná, uplatňovala se však až do konce roku 2006. Posloužila rovněž jako základ stávajícímu znění § 170 stavebního zákona, od kterého se ani příliš neliší.

S ochranou životního prostředí přímo souvisely tyto účely vyvlastnění:

- veřejně prospěšné stavby podle schválené územně plánovací dokumentace (považovaly se za ně stavby určené pro veřejně prospěšné služby a pro veřejné technické vybavení území podporující jeho rozvoj a ochranu životního prostředí: např. stavby pro zneškodňování odpadů či odvádění odpadních vod a jejich čištění),
- vytvoření hygienických, bezpečnostních a jiných ochranných pásem a chráněných území a pro zajištění podmínek jejich ochrany,
- vytvoření podmínek pro umístění nebo řádný provoz zařízení státní pozorovací sítě, kterou se zjišťuje stav životního prostředí.

Ještě před touto novelizací stavebního zákona byl přijat zákon č. 114/1992 Sb., který obsahoval ustanovení § 60, podle něhož „*vyvlastnit nemovitost či práva k ní za účelem ochrany přírody a krajiny lze v případech stanovených zvláštním předpisem*“. Odkazoval (a dosud odkazuje) přitom právě na stavební zákon, při jehož novelizaci ovšem nebyla vzájemnému vztahu těchto předpisů věnována větší pozornost.<sup>7</sup> Důsledkem jsou dnešní pochybnosti nad smyslem tohoto, pro ochranu přírody a krajiny klíčového, ustanovení, které jsou blíže analyzovány dále.

## SOUČASNOST

V současných právních předpisech je vymezeno několik účelů, které více či méně souvisí s ochranou přírody a krajiny. V samotném zákoně o ochraně přírody a krajiny se jedná o již zmíněný problematický paragraf 60. Základním ustanovením zůstává § 170 stavebního zákona a zmínit lze také lázeňský zákon, resp. vodní zákon.

### VYVLASTNĚNÍ ZA ÚČELEM OCHRANY PŘÍRODY A KRAJINY DLE § 60

Ustanovení § 60 ZOPK bylo přijato v době, kdy tehdejší právní úprava obsažená ve stavebním zákoně znala institut vyvlastňování nemovitostí v chráněných územích, přičemž úmyslem zákonodárce bylo na toto ustanovení odkázat. Ochrana přírody a krajiny byla považována za důležitý veřejný zájem v době ekologické krize a rozpadu územní ekologické stability. Institut vyvlastnění byl proto zaveden i do této oblasti, neboť se využíval i pro jiné veřejné zájmy jako výstavba či obrana.<sup>8</sup> Úmyslem zákonodárce tak bylo zejména zdůraznit tuto možnost přímo v zákoně zabývajícím se ochranou přírody a krajiny.

<sup>7</sup> V důvodové zprávě k výše uvedenému zákonu č. 262/1992 Sb. se pouze obecně konstatuje, že kromě stavebního zákona je právní úprava vyvlastnění obsažena i v jiných právních předpisech, zejména pro účely obrany státu a pro realizaci úkolů podle různých zákonů. Mezi nimi je uveden i zákon o ochraně přírody.

<sup>8</sup> Důvodová zpráva k § 60 zákona č. 114/1992 Sb. V roce 1992 však zákonodárce při přijímání tohoto zákona a novelizaci tehdejšího stavebního zákona nerozlišoval mezi účelem vyvlastnění a veřejným zájmem na dosažení tohoto účelu.

Vyvlastnění z důvodu ochrany přírody a krajiny však zřejmě nebylo dosud využito.<sup>9</sup> Příčinou není pouze znění ustanovení § 60, přestože se odborná veřejnost neshodne na jeho interpretaci a významu. „Jablkem sváru“ je hlavně otázka, zda lze toto ustanovení považovat za samostatný účel vyvlastnění a zda jim lze prokázat splnění této zásadní podmínky vyvlastnění.

Zřejmě nejrozšířenější učebnice správního práva nedává jasnou odpověď. Na jedné straně sice konstatuje, že poté, co ve stavebním zákoně už není formulován jako vyvlastňovací titul stanovení ochranných pásem nebo podmínek jejich ochrany podle odvětvových úprav, nabyly tyto úpravy povahu samostatných expropriačních titulů. Jde o úpravy v oblasti státní památkové péče a v oblasti ochrany přírody a krajiny (§ 60 odst. 1 ZOPK).<sup>10</sup> Zároveň však ve výčtu expropriačních titulů toto ustanovení uvedeno není.

Podle L. Mika je „*vyvlastnění nemovitosti nástroj, který lze použít k zajištění zájmů ochrany přírody a krajiny v mimořádných případech, není-li možné jiné řešení. Ustanovení umožňuje vyvlastnění za účelem ochrany přírody a krajiny, ale ohledně konkrétních důvodů odkazuje na zvláštní právní předpis.*“ Tím je dle něj třeba rozumět stavební zákon z roku 2006 (§ 170) a zákon o vyvlastnění.<sup>11</sup> Prakticky totožný názor, rovněž na základě jazykového výkladu ustanovení („*v případech stanovených zvláštním předpisem*“), zastává M. Pekárek v době předchozího stavebního zákona.<sup>12</sup>

Opačný názor je tradičně prezentován v komentářích k § 128 občanského zákoníku z roku 1964,<sup>13</sup> resp. k § 1038 novému občanskému zákoníku.<sup>14</sup> V nich se bez dalšího zdůvodnění či argumentace uvádí, že podmínky pro vyvlastnění jsou upraveny mj. v § 60 ZOPK. Jediný, kdo náležitě odůvodnil, že § 60 ZOPK je samostatným účelem vyvlastnění, je T. Kocourek. Argumentuje tím, že současná právní úprava vyvlastnění neoperuje s pojmem důvod vyvlastnění, ale skladebními prvky právní úpravy jsou podmínky pro vyvlastnění upravené v zákoně o vyvlastnění a účely pro vyvlastnění obsažené ve zvláštních zákonech. Zákon o ochraně přírody a krajiny pak dle něj obsahuje samostatnou a dostatečně konkrétní úpravu účelu pro vyvlastnění, kterým je ochrana přírody a krajiny. Není proto potřebné, a z hlediska systematického to ani není možné, odvolávat se na účely pro vyvlastnění dle stavebního zákona. Definici činností, které jsou podřaditelné pod pojem ochrany přírody a krajiny, podává podle něj § 2 ZOPK, jenž sestává z generální klauzule (odst. 1) doplněné demonstrativním výčtem (odst. 2).<sup>15</sup>

<sup>9</sup> PEŠOUT, Pavel: Výkupy pozemků za účelem ochrany přírody do vlastnictví státu. *Ochrana přírody*, 2008, č. 3, s. 15–16. MIKO, Ladislav a kol.: *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 261. PRCHALOVÁ, Jana: *Zákon o ochraně přírody a krajiny a Natura 2000: komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 196.

<sup>10</sup> HENDRYCH, Dušan: *Správní právo: obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 326.

<sup>11</sup> MIKO, Ladislav a kol.: *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 261.

<sup>12</sup> PEKÁREK, Milan a kol.: *Zákon o ochraně přírody a krajiny a předpisy související: komentované znění*. Brno: Masarykova univerzita, 2000, s. 148.

<sup>13</sup> ŠVESTKA, Jiří a kol.: *Občanský zákoník: komentář. (I. díl)*. Praha: C. H. Beck, 2009.

<sup>14</sup> SPÁČIL, Jiří a kol.: *Občanský zákoník: komentář (Věcná práva: § 976–1474)*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 213.

<sup>15</sup> KOCOUREK, Tomáš: *Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí*. Praha: Leges, 2012, s. 151–152.

Jazykový výklad ustanovení § 60 ZOPK ovšem nedává dle mého názoru na výběr. Konkrétní případy, kdy lze přistoupit k vyvlastnění, je třeba hledat ve zvláštních právních předpisech. Zároveň se domnívám, že vzhledem k tomu, že vyvlastnění je prostředek *ultima ratio*, není udržitelné, aby účely vyvlastnění bylo možné ztotožnit s velmi obecně až vágně formulovanými prostředky ochrany přírody a krajiny v § 2 ZOPK, které jsou navíc vyjmenovány jen demonstrativně. O dostatečně konkrétně (explicitně) určené účely se dle mého názoru nejedná. Navíc v některých případech nelze o odnětí vlastnického práva ani uvažovat: např. u účasti na tvorbě a schvalování lesních hospodářských plánů s cílem zajistit ekologicky vhodné lesní hospodaření. U jiných je pak úprava duplicitní s jinými zákony (vytváření územních systémů ekologické stability je explicitně uvedeno ve stavebním zákoně) nebo odkazuje na jiné řízení (pozemkové úpravy v případě účasti na ochraně půdního fondu). Pokud by mělo ustanovení § 2 ZOPK představovat konkretizaci účelů vyvlastnění z důvodu ochrany přírody a krajiny, pak by měl též § 60 ZOPK odkazovat na něj a nikoliv na jiné právní předpisy. V neposlední řadě úmysl zákonodárce (viz citace z důvodové zprávy výše) odpovídá výkladu, že konkrétní účely jsou stanoveny v jiných předpisech, než je zákon o ochraně přírody a krajiny.

Přestože byl zákon o ochraně přírody a krajiny od přijetí současného stavebního zákona několikrát novelizován (i přímo v návaznosti na jeho přijetí – zákon č. 186/2006 Sb.), ustanovení § 60 ZOPK změněno nebylo a aktualizována nebyla ani poznámka pod čarou odkazující na dnes neplatný stavební zákon z roku 1976. To jistě není výjimečné, ale je to další argument pro chápání ustanovení § 60 ZOPK jako proklamativního. Taková ustanovení nejsou ojedinělá ani v jiných právních předpisech. V kombinaci s § 58 ZOPK je pak zároveň obecně formulován veřejný zájem na ochraně přírody a krajiny (stejně jako např. v lázeňském zákoně), což usnadňuje vyvlastňovacímu úřadu prokazování veřejného zájmu na realizaci účelu vyvlastnění.<sup>16</sup>

#### ZŘÍZENÍ ÚZEMNÍCH SYSTÉMŮ EKOLOGICKÉ STABILITY

Územní systém ekologické stability (dále jen ÚSES) krajiny je vzájemně propojený soubor přirozených i pozměněných, avšak přírodě blízkých ekosystémů, které udržují přírodní rovnováhu. ÚSES je třeba nejprve vymezit (vymezit jeho prvky a určit pozemky, na nichž se budou nacházet), k čemuž dochází za spolupráce orgánů ochrany přírody a krajiny a dalších správních úřadů (zejména úřadů územního plánování).<sup>17</sup>

ÚSES může být v územně plánovací dokumentaci zakreslen jako veřejně prospěšné opatření ve smyslu § 2 odst. 1 písm. m) zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon (dále také jen StZ), tj. opatření nestavební povahy sloužící ke snižování ohrožení území a k rozvoji nebo k ochraně přírodního, kulturního a archeologického dědictví. Vyvlastnění je podle § 170 StZ možné pro veřejně prospěšné opatření, kterým může být také založení prvků územního systému ekologické stability. Jde tedy o dílčí kroky v rámci

<sup>16</sup> Blíže TOŠNER, Ondřej: Veřejný zájem a jeho normování zákonem. *Právník*, 2009, č. 3, s. 225–232.

<sup>17</sup> Postup je vcelku složitý a podrobněji je upraven v §§ 1 až 6 vyhlášky č. 395/1992 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona České národní rady č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

vytváření ÚSES. Podmínkou je však vymezení ÚSES v územně plánovací dokumentaci (nikoliv jinak).

K definitivnímu vymezení sice dochází nejčastěji v územně plánovací dokumentaci,<sup>18</sup> ale též v územním rozhodnutí nebo v řízení o pozemkových úpravách. Ochrana vymezených ÚSES je povinností všech vlastníků a uživatelů pozemků tvořících jejich základ. Poněvadž příslušné nástroje územního plánování zakazují na pozemcích, na nichž byly ÚSES vymezeny, pro ně škodlivou činnost, je zřejmé, že k zásahu do vlastnického práva dochází již v tento okamžik.<sup>19</sup> Pokud jsou v rámci vymezeného ÚSES biocentra a biokoridory funkční, není nutné v nich zakládat prvky ekologické stability, a pak nepřipadá možnost odnětí vlastnického práva k pozemkům ve smyslu § 170 odst. 1 písm. b) StZ vůbec v úvahu,<sup>20</sup> protože není potřeba ÚSES vytvářet.

Vytváření systému ekologické stability probíhá na základě § 59 odst. 1 ZOPK uskutečňováním (tj. realizací) opatření, projektů a plánů. Rozumí se jím tedy uskutečňování konkrétních záměrů za účelem realizace koncepčních materiálů, jimiž došlo k vymezení systému ekologické stability.<sup>21</sup> K vytváření dochází tehdy, kdy je třeba realizovat nějaké opatření jako je výsadba zeleně, zakládání remízů či budování protierozních opatření jako teras, mezí a podobně, což je v praxi spíše výjimečné.

Ministerstvo životního prostředí doporučuje vymezovat jako veřejně prospěšné opatření s možností vyvlastnění jen ty části ÚSES, které nejsou funkční a je u nich možnost výkupu pro budoucí realizaci (dohoda s vlastníkem apod.).<sup>22</sup> Tento přístup je nelogický, protože výhodou vymezení ÚSES jako veřejně prospěšného opatření je právě možnost jej vytvořit i proti vůli vlastníka pozemku. Na tuto skutečnost ostatně upozorňuje i Ústav územního rozvoje, podle něhož je účelem vymezení veřejně prospěšného opatření poskytnutí možnosti řešit zajištění pozemků pro veřejně prospěšné opatření, v krajním případě vyvlastněním. ÚSES by proto měl být vymezen v územně plánovací dokumentaci jako veřejně prospěšné opatření, pokud je pravděpodobné, že nedojde k dohodě s vlastníkem pozemku, na němž je vymezen navržený prvek ÚSES vyžadující změnu využití území. Nejedná se však o povinnost.<sup>23</sup> Možnost vyvlastnění tak představuje pojistku pro případ nedohody s vlastníkem pozemku.

Zákon o ochraně přírody a krajiny také stanoví pro případ, že vytváření ÚSES vyžaduje změnu v užívání pozemku, se kterou jeho vlastník nesouhlasí, aby pozemkový

<sup>18</sup> Základem legislativní ochrany dílčích ucelených částí ÚSES je začlenění návrhů jejich vymezení do územně plánovacích dokumentací. Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 31. 3. 2014, č. j. 50 A 19/2013-218.

<sup>19</sup> Jde o důsledek každé územně plánovací dokumentace: srov. např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120. Ve vztahu k ÚSES pak výslovně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2013, č. j. 7 Aos 3/2013-30: „Stanovení biokoridoru v zásadách územního rozvoje bezpochyby představuje zásah do vlastnického práva k pozemku, který je do biokoridoru zahrnut. Ze zákona totiž vlastníkovu pozemku plyne povinnost tento prvek systému ekologické stability chránit. Již v této fázi územního plánování je tak vlastník omezen v možném budoucím využití pozemku.“

<sup>20</sup> Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 25. 3. 2014, č. j. 79 A 9/2013-56.

<sup>21</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2013, č. j. 7 Aos 3/2013-30.

<sup>22</sup> Metodická pomůcka pro vyjasnění kompetencí v problematice územních systémů ekologické stability. *Věstník MŽP* 8/2012, s. 14.

<sup>23</sup> Územní systém ekologické stability. *Ústav územního rozvoje* [online]. [cit. 1. 11. 2014]. Dostupné z: <http://www.uur.cz/1000-otazek/prehled1.asp>.

úřad (zřejmě v rámci pozemkových úprav)<sup>24</sup> nabídl vlastníkovu výměnu jeho pozemku za jiný ve vlastnictví státu v přiměřené výměře a kvalitě, jako je původní pozemek, a to pokud možno v téže obci, ve které se nachází převážná část pozemku původního. Tato ustanovení však nejsou nyní více než proklamací, protože pokus o dohodu či jiné řešení je podmínkou vyvlastnění,<sup>25</sup> přičemž ve vyvlastňovacím řízení je možné rozhodnout o naturální náhradě za odnětí vlastnického práva k pozemku (tj. o směně). Z ustanovení nelze dovodit, že by podmínkou pro vyvlastnění pozemku bylo, aby nejprve v území proběhly pozemkové úpravy.<sup>26</sup>

Vzhledem k tomu, že vyvlastnění je pro vytvoření ÚSES přípustné, není zřejmé, z jakého důvodu byla od 1. ledna 2013 zrušena možnost zřídit pro ÚSES v podobě veřejně prospěšných opatření předkupní právo ve smyslu § 101 StZ jako další nástroj umožňující snadnější získání potřebných práv k pozemku.<sup>27</sup>

V praxi se vyvlastnění ani předkupního práva v případě ÚSES sice příliš nevyužívá,<sup>28</sup> není to však důvodem, proč by tento účel neměl být zachován. Spíše by stálo za to zvážit, zda nevyпустit duplicitní úpravu v zákoně o ochraně přírody a krajiny.

#### REALIZACE VEŘEJNĚ PROSPĚŠNÝCH STAVEB

Podle § 170 StZ lze odejmout práva k pozemkům a stavbám pro veřejně prospěšnou stavbu dopravní a technické infrastruktury, včetně plochy nezbytné k zajištění její výstavby a řádného užívání pro stanovený účel. Veřejně prospěšnou stavbou je dle § 2 odst. 1 písm. l) StZ stavba pro veřejnou infrastrukturu určená k rozvoji nebo ochraně území obce, kraje nebo státu, vymezená ve vydané územně plánovací dokumentaci. Příkladem jsou např. kanalizace, čistírny odpadních vod, stavby ke snižování ohrožení území živelními nebo jinými pohromami,<sup>29</sup> stavby a zařízení pro nakládání s odpady zřizované nebo užívané ve veřejném zájmu. Žádná z těchto staveb nemá jednoznačný pozitivní přínos pro ochranu přírody a krajiny (největší kolaterální přínosy lze spatřovat u čistíren odpadních vod a protipovodňových opatření). Naopak výstavba některých z nich je v chráněných územích či z důvodu ochrany významných krajinných prvků přímo zakázána. Tato dvojznačnost je typická zvláště u staveb na ochranu před

<sup>24</sup> To potvrzuje i praxe, kdy k tomuto dochází prakticky pouze v případě realizace pozemkových úprav. Viz PEŠOUT, Pavel: Výkupy pozemků za účelem ochrany přírody do vlastnictví státu. *Ochrana přírody*, 2008, č. 3. Je třeba také vzít v potaz, že prvky ÚSES jsou společnými zařízeními, která jsou primárně realizována na státních a obecních pozemcích. Pozemkové úpravy jsou pak z povahy směnou pozemků.

<sup>25</sup> Srov. § 3 odst. 1 zákona o vyvlastnění: „*Vyvlastnění není přípustné, je-li možno práva k pozemku nebo stavbě potřebná pro uskutečnění účelu vyvlastnění získat dohodou nebo jiným způsobem.*“

<sup>26</sup> Koneckonců rozhodnutí o nich sice nelze ztotožnit s pojmem vyvlastnění, protože se jedná o hromadnou dobrovolnou směnu pozemků, nicméně pro tu skupinu vlastníků, která s prováděnými pozemkovými úpravami nesouhlasí, jsou ústavní pravidla platná pro vyvlastnění krajním kritériem ochrany jejich vlastnictví. Srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 27. 5. 1998, sp. zn. Pl. ÚS 34/97.

<sup>27</sup> Důvodová zpráva pouze uvádí, že cílem novely č. 350/2012 Sb. bylo zúžit možnost uplatnění předkupního práva. Umožňuje se obci (kraji) omezit vznik předkupního práva jen na některé veřejně prospěšné stavby a některá veřejná prostranství výslovně uvedené v územním plánu nebo regulačním plánu; předkupní právo se tedy uplatní jen v rozsahu, který bude v uvedeném územně plánovací dokumentaci vymezen.

<sup>28</sup> HÁTLE, Miroslav: ÚSES v územním plánování. *Ochrana přírody*, 2013, zvláštní číslo, s. 26–27, s. 27

<sup>29</sup> Vyvlastnění za účelem realizace staveb na ochranu před povodněmi je tak zakotveno hned ve dvou ustanoveních (§ 55a VZ a § 170 StZ).



povodněmi. V rámci posuzování existence veřejného zájmu v řízení o udělení výjimky ze zákazu na ochranu zvláště chráněných rostlin a živočichů, konstatoval Nejvyšší správní soud, že ochrana před povodněmi je veřejným zájmem, kterým lze odůvodnit povolení činnosti nepříznivé pro přírodu a krajinu.<sup>30</sup>

#### OCHRANA PŘÍRODNÍCH LÉČIVÝCH ZDROJŮ

Ačkoliv ochrana přírodních léčivých zdrojů je na ochraně přírody a krajiny nezávislá (veřejný zájem zde spočívá ve využití a ochraně zdrojů s ohledem na jejich kvalitu, kvantitu a zdravotní nezávadnost). Avšak nelze zpochybnit, že tyto účely působí synergicky. Podle § 33 odst. 2 zákona č. 164/2001 Sb., lázeňský zákon lze vlastnická práva omezit nebo nemovitost vyvlastnit, pokud vlastník nemovitosti brání ochraně přírodního léčivého zdroje a ochraně zdroje přírodní minerální vody. Přestože bude preferovaným řešením pouhé omezení vlastnického práva,<sup>31</sup> tak toto omezení bude mít odlišný charakter ve srovnání s omezeními ve zvláště chráněných územích nebo na základě jiných rozhodnutí správních úřadů. Má-li se postupovat podle zákona o vyvlastnění, tak tento úřad může vlastnické právo omezit pouze zřízením věcného břemene, které omezuje pouze vlastníka nemovitosti, resp. uživatele pozemku, který své právo odvozuje od jeho vlastnického práva.<sup>32</sup> Zároveň má vlastník vždy nárok na náhradu za omezení vlastnického práva (buť půjde o újmu nepatrnou). Je třeba splnit také ostatní podmínky vyžadované zákonem o vyvlastnění (mj. pokus o dohodu, lhůta k předložení návrhu smlouvy). Oprávněným z věcného břemene pak může být pouze ministerstvo zdravotnictví jako jediný subjekt, který je oprávněn podat návrh na zahájení vyvlastňovacího řízení z tohoto důvodu (tj. nikoliv uživatel zdroje, jak by zřejmě bylo praktičtější): srov. znění § 33 odst. 3 lázeňského zákona ve spojení s § 24 odst. 3 zákona o vyvlastnění („rozhodne o omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě zřízením věcného břemene ve prospěch vyvlastnitel“).

#### ASANACE ÚZEMÍ

Podle § 97 odst. 2 SZ se územní opatření o asanaci území vydává jako opatření obecné povahy na území postiženém živelní pohromou nebo závažnou havárií, v jejímž důsledku došlo k podstatnému zásahu do využití území, a je nezbytné stanovit podmínky pro odstranění dopadů živelní pohromy nebo havárie a pro další využití území. Územní opatření o asanaci území se vydává rovněž pro zastavěné území, ve kterém jsou závažné stavby, z důvodů hygienických, bezpečnostních, požárních, provozních a ochrany životního prostředí, u nichž je ve veřejném zájmu nutné nařídit odstranění závaž staveb a úpravy staveb a nařídit opatření k asanaci území.

Přestože je asanace území zacílená převážně na „transformaci“ území významně ovlivněného a poškozeného lidskou činností, tak vztah k ochraně přírody a krajiny

<sup>30</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2009, č. j. 8 As 5/2008-93.

<sup>31</sup> STANĚK, Jaroslav: *Lázeňský zákon: komentář*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013, s. 85, uvádí např. zřízení oplocení ochranného pásma.

<sup>32</sup> Identické účinky má však také přechodně chráněná plocha ve smyslu § 13 ZOPK, což jen dokládá nesystematičnost právní úpravy, která pro stejné situace volí bezdůvodně různá řešení.

je zde poměrně značný. Předpokládá se totiž, že v řadě případů budou plochy rekultivovány s ohledem na potřeby ochrany životního prostředí (krajinný ráz či výskyt ohrožených druhů rostlin a živočichů)<sup>33</sup> a asanované území nebude později intenzivně využíváno.

## BUDOUCNOST: NÁVRHY DE LEGE FERENDA

Ze strany orgánů ochrany přírody a krajiny nejsou vznášeny požadavky na rozšíření účelů vyvlastnění. Nelze proto očekávat v blízké budoucnosti žádné změny v právní úpravě. Za několik desítek let však mohou být priority společnosti nebo stav přírody a krajiny jiné. Vyvlastnění se tak třeba stane významnějším nástrojem ochrany než dnes.

Uvažovat lze dnes zřejmě pouze o znovuoobnovení ustanovení, která nebyla převzata do stávajícího stavebního zákona. V případě odnímání vlastnických práv pro zřízení chráněných území, však je přístup orgánů ochrany přírody velmi zdrženlivý a zůstává také otázkou, zda je ochrana přírody na státních pozemcích snazší a efektivnější.<sup>34</sup> Stále však platí, že pro nejcenější území se počítá s využíváním předkupního práva k dotčeným pozemkům.<sup>35</sup> I pro vlastníka může být varianta výměny pozemku nebo výkupu pozemku zajímavější než každoroční podávání žádosti o kompenzaci za ztížené hospodaření na základě § 58 ZOPK. Pro stát by naopak získání pozemků do vlastnictví mohlo znamenat úsporu vyplacených náhrad. Místo expropriačního aktu by však byl mírnějším a efektivnějším řešením systém dobrovolných odkupů nebo směny pozemků, který je dnes možný, nebo povinnost státu za určitých podmínek pozemek od vlastníka vykoupit.

Nezbytné není ani obnovit možnost vyvlastnění pro zařízení sítě na sledování životního prostředí. Pro monitorovací zařízení je buď dostatek vhodných pozemků (např. pro stanice na měření kvality ovzduší) nebo povinnost strpět jejich existenci vyplývá z jiných právních předpisů (vlastníci pozemků koryt vodních toků a sousedících s nimi jsou povinni strpět na svém pozemku bez náhrady umístění zařízení ke sledování stavu povrchových a podzemních vod a ekologických funkcí vodního toku,<sup>36</sup> existuje možnost uložit vlastníkově nemovitosti povinnost strpět na své nemovitosti vyznačení a uchování významných výzkumných geologických děl a průzkumných děl).<sup>37</sup>

## ZÁVĚR

Ačkoliv je ochrana životního prostředí dnes věnována mnohem větší pozornost než v sedmdesátých i devadesátých letech minulého století, tak se rozsah účelů využitelných k ochraně přírody a krajiny v roce 2006 paradoxně zmenšil. Již není mož-

<sup>33</sup> Srov. např. Zásady územního rozvoje Jihočeského kraje a v nich vymezené plochy pro asanaci (Mydlovary, Popílkoviště a Špičák).

<sup>34</sup> STEJSKAL, Vojtěch: *Vývojové tendence právní úpravy přírody*. Praha: Univerzita Karlova, 2012, s. 261.

<sup>35</sup> PEŠOUT, Pavel: Výkupy pozemků za účelem ochrany přírody do vlastnictví státu. *Ochrana přírody*, 2008, č. 3, s. 6–7.

<sup>36</sup> Srov. § 50 odst. 1 písm. e) a 51 odst. 1 písm. b) zákona č. 254/2001 Sb., o vodách.

<sup>37</sup> § 14 zákona č. 62/1988 Sb., o geologických pracích.

né odejmout vlastnické právo pro zřízení chráněných území a pro zajištění podmínek jejich ochrany, resp. vytvoření podmínek pro umístění nebo řádný provoz zařízení státní pozorovací sítě, kterou se zjišťuje stav životního prostředí. Není to však problémem.

Jak bylo uvedeno výše, z důvodu ochrany přírody a krajiny bylo zahájeno jen minimum vyvlastňovacích řízení. Důvodem není nepříliš jasná formulace relevantních ustanovení, která jsou navíc spíše proklamativní a duplicitní k jiným právním předpisům. Naopak je to způsobeno snahou hledat smírná řešení a k odnětí vlastnického práva přistupovat pouze v nezbytně nutných případech. Tento postup usnadňuje příslušným úřadům dostatek jiných prostředků k ochraně přírody a krajiny, které umožňují omezit vlastnické právo mnohem rychleji a cíleněji. Zároveň je třeba vzít též v potaz, že aktivní zásahy jsou prováděny v menším rozsahu. K úpravě způsobu hospodaření na pozemcích pak není cílem zřizovat věcná břemena, protože není nutné zajistit možnost využít pozemek jinou osobou (orgánem ochrany přírody),<sup>38</sup> nýbrž eliminovat škodlivou činnost. Aktivní zásahy jsou poté prováděny velmi citlivě a nemají podobu rozsáhlých stavebních děl. K provedení omezených zásahů totiž zpravidla postačí uložení tzv. opatření ke zlepšení přírodního prostředí na základě § 68 ZOPK, které sice také znamená omezení vlastnického práva za náhradu, ovšem nemá charakter vyvlastnění.

Přesto zůstává vyvlastnění jako krajní prostředek zřejmě nutný. Ačkoliv je institut vyvlastnění jako nástroj k ochraně přírody a krajiny využíván zřídka, nejde pouze o akademickou záležitost. Zůstává zde prostor zejména pro zkoumání vztahů mezi omezením vlastnického práva rozhodnutím o vyvlastnění, kam patří i omezení vlastnictví zřízením věcného břemene, a omezením vlastnického práva na základě jiných právních skutečností (zákona, jiného správního aktu). A to z pohledu ochrany vlastníka i efektivitu výkonu opatření na ochranu přírody a krajiny. Pokud by totiž byl vytvářen ÚSES (např. zřízení remízku), tak není nutné odnímat vlastnické právo, ale postačí zřízení věcného břemene strpění trvalého porostu za jednorázovou náhradu. Přitom v případě fakticky stejné situace v případě omezení ve zvláště chráněném území nebo registrovaného významného krajinného prvku, věcné břemeno pozemek nezatěžuje a vlastník má nárok pouze na náhradu za ztížení zemědělského nebo lesního hospodaření (vyvlastněný má tento nárok zachován a je mu kompenzováno i snížení ceny pozemku). Nehledě na tento ekonomický aspekt je vlastník více chráněn v rámci vyvlastňovacího řízení, protože v něm musí být prokázáno splnění podmínek pro vyvlastnění. Právě proto by však stálo za to sjednotit právní úpravy pro typově shodné případy.

---

<sup>38</sup> Nelze přehlédnout, že podle § 60 odst. 2 ZOPK může být vyvlastnitelem pouze orgán ochrany přírody a krajiny (nikoliv jiný subjekt). Obdobně ministerstvo zdravotnictví v případě ochrany přírodních léčivých zdrojů.