

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

PRÁVNICKÁ FAKULTA

DIPLOMOVÁ PRÁCE

Právní nástroje ochrany zemědělských a lesních pozemků v ochraně přírody

Martina Ondrová

Plzeň 2015

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

PRÁVNICKÁ FAKULTA

DIPLOMOVÁ PRÁCE

Právní nástroje ochrany zemědělských a lesních pozemků v ochraně přírody

Martina Ondrová

Plzeň 2015

Katedra: Katedra správního práva

Studijní program: Právo a právní věda

Studijní obor: Právo

**Vedoucí diplomové práce: Doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.
Katedra správního práva**

PROHLÁŠENÍ

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

V Lounkách dne 28. 3. 2015

.....

Martina Ondrová

PODĚKOVÁNÍ

Ráda bych poděkovala Doc. JUDr. Vojtěchu Stejskalovi, Ph.D. za pomoc s výběrem tématu, vedení této práce a poskytnutí cenných rad a připomínek.

OBSAH:

1. Úvod	7
2. Pojmy	9
2.1. Životní prostředí.....	9
2.2. Zemědělský půdní fond.....	9
2.2.1. Ochrana zemědělského půdního fondu.....	11
2.2.2. Orgán ochrany zemědělského půdního fondu.....	11
2.3. Pozemky určené k plnění funkcí lesa.....	11
2.3.1 Ochrana lesa.....	12
2.3.2. Orgány státní správy lesů.....	12
2.4. Ochrana přírody a krajiny.....	12
2.4.1. Orgán ochrany přírody.....	13
3. Ústavní základy	13
3.1. Ústava České republiky.....	13
3.2. Listina základních práv a svobod.....	14
3.3. Shrnutí.....	18
4. Právní nástroje	18
4.1. Administrativně-právní nástroje.....	21
4.1.1. Ukládání povinností.....	21
4.1.2. Povolení, souhlasy, stanoviska a vyjádření.....	22
4.1.3. Standardy.....	24
4.1.4. Kategorizace objektů ochrany a zdrojů ohrožování životního prostředí.....	24
4.1.5. Kontrola a dozor.....	25
4.1.6. Právní odpovědnost.....	27
4.1.6.1. Odpovědnost za ztráty na životním prostředí.....	27
4.1.6.2. Deliktní odpovědnost.....	29
4.1.7. Výkon rozhodnutí.....	31
4.2. Koncepční nástroje.....	31
4.3. Administrativní smlouvy.....	33
5. Právní nástroje ochrany zemědělských pozemků podle zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu	34
5.1. Předmět ochrany.....	35
5.2. Příčiny ochrany zemědělského půdního fondu.....	36
5.3. Cíle ochrany zemědělského půdního fondu.....	39
5.4. Nástroje ochrany rozlohy zemědělských pozemků.....	39
5.5. Nástroje ochrany kvality zemědělských pozemků.....	48
5.6. Kontrola a dozor v ochraně zemědělského půdního fondu.....	53
5.7. Právní odpovědnost v ochraně zemědělského půdního fondu.....	55
5.8. Agroenvironmentální opatření.....	56
5.9. Shrnutí.....	58

6. Právní nástroje ochrany lesních pozemků podle zákona č. 289/1995 Sb., lesního zákona.....	59
6.1. Předmět ochrany.....	60
6.2. Příčiny ochrany pozemků určených k plnění funkcí lesa.....	60
6.3. Cíle ochrany pozemků určených k plnění funkcí lesa.....	62
6.4. Právní nástroje ochrany rozlohy pozemků určených k plnění funkcí lesa.....	62
6.5. Právní nástroje ochrany kvality pozemků určených k plnění funkcí lesa.....	66
6.6. Kontrola a dozor v ochraně pozemků určených k plnění funkcí lesa.....	67
6.7. Právní odpovědnost v ochraně pozemků určených k plnění funkcí lesa.....	67
6.8. Shrnutí.....	68
7. Právní nástroje ochrany zemědělských a lesních pozemků podle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.....	69
7.1. Obecná ochrana přírody a krajiny.....	69
7.2. Zvláštní ochrana přírody a krajiny.....	72
7.3. Dozor a kontrola v ochraně přírody a krajiny.....	76
7.4. Právní odpovědnost v ochraně přírody a krajiny.....	76
7.5. Shrnutí.....	77
8. Judikatura.....	77
9. Závěr.....	80
Seznam použitých zkratk.....	84
Seznam použitých pramenů:	
Literatura.....	86
Periodika.....	87
Legislativa.....	88
Judikatura.....	90
Elektronické zdroje.....	91
Resumé, klíčová slova.....	92
Résumé, keywords.....	93

1. Úvod

Právo životního prostředí většina studentů nepovažuje za zajímavý nebo důležitý předmět. Myslím si, že to zároveň odráží přístup k ekologické problematice a zájem občanů o ochranu životního prostředí. Člověk je součástí životního prostředí. Svou činností ho bohužel poškozujeme a znečišťujeme. Často si neuvědomujeme, že tím zároveň škodíme sám sobě, jelikož je na životním prostředí a jeho složkách existenčně závislý. Většině občanů jsou známy globální problémy, ale aktuální problémy životního prostředí v České republice už tak známé nejsou. Bezesporu sem patří právě problémy týkající se půdy. Jak vyplývá ze Zprávy o životním prostředí České republiky z roku 2013 (dále jen „Zpráva“), největším problémem je snižování výměry zemědělského půdního fondu, ohrožení větrnou a vodní erozí a snižování kvality půdy.

Stav životního prostředí ovlivňuje také zemědělská činnost. Negativní dopad zemědělské činnosti na životní prostředí převážil ovšem až v minulém století v důsledku zintenzivnění zemědělské produkce, které souviselo se zvýšením počtu obyvatelstva.

Funkcí zemědělství je zajišťování potravin a s tím souvisí i potravinová bezpečnost. Zemědělská politika státu posledních dvaceti let však nasměrovala české zemědělství tam, kde se dnes nachází. Problém dospěl tak daleko, že naše vlastní tradiční výrobky, tedy těch několik, které nám zůstaly, musíme označovat státní vlajkou, abychom je v záplavě cizích produktů našli.

Ještě bych chtěla v úvodu zmínit jeden problém. Na úrodných půdách za městy rostou nákupní centra a jiné komerční stavby. Pokud bude v následujících letech zemědělská půda dále zabírána tímto způsobem, za několik desetiletí se v těchto obchodních centrech nebude prodávat ani ten zbytek českých výrobků. Ba ani na farmářských trzích možná nebude co prodávat. Takový scénář by mohl nastat, pokud si naše konzumní společnost, která velí zničit, znečistit, vyrobit, přepravit z jedné poloviny světa na druhou, jednou použít a vyhodit, včas neuvědomí hodnotu životního prostředí a půdy zejména.

Vedle zmíněné produkční funkce má zemědělství ještě další, též významnou funkci, a to mimoprodukční. Zemědělská výroba ohrožuje především půdu, na kterou je vázána. Můj zájem o ochranu životního prostředí je dán také tím, že má rodina hospodaří na půdě, na které po staletí hospodařili naši předci. Díky jejich šetrnému přístupu nám dnes tato půda rovněž poskytuje obživu a dbáme na to, abychom ji mohli v pořádku předat další generaci. Bohužel každý

hospodář takto neuvažuje. Mám tím na mysli velké zemědělské společnosti, jejichž hlavním zájmem je zisk. Půdu obhospodařují jejich zaměstnanci, kteří k ní nemají žádný vztah. Tento problém podle mého názoru pramení také z dob minulého režimu, kdy došlo k přetržení selských rodových linií, mnohdy k přetržení vazby na rodový statek v důsledku vystěhování. Myslím si, že úkolem porevoluční generace sedláků je tento problém napravit. V zemědělských rodinách bude v nedaleké době docházet k výměně generací, ta nová již většinou na statku vyrostla, zároveň je to také „ekologická“ generace, která se s určitou formou ekologické výchovy setkala již ve škole. Otázkou zůstává, jaké podmínky vytváří právo k tomu, aby tato generace mohla na své půdě odpovědně hospodařit, produkovat potraviny a předat ji v pořádku další generaci.

Z uvedených důvodů jsem se rozhodla věnovat tématu ochrany půdy ve své diplomové práci. Právo je nejvýznamnějším nástrojem k prosazení cílů v oblasti ochrany životního prostředí. Není však jediným nástrojem. Neméně důležité je také zvyšování povědomí veřejnosti a její zapojení do ochrany životního prostředí, ale také dobrovolné, informační, ekonomické a další nástroje. V této práci se budu zabývat právními nástroji. Konkrétně těmi, které poskytují zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu (dále jen „zákon o ochraně zemědělského půdního fondu“), zákon č. 289/1995 Sb., lesní zákon (dále jen „lesní zákon“) a zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“).

Práce je členěna do devíti kapitol včetně úvodu jako kapitoly první a závěru jako kapitoly poslední. Ve druhé kapitole jsou vymezeny základní pojmy této práce. Vycházela jsem při tom z textů výše zmíněných zákonů a komentářů lesního zákona a zákona o ochraně přírody a krajiny. Třetí kapitola pojednává o ústavních základech ochrany životního prostředí. Její první podkapitola je věnována Ústavě a čl. 7 v souvislosti s principem odpovědnosti státu za příznivý stav životního prostředí. Druhá podkapitola se věnuje Listině základních práv a svobod a čl. 35, právu na příznivé životní prostředí, právu na informace o stavu životního prostředí, povinnosti nepoškozovat při výkonu svých práv životní prostředí a také čl. 11 a vymezení vztahu mezi vlastnickým právem a ochranou životního prostředí. Ve čtvrté kapitole jsou obecně představeny nástroje používané v právu životního prostředí. Stručně jsou představeny nástroje mimoprávní, nástroje právní jsou popsány v samostatných podkapitolách - nástroje administrativně-právní, koncepční a administrativní smlouvy. Jádro práce

se pak nachází v následujících kapitolách, ve kterých jsou podrobněji představeny právní nástroje ochrany zemědělských a lesních pozemků dle jednotlivých zákonů. Vedle právních nástrojů se zde uplatňují ekonomické nástroje, o kterých je krátce pojednáno v souvislosti s jejich významem a vztahem k nástrojům právním. Konečně v předposlední kapitole je představeno několik judikátů, které se k řešené problematice vztahují.

Cílem práce je zhodnotit význam těchto nástrojů, jejich účinnost a nedostatky a případně navrhnout řešení dané problematiky tak, aby bylo dosaženo účinnější ochrany půdy.

2. Pojmy

Na začátku práce je vhodné vymezit základní pojmy, se kterými budu pracovat. Nejužívanějšími pojmy budou patrně životní prostředí, zemědělský půdní fond a jeho ochrana, orgány ochrany zemědělského půdního fondu, pozemky určené k plnění funkcí lesa, ochrana lesa, orgány státní správy lesa, ochrana přírody a krajiny, orgány ochrany přírody.

2.1. Životní prostředí

Jedním z nejdůležitějších pojmů této práce je půda. Půda je součástí životního prostředí. Zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí (dále jen „zákon o životním prostředí“) definuje pojem životní prostředí a uvádí, co je jeho součástí v § 2. Životní prostředí je vše, co vytváří přirozené podmínky existence organismů včetně člověka a je předpokladem jejich dalšího vývoje. Jeho složkami jsou zejména ovzduší, voda, horniny, půda, organismy, ekosystémy a energie.

2.2. Zemědělský půdní fond

Zemědělský půdní fond je definován v zákoně o ochraně zemědělského půdního fondu. V § 1 odst. 1 je stanoveno, že zemědělský půdní fond je jednak základním přírodním bohatstvím naší země, jednak nenahraditelným výrobním prostředkem umožňujícím zemědělskou výrobu, a také je to jedna z hlavních složek životního prostředí. „Zemědělský půdní fond představuje skupinu pozemků, které jejich právní režim chrání pro účely zemědělské výroby, přesněji řečeno tu její část, která se zabývá pěstováním „kulturních“ rostlin sloužících jako

potravina pro člověka, nebo jím chovaná hospodářská zvířata anebo pro zpracovatelský průmysl.“¹

Odstavec druhý a třetí vyjmenovává, čím vším je zemědělský půdní fond tvořen a co do něj patří. Zemědělský půdní fond se skládá ze zemědělsky obhospodařované půdy, což je orná půda, chmelnice, vinice, zahrady, ovocné sady, louky a pastviny. Dle zákona č. 41/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 388/1991 Sb., o Státním fondu životního prostředí České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „novela“) jsou louky a pastviny nahrazeny pojmem trvalý travní porost. Zákon je označuje jako zemědělskou půdu.

Vedle ní je zemědělský půdní fond tvořen také půdou, která byla a má být zemědělsky obhospodařovaná, ale dočasně obdělávaná není. Takovou půdu pak zákon nazývá půdou dočasně neobdělávanou. „Toto poněkud nejasné vymezení může být důvodem pro pochybnosti o tom, jestli konkrétní pozemek do zemědělského půdního fondu náleží či nikoli. Ze skutečnosti, že jde o pozemky, na nichž se zemědělsky hospodařilo, lze dovodit, že to byly zemědělské pozemky, tedy pozemky náležející do některého ze šesti druhů zemědělské půdy.“² Že se na nich již zemědělsky nehospodaří, není důvodem pro to, aby přestaly být součástí zemědělského půdního fondu. Pro odnětí by bylo nutné podstoupit proces odnětí podle zákona o ochraně zemědělského půdního fondu. Podle novely již nebude rozlišována půda zemědělská a dočasně neobdělávaná.

Dále do zemědělského půdního fondu náležejí rybníky s chovem ryb či vodní drůbeže a také nezemědělská půda, která je potřebná k zajišťování zemědělské výroby. Patří sem například polní cesty, pozemky se zařízením důležitým pro polní závlahy, závlahové vodní nádrže, odvodňovací příkopy, hráze sloužící k ochraně před zamokřením nebo zátopou a ochranné terasy proti erozi, které novela nahrazuje označením technická protierozní opatření.

Zákon se patrně snaží také o jazykové odlišení pozemků, na kterých se hospodaří, tedy těch, které zemědělský půdní fond tvoří, a pozemků, které pouze slouží k podpoře hospodaření a do zemědělského půdního fondu „jen“ náležejí.³

¹ Pekárek, Milan et al. Pozemkové právo. Plzeň : Aleš Čeněk, 2010, s. 238

² Pekárek, Milan et al. Pozemkové právo. Plzeň : Aleš Čeněk, 2010, s. 238, 239

³ Pekárek, Milan et al. Pozemkové právo. Plzeň : Aleš Čeněk, 2010, s. 239

2.2.1. Ochrana zemědělského půdního fondu

V § 1 odst. 1 zákon o ochraně zemědělského půdního fondu stanoví, že ochrana zemědělského půdního fondu, jeho zvelebování a racionální využívání jsou činnosti, kterými je také zajišťována ochrana a zlepšování životního prostředí.

2.2.2. Orgán ochrany zemědělského půdního fondu

Orgánem ochrany zemědělského půdního fondu jsou pověřené obecní úřady, obecní úřady obcí s rozšířenou působností, krajské úřady, správy národních parků, Ministerstvo životního prostředí.

Po novele již tímto orgánem není pověřený obecní úřad. Nově jím je Česká inspekce životního prostředí (dále jen „Inspekce“). Ve vojenském újezdě má funkci tohoto orgánu újezdní úřad.

2.3. Pozemky určené k plnění funkcí lesa

Lesní zákon rozumí pod pojmem les nejen lesní porosty s jejich prostředím, ale i pozemky určené k plnění funkcí lesa.

V § 2 zákon definuje také lesní porosty a funkce lesa. Lesní porosty jsou stromy a keře lesních dřevin, které v daných podmínkách plní funkce lesa. Funkce lesa jsou definovány jako přínosy podmíněné existencí lesa a člení se na produkční a mimoprodukční.

V § 3 odst. 1 nalezneme pozitivní definici pojmu pozemek určený k plnění funkcí lesa, v odst. 2 potom negativní definici. Pozemky určené k plnění funkcí lesa zákon rozděluje na lesní pozemky a jiné pozemky. Jako lesní pozemky zákon označuje pozemky s lesními porosty a plochy, na kterých byly lesní porosty odstraněny za účelem obnovy, dále lesní průseky a nezpevněné lesní cesty, pokud nejsou širší než čtyři metry, a také pozemky, na kterých byly lesní porosty dočasně odstraněny na základě rozhodnutí orgánu státní správy lesů podle § 13 odst. 1 tohoto zákona. Do jiných pozemků zákon zařazuje zpevněné lesní cesty, drobné vodní plochy, ostatní plochy, pozemky nad horní hranicí dřevinné vegetace - hole, s výjimkou zastavěných pozemků a jejich příjezdových komunikací. Dále také lesní pastviny a políčka pro zvěř, pokud ovšem nejsou součástí zemědělského půdního fondu a pokud s lesem souvisejí nebo slouží lesnímu hospodářství. Pozemky určené k plnění funkcí lesa nejsou školky ani

plantáže lesních dřevin založené na pozemcích, které nejsou určeny k plnění funkcí lesa, pokud orgán státní správy lesů na návrh vlastníka nerozhodne jinak.

2.3.1. Ochrana lesa

Lesní zákon ochranou lesa rozumí činnosti směřující k omezení vlivu škodlivých činitelů, ochranná opatření proti škodlivým činitelům a zmírňování následků jejich působení. Vedle toho je nutné do pojmu ochrana lesa také zahrnout „... i další činnosti a s nimi spojené zákazy, příkazy a omezení, zejména při hospodaření v lesích a při obecném užívání lesa, bez nichž nelze zajistit plnění účelu a cíle zákona.“⁴

2.3.2. Orgány státní správy lesů

Státní správu lesů vykonávají obecní úřady obcí s rozšířenou působností, kraje a Ministerstvo zemědělství. Lesní zákon zde používá nevhodně pojem kraj místo krajského úřadu. Kraj není instituce, která vykonává přenesenou působnost, tou je krajský úřad. „Krajské úřady a úřady obcí s rozšířenou působností by proto měly být označovány jako orgány veřejné správy. Státní správa lesů je výkonem přenesené působnosti těchto úřadů...“⁵

Ve vojenských lesích vykonává působnost obecního úřadu obce s rozšířenou působností a krajského úřadu Vojenský lesní úřad.

V lesích národních parků vykonávají státní správu lesů orgány, které stanoví zvláštní právní předpis.

2.4. Ochrana přírody a krajiny

Zákon o ochraně přírody a krajiny rozumí ochranou přírody a krajiny dále vymezenou péčí státu, fyzických a 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, péče o vzhled a přístupnost krajiny.

Ochranu přírody a krajiny lze shrnout jako vymezenou péči o živé a neživé části přírody a o krajinu. Pojem vymezená péče lze chápat jako souhrn činností a nástrojů stanovených tímto zákonem, případně jinými právními předpisy. Zahrnuje jak pasivní ochranu a konzervaci dochovaného stavu, tak aktivní

⁴ Drobek, J., Dvořák, P. Lesní zákon. Komentář. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2010, s. 5

⁵ Drobek, J., Dvořák, P. Lesní zákon. Komentář. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2010, s. 162

činnost, jejímž cílem je zachování nebo obnova rozmanitosti na úrovni ekosystémů, druhů a genů. Zákon stanoví široký okruh subjektů, které zajišťují ochranu přírody a krajiny. Jsou jimi stát, fyzické a právnické osoby.

Zákon o ochraně přírody a krajiny uvádí v § 2 odst. 2 příkladem výčet nástrojů, činností a prostředků, kterými se podle tohoto zákona zajišťuje ochrana přírody a krajiny.

2.4.1. Orgán ochrany přírody

Orgánem ochrany přírody je Ministerstvo životního prostředí, krajské úřady, obecní úřady, pověřené obecní úřady a obecní úřady obcí s rozšířenou působností, správy národních parků, Agentura ochrany přírody a krajiny České republiky (dále jen „Agentura“), újezdní úřady a Ministerstvo vnitra na území vojenských újezdů a také Inspekce.

3. Ústavní základy

3.1. Ústava České republiky

Pojem životní prostředí či ochrana životního prostředí v Ústavě nenajdeme, což bylo zřejmě ovlivněno následujícími skutečnostmi. Promítl se zde vztah státu k ochraně životního prostředí, ale také rozložení politických stran v Parlamentu ČR a jejich priority. „Neznamená to však, že by se otázkou ochrany tohoto prostředí zcela nezabývala, i když ve srovnání s jinými ústavami evropských zemí to není nikterak výrazné.“⁶ Mnoho zemí Evropské unie se právě již ve svých ústavách hlásí k principu trvale udržitelného rozvoje a odpovědnosti státu za příznivý stav životního prostředí.

Již v preambuli Ústavy je stanoven závazek společně střežit a rozvíjet zděděné přírodní a kulturní bohatství. Preambule představuje především ústavní základ pro odvětví státní politiky založené příslušnými zákony. O jejím právním významu se diskutuje, nicméně je významná z politicko - deklaračních důvodů.

Dále je uvedeno v čl. 7, že stát dbá o šetrné využívání přírodních zdrojů a o ochranu přírodního bohatství. Tento článek představuje ústavní zakotvení principu odpovědnosti státu za příznivý stav životního prostředí. Nejedná se pouze o odpovědnost právní, ale zejména o odpovědnost morální a politickou.

⁶ Klíma, Karel et al. Komentář k Ústavě a Listině. 2. vyd. Plzeň : Aleš Čeněk, 2009, s. 98

„Tady je třeba ji chápat ve smyslu garance. Stát je tak hlavním garantem příznivého stavu životního prostředí. Žádný jiný subjekt nemůže nést tuto roli a tento úkol trvale uspokojivě plnit.“⁷ Postavení státu jako garanta příznivého stavu životního prostředí vyplývá z jeho specifického postavení a funkcí. Je to právnická osoba sui generis a k zajištění svých funkcí má k dispozici různé nástroje. Pomocí právních nástrojů stanoví, jaké chování je žádoucí z hlediska ochrany životního prostředí a takové chování je zároveň oprávněn vynuocovat.

Lze říci, že přestože se Ústava o ochraně životního prostředí výslovně nezmiňuje, můžeme nalézt odkaz v preambuli. Hlásí se k ní také prostřednictvím ochrany přírody a přírodních zdrojů a především prostřednictvím Listiny základních práv svobod. Ústavní základy ochrany životního prostředí můžeme tedy spatřovat v čl. 7 Ústavy, na který navazuje Listina základních práv a svobod. Významné je zakotvení odpovědnosti státu jako jedné ze základních zásad práva životního prostředí.

3.2. Listina základních práv a svobod

Dle čl. 3 Ústavy je součástí ústavního pořádku Listina základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Listina na rozdíl od Ústavy již pojem životní prostředí používá, a to v čl. 35. „Listina přijatá historicky dříve a v jiné politické situaci na rozdíl od ústavy s pojmem životního prostředí na více místech přímo pracuje a vhodně jej užívá.“⁸

V preambuli Listiny můžeme nalézt prvek trvale udržitelného rozvoje v ustanovení, kdy ústavodárce připomíná svůj díl odpovědnosti vůči budoucím generacím za osud veškerého života na Zemi. Princip trvale udržitelného rozvoje je jedním z nejdůležitějších konceptů a principů ochrany životního prostředí. Zákon o životním prostředí v § 6 definuje pojem trvale udržitelný rozvoj jako takový rozvoj, který současným i budoucím generacím zachová možnost uspokojovat jejich základní životní potřeby a přitom nesnižuje rozmanitost přírody a zachovává přirozené funkce ekosystémů.

Tento princip se prvně objevil ve zprávě o životním prostředí komise OSN pro životní prostředí v roce 1987. Vytváří koncepci šetrného využívání přírodních zdrojů, ekonomického a sociálního rozvoje při zachování příznivého stavu životního prostředí. „V současné době již podstatná většina států světa uznává

⁷ Klíma, Karel et al. Komentář k Ústavě a Listině. 2. vyd. Plzeň : Aleš Čeněk, 2009, s. 99

⁸ Klíma, Karel et al. Komentář k Ústavě a Listině. 2. vyd. Plzeň : Aleš Čeněk, 2009, s. 1283

koncept trvale udržitelného rozvoje a přistoupila k němu jako k jistému principu a cíli ve svém směřování.“⁹

V prvním odstavci čl. 35 je stanoveno, že každý má právo na příznivé životní prostředí. Je to jedno ze základních lidských práv. Listina ho řadí mezi práva hospodářská, sociální a kulturní. Můžeme ho také zařadit do čtvrté generace lidských práv, která byla formulována v 70. letech 20. století. Souvisí též s právem na život a na ochranu zdraví, jelikož příznivé životní prostředí je předpokladem pro realizaci těchto práv. Právo na život a ochranu zdraví tvoří určitý celek s právem na příznivé životní prostředí, jejich naplňování je navzájem podmíněno. Listina tedy zakotvuje právo na příznivé životní prostředí. Příznivé životní prostředí je neurčitý pojem, pod kterým si lze představit jakýkoli stav životního prostředí, který odpovídá přídavnému jménu příznivý. K povaze práva na příznivé životní prostředí se vyjadřoval i Ústavní soud.¹⁰

Je proto na prováděcích předpisech, aby stanovily limity pro určitou míru znečištění, poškození či jiného ohrožení jednotlivých složek životního prostředí. Zároveň tím prováděcí předpisy také stanoví, jaký stav životního prostředí lze považovat ještě za příznivý. Není možné považovat za příznivé životní prostředí prosté jakéhokoli znečištění či poškození. Toto vymezení pojmu příznivé životní prostředí je důležité i z důvodu stanovení, které jednání, přestože životní prostředí poškozuje či ohrožuje, je v daném limitu ještě po právu a jaké jednání je již protiprávní.

Čl. 41 uvádí, že práv uvedených v čl. 35 se lze domáhat jen v mezích zákonů, které toto ustanovení provádějí. „Jen fyzické osoby se mohou domáhat práva na příznivé životního prostředí, které jim svěřčí. Právnické osoby toto právo, alespoň dle dosavadní judikatury, nemají, což je poněkud paradoxní, neboť zjevně mají tak jako každý povinnost nepoškozovat životní prostředí dle odst. 3.“¹¹

V druhém odstavci čl. 35 je každému přiznáno právo na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů. Toto právo je speciální vůči obecnému právu na informace zaručenému čl. 17. Na poskytování informací o stavu životního prostředí jsou kladeny určité nároky. Jednak musí být včasné a úplné, nevytržené z kontextu. Rovněž by měly být poskytovány obecně

⁹ Damohorský, M. a kol. Právo životního prostředí. 3. vydání. Praha : C. H. Beck, 2010, s. 7

¹⁰ Nález pléna Ústavního soudu z 25.10.1995, sp. zn. Pl.ÚS 17/95

¹¹ Klíma, Karel et al. Komentář k Ústavě a Listině. 2. vyd. Plzeň : Aleš Čeněk, 2009, s. 1284

dostupným a srozumitelným způsobem. Toto právo je zaručeno i na mezinárodní úrovni, a to Aarhuskou smlouvou.

Na základě zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí (dále jen „zákon o právu na informace o životním prostředí“) vláda každoročně projednává a schvaluje zprávu o stavu životního prostředí České republiky. V této zprávě nalezneme zejména informace o kvalitě životního prostředí a o zátěžích, které na životní prostředí působí. Zpráva je následně zveřejněna a je pro občany zdrojem informací o stavu a problémech životního prostředí, zda dochází ke zlepšování nebo zhoršování situace a podobně.

V zákoně o právu na informace o životním prostředí se uplatňuje princip informovanosti a účasti veřejnosti. Tento princip vychází z předpokladu, „... že je-li ochrana životního prostředí veřejným zájmem a má-li každý právo na příznivé životní prostředí, musí mu být právními normami zajištěna možnost se na této ochraně podílet.“¹²

Třetí odstavce čl. 35 stanoví každému povinnost při výkonu jeho práv neohrožovat a nepoškozovat životní prostředí, přírodní zdroje, druhové bohatství přírody a kulturní památky nad míru stanovenou zákonem. Zde můžeme nalézt rovněž ústavní základy ochrany biodiverzity. „Ochranu a zlepšování stavu druhového bohatství a ekosystémů označil v červenci 2010 ve svém nálezu č. 256/2010 Sb. Ústavní soud ČR za legitimní, ústavně konformní cíl, který je součástí veřejného zájmu na ochraně životního prostředí.“¹³ Tato povinnost odpovídá právu na příznivé životní prostředí. Povinností jsou vázány jak fyzické, tak právnické osoby. Zákon tedy stanoví určitou míru, do jaké je poškozování životního prostředí legální, jelikož není možné zakázat jakékoli poškozování.

Listina se k životnímu prostředí vyjadřuje také v souvislosti s vlastnictvím. Příčinu ohrožování a poškozování životního prostředí můžeme nalézt ve výkonu vlastnického práva. Vlastníci, zejména vlastníci zemědělských a lesních pozemků, mají vedle obecné povinnosti neohrožovat a nepoškozovat životní prostředí také další povinnost stanovenou v čl. 11 odst. 3, podle kterého výkon vlastnického práva nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem. Takovými zákony, na jejichž základě dochází k omezení vlastnického práva, tzv. vnitřní omezení vlastnictví, je většina zvláštních zákonů z oblasti ochrany životního prostředí, například zákon o ochraně přírody a krajiny

¹² Damohorský, M. a kol. Právo životního prostředí. 3. vydání. Praha : C. H. Beck, 2010, s. 53

¹³ Stejskal, V.: Právní prostředky ochrany biologické rozmanitosti. České právo životního prostředí. 2/2011, s. 9

nebo lesní zákon.¹⁴ Je zde kladen důraz na vlastníky, kteří jsou vedle tohoto článku omezeni rovněž obecnou povinností ochrany obsažené v čl. 35 odst. 3.

Právní úprava ochrany životního prostředí vyžaduje zásahy do vlastnického práva, což je možné jen za splnění podmínek daných Listinou. „Při plnění své povinnosti respektovat a chránit životní prostředí jako ústavně chráněnou hodnotu se veřejná moc v rámci své činnosti nezbytně dostává do kolize nejen s politickými (hospodářskými) zájmy, ale i s jinými ústavně chráněnými hodnotami (právními statky), a začasť také se základními právy a svobodami jednotlivců.“¹⁵ Listina řeší střet vlastnického práva s právem na příznivé životní prostředí. Vlastník může vykonávat své právo až do té míry, kterou zákon stanoví jako hraniční pro poškození životního prostředí. Výkon vlastnického práva tak není neomezený. Podle nálezu č. ÚS II. 482/02 k tomuto názoru došel i Ústavní soud, když se zabýval střetem těchto práv.

Ochrana životního prostředí je veřejným zájmem. Nelze ho ale uplatňovat vždy a za všech okolností, ale pouze pokud to pro konkrétní případy stanoví zákon a bude se tak dít v mezích daného zákona. Veřejný zájem na ochraně životního prostředí se může dostat do střetu s jiným veřejným zájmem. Pokud tento jiný veřejný zájem bude převažovat, může mu být v konkrétním případě dána přednost. Jako příklad uvedu výjimky ze zákazu činností ve zvláště chráněném území a ze zákazů při ochraně památných stromů podle zákona o ochraně přírody a krajiny, kdy jiný veřejný zájem výrazně převažuje nad zájmem na ochraně přírody a krajiny. „Stejně jako je veřejným zájmem vnímána ochrana životního prostředí, existují ve společnosti i jiné sdílené hodnoty, které lze označit za veřejné zájmy a které mohou být k ochraně životního prostředí i protichůdné; typicky půjde o hospodářské zájmy. Veřejné zájmy se často dostávají do střetů nejen mezi sebou, ale i se zájmy soukromými. Řešit střety mezi dotčenými zájmy, harmonizovat je a najít řešení, které bude nejlépe kompromisem mezi nimi, je úkolem orgánů veřejné moci.“¹⁶

¹⁴ Damohorský, M. a kol. Právo životního prostředí. 3. vydání. Praha : C. H. Beck, 2010, s. 56

¹⁵ Wagnerová, E.; Šimíček, V.; Langášek, T.; Pospíšil, I. a kol. Listina základních práv a svobod. Komentář. Praha : Wolters Kluwer ČR, a.s. 2012, s. 713

¹⁶ Horáček, Z.: Prosazování veřejného zájmu na ochraně životního prostředí. České právo životního prostředí. 1/2012, s. 7

3.3. Shrnutí

Uvedená ustanovení mají pro ochranu životního prostředí velký význam. Tím, že jsou obsažena v právním předpise nejvyšší právní síly, nesmí s nimi být v rozporu ostatní právní předpisy nižší právní síly. Je jimi vyjádřen přístup státu k ochraně životního prostředí, který dále rozvádějí příslušné právní předpisy. Neméně významné je to, že zmíněným právům je poskytována ochrana Ústavním soudem, pokud je do těchto práv zasaženo. Ústavní soud se však ve své praxi porušením práva na příznivé životní prostředí téměř nezabývá. Ochrana je omezena čl. 41 Listiny.

Právo na příznivé životní prostředí je ústavně zaručeno a půda jako složka životního prostředí je chráněna v rámci zmíněných ustanovení i na ústavní úrovni.

4. Právní nástroje

Tato práce je zaměřena na právní nástroje, které poskytují ochranu půdě jako jedné ze složek životního prostředí. „V uplynulých desetiletích se pro ochranu životního prostředí stalo právo nezbytným a nezastupitelným nástrojem. Přitom však není nástrojem jediným. Nemůže nahradit ostatní nástroje ochrany životního prostředí, které se nacházejí v oblasti politické, ekonomické, technické, vědecké, vzdělávací a v jiných oblastech lidské činnosti.“¹⁷

Právo je nástrojem významným a nenahraditelným. Pomocí jeho stát stanoví, jaké chování je žádoucí z hlediska ochrany životního prostředí. Činí tak ukládáním povinností ve formě zákazů, příkazů a omezení, udělováním povolení, souhlasů apod. Pro adresáta právní normy plyne povinnost určitého ekologického chování. Jestliže se nebude příkázaným způsobem chovat, hrozí mu sankce stanovená právní normou. Pokud taková povinnost nebude plněna dobrovolně, lze ji vynutit. To z právních nástrojů činí nástroje efektivní. Vedle vynutitelnosti jsou právní nástroje charakterizovány také závazností a přesností. Z těchto důvodů je právo nástrojem nezastupitelným.

Významné jsou ale i ostatní nástroje, které s právem navzájem souvisí a doplňují se. Bez nich by právo ztratilo svou efektivnost. Například bez ekologické výchovy či osvěty, bez ekonomických nástrojů by pouhé stanovení povinnosti ekologického chování nebylo příliš účinné. V případě ochrany půdy jsou významné odvody za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu a poplatky za odnětí pozemků určených k plnění funkcí lesa. Tyto poplatky mají charakter

¹⁷ Damohorský, M. a kol. Právo životního prostředí. 3. vydání. Praha : C. H. Beck, 2010, s. 27

poplatků za využívání přírodních zdrojů. Jejich výše pak mimo jiné ovlivňuje chování subjektů. Stejně tak je nutné působit různými prostředky na veřejnost a vysvětlit důvody a nutnost ekologického chování. Proto jsou důležité také ostatní nástroje, mezi které patří environmentální vzdělávání a výchova, informační nástroje, výzkum a vývoj, mezinárodní spolupráce a institucionální nástroje ať už v podobě státních institucí nebo občanských sdružení.

Je důležité vytvořit takový systém nástrojů ochrany či takovou kombinaci jednotlivých nástrojů, které zajistí efektivní ochranu životního prostředí. „Pro zajištění cílů ochrany životního prostředí má stát v rukou i další účinné nástroje, jakými jsou vedle práva zejména věda a technika, výzkum vzdělávání, výchova a osvěta, ekonomika či politické prostředky.“¹⁸

Nástroje ochrany se dělí na dvě základní skupiny. V první skupině nalezneme nástroje přímého působení, které jsou právu vlastní. Druhou skupinu tvoří nástroje nepřímého působení, které mají povahu mimoprávních nástrojů.

„Nástroje přímého působení používané v právu životního prostředí zahrnují především nástroje administrativně-právní, administrativní smlouvy a jiné dobrovolně převzaté závazky a dále nástroje koncepční, sankční a nápravné.“¹⁹ V následujících kapitolách se budu věnovat nástrojům přímého působení, a to nástrojům administrativně-právním, koncepčním a dobrovolným.

Vedle nástrojů přímého působení existuje druhá skupina nástrojů, a to nepřímého působení. Sem se řadí zejména nástroje ekonomické. Ty jsou neméně důležité, jelikož jejich význam spočívá také ve vyvažování nedostatků právních nástrojů. „Důvody, které vedly k zavedení ekonomických nástrojů, byly v zásadě dva a oba vycházejí právě z nedostatků administrativního systému. Za prvé, a to zejména, administrativní systém kontroly znečištění nebyl schopen zajistit dostatečně účinnou ochranu životního prostředí, a bylo tedy nutné hledat další a účinnější nástroje ochrany. Druhým důvodem je vyšší ekonomická efektivnost ekonomických nástrojů v porovnání s nástroji administrativními, jejichž aplikace s sebou nese vyšší celospolečenské náklady.“²⁰ I když se v této práci zabývám právními nástroji, krátce zde představím i nástroje ekonomické, bez kterých by ochrana zemědělských a lesních pozemků nebyla příliš účinná.

¹⁸ Klíma, Karel et al. Komentář k Ústavě a Listině. 2. vyd. Plzeň : Aleš Čeněk, 2009, s. 99

¹⁹ Stejskal, V. Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost. Praha : Linde, 2006, s. 514

²⁰ Damohorský, M. a kol. Právo životního prostředí. 3. vydání. Praha : C. H. Beck, 2010, s. 41, 42

Na rozdíl od nástrojů přímého působení, kdy je adresátovi stanovena povinnost, pomocí nepřímých nástrojů stát neuplatňuje svůj vliv přímo vůči chování regulovaných subjektů, ale nabízí možnost volby chování. Stát dává regulovaným subjektům na výběr z několika variant chování. Nabízené varianty lze rozlišovat buď podle ekologické vhodnosti, nebo podle ekonomické výhodnosti. Pro společnost je primární ekologický zájem a z toho plynoucí ekologická vhodnost chování. Primárním zájmem regulovaných subjektů je ekonomický zájem, a tedy ekonomická výhodnost chování. Cílem ekonomických nástrojů je v podstatě odměnit ekologicky vhodné chování, aby bylo zároveň ekonomicky výhodné. Nástroje, které ekonomicky zvýhodňují variantu ekologicky vhodného chování, nazýváme nástroje pozitivní stimulace. Nástroje negativní stimulace naopak znevýhodňují ekologicky nevhodné chování.

Z výše uvedeného vyplývá i jedna z funkcí ekonomických nástrojů - funkce motivační. Motivují znečišťovatele k ekologickému chování, které ale bývá ekonomicky nevýhodnější. Proto musí ekonomické nástroje tyto rozdíly eliminovat a plní tak funkci internalizační. S tím souvisí funkce kompenzační. Smyslem této funkce je kompenzovat újmu, která vznikla následkem činnosti poškozující životní prostředí. Důležitou funkcí ekonomických nástrojů je funkce fiskální. „Ekonomické nástroje (ponejvíce poplatky a daně) slouží jako zdroj finančních prostředků, které jsou (nebo by měly být) dále využívány k financování opatření k ochraně životního prostředí (účelová vázanost).“²¹

V oblasti ochrany životního prostředí rozeznáváme poplatky za znečišťování či jiné poškozování životního prostředí, poplatky za využívání přírodních zdrojů - sem patří odvody za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu a poplatky za odnětí pozemků určených k plnění funkcí lesa, dále uživatelské poplatky, daně, daňová zvýhodnění, dotace a dary, zvýhodněné půjčky a garance, úlevy, depozitně refundační systémy, nástroje k zajištění závazků či odpovědnosti, obchodovatelná emisní povolení.

Širší pojem než právní nástroje jsou prostředky ochrany, které zahrnují i některé právní, věcné a technické aspekty. „Prostředky ochrany životního prostředí představují nejdůležitější, státem organizované a zajišťované činnosti a jiné aktivity, které buď výhradně slouží k zajištění ochrany životního prostředí (např. posuzování vlivu na životní prostředí, poskytování informací o životním prostředí), nebo se na ni významnou měrou podílejí (územní plánování). Jedná se

²¹ Damohorský, M. a kol. Právo životního prostředí. 3. vydání. Praha : C. H. Beck, 2010, s. 44

o prostředky průřezové, uplatňované ve všech nebo aspoň ve většině oblastí ochrany životního prostředí. Existují totiž jiné činnosti státem řízené a v nich používané prostředky, které se uplatňují jen v ochraně některých složek...“²²

Tato práce pojednává o právních nástrojích, které jsou obsaženy v zákonech o ochraně složek životního prostředí, tzv. složkových zákonech, a to v zákoně o ochraně zemědělského půdního fondu, zákoně o lesích a zákoně o ochraně přírody a krajiny. Vedle toho, že půda je chráněna v rámci životního prostředí jako celku, zmíněné zákony ji poskytují další režimy ochrany. Souběžně s ochranou životního prostředí existuje ochrana jeho podstatných složek jako ovzduší, voda nebo půda, ale také ochrana přírody a krajiny nebo lesa.

4.1. Administrativně-právní nástroje

Administrativně-právní nástroje jsou důležitou skupinou patřící do nástrojů přímého působení. Stát má tyto nástroje k dispozici a stanoví jimi povinnosti, jejichž plnění zároveň kontroluje a případně vynucuje. Do administrativně-právních nástrojů patří:

- a) Ukládání povinností
- b) Povolení, souhlasy, stanoviska a vyjádření
- c) Standardy
- d) Kategorizace objektů ochrany a zdrojů ohrožování životního prostředí
- e) Kontrola a dozor
- f) Právní odpovědnost
- g) Výkon rozhodnutí

4.1.1. Ukládání povinností

Adresátům jsou ukládány povinnosti formou zákazů, příkazů a omezení tak, aby bylo dosaženo stanovených cílů v oblasti ochrany životního prostředí. Adresáti se tak musí v zájmu ochrany životního prostředí nějakého jednání zdržet, nebo musí nějaké jednání strpět nebo naopak musí něco konat.

Taková povinnost může být stanovena přímo v zákoně. „Zákonem nelze vždy a všechny povinnosti konkretizovat tak, aby mohly postihnout veškeré situace, ve kterých se objevuje potřeba zajistit ochranu životního prostředí. Proto mnohé povinnosti dostávají, v rámci stanoveného zákonem, konkrétní podobu až

²² Damohorský, M. a kol. Právo životního prostředí. 3. vydání. Praha : C. H. Beck, 2010, s. 32

v aktu příslušného orgánu státní správy.“²³ Pokud jde o stanovení povinnosti většímu okruhu subjektů, je vhodná forma obecně závazného právního předpisu. Zákon o ochraně zemědělského půdního fondu například stanoví povinnosti vlastníkům nebo nájemcům zemědělských pozemků, které musí při hospodaření na zemědělském půdním fondu dodržovat. Jelikož se jedná o povinnosti určené pro mnoho adresátů, nejsou stanovené povinnosti zcela konkrétní. Dalším pramenem povinností může být normativní nebo individuální akt příslušného orgánu veřejné správy. Individuálním aktem jsou povinnosti stanoveny konkrétně dle individuálního případu. Povinnost vzniká rovněž jako následek protiprávního jednání.

Některé povinnosti jsou stanoveny konkrétně, některé mají rámcovou povahu. Zde je pak prostor pro diskreční pravomoc správních orgánů. Správní orgán má možnost posoudit individuálně každý případ, nesmí však překročit meze správního uvážení. Nevýhodou je snížení předvídatelnosti rozhodování správy a právní jistoty. V zákonech o ochranu životního prostředí bychom našli i některé povinnosti morálního charakteru, nikoli právního, jejichž plnění nelze zajistit ani vynutit.

Aby bylo ukládání povinností efektivní a bylo dosaženo stanoveného cíle, je nutné vytvořit zároveň účinný mechanismus kontroly jejich dodržování a případně vynucování. Pokud by spolu s ukládáním povinností působily i další nástroje jako ekonomické nebo informační, bylo by pro adresáty plnění povinností rovněž snazší. Vysokou motivací pro plnění povinností jsou také dostatečně odstrašující sankce za jejich porušení.

4.1.2. Povolení, souhlasy, stanoviska a vyjádření

„Mezi administrativně-právní nástroje dále patří správní akty typu povolení, souhlasy nebo schválení, a dále také tzv. jiné úkony, jako stanoviska, vyjádření či registrace, vydávané orgány státní správy, která jsou buď předpokladem určité zákonem vymezené činnosti s případnými podmínkami pro její uskutečňování (zpravidla jde o povolení), nebo podmínkou pro vydání povolení (souhlas či schválení) nebo jsou jako vyjádření či stanovisko

²³ Damohorský, M. a kol. Právo životního prostředí. 3. vydání. Praha : C. H. Beck, 2010, s. 37

požadovaným podkladem pro vydání určitého rozhodnutí či naopak podmiňujícím aktem.“²⁴

Povolení a souhlasy jsou konkrétními správními akty. „Správní akty jsou typickou skupinou správních úkonů. Správní akt je jednostranný správní úkon (rozhodnutí), kterým správní úřad v konkrétním případě řeší právní poměry jmenovitě určených osob.“²⁵

Povolení je nezbytné pro provozování činnosti, pro kterou jsou stanoveny určité podmínky. Pokud žadatel o povolení předepsané podmínky splní, má na vydání povolení právní nárok. Součástí povolení mohou být podmínky povolované činnosti, které může stanovit správní orgán nebo sám žadatel. Povolení je konečným rozhodnutím v dané věci.

Souhlas naopak není správním aktem, kterým se daná věc končí. Souhlasu je třeba pro vydání konečného rozhodnutí ve věci, například zmíněného povolení. Pro vydání povolení v takovém případě bude nutné nejprve získat souhlas. Z toho vyplývá i předběžný charakter souhlasu, správní orgán udílí souhlas před zahájením určité činnosti. Na rozdíl od povolení nemůže správní orgán v souhlasu určit podmínky pro výkon činnosti. Souhlas buď vydá, nebo ne. Příslušný správní orgán dává souhlas s přeměnou louky či pastviny na ornou půdu, s použitím sedimentů na zemědělském půdním fondu nebo s odnětím pozemku ze zemědělského půdního fondu.

Stanoviska a vyjádření jsou správní úkony, kterými se přímo nezasahuje do ničích práv. Vykonavatelé veřejné správy jimi vyjadřují odborný názor, který není právně závazný. Vydání stanoviska nebo vyjádření může ale být podmínkou pro vydání jiného správního aktu. Jejich význam spočívá v tom, že vykonavatelé jejich prostřednictvím chrání zájmy, které podle zvláštních právních předpisů ochraňovat mají, zejména vůči ostatním vykonavatelům v procesu vydávání správních aktů. Od tohoto případu je nutné odlišit závazné stanovisko podle § 149 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“).

Význam těchto nástrojů spočívá především v prevenci. Princip prevence je nejen obecným právním principem, ale zvláštní význam má i v ochraně životního prostředí. Pokud dojde k poškození životního prostředí, bývají následky většinou nenapravitelné. Je proto nutné poškozování nebo ohrožování životního prostředí předcházet. Podle zákona o životním prostředí je povinností minimalizovat

²⁴ Stejskal, V. Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost. Praha : Linde, 2006, s. 515

²⁵ Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 6. vydání. Praha : C. H. Beck, 2006, s. 193

důsledky činností na životní prostředí. Nevydáním povolení nebo souhlasu lze předejít výkonu určité činnosti, která by nebyla v souladu se zájmy na ochraně životního prostředí.

4.1.3. Standardy

Standardy jsou vyjádřeny určitou měřitelnou mírou kvality či kvantity jako požadavky na určitý stav životního prostředí. Standardy jsou často stanoveny emisními a imisními limity. U půdy a vody je stanoven přípustný stupeň znečištění. Ministerstvo životního prostředí určuje ve vyhlášce č. 13/1994 Sb., kterou se upravují některé podrobnosti ochrany zemědělského půdního fondu (dále jen „vyhláška o podrobnostech ochrany zemědělského půdního fondu“), nejvýše přípustný obsah škodlivých látek v půdě. Dále to mohou být také technické parametry staveb.

Tyto standardy by měly respektovat princip komplexní a integrované ochrany a princip vysoké úrovně ochrany. První zmíněný princip vychází z poznání, že složky životního prostředí se navzájem ovlivňují. Například při znečištění půdy škodlivými látkami může být ohrožena nejen kvalita podzemního zdroje vody, ale také ekosystémy, které se na pozemku nacházejí, ať už se jedná třeba o lesní ekosystém. Stejně tak se ze znečištěného ovzduší ukládají škodlivé látky do půdy. Proto je třeba při vytváření standardů zohledňovat, jak působí negativní vlivy nejen na jednotlivé složky životního prostředí, ale především na životní prostředí jako celek. Druhý princip pak vyžaduje nejvyšší možnou ochranu využíváním nejlepších výsledků poznání a technického pokroku, například používáním nejlepší dostupné techniky.

Standardy „...vyjadřují různé druhy požadavků na zachování určitého (nezbytného, ale aspoň ještě únosného a dosažitelného) stavu životního prostředí.“

²⁶ Také díky standardům je také naplněn obsah práva na příznivé životní prostředí, jelikož standardy je určen stav životního prostředí, který je ještě příznivý.

4.1.4. Kategorizace objektů ochrany a zdrojů ohrožování životního prostředí

Kategorizace objektů ochrany spočívá v určení několika kategorií či stupňů ochrany podle míry ohrožení objektu a tím zároveň umožňuje, aby jednotlivé kategorie měly různý právní režim ochrany. Pro každou kategorii tak může zákon stanovit různě přísné povinnosti podle konkrétních potřeb ochrany.

²⁶ Damohorský, M. a kol. Právo životního prostředí. 3. vydání. Praha : C. H. Beck, 2010, s. 39

Neměla by tak nastat situace, kdy adresát bude muset plnit povinnost, která je v dané situaci stanovena neadekvátně. Ať už by adresát musel dodržovat přehnaně přísné povinnosti nebo by v důsledku příliš volného režimu ochrany došlo k poškození životního prostředí.

„V jednotlivých zákonech týkajících se ochrany životního prostředí se tento typ administrativně-právních nástrojů vyskytuje poměrně často, např. kategorizace lesů v lesním zákoně, vod ve vodním zákoně, ... kategorizace zvláště chráněných území či typy přírodních stanovišť v zájmu Evropských společenství podle zákona o ochraně přírody a krajiny...“²⁷ Ministerstvo životního prostředí ve vyhlášce č. 48/2011 Sb., o stanovení tříd ochrany (dále jen „vyhláška o stanovení tříd ochrany“) rozděluje půdu do pěti tříd ochrany.

V případě kategorizace zdrojů ohrožování je určující závažnost zdroje ohrožení. Kategorizaci zdrojů ohrožování jako zdrojů znečišťování nalezneme v zákoně č. 87/2002 Sb., o ochraně ovzduší (dále jen „zákon o ochraně ovzduší“).

Účelem tohoto nástroje je umožnit odlišný právní režim pro každou kategorii z důvodu různorodosti objektů ochrany. Pro ochranu životního prostředí je důležité, aby tento nástroj byl vhodně využit, aby každá kategorie měla vhodný právní režim.

4.1.5. Kontrola a dozor

Aby prostřednictvím výše uvedených nástrojů skutečně bylo dosaženo cílů stanovených v oblasti ochrany životního prostředí, je nutná existence kontroly a dozoru v ochraně životního prostředí. Podstatou dozoru je sledování určitého chování a zjištěný stav je porovnán s chováním, které předepisuje právní norma. „Pod pojmem správní dozor rozumíme takovou správní činnost, při které vykonavatel veřejné správy (dozorčí orgán) pozoruje chování nepodřízených subjektů a porovnává je s chováním žádoucím, s požadavky právních norem. V návaznosti na hodnocení podle okolností aplikuje zejména nápravné nebo sankční prostředky...“²⁸ Pro umožnění výkonu dozoru a kontroly právní předpisy stanoví zvláštní povinnosti jako umožnění vstupu do objektu nebo poskytnutí informací. V případě zjištění nedostatků je zjednána náprava pomocí donucovacích prostředků.

²⁷ Stejskal, V. Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost. Praha : Linde, 2006, s. 516

²⁸ Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 6. vyd. Praha : C. H. Beck, 2006, s. 279

Tímto nástrojem disponuje Parlament ČR jako představitel moci zákonodárné. Svou činností ovlivňuje moc výkonnou, a to nejen přijímáním zákonů, ale také schvalováním státního rozpočtu a státního závěrečného účtu nebo prostřednictvím interpelace vlády a jejích členů.

Kontrolu provádí také příslušné orgány státní správy a Inspekce. Ústředním orgánem státní správy a vrchním dozorovým orgánem, co se týče půdy, je ministerstvo životního prostředí. Podle zvláštních zákonů jsou k místní kontrole příslušné také orgány obcí a krajů.

Další formou kontroly je kontrola soudní, a to správní a ústavní soudnictví. Ve správním soudnictví poskytují soudy ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob a rozhodují i v dalších věcech, ve kterých tak soudní řád správní stanoví.

Ústavní soudnictví je soudní činností, která směřuje ke kontrole ústavnosti. Vykonává ji specializovaný orgán ochrany ústavnosti, Ústavní soud. Ten rozhoduje nejčastěji o ústavních stížnostech právnických a fyzických osob. „Ústavní stížnost je chápána jako zvláštní právní přezkumný prostředek, zpravidla jednotlivce, proti rozhodnutí či jinému opatření orgánu veřejné moci porušujících tzv. základní práva občana.“²⁹

Vedle výše zmíněné formální kontroly existuje ještě neformální kontrola, která je rovněž důležitá. Předpokladem pro tuto kontrolu jsou včasné a úplné informace o stavu životního prostředí. „Neformální kontrolu uskutečňuje veřejnost, zvláště pak prostřednictvím občanských sdružení zaměřených na ochranu životního prostředí.“³⁰

Existuje poměrně mnoho různých organizací, které se zabývají ochranou životního prostředí. Některé mají větší význam, více členů, více prostředků. Dobrovolných organizací, které se zabývají ochranou půdy, příliš není. Existuje například Sdružení pro ochranu půdy, Společnost pro orbu České republiky, Sdružení podřipských oráčů nebo Nadační fond pro záchranu orné půdy. Jejich význam je podle mého názoru především v tom, že mohou například iniciovat petice, při účasti na tematicky zaměřených akcích oslovit širokou veřejnost a působit na její chování.

Zaniklá Společnost pro ochranu půdy sepsala v roce 2010 Výzvu k ochraně zemědělského půdního fondu, kterou rozeslala příslušným orgánům

²⁹ Klíma, Karel. Ústavní právo. 4. vyd. Plzeň : Aleš Čeněk, 2010, s. 103

³⁰ Damohorský, M. a kol. Právo životního prostředí. 3. vydání. Praha : C. H. Beck, 2010, s. 39

státní správy a vyzvala je k zodpovědnějšímu rozhodování o vynětí půdy ze zemědělského půdního fondu.

Kontrola a dozor jsou nezbytným nástrojem v ochraně životního prostředí. Jejich účelem je zjišťovat, zda určité chování je v souladu s právem. Vedle kontroly a dozoru je nezbytné pomocí dalších nástrojů přinutit dotyčný subjekt, který nejedná po právu, aby se takového jednání zdržel, aby jednal v souladu s právem, případně aby se podrobil sankci.

4.1.6. Právní odpovědnost

Tento nástroj je představován následujícími instituty. Jednak odpovědností za způsobené ztráty na životním prostředí, kam zahrnujeme náhradu škody a odstraňování ekologické újmy formou nápravného opatření, a jednak deliktní odpovědností za správní delikty a trestné činy.

„V oblasti práva životního prostředí se pro právní odpovědnost používá již zavedený termín ekologicko - právní odpovědnost, nebo také přesněji, právní odpovědnost na úseku ochrany životního prostředí. Zahrnuje jednak 1) odpovědnost deliktní, která obsahuje subkategorie odpovědnost trestněprávní a odpovědnost administrativní, a 2) odpovědnost za ztráty na životním prostředí. Odpovědnost za ztráty na životním prostředí obsahuje jednak odpovědnost za škodu (klasické pojetí založené na teorii soukromého práva), tak odpovědnost za ekologickou újmu (pojetí založené na teorii veřejného práva).“³¹ Právní odpovědnost zde tedy existuje v několika úrovních.

4.1.6.1. Odpovědnost za ztráty na životním prostředí

Prvně zmíněná odpovědnost označuje za ztráty na životním prostředí materiální škodu na složkách životního prostředí, které lze považovat za věc v právním smyslu, a rovněž imateriální ekologickou újmu. Rozdíl je v tom, že odpovědnost za škodu je soukromoprávní institut a odpovědnost za ekologickou újmu je institut veřejnoprávní. Také lze rozlišovat u formy odčinění ztrát na náhradu škody a nápravu ekologické újmy.

Soukromoprávní institut odpovědnosti za škodu na životním prostředí je možné použít jen omezeně. Lze ho aplikovat pouze v případě škody způsobené na složkách životního prostředí, které jsou věci v právním smyslu a které mají

³¹ Stejskal, V., Vícha, O.: Zákon o předcházení ekologické újmy a o její nápravě s komentářem, souvisejícími předpisy a s úvodem do problematiky ekologicko - právní odpovědnosti. Praha, Leges, 2009, s. 16

konkrétního vlastníka. Další omezení jeho použití je ve vyčíslení způsobené škody, jelikož samotné určení hodnoty životního prostředí nebo jeho složky je problematické. „Meze využití soukromoprávní úpravy odpovědnosti za škody pro účely nápravy ztrát na životním prostředí spočívají zejména v nezbytnosti její přesné kvantifikace, možnosti uplatňovat ji jen na vlastnitelné složky životního prostředí a zejména v principu volné dispozice.“³² Vedle výše zmíněných omezení je dalším problémem prokazování příčinné souvislosti mezi jednáním a následkem, tedy kauzality.

Z těchto důvodů byl do českého práva vnesen nový institut ekologické újmy. Tento pojem je definován zákonem o životním prostředí jako ztráta nebo oslabení přirozených funkcí ekosystémů vznikající poškozením jejich složek nebo narušením vnitřních vazeb a procesů v důsledku lidské činnosti. Ekologická újma je újma nejen materiální, ale především nemateriální ve smyslu biologickém, estetickém, kulturním. Právní odpovědnost za ekologickou újmu je řešena v zákoně č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmy a o její nápravě (dále jen „zákon o ekologické újmě“), který transponoval směrnici EU. Tento zákon je založen na principu objektivní odpovědnosti, to znamená odpovědnosti za následek s možností liberace. Dále na principu prevence, což pro provozovatele znamená povinnost provádět preventivní opatření, které mu uloží příslušný správní úřad, na principu znečišťovatel platí, podle kterého provádí nápravu primárně původce ekologické újmy, a na principu naturální restituce, kdy je upřednostněn tento způsob nápravy před peněžní kompenzací.

Na rozdíl od soukromoprávního institutu odpovědnosti za škodu lze odpovědností za ekologickou újmu postihnout i újmu na těch složkách či součástech životního prostředí, které jsou tzv. nevlastnitelné. „Další skutečností, která odlišuje klasické soukromoprávní pojetí škod na majetku obsažené v občanském zákoníku od ekologické újmy v zákoně č. 167/2008 Sb., je to, že některé složky či součásti životního prostředí, na kterých může vzniknout ekologická újma, jsou buď přímo ze zákona (podzemní a povrchová voda podle § 3 vodního zákona, jeskyně podle § 61 odst. 3 zákona o ochraně přírody) nebo nepřímo na základě jejich povahy (chráněné druhy volně žijících živočichů)

³² Stejskal, V., Vícha, O.: Základní principy zákona o předcházení ekologické újmy a o její nápravě. České právo životního prostředí. 1/2008. s. 59

vyloučeny z předmětu vlastnického práva.“³³ Přírodními zdroji jsou rozuměny chráněné druhy volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, voda a půda, kam patří nejen zemědělský půdní fond, ale i lesní půda, horniny a jiná půda, která v případě kontaminace může ohrozit lidské zdraví. Zákon se vztahuje jen na takovou ekologickou újmu, která je měřitelná a dosahuje určitého stupně, kdy už je ohroženo zdraví lidí.

4.1.6.2. Deliktní odpovědnost

Deliktní odpovědnost je odpovědností za jednání, které je protiprávní, kterým osoba porušuje povinnosti stanovené právními předpisy na ochranu životního prostředí. V právu životního prostředí se uplatňuje odpovědnost trestní a odpovědnost správní. „Jakákoli deliktní odpovědnost plní jak obecně, tak i ve vztahu k odpovědnosti za škodu, tři základní funkce: a) preventivní, b) reparační, c) represivní.“³⁴

Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník (dále jen „trestní zákoník“) upravuje v jedné ze svých hlav trestné činy proti životnímu prostředí. Trestní právo má pro ochranu životního prostředí velký význam zejména díky jeho odstrašující funkci. Pro odstrašení je důležitá výše sankcí za trestné činy. Zákon stanoví také tzv. kvalifikované skutkové podstaty, které vycházejí ze zvláštních podmínek nebo okolností, za kterých pachatel trestný čin spáchal, nebo ze zvláštního provedení. Jsou spojeny s vyšší trestní sazbou. Různé organizované skupiny nebo právnické osoby mají k dispozici technické a ekonomické prostředky, kterými jsou schopny poškodit životní prostředí v rozsahu, ve kterém by to jedinec za normálních okolností nedokázal. Otázku trestní odpovědnosti právnických osob řeší zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim (dále jen „zákon o trestní odpovědnosti právnických osob“). Právnické osoby jsou trestně odpovědné za ty trestné činy proti životnímu prostředí, které jsou vyjmenované ve zmíněném zákoně.

„Role trestního práva bude nejen v otázkách odpovědnosti, ale obecně ochrany životního prostředí i nadále růst, ačkoli zřejmě nikdy nedosáhne takové intenzity, jakou mají nástroje administrativní, ekonomické, koncepční...“³⁵

³³ Stejskal, V., Vícha, O.: Zákon o předcházení ekologické újmy a o její nápravě s komentářem, souvisejícími předpisy a s úvodem do problematiky ekologicko - právní odpovědnosti. Praha, Leges, 2009. s. 18

³⁴ Damohorský, M. Právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí. Praha : Karolinum, 1999, s. 126

³⁵ Damohorský, M. a kol. Právo životního prostředí. 3. vydání. Praha : C. H. Beck, 2010, s. 77

Odpovědnost za správní delikty proti životnímu prostředí zahrnuje odpovědnost za správní delikty fyzických osob, zejména za přestupky, a za jiné správní delikty. Rozlišujeme tedy, zda delikt spáchala fyzická či právnická osoba, případně zda ho fyzická osoba spáchala při výkonu podnikatelské činnosti. U deliktů odpovědnosti fyzické osoby se bude jednat o odpovědnost subjektivní, tedy za zavinění. Do této skupiny náleží přestupky. Přestupek, který jako jediný správní delikt má vlastní zákonnou definici, je upraven relativně komplexně zákonem č. 200/1990 Sb., o přestupcích (dále jen „přestupkový zákon“). Vedle tohoto zákona jsou jednotlivé skutkové podstaty přestupků obsaženy ještě v některých dalších zvláštních zákonech z oblasti ochrany životního prostředí. Právní úprava přestupků je podle mého názoru vyhovující.

Odpovědnost právnické osoby a fyzické osoby při výkonu podnikatelské činnosti je odpovědností objektivní, tedy za následek. Deliktů odpovědnost právnických osob za správní delikty byla zavedena z důvodu vysokého počtu právnických osob a fyzických osob podnikajících. Další důvodem je vysoký stupeň nebezpečnosti jejich jednání pro společnost. „Technické, finanční a personální možnosti a vybavení těchto subjektů, a tudíž i následky jejich protiprávních činností ... jsou s možnostmi fyzických osob nesrovnatelné.“³⁶ Postupně se kategorie správních deliktů rozšiřovala a tresty za ně byly zpřísnovány. Právní úprava správních deliktů se vyznačuje nejednotností a značnou roztržitostí, protože správní delikty nejsou, na rozdíl od přestupků, kodifikovány. Nalezneme je ve velkém množství zákonů pod různým označením, které může mást. To přispívá k nízkému právnímu vědomí osob a k obtížnému dosažení cílů, která si právní úprava klade. Na rozdíl od úpravy přestupků jsou správní delikty podle mě upraveny poměrně zmateně, což by mohlo být řešeno vytvořením zákona o správních deliktech, který by problematiku odpovědnosti za jiné správní delikty sjednotil a zjednodušil.

Institut právní odpovědnosti v oblasti ochrany životního prostředí patří do několika odvětví práva, a to do práva občanského, správního a trestního. Zmíněné odpovědnostní systémy vznikají souběžně, určitým činem může vzniknout několik odpovědnostních vztahů.

Lze říci, že tento nástroj ochrany má důležitou úlohu preventivní - povinnost počínat si tak, aby ke škodě nedošlo, úlohu nápravnou - povinnost nahradit způsobenou škodu a úlohu sankční - potrestat odpovědný subjekt.

³⁶ Damohorský, M. a kol. Právo životního prostředí. 3. vydání. Praha : C. H. Beck, 2010, s. 79

4.1.7. Výkon rozhodnutí

Tento nástroj je nezbytný k vynucení práva. Pokud vydané rozhodnutí adresát nesplní dobrovolně a ani po uložení sankce jej neplní, musí být výkon rozhodnutí vynucen. Výkon rozhodnutí bude důležitý v případech, kdy budou hrozit další škody na životním prostředí. „Nejde však jen o výkon rozhodnutí spočívající ve splnění nápravného opatření, ale i o výkon sankčních rozhodnutí, zejména při vymáhání uložených pokut.“³⁷

Pokud bude tento nástroj používán důsledně, bude zajištěna jednak ochrana životního prostředí, jednak bude posíleno právní vědomí osob a autorita orgánů ochrany životního prostředí.

4.2. Koncepční nástroje

Mezi koncepční nástroje patří koncepce, programy a plány. Jako koncepce bývají považovány určité dokumenty obecné povahy. Kupříkladu to mohou být strategie, politiky, plány nebo programy. Mohou být právně závazné či nezávazné. Koncepční nástroje jsou v určitých případech „... obligatorním nástrojem (např. politika a zásady územního rozvoje, lesní hospodářské plány a osnovy...) se závaznými ukazateli. Jiné obsahují závazné části, s nimiž musí být v souladu rozhodnutí příslušných orgánů státní správy. Avšak i v případech, kdy koncepce nemají charakter právně závazného dokumentu, jsou důležitým nástrojem ochrany při aplikaci právních předpisů, jako je např. prokazování veřejného zájmu.... České právo nezná plány životního prostředí vytvářené jako právně závazný nástroj k jeho ochraně na celostátní a regionální úrovni.“³⁸ Mohou být zaměřeny na pouze ochranu životního prostředí nebo mohou prostupovat do ostatních oblastí, což je důsledek integrace ochrany životního prostředí do ostatních oblastí jako zemědělství, energetika, doprava.

Koncepce, politiky, strategie, plány a programy, které se týkají životního prostředí, by měly být zpřístupněny podle zákona o právu na informace o životním prostředí.

Jejich význam spočívá v tom, že určují směr vývoje ochrany životního prostředí a stanoví cíle, kterých má být dosaženo, v jaké době, případně kterými nástroji mají být cíle realizovány.

³⁷ Damohorský, M. a kol. Právo životního prostředí. 3. vydání. Praha : C. H. Beck, 2010, s. 40

³⁸ Damohorský, M. a kol. Právo životního prostředí. 3. vydání. Praha : C. H. Beck, 2010, s. 40

Mezi koncepční nástroje patří například politika a zásady územního rozvoje, které upravuje zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“). Vztahem ochrany zemědělského půdního fondu k územnímu plánování se budu zabývat v následující kapitole, a to ve čtvrté podkapitole. Dále jsou koncepčními nástroji také plány hlavních povodí a oblastí povodí.

Státní politika životního prostředí je dokumentem, který vytyčuje cíle státu v oblasti životního prostředí. „Státní politika životního prostředí ČR je tak v současné době hlavním dlouhodobým politickým dokumentem, který by nejen měl ovlivňovat přijímání, změny a provádění ostatních (sektorových) politik, ale zejména by měl být prostřednictvím svých jednotlivých nástrojů uplatňován v praxi.“³⁹ Státní politika však není právně relevantní dokument, a proto ji nelze zařadit do kategorie nástrojů ochrany životního prostředí.

Jedním z opatření, kterým má být dosaženo cílů stanovených tímto dokumentem, je připravit návrh zákona na ochranu půdy tak, aby ochrana zemědělské a lesní půdy byla upravena analogickými legislativními a ekonomickými nástroji v návaznosti na přijetí rámcové směrnice pro ochranu půdy.

Dalším opatřením je legislativně upravit hospodaření na zemědělské půdě s cílem snížit erozní ohrožení. V souvislosti s ochranou půdy před erozí uvedu, že stávající úprava povinností je formulována poněkud obecně. Pak by také měla být udržena současná výše odvodů za odnětí ze zemědělského půdního fondu bez výjimek.

Dále by měl být připraven a realizován národní program ochrany půdy, což je jistě správný krok. Pokud má být ale připraven do roku 2020, obávám se, že při naléhavosti problému ochrany zemědělské půdy již může být pozdě.⁴⁰

Státní politika životního prostředí určuje přístup státu k ochraně životního prostředí, stanoví cíle v oblasti ochrany jednotlivých složek a nástroje k jejich dosažení. V praxi ovšem dochází k tomu, že při přijímání nebo změnách právních předpisů o ochraně životního prostředí není tento dokument respektován.

³⁹ Damohorský, M. a kol. Právo životního prostředí. 3. vydání. Praha : C. H. Beck, 2010, s. 23

⁴⁰ Státní politika životního prostředí

4.3. Administrativní smlouvy

Výhodou těchto nástrojů je to, že dokážou zajistit vysokou míru ochrany bez nutnosti jednostranného autoritativního stanovení povinnosti. Na základě vyjednávání může být mezi orgánem veřejné správy a určitou osobou uzavřena dohoda, kterou na sebe dotyčný subjekt převezme závazek z oblasti ochrany životního prostředí. Protože se jedná o dobrovolné nástroje, není zde donucení, není zde vztah nadřízenosti a podřízenosti.

Tyto nástroje prozatím představují „...

- a) veřejnoprávní smlouvy..., kterými jsou dohody o ochranných podmínkách uzavřené mezi orgánem ochrany přírody a vlastníkem dotčeného pozemku podle § 39 zákona č. 114/1992 Sb., ke zřízení evropsky významné lokality, přírodní rezervace, přírodní památky a památných stromů a jejich ochranných pásem.
- b) přistoupení podniku k programu EMAS (Eco - Management and Audit Scheme), který obsahuje systém řízení podniku z hlediska ochrany životního prostředí. U nás však tento systém nemá dosud odpovídající legislativní zajištění...“⁴¹

Veřejnoprávní smlouva je administrativně-právním vztahem, jejím obsahem jsou veřejná subjektivní práva a povinnosti. „Tyto smlouvy vytvářejí reciprocitu oprávnění a povinností mezi subjekty veřejné správy a osobami, vůči nimž směřuje výkon veřejné správy.“⁴² Pojem veřejnoprávní smlouvy a proces jejího uzavírání je upraven v části páté správního řádu. Správní řád definuje veřejnoprávní smlouvu jako dvoustranný nebo vícestranný právní úkon, který zakládá, mění nebo ruší práva a povinnosti v oblasti veřejného práva.

Veřejnoprávní smlouvy můžeme rozdělit na několik druhů, a to na smlouvy koordinační, které jsou uzavírány mezi subjekty veřejné správy, subordinační, uzavírané mezi subjektem veřejné správy a soukromoprávním subjektem, a smlouvy uzavírané mezi subjekty soukromého práva o převodu nebo způsobu výkonu jejich práv nebo povinností. V oblasti ochrany životního prostředí se uplatňují smlouvy subordinační, které nahrazují správní rozhodnutí v případech, ve kterých by veřejná správa mohla rozhodnout vrchnostensky.

Do těchto nástrojů by bylo možné zařadit i provozování ekologického zemědělství z pohledu dobrovolného přístupu k ekologicky šetrnější činnosti.

⁴¹ Damohorský, M. a kol. Právo životního prostředí. 3. vydání. Praha : C. H. Beck, 2010, s. 41

⁴² Stejskal, V. Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost. Praha : Linde, 2006, s. 515

Ekologické zemědělství je upraveno zákonem č. 242/200 Sb., o ekologickém zemědělství (dále jen „zákon o ekologickém zemědělství“) a zaregistrovaný ekologický zemědělec pak musí plnit povinnosti stanovené tímto zákonem. Pozitivním zjištěním Zprávy je, že se díky rostoucí finanční podpoře dlouhodobě zvyšuje podíl ekologicky obhospodařované zemědělské půdy i počet ekofarem. V roce 2013 bylo ekologicky obhospodařováno cca 11,7 % celkové výměry zemědělského půdního fondu.⁴³

Šetrnější formu hospodaření na zemědělském půdním fondu představuje i integrovaný systém produkce ovoce a zeleniny. Z hlediska dobrovolného přístupu lze k dobrovolným nástrojům řadit též agroenvironmentální opatření. Právním základem je nařízení vlády č. 242/2004 Sb., o podmínkách provádění opatření na podporu rozvoje mimoprodukčních funkcí zemědělství spočívajících v ochraně složek životního prostředí (dále jen „nařízení o provádění agroenvironmentálních opatření“) a nařízení vlády č. 79/2007 Sb., o podmínkách provádění agroenvironmentálních opatření (dále jen „nařízení vlády o podmínkách provádění agroenvironmentálních opatření“). Jedno z těchto opatření, respektive podopatření, přiblížím v následující kapitole.

5. Právní nástroje ochrany zemědělských pozemků podle zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu

Zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu nahradil předchozí zákon o ochraně zemědělského půdního fondu č. 53/1966 Sb. ve znění zákona č. 75/1976 Sb. Ten byl zaměřen na ochranu půdy jako základního výrobního prostředku. Dnešní zákon naopak upřednostňuje ekologické hledisko ochrany půdy jako jedné ze složek životního prostředí.

1. dubna 2015 nabývá účinnosti zákon č. 41/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 338/1991 Sb., o Státním fondu životního prostředí České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „novela“). Je to jedna z mála významných novel tohoto zákona. S ohledem na to, že kromě vybraných ustanovení nabývá účinnosti 1. dubna 2015, jsem postupovala podle stávajícího znění zákona o ochraně zemědělského půdního fondu, ale u jednotlivých změn se zastavuji a případně uvádím vlastní názor na tyto změny.

⁴³ Zpráva o životním prostředí ČR, s. 12

5.1. Předmět ochrany

Půda je základní výrobní prostředek a nenahraditelný přírodní zdroj. Je to zdroj obživy a zároveň část národního přírodního dědictví, které je třeba ochraňovat a předat dalším generacím. Je to také důležitá složka životního prostředí vedle ovzduší, vody, hornin, organismů, ekosystémů a energií. Půda je s ostatními složkami svázána. Jsou na ní závislé lesy, voda, půdní organismy, rostliny, živočichové. Půda vytváří podmínky pro naši existenci, pro život živočichů, pro růst rostlin. Půda ovlivňuje kvalitu vody, ovzduší, biodiverzitu, změny klimatu.

Půda má několik funkcí. Nejvýznamnější je funkce produkční, která spočívá ve výrobě potravin a krmiv.⁴⁴ Půda je od pradávna spojena se zemědělskou výrobou, která ji také ovlivňuje, a to jak pozitivně, tak i negativně. Vedle zemědělské výroby půdu ovlivňuje také další chování člověka k ní. Lidé půdu kolem sebe využívají jako prostor ke stavění domů, silnic, ale také továren a průmyslových objektů. Dochází ke zvyšování rozlohy zastavěné plochy, často na úkor zemědělské půdy. Touto činností člověk ovlivňuje půdu negativně, jelikož tím dochází k porušení dalších funkcí půdy.

Vedle produkční funkce plní půda také funkce mimoprodukční. Jako jedna ze složek životního prostředí plní také ekologické funkce, souvisí s ostatními složkami a navzájem se ovlivňují. Půda má schopnost zadržovat vodu v krajině a ovlivňovat její koloběh v přírodě. Utváří krajinný ráz. Je též zdrojem důležitých surovin.

Půdou rozumíme zemský povrch či jeho určitou část, ale také hmotný substrát Země. „Pro vlastnické a užívací vztahy k půdě je určující zemský povrch a jeho jednotlivé části (pozemky, parcely), které tvoří právní základ pro využívání a přisvojování si užitečných vlastností nejen povrchu, ale i prostoru pod a nad zemským povrchem. V životním prostředí jsou určující užité vlastnosti hmotného substrátu Země, zejména jeho svrchní (kulturní, úrodné) vrstvy.“⁴⁵ Plocha zemského povrchu uvnitř hranic ČR tvoří půdní fond. „Rozčlenění půdního fondu se provádí podle jednotlivých druhů pozemků (orná

⁴⁴ Dostupné na http://www.vitejtenazemi.cz/cenia/index.php?p=zakladni_podminka_zivota,_zdroj_obzivy_a_vyzyvy&site=puda

⁴⁵ Damohorský, M. a kol. Právo životního prostředí. 3. vydání. Praha : C. H. Beck, 2010, s. 294, 295

půda, vinice, chmelnice, zahrada, ovocný sad, trvalý travní porost, lesní pozemek, vodní plocha, zastavěná plocha a nádvoří, ostatní plocha).“⁴⁶

Veškeré tyto pozemky patří do určitého režimu ochrany. Nejvíce je přirozeně věnována pozornost ekologicky nejvýznamnějším druhům půdy, a to půdě zemědělské a lesní. Tyto druhy půdy představují většinu povrchu ČR.

Předmětem ochrany podle zákona o ochraně zemědělského půdního fondu je zemědělský půdní fond. Zemědělskému půdnímu fondu jako pojmu jsem se věnovala ve druhé kapitole této práce. V souvislosti s rozčleněním půdního fondu připomenu, že zemědělský půdní fond je tvořen ornou půdou, vinicemi, chmelnicemi, zahradami, ovocnými sady, loukami a pastvinami, tedy zemědělskou půdou a půdou dočasně neobdělávanou. A také rybníky s chovem ryb nebo vodní drůbeže a půdou nezemědělskou, která slouží k zajišťování zemědělské výroby.

Území ČR je tvořeno z 53 % zemědělskou půdou, orná půda potom tvoří 37 % území ČR. Výměra orné půdy klesla z 3 351 570 hektarů v roce 1966 na dnešní výměru 2 985 792 hektarů. Výměra zemědělské půdy celkově činí 4 219 867 hektarů. Od roku 1966 na toto číslo klesla ze 4 514 133 hektarů. Jen v rozmezí let 2000 až 2013 se zemědělská půda zmenšila přibližně o 60 000 hektarů, což odpovídá přibližně rozloze okresu Rokycany. Za stejné období se orná půda zmenšila přibližně o 96 000 hektarů, to je téměř rozloha okresu Litoměřice. Uvedené údaje jsou platné k 31. prosinci 2013.⁴⁷ „Vývoj využití území ČR je po roce 2000 charakteristický postupným poklesem výměry orné půdy, nárůstem ploch trvalých travních porostů a rovněž i nepříznivým růstem rozsahu zastavěných a ostatních ploch.“

5.2. Příčiny ochrany zemědělského půdního fondu

Z výše uvedeného vyplývá jedna z příčin ochrany zemědělského půdního fondu, a to ubývání rozlohy zemědělských pozemků. Bezesporu je to jeden z největších ekologických problémů ČR, který by měl být řešen. Naléhavost tohoto problému narůstá s dalšími zabíranými hektary zemědělské půdy. Myslím, že čísla, která jsem uvedla, to dosvědčují. Zábory zemědělských pozemků jako jeden z hlavních problémů životního prostředí v ČR uvádí i Zpráva.

⁴⁶ Český úřad katastrální a zeměměřičský, Souhrnné přehledy o půdním fondu z údajů katastru nemovitostí

⁴⁷ Český úřad katastrální a zeměměřičský, Souhrnné přehledy o půdním fondu z údajů katastru nemovitostí

Mezi hlavní negativní zjištění Zprávy patří pokračující zábory zemědělské a lesní půdy v důsledku zástavby území. V roce 2013 se zastavěné a ostatní plochy, mezi které patří dopravní komunikace a dopravní infrastruktura, průmyslové areály nebo dobývací prostory, rozšířily o 2,4 tisíce hektarů a zaujímaly 10,6 % území ČR. Plocha dobývacích prostor postupně klesá, ale zvyšuje se plocha dobývacích prostor pro těžbu šterkopísku.⁴⁸ Takto zabraná půda je pak většinou zabetonována a znehodnocena, včetně všech jejích funkcí.

Pozitivní zjištění, která Zpráva přináší, je zvýšení podílu trvalých travních porostů za období let 2000 až 2013 o 3,5 %. Ke snižování výměry orné půdy a zvyšování rozsahu trvalých travních porostů a lesních pozemků dochází v periferních a méně atraktivních oblastech. Dle Zprávy je tento trend zapříčiněn útlumem hospodářské činnosti v těchto oblastech a rovněž dotační politikou státu.

Důsledkem zabírání zemědělských pozemků je oslabení funkcí půdy, jako je například zadržování vody nebo produkce potravin. V této souvislosti zde uvedu ještě dvě čísla, a to výměru zemědělské a orné půdy ČR připadající na jednoho obyvatele. Na jednoho obyvatele ČR připadá 0,4013 hektaru zemědělské půdy a 0,2839 hektaru orné půdy, což představuje průměrnou roční úrodu 1,5 tuny pšenice nebo 10 tun brambor.

Druhou příčinou ochrany zemědělského půdního fondu je snižování kvality jeho úrodné vrstvy. Na půdu působí různé pozitivní i negativní vlivy. Negativní vlivy mohou být přirozené přírodní děje nebo lidská činnost. Takové jevy označujeme jako degradace půdy. Degradace půdy má několik forem, a to dezertifikaci, erozi, kontaminaci půd a zábory půdy. Problému záborů půd jsem se věnovala výše, proto zde vysvětlím ostatní uvedené problémy.

Dezertifikace spočívá v přeměně úrodné půdy v pouště. Z životaschopné půdy se vytrácejí živiny do té míry, že v ní není možný život. „Dezertifikací se nazývá proces, představovaný společným působením činitelů vyvolaných převážně člověkem, jako jsou např. přeměna území na obdělávanou půdu, požáry, neúměrné čerpání vody, kácení lesů, intenzivní pastva, nadměrné hnojení, který vede k poškozování nebo znehodnocení půdy v tzv. aridních (suchých) oblastech světa.“⁴⁹ Je to hlavní globální problém, který je aktuální i v Evropě. Tímto procesem je ohroženo až 8 % území jižní, střední a východní Evropy.⁵⁰

⁴⁸ Zpráva o životním prostředí České republiky, s. 101

⁴⁹ Stejskal, V. Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost. Praha : Linde, 2006 s. 191

⁵⁰ Dostupné na <http://www.eea.europa.eu/cs/articles/puda>

Eroze je za normálních podmínek přirozený pozvolný proces rozrušování povrchu půdy vodou a větrem a následný přenos a usazování půdních částic. Ve spojení s nevhodnou lidskou činností, zejména s nevhodným způsobem hospodaření, je však tento proces urychlen. Dochází pak k odnosu půdních částic v takovém rozsahu, na který půdotvorný proces nemůže adekvátně reagovat. Výsledkem je odnos nejúrodnější části půdy a snížení její kvality a úrodnosti. Při vodní erozi je povrch půdy rozrušován působením vody, například při intenzivních srážkách. „Zatímco se jeden centimetr půdy může podle místních podmínek tvořit desítky až stovky let, k odnosu stejného či většího množství půdy může následkem eroze dojít během jediné průtrže mračen... Eroze půdy je do značné míry přirozený proces, který v přírodních podmínkách probíhá většinou pozvolna bez patrných škodlivých důsledků... V podmínkách intenzivní zemědělské výroby se bohužel eroze podstatně zrychluje. Masivní scelování pozemků do velkých půdních bloků, pěstování monokultur či nešetrné obhospodařování bez ohledu na sklonitost a svažitost pozemků dlouhodobě nerespektuje zásady protierozní ochrany.“⁵¹ Větrná eroze spočívá v rozrušování povrchu půdy působením větru, který vyvolává pohyb půdních částic. Vlivem větrné eroze může dojít například k poškození klíčících rostlin. Zpráva přináší další negativní zjištění, že na území ČR je potenciaálně ohroženo 35,9 % zemědělské půdy vodní erozí a 18,4 % větrnou erozí. Na většině takto ohrožených půd není prováděna systematická ochrana, která by omezovala ztráty půdy.⁵²

Kontaminace zemědělské půdy spočívá ve znečištění chemickými látkami. Zdrojem kontaminace mohou být chemicky vyrobená hnojiva a chemické přípravky na ochranu rostlin a jejich nesprávné použití. Dalším zdrojem znečištění půdy jsou škodlivé látky vznikající při průmyslové činnosti, při nesprávném ukládání odpadů nebo látky obsažené ve znečištěném ovzduší. Tyto látky se hromadí v půdě a snižují nejen její kvalitu, ale mohou se dostat do potravního řetězce nebo ovlivnit kvalitu povrchových a podzemních vod a ohrozit tak zdraví lidí.⁵³

⁵¹ Dostupné na <http://zemedelec.cz/ochrana-pudy-proti-erozi/>

⁵² Zpráva o životním prostředí České republiky, s. 101

⁵³ Zpráva o životním prostředí České republiky, s. 113, 114

5.3. Cíle ochrany zemědělského půdního fondu

Lze říci, že obecně je cílem právní úpravy omezit ohrožování a poškozování ekologických funkcí půdy a napravit způsobené škody. „Cílem ochrany zemědělského půdního fondu je:

- snížit úbytky zemědělské půdy na nezbytné minimum a situovat je pokud možno do míst, kde mohou mít méně závažný dopad na životní prostředí a na provozování zemědělské výroby,
- vytvořit předpoklady pro návratnost dočasně odňatých nebo dočasně nevyužívaných zemědělských pozemků k zemědělské výrobě,
- pečovat o úrodnost zemědělské půdy zabraňováním ztrát úrodné vrstvy, předcházením znečišťování a odstraňováním znečištění z půdy.“⁵⁴

Z hlediska ochrany rozlohy zemědělského půdního fondu je důležité omezit zábory zemědělské půdy, vytvořit předpoklady pro návratnost půdy, která byla dočasně odňata ze zemědělského půdního fondu, pro zemědělské využití a zvýšit využití opuštěných areálů, tj. brownfields.

Z pohledu ochrany kvality zemědělského půdního fondu je cílem snižování ohrožení zemědělské půdy erozí, omezení a předcházení znečišťování půdy. Takové cíle můžeme nalézt i ve Státní politice životního prostředí České republiky pro období let 2012 až 2020 (dále jen „Státní politika životního prostředí“). Je nutné podotknout, že přestože jsem zde právní nástroje ochrany zemědělských pozemků rozdělila na nástroje ochrany rozlohy a na nástroje ochrany kvality, cíle právní úpravy jsou stejné.

5.4. Nástroje ochrany rozlohy zemědělských pozemků

Ochrana rozlohy zemědělského půdního fondu je založena na zásadách použití zemědělské půdy k jinému účelu, na vydání souhlasu s odnětím, na odvodech za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu a také na opatřeních k předcházení ztrát zemědělské půdy při určitých činnostech.

Zákon o ochraně zemědělského půdního fondu stanoví v § 4 důležité zásady ochrany zemědělského půdního fondu. Hned první zásada je podle mého názoru v praxi, nejčastěji při vydávání souhlasu k odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu, přehlížena.

⁵⁴ Damohorský, M. a kol. Právo životního prostředí. 3. vydání. Praha : C. H. Beck, 2010, s. 300, 301

Zákon říká, že pro nezemědělské účely je nutno použít především nezemědělskou půdu, zejména nezastavěné a nedostatečně využitě pozemky v zastavěném území nebo na nezastavěných plochách stavebních pozemků staveb mimo toto území, stavební proluky a plochy získané zbořením přežilých budov a zařízení.

Když se rozhlédneme po jakémkoli našem městě, téměř všude najdeme nevyužitě staré továrny, pivovary, nádražní budovy nebo jiné průmyslové objekty, často architektonicky hodnotné, avšak před zhroucením. Proluky vzniklé například stržením staré zástavby také nebyly většinou využity. „Některé potřeby, pro které je půda zabírána, nelze uspokojit jinde a jinak, ale sledujeme, že velmi často je s plochou nakládáno velmi nevhodně, že se nehledají možnosti intenzivnějšího využití. Tlak na nové plochy je i tam, kde je dostatek ploch již znehodnocených, nedostatečně využívaných. Staví se nové budovy tam, kde stávající stavby chátrají. Při současně nastavených cenách však žádná motivace k hospodárnému využití ploch neexistuje a půda se stává prostředkem spekulativního jednání.“⁵⁵

Problémy jsou často i s vlastníky chátrajících objektů, které by mohly být smysluplně využity. Pokud sám vlastník nemá nápad jak zhodnotit takové prostory a finanční prostředky na jeho uskutečnění, bývá jeho záměrem co největší zisk z případného prodeje. Vysoké ceny pak znemožňují obcím případnou koupi takových prostor.

Jako příklad uvedu město nedaleko mého bydliště Roudnici nad Labem. Poblíž náměstí se nachází barokní pivovar, který postavil slavný italský architekt Antonio della Porta. Bývalý vlastník pivovaru trvale žije ve Spojených státech amerických, pivovar chátrá a záměr vlastníka s pivovarem či spíše s ruinou pivovaru byl od počátku nejasný. Město na odkup pivovaru nemělo finanční prostředky, protože majitel požadoval vysokou částku. Poté, co budova začala ohrožovat stovky lidí, kteří kolem něj denně chodí na nádraží, bylo město nuceno rozebrat střechu pivovaru kvůli zajištění bezpečnosti a hrozilo, že pivovar bude zbourán. Proti tomu se postavila spousta občanů a díky jejich iniciativě a spolupráci s vedením města byl pivovar zachráněn, město ho koupilo v dražbě za podstatně nižší cenu a nyní je nutné najít investora, který návrhy na využití pivovaru umožní uskutečnit. Paradoxní je, že ve stejné době, kdy se zvedla vlna odporu proti demolici pivovaru, bylo za městem zabráno několik hektarů původně

⁵⁵ Výzva pro ochranu půdy, dostupné na <http://gnosis9.net/view.php?cisloclanku=2010040019>

zemědělské půdy a vystavěno poměrně velké nákupní centrum včetně rozlehlého parkoviště, což jistě nebylo nutné, neboť uvnitř města se nachází hned čtyři velké obchodní řetězce a problémy s parkováním ve městě také nejsou. To bohužel zřejmě nikomu kromě mě nevadilo.

Pokud v nezbytných případech musí dojít k odnětí zemědělského půdního fondu, musí být respektovány následující zásady. Zákon nijak nedefinuje pojem nezbytné případy. Novela zde pod tímto pojmem myslí případ, kdy v obci není možné využít nezastavěné plochy nebo pokud se bude jednat o veřejně prospěšnou stavbu. Musí však být co nejméně narušována organizace zemědělského půdního fondu, hydrologické a odtokové poměry a síť zemědělských účelových komunikací. Odnímána bude jen nejnútnejší plocha zemědělského půdního fondu. Při umístění liniových staveb je pak nutné co nejméně ztížit obhospodařování zemědělských pozemků. Poté, co skončí dočasné odnětí pozemků ze zemědělského půdního fondu, je potřeba provést rekultivaci těchto pozemků podle schváleného plánu rekultivace. Uvedenými zásadami se musí řídit jednak příslušné orgány ochrany zemědělského půdního fondu, jednak orgány a osoby, které provádějí územně plánovací činnost, zpracovávají návrhy na stanovení dobývacích prostorů, zpracovávají zadání staveb a osoby, které provozují stavební, těžební a průmyslovou činnost a geologický a hydrologický průzkum.

Část třetí zákona o ochraně zemědělského půdního fondu je podle novely nazvána „Zásady plošné ochrany zemědělského půdního fondu“. V § 4 došlo ke změně pořadí zásad, které mají být při odnímání zemědělské půdy respektovány. Přednostně musí být odnímána zemědělská půda na zastavitelných plochách a půda, které je méně kvalitní. Musí být co nejméně narušena organizace zemědělského půdního fondu, hydrologické a odtokové poměry, síť zemědělských komunikací, musí být odnímána jen nejnútnejší plocha a podobně.

Zákon stanoví podrobnosti ochrany zemědělského půdního fondu při následujících činnostech. Podle § 5 při územně plánovací činnosti prováděné podle stavebního zákona musí pořizovatelé a projektanti územně plánovací dokumentace navrhnout a zdůvodnit řešení, které je nejvýhodnější z hlediska ochrany zemědělského půdního fondu a ostatních zákonem chráněných obecných zájmů.

Stavební zákon rozumí územně plánovací dokumentací zásady územního rozvoje, územní plán a regulační plán. Tyto jsou odvislé od politiky územního

rozvoje, která je koncepčním nástrojem. Návrh politiky územního rozvoje vychází mimo jiné i ze Zprávy. Cíle a úkoly územního plánování dle politiky územního rozvoje dále rozvíjejí zásady územního rozvoje. Stanoví také základní požadavky na účelné a hospodárné uspořádání území kraje, zpřesňují a koordinují územně plánovací činnost obcí. Zásady územního rozvoje jsou vydávány formou opatření obecné povahy pro území kraje a jsou závazné pro pořizování a vydávání územních a regulačních plánů. Územní plán stanoví základní koncepci rozvoje území obce, ochrany jeho hodnot, uspořádání krajiny. Regulační plán v řešené ploše stanoví podrobné podmínky pro využití pozemků, pro ochranu hodnot a charakteru území a pro vytváření příznivého životního prostředí.

K územně plánovací dokumentaci uplatňují orgány ochrany zemědělského půdního fondu stanoviska. Územní rozhodnutí nebo územní souhlas, kterým má být zemědělský půdní fond dotčen, je vydán stavebním úřadem na základě souhlasu orgánu ochrany zemědělského půdního fondu. Tento souhlas je pak závazným stanoviskem podle správního řádu. Orgán ochrany zemědělského půdního fondu je podle stavebního zákona dotčeným orgánem, který chrání veřejné zájmy podle zvláštního právního předpisu, a vydává pro uplatnění těchto zájmů stanoviska. Orgán ochrany zemědělského půdního fondu podle vyhlášky o podrobnostech ochrany zemědělského půdního fondu vydává vyjádření, ve kterém označí části území, na kterém lze předpokládat další urbanistický rozvoj.

Zásadami ochrany zemědělského půdního fondu se musí řídit podle § 6 osoby oprávněné k těžbě nerostů při zpracování návrhů na stanovení dobývacích prostorů. Tyto návrhy musí být projednány s orgánem ochrany zemědělského půdního fondu, který vydá souhlas, jehož je třeba pro schválení návrhu.

Zásadami ochrany jsou povinni se řídit podle § 7 také investoři při zpracování zadání staveb. Umístění stavby je potřeba navrhnout tak, aby ztráty na zemědělském půdním fondu byly co nejmenší. Také jsou povinni navrhovat řešení, která jsou pro ochranu zemědělského půdního fondu a jiné veřejné zájmy nejvhodnější, a rovněž vyhodnotit předpokládané důsledky navrhovaného řešení. Takové návrhy musí být projednány před schválením s orgány ochrany zemědělského půdního fondu a opatřeny jejich souhlasem. Novela přináší nové znění § 7. Alternativy umístění se vypracují vždy, když se jedná o umístění stavby mimo zastavěné území. Zároveň jsou zde uvedeny dvě výjimky, a to, pokud je umístění stavby v souladu s platnými zásadami územního rozvoje či územním plánem a s návrhem tras podzemních a nadzemních vedení, pozemních

komunikací, celostátních drah a vodních cest, ke kterému udělil orgán ochrany zemědělského půdního fondu vyjádření. Toto vyjádření je předběžnou informací podle správního řádu k podmínkám pro vydání souhlasu k odnětí zemědělské půdy. Novela dále uvádí seznam výjimek, kdy vyjádření není třeba.

Důležitým nástrojem ochrany rozlohy zemědělských pozemků je podle § 9 souhlas orgánu ochrany zemědělského půdního fondu s odnětím půdy ze zemědělského půdního fondu k nezemědělským účelům. Souhlas je závazným stanoviskem, které je potřebné pro vydání rozhodnutí podle zvláštních právních předpisů. „...souhlas (orgánu ochrany zemědělského půdního fondu) není výsledkem správního řízení ve smyslu správního řádu a případný souhlas nemá charakter individuálního správního aktu (správního rozhodnutí).“⁵⁶ Zákon z udělení souhlasu připouští výjimky, například v případě pozemků určených pro stavby pro bydlení v zastavěném území.

Půdu je možné odejmout ze zemědělského půdního fondu trvale, to ve většině případů, nebo dočasně. Dočasně lze odejmout půdu jen tehdy, když po ukončení účelu odnětí bude vyňatý pozemek rekultivován tak, aby mohl být do zemědělského půdního fondu navrácen.

Pro odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu je nutné podat žádost. Žádost podává ten, v jehož zájmu odnětí půdy je. Zákon na tuto žádost klade zvláštní požadavky. Žadatel musí jednak uvést, pro jaký účel má být půda odňata, a jednak zdůvodnit, proč je navrhované řešení nejvýhodnější z hlediska ochrany zemědělského půdního fondu, životního prostředí a ostatních zákonem chráněných obecných zájmů. K žádosti musí být připojeny zákonem předepsané doklady, případně si orgán ochrany zemědělského půdního fondu může vyžádat další, aby mohl žádost řádně posoudit. Součástí žádosti musí být mimo jiné předběžná bilance skrývky kulturních vrstev půdy a návrh na jejich vhodné využití.

Pokud orgán ochrany zemědělského půdního fondu má za to, že půda může být odňata, vydá souhlas. Pokud dojde k opačnému názoru, souhlas nevydá. Podle novely orgán ochrany zemědělského půdního fondu vychází při posuzování odnětí z celkové požadované plochy zemědělské půdy. Souhlas tedy nemusí být vydáván v každém případě, který orgán ochrany zemědělského půdního fondu posuzuje, naopak by měl být vydáván výjimečně, v případě neexistence jiné varianty řešení dané situace. Podle mého názoru je souhlas vydáván často

⁵⁶ Pekárek, Milan et al. Pozemkové právo. Plzeň : Aleš Čeněk, 2010. s. 251

zbytečně v případech, kdy jiné varianty existují, ale například nesou s sebou vyšší náklady v podobě odstranění staré stavby nebo vysokou technickou náročnost provedení. Problém tkví rovněž v zájmu naší společnosti. Dokud bude společnost včetně politických představitelů upřednostňovat hospodářský růst, nelze v této oblasti očekávat zlepšení.

Orgán ochrany zemědělského půdního fondu v souhlasu stanoví, na které pozemky se tento souhlas s odnětím vztahuje, stanoví podmínky k zajištění ochrany zemědělského půdního fondu a vymezí, zda budou předepsány odvody za odnětí a orientačně stanoví jejich výši, jelikož jejich konečná výše bude stanovena až rozhodnutím. V případě, že půda bude odnímána dočasně, souhlas s odnětím zároveň obsahuje schválení rekultivačního plánu. Jak bylo uvedeno výše, souhlas s odnětím půdy ze zemědělského půdního fondu se stane závaznou součástí rozhodnutí, která budou ve věci vydána podle stavebního zákona. Na řízení o udělení souhlasu se vztahuje § 149 správního řádu. Závazné stanovisko je úkon správního orgánu učiněný na základě zákona. Není samostatným rozhodnutím ve správním řízení, ale jeho obsah je závazný pro výrokovou část správního rozhodnutí.

Proti udělení či neudělení souhlasu se tudíž nelze odvolat. Lze se ale odvolat proti samotnému meritornímu rozhodnutí podle zvláštního předpisu, například proti územnímu rozhodnutí, které se závazným stanoviskem musí řídit. Důvodem odvolání pak může být udělení či neudělení souhlasu. Jak uvádí správní řád, pokud odvolání směřuje proti obsahu závazného stanoviska, odvolací orgán si vyžádá potvrzení nebo změnu závazného stanoviska správním orgánem, který je nadřízený správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska. Pokud bylo závazné stanovisko změněno či zrušeno až poté, co rozhodnutí podmíněné závazným stanoviskem nabylo právní moci, je možné využít jako opravný prostředek obnovu řízení a důvodem pro obnovu bude právě změna nebo zrušení závazného stanoviska.

Na základě vydaného správního rozhodnutí a ohlášení vlastníka provede katastrální úřad změnu druhu pozemku v katastru nemovitostí. Platnost souhlasu vzniká až s právní mocí rozhodnutí vydaného podle stavebního zákona a na jeho osudu je závislá. Udělením souhlasu pozemek nepřestává být součástí zemědělského půdního fondu. Souhlas představuje pouze povolení k legálnímu využití pozemku pro jiný účel. „Žadatel má toliko právo, nikoli však povinnost udělený souhlas využít. Jen při souhlasu k trvalému odnětí přestává být pozemek

součástí ZPF, ale až poté, kdy se na jeho základě zemědělská půda změní na jiný druh pozemku.“⁵⁷

Novela vymezuje odlišně některé výjimky, kdy není nutný souhlas k odnětí zemědělské půdy. Souhlas k odnětí zemědělské půdy například není třeba, pokud se jedná o zemědělskou půdu v zastavěném území pro stavbu včetně souvisejících ploch o výměře do 25 m², stavbu pro bydlení nebo stavbu veřejně prospěšnou, která je umístěna v proluce do velikosti 0,5 hektaru. Nové znění má § 9 odst. 4. Přibyl nový odst. 5, který stanoví výjimky z použití § 4 odst. 3, tzn. výjimky z omezení záborů zemědělské půdy první a druhé třídy ochrany. Žádost o souhlas s odnětím zemědělské půdy je upravena nově v § 9 odst. 6, včetně požadavků na její náležitosti. Novela klade další požadavek na žádost a do § 9 vkládá nový odst. 7, který pro případy, kdy se jedná o těžbu nerostných surovin, vyžaduje jako součást žádosti o souhlas výsledky geologického průzkumu a údaje o výši hladiny podzemní vody.

Nově zní také odst. 3 § 10, podle kterého souhlas s odnětím zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu pozbude platnosti uplynutím tří let ode dne oznámení souhlasu žadateli, pokud se nestane podkladem pro řízení podle zvláštních právních předpisů. Pokud byl souhlas vydán formou rozhodnutí (§ 21), pozbývá platnosti, pokud realizace záměru nebyla započata do tří let od nabytí právní moci. Je zde odkazováno na nové znění § 21. Podle jeho prvního odstavce je souhlas s odnětím zemědělské půdy dle § 9 rozhodnutím vydaným ve správním řízení, pokud záměr nevyžaduje povolení podle jiného právního předpisu, jehož závaznou součástí by se jinak souhlas stal. Ve stávajícím § 21 jsou vyjmenovány případy řízení, na které se nevztahují obecné předpisy o správním řízení. Dále stanoví, že stanoviska uplatněná k územně plánovací dokumentaci nejsou správním rozhodnutím. Souhlasy vydávané podle tohoto zákona jako podklad pro vydání rozhodnutí podle zvláštního právního předpisu, územní souhlas nebo ohlášení stavby jsou závazným stanoviskem podle správního řádu a nejsou správním rozhodnutím. Může být tedy matoucí, že nové znění § 21 na rozdíl od stávajícího neprohlašuje souhlasy vydané podle tohoto zákona coby podklady pro vydání rozhodnutí podle zvláštního právního předpisu za závazná stanoviska.

Za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu jsou vybírány odvody. Byť ekonomické nástroje nejsou tématem této práce, považují za důležité

⁵⁷ Damohorský, M. a kol. Právo životního prostředí. 3. vydání. Praha : C. H. Beck, 2010, s. 304

v souvislosti s odnímáním zemědělské půdy věnovat malou pozornost právě odvodům za odnětí zemědělské půdy.

Odvody jsou upraveny v § 11 a 12. Odvody platí ten, v jehož zájmu byla půda odňata. Odvody se vybírají v případě dočasného odnětí a trvalého odnětí, které znemožní zemědělské využití odnímané půdy jako umístění stavby pevně spojené s pozemkem, důlního nebo těžebního díla a provedení úpravy, v důsledku které je nutná skrývka půdy na dotčeném pozemku. Zákon stanoví výjimky, kdy se odvody nevybírají. V případě trvalého odnětí půdy sem patří výjimky, pro které zákon nevyžaduje souhlas s odnětím zemědělské půdy, dále například stavby zemědělské prvovýroby, komunikace, objekty a zařízení pro čištění odpadních vod. V případě dočasného odnětí půdy se nestanoví odvody pro účely pěstování vánočních stromků nebo dřevin pro energetické účely.

Výši odvodů za odnětí půdy určí příslušný orgán ochrany zemědělského půdního fondu ve správním rozhodnutí, a to po nabytí právní moci rozhodnutí podle stavebního zákona. „Výši odvodů stanoví orgán ochrany zemědělského půdního fondu poté, co nabude právní moci rozhodnutí vydané příslušným orgánem podle zvláštního předpisu...“⁵⁸ Výše odvodů závisí na třídách ochrany zemědělského půdního fondu. Tyto třídy ochrany jsou stanoveny vyhláškou o stanovení tříd ochrany a jsou kritériem kvality půdy. Třídy ochrany jsou stanoveny pomocí bonitovaných půdně ekologických jednotek. Vyhláška stanoví pět tříd ochrany tak, že do každé třídy ochrany náleží pozemky s přiřazenými bonitovanými půdně ekologickými jednotkami, které jsou uvedené v příslušné příloze vyhlášky. První třída poskytuje ochranu nejcennějším, úrodným zemědělským půdám, které by měly být odnímány v nejnutnějších případech. Naopak do páté třídy ochrany jsou zařazeny zemědělské půdy, které jsou nejméně úrodné, které mají nízkou produkční schopnost a při odnímání zemědělské půdy by právě tyto měly být zničeny přednostně. Samotný postup při výpočtu odvodů za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu stanoví zákon v příloze. Odvod se neplatí, pokud výše jednorázově splatného odvodu nepřevyšuje 50 Kč. Podle novely se tato částka zvyšuje na 100 Kč a v případě dočasného odnětí se neplatí odvod do 50 Kč.

Novela přináší nové znění § 11. Nově stanoví, že orgán ochrany zemědělského půdního fondu rozhoduje o výši odvodů podle přílohy tohoto zákona až po zahájení realizace záměru. Nově jsou též stanoveny výjimky, kdy se

⁵⁸ Pekárek, Milan et al. Pozemkové právo. Plzeň : Aleš Čeněk, 2010. s. 253

odvody za trvale odňatou půdu nepředepisují. Jedná se například o případy stavby drah a pozemních komunikací, jejichž vlastníkem je stát.

Finanční prostředky z odvodů jsou rozdělovány následujícím způsobem, 75 % putuje do státního rozpočtu, 15 % do rozpočtu Státního fondu životního prostředí České republiky (dále jen „Státní fond životního prostředí“) a zbylých 10 % je příjmem rozpočtu obce, v jejímž obvodu se odnímaná půda nachází. Novelou dojde k menší změně v rozdělování odvodů, a to tak, že do státního rozpočtu bude směřovat již jen 55 % odvodů, 30 % do rozpočtu obce a do Státního fondu životního prostředí stále 15 %. Takto vybrané finanční prostředky nejsou ve státním rozpočtu, na rozdíl od rozpočtu Státního fondu životního prostředí a rozpočtu dotyčné obce, účelově vázány ve prospěch ochrany životního prostředí. Pouze 25 % finančních prostředků vybraných za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu bude použito pro potřeby ochrany životního prostředí. Oproti předchozí úpravě, kdy byl odvod ze 40 % příjmem obce, v jejímž obvodu se odnímaná půda nacházela, a z 60 % příjmem Státního fondu životního prostředí, je to podle mého názoru zcela negativní změna. Zákon č. 402/2010 Sb., kterým byl změněn také zákon o ochraně zemědělského půdního fondu přinesl vedle uvedené negativní změny také změnu podle mého mínění pozitivní. Po dlouhé době se zvedla výše odvodů za odnětí zemědělské půdy. Jak je patrné, od roku 2011, tedy od počátku účinnosti zákona č. 402/2010 Sb., klesla výměra zabírané zemědělské půdy.⁵⁹ Vedle zvýšení odvodů však na tuto skutečnost mohla mít vliv rovněž ekonomická krize, která omezila investice. Negativní vliv ekonomiky na životní prostředí ČR v roce 2013 byl mírně snížen, což bylo také podpořeno mírnou ekonomickou recesí.⁶⁰ Lze ale říci, že pokud zvýšení odvodů mělo na snížení zabírané půdy alespoň částečný vliv, je to dobrý krok, který se osvědčil.

Odvody za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu mají povahu poplatků za využívání přírodních zdrojů. Uplatňuje se zde princip odpovědnosti původce, který vychází z toho, že každý je odpovědný za svou činnost, kterou ohrožuje nebo zhoršuje životní prostředí. Patří sem právě také odpovědnost ve formě různých ekonomických nástrojů. Ekonomické nástroje by měly znečišťovatele odrazovat od ekologicky nevhodného chování a motivovat k chování ekologicky vhodnému. „Ekologičtější varianty chování bývají

⁵⁹ Český úřad katastrální a zeměměřičský, Souhrnné přehledy o půdním fondu z údajů katastru nemovitostí

⁶⁰ Zpráva o životním prostředí České republiky s. 11

zpravidla, díky nezahrnutým externím nákladům v případě ekologicky horší varianty, ekonomicky nevýhodné. Ekonomický nástroj musí tento rozdíl eliminovat.“⁶¹ Zmíněnou motivační funkci odvozy víceméně neplní, neboť žadatel je ve výběru pozemku většinou omezen schválenou územně plánovací dokumentací.

Uvedený problém odnímání zemědělské půdy by mohl být řešen několika způsoby. Pokud se alespoň do určité míry osvědčilo zvýšení odvodů za odnětí zemědělské půdy, ještě citelnějším zvýšením by mohlo dojít k výraznějšímu snížení plochy zabrané půdy. Zejména s ohledem na to, že vlastník utrží za stavební pozemek daleko více než za zemědělský včetně odvodů. Ke snížení plochy odnímané půdy by také mohlo přispět výrazné zvýšení daně z pozemku, který byl součástí zemědělského půdního fondu, po jeho odnětí. Podle státní politiky životního prostředí je východisko ve zvýšení účinnosti legislativních a ekonomických nástrojů ochrany zemědělského půdního fondu.

Dále by bylo vhodné zlepšit využití pozemků tzv. brownfields. Například vhodnými ekonomickými nástroji motivovat k přestavbě odsloužených budov nebo nevyužitých areálů. Využití těchto pozemků by rovněž mělo být řešeno při územním plánování pomocí jeho nástrojů.

„Územní plánování je projevem principu racionálního, plánovitého a komplexního nahlížení na využívání území.“⁶²

Co se týče administrativně-právních nástrojů, mohl by být stanoven zákaz odnímání zemědělské půdy, která je zařazena do první třídy ochrany a byla tak velice účinně chráněna nejcennější půda. Cílem právní úpravy není úplně zabránit záborům zemědělské půdy, jelikož představuje prostor pro ekonomický a sociální rozvoj společnosti. Je ale potřeba si uvědomit, že s každým zábořem klesají schopnosti půdy a její funkce se oslabují.

5.5. Nástroje ochrany kvality zemědělských pozemků

Ochrana kvality zemědělského půdního fondu je postavena na povinnostech při hospodaření na zemědělské půdě včetně změny kultur zemědělské půdy a povinnostech při činnostech, které souvisejí s odnímáním půdy ze zemědělského půdního fondu. Je možné říci, že „... ustanovení zaměřená na ochranu kvality pozemků náležejících do zemědělského půdního fondu,

⁶¹ Damohorský, M. a kol. Právo životního prostředí. 3. vydání. Praha : C. H. Beck, 2010, s. 44

⁶² Pekárek, Milan et al. Pozemkové právo. Plzeň : Aleš Čeněk, 2010. s. 120

zejména pozemků zemědělských, jsou v textu zákona ve výrazné menšině, i když do jisté míry tento nedostatek zákona vyrovnává prováděcí vyhláška č. 13/1994 Sb.“⁶³

Zákon o ochraně zemědělského půdního fondu upravuje v § 2 změny kultur zemědělské a nezemědělské půdy. K přeměně trvalého travního porostu (louky nebo pastviny), tedy zemědělské půdy, na ornou půdu je nutný souhlas orgánu ochrany zemědělského půdního fondu. Souhlas je administrativně-právní nástroj předběžného charakteru. Orgán ochrany zemědělského půdního fondu souhlas udělí, pokud touto změnou nebude způsobena škoda na úrodné vrstvě zemědělského pozemku. V opačném případě může zamýšlené změně a tím i případné škodě na zemědělské půdě zabránit nevydáním souhlasu. Pokud by došlo ke změně kultury bez příslušného souhlasu, byla by tím založena deliktivní odpovědnost vlastníka či nájemce pozemku.

Orgán ochrany zemědělského půdního fondu může také vlastníkovi nebo nájemci zemědělské půdy uložit změnu kultury z důvodu ochrany životního prostředí. Kritéria rozhodná pro uložení změny kultury zemědělské půdy stanoví vyhláška Ministerstva životního prostředí o podrobnostech ochrany zemědělského půdního fondu. Jedná se o případy, kdy obhospodařováním pozemku ve stávající kultuře dochází na dotčeném pozemku i na okolních pozemcích k eroznímu ohrožení území, poškozování okolních pozemků nebo příznivých fyzikálních, biologických a chemických vlastností půdy, ohrožení potravinového řetězce, zhoršování čistoty a jakosti vody ve vodních tocích, ohrožení povrchových nebo podzemních zdrojů pitné vody nebo porušování práv a povinností na úseku ochrany přírody a krajiny podle zákona o ochraně přírody a krajiny. Na základě vydaného rozhodnutí o uložení změny kultury zemědělské půdy má vlastník nebo nájemce právo na náhradu nákladů a ztrát vzniklých v souvislosti s touto změnou, a to u orgánu ochrany zemědělského půdního fondu.

Přeměnu nezemědělské půdy na půdu zemědělskou lze provést jen na základě rozhodnutí vydaného v řízení o využití území podle stavebního zákona. „Ostatní změny kultur podléhají režimu stavebního zákona (územní řízení o změně využití území).“⁶⁴

Novela změnila nejen nadpis části druhé zákona o ochraně zemědělského půdního fondu, ale i znění § 2 a § 3, které do ní náležejí. § 2 je nově nazván

⁶³ Pekárek, Milan et al. Pozemkové právo. Plzeň : Aleš Čeněk, 2010. s. 244

⁶⁴ Damohorský, M. a kol. Právo životního prostředí. 3. vydání. Praha : C. H. Beck, 2010, s. 306

„Změna využití zemědělské půdy“ místo dosavadního „Změny kultur zemědělské a nezemědělské půdy“. Ustanovení § 2 dle novely pojednává o změně zemědělské půdy, která je evidovaná v katastru nemovitostí jako trvalý travní porost. Tuto půdu bude možné přeměnit na ornou půdu jen se souhlasem orgánu ochrany zemědělského půdního fondu, který souhlas udělí na základě posouzení fyzikálních nebo biologických vlastností zemědělské půdy a na základě rizik ohrožení zemědělské půdy erozí.

V § 3 zákon stanoví vlastníkům či nájemcům rámcové povinnosti při hospodaření na zemědělském půdním fondu. Vlastníci nebo nájemci zemědělských pozemků se musí určitého jednání zdržet nebo naopak něco strpět či vykonat. Při hospodaření na zemědělském pozemku nesmí vlastník či nájemce znečišťovat půdu škodlivými látkami, případně potravní řetězec nebo zdroj pitné vody. Dále nesmí poškozovat okolní pozemky a příznivé fyzikální, biologické a chemické vlastnosti půdy. Obdělávané pozemky pak musí chránit podle schválených projektů pozemkových úprav. Může však nastat případ, že tyto povinnosti nebudou respektovány. Pokud orgán ochrany zemědělského půdního fondu takové závady zjistí, může ze závažných důvodů uložit odstranění těchto závad. V případě, že pozemek bude kontaminovaný škodlivými látkami, které ohrožují zdraví nebo život lidí, může příslušný orgán ochrany zemědělského půdního fondu rozhodnout, že tento pozemek nesmí být používán pro výrobu zemědělských výrobků vstupujících do potravního řetězce. Může však nastat případ, kdy tyto závady nezavinil vlastník či nájemce daného pozemku. Pokud v tomto případě bude rozhodnuto o uložení nápravných opatření, může vlastník nebo nájemce po provedení těchto opatření žádat Státní fond životního prostředí o poskytnutí příspěvku na zmírnění ekonomických důsledků, které vycházejí z uložených opatření.

Účelem stanovení povinností při hospodaření na zemědělské půdě je nejen ochraňovat půdu, ale rovněž ostatní složky životního prostředí, na které může zemědělská výroba působit negativně. Tyto povinnosti „...by měly zamezit především takovému počínání, které ohrožuje kvalitu půdy znečišťováním (např. chemickými prostředky pro ochranu a výživu rostlin) a které poškozují její příznivé fyzikální, biologické a chemické vlastnosti (např. způsob obdělávání půdy, který napomáhá působení eroze).“⁶⁵ Tyto povinnosti jsou poměrně obecné, ale například zákaz znečišťování půdy je konkretizován ve vyhlášce

⁶⁵ Damohorský, M. a kol. Právo životního prostředí. 3. vydání. Praha : C. H. Beck, 2010, s. 305

o podrobnostech ochrany zemědělského půdního fondu. Zákon ani uvedená vyhláška však podrobněji neuvádějí chování při hospodaření na zemědělské půdě, které by bylo nežádoucí. Když se rozhlédneme po zemědělské krajině, často lze vidět následky nevhodného způsobu hospodaření. Zejména v případě ohrožení půdy erozí. Podle Státní politiky životního prostředí bude třeba pro zpomalení erozního procesu působícího na degradaci půdy vytvořit systém organizačních, agrotechnických, biotechnických a technických opatření a dále také přijmout novelu zákona, která zakotví povinnost ochrany půdy proti erozi. Právo by mělo pomoci vytvořit režim racionálního hospodaření na zemědělské půdě, jehož součástí by mělo být i dodržování povinností vlastníky a nájemci pozemků. Vedle povinností by zde měly působit i nástroje informační, případně ekonomické, aby regulované subjekty měly kromě hrozby sankcí další, silnější motivaci dané povinnosti dodržovat.

V souvislosti se zákazem znečišťování půdy škodlivými látkami stanoví vyhláška o podrobnostech ochrany zemědělského půdního fondu nejvýše přípustný obsah škodlivých látek v půdě. V přílohách této vyhlášky jsou určeny jednak maximálně přípustné hodnoty obsahu rizikových prvků v půdách, jednak hodnoty přípustného znečištění půdy některými škodlivými látkami ohrožujícími existenci živých organismů. Pokud by byl pozemek kontaminovaný škodlivými látkami ohrožujícími život nebo zdraví lidí, může orgán ochrany zemědělského půdního fondu rozhodnout, že nesmí být užíván pro výrobu zemědělských výrobků vstupujících do potravního řetězce. Tyto přípustné hodnoty znečištění jsou standardy, kterými je vyjádřen požadavek na určitý ještě příznivý stav zemědělské půdy. Pokud nebudou uložené povinnosti plněny a orgán ochrany zemědělského půdního fondu zjistí závady, může ze závažných důvodů přikázat odstranění takových závad. Jak jsem již uvedla u administrativně-právních nástrojů, je proto nutné vytvořit takové podmínky, aby kontrola plnění povinností byla efektivní, případně aby jejich splnění mohlo být vynuceno.

Orgán ochrany zemědělského půdního fondu dává také souhlas pro použití sedimentů z rybníků, vodních nádrží a vodních toků. Použití sedimentů je možné jen na orné půdě a trvalém travním porostu při jeho obnově. Žádost o souhlas s použitím sedimentů musí mít náležitosti stanovené správním řádem a zvláštní náležitosti, které předepisuje zákon o ochraně zemědělského půdního fondu, mimo jiné musí obsahovat údaje o kvalitě sedimentů dle zvláštního právního předpisu. Orgán ochrany zemědělského půdního fondu souhlas vydá, pokud

sedimenty splňují požadavky na jejich kvalitativní vlastnosti, které stanoví zvláštní právní předpis, a pokud použitím sedimentů nebudou poškozeny příznivé vlastnosti půdy.

Podle nového znění § 3, který nově pojednává o zásadách ochrany zemědělské půdy, je zakázáno znečišťovat zemědělskou půdu látkami, přípravky nebo organismy nad přípustnou míru. Dále je zakázáno ohrožovat zemědělskou půdu erozí tím, že bude překračována přípustná míra erozního ohrožení. Výslovně je zakázáno využívat zemědělskou půdu k nezemědělským účelům bez souhlasu příslušného orgánu ochrany zemědělského půdního fondu s odnětím zemědělské půdy. Nově je rovněž zakázáno poškozovat fyzikální, chemické a biologické vlastnosti půdy zhutňováním, zamokřováním, vysoušením nebo narušováním erozí, vnášet do a na zemědělskou půdu látky a přípravky, než jaké umožňují zvláštní právní předpisy. V určitých případech je zakázáno použití upravených kalů a sedimentů na zemědělské půdě. Samotné použití sedimentů na zemědělské půdě je upraveno v novém § 3a.

Vedle řady zákazů stanoví § 3 vlastníkům a jiným osobám, které jsou oprávněny zemědělskou půdu užívat, také další povinnosti. Například povinnost užívat zemědělskou půdu v souladu s charakteristikou druhu pozemku. Povinnosti jsou nově stanoveny poměrně konkrétněji.

Dalším novým odstavcem je § 3b, o pořizování a evidenci informací o kvalitě zemědělské půdy a o evidenci odnětí zemědělské půdy. Nový § 3c pak upravuje postup při znečištění zemědělské půdy nebo při ohrožení erozí a opatření k nápravě.

Pokud povinnosti stanovené novým § 3, mimo odst. 1 písm. b), nebudou plněny, orgán ochrany zemědělského půdního fondu uloží opatření k nápravě původci závadného stavu. Uvádí rovněž výčet nápravných opatření.

Novela ovšem již nepočítá s možností poskytnutí příspěvku ze Státního fondu životního prostředí na zmírnění ekonomických důsledků, které vyplývají z uloženého opatření k nápravě, v případě, že vlastník či nájemce pozemku závadný stav nezavinil.

Zemědělská půda se rozděluje do pěti tříd ochrany zemědělského půdního fondu. Zemědělskou půdu v první a druhé třídě ochrany není možné využívat jako plantáž dřevin. Pro jednotlivé třídy ochrany je možné založit jiný právní režim. Novela toho využívá v § 4 v souvislosti s odejmutím zemědělské půdy. Zemědělskou půdu první a druhé třídy ochrany je možné odejmout jen v případě,

pokud je jiný veřejný zájem, který výrazně převažuje nad veřejným zájmem ochrany zemědělského půdního fondu. Vzápětí však stanovuje výjimku, kdy zemědělská půda první a druhé třídy ochrany odejmuta být může. Takovou výjimkou je posuzování ploch, které jsou zahrnuty v platné územně plánovací dokumentaci, a při nové územně plánovací činnosti nemá být změněno jejich určení. Toto omezení v odnímání zemědělské půdy se neuplatní rovněž v případech, které stanoví novela v § 9 odst. 5, pokud se bude jednat například o záměr veřejné dopravní infrastruktury umístěné dle platných zásad územního rozvoje, o záměr těžby ve stanoveném dobývacím prostoru nebo o záměr umístěný na zastavitelné ploše vymezené v platných zásadách územního rozvoje nebo platném územním plánu. S ohledem na stanovené výjimky podle mého názoru nebude mít omezení zabírání nejvyšších tříd ochrany zemědělské půdy velký význam. Myslím si, že tento institut mohl být při novele lépe a účelně využit.

Dle § 8 musí osoby provádějící stavební, těžební a průmyslovou činnost, geologický či hydrogeologický průzkum vedle zásad plnit ještě další povinnosti. Těmi jsou zejména skrývat odděleně svrchní kulturní vrstvu půdy a zajistit její hospodárné využití, případně rozprostření na plochu určenou orgánem ochrany zemědělského půdního fondu, provádět rekultivaci dočasně odňatých pozemků dotčených některou z činností a činit opatření k zabránění úniku látek, které poškozují kvalitu zemědělské půdy. Další povinností, kterou přináší novela, je povinnost vyhodnotit předpokládané důsledky navrhovaného řešení na zemědělský půdní fond. Účelem těchto povinností je zabránit škodám na zemědělském půdním fondu nebo je alespoň omezit, ochránit úrodnou vrstvu půdy před znehodnocením, případně použití zeminy k rekultivaci. Podrobněji upravuje postup při zabezpečení skrývky kulturních vrstev půdy, při využití skrývané zeminy a při zabezpečení rekultivace půdy vyhláška o podrobnostech ochrany zemědělského půdního fondu.

5.6. Kontrola a dozor v ochraně zemědělského půdního fondu

Naprosto nepostradatelným nástrojem ochrany zemědělských pozemků je kontrola a dozor. Na dodržování povinností stanovených zákonem a předpisů vydaných na jeho základě dozírají orgány ochrany zemědělského půdního fondu. Kontrolují dodržování podmínek a provádění opatření, která tyto orgány stanovily

při řízení podle zákona. Tyto orgány také ukládají opatření k odstranění zjištěných závad v mezích své působnosti.

Inspekce nemá na tomto úseku ochrany založenou působnost, přestože by to bylo žádoucí z následujícího důvodu. „Prověrky souladu mezi evidenčním a skutečným stavem pozemků, které počátkem 80. let 20. století prováděla tehdejší střediska geodézie a kartografie ve spolupráci s orgány ochrany ZPF, zjistily přes 70 000 nelegálních záborů zemědělské půdy pro jiné účely. Výsledky této nárazové akce zároveň demonstrovaly malou účinnost průběžné dozorové činnosti...“⁶⁶

Novela přinesla v tomto směru pozitivní změnu. V § 13 je jmenována Inspekce orgánem ochrany zemědělského půdního fondu a § 16a upravuje její působnost. Inspekce kontroluje dodržování stanovených povinností a plnění uložených opatření k nápravě, ukládá opatření k nápravě závadného stavu, projednává stanovené správní delikty nebo pořizuje informace o kvalitě zemědělské půdy. Inspekce je speciálním orgánem státní správy. Vykonává dozor ve věcech životního prostředí, v rámci své působnosti zejména dohlíží na dodržování právních norem, požaduje odstranění zjištěných nedostatků, ukládá jejich nápravu a pak provádí kontrolu uložených opatření.

Nový § 17b zakládá působnost Ústředního kontrolního a zkušebního ústavu zemědělského (dále jen „ÚKZÚZ“), který bude předávat informace o zemědělské půdě do evidence informací o kvalitě půdy a v případě, že zjistí znečištění nebo poškození zemědělské půdy, neprodleně o tom informuje Inspekci. Založení působnosti Inspekce a ÚKZÚZ na úseku ochrany zemědělského půdního fondu a jejich spolupráce je podle mého názoru dobrou změnou, jelikož Inspekce je specializovaným orgánem vykonávajícím dozor a na rozdíl od ostatních orgánů ochrany zemědělského půdního fondu, které vykonávají ještě mnohé další činnosti, se může na výkon dozoru plně soustředit. Dobrým krokem je podle mě i zavedení evidence informací o kvalitě zemědělské půdy, která pokud bude fungovat, umožní rychlé zjištění pravdivých poznatků.

Orgány ochrany zemědělského půdního fondu spolupracují při výkonu dozoru s orgány státní správy, jejichž činnost se dotýká zemědělského půdního fondu, dále také s Inspekcí, se Státním fondem životního prostředí a se Státním pozemkovým úřadem. Poznatky těchto orgánů a institucí z jejich činnosti jsou pro orgány ochrany důležitým zdrojem informací.

⁶⁶ Damohorský, M. a kol. Právo životního prostředí. 3. vydání. Praha : C. H. Beck, 2010, s. 308

5.7. Právní odpovědnost v ochraně zemědělského půdního fondu

Institut právní odpovědnosti v oblasti ochrany zemědělského půdního fondu představuje ukládání nápravných opatření orgány ochrany a odpovědnost za přestupky a jiné správní delikty, případně trestní odpovědnost podle trestního zákona. Úpravu odpovědnosti za správní delikty v této oblasti nalezneme v zákoně o ochraně zemědělského půdního fondu v § 20 pod označením pokuty. K odstranění zjištěných závad jsou zmocněny orgány ochrany zemědělského půdního fondu a za tímto účelem vydávají opatření, například povinnost vrátit nelegálně zabraný pozemek zpět k zemědělskému půdnímu fondu nebo povinnost odstranit kontaminovanou zeminu.

Zákon upravuje odpovědnost právnických osob a fyzických osob podnikajících za nelegální odnětí půdy, která je součástí zemědělského půdního fondu, tedy bez souhlasu příslušného orgánu ochrany, za nedovolenou změnu kultury, za neprovedení uložené změny kultury a za neplnění opatření uloženého na základě tohoto zákona. Pokuty ukládají orgány ochrany zemědělského půdního fondu. Pokutu lze uložit v jednoleté objektivní lhůtě a v tříleté subjektivní lhůtě. Pokuta může být uložena až do výše pětisetnásobku minimální mzdy, což je aktuálně téměř pět milionů korun. Myslím si, že maximální výše pokuty je vyhovující. Uložení pokuty nevylučuje trestní odpovědnost ani odpovědnost za škodu.

V případě, že poškodí nebo znehodnotí zemědělskou půdu fyzická osoba, postupuje se podle přestupkového zákona a podle zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku (dále jen „občanský zákoník“). Přestupkový zákon upravuje v § 35 přestupky na úseku zemědělství, a to znečištění půdy, neoprávněnou změnu kultury, neoprávněné odnětí pozemku ze zemědělského půdního fondu a nesplnění nápravného opatření. Za znečištění půdy pak lze uložit pokutu do 3 000 Kč a za neoprávněnou změnu kultury a odnětí pozemku hrozí pokuta do 5 000 Kč. Zvláště v případě znečištění půdy mi připadá výše pokuty nedostatečná.

Další žádoucí změnu přinesla novela v oblasti deliktů odpovědnosti. Část devátá zákona o ochraně zemědělského půdního fondu je nazvána nově „Správní delikty“. V § 20 jsou upraveny přestupky. Jsou rozděleny do dvou odstavců na přestupky, kterých se může dopustit každá fyzická osoba a na přestupky, kterých se může dopustit pouze vlastník nebo jiná fyzická osoba, která je oprávněna zemědělskou půdu užívat. Přestupků uvedených v zákoně o ochraně

zemědělského půdního fondu se fyzická osoba dopustí nesplněním povinností v tomto zákoně stanovených. Nesporně byly také vhodně zvýšeny pokuty za tyto přestupky, a to podle jednotlivých skupin přestupků na výši až do 50 000 Kč, do 100 000 Kč a až do 1 milionu Kč.

Novela dále přináší nový § 20a, nazvaný „Správní delikty právnických a podnikajících fyzických osob“. Je zde rovněž rozlišeno spáchání správního deliktu právnickou či podnikající fyzickou osobou a spáchání správního deliktu těmito osobami jako vlastníky či osobami oprávněnými k užívání zemědělské půdy. Také výše pokut za tyto správní delikty jsou citelně vyšší, a to v rozmezích do 500 000 Kč, do 1 milionu Kč a až do 10 milionů Kč. Myslím si, že takto nastavené výše pokut jsou již schopné případné pachatele odradit a motivovat je k řádnému plnění jejich povinností.

5.8. Agroenvironmentální opatření

V předchozí kapitole jsem uvedla, že z pohledu dobrovolnosti přístupu lze jako dobrovolný nástroj považovat provádění agroenvironmentálních opatření.

Rozhodla jsem se zde podrobněji představit integrovanou produkci zeleniny jako agroenvironmentální opatření realizované též na naší farmě. Integrovaný systém pěstování zeleniny je založen na propojení metod nechemické ochrany, aby chemie zůstala až na posledním místě a použila se, když nechemické metody již nestačí.⁶⁷

Integrovaná produkce je upravena nařízením vlády č. 79/2007 Sb., o podmínkách provádění agroenvironmentálních opatření. Agroenvironmentální opatření zahrnují tři podopatření, a to postupy šetrné k životnímu prostředí, ošetřování travních porostů a péči o krajinu. Každé podopatření se člení dále na tituly. V prvním zmíněném podopatření nalezneme jednak titul ekologické zemědělství, jednak titul integrovaná produkce.

Na základě uvedeného nařízení o podmínkách provádění agroenvironmentálních opatření může právnická nebo fyzická osoba, která hospodářství na zemědělském půdním fondu a splňuje podmínky stanovené nařízením, žádat o zařazení do agroenvironmentálního opatření. V žádosti o zařazení do integrované produkce žadatel musí uvést seznam všech obhospodařovaných půdních bloků nebo dílů evidovaných v evidenci půdy s kulturou orná půda, na kterých bude v následujícím pětiletém období pěstovat

⁶⁷ Dostupné na <http://zucm.cz/svaz-pro-ipz-2/integrovana-produkce/>

některý z druhů zeleniny, které jsou uvedeny v příloze tohoto nařízení. Dále musí žadatel uvést výměru jednotlivých půdních bloků. Žádost o zařazení se podává na pětileté období. Doručuje se Státnímu zemědělskému intervenčnímu fondu, který rozhodne o zařazení, pokud žadatel splní předepsané podmínky. Žadatel rovněž žádá o poskytnutí dotace v rámci příslušného agroenvironmentálního opatření, pokud je do příslušného opatření zařazen, žádost splňuje předepsané náležitosti a žadatel se zaváže hospodařit v souladu se stanovenými pravidly, mimo jiné také v souladu se standardy dobrého zemědělského a environmentálního stavu pro oblasti pravidel podmíněnosti, které jsou uvedené v nařízení vlády č. 309/2014 Sb.

Vedle toho je pak žadatel zařazený do integrované produkce povinen plnit další povinnosti dle uvedeného nařízení o podmínkách provádění agroenvironmentálních opatření. Uvedu zde povinnosti, ze kterých je patrná šetrnost integrované produkce zeleniny k půdě a k životnímu prostředí. Jedná se o zákaz aplikace přípravků na ochranu rostlin, které obsahují alespoň jednu z účinných látek uvedených v příloze k tomuto nařízení. Tento zákaz trvá na přihlášených půdních blocích po celé pětileté období. Další povinností je sledování výskytu škodlivých organismů pomocí alespoň jednoho prostředku uvedeného v příloze nařízení. K jednotlivým druhům zeleniny je nutné použít každý rok hnojiva, ovšem maximálně do výše limitu dusíku na jeden hektar, který je stanoven v příloze. Žadatel dále nesmí použít v průměru na výměru zařazených půdních bloků více jak 170 kilogramů dusíku na jeden hektar. Pěstitelé jsou povinni dodržovat metody správné zemědělské praxe, preventivní metody a metody prognózy a signalizace, díky kterým lze odhalit škodlivého činitele v porostu a následně naplánovat cílený ochranný zásah. Dále musí dodržovat stanovené maximální limity hnojení dusíkatými hnojivy, které jsou o 30 % snižené oproti běžně používaným dávkám v konvenčním hospodaření.⁶⁸

Pro kontrolu, zda žadatel dodržuje předepsané povinnosti, je důležité následující. Žadatel je povinen zajistit odběr a rozbor vzorků půdy ze všech zařazených půdních bloků a odběr a rozbor vzorků zeleniny. V přílohách nařízení jsou stanoveny mezní hodnoty chemických látek, které může obsahovat vzorek půdy, na níž je pěstována zelenina, a mezní hodnoty chemických látek, které může obsahovat vzorek zeleniny. Pokud by v odebraných vzorcích byly překročeny

⁶⁸ Dostupné na <http://zucm.cz/svaz-pro-ipz-2/integrovana-produkce/>

mezní hodnoty, Státní zemědělský intervenční fond rozhodne o vyřazení žadatele z integrované produkce pro příslušné období a rovněž o vrácení dotace pro integrovanou produkci, a to od počátku pětiletého období.

Sankce za nedodržení stanovených povinností jsou poměrně tvrdé. Nicméně právě proto motivují pěstitele zeleniny v integrované produkci k tomu, aby všechny povinnosti plnili řádně.

V integrované produkci nejen zeleniny spatřuji několik výhod. Největším přínosem pro životní prostředí je podle mě forma šetrnějšího přístupu k hospodaření na zemědělském půdním fondu než při běžném, konvenčním způsobu hospodaření. To je dáno zejména omezeným použitím hnojiv a přípravků na ochranu rostlin. Výhoda pro pěstitele spočívá v tom, že mají možnost používat pro zeleninu pěstovanou v integrované produkci ochrannou známku, která může přispět k lepším možnostem odbytu. Další výhodou mají také spotřebitelé, kteří mohou ocenit výraznější chuť zeleniny, která je rovněž zdravější, bezpečná a její koupí podpoří pěstitele z Čech a Moravy.

„V roce 2007 dostali první pěstitele, kteří splnili stanovené podmínky v dvouletém přechodném období, právo označovat svoji zeleninu ochrannou známkou IPZ. Hospodaření v systému integrované produkce je velice pěstitelsky zajímavé a plochy produkující takto certifikovanou zeleninu se neustále zvyšují. V roce 2011 dosáhla osevní plocha zeleniny s certifikátem 4 826 ha, což je zhruba 50 % osevní plochy zeleniny v ČR.“⁶⁹

5.9. Shrnutí

V ochraně zemědělských pozemků podle zákona o ochraně zemědělského půdního fondu se uplatňují především administrativně-právní nástroje. Jsou zde stanoveny povinnosti, ať už ve formě zákazů nebo příkazů, které je třeba dodržovat. Některé z nich jsou dále konkretizovány podzákonnými právními předpisy, nařízením vlády či vyhláškami ministerstva.

Dozor nad dodržováním povinností vykonávají orgány ochrany zemědělského půdního fondu, nově také Inspekce.

Motivací adresátů pro dodržování právních norem je také hrozba sankcí za nesplněnou povinnost a vznik občanskoprávní či deliktovní odpovědnosti. Důležitou roli zde hraje i výše pokut.

⁶⁹ Dostupné na <http://zucm.cz/svaz-pro-ipz-2/historie-ipz/>

Významným nástrojem jsou souhlasy orgánů ochrany zemědělského půdního fondu. Souhlas je vyžadován v případě použití sedimentů z rybníků nebo vodních toků na zemědělský půdní fond a při odnímání pozemků ze zemědělského půdního fondu. V případě odnímání zemědělské půdy pro jiné než zemědělské účely by souhlas měl být vydáván v nezbytných případech. Orgány ochrany zemědělského půdního fondu to podle mého názoru nerespektují a vydávají ho často v případech, kdy zemědělskou půdu není potřeba odnímat.

Dalším administrativně-právním nástrojem, který se v této problematice uplatňuje, jsou stanoviska a vyjádření. Přestože se jedná o neregulativní správní úkony, může na kladném stanovisku záviset vydání správního rozhodnutí.

Tím se dostávám ke koncepčním nástrojům, kterými jsou politika a zásady územního rozvoje. K návrhům územně plánovací dokumentace uplatňují orgány ochrany zemědělského půdního fondu stanoviska, která jsou potom závazným podkladem pro územně plánovací dokumentaci.

V souvislosti s odvodou za odnětí zemědělské půdy jsem se zmiňovala také o nástrojích ekonomických. Ekonomické nástroje doplňují nástroje právní a ekonomickou stimulací mají zvýšit zájem o ochranu životního prostředí. Souvislost lze vidět také mezi ekonomickými a dobrovolnými nástroji. V případě ekologického zemědělství nebo agroenvironmentálních opatření je pro zemědělce, vedle zlepšení stavu zemědělské půdy díky omezení hnojiv nebo přípravků na ochranu rostlin, také nesporně motivující dotace, která nahradí ztráty vzniklé důsledkem šetrnějšího hospodaření.

Lze říci, že přestože jsou administrativně-právní nástroje ochrany nezastupitelné, pro účinnou ochranu zemědělské půdy je potřeba, aby se tyto nástroje vhodně doplňovaly s dalšími zmíněnými nástroji.

6. Právní nástroje ochrany lesních pozemků podle zákona č. 289/1995 Sb., lesního zákona

Základním pramenem právní úpravy je zákon č. 289/1995 Sb., o lesích. Právní úpravu ochrany lesních pozemků nalezneme v ustanovení § 11 až 18. Předchozí právní úprava ochrany lesního půdního fondu byla obsažena v lesních zákonech č. 61/1977 Sb. a č. 166/1960 Sb., který nahradil zákon o lesích č. 250 z roku 1852.

6.1. Předmět ochrany

Předmětem ochrany jsou pozemky určené k plnění funkcí lesa. Tento pojem jsem vysvětlila na začátku práce. Zde jen připomenu, že pozemky určené k plnění funkcí lesa jsou jednak lesní pozemky, a to ty s lesním porostem, i ty, na kterých se porost dočasně nenachází, a také některé jiné pozemky, které s lesem souvisejí a slouží lesnímu hospodářství. Lesní pozemky tedy většinou představují jakýsi trojrozměrný prostor, který je vymezen nejen plochou, ale i lesní vegetací. Les pak tvoří nejen lesní porost, ale právě i pozemky určené k plnění funkcí lesa.

Les je velice složitý ekosystém, který je charakteristický vysokou druhovou rozmanitostí. To ho odlišuje od ekosystémů polí a luk, které nejsou zdaleka tak rozmanité. Dalším rozdílem mezi lesní a zemědělskou půdou je to, že lesní půda je pokryta trvalým rostlinným společenstvem a také není pravidelně obdělávána. Lesní ekosystém se proto vyznačuje vyšší ekologickou stabilitou a biodiverzitou. Funkce lesů spočívá v zadržování dešťové vody, ochraně před erozí nebo zachování biodiverzity. Produkují také kyslík, zachytávají prach a škodlivé látky z ovzduší. Lesy mají vedle mimoprodukčních funkcí i funkci produkční, a to, že slouží k těžbě dřeva. „Jako produkční funkce se obvykle uvádí jen funkce dřevoprodukční, kdy je les vnímán jako zdroj obnovitelné suroviny - dřeva, ale do těchto funkcí je nutné zařadit i „produkci“ lesních plodů.“⁷⁰

Les je rovněž dle zákona č. 114/1992 Sb. o ochraně přírody a krajiny významným krajinným prvkem.

6.2. Příčiny ochrany pozemků určených k plnění funkcí lesa

Příčinu ochrany pozemků určených k plnění funkcí lesa lze vidět v ohrožování plochy lesních pozemků. Zejména se jedná o použití těchto pozemků pro jiné, nevhodné účely, pro společensky nevýznamné potřeby nebo může být zabrána nepřiměřená plocha těchto pozemků. Další příčina ochrany tkví v ohrožování kvality těchto pozemků. „Ohrožování lesa, projevující se u nás zejména v nezákonné těžbě, v devastaci lesních porostů, v nepříznivé skladbě porostů lesních dřevin a ve znečišťování lesního prostředí, vyvolalo potřebu zajistit ochranu lesa prostřednictvím práva.“⁷¹

Lesní pozemky tvoří třetinu plochy naší republiky. Výměra lesních pozemků České republiky tvořila k 31. prosinci 2013 2 663 731 hektarů, přičemž

⁷⁰ Drobník, J., Dvořák, P. Lesní zákon. Komentář. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2010, s. 4

⁷¹ Stejskal, V. Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost. Praha : Linde, 2006, s. 510

vývoj je takový, že výměra od roku 1966 zvolna narůstá.⁷² Není zde tedy problém jako u zemědělských pozemků, jejichž výměra klesá. Nicméně i zábor menší plochy lesních pozemků může způsobit poškození lesního ekosystému, například pokud bude na lesním pozemku nevhodně umístěn zdroj znečišťování ovzduší. To, že výměra lesních pozemků narůstá, neznamená, že se tím zároveň zlepšuje stav lesů. Poškození lesních porostů ale nepostupuje tak rychle jako v minulosti. Jednak se v posledních dvaceti letech zlepšily imisní podmínky, jednak se pozitivně projevuje snaha o změnu druhové skladby porostů.

Příčinou ochrany je ale také ohrožování kvality lesních pozemků. Kvalita těchto pozemků se zhoršuje jednak důsledkem znečištěného ovzduší, jednak důsledkem negativních vlivů lesního hospodaření. Špatný vliv na kvalitu lesní půdy má zejména znečištění ovzduší, jelikož škodlivé látky se hromadí v půdě a mají nepříznivý dopad na celý lesní ekosystém. Na kvalitě lesní půdy se podepisuje rovněž hospodaření v lesích. Odpovědné hospodaření v lesích vede ke zlepšování produkčních i mimoprodukčních funkcí lesa. Podobně jako u zemědělské půdy mohou vlastníci lesních pozemků dobrovolně přistoupit k šetrnějšímu způsobu lesního hospodaření. Jako příklad šetrného nakládání s lesní půdou uvedu mezinárodní certifikované systémy udržitelné lesní produkce a hospodaření v lese opatřené značkou FSC (Forest Stewardship Council) nebo PEFC (Programme for the Endorsement of Forest Certification schemes).

PEFC je nejrozšířenějším systémem certifikace trvale udržitelného hospodaření v lesích PEFC nejen ve světovém měřítku, ale i v České republice, kde je takto certifikováno téměř 1 900 000 hektarů lesních pozemků.⁷³ Certifikát představuje závazek vlastníka obhospodařovat les trvale udržitelným způsobem, to znamená, že les a lesní půdu spravuje a využívá v takovém rozsahu a způsobem, aby byla zachována jejich biodiverzita, produkční funkce a schopnost plnit v současnosti i budoucnosti ekologické, ekonomické a sociální funkce na úrovni místní, národní i mezinárodní. Zároveň tím nesmí být poškozovány jiné ekosystémy.

Certifikační systém FSC je založen na myšlence podporovat environmentálně odpovědné, sociálně přínosné a ekonomicky životaschopné obhospodařování lesů. To je zaručeno vysokými ekologickými a sociálními

⁷² Český úřad katastrální a zeměměřičský, Souhrnné přehledy o půdním fondu z údajů katastru nemovitostí

⁷³ Dostupné na <http://www.pefc.cz/pefc-certifikace.html>

požadavky a důkladnou kontrolou jejich plnění.⁷⁴ Jelikož jsou tyto požadavky náročnější než v případě certifikátu PEFC, je certifikovaná plocha lesních pozemků podstatně nižší. Jak vyplývá ze Zprávy, v současné době jsou takto certifikována necelá dvě procenta výměry lesních pozemků. Přísnější pravidla na druhou stranu zajišťují šetrnější hospodaření.

6.3. Cíle ochrany pozemků určených k plnění funkcí lesa

Cíle ochrany pozemků určených k plnění funkcí lesa jsou podobné jako u ochrany zemědělského půdního fondu, a to snížit zábory lesní půdy pro jiné účely, vytvořit předpoklady pro návratnost pozemků dočasně odňatých a péče o kvalitu kulturní vrstvy lesní půdy.

Ochrana rozlohy pozemků určených k plnění funkcí lesa je zajištěna především nástroji administrativně-právními. Obdobně jako u zemědělského půdního fondu se uplatňuje i nástroj ekonomický v podobě poplatků za odnětí lesní půdy.

6.4. Právní nástroje ochrany rozlohy pozemků určených k plnění funkcí lesa

„Ochrana rozlohy PFL spočívá ve stanovení zásad pro využití pozemků k jiným účelům, v opatřeních při zpracování návrhů územně plánovacích dokumentací a při vydávání rozhodnutí o využití lesních pozemků k jiným účelům podle zvláštních předpisů, v rozhodování o odnětí a o omezení ve využití pozemků a v poplatcích za odnětí.“⁷⁵

Zásady, kterými má být zajištěna ochrana pozemků plnících funkcí lesa při jejich využití k jiným účelům, jsou uvedeny v § 13 odst. 1 a 2. Jsou stanoveny ve smyslu zákazů, například zákaz využití pozemků určených k plnění funkcí lesa pro jiné účely, příkazů, například nenarušovat síť lesních cest a meliorací nebo předcházet nevhodnému dělení lesa z hlediska jeho ochrany, a omezení, například při jiném použití lesních pozemků musí být co nejméně narušeno hospodaření v lese a plnění funkcí lesa nebo pozemní komunikace v lese zřizovat tak, aby tím nedošlo ke zvýšenému ohrožení lesa.

Pozemky určené k plnění funkcí lesa musí být obhospodařovány účelně a nesmí být použity k jiným účelům. Tento zákaz však není absolutní. Orgán státní správy lesů může na základě žádosti vlastníka rozhodnout a povolit

⁷⁴ Dostupné na <http://www.czechfsc.cz/faq/co-to-je-fsc-.html>

⁷⁵ Damohorský, M. a kol. Právo životního prostředí. 3. vydání. Praha : C. H. Beck, 2010, s. 311

v určitém případě výjimku. O výjimce může rovněž rozhodnout, pokud to žádá veřejný zájem. Nejdůležitější zásadou, která musí být respektována, je přednostně používat k jiným účelům pozemky méně významné z hlediska plnění funkcí lesa.

Zákon stanoví v § 14 některým subjektům zvláštní povinnosti při zpracování návrhů územně plánovacích dokumentací a při vydávání rozhodnutí o využití lesních pozemků k jiným účelům podle zvláštních předpisů.

Projektanti a pořizovatelé územně plánovací dokumentace a návrhů na stanovení dobývacích prostorů a také zpracovatelé dokumentací staveb mají kromě toho, že musí dbát o zachování lesa a řídit se přitom tímto zákonem, následující povinnosti. Musí navrhnout a zdůvodnit řešení, která jsou nejvhodnější z hlediska zachování lesa a ochrany životního prostředí a dalších celospolečenských zájmů. Zároveň musí vyhodnotit předpokládané důsledky navrhovaného řešení, navrhnout alternativní řešení a způsob rekultivace a uspořádání území po dokončení stavby.

Pokud se řízení podle zvláštních předpisů, například podle stavebního zákona nebo horního zákona, dotýká zájmů chráněných lesním zákonem, je pro vydání rozhodnutí příslušného správního orgánu vyžadován souhlas příslušného orgánu státní správy lesa. Udělení souhlasu lze vázat na splnění podmínek, které jsou potřeba k zajištění ochrany lesa a jsou potom závazné pro vydání rozhodnutí správního orgánu, ke kterému je souhlas udílen. Tento souhlas má formu závazného stanoviska. „Závazné stanovisko se nevydává ve správním řízení a není samostatným správním rozhodnutím...“⁷⁶ Bez něj nelze vydat územní rozhodnutí o umístění stavby nejen na lesním pozemku, ale i na jiném pozemku do 50 metrů od okraje lesa. Tento souhlas je tedy podmínkou pro vydání rozhodnutí podle zvláštních právních předpisů, sám samostatným rozhodnutím není. Poté, co příslušné rozhodnutí nabude právní moci, je dotčený pozemek nadále součástí pozemků určených k plnění funkcí lesa. Jejich součástí přestane být až tehdy, když dojde k využívání tohoto pozemku pro jiný účel.

O odnětí nebo omezení využití pozemků určených k plnění funkcí lesa pro jiné využití rozhoduje příslušný orgán státní správy lesa. Využití těchto pozemků k jinému účelu není necháno na uvážení vlastníka pozemku, proto je nutný souhlas orgánu státní správy lesů. Souhlas je projevem veřejného zájmu na ochraně pozemků určených k plnění funkcí lesa, který nemusí být totožný se zájmem vlastníka a ani se stanoviskem jiného orgánu státní správy.

⁷⁶ Drobník, J., Dvořák, P. Lesní zákon. Komentář. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2010, s. 36

Odnětí pozemků a omezení jejich využívání je upraveno v § 15. Pokud jde o omezení využití pozemků určených k plnění funkcí lesa, je tímto omezením rozuměn stav, kdy na dotčeném pozemku nemohou být uplatněny některé funkce lesa v obvyklém rozsahu. Odnětím pozemku určeného k plnění funkcí lesa je rozuměno uvolnění tohoto pozemku k jinému využití. „Do budoucna by bylo vhodné odnětí a omezení více od sebe odlišit přímo v textu zákona.“⁷⁷ Odnětí i omezení může být buď dočasné, či trvalé. Pokud se jedná o omezení nebo odnětí dočasné, musí být doba omezení nebo odnětí určena v rozhodnutí. Maximální doba odnětí však zákonem stanovena není.

Pokud by měl být odňat pozemek určený k plnění funkcí lesa pro novou stavbu pro rekreaci, pak to musí být v souladu se schválenou územně plánovací dokumentací. Orgán státní správy lesů může kladně rozhodnout o odnětí či omezení jen tehdy, když je tato podmínka splněna. Zákon neumožňuje žádnou výjimku, a proto je ochrana pozemků určených k plnění funkcí lesa zajištěna. Navíc pokud by tyto nové stavby byly umístěny v lesích ochranných a lesích zvláštního určení, nesmí narušovat plnění funkcí, pro které byly tyto lesy vyhlášeny za lesy ochranné nebo zvláštního určení. Lesy jsou rozděleny do tří kategorií na lesy ochranné, zvláštního určení a hospodářské. Uplatňuje se zde nástroj kategorizace objektů ochrany.

Orgán ochrany zemědělského půdního fondu rozhoduje na rozdíl od orgánu státní správy lesa pouze o odnětí zemědělského pozemku.

Řízení o odnětí nebo omezení je upraveno v § 16. Ten, v jehož zájmu má být pozemek určený k plnění funkcí lesa odňat, podává příslušnému orgánu státní správy lesů žádost. Jde tedy o řízení zahajované na návrh, nikoli z moci úřední.

Náležitosti žádosti podrobně upravuje vyhláška Ministerstva zemědělství č. 77/1996 Sb., o náležitostech žádosti o odnětí nebo omezení a podrobnostech o ochraně pozemků určených k plnění funkcí lesa. V § 3 této vyhlášky je uvedeno, že při rozhodování o záboru pozemků určených k plnění funkcí lesa orgán státní správy lesů posuzuje ekonomické a společenské zdůvodnění požadavku a také důsledky případného záboru na plnění funkcí lesa.

Rozhodnutí o odnětí či omezení, které je samostatným správním rozhodnutím, musí mít vedle obecných náležitostí jako každé správní rozhodnutí také zvláštní náležitosti stanovené lesním zákonem.

⁷⁷ Drobník, J., Dvořák, P. Lesní zákon. Komentář. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2010, s. 38

Rozhodnutí se vydá až potom, co nabylo právní moci územní rozhodnutí, které bylo vydané podle stavebního zákona na základě souhlasu orgánu státní správy lesů jako závazného stanoviska. Rozhodnutí o omezení nebo odnětí může být změněno nebo zrušeno buď z důvodu veřejného zájmu, nebo pokud pozemek přestal sloužit účelu, pro který bylo vydáno rozhodnutí. Jeho platnost zaniká uplynutím lhůty, na kterou bylo vydáno, nebo pokud do dvou let od právní moci rozhodnutí pozemek nezačne být využíván k účelu, pro který bylo rozhodnutí vydáno.

Ekonomickým nástrojem, který doplňuje výše uvedené nástroje, je poplatek za odnětí upravený v § 17 a 18. Za odnětí pozemku určeného k plnění funkcí lesa jsou vybírány poplatky. „Podobně jako v ochranném režimu zemědělského půdního fondu před odnímáním pozemků z něho i při ochraně pozemků určených k plnění funkcí lesa použil a do zákona začlenil zákonodárce ekonomický nástroj, který nazval „poplatek za odnětí“.“⁷⁸ Lesní zákon stanoví výjimky, kdy se poplatek nepředepisuje. Obdobně jako odvody za odnětí zemědělské půdy má tento poplatek charakter poplatku za využívání přírodních zdrojů.

Výše poplatku se určí podle přílohy lesního zákona a stanoví se v rozhodnutí. Na rozdíl od odvodů za odnětí zemědělské půdy připadá 40 % poplatku obci, v jejímž katastrálním území byl pozemek plnící funkci lesa odňat, a 60 % připadne Státnímu fondu životního prostředí. Obec může takto získané prostředky použít pouze ke stanovenému účelu, a to pro zlepšení životního prostředí v obci nebo pro zachování lesa. Poplatek za trvalé odnětí se platí jednorázově, u odnětí dočasného je placen každoročně. Na rozdíl od odvodů za odnětí zemědělské půdy nestanoví lesní zákon žádnou minimální výši poplatků, od které by se poplatky vybíraly. V praxi dochází k tomu, že správní orgán předepíše takovou výši poplatku, která zdaleka neodpovídá vynaloženým nákladům. „Nedostatkem právní úpravy poplatků je, že neobsahuje ustanovení, které by stanovilo, že se poplatek za odnětí nepředepíše, pokud nepřesáhne určitou minimální výši...“⁷⁹

Přesto si myslím, že právní úprava poplatků za odnětí lesní půdy je vhodnější než u odvodů za odnětí zemědělské půdy, kde většina vybraných

⁷⁸ Pekárek, Milan et al. Pozemkové právo. Plzeň : Aleš Čeněk, 2010. s. 267

⁷⁹ Drobník, J., Dvořák, P. Lesní zákon. Komentář. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2010, s. 47

peněžních prostředků směřuje do státního rozpočtu, kde nejsou vázány na žádný životnímu prostředí prospěšný účel.

6.5. Právní nástroje ochrany kvality pozemků určených k plnění funkcí lesa

Na kvalitu lesní půdy mají především negativní vliv spady z ovzduší. Podobně jako ochrana rozlohy pozemků určených k plnění funkcí lesa není ani ochrana kvality vážným problémem jako v případě zemědělské půdy. Lesní zákon tuto problematiku řeší ukládáním povinností vlastníkům a nájemcům lesa a osobám provádějícím stavební, těžební a průmyslovou činnost a geologický nebo hydrologický průzkum.

V § 11 zákon stanoví povinnosti adresované buď všem, nebo vlastníkům lesa. Každý si musí počínat tak, aby les a objekty, které slouží hospodaření v lese, nebyly poškozovány nebo ohrožovány. Nikdo pak nesmí bez povolení využívat lesní pozemky k jinému účelu, pokud zákon nestanoví jinak. Vlastník lesa má povinnost hospodařit v lese tak, aby nepoškozoval zájmy ostatních vlastníků a aby byly zachovány funkce lesa. Vlastník má právo na náhradu újmy, která vznikla v důsledku omezení hospodaření v lese. Toto právo má vlastník vůči orgánu státní správy, který o omezení rozhodl. Tyto povinnosti jsou obecnější povahy.

V § 13 odst. 3 mají stanoveny zvláštní povinnosti osoby, které provádějí stavební, těžební a průmyslovou činnost. Tyto činnosti mohou mít na lesní pozemky nepříznivý dopad. Při provádění těchto prací musí být postupováno tak, aby docházelo k co nejmenším škodám na lesních pozemcích. Další povinností je ukládání odklízované hmoty ve vytěžených prostorech, vytváření předpokladů pro následnou rekultivaci nebo používání vhodných technických prostředků a biologicky odbouratelných olejů a hydraulických kapalin. „Povinnost používat biologicky odbouratelných hydraulických kapalin je vágní, neboť lesní zákon parametry těchto kapalin nestanoví ani přímo, ani odkazem na příslušnou českou technickou normu.“⁸⁰ Důležitou, i když obecnou povinností je konat účinná opatření k zabránění úniku látek, které by mohly poškodit les nebo přírodní prostředí.

⁸⁰ Drobník, J., Dvořák, P. Lesní zákon. Komentář. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2010, s. 33

6.6. Kontrola a dozor v ochraně pozemků určených k plnění funkcí lesa

Výše uvedené administrativně-právní nástroje, jako jsou povinnosti a souhlasy, doplňuje kontrola a dozor a právní odpovědnost, které se budou věnovat v následující podkapitole.

Ministerstvu životního prostředí přísluší výkon vrchního státního dozoru. Dozírá tak na to, zda orgány státní správy, právnické a fyzické osoby dodržují ustanovení lesního zákona a rozhodnutí, která byla vydaná na jeho základě. Má rovněž oprávnění ukládat opatření k odstranění zjištěných nedostatků.

Součástí výkonu státní správy lesů je dozor nad dodržováním lesního zákona, právních předpisů a rozhodnutí vydaných na jeho základě. Orgán státní správy lesů pak může ukládat opatření k odstranění zjištěných nedostatků.

Zákon 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa (dále jen „zákon o Inspekci“) stanoví v § 2, že Inspekce dozírá na dodržování ustanovení právních předpisů a rozhodnutí týkajících se funkcí lesů jako složky životního prostředí právnickými a fyzickými osobami. Inspekce může ukládat opatření k odstranění zjištěných nedostatků a také provádí kontrolu uložených opatření.

6.7. Právní odpovědnost v ochraně pozemků určených k plnění funkcí lesa

Lesní zákon upravuje v § 53 přestupky. Přestupky jsou správní delikty založené na subjektivní odpovědnosti, tedy odpovědnosti za zavinění. „V ochraně PFL je skutkovou podstatou přestupku podle § 53 LesZ zejména narušení půdního krytu nebo vodního režimu nepovolenou těžbou hlíny, písku nebo kamene a provádění terénních úprav a staveb bez povolení či ohlášení.“⁸¹ Za tyto přestupky může být uložena pokuta do výše 5 000 Kč a za některé až do výše 15 000 Kč.

V § 54 a 55 jsou upraveny jiné správní delikty. Dle § 54 se správního deliktu dopustí každý, kdo poruší některou uvedenou skutkovou podstatu, správního deliktu podle § 55 se může dopustit pouze vlastník nebo jiná osoba. Delikty jsou rozděleny poněkud nesystematicky, často se opakují. „Pokud se tedy orgán státní správy lesů setká s porušením lesního zákona, které není trestným činem, ale naplňuje skutkovou podstatu jiného správního deliktu ..., uloží orgán státní správy lesů sankci podle § 54 nebo 55 lesního zákona. Jestliže porušení lesního zákona nenaplňuje skutkovou podstatu jiného správního deliktu ve smyslu

⁸¹ Damohorský, M. a kol. Právo životního prostředí. 3. vydání. Praha : C. H. Beck, 2010, s. 315

lesního zákona, je možno až poté zjišťovat, zda jde o přešupek podle § 53 odst. 1 lesního zákona.“⁸²

Pokud by fyzická osoba naplnila svým zaviněným jednáním skutkovou podstatu trestného činu, připadá v úvahu odpovědnost za trestný čin podle § 295 trestního zákona poškozování lesa.

Podle zákona o Inspekci může Inspekce uložit pokutu až do 5 milionů Kč jak právníkům, tak fyzickým osobám, které se svým jednáním, jež je vyjmenováno v § 4, dopustí ohrožení nebo poškozování životního prostředí v lesích. Inspekce může uložit pokutu právě jen za delikty, které jsou uvedené v § 4 tohoto zákona. K ukládání pokut za správní delikty stanovené lesním zákonem není zmocněna.

6.8. Shrnutí

V ochraně pozemků určených k plnění funkcí lesa se uplatňují zejména administrativně-právní nástroje. Lesní zákon stanoví zejména povinnosti, ať už všem či vlastníkům nebo jinak určeným osobám. Plnění povinností je kontrolováno příslušnými orgány státní správy lesů. Nedodržování těchto povinností je sankcionováno podle lesního zákona, přešupkového zákona nebo trestního zákona. Důležitým nástrojem je souhlas, který je nutný pro vydání rozhodnutí podle zvláštních právních předpisů. Tento souhlas má formu závazného stanoviska. Pro odnětí pozemků určených k plnění funkcí lesa či pro omezení této funkce je třeba podat žádost, na základě které je zahájeno řízení o odnětí či omezení. Výsledkem tohoto řízení je kladné či záporné rozhodnutí orgánu státní správy lesa o odnětí či omezení. Tento nástroj je doplněn ekonomickým nástrojem v podobě poplatků za odnětí lesní půdy. Vybrané poplatky jsou vhodně rozděleny mezi Státní fond životního prostředí a obce, v jejichž katastrálním území zabraná lesní půda leží. Z hlediska dobrovolnosti sem lze zařadit i přístup k šetrnějším způsobům hospodaření v lesích, jako jsou mezinárodní certifikované systémy udržitelné lesní produkce a hospodaření v lese opatřené značkou FSC nebo PEFC.

⁸² Drobník, J., Dvořák, P. Lesní zákon. Komentář. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2010, s. 176

7. Právní nástroje ochrany zemědělských a lesních pozemků podle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny

Vedle právních nástrojů ochrany zemědělských a lesních pozemků upravených v zákoně o ochraně zemědělského půdního fondu a lesním zákoně existují ještě právní nástroje ochrany, které poskytuje zákon o ochraně přírody a krajiny. Přijetím tohoto zákona byla významně posílena právní úprava ochrany přírody a krajiny v našem právu. Tento zákon je „... komplexní právní normou upravující nejen speciální ochranu územní a druhovou, ale i obecně ochranu veškeré přírody a krajiny, rostlinstva, živočišstva i prvků neživé přírody.“⁸³

Zákon o ochraně přírody a krajiny je založen jednak na obecné ochraně veškeré přírody a krajiny, jednak na zvláštní ochraně vybraných částí.

Obecná ochrana přírody a krajiny se uskutečňuje prostřednictvím územních systémů ekologické stability, významných krajinných prvků, obecné ochrany rostlin a živočichů, obecné ochrany ptáků, ochrany dřevin rostoucích mimo les, ochrany neživé přírody a ochrany krajinného rázu.

Zvláštní ochrana přírody a krajiny se rozděluje na územní a druhovou. Do zvláštní územní ochrany patří kategorie zvláště chráněných území a soustava NATURA 2000.

Ochrana přírody a krajiny je podle § 58 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny veřejným zájmem. Při užívání přírody a krajiny má každý povinnost strpět omezení, která vyplývají ze zákona o ochraně přírody a krajiny. „Lidské aktivity v území jsou v právu často limitovány veřejným zájmem na ochraně přírody a tedy i biodiverzity. Zde je reflektována skutečnost, že podle § 58 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb. je ochrana přírody a krajiny veřejným zájmem. Zákon obsahuje několik institutů týkajících se povolování výjimek ze zákazů určitých činností. V průběhu řízení o udělení výjimky se kromě dalších zákonem stanovených podmínek posuzuje i poměr veřejného zájmu na ochraně přírody s jinými veřejnými zájmy (např. na zabezpečení ochrany zdraví, bezpečnosti dopravního provozu, ochrana před povodněmi apod.).“⁸⁴

7.1. Obecná ochrana přírody a krajiny

Z výše zmíněných prostředků obecné ochrany přírody a krajiny se zemědělských a lesních pozemků týkají územní systémy ekologické stability,

⁸³ Damohorský, M. a kol. Právo životního prostředí. 3. vydání. Praha : C. H. Beck, 2010, s. 363

⁸⁴ Stejskal, V.: Právní prostředky ochrany biologické rozmanitosti. České právo životního prostředí. 1/2011. s. 10

významné krajinné prvky a ochrana krajinného rázu. V této podkapitole krátce představím tři zmíněné prostředky ochrany přírody a krajiny.

Podle § 2 zákona o ochraně přírody a krajiny je ochrana přírody a krajiny zajišťována mimo jiné také ochranou a vytvářením územního systému ekologické stability krajiny. Tento pojem je vymezen v § 3 jako vzájemně propojený soubor přirozených i pozměněných, avšak přírodě blízkých ekosystémů, které udržují přírodní rovnováhu. Rozlišují se místní, regionální a nadregionální systém ekologické stability. „Krajina je tvořena mozaikou ekosystémů, které jsou vzájemně provázány řadou vazeb a mají různou úroveň schopnosti zajišťovat svou ekologickou stabilitu.“⁸⁵ Pokud je krajina ekologicky stabilní, zachovává si sama své vlastnosti a funkce. „Funkcí systému ekologické stability krajiny a současně i cílem jeho vymezení je zajistit uchování přírody a krajiny, vytvořit základ pro opatření k příznivému působení i na jejích méně stabilní části a vytvořit předpoklady pro racionální využívání přírodních zdrojů.“⁸⁶ Pokud ale krajina sama stabilní není, je nutné pro to, aby byly udrženy její funkce a vlastnosti, dodávat jí energii, ať už v podobě závlahy, hnojiv nebo protierozních opatření. Obvykle platí, že čím více je v krajině ekosystémů a čím více je krajina rozmanitá, tím je stabilnější. Ochrana systému ekologické stability je povinností všech vlastníků a uživatelů pozemků, které tvoří základ daného systému. Vytváření územních systémů ekologické stability je veřejným zájmem, na kterém se podílejí vlastníci pozemků, obce i stát.

Významný krajinný prvek je vymezen v § 3 jako ekologicky, geomorfologicky nebo esteticky hodnotná část krajiny, utvářející její typický vzhled nebo přispívající k udržení stability krajiny. Významným krajinným prvkem ze zákona (ex lege) jsou lesy, rašeliniště, vodní toky, rybníky, jezera a údolní nivy. Ostatní části přírody a krajiny se mohou stát významnými krajinnými prvky na základě rozhodnutí (ex actu). Zákon o ochraně přírody a krajiny uvádí jako příklad mokřady, remízy, meze nebo skalní útvary. Zákon o ochraně přírody a krajiny upravuje v § 6 registraci významných krajinných prvků. Účastníkem tohoto řízení je vlastník dotčeného pozemku. Rozhodnutí o registraci vydá orgán ochrany přírody. Toto rozhodnutí musí mít náležitosti podle správního řádu a zároveň v něm musí být významný krajinný prvek

⁸⁵ Miko, L., Borovičková, H. a kol. Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007, s. 82

⁸⁶ Stejskal, V. Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost. Praha : Linde, 2006, s. 481

vymezen a musí obsahovat poučení o právních následcích registrace. „Je třeba zdůraznit, že rozhodnutím o registraci nemají být stanovovány žádné ochranné podmínky významného krajinného prvku a žádná konkrétní omezení při užívání pozemků, neboť způsob využívání a ochrany významných krajinných prvků je dán přímo zákonem (§ 4 odst. 2).“⁸⁷

Ochrana významných krajinných prvků je jednou ze základních povinností při obecné ochraně přírody stanovených v § 4. Významné krajinné prvky jsou chráněny před poškozováním a ničením a zároveň je zákonem omezeno využívání krajiny, ve které se tyto prvky nacházejí. Významné krajinné prvky mohou být využívány jen v takovém rozsahu, aby nebyla narušena jejich obnova nebo oslabena stabilizační funkce.

Zákon o ochraně přírody a krajiny také uvádí příklady zásahů, u kterých je možné, že povedou k poškození nebo zničení významného krajinného prvku nebo k oslabení jeho funkcí. Ten, kdo takový zásah zamýšlí, si musí opatřit závazné stanovisko orgánu ochrany přírody. Závazné stanovisko pak obsahuje buď souhlas, nebo nesouhlas. Pro realizaci většiny zásahů, ke kterým je třeba závazné stanovisko, je nutné ještě kladné rozhodnutí dalšího správního orgánu. V takovém případě se bude jednat o závazné stanovisko podle správního řádu. Pokud v některých případech nebude třeba další povolující rozhodnutí, pak bude závazné stanovisko vydáno orgánem ochrany přírody samostatným správním rozhodnutím.⁸⁸

Další případ, kdy je závazné stanovisko orgánu ochrany přírody nezbytné, je schvalování lesních hospodářských plánů a osnov, k odlesnění a zalesnění pozemků nad 0,5 hektaru a k výstavbě lesních cest. Důvodem je to, že les má důležitou funkci pro uchování ekologické stability krajiny. Co se týče zalesnění, je tím myšlena rovněž změna druhu pozemku, který dosud nebyl určen k plnění funkce lesa. V územním řízení o změně využití území zalesněním je třeba jednak souhlasu orgánu ochrany zemědělského půdního fondu, jednak závazné stanovisko orgánu ochrany přírody.

Krajinný ráz je upraven v § 12 zákona o ochraně přírody a krajiny. Krajinný ráz je především přírodní, kulturní a historická charakteristika určitého místa či oblasti. „Účelem zákona o ochraně přírody a krajiny je přispět k udržení

⁸⁷ Miko, L., Borovičková, H. a kol. Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007, s. 115

⁸⁸ Miko, L., Borovičková, H. a kol. Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007, s. 98

a obnově přírodní rovnováhy v krajině, k ochraně rozmanitostí forem života, přírodních hodnot a krás a k šetrnému hospodaření s přírodními zdroji. Zákon o ochraně přírody a krajiny poskytuje ochranu nejen hmotným částem životního prostředí, ale i jiným hodnotám, které životní prostředí tvoří, resp. mají v něm hmotný základ a spoluurčují jeho kvalitu. Takovou hodnotu má právě krajinný ráz.⁸⁹

Krajinný ráz je chráněn před činností, která by jeho hodnotu snižovala. „V zájmu naplnění tohoto cíle mohou být zásahy do krajinného rázu, zejména umístování a povolování staveb, prováděny pouze s ohledem na zachování jeho hodnoty.“⁹⁰ Ochrana je zajištěna jednak povinností provádět zásahy do krajinného rázu jen s ohledem na zachování významných krajinných prvků, zvláště chráněných území nebo kulturních dominant krajiny, jednak souhlasem orgánu ochrany přírody k činnostem, které by mohly snížit nebo změnit krajinný ráz. Pokud bude po posouzení orgánem ochrany přírody navazovat povolující rozhodnutí jiného správního orgánu, pak orgán ochrany přírody vydá závazné stanovisko podle správního řádu. Zákon stanoví výjimku, a to, že se krajinný ráz neposuzuje v zastavěném území.

7.2. Zvláštní ochrana přírody a krajiny

Ochrana zemědělských a lesních pozemků v ochraně přírody je realizována také prostřednictvím zvláštní územní ochrany, která je tvořena soustavou zvláště chráněných území a soustavou Natura 2000, která představuje minimální společný základ územní ochrany přírody v rámci EU. V této podkapitole uvedu příklady právních nástrojů, které zákon o ochraně přírody a krajiny poskytuje v rámci zvláštní územní ochrany.

V rámci zvláštní ochrany přírody a krajiny lze vyhlásit za zvláště chráněná taková území, která jsou přírodovědecky či esteticky významná či jedinečná. Všechna zvláště chráněná území se vyhláší obecně závazným právním předpisem. Zvláště chráněná území se rozdělují do šesti kategorií, kterými jsou národní parky, chráněné krajinné oblasti, přírodní rezervace, národní přírodní památky a přírodní památky. Také je lze rozdělit na maloplošná a velkoplošná.

Pro každou kategorii jsou zákonem o ochraně přírody a krajiny stanoveny základní a bližší ochranné podmínky. „Základní ochranné podmínky jsou

⁸⁹ Stejskal, V. Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost. Praha : Linde, 2006, s. 486

⁹⁰ Pekárek, Milan et al. Pozemkové právo. Plzeň : Aleš Čeněk, 2010. s. 290

společně pro všechna území chráněná v dané kategorii. V podstatě jde o systém relativních zákazů určitých činností stanovených zákonem; za jistých podmínek lze z nich udělit výjimku formou správního rozhodnutí.“⁹¹ Není to tedy absolutní zákaz, výjimku lze udělit podle § 43. Bližší ochranné podmínky jsou uvedeny v obecně závazném právním předpisu, kterým se zvláště chráněná území zřizují. Kategorie zvláště chráněných území jako kategorizace objektů ochrany jsou administrativně-právním nástrojem ochrany.

Uvedu zde příklad zákazu jako administrativně-právního nástroje. V národním parku je například zakázáno hospodařit na pozemcích způsobem vyžadujícím intenzivní technologie, zejména prostředky a činnosti, které mohou způsobit podstatné změny v biologické rozmanitosti, struktuře a funkci ekosystémů. Jedná se například o obnovu trvalých travních porostů pomocí orby na pozemcích s travními společenstvy, které takto dosud obnovovány nebyly, nebo používání herbicidů při obnově druhového složení trvalých travních porostů.⁹²

Na území národních parků je rovněž zakázáno hospodaření na pozemcích způsobem vyžadujícím intenzivní technologie, zejména prostředky a činnosti, které mohou nevratně poškozovat půdní povrch. „Za poškozování půdního povrchu se přitom považují činnosti spočívající ve skrývce nebo přemístování svrchních vrstev půdy pomocí mechanizačních prostředků nebo jejich vlivem, mezi takové činnosti lze zařadit i plošnou aplikaci biocidů poškozujících biologické vlastnosti půdy nebo plošnou aplikaci látek měnících chemické vlastnosti půdy.“⁹³

Příkladem koncepčního nástroje je plán péče. Plán péče o zvláště chráněné území je odborným dokumentem, který navrhuje opatření na zachování nebo zlepšení stavu předmětu ochrany ve zvláště chráněném území, a to na základě údajů o dosavadním vývoji a současném stavu. Navrhuje také opatření na zabezpečení zvláště chráněného území před nepříznivými vlivy okolí. Plán péče není závazný pro právnické ani fyzické osoby, ale slouží jako podklad pro jiné druhy plánovacích dokumentů a pro rozhodování orgánů ochrany přírody. „Smyslem a cílem je regulovat soustavné lidské činnosti v území, zejména

⁹¹ Stejskal, V. Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost. Praha : Linde, 2006, s. 488

⁹² Miko, L., Borovičková, H. a kol. Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007, s. 140

⁹³ Miko, L., Borovičková, H. a kol. Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007, s. 141

vlastníků a nájemců pozemků a vytvořit ucelenou soustavu vědecky řízené péče o příslušné zvláště chráněné území.“⁹⁴

Možnost uzavření administrativní smlouvy je upravena v § 39 zákona o ochraně přírody a krajiny. Podle zmíněného ustanovení je ochrana evropsky významných lokalit zajišťována přednostně v součinnosti s vlastníky pozemků. Mezi příslušným orgánem ochrany a vlastníkem pozemku může být uzavřena písemná smlouva a pro evropsky významné lokality lze místo vyhlášení národní přírodní rezervace, národní přírodní památky, přírodní rezervace, přírodní památky nebo památného stromu prohlásit území za chráněné nebo strom za památný. „V této souvislosti je uvedení památného stromu nadbytečné, protože památný strom jako kategorie nemůže být evropsky významnou lokalitou, a tudíž smluvní ochrana památného stromu za účelem jeho ochrany jako evropsky významné lokality nepřichází v úvahu.“⁹⁵

Smluvní ochranu není možné navrhnout v případech území, která jsou již chráněna některou kategorií zvláště chráněného území. Zákon stanoví požadavky na obsah smlouvy, a to vymezení ochranných podmínek chráněného území nebo památného stromu a způsob péče o chráněné území nebo strom. Ochrana zřízená na základě této smlouvy se váže k pozemku formou věčného břemene. Závazky vyplývající z této smlouvy tedy přechází na případné nové vlastníky určeného pozemku. Tento způsob ochrany má výhodu v tom, že na základě dobrovolnosti je zde s vlastníkem jako rovným subjektem uzavřena administrativní smlouva, na základě které je vlastník dobrovolně omezen na výkonu svého vlastnického práva. Není vyloučeno, že vlastník sjednání této smlouvy sám navrhne.

Již zmíněné evropsky významné lokality tvoří na území ČR spolu s vymezenými ptačími oblastmi soustavu Natura 2000. Evropsky významné lokality jsou vytvářeny pro ochranu typů evropsky významných přírodních stanovišť či evropsky významných druhů. K zajištění udržení příznivého stavu evropsky významných stanovišť nebo stanovišť evropsky významných druhů, která jsou předmětem ochrany evropsky významných lokalit, je podle § 45c možné území evropsky významných lokalit prohlásit za zvláště chráněná území nebo ochranu zřídit smluvně podle § 39.

⁹⁴ Stejskal, V. Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost. Praha : Linde, 2006, s. 489

⁹⁵ Miko, L., Borovičková, H. a kol. Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007, s. 187

Ptačí oblasti jsou území, která jsou nejvhodnější pro ochranu z hlediska výskytu, stavu a početnosti populací těch druhů ptáků vyskytujících se na území ČR a stanovených právními předpisy EU, které vymezí vláda ČR nařízením. Podle § 45e lze s vlastníkem nebo nájemcem pozemku uzavřít smlouvu o způsobu hospodaření v ptačích oblastech. Orgán ochrany přírody má povinnost zahájit jednání o této smlouvě, pokud vlastník nebo nájemce pozemku projeví písemně zájem o uzavření smlouvy. Smlouva může obsahovat ustanovení o provádění činností, které jsou podmíněny souhlasem orgánu ochrany přírody, v takovém případě vlastník či nájemce již nebude mít povinnost získání souhlasu pro tyto činnosti.

V § 68 je uvedeno jako jedno z opatření ke zlepšování přírodního prostředí uzavírání písemných dohod mezi vlastníky či nájemci pozemků a orgány ochrany přírody nebo obcemi. Takové dohody mohou být uzavírány k provádění péče o pozemky z důvodu ochrany přírody, ale také jimi může být upraven způsob hospodaření ve zvláště chráněných územích a ptačích oblastech. Vlastník nebo nájemce pozemku se může zavázat, že bude konat ve prospěch ochrany přírody více, než mu ukládá zákon. Znamená to, že bude něco konat, ale také se může něčeho zdržet. V následujícím § 69 je upravena možnost vlastníka nebo nájemce pozemku získat finanční příspěvek, pokud se zdrží určité činnosti nebo naopak nějakou činnost ve prospěch přírodního prostředí vykoná. Finanční příspěvek je ekonomickým nástrojem, který zde má nepochybně své místo. Pokud by vlastníci či nájemci pozemků nebyli finančně motivováni ke zvýšené ochraně přírody a krajiny v rámci svých pozemků, myslím si, že by tento institut nebyl hojně využíván.

Vlastníci či nájemci zemědělské půdy nebo lesních pozemků, kteří tyto pozemky užívají a zároveň jim v důsledku omezení, které vyplývá z části třetí až páté zákona o ochraně přírody a krajiny, vzniká újma, mají nárok na finanční náhradu této újmy. Zákon toto upravuje v § 58 jako náhrady za ztížení zemědělského nebo lesního hospodaření. Právo na náhradu souvisí s tím, že při užívání přírody a krajiny je každý povinen strpět omezení vyplývající ze zákona o ochraně přírody a krajiny. „Od počátku se však aplikace institutu újmy potýkala s výkladovými problémy. Mezi nejzásadnější patřil výklad k oprávněnosti újmy u žadatele, který nabyt pozemek s již existujícím zákonným omezením (nejčastěji v podobě základních ochranných podmínek vyhlášeného zvláště chráněného území). To nakonec vedlo k novele ZOPK v r. 2009. V současné době již nabytí

pozemku s omezením v případě převodu či přechodu práva mezi nestátními subjekty (např. dědictví, prodej) výkladové problémy nečiní... Naopak dořešeno je, zda se v případě újmy jedná o soukromoprávní či veřejnoprávní nárok. V r. 2009 rozhodl zvláštní senát složený ze soudců Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu, že charakter nároku uplatněného podle ZOPK je soukromoprávní povahy.“⁹⁶

7.3. Dozor a kontrola v ochraně přírody a krajiny

Krajské úřady, Agentura a správy národních parků kontrolují, zda v obvodu jejich působnosti nejsou ohrožovány zájmy ochrany přírody a krajiny. Dále také kontrolují, zda jsou dodržována ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny, prováděcí předpisy, vydaná rozhodnutí a závazná stanoviska a také zda právnické a fyzické osoby plní povinnosti vyplývající z předpisů na ochranu přírody a krajiny. Pokud uvedené orgány zjistí závady, mohou uložit opatření k odstranění zjištěných závad.

Vrchní dozor v ochraně přírody vykonává Ministerstvo životního prostředí. To kontroluje mimo jiné, jak ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny a prováděcích předpisů dodržují orgány ochrany přírody, stráž přírody a fyzické a právnické osoby.

Na úseku ochrany přírody a krajiny má působnost rovněž Inspekce.

7.4. Právní odpovědnost v ochraně přírody a krajiny

Zákon o ochraně přírody a krajiny upravuje také odpovědnost subjektů za protiprávní jednání, kterým jsou porušeny zájmy ochrany přírody a krajiny. Zákon stanoví každému povinnost nahradit újmu, kterou způsobil na chráněné části přírody a krajiny. Zákon upřednostňuje uvedení do původního stavu, pokud je to však možné a účelné. Pokud ne, pak orgán ochrany přírody a krajiny může uložit povinnost provést náhradní opatření k nápravě.

Vedle toho může zaviněné protiprávní jednání naplnit skutkovou podstatu přestupku. Zákon o ochraně přírody a krajiny upravuje přestupky v § 87. Přestupky jsou rozděleny do tří skupin a pro každou takovou skupinu je stanovena jiná maximální výše pokut. Zákon poskytuje možnost zvýšit maximální výši

⁹⁶ Pešout, P., Hůlková, J., Tomášková, L., Deset let vyplácení újmy za ztížení hospodaření. Ochrana přírody. 3/2014.

některých pokut až na dvojnásobek za předpokladu, že přestupky byly spáchány ve zvláště chráněných územích. To je projevem vyššího zájmu státu na ochraně těchto území.

7.5. Shrnutí

Na základě zákona o ochraně přírody a krajiny je ochrana zemědělských a lesních pozemků realizována prostřednictvím obecné a zvláštní ochrany.

V rámci obecné ochrany se uplatňují územní systémy ekologické stability, významné krajinné prvky a ochrana krajinného rázu. Zde nalezneme povinnosti, zákazy určitých činností, souhlasy a závazná stanoviska, případně výjimky ze zákazů.

Zvláštní územní ochrana je založena na soustavě zvláště chráněných území a soustavě Natura 2000, kam patří jednak ptačí oblasti, jednak evropsky významné lokality. Zde jsem zmínila administrativně-právní nástroje jako povinnosti, ve formě zákazů nebo příkazů, nebo kategorizaci zvláště chráněných území jako příklad kategorizace objektů ochrany. Uvedla jsem zde plán péče o zvláště chráněná území jako příklad koncepčního nástroje.

Důležité místo zde mají administrativní smlouvy, které představují zájem vlastníků či nájemců dotčených pozemků o ochranu přírody a krajiny. Neméně důležité místo zde má také ekonomický nástroj v podobě finančního příspěvku v případě, kdy se vlastník pozemku zaváže k činnosti, kterou má být zlepšen stav přírody a krajiny.

Uvedené administrativně-právní nástroje doplňuje dozor nad dodržováním povinností stanovených zákonem o ochraně přírody a krajiny, který vykonávají orgány ochrany přírody. Dále také odpovědnost na úseku ochrany přírody a krajiny v podobě deliktní odpovědnosti, tedy odpovědnosti za přestupky a za jiné správní delikty, a také v podobě odpovědnosti za ztráty na životním prostředí, která může být řešena navrácením do původního stavu nebo uložením nápravných opatření, kterými je ztráta kompenzována.

8. Judikatura

Judikatura Ústavního soudu z oblasti práva životního prostředí není příliš bohatá. Ústavní soud se zabýval především čl. 35 Listiny. V souvislosti s tímto článkem jsem uváděla odkaz na usnesení sp. zn. I. ÚS 282/97. Ústavní soud se v tomto případě zabýval tím, zda se právnické osoby mohou domáhat práva na

příznivé životní prostředí. Ústavní soud konstatoval, že „...na rozdíl od osoby fyzické se právnická osoba může domáhat ochrany jen takových práv chráněných Listinou, která odpovídají jejímu právnímu postavení. Čl. 35 Listiny zakotvující právo na příznivé životní prostředí a včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů na právnické osoby vztahovat nelze. Je zřejmé, že práva vztahující se k životnímu prostředí přísluší pouze osobám fyzickým, jelikož se jedná o biologické organismy, které – na rozdíl od právnických osob – podléhají eventuálním negativním vlivům životního prostředí.“⁹⁷ Ústavní soud došel k názoru, že právo na příznivé životní prostředí náleží jen fyzickým osobám.

Ústavní soud také řešil otázku, zda životní prostředí má povahu veřejného statku. V nálezu sp. zn. PL. ÚS. 15/96 konstatoval následující. „Ústavní úprava postavení jedince ve společnosti obsahuje ochranu individuálních práv a svobod, jakož i ochranu veřejných statků. Rozdíl mezi nimi spočívá v jejich distributivnosti. Pro veřejné statky je typické, že prospěch z nich je nedělitelný a lidé nemohou být vyloučeni z jeho požívání. Příklady veřejných statků jsou národní bezpečnost, veřejný pořádek, zdravé životní prostředí. Veřejným statkem se tudíž určitý aspekt lidské existence stává za podmínky, kdy není možno jej pojmově, věcně i právně rozložit na jednotlivé části a tyto přiřadit jednotlivcům jako podíly.“⁹⁸ Ústavní soud došel k závěru, že životní prostředí je veřejným statkem.

Z oblasti ochrany zemědělského půdního fondu zde uvedu rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 14. 9. 2001, čj. 22 Ca 542/2000-23. Tento rozsudek se týkal odvodů za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu. Soud konstatoval, že „Při rozhodování o výši odvodů za odnětí po právní moci rozhodnutí o udělení souhlasu podle § 11 odst. 2 zákona č. 334/1992 Sb. je třeba vycházet z právní úpravy, která platila a byla účinná v době, kdy byl souhlas pravomocně udělen, a nikoli z právní úpravy, která nabyla platnosti a účinnosti po udělení souhlasu.“⁹⁹ Pokud by bylo postupováno jinak, byla by porušena zásada zákazu retroaktivity právních norem. Tento případ souvisel se změnou zákona o ochraně zemědělského půdního fondu. Na základě zákona č. 98/1999 Sb. byly rozšířeny případy, kdy se odvody za trvalé odnětí půdy nepředepíší. Žalobci byl pravomocně udělen souhlas příslušného orgánu ochrany zemědělského půdního

⁹⁷ Usnesení Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 282/97

⁹⁸ Nález Ústavního soudu sp. zn. PL. ÚS. 15/96

⁹⁹ Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 14.9.2001, čj. 22 Ca 542/2000-23

fondů s odnětím zemědělské půdy před účinností zmíněné novely a žalovaný správně rozhodl o výši odvodů podle dosavadní právní úpravy.

Z oblasti ochrany lesních pozemků uvedu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2003, čj. 7 A 82/2002-40. Tento rozsudek se týká České inspekce životního prostředí a její pravomoci. V § 47 odst. 1 lesního zákona jsou uvedeny orgány státní správy lesů. Inspekce zde však uvedena není. Nejvyšší správní soud zde konstatoval, že z této skutečnosti „... nelze dovodit, že jí (Inspekci) nepřisluší posuzovat, zda provedenou těžbou byl či nebyl porušen lesní zákon, neboť podle § 2 zákona ČNR č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně les, dozírá Inspekce na dodržování ustanovení právních předpisů a rozhodnutí týkajících se funkcí lesů jako složky životního prostředí právníckými a fyzickými osobami.“¹⁰⁰

Z oblasti ochrany přírody a krajiny uvedu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 4. 2004, čj. 6 A 144/2002-49. Tento rozsudek se týká škodlivého zásahu do významného krajinného prvku. V projednávaném případě se žalobce, který se domáhal zrušení rozhodnutí Ministerstva životního prostředí, jímž bylo zamítnuto odvolání a potvrzeno rozhodnutí Inspekce o uložení pokuty za provedení škodlivých zásahů do významných krajinných prvků bez souhlasu orgánu ochrany přírody, jako fyzická osoba při výkonu podnikatelské činnosti dopustil zásahu do významného krajinného prvku, konkrétně do údolní nivy. Tento zásah nebyl povolen orgánem ochrany přírody. Pokud by byl provedený zásah škodlivý, byl by porušen zákon o ochraně přírody a krajiny, a sice § 88 odst. 1 písm. i).¹⁰¹ Aby mohla být uložena pokuta za jiný správní delikt podle uvedeného ustanovení, muselo by jít o škodlivý zásah, nikoli jen zásah bez příslušného souhlasu. Nejvyšší správní soud uvedl, že „Provedla-li fyzická osoba při výkonu podnikatelské činnosti zásah do významného krajinného prvku bez závazného stanoviska orgánu ochrany přírody, nelze bez dalšího vycházet z toho, že jde i o zásah škodlivý, za který je možno uložit pokutu. Škodlivost musí být prokázána a v rozhodnutí správního orgánu odůvodněna.“¹⁰²

¹⁰⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2003, čj. 7 A 82/2002-40

¹⁰¹ Langrová, V.: Přehled judikatury z oblasti životního prostředí. ASPI, a.s., Praha 2007

¹⁰² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 4. 2004, čj. 6 A 144/2002-49

9. Závěr

V ochraně zemědělských a lesních pozemků se různou měrou uplatňují jak nástroje administrativně-právní, tak koncepční i dobrovolné.

Zákon o ochraně zemědělského půdního fondu užívá především nástroje administrativně-právní. Jedná se o různé povinnosti, stanovené formou zákazů, příkazů či omezení. Většina povinností je podle současné právní úpravy stanovena poměrně obecně. Myslím si, že zejména u ohrožení půdy erozí by bylo vhodné některé povinnosti formulovat konkrétně a jak je uvedeno ve Státní politice životního prostředí, vytvořit systém nejen legislativních, ale také dalších, zejména agrotechnických opatření.

Důležitým nástrojem jsou také závazná stanoviska a souhlasy. Souhlas je vydáván například k použití sedimentů v případě, že sedimenty nejsou závadné a jejich použitím nelze ohrozit kvalitu zemědělské půdy. Souhlas příslušného orgánu vydávají úředníci krajských nebo obecních úřadů, kteří by se při své činnosti měli zohledňovat veřejný zájem na ochraně životního prostředí. Příslušné orgány posuzují každý případ individuálně, což umožní na jedné straně vnést do problému odborné hledisko, na druhé straně však může být snížena právní jistota.

Orgány ochrany zemědělského půdního fondu spolupracují mimo jiné i s Inspekcí, která v této oblasti dosud neměla působnost. Novela však její působnost zakládá, což považuji za správné, neboť dosavadní způsob výkon dozoru není příliš účinný.

Důležitou roli při dodržování povinností hraje i výše pokut, která je v některých případech dostatečná. Nedostatečně vysoká je podle mého názoru u přestupků v oblasti ochrany zemědělského půdního fondu, což změnila novela a výše pokut byla podle mého názoru zvýšena dostatečně.

Cíle v oblasti ochrany zemědělského půdního fondu určuje i Státní politika životního prostředí. Jejimi cíli je například omezit trvalý zábor zemědělské půdy, snižovat ohrožení zemědělské a lesní půdy erozí, omezovat a regulovat kontaminaci a ostatní degradaci půdy způsobenou lidskou činností. Státní politika životního prostředí však není právně závazným dokumentem a v praxi na ni často není brán ohled.

Velký potenciál mají podle mého názoru dobrovolné nástroje, a to nejen v ochraně zemědělského půdního fondu, ale i v ochraně přírody a krajiny a lesních pozemků. Jako příklad jsem uvedla integrovanou produkci zeleniny, která je jedním z agroenvironmentálních opatření a představuje způsob hospodaření na

zemědělském půdním fondu, který je šetrnější k životnímu prostředí oproti konvenčnímu zemědělství. Protože přístup na provádění agroenvironmentálních opatření je dobrovolný, závisí pouze na uvážení zemědělce, zda k němu přistoupí, či ne, lze ho považovat za dobrovolný nástroj. Pokud je žadatel do příslušného agroenvironmentálního opatření zařazen, musí pak dodržovat povinnosti stanovené příslušným právním předpisem. Velkou motivací je pro žadatele také poskytnutí dotace, která má kompenzovat ztráty v produkci vzniklé v důsledku provádění integrované produkce. Další motivací dodržování poměrně přísných povinností je stanovení vysokých sankcí za jejich nedodržení. Z tohoto pohledu lze uvést jako dobrovolný nástroj také provozování ekologického zemědělství.

V této souvislosti je nutné uvést rovněž nástroje ekonomické, které jsou nástroji mimoprávními. V ochraně zemědělského půdního fondu se uplatňují v podobě odvodů za odnětí zemědělské půdy a především jejich výše má vliv na to, zda žadatel bude o odnětí skutečně žádat. Výše odvodů byla od roku 2011 zvednuta, současně od tohoto roku výměra zabíraných zemědělských pozemků klesla. Do jaké míry na tento pokles měla vliv ekonomická krize, bude patrné v příštích letech, kdy budou k dispozici novější údaje. Podle mého názoru se i přesto jedná o kladnou změnu.

V ochraně pozemků určených k plnění funkcí lesa se uplatňují zejména administrativně-právní nástroje. Jedná se povinnosti, které jsou stanoveny obecně každému nebo naopak jen vlastníkům pozemků určených k plnění funkcí lesa. Plnění povinností kontrolují příslušné orgány státní správy lesů a jejich nedodržování je sankcionováno. Ať už podle lesního zákona, přestupkového zákona nebo trestního zákona. Přestože podle lesního zákona není Inspekce orgánem státní správy lesa, podle zákona o Inspekci dozírá na dodržování právních předpisů a rozhodnutí, které se týkají funkcí lesů. Právní úprava inspekce je jinak roztržštěná a rozsah oprávnění Inspekce je stanoven v jednotlivých složkových zákonech. Podle mého názoru by bylo vhodné právní úpravu Inspekce sjednotit a její kompetence stanovit v jednom zákoně.

Obdobně jako u ochrany zemědělského půdního fondu je důležitým nástrojem souhlas, který je nutný pro vydání rozhodnutí podle zvláštních právních předpisů a má formu závazného stanoviska. Rovněž se zde uplatňují poplatky za odnětí lesní půdy jako ekonomický nástroj. Na rozdíl od odvodů za odnětí zemědělské půdy, kdy většina takto vybraných finančních prostředků směřuje do státního rozpočtu bez vazby na konkrétní účel, jsou poplatky vybrané za odnětí

lesní půdy vhodně rozděleny mezi Státní fond životního prostředí a obce, v jejichž katastrálním území zabraná lesní půda leží.

Jako dobrovolný nástroj bych zmínila mezinárodní certifikované systémy udržitelné lesní produkce a hospodaření v lese opatřené značkou FSC nebo PEFC. Tyto systémy představují šetrnější způsob lesního hospodaření.

Ochrana zemědělských a lesních pozemků v rámci ochrany přírody a krajiny je založena na obecné a zvláštní ochraně. V rámci obecné ochrany se uplatňují územní systémy ekologické stability, významné krajinné prvky a ochrana krajinného rázu. Nalezneme zde povinnosti, zákazy určitých činností, souhlasy a závazná stanoviska, případně výjimky ze zákazů.

Zájem státu na ochraně přírodovědecky významných a esteticky či kulturně hodnotných území se projevuje ve zřízení zvláště chráněných území, pro která je uplatňován přísnější režim ochrany. Zvláštní územní ochrana je založena na soustavě zvláště chráněných území a soustavě Natura 2000, kam patří jednak ptačí oblasti, jednak evropsky významné lokality. Zde se vedle povinností uplatňuje také kategorizace objektů ochrany ve formě kategorií zvláště chráněných území. Každá kategorie má potom stanoveny základní a bližší ochranné podmínky a pro každou pak platí různý právní režim ochrany. V ochraně zemědělského půdního fondu by mohla být rovněž uplatňována kategorizace objektů ochrany v podobě jednotlivých tříd ochrany, kdy by pro nejhodnotnější zemědělskou půdu byl stanoven pokud možno absolutní zákaz odnímání ze zemědělského půdního fondu.

Dozor nad dodržováním povinností uvedených v zákoně o ochraně přírody a krajiny vykonávají orgány ochrany přírody. Porušením povinností může být založena odpovědnost za ztráty na životním prostředí nebo deliktní odpovědnost. Motivací pro dodržování zákazů, příkazů, povinností je pro adresáty také výše pokut, které za případný správní delikt hrozí. Výše těchto pokut je podle mého názoru dostatečná. Zejména ve zvláště chráněných územích je možné zvýšení pokut, což si myslím, že je správné.

Uplatňuje se tu také koncepční nástroj, kterým je plán péče o zvláště chráněná území. Ten je důležitý proto, že je závazný pro orgány ochrany přírody.

Do budoucna bude podle mého názoru narůstat význam především smluvní ochrany. Jedná se o smlouvu, kterou může orgán ochrany přírody uzavřít s vlastníkem pozemku a prohlásit tak evropsky významnou lokalitu za chráněnou místo toho, aby byla vyhlášena národní přírodní rezervace, národní přírodní

památky, přírodní rezervace, přírodní památka nebo památný stromu. Další možností je uzavřít smlouvu o způsobu hospodaření v ptačích oblastech nebo dohodu o provádění péče o pozemky z důvodu ochrany přírody, ale také jimi může být upraven způsob hospodaření ve zvláště chráněných územích a ptačích oblastech.

Myslím si, že právní nástroje ochrany zemědělských a lesních pozemků jsou vcelku vhodné, přestože velký problém představuje zabírání zemědělské půdy. V příslušné kapitole jsem navrhla určitá řešení tohoto problému. Větší potíž než řešení tohoto problému však podle mého názoru způsobuje především neochota přehodnotit zájmy společnosti. Názor pana premiéra, že firmy potřebují prostor, aby se mohly dále rozvíjet, je pro mě nepřijatelný. Následky, které by mohlo způsobit další zabírání zemědělské půdy, jsem již uváděla. Dále je také potřeba si uvědomit, že s půdou jsou spojeny ostatní složky životního prostředí a jejich kvalita je provázána. Jak uvádí José Luis Rubio, předseda Evropské společnosti pro ochranu půdy, „půda je hlavním pojítkem mezi světovými problémy týkajícími se životního prostředí jako změny klimatu, hospodaření s vodou a ztráta biologické rozmanitosti“.¹⁰³

Problém ochrany půdy není aktuální jen v České republice, ale také na mezinárodní úrovni. To se projevuje například tak, že OSN vyhlásila rok 2015 rokem půdy.

Na závěr bych uvedla známou poučku „mysli globálně, jednej lokálně“. Každý může pro ochranu půdy udělat to, že začne u sebe například tím, že bude podporovat šetrnější způsoby hospodaření na zemědělské a lesní půdě, kupovat výrobky z ekologické produkce nebo integrované produkce, se známkou FSC nebo PEFC, podporovat lokální producenty nebo kompostovat biologicky rozložitelný odpad. Důležité také je zajímat se o dění kolem sebe a například prostřednictvím občanských sdružení se účastnit správních řízení.

¹⁰³ dostupné na <http://www.eea.europa.eu/cs/articles/puda>

SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK

Agentura ochrany přírody a krajiny České republiky
... Agentura

Česká inspekce životního prostředí
... Inspekce

Česká republika
... ČR

Evropská unie
... EU

Nařízení vlády č. 242/2004 Sb., o podmínkách provádění opatření na podporu rozvoje mimoprodukčních funkcí zemědělství spočívajících v ochraně složek životního prostředí
... nařízení o provádění agroenvironmentálních opatření

Nařízení vlády č. 79/2007 Sb., o podmínkách provádění agroenvironmentálních opatření
... nařízení o podmínkách provádění agroenvironmentálních opatření

Organizace spojených národů
... OSN

Státní politika životního prostředí České republiky 2012 až 2020
... Státní politika životního prostředí

Státní fond životního prostředí České republiky
... Státní fond životního prostředí

Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb.
... Listina

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

Ústřední kontrolní a zkušební ústav zemědělský
... ÚKZÚZ

Vyhláška č. 13/1994 Sb., kterou se upravují některé podrobnosti ochrany zemědělského půdního fondu
... vyhláška o podrobnostech ochrany zemědělského půdního fondu

Vyhláška č. 48/2011 Sb., o stanovení tříd ochrany
... vyhláška o stanovení tříd ochrany

Zákon č. 41/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 388/1991

Sb., o Státním fondu životního prostředí České republiky, ve znění pozdějších předpisů
... novela

Zákon č. 289/1995 Sb., lesní zákon
... lesní zákon

Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník
... občanský zákoník

Zákon 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa
... zákon o Inspekci

Zákon č. 242/2000 Sb., o ekologickém zemědělství
... zákon o ekologickém zemědělství

Zákon č. 87/2002 Sb., o ochraně ovzduší
... zákon o ochraně ovzduší

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

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

Zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí
... zákon o právu na informace o životním prostředí

Zákon č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmě a o její nápravě
... zákon o ekologické újmě

Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích
... zákon o přestupcích

Zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim
... zákon o trestní odpovědnosti právnických osob

Zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí
... zákon o životním prostředí

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád
... správní řád

Zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon
... stavební zákon

Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník
... trestní zákoník

Zpráva o životním prostředí České republiky 2013
... Zpráva

SEZNAM POUŽITÝCH PRAMENŮ

LITERATURA

Damohorský, M. a kol. Právo životního prostředí. 3. vydání. Praha : C. H. Beck, 2010.

ISBN 978-80-7400-338-7.

Damohorský, M. Právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí. Praha : Karolinum, 1999.

ISBN 80-7841-827-1.

Drobník, J., Dvořák, P. Lesní zákon. Komentář. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2010.

ISBN 978-80-7357-425-3.

Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 6. vydání. Praha : C. H. Beck, 2006.

ISBN 80-7179-442-2.

Klíma, Karel. Ústavní právo. 4. vydání. Plzeň : Aleš Čeněk, 2010.

ISBN 978-80-7380-261-5.

Klíma, Karel et al. Komentář k Ústavě a Listině. 2. vydání. Plzeň : Aleš Čeněk, 2009.

ISBN 978-80-7380-140-3.

Langrová, V. Přehled judikatury z oblasti životního prostředí. ASPI, a.s., Praha 2007

ISBN 978-807357-252-5.

Miko, L., Borovičková, H. a kol. Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007.

ISBN 978-80-7179-585.

Pekárek, Milan et al. Pozemkové právo. Plzeň : Aleš Čeněk, 2010.

ISBN 978-80-7380-253-0.

Stejskal, V. Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost. Praha : Linde, 2006.

ISBN 80-7201-609-1.

Stejskal, V., Vícha, O.: Zákon o předcházení ekologické újmě a o její nápravě s komentářem, souvisejícími předpisy a s úvodem do problematiky ekologicko - právní odpovědnosti. Praha, Leges, 2009.

ISBN 978-80-87212-07-3.

Wagnerová, E.; Šimíček, V.; Langášek, T.; Pospíšil, I. a kol. Listina základních práv a svobod. Komentář. Praha : Wolters Kluwer ČR, a.s. 2012.

ISBN 978-80-7357-750-6.

PERIODIKA

Horáček, Z.: Prosazování veřejného zájmu na ochraně životního prostředí. České právo životního prostředí. 1/2012, s. 7. ISSN 1213-5542.

Stejskal, V.: Právní prostředky ochrany biologické rozmanitosti. České právo životního prostředí. 2/2011, s. 9. ISSN 1213-5542.

Stejskal, V., Vícha, O.: Základní principy zákona o předcházení ekologické újmě a o její nápravě. České právo životního prostředí. 1/2008. s. 59. ISSN 1213-5542.

Pešout, P., Hůlková, J., Tomášková, L.: Deset let vyplácení újmy za ztížení hospodaření. Ochrana přírody. č. 3/2014.

LEGISLATIVA

Nařízení vlády č. 242/2004 Sb., o podmínkách provádění opatření na podporu rozvoje mimoprodukčních funkcí zemědělství spočívajících v ochraně složek životního prostředí

Nařízení vlády č. 79/2007 Sb., o podmínkách provádění agroenvironmentálních opatření

Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb.

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

Vyhláška č. 13/1994 Sb., kterou se upravují některé podrobnosti ochrany zemědělského půdního fondu

Vyhláška č. 77/1996 Sb., o náležitostech žádosti o odnětí nebo omezení a podrobnostech o ochraně pozemků určených k plnění funkcí lesa

Vyhláška č. 48/2011 Sb., o stanovení tříd ochrany

Zákon č. 41/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 388/1991 Sb., o Státním fondu životního prostředí České republiky, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 289/1995 Sb., lesní zákon

Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník

Zákon 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa

Zákon č. 242/200 Sb., o ekologickém zemědělství

Zákon č. 87/2002 Sb., o ochraně ovzduší

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

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

Zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí

Zákon č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmy a o její nápravě

Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích

Zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim

Zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

Zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon

Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník

JUDIKATURA

Usnesení Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 282/97

Nález Ústavního soudu sp. zn. PL. ÚS. 15/96

Nález Ústavního soudu č. ÚS II. 482/02

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 14. 9. 2001, čj. 22 Ca 542/2000-23

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2003, čj. 7 A 82/2002-40

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 4. 2004, čj. 6 A 144/2002-49

ELEKTRONICKÉ ZDROJE

Evropská agentura pro životní prostředí
<http://www.eea.europa.eu/cs/articles/puda>

Forest Stewardship Council
<http://www.czechfsc.cz/faq/co-to-je-fsc-.html>

Multimediální ročenka životního prostředí
http://vitejtenazemi.cenia.cz/cenia/index.php?p=ekosystem_les&site=puda

Ochrana půdy proti erozi
<http://zemedelec.cz/ochrana-pudy-proti-erozi/>

Programme for the Endorsement of Forest Certification schemes
<http://www.pefc.cz/pefc-certifikace.html>

Státní politika životního prostředí České republiky 2012 - 2020
[http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/statni_politika_zivotniho_prostredi/\\$FILE/OEDN-statni_politika_zp-20130110.pdf.pdf](http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/statni_politika_zivotniho_prostredi/$FILE/OEDN-statni_politika_zp-20130110.pdf.pdf)

Souhrnné přehledy o půdním fondu z údajů katastru nemovitostí České republiky
http://www.cuzk.cz/Periodika-a-publikace/Statisticke-udaje/Souhrne-prehledy-pudniho_fondu/Rocenka_pudniho_fondu_2014.aspx

Zelinařská unie Čech a Moravy
<http://zucm.cz/svaz-pro-ipz-2/integrovana-produkce/>
<http://zucm.cz/svaz-pro-ipz-2/historie-ipz/>

Zpráva o životním prostředí České republiky 2013
http://www1.cenia.cz/www/sites/default/files/Zprava%20o%20zivotnim%20prostredi%20CR%202013_141112.pdf

RESUMÉ

Tato diplomová práce se zabývá právními nástroji ochrany zemědělských a lesních pozemků v ochraně přírody, účinností těchto nástrojů a případně je navrhováno řešení konkrétního problému. V úvodu práce jsem uvedla důvody, které mě vedly k výběru tohoto tématu. V druhé kapitole jsou vysvětlena klíčová slova této práce. Třetí kapitola je věnována ústavním základům ochrany životního prostředí. Ve čtvrté kapitole jsou představeny právní nástroje používané v ochraně životního prostředí. Následující tři kapitoly jsou věnovány konkrétním právním nástrojům, které jsou obsaženy v zákoně č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, zákoně č. 289/1995 Sb., lesní zákon a v zákoně č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Tyto právní nástroje jsem v příslušných kapitolách představila a hodnotila jejich účinnost. Tam, kde je současná úprava podle mého názoru nevyhovující, jsem navrhla postup, jak by konkrétní problém mohl být vyřešen. V této problematice se uplatňují rovněž ekonomické nástroje, které zde mají důležité místo. Protože ekonomické nástroje nejsou předmětem této práce, jsou hodnoceny ve vztahu k nástrojům právním. V předposlední kapitole je uvedeno několik případů soudních rozhodnutí, které se vztahují k tématu práce. V závěru jsou shrnuty nejdůležitější poznatky.

Klíčová slova: životní prostředí, zemědělský půdní fond, pozemek určený k plnění funkcí lesa, ochrana přírody a krajiny, právní nástroje, ekonomické nástroje.

RÉSUMÉ

This thesis deals with legal tools of protection of agricultural and forest land in nature conservation and also with their effect. Alternatively there is a suggestion of solution to concrete problem. In the introduction I mentioned the reasons which made me to choose this topic. Keywords are explained in the second chapter. The third chapter is devoted to constitutional basis of environment protection. Legal tools which are used in environmental protection are introduced in the fourth chapter. Next three chapters are devoted to particular legal tools which are included in these laws: č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, č. 289/1995 Sb., lesní zákon, č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. I described these legal tools and I evaluated their effect in corresponding chapters. If the contemporary situation is unsuitable I proposed a motion how to solve a particular problem. Economic tools which have important place are used also in these issues. Economic tools are not topic of this thesis. Because of it they are only evaluated in relation to economic and legal tools. A few cases of judicial decision which belong to this topic are presented in the penultimate chapter. The most important findings are summed up in the end of the thesis.

Keywords: environment, agricultural land, forest land, nature conservation, legal tools, economic tools.