

Ohrazení pastvin ve světle stavebního zákona a zákona o ochraně přírody a krajiny

Paula Filipová

Pastva hospodářských zvířat může kromě svého klasického „produkčně-hospodářského“ charakteru v řízené podobě představovat také významný managementový nástroj pro údržbu a péči přírodně cenných biotopů. Na provádění přírodě blízké pastvy je tak ze strany státu (a specificky orgánů ochrany přírody) zájem,¹ což se projevuje v rámci podpory skrz krajinotvorné dotační nástroje či finanční příspěvky pro vlastníky a nájemce pozemků provádějící pastvu jako opatření ke zlepšování přírodního prostředí.² Tyto mj. pokrývají materiální náklady na zajištění pastvy, včetně oplocení, které má udržet zvířata na určitém místě a zamezit jejich úniku. V souvislosti s praktickou realizací pastvy však opakovaně vyvstává otázka ohledně administrativních nároků na stavbu oplocení, jmenovitě co všechno a zda vůbec něco bude chovatel-stavebník ke stavbě oplocení potřebovat od stavebního úřadu či orgánu ochrany přírody.

V obdobné situaci se ocitají rovněž chovatelé, kteří pastviny ohrazují jako preventivní opatření k zamezení či ztížení útoků velkých šelem. Typově vhodně zvolený, správně instalovaný a pravidelně udržovaný ohradník je jedním z efektivních nástrojů pro ochranu hospodářských zvířat na pastvě.³ Aplikace tohoto nástroje je přitom nejen vhodná, ale (v závislosti na specifikách lokality a chovu) v řadě případů i povinná. Na chovatele

totiž dopadá zákonná povinnost provést jak opatření nezbytná pro zabránění úniku hospodářských zvířat,⁴ tak povinnost poskytovat těmto zvířatům chovaným mimo bezpečí budovy přiměřenou ochranu před predátory.⁵

Aplikace stavebního zákona

Ohrazení pastvin jakožto konstrukce, která má zamezit úniku zvířat, ev. chránit je před nebezpečnými venkovními činiteli, jsou podmnožinou obecnějšího pojmu „oplocení“, jakožto stavby, která má v laickém slova smyslu zabránit či omezit pohyb přes určitou hranici.

„Oplocení“ bylo v minulosti ve stavebním právu přímo definováno jako „drobná stavba“.⁶ Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, v platném znění (dále jen „stavební zákon“) přímé vymezení pojmu „oplocení“ už opustil, avšak nadále s ním aktivně pracuje (viz např. omezení umísťování stavby oplocení v nezastavěném území § 18 odst. 5 stavebního zákona, či výjimka z povinnosti opatřit si územní souhlas a rozhodnutí v případě určitých staveb oplocení). S oplocením jakožto stavbou podléhající režimu stavebního zákona souladně pracuje i judikatura, viz např.

⁴ § 11 odst. 2 zákona č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, v platném znění

⁵ 12a odst. 4 zákona č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, v platném znění. Dle judikatury se přitom jedná o povinnost, která nevyžaduje bližší upřesnění prostřednictvím prováděcí vyhlášky (viz rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem č. j. 15Ca 151/2009-47 ze dne 25. 4. 2012). Přímou ze zákona tedy má uvedené povinnosti každý chovatel a tyto musí plnit s ohledem na konkrétní podmínky v daném okamžiku. Pokud tedy existuje v určité lokalitě riziko napadení hospodářských zvířat velkými šelmami, chovatel má povinnost přiměřeně zajistit jejich ochranu. Vhodné oplocení adekvátní zajištění bezpochyby představuje.

⁶ Viz § 3 odst. 2 písm. b) vyhlášky č. 85/1976 Sb., o podrobnější úpravě územního řízení a stavebním řádu, s účinností do 30. 6. 1988; a § 139b odst. 8 písm. b) zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, s účinností do 31. 12. 2006.

rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 260/2014-23 ze dne 10. 4. 2015, ve kterém se soud zabýval žalobou proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti o dodatečné povolení stavby demontovatelné ohrady pro chov dobytka.⁷ Lze uzavřít, že oplocení jistě může představovat stavbu dle stavebního zákona. Pro určení, zda ohrazení pastviny v konkrétním případě režimu stavebního zákona podléhá, bude rozhodující posouzení, zda naplňuje podmínky pojmu „stavba“ tak, jak ji vymezuje stavební zákon.

Dle § 2 odst. 3 stavebního zákona se stavbou rozumí „*veškerá stavební díla, která vznikají stavební nebo montážní technologií, bez zřetele na jejich stavebně technické provedení, použité stavební výrobky, materiály a konstrukce, na účel využití a dobu trvání. Dočasná stavba je stavba, u které stavební úřad předem omezí dobu jejího trvání. Za stavbu se považuje také výrobek plnicí funkci stavby.* (...)“

Rozhodujícím posuzovacím kritériem je tedy skutečnost, zda stavební dílo vzniká tzv. stavební, či montážní technologií. Jiné faktory včetně posouzení stavby z pohledu soukromého práva, nejsou z hlediska stavebního zákona relevantní. Pojetí stavby blíže osvětluje rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové č. j. 31 Ca 24/2002-27 ze dne 25. 4. 2003, ve kterém soud jednak potvrdil širokou diskreci a klíčovou roli stavebního úřadu při posuzování toho, co je a není stavba „*Konečně ani stavební zákon nedefinuje pojem stavby vyčerpávajícím způsobem a na-prосто konkrétně, nýbrž ponechává v tomto směru prostor pro volnou úvahu – správní*

⁷ V popsáném případě se jednalo o ocelovou konstrukci z trubic výšky cca 130 cm, zaražených 70 cm do zeminy s tím, že jednotlivé sloupky byly propojeny dvěma trubkami, viz § 13 uvedeného rozsudku.

uvážení správního orgánu;“ a dále přiblížil, co si lze představit pod stavební a montážní technologii: „*Všeobecně se však za stavební dílo – stavbu – považuje výsledek záměrné lidské činnosti, jehož provedení vyžaduje určitou míru stavebně technických znalostí a dovedností. Stavba přitom může vzniknout nejen tzv. mokrým procesem (zděním nebo litím), ale i pracemi pouze tesařskými nebo truhlářskými, při nichž jsou jednotlivé stavební prvky spojovány čepy, hřebíky, ale i jinak.*“ Z definice stavby tedy není vyloučeno ani nejběžnější jednoduché ohrazení pastvin, jako např. do země zaražené dřevěné či ocelové sloupky osazené izolátory s nataženými dráty.

Konečně je třeba upozornit, že ze zákonné definice se za stavbu se považuje také tzv. výrobek plnicí funkci stavby. Jde o dílo, které není výsledkem stavební činnosti, ale jiné průmyslové, např. strojírenské technologie.⁸ Z definice stavby tak nelze a priori vyloučit ani instalaci spojenou se zapuštěním do země již zakoupeného „ready-made“ oplocení (např. elektrického ohradníku v podobě sítě).

Konstrukční řešení ohrad pro chov zvířat lze v praxi rozdělit na dvě základní skupiny:

1. Pevné ohrady

Typicky se může jednat např. o pevné (dřevěné/ocelové/plastové) kůly zapuštěné či zatlučené do země, mezi kterými jsou nataženy dráty či upevněna tyčovina nebo pletivo (může být zapuštěné do země), pastevní ohrazení může být doplněno brankami či přeazy apod.

2. Mobilní elektrické ohradníky

Jde o dočasné, na dobu pastvy instalované elektrické ohradníky tvořené jedním či více vodiči či sítě na plastových nebo laminátových sloupcích.

Zatímco v prvním případě lze naplnění podmínky „použití stavební či montážní technologie“ jen stěží zpochybnit, v případě mobilních ohradníků se lze naopak přiklonit k tomu, že takovou stavbu ve smyslu

⁸ Pro definici viz rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 131/2019-64 ze dne 20. 6. 2019; typickým příkladem výrobku plnicího funkci stavby jsou již sestavené pergoly, zahradní domky či mobilní domy zhotovené ve výrobním závodě

stavebního zákona nepředstavují. Finální slovo však zůstává příslušným stavebním úřadům, které situaci posoudí vzhledem ke konkrétním okolnostem případu.

Regulace ohrazení pastviny dle stavebního zákona

Posouzení ohrazení pastviny jako stavby ve smyslu stavebního zákona může v závislosti na jeho konkrétním provedení a umístění podmiňovat různou intenzitu regulace. Obecně lze v případě oplocení mluvit o zjednodušeném povolovacím režimu, je-likož podléhá regulaci pouze co do svého umístění; nikoliv už co do své realizace (nevyžaduje stavební povolení ani ohlášení).⁹

Oplocení do výšky 2 metrů, které nehraničí s veřejně přístupnými komunikacemi, veřejným prostranstvím, a je realizováno v zastavěném území nebo v zastavitelné ploše nepodléhá regulaci stavebního úřadu vůbec (není k němu potřeba si opatřit územní souhlas či rozhodnutí,¹⁰ a jak bylo uvedeno výše, ani stavební ohlášení nebo povolení).

Oplocení, které uvedené podmínky nesplňuje, bude podléhat územnímu řízení zakončenému územním rozhodnutím¹¹, nebo alternativně, za splnění zákonem stanovených podmínek, zjednodušenému režimu vydávání územnímu souhlasu.¹²

V nezastavěném území je regulace ještě přísnější. Stavební zákon vyzdvihuje princip ochrany nezastavěného území a umožňuje umístění pouze některých vybraných druhů staveb, a jen pokud je takové umístění v souladu s charakterem tohoto území. Mezi typově povolené stavby patří mj. také stavby, zařízení a jiná opatření pro zemědělství, včetně oplocení. Jejich umístění je však možné jen za předpokladu, že to územně plánovací dokumentace z důvodu veřejného zájmu výslovně nevylučuje.¹³

⁹ § 103 odst. 1 písm. e) bod 14 stavebního zákona

¹⁰ § 79 odst. 2 písm. f) stavebního zákona

¹¹ § 76 a násl. stavebního zákona

¹² § 96 odst. 1 a 2 písm. a) ve spojení s ust. § 103 odst. 1 písm. e) bod 14 stavebního zákona, pro vydání územního souhlasu musí jít o oplocení v zastavěném území nebo v zastavitelné ploše, poměry v území se podstatně nemění, a oplocení nevyžaduje nové nároky na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu ani závazné stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

¹³ § 18 odst. 5 stavebního zákona

V nezastavitelném území pak nelze umístit žádné stavby kromě výjimečného (a odůvodněného) případu umístění technické infrastruktury.¹⁴ Tyto limity v nezastavěném a nezastavitelném území se ale samozřejmě neuplatní tam, kde se jedná o konstrukci, která vůbec není stavbou ve smyslu stavebního zákona (jako například v případě lesních oplocenek, které se kvůli své mobilní povaze a jednoduchému konstrukčnímu řešení za stavbu nepovažují).¹⁵

Shrnuto: V případě klasického pevného ohrazení pastvin lze vycházet z předpokladu, že se jedná o stavbu podléhající regulaci stavebního zákona s tím, že míra regulace pak bude záležet zejména na umístění a konstrukčním provedení této stavby. V případě subtilnějších konstrukcí, jako jsou mobilní ohradníky, se o stavbu jednat nezbytně nemusí – konečný verdikt však bude záviset na správním úvaze konkrétního stavebního úřadu. S ohledem na květnatost praxe úřadů i formy provedení oplocení lze tak vždy doporučit předběžné projednání záměru a podmínek jeho realizace s místně a věcně příslušným stavebním úřadem.

Aplikace zákona o ochraně přírody a krajiny

Obdobně jako stavební zákon i zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v platném znění (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“) nastavuje několik veřejnoprávních limitací pro zasazení oplocení do krajiny. Jejich aplikace závisí na případném dotčení jednotlivých chráněných zájmů dle tohoto zákona ohrazením krajiny. Níže jsou rozvinuty možné varianty takového dotčení.

Limity plynoucí z územní ochrany

V rámci zvláště chráněných území a jejich ochranných pásem může být oplocení pastviny v závislosti na jeho konkrétním umístění a provedení regulováno prostřednictvím

¹⁴ § 18 odst. 6 stavebního zákona

¹⁵ Společné stanovisko Ministerstva pro místní rozvoj, Ministerstva zemědělství a Ministerstva životního prostředí ze dne 16. září 2009 ve věci oplocování pozemků pro lesnické účely a oplocování pozemků pro účely zakládání územních systémů ekologické stability, dostupné na http://www.mmr.cz/getmedia/8b4217ad-0dfa-403a-888a-cbc786929fbd/Spolecne-stanovisko-MMR-MZE-MZP-verze-16-09-09 http://www.mmr.cz/CMSPages/GetFile.aspx?guid=1039bd04-6711-4dea-9bb8-555d7e1984dc

zákonných omezení ve vztahu ke stavební činnosti. Tzn. v případech, kdy se oplocení pastviny z pohledu orgánu ochrany přírody považuje za stavbu, se na něj může z titulu územní ochrany vztahovat řada omezení.

Umisťování, povolování či provádění staveb podléhá různé intenzitě zákazů v národních parcích,¹⁶ v chráněných krajinných oblastech,¹⁷ na celém území národních rezervací¹⁸ a přírodních rezervací¹⁹ či v ochranném pásmu zvláště chráněného území.²⁰ Ne všechna zmíněná omezení jsou si rovna a územní ochrana v sobě skýtá několik odchylek o tom, jakých staveb či území se omezení týká. V národních parcích se omezení týká pouze území, které není zastavěné či zastavitelné, a naopak se netýká staveb, které nevyžadují územní rozhodnutí nebo územní souhlas a jsou určené pro účely ochrany přírody, péče o zemědělské pozemky a lesy apod.; v chráněných krajinných oblastech je zákaz omezen pouze na první zónu ochrany a „nové stavby“, a omezení v přírodních rezervacích také pojednává pouze o „nových stavbách“.²¹ V případě národních přírodních rezervací a ochranných pásem zvláště chráněných území jde o jakékoliv stavby. V těchto případech je stavebník povinen zažádat příslušný orgán ochrany přírody o výjimku ze zákazů ve zvláště chráněných územích dle § 43 odst. 1 zákona, resp. v případě ochranného pásma o souhlas dle § 37 odst. 2 zákona (udělován formou závazného stanoviska v případě navazujícího řízení nebo formou rozhodnutí, pokud takové navazující řízení neprobíhá).

Otázkou však zůstává, kdy je ohrazení pastviny z pohledu orgánu ochrany přírody považováno za stavbu, kterou je nutné ve zvláště chráněném území regulovat. Skutečnost, že stavební úřad dané oplocení za stavbu nepovažuje (příp. že ji posuzuje jako stavbu, která nevyžaduje rozhodnutí o umístění stavby, územní souhlas, ohlášení

či stavební povolení), nutně neznamená, že orgán ochrany přírody musí zaujmout stejný postoj. Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 288/2018-45 ze dne 13. 5. 2020 sice výrazy užívané v zákoně o ochraně přírody a krajiny (např. zákaz „umisťovat“ či „povolovat“ stavby) evokují odkaz na instituty zakotvené ve stavebním zákoně, nicméně termíny užitými v zákoně o ochraně přírody a krajiny se myslí faktická činnost umisťování či provádění stavby, bez ohledu na řízení dle stavebního zákona. Stejně se tak dle tohoto rozsudku nahlíží na výklad neurčitých právních pojmů (jako např. nová stavba), jehož posouzení náleží orgánům ochrany přírody, a nikoliv stavebním úřadům.

V praxi pak orgány ochrany přírody jako stavbu zpravidla neposuzují tzv. mobilní ohradníky (dočasné, na dobu pastvy instalované elektrické ohradníky tvořené jedním či více vodiči nebo sítě na plastových či laminátových sloupcích). Naopak pevné, trvalé ohrady jsou typicky posuzovány jako stavby bez ohledu na posouzení stavebního úřadu.

Nad rámec výše uvedeného je při ohrazování pastvin nutné pamatovat na bližší ochranné podmínky jednotlivých chráněných území, které mohou stavební činnost v konkrétním území dále omezovat;²² a na konec skutečnost, že v případě ohradníků podléhajících rozhodovacím procesům dle stavebního zákona²³ je nutné opatřit si závazné stanovisko orgánu ochrany přírody.

Limity plynoucích z druhové ochrany

Ohrazení pastviny může také negativně ovlivnit volně žijící živočichy a planě rostoucí rostliny, a to prostřednictvím přímého zásahu do jejich biotopu; či v případě volně žijících

živočichů také vytvořením bariéry bránící průchodu krajinou. Pokud jsou tyto živočichové a rostliny zvláště chráněni,²⁴ zásahy mohou být předmětem omezení plynoucích z části páté zákona o ochraně přírody a krajiny.

V případě rostlin můžeme hovořit zejména o zásahu do biotopu. Dle § 49 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny jsou zvláště chráněné rostliny chráněny ve všech svých podzemních a nadzemních částech a všech vývojových stadiích a chráněn je rovněž jejich biotop. Ustavení dále obsahuje demonstrativní, neukončený výčet zákazu rostliny „sbírat, trhat, vykopávat, poškozovat, ničit nebo jinak rušit ve vývoji“. Zakázané je však jakékoliv, i v seznamu nevyjmenované rušení ve vývoji. Biotop těchto rostlin je tak chráněn prostřednictvím zákazu „rušení ve vývoji“, které ustanovení výslovně zakazuje. Tento zákaz se nevztahuje na rostliny, které považují za „ohrožené“ dle odstupňovaného systému ochrany (tj. zejména přísný stupeň ochrany) a které přirozeně rostou uvnitř jiných kultur, a rušivý zásah je prováděn v rámci běžného obhospodařování. Je nutno podotknout, že za běžné hospodaření se považuje také běžná údržba porostů a pozemků včetně pastvy.²⁵

Obdobný zákaz škodlivých zásahů do přirozeného vývoje živočichů obsahuje také § 50 odst. 2 tohoto zákona. Ani toto ustanovení přímo nevymezuje zakázané činnosti, které by mohly ohrozit či poškodit biotop zvláště chráněných rostlin a živočichů, a také v tomto případě platí, že zásahy které mění biotop, můžeme podřadit pod zakázané rušení ve vývoji.²⁶

Zásah v podobě migrační bariéry je nutné vnímat obdobně. Ustanovení § 50 zákona o ochraně přírody a krajiny specifický zákaz v podobě zřízení bariéry výslovně nezmiňuje, nicméně při nevhodném umístění a provedení může oplocení bránit zvířatům v přirozené cestě za potravou či rozmnožování. Migrační bariéry tak nelze než vnímat jako škodlivý zásah do vývoje těchto živočichů.

²⁴ § 48 zákona o ochraně přírody a krajiny ve spojení s přílohou II a III vyhlášky č. 395/1992 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny.

²⁵ Vojtěch Vomáčka, Jaroslav Knotek, Michaela Konečná, Jakub Hanák, Filip Dienstbier, Ivana Průchová. Zákon o ochraně přírody a krajiny, 1. vydání. Praha: 2018, s. 408

²⁶ Ibid., s. 411



Jednoduché ohrazení pastviny. Ilustrační foto Archiv AOPK ČR

V těchto případech je proto nutné si pro zřízení oplocení opatřit výjimku od orgánu ochrany přírody postupem dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny. V případě pastvy prováděné za účelem zachování cenných biotopů je výjimku možné udělit mj. v zájmu ochrany přírody,²⁷ resp. v případě evropsky chráněných druhů, v zájmu ochrany volně žijících živočichů, planě rostoucích rostlin a přírodních stanovišť.²⁸ Orgán ochrany přírody pak ve správním rozhodnutí stanoví konkrétní podmínky za účelem mitigace možného negativního vlivu plynoucích ze zásahu do přirozeného vývoje těchto živočichů, a to v podobě konkrétního způsobu provedení oplocení (např. odpor, výška, doba působení) a jeho vhodné zasazení do krajiny.²⁹

²⁷ § 56 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny

²⁸ Jedná se o druhy uvedené v příloze II., IV. nebo V. Směrnice 92/43/EHS, o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin; a dle čl. 5 Směrnice 2009/147/ES o ochraně volně žijících ptáků, všechny ptáky, kteří jsou zároveň zařazeni mezi zvláště chráněné. Pro povolení výjimky pro tyto druhy je nutné naplnit i podmínky dle § 56 odst. 1 věty druhé a odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny.

²⁹ Anděl, P., Gorčicová, I., Belková, H., Semerádová, L., Zýka, V., Romportl, D., Hlaváč, V., Strnad, M., Větrovcová, J., Sladová, M. *Metodika na ochranu krajiny před fragmentací z hlediska druhů lesních ekosystémů* [online]. AOPK ČR. Dostupné na: <http://www.ochranaprirody.cz/druhova-ochrana/ehp-fondy/ehp-40-fragmentace-krajiny/> [cit. 25. 8. 2021].

v případě trvalého oplocení je nutné technickými nebo jinými opatřeními (vrátka, řebříky apod.) zajistit na vhodném místě možnost průchodu v době, kdy pastva aktivně neprobíhá.³¹

Limity vyplývající z obecné ochrany přírody

Ohrazení pastvin typicky probíhá v nezastavěném či nezastavitelném území, je tedy umisťováno do prostředí převážně neurbanizovaného, s krajinnými prvky. Z tohoto důvodu může ovlivňovat ráz krajiny, do které je umisťováno³² (zejména s ohledem na její estetický či přírodní ráz). K činnostem, které by mohly změnit či snížit krajinný ráz, je nutný souhlas orgánu ochrany přírody.³³ Souhlas je udělován formou závazného stanoviska tam, kde na stavbu oplocení navazuje řízení dle stavebního zákona; nebo formou rozhodnutí tam, kde žádné takovéto řízení nenavazuje. Zda je takovýto souhlas k instalaci či stavbě oplocení vůbec nutný, bude záležet na krajině, do které je oplocení umisťováno (musí jít o prostředí charakterizované krajinným rázem – např. krajina s historicky, kulturně či přírodně cennými hodnotami), a provedení samotného oplocení (např. u dočasného mobilního oplocení je zanedbatelná pravděpodobnost, že dojde k zásahu do krajinného rázu; nadrozměrná a extravagantnější provedení trvalého oplocení nejspíše do krajinného rázu zasahovat budou).³⁴

Takže i v případě, že je pastva hospodářských zvířat realizovaná s cílem údržby a péče o přírodně cenné biotopy, je nutné pamatovat i na jiné zájmy ochrany přírody, které se mohou dostat s touto činností do konfliktu. V ideálním případě je na místě ve spolupráci s orgány ochrany přírody nastavit činnosti rozumné limity tak, aby bylo možné hospodaření řádně vykonávat (co zpravidla zahrnuje i zajištění ohrazení pastvy) a zároveň došlo co možná k nejmenšímu zásahu do jiných přírodních hodnot chráněných zákonem.

³¹ 63 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny

³² Krajinný ráz se dle § 12 odst. 4 zákona neposuzuje v zastavěném území a v zastavitelných plochách, pro které je územním plánem nebo regulačním plánem stanoveno plošné a prostorové uspořádání a podmínky ochrany krajinného rázu dohodnuté s orgánem ochrany přírody.

³³ § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny.

³⁴ Blíže viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 A 83/2002-65 ze dne 28. 12. 2006.