

Problémy smluvního zajištění ochrany přírody a krajiny

Pavlaína Komínková

Ochrana přírody a krajiny je jedním z veřejných zájmů. Pro právní regulaci ochrany přírody a krajiny je typické, že využívá především administrativních nástrojů od vyjádření orgánů ochrany přírody až po zákazy, z nichž je možné udělit výjimku. Hlavním právním předpisem, který upravuje práva a povinnosti při ochraně přírody a krajiny, je zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon). Zákon obsahuje také zvláštní ustanovení, podle něhož je možné přírodně cenná území nebo i stromy chránit na základě smlouvy.

Ustanovení § 39 zákona stanoví, že ochranu evropsky významných lokalit lze namísto vyhlášení „maloplošného“ zvláště chráněného území zajistit smluvně. Lze chránit také stromy a jiná území, například s výskytem jedinečných a vzácných ekosystémů nebo druhů. Podmínkou je, aby území nebylo vyhlášeno za zvláště chráněné podle části třetí zákona. Ustanovení § 39 zároveň obsahuje zmocnění pro Ministerstvo životního prostředí (MŽP) k vydání vyhlášky, která by upravila náležitosti obsahu smlouvy. Zmocnění však nebylo dosud naplněno. Potřeba upravit podrobnosti týkající se smlouvy se stala aktuální zejména v souvislosti s publikováním sdělení MŽP o zařazení evropsky významných lokalit obsažených v nařízení vlády č. 132/2005 Sb., kterým se stanoví národní seznam evropsky významných lokalit, do evropského seznamu ve Sbírce zákonů v březnu 2008. Aktualizace evropského seznamu probíhala v roce 2007 a byla publikována v Úředním věstníku EU dne 15. 1. 2008.

Podle ustanovení § 45c odst. 1 zákona mají orgány ochrany přírody povinnost do 30 dnů od oznámení zařazení evropsky významných lokalit do evropského seznamu upozornit vlastníky, že při splnění zákonných podmínek lze ochranu těchto lokalit zajistit smluvně. Má-li vlastník zájem o uzavření smlouvy, je nezbytné, aby se písemně přihlásil do 60 dnů. K uzavření smlouvy pak musí dojít ve lhůtě jednoho roku. Nedojde-li k uzavření smlouvy, nebo vlastník neprojeví o uzavření smlouvy zájem, evropsky významnou lokalitu je třeba vyhlásit jako zvláště chráněné území, a to do šesti let od přijetí lokality do evropského seznamu (§ 45c odst. 3).

Dikce zákona to snese, horší to bude v praxi

Možnost využití institutu smlouvy jako nástroje ochrany přírody a krajiny může znít lákavě, nicméně v souvislosti s ním existuje řada nevyřešených otázek. Největší problémy způsobuje sama dikce ustanovení § 39 zákona, která mimo jiné v podstatě znemožňuje vydání vyhlášky ke smluvní ochraně v takové podobě, aby podle ní bylo možné v praxi postupovat.

Pochybnosti vzbuzuje již samotná otázka smluvních stran. Zákon stanoví, že smlouva je uzavírána mezi vlastníkem dotčeného pozemku a orgánem příslušným k vyhlášení ochrany. Orgán ochrany přírody však sám nemá právní subjektivitu, nemůže tedy jednat svým jménem. Při uzavírání smlouvy, stejně jako při vyhlásování zvláště chráněných území, vykonává státní správu, jedná tedy jménem státu a ve výsledku je smluvní stranou stát. Nejasnost vyvstává v případech, kdy orgánem příslušným k vyhlášení je kraj (§ 77a odst. 2). Tuto nejasnost by měl vyřešit návrh novely zákona č. 114/1992 Sb., kterou v současné době projednává Poslanecká sněmovna. V novele se navrhuje nahradit slovní spojení „orgán příslušný k vyhlášení“ spojením „příslušný orgán ochrany přírody“. Nicméně podle platného znění lze zastávat názor, že kraj vyhláší zvláště chráněná území v přenesené působnosti, vykonává tak státní správu a je nezbytné, aby i smlouvu uzavíral jménem státu. Otázkou však stále zůstává, zda je teoreticky vůbec možné, aby orgány obcí a krajů jednaly jménem státu. Právní názory na tuto problematiku jsou různé.

Diskutabilní je i otázka obecné závaznosti smluvní ochrany. Ustanovení § 39 hovoří v případě evropsky významných lokalit o uzavření smlouvy namísto vyhlášení zvláště chráněného území. Samotný institut smlouvy namísto vyhlášení je přinejmenším zvláštní, když uvážíme, že smlouva a podmínky v ní stanovené by měly mít právní účinky i ve vztahu ke třetím osobám. Logická by tedy byla úprava, z níž by bylo zřejmé, že se nejedná o smlouvu, která nahrazuje vyhlášení zvláště chráněného území, ale upravuje zajištění péče o toto území. Zajištění péče je pak výlučně povinností vlastníka, který je smluvní stranou, a smlouva ho zavazuje.

Zákon pro smluvně chráněná území výslovně stanoví základní ochrannou podmínku pouze v případech, kdy je smluvně chráněné území označeno v souladu s vyhláškou č. 60/2008 Sb., o plánech péče, ve znění pozdějších předpisů. K označení smluvně chráněného území je povinen orgán, který je příslušný k vyhlášení zvláště chráněného území, a to na svůj náklad, pokud se smluvní strany nedohodnou jinak. V těchto případech platí ze zákona zákaz takové území poškozovat a podle platného znění zákona není možné z tohoto zákazu udělit výjimku. Žádné jiné povinnosti (ochranné podmínky), které by smlouva obsahovala, není však možné na třetí osoby přenášet.

Závaznost pro třetí osoby se zákonodárce pokusil vyřešit alespoň pro právní nástupce vlastníka. Zákon totiž stanoví, že ochrana zřízená smlouvou je vázána k pozemku formou věcného břemene. Spíše než řešení vyvolává toto ustanovení další otázku, která souvisí s právním charakterem smlouvy. Z dikce zákona totiž nelze jednoznačně určit, zda se jedná o smlouvu veřejnoprávní či soukromoprávní. Přitom charakter smlouvy je pro další postup zásadní. Výklady jsou v zásadě možné dva.

Jeden z nich předpokládá, že se jedná o zvláštní typ veřejnoprávní smlouvy, který je upraven ve zvláštním zákoně. Vznik věcného břemene nastává ze zákona na základě ustanovení § 39 odst. 1, které říká: „*Takto zřízená ochrana je vázána k pozemku formou věcného břemene, o jehož zápis do katastru nemovitostí požádá příslušný orgán ochrany přírody*“. Zápis do katastru by pak měl formu deklaratorního záznamu. Druhý výklad naopak předpokládá, že se jedná o smlouvu soukromoprávní, kterou se věcné břemeno (ochrana) zřizuje, a zápis do katastru nemovitostí tak musí proběhnout vkladem.

Vzhledem k tomu, že se podle platného znění zapisuje do katastru nemovitostí věcné břemeno, nelze předpokládat, že by ze zápisu bylo možné vyvodit konkrétní obsah, který z věcného břemene vyplývá. U zvláště chráněných území se do katastru nemovitostí zapisuje ochrana, proto je vždy ze zápisu zřejmá vazba na zákonem stanovená omezení.

Ustanovení, že ochrana je k pozemku vázána formou věcného břemene, tedy předpokládá, že povinnosti vyplývající ze zřízení ochrany přejdou i na právní nástupce vlast-

níka pozemku. Nedokonalost však spočívá v tom, že věcné břemeno nevzniká např. při uzavření smlouvy mezi orgánem ochrany přírody a státním podnikem. Smlouvou jsou pak vázáni pouze smluvní strany a při přechodu nebo převodu vlastnického práva smluvní ochrana v podstatě zaniká. Věcné břemeno, i když je vázáno k pozemku a zavazuje tedy všechny budoucí vlastníky, by muselo být v katastru nemovitostí důsledně specifikováno, aby povinnosti pro právní nástupce plynuly přímo z věcného břemene a nikoliv ze smlouvy, kterou nejsou zavázáni.

Lze v praxi postupovat i podle zákona bez vyhlášky?

Snaha MŽP o vydání vyhlášky, která by stanovila „pouze“ náležitosti smlouvy, se setkala s nesčetnými a často neřešitelnými komplikacemi, na něž existují různé právní názory. Už jen samotná formulace zmocňovacího ustanovení k vydání vyhlášky vyvolává pochybnosti: když uvážíme, že zákon vlastně náležitosti obsahu stanoví sám, není tedy důvod vydávat vyhlášku, která nemůže stanovit nic nad rámec zákona, nebo ho dokonce výslovně doplňovat. Náležitosti, které zákon stanoví, jsou podstatnými náležitostmi smlouvy a postačí k tomu, aby byla smlouva platná. Nezbytným ustanovením smlouvy je vymezení ochranných podmínek a stanovení způsobu péče o chráněné území nebo strom.

MŽP přikročilo k praktickému řešení a podrobný návod k uzavírání smluv vtělilo do metodického pokynu. Bylo třeba instruovat orgány ochrany přírody, jak mají smlouvy s vlastníky uzavírat, aby mohly naplnit povinnost, kterou jim zákon ukládá (§ 45c odst. 1). Problematické ustanovení § 39 však vyžaduje komplexní revizi a úpravu, aby použití institutu smluvní ochrany v praxi bylo fakticky možné, v souladu s právní úpravou, a nevznikaly při jeho aplikaci nedůvodné pochybnosti.

Kromě metodického pokynu byl ze strany MŽP zpracován vzor smlouvy, ze kterého vyplývá konkrétní možná podoba smlouvy a její náležitosti. Východiskem metodického pokynu je, že smlouva je veřejnoprávní povahy, věcné břemeno, kterým je ochrana

vázána k pozemku, vzniká na základě zákona a do katastru nemovitostí je zapisováno záznamem. Smluvními stranami jsou vždy stát, jehož jménem jedná jeden nebo více orgánů ochrany přírody, a vlastník nebo více vlastníků. Podle počtu vlastníků lze pak jednu obecnou smlouvu doplnit přílohami, které mohou obsahovat zvláštní ujednání pro jednotlivé vlastníky a typy pozemků. Rozsah smlouvy je dán charakterem území, které je navrženo k vyhlášení v určité kategorii zvláště chráněného území. Pro uzavírání smluv tedy platí zásada: jedno navržené zvláště chráněné území pro určité předměty ochrany, jedna smlouva. Kromě náležitostí stanovených zákonem může smlouva obsahovat i další: Může například upravovat podmínky finanční náhrady podle § 58 zákona nebo ustanovení o finančním příspěvku podle § 69 zákona k provádění dohodnutého způsobu péče.

Lhůta pro uzavírání smluv týkajících se evropsky významných lokalit skončí v březnu nebo dubnu 2009, v závislosti na tom, kdy uplyne roční lhůta podle § 45c zákona. Tam, kde nedojde k uzavření smlouvy, musí být zahájen proces směřující k vyhlášení zvláště chráněného území. Proti uzavírání smluv hovoří také skutečnost, že území některých lokalit jsou velice rozsáhlá; pro jejich části (resp. předměty ochrany) jsou navrženy různé kategorie zvláště chráněných

území, od kterých se pak odvíjí příslušnost orgánů ochrany přírody k uzavření smlouvy. Pro území tvořená velkým množstvím území s různým navrženým režimem ochrany, která se překrývají s územní působností orgánů ochrany přírody a jsou ve vlastnictví velkého počtu osob, je za současné situace prakticky nemožné smlouvy uzavřít.

Pokud k uzavření několika málo smluv v praxi dojde, půjde s největší pravděpodobností o smlouvy, které budou obsahovat povinnosti k zajištění péče o dané území, i když podle zákona se bude jednat o jakousi sedmou kategorii zvláště chráněných území, tedy o „smluvně chráněné území“. V otázce ochrany území bude nutné spoléhat, spíše než na ochranné podmínky dohodnuté ve smlouvě, na obecnou ochrannou podmínku – „zákaz poškozovat“, vázanou na označení území. Smluvními ochrannými podmínkami bude zásadně vázán pouze vlastník jako smluvní strana. Pokud bude nutné zajistit územní ochranu vůči osobám, které nejsou smluvní stranou, je spolehlivější cestou takové území vyhlásit za zvláště chráněné území standardním postupem podle části třetí zákona (§ 40) a zvolit vhodnou kategorii zvláště chráněného území z těch, se kterými zákon již v současnosti počítá.

Autorka je právnička na legislativním odboru Ministerstva životního prostředí



Předmětem ochrany, pro který je možné využít smluvní zajištění, může být například orchidejová louka. Ilustrační foto z PP Na Stráži.

Foto Z. Hanč

SUMMARY

Komínková P.: Possibilities of Contracted Nature Conservation and Landscape Protection

Legal regulation in nature conservation and landscape protection in the Czech Republic can be characterized by using particularly administrative tools, from the State Nature Conservancy authorities' binding positions to the prohibitions on some activities, to them statutory exceptions can be enacted. The main piece of legislation, setting-up rights and duties in nature conservation and landscape protection, is Act No. 114/1992 Gazette on the Protection of Nature and the Landscape, as amended later. The above act includes a special

provision, under which naturally valuable sites/areas or even trees can be conserved by a contract. The efforts for using the contracted nature conservation is related particularly to the Sites of European Importance (in the above act the term for Sites of Community Importance, SCIs under the Habitats Directive), which are parts of the European Community's Natura 2000 network. In the case of the Sites of European Importance, the act allows that conservation can be implemented by a contract instead of otherwise obligatory establishing a Specially Protected Area. Thus, land- or property owners can agree the conservation conditions instead of accepting the conditions given for the particular Specially Protected Area category directly by the Act. Nevertheless, the contracts have raised some legal complications, obstacles and troubles.