

Veřejnoprávní smlouvy

v zákoně o ochraně přírody a krajiny

Svatava Havelková

Dovolte mi navázat na sérii článků v rubrice *Právo v ochraně přírody*, které pojednávaly o novelizaci zákona o ochraně přírody a krajiny (ZOPK) provedené zákony č. 349/2009 Sb. a 381/2009 Sb. Podívejme se na nyní platné znění zákona z pohledu využití nových institutů správního řádu. I když správní řád (zákon č. 500/2004 Sb.) je v účinnosti již pátým rokem, některé jeho nové instituty, které předpokládají konkrétní úpravu ve zvláštních zákonech, se zatím zabydly v oblasti státní správy poměrně okrajově. Jde zejména o instituty předběžné informace a opatření obecné povahy a dále o veřejnoprávní smlouvy. Je možné říci, že kromě stavebního zákona, který má v systému správního práva postavení *sui generis*, je zákon o ochraně přírody a krajiny jediným právním předpisem, který všechny tyto vyjmenované nové instituty správního práva využívá.

Předběžná informace

Podle správního řádu, stanoví-li tak zvláštní zákon, může každý požadovat od správního orgánu, který je příslušný vydat rozhodnutí nebo podmiňující úkon, aby žadateli poskytl písemnou formou předběžnou informaci. Dále pak správní řád stanoví, co je obsahem této předběžné informace, kdy ji lze požadovat, a dobu platnosti předběžné informace. Podle novelizovaného znění zákona o ochraně přírody a krajiny lze požadavek na takovou informaci uplatnit podle ust. § 90 odst. 17 vůči všem orgánům ochrany přírody a může se týkat celého rozsahu státní správy ochrany přírody. Vedle zákona o ochraně přírody a krajiny je tento institut využit pouze ve stavebním zákoně a v zákoně o integrované prevenci, v obou případech ve výrazně užším rozsahu. Zákon o ochraně přírody a krajiny vedle této obecné úpravy v § 90 odst. 17 obsahuje ještě speciální úpravu v ust. § 4 odst. 3 – poskytování předběžné informace vlastníkově lesa v souvislosti se závazným stanoviskem ke schválení lesního hospodářského plánu (LHP).

Opatření obecné povahy

Novelizace zákona také stanovila pro případy regulace určitého chování předem neurčeného okruhu subjektů formu opatře-

ní obecné povahy. Jde zejména o možnost stanovení omezení či zákazu rušivé činnosti při obecné ochraně rostlin a živočichů podle ust. § 5 odst. 1, povolení odchylného postupu při ochraně ptáků podle ust. § 5b odst. 4, povolení výjimky ve zvláštní druhové ochraně podle ust. § 56 odst. 4 a omezení či zákaz vstupu z důvodů ochrany přírody podle ust. § 64. Ve všech těchto případech, pokud jsou práva (povolení nějaké činnosti) nebo povinnosti (omezení činnosti, omezení vstupu) adresovány konkrétně vymezenému známému okruhu subjektů, se vydává správní rozhodnutí. Pokud je však potřeba upravit právní poměry a poskytnout práva či stanovit povinnosti předem blíže nespecifikovanému okruhu subjektů, je třeba tak činit formou opatření obecné povahy. Vyhodnocení této nové právní úpravy by si vyžádalo poměrně rozsáhlý rozbor a není hlavním předmětem tohoto článku.

Veřejnoprávní smlouvy

V další části svého článku se tedy věnuji pouze veřejnoprávním smlouvám, které může uzavírat orgán ochrany přírody s vlastníky (nájemci) pozemků. Ustanovení § 39 zákona od počátku jeho účinnosti, tj. od června 1992, upravovalo možnost smluvní ochrany některých zvláště chráněných částí přírody. Počítalo s možností, že ochrana přírodních rezervací, přírodních památek a památných stromů může být zřízena nejen jejich administrativním vyhlášením, ale i dohodou o ochranných podmínkách uzavřenou mezi vlastníkem a orgánem ochrany přírody. Orgány ochrany přírody také mohly od počátku účinnosti zákona s vlastníky či nájemci uzavírat dohody podle ust. § 68 a 69. Tato právní úprava byla přijata dávno předtím, než s jinými typy veřejnoprávních smluv počítal zákon o obcích a zákon o krajích (oba z roku 2000) a než veřejnoprávní smlouvy v obecné podobě upravil správní řád. Veřejnoprávní smlouva je dvoustanný či vícestranný právní úkon, který zakládá, mění nebo ruší práva a povinnosti v oblasti veřejného práva (§ 159 správního řádu). Pro všechny typy veřejnoprávních smluv platí, že nesmějí být v rozporu s právními předpisy, nesmějí je obcházet a musejí být v souladu s veřejným zájmem. Při jejich uzavírání musí mít správní orgán na mysli cíl plnění

úkolů veřejné správy a smlouvy musejí být účelné. Správní řád dále uvádí druhy veřejnoprávních smluv, ovšem není vyloučeno, že smluvní strany uzavřou i takovou veřejnoprávní smlouvu, jejíž typ přímo správní řád nezakotvuje. Pro uzavírání veřejnoprávních smluv totiž platí, že lze (vyjma otázek výslovně ve správním řádu upravených) užít ustanovení občanského zákoníku a ten je postaven na smluvní volnosti a autonomii vůle smluvních stran.

Z těchto – pro mnohé nezáživných interpretačních pravidel – lze pro uzavírání veřejnoprávních smluv v oblasti ochrany přírody a krajiny vyvodit zcela konkrétní závěry:

- Ve veřejnoprávní smlouvě nelze stanovit méně přísné podmínky, než jaké stanoví ZOPK, neboť uzavřené smlouvy nesmějí být v rozporu se zákonem, nesmějí obcházet jeho účel a orgán ochrany přírody musí při jejich uzavírání respektovat veřejný zájem na ochraně chráněných částí přírody.
- Ze smluvní volnosti současně vyplývá, že ve smlouvě mezi vlastníkem a orgánem ochrany přírody je možné stanovit povinnosti, které přesahují rozsah povinností vyplývajících přímo ze zákona.
- Smlouvu lze uzavřít jen tehdy, je-li to účelné. Jako účelné se jeví uzavření smlouvy tehdy, pokud může zcela nahradit administrativní či normativní akt orgánu ochrany přírody. Nebylo by tedy účelné smlouvu upravující např. způsob hospodaření uzavřít pouze s některými ze spoluvlastníků pozemků apod.

Jednotlivé druhy veřejnoprávních smluv

Ještě před poslední novelizací zákona o ochraně přírody a krajiny byla v zákoně upravena možnost uzavírat tyto veřejnoprávní smlouvy:

Smluvní ochrana podle ust. § 39, která v sobě zahrnuje dva podobné typy veřejnoprávních smluv. Jednak je možné zajistit smlouvou ochranu jakéhokoli cenného území namísto jeho vyhlášení za zvláště chráněné území, tedy smlouva je alternativou normativního aktu o vyhlášení zvláště chráněného území. Stejně tak lze smluvně chránit strom namísto jeho vyhlášení za památný strom, tedy smlouva je alternativou správní

ho rozhodnutí. Jde o transformaci někdejšího (v úvodu článku citovaného) ustanovení. Dalším aktuálnějším typem smluvní ochrany je uzavření smlouvy o smluvní ochraně evropsky významné lokality, a to namísto vyhlášení maloplošného zvláště chráněného území. I přes drobnou úpravu textu provedenou v poslední novelizaci zákona vyvolává uvedené ustanovení řadu otázek – jak teoretických, tak v aplikační praxi. Jejich právní rozbor by překračoval rámec tohoto článku.¹

Smlouva o způsobu hospodaření v ptačích oblastech podle ust. § 45e odst. 4. Tuto smlouvu mohou uzavřít orgány ochrany přírody s vlastníky či nájemci pozemků v ptačí oblasti. Smlouva může obsahovat i dohodu o provádění činností, které jsou podle příslušného ustanovení nařízení vlády o vyhlášení ptačí oblasti vázány na předchozí souhlas orgánů ochrany přírody; v takovém případě pak smlouva tento souhlas nahrazuje.

Dohody o provádění péče o pozemky podle ust. § 68 a o finančním příspěvku podle § 69. Podle ust. § 68 odst. 2 mohou orgány ochrany přírody s vlastníky a nájemci pozemků uzavírat písemné dohody o provádění péče o pozemky či dohody o způsobu hospodaření ve zvláště chráněném území nebo ptačí oblasti. Dohoda může obsahovat závazek vlastníka konat činnosti k udržení či zlepšení přírodního prostředí, a to i nad rámec zákonných povinností, eventuálně závazek určité činnosti se zdržet. Druhá věta tohoto ustanovení o dohodě o způsobu hospodaření v ptačích oblastech se překrývá s právní úpravou v ust. § 45e odst. 4. Na uzavření dohody o provádění péče o pozemky či o způsobu hospodaření ve zvláště chráněném území či ptačí oblasti je pak vázána i možnost poskytnutí finančního příspěvku podle ust. § 69, kde poskytnutí příspěvku je výslovně vázáno pouze na zdržení se určité (jinak povolené) činnosti nebo na provedení dohodnutých prací ke zlepšení přírodního prostředí.

Novelizace zákona provedená zákonem č. 349/2009 Sb. doplnila do ZOPK další veřejnoprávní dohody, a to v části páté, týkající

se zvláštní druhové ochrany. **Podle ust. § 49 odst. 4** mohou orgány ochrany přírody uzavřít s vlastníkem či nájemcem pozemku s výskytem kriticky či silně ohrožených druhů rostlin **dohodu o způsobu hospodaření**. Podmínkou uzavření takové dohody je, že neexistuje jiné uspokojivé řešení, jsou splněny podmínky stanovené v ust. § 56 odst. 1 a je dán některý ze zákonných důvodů, pro který lze povolit výjimku podle ust. § 56 odst. 2. V případě, že se jedná o druhy rostlin chráněné podle práva Evropských společenství, je dohodu možné uzavřít pouze tehdy, pokud způsob hospodaření neovlivní dosažení či udržení příznivého stavu druhu z hlediska ochrany. Takto uzavřená dohoda pak nahrazuje výjimku podle ust. § 56. K ověření, které druhy jsou chráněné podle práva Evropských společenství, mohou orgány ochrany přírody využít přehledně zpracovaný seznam na webových stránkách Ministerstva životního prostředí, a vyhnout se tak hledání v přílohách směrnice o stanovištích. Z formulace ustanovení § 49 odst. 4 se může zdát, že podmínky pro uzavření dohody o způsobu hospodaření jsou poměrně složité, ovšem orgán ochrany přírody (krajský úřad či správa CHKO) zkoumá tytéž otázky jako v případě povolování výjimek.

Dalším druhem veřejnoprávní smlouvy, kterou lze podle zákona nově uzavírat, je **dohoda s fyzickými a právnickými osobami podle ust. § 56 odst. 5 zákona** namísto výjimky, která by byla povolována z důvodů daných v ust. § 56 odst. 2 písm. a), tj. v zájmu ochrany volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin a v zájmu ochrany přírodních stanovišť nebo z důvodů daných v ust. § 56 odst. 2 písm. d), tj. pro účely výzkumu, vzdělávání, opětovného osídlení určitého území populací druhu nebo opětovného vysazení v areálu druhu, a to včetně chovu a pěstování k těmto účelům. Dohodu lze opět uzavřít pouze za splnění všech zákonných podmínek, tzn. že neexistuje jiné uspokojivé řešení a dohodnutá činnost neovlivní dosažení či udržení příznivého stavu druhu z hlediska ochrany. Smyslem této dohody je, aby ti, kteří konají činnosti v zájmu ochrany přírody, tak mohli konat na základě dohody uzavřené s orgánem ochrany přírody a pro tuto činnost nemusela být povolována ve správním řízení výjimka za zákazů daných k ochraně druhů.

Pro obě zákonné úpravy těchto nových dohod shodně platí, že přímo v obsahu smlouvy musí být konkrétně uvedeno, že jsou naplněny všechny zákonné podmínky pro jejich uzavření. Ve své podstatě nejde o smluvní ujednání mezi smluvními stranami, neboť se jedná o zákonné podmínky možnosti uzavření smlouvy, za jejichž splnění odpovídá orgán ochrany přírody. Pokud stanovené zákonné podmínky splněny nejsou, nelze dohodu zavázat. Nicméně zákon vyžaduje, aby doložení splnění těchto pod-

mínek bylo přímo součástí smlouvy. Pro obě dohody, tedy dohodu podle ust. § 49 odst. 4 a dohodu podle ust. § 56 odst. 5 také shodně platí, že smluvní strana má informační povinnost nahlásit každý rok do 31. prosince orgánu ochrany přírody zásahy provedené na základě dohody; i když jde o povinnost vyplývající ze zákona, je vhodné ji v uzavírané dohodě konkretizovat. Orgán ochrany přírody si pochopitelně může vymínit i poskytnutí dalších informací, jako je např. vyhodnocení projektu či výzkumného úkolu.

Dvě poznámky na závěr

Ráda bych čtenáře upozornila na dva problémy. Jeden se týká výlučně těch smluv, které nahrazují vydání příslušného správního rozhodnutí, jako je tomu u dohod uzavíraných podle ust. § 49 odst. 4 a § 56 odst. 5, a dohody o smluvní ochraně stromu podle § 39. Jde o typické subordinační smlouvy podle ust. § 161 správního řádu. Zde vystává otázka souhlasu třetích osob, které by jinak byly účastníky řízení. Věc v obecné rovině řeší ust. § 161 odst. 1 a § 168 správního řádu. Smluvní stranou veřejnoprávní smlouvy je vedle orgánu ochrany přírody ten, kdo by jinak byl účastníkem řízení podle ust. § 27 odst. 1 správního řádu. Uzavření veřejnoprávní smlouvy namísto vydání správního rozhodnutí nemůže vést ke zkrácení práv těch subjektů, které by jinak byly účastníky řízení podle ust. § 27 odst. 2 (osoby, které mohou být přímo dotčeny na svých právech a povinnostech) a § 27 odst. 3 (ten, o němž to stanoví zvláštní zákon). Veřejnoprávní smlouva pak nabývá účinnosti teprve v okamžiku, kdy s ní tyto třetí osoby vysloví písemný souhlas. Pokud třetí osoba odmítne souhlas vyslovit, pak správní orgán v uvedené věci vydá namísto uzavření veřejnoprávní smlouvy správní rozhodnutí. Pokud se týká obcí, které by v případném řízení měly postavení účastníků na základě ust. § 71 odst. 3, nejvíce se zde žádný problém; ostatně orgány ochrany přírody mají s obcemi úzce spolupracovat i v jiných otázkách týkajících se ochrany přírody a krajiny, poskytovat jim informace a vysvětlení, vyžadovat si jejich stanoviska apod. Problematické naopak může být udělení případného souhlasu od občanských sdružení splňujících podmínky podle § 70 odst. 2 zákona. Občanské sdružení za podmínek zde vymezených má právo na informace o zamýšlených zásazích a zahajovaných správních řízeních, a to v rozsahu, který předem věcně a místně specifikovalo. Za těchto podmínek jsou však občanská sdružení pouze potenciálními účastníky řízení a není předem zřejmé, zda by občanské sdružení v případě vedení správního řízení svou účast oznámilo v zákonném termínu, či nikoli. Uzavření veřejnoprávní smlouvy se nemůže přímo dotknout hmotných práv a povinností těchto sdružení, neboť taková práva nemají, a v době uzavře-

¹ Zájemce o podrobnější právní rozbor odkazují na odbornou literaturu: Kotek J.: K využití smluvní ochrany u některých zvláště chráněných částí přírody, *Právní rozhledy*, 24/2005

Kotek J.: Využitelnost veřejnoprávních smluv v ochraně přírody a krajiny, *Sborník konference Dny práva 2008*. Právnická fakulta Masarykovy univerzity Brno, <http://www.law.muni.cz/sborniky/dp08/files/pdf/sprava/knotek.pdf>

Komínková P.: Problémy smluvního zajištění ochrany přírody a krajiny, *Ochrana přírody*, 1/2009

ní smlouvy není najisto postaveno, zda by se občanské sdružení účastníkem správního řízení stalo, či nikoli, a nelze tedy posoudit, zda se uzavření smlouvy dotkne možnosti uplatňování procesních práv tohoto subjektu. Tuto otázku prozatím ponechávám otevřenou.

Druhá poznámka se týká dozoru nad zákonností uzavřených veřejnoprávních smluv. Nadřízené správní orgány, které vykonávají státní dozor v ochraně přírody (§ 85), se mohou při své kontrolní činnosti setkat s ve-

řejnoprávními smlouvami, jimž bude scházet některá podstatná náležitost či budou jinak uzavřeny v rozporu se zákonem. I na tuto situaci pamatuje správní řád, a to možností zrušení takové smlouvy či její části podle ust. § 165 správního řádu s postupem podle ustanovení o přezkumném řízení.

Autorka pracuje jako právnička na Ministerstvu životního prostředí

LITERATURA

PRŮCHA P. (2007): Správní právo Obecná část. Vydání 7. Brno, Masarykova univerzita. – VEDRAL J. (2006): Správní řád – Komentář. Vydání 1. Praha, BOVA POLYGON. – MIKO L., BOROVÍČKOVÁ H. (2007): Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář. Vydání 2. Praha, C. H. Beck. – KOTEK J. (2008): Využitelnost veřejnoprávních smluv v ochraně přírody a krajiny. In *Sborník Dny práva 2008*. Brno, Masarykova univerzita.

SUMMARY

Havelková S.: Contracts Governed by Public Law Pursuant to the Act on the Protection of Nature and the Landscape

Act No. 114/1992 Gazette on the Protection of Nature and the Landscape, as amended later, applies many latest administration law legal tools. These particularly are a preliminary information, legal measures general character and contracts governed by public law. Before having been amended, the Act included three types of contracts governed by public law, namely on a protected area protected by a contract, contract on management measures in a Bird Area (pursuant

to the above act, the term for the Special Protection Area, SPA under the Birds Directive) and contract on management of a land: the latter can be, in certain cases, combined with the contract on a subsidy paid to the land owner or the tenant. In its 5th Part, the latest amendment to the Act presents other two types of contracts governed by public law, aiming at species protection: a contract on management of a land inhabited by a Specially Protected Species and contracts which in given cases, being in the interests of nature conservation, replace statutory exceptions from the prohibitions for protection of specially protected wild animal and plant species. For entering into force, the above, so-called sub-ordinary contracts should be agreed by a third party, which in other cases shall be a juristic persons/party to an action.

Jalovec obecný nízký

současný stav a perspektivy v Hrubém Jeseníku

Miroslav Zeidler, Marek Banaš

Jalovec obecný nízký (*Juniperus communis* subsp. *alpina* (Smith) Čelakovský) je amfiboreálním, arktickoalpiským taxonem, který vikarizuje jalovec obecný nad horní hranicí lesa a v Arktidě. Jalovec nízký je rozšířen především v pohořích severní polokoule, v supramontánním, subalpinském a alpinském stupni mírného pásma a v nižších polohách tundry.

Z hlediska postglaciálního vývoje vegetace střední Evropy má své nezastupitelné místo, neboť zde patří k raným kolonizátorům. Současné populace jalovce nízkého ve střední Evropě jsou pouhými fragmenty areálu někdejšího rozšíření. V současnosti se na území ČR přirozeně vyskytuje pouze v oreofytiku Vysokých Sudet. V Západních Sudetech je možno se s druhem setkat v Jizerských horách, kde je v současnosti patrně

nejhojnější, a v subalpinském a alpinském stupni Krkonoš. Ojedinělý výskyt byl zaznamenán v 60. letech 20. století na Králickém Sněžníku. Za oblast nejhojnějšího výskytu jalovce nízkého ve Východních Sudetech je označován Hrubý Jeseník.

Historické doklady

Nejstarší písemná zmínka o existenci plazivého jalovce v pohoří Hrubého Jeseníku pochází z počátku 19. století, a to z oblasti **Mravenečnicku**. Tato oblast výskytu byla známa i pozdějším autorům první poloviny 19. století, kteří ji často zmiňují jako Mravenčí vrch. Poslední literární údaj pochází od Bureše (BUREŠ et al. 1989). Lze předpokládat, že uvedení autoři pod tuto oblast zahrnovali i úbočí **Vřesníku**, který na Mravenečnicku geomorfologicky přirozeně navazuje.

Obecně je výskyt jalovce zmiňován především v západní části pohoří. Konkrétní přítomnost jalovce na úbočí **Šeráku** uvádí Grabowski (1843) a Fiek (1881), podobně je zaznamenáno mnoho exemplářů v oblasti **Červené hory**. Výskyt jalovce v okolí **Vozky** potvrzuje koncem 19. stol. Formánek (1887–1897) a výskyt jalovce v této oblasti je potvrzen také analýzou pylových zrn z vrchoviště Trojmezí. Nedaleko Vozky se nachází **Keprník**, který je rovněž zmiňován jako oblast výskytu jalovce Formánkem (1887–1897), Otrubou (OTRUBA 1925, 1926) a Burešem (BUREŠ et al. 1989).

Ve východní části pohoří byl jalovec popisován z bezprostředního okolí **Pradědu**. Jeho přítomnost zde zmiňuje v průběhu 19. století hned několik autorů. Fiek (1881) oblast výskytu jedinců jalovce lokalizuje poblíž