

nice investičních projektů na minimum. Odhadovaná potřeba finančních prostředků do roku 2013 je 150 mil. Kč ročně.

Programové financování péče o pozemky ve zvláště chráněných územích s příslušností k hospodaření AOPK ČR či správ národních parků zůstane beze změny. Po roce 2013 bu-

dou pravděpodobně pokračovat ekologické platby v rámci II. pilíře společné zemědělské politiky (zejm. agroenvironmentální opatření), naopak v oblasti strukturální a kohezní politiky lze počítat s omezením prostředků (např. z Evropského fondu regionálního rozvoje). Schválená úprava struktury národních

programů umožní po odstranění finančních limitů na projekt a rozšířením spektra příjemců zajistit další financování cílů ochrany přírody a krajiny (viz graf 3).

L. Vokasová a P. Dobrovský pracují na Ministerstvu životního prostředí, P. Pešout je náměstkem ředitele AOPK ČR

SUMMARY

Dobrovský P., Pešout. P. & Vokasová L.: Future of Subvention Programmes/Subsidiary Schemes in Nature Conservation

In addition to nature conservation and landscape management subvention programmes/subsidiary schemes funded or co-funded by the European Community (EC), there also are such national subvention programmes/subsidiary schemes in the Czech Republic. The Nature Conservation and Landscape Protection Section at the Ministry of the Environment in the Czech Republic has prepared, in collaboration with the Agency for Nature Conservation and Landscape Protection of

the Czech Republic, a document aiming at improvement and optimising the above programmes and schemes. The aim of the process is to provide priority nature conservation and landscape protection requirements with national financial resources, which cannot be funded from the EC budget, to reduce funding actions and projects from national sources which *vice versa* can be financially supported from the EC funds and to make the range of possible funding opportunities for applicants more user-friendly. Furthermore, the article presents summarized information on the current subvention programmes/subsidiary schemes and possibilities to receive finances both from the EC and national funds. The supplement to this issue of the journal assesses in details the particular subvention programmes.

Zákaz výstavby nových sídelních útvarů

Svatava Havelková

Stále častěji se ozývají alarmující hlasy, které poukazují na velký rozsah zastavování tzv. volné krajiny. Je pravda, že v posledních dvou desetiletích došlo k obrovskému rozmachu výstavby na „zele-
né louce“, neboť tento způsob byl a dosud je – při nedostatečnosti ekonomických nástrojů ochrany půdy a ochrany volné krajiny – pro investory nejlevnější. Otevřeně se hovoří o hrozbě plošné urbanizace krajiny, zániku tradičních struktur osídlení, hrozbě nikde nezačínající a nikde nekončící zástavby průmyslovými objekty i objekty určenými k bydlení a rekreaci.

Ustanovení stavebního zákona (StZ) č. 183/2006 Sb., které omezilo možnost umísťovat stavby v nezastavěném území pouze na stavby v zákoně výslovně vyjmenované (§ 18 odst. 5 StZ), bylo z hlediska ochrany krajiny krokem správným směrem zamezujícím živelné zástavbě. Bohužel novelizace stavebního zákona, provedená zákonem č. 191/2008 Sb., toto striktní omezení pozměnila ve prospěch možnosti umísťovat další stavby v obcích, kde územní plán nemají. Zřejmě tak i v budoucnu budeme svědky snah o redukci administrativního omezení umísťování staveb v nezastavě-

ném území. Jeví se jako potřebné, aby administrativní nástroje ochrany volné krajiny, ať již stanovené stavebním zákonem, nebo zákonem o ochraně přírody a krajiny, byly v budoucnu doplněny i vhodně zvolenými nástroji ekonomickými, ať již pozitivně stimulačními k určitému chování (např. ekonomickými pobídkami pro výstavbu v brownfields), nebo negativními (např. zpoplatněním zástavby ve volné krajině, kdy předmět zpoplatnění by byl širší než jen dosavadní odvody za odnětí zemědělské půdy).

Podle současné právní úpravy orgány ochrany přírody disponují některými silnými administrativními nástroji k ochraně volné krajiny zejména ve velkoplošných zvláště chráněných územích. Jedním z nich je i zákaz stavět nové sídelní útvary, jak je stanoven pro území národních parků v § 16 odst. 1 písm. k) a pro území chráněných krajinných oblastí v § 26 odst. 1 písm. f) zákona o ochraně přírody a krajiny (ZOPK). Tato ustanovení pro praktickou aplikaci působí některé interpretační problémy, a to zejména pro pochybnosti o tom, co vlastně je novým sídelním útvarem. Pojem „sídelní útvar“ totiž není v současné legislativě definován. V době, kdy byl zákon o ochraně přírody a krajiny přijímán, byl tento pojem

definován v § 14 stavebního zákona (zák. č. 50/1976 Sb.) ve znění platném do 30. 6. 1998, přičemž sídelním útvarem byla „každá jednotka osídlení, která tvoří uzavřený, od jiných jednotek osídlení prostorově oddělený útvar“. Pojem byl definován pro účely územního plánování, kdy v úpravě účinné do 30. 6. 1998 byly pořizovány jako základní články územně plánovací dokumentace územní plány sídelních útvarů. S účinností od 1. 7. 1998 byla právní úprava změněna tak, že nadále byly pořizovány územní plány obcí a územně plánovací dokumentace již musela řešit celé území obcí, nejen jejich zastavěné části a rozvojové lokality.

Otázkou pojmu „sídelní útvar“ se poměrně podrobně zabývá rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 5 As 48/2006 ze dne 29. srpna 2008, který potvrdil interpretaci tohoto pojmu, jak byl použit v rozhodovací činnosti Ministerstva životního prostředí. Protože tento rozsudek obsahuje fundovaný právní rozbor problematiky, chci s některými jeho závěry čtenáře seznámit.

V uvedeném případě šlo o záměr investora umístit na území Chráněné krajinné oblasti Slavkovský les stavbu sportovní ubytovacího areálu Golf Village Karlovy Vary, ke které správa CHKO v roce 2004

podle ust. § 44 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny neudělila souhlas s tím, že se jedná o nový sídelní útvar, jehož stavba na území CHKO je zákonem zakázána. Uvedené rozhodnutí následně potvrdilo Ministerstvo životního prostředí jako odvolací orgán. Městský soud v Praze správní žalobu investora zamítl jako nedůvodnou a následně se na základě kasační stížnosti podané investorem věci zabýval Nejvyšší správní soud (NSS). Ten dospěl k závěru, že minimálně od 1. 7. 1998, kdy pozbyla účinnosti původní definice sídelního útvaru, obsažená v § 14 stavebního zákona, je třeba tomuto pojmu přiznat charakter neurčitě právního pojmu. Neurčité právní pojmy se vyskytují v oblasti správního práva poměrně často¹ a kladou zvýšené nároky na argumentaci správních orgánů při rozhodování. Jde o případy, kdy pojmy nelze úspěšně v obecné rovině právně definovat, neboť mohou být obsahově velmi různorodé a jejich aplikace může být místně i časově podmíněná. Je na správním orgánu, aby případ od případu posoudil a ve správním aktu (ve správním rozhodnutí či v závazném stanovisku) objasnil, zda a proč lze konkrétně řešený případ podřadit pod takový neurčitý právní pojem. Je tedy zřejmé, že se při výkladu pojmu „sídelní útvar“ orgány ochrany přírody mohou opírat o historický výklad, tedy o to, jaká byla definice tohoto pojmu v době, kdy zákonné zákazy staveb nových sídelních útvarů v národních parcích a v CHKO byly uzákoněny, a co tedy bylo úmyslem zákonodárce v době přijetí zákona o ochraně přírody a krajiny. Zároveň musí orgán ochrany přírody provést právní a skutkový rozbor, z něhož by bylo patrné, proč konkrétní záměr investora považuje za nový sídelní útvar. V těchto

úvahách by se měl orgán ochrany přírody jednak zaměřit na to, aby prokázal prostorovou oddělenost souboru staveb, které jsou předmětem záměru, od stávajících jednotek osídlení a dále případně i jejich funkční samostatnost, která je dána např. způsobem dopravního napojení a napojení na technickou infrastrukturu a určitou mírou „nezávislosti“ na nejbližších stávajících jednotkách osídlení. O nový sídelní útvar se nejedná v těch případech, kdy dosavadní sídlo „přetéká“ a expanduje do krajiny, tj. kdy nové stavby bezprostředně navazují na dosavadní zastavěné území a se stávající jednotkou osídlení jsou propojeny nejen prostorově ale i funkčně.

Dále z rozsudku NSS vyplývá, že logickým výkladem je třeba dospět k závěru, že pojem „sídelní útvar“ se blíží pojmu „souvisle zastavěné území obce“, jak je užit v ust. § 44 odst. 2 ZOPK. Smyslem zákonného zákazu stavět nové sídelní útvary je nepochybně zamezit vytváření dalších nových souvisle zastavěných území, oddělených od jiných souvisle zastavěných území. Důvodem zákazu je zamezit nadměrnému rozvoji výstavby v národních parcích a v CHKO, kdy tato území mají mnohdy nevyčísitelnou ekologickou hodnotu. V národních parcích musí být veškeré využívání ploch podřízeno zachování a zlepšování přírodních poměrů, tedy ochrana přírody je jednoznačně prioritním zájmem nad ostatními zájmy. Území CHKO lze hospodářsky a rekreačně využívat jen tehdy, bude-li zajištěno udržení, případně zlepšení jejich přírodního stavu, resp. jen tak, aby nedošlo k poškození přírodních hodnot. Zákaz stavět nové sídelní útvary je tedy nutno chápat v souladu s účelem a cílem ochrany těchto velkoplošných chráněných území.

V poslední části se rozsudek NSS zabývá otázkou, zda pojem „sídlo“, „sídelní útvar“ a „jednotka osídlení“ musí být spojen pouze s trvalým přebýváním osob, tedy zda je nutné, aby se pro naplnění pojmu „sídelní

útvar“ muselo jednat o stavby určené k trvalému bydlení osob. Dospívá k závěru, že není kvalitativní rozdíl v tom, zda stavby jsou osobami obývány trvale, či zda jsou určeny jen k časově omezenému přebývání s obměnou osob, jako je tomu v ubytovacích a rekreačních komplexech. V obou případech má zastavění volné krajiny a následná přítomnost osob s touto zástavbou spojená obdobné účinky na stav přírodního prostředí. Tento závěr osobně považuji za velmi důležitý. Vždyť jen těžko lze očekávat v národních parcích a chráněných krajinných oblastech zájmy investorů na budování zcela nových sídel určených k trvalému bydlení osob, avšak zcela jistě lze očekávat další a další tlaky na komerční rekreační využívání těchto zvláště chráněných územích, tedy další zájem investorů o budování různých sportovně rekreačních areálů s ubytovacími kapacitami. Takové komplexy budov a sportovně rekreačních staveb lze tedy podle závěrů Nejvyššího správního soudu považovat za nové sídelní útvary. Záměr výstavby rekreačně ubytovacího areálu Golf Village není zdaleka ojedinělý; v roce 2008 řešilo ministerstvo s obdobnými závěry např. záměr výstavby souboru staveb typu holandské vesničky s názvem Park Branžež v CHKO Český ráj.

V závěru chci z hlediska praktického výkonu státní správy ochrany přírody a krajiny připomenout, že rekreační a sportovní areály a hotelové komplexy ve zvláště chráněných územích podléhají bez ohledu na velikost zjišťovacímu řízení podle zákona č. 100/2001 Sb. o posuzování vlivů na životní prostředí. Ve zjišťovacím řízení jsou správy národních parků a správy CHKO dotčenými správními úřady a na skutečnost, že záměr má charakter nového sídelního útvaru, je na místě upozornit již ve vyjádření dotčeného orgánu v rámci zjišťovacího řízení.

Autorka je právnička a pracuje na Ministerstvu životního prostředí

1 K této otázce viz také článek S. Havelkové: „VEŘEJNÝ ZÁJEM“ aplikace pojmu v ochraně přírody, *Ochrana přírody* č. 3/2008

SUMMARY

Havelková S.: Prohibition of Building New Settlement Units

Over the last twenty years, developers have been strongly seeking for building in the landscape outside built-up areas. It has been caused by the fact that the appropriate administrative tools in protecting the landscape outside built-up areas are not supplied with economic ones. Thus, open-air building is profitable for developers. In the National Parks and Protected Landscape Areas, i.e. in the large-size Protected Specially Areas, the landscape outside built-up areas is protected by the prohibition of building new settlement units. Nevertheless, the term "settlement units" has not been defined in the current system of law in the Czech Republic. It can be interpreted that it is

a unit of human settlements spatially and possibly also functionally separated from other settlement units. It is a vague legal term which should be explained and interpreted in the framework of the particular decision-making processes. The Supreme Administrative Court judgement No. 5 As 48/2006 of August 29, 2008 deals in details with the issue of new human settlements. The Court confirmed the position of the Ministry of the Environment of Czech Republic, explaining and interpreting the term. The Court provided the legal opinion, that the term "settlement", "settlement unit" and "residential unit" may not be related to permanent dwelling of persons. Therefore, according to the Supreme Administrative Court opinion, accommodation facilities and facilities for sports, games and leisure time spending can be considered as human settlements. The State Nature Conservancy authorities have been facing huge pressure aiming at locating such facilities just within the large-size Specially Protected Areas.