

ŽIVOČICHOVÉ A STAVBY Z POHLEDU PRÁVA

TOMÁŠ KOCOUREK - IVANA PRŮCHOVÁ

Právnická fakulta Masarykovy univerzity

Abstract in original language

Předmětem tohoto příspěvku jsou vzájemné vztahy mezi stavbami, resp. stavební činností, a živočichy. Téma je nahlíženo jednak z pohledu ochrany živočichů před negativními důsledky stavební činnosti a vlivy staveb na jejich biotopy, jednak z pohledu zvláštních požadavků kladených na stavby určené pro chov živočichů. Problematika je analyzována v několika navazujících fázích, nejprve ve fázi přípravy a realizace nových staveb, dále ve fázi změn staveb a rekonstrukcí a v neposlední řadě ve fázi odstraňování staveb.

Key words in original language

Živočichové; zvláště chránění živočichové; stavby; posuzování vlivů na životní prostředí; územní řízení; stavební řízení; odstraňování staveb; výjimky ze zákazů.

Abstract

This paper deals with mutual relations between the buildings (construction activities) and animals. The subject-matter is regarded from two different points of view. The first one is the protection of animals against negative consequences of construction activities and impacts of the buildings upon their biotopes. The second one is based on specific requirements on buildings destined to animals farming. The subject-matter is analysed in several consecutive phases – phase of preparation and realization of new buildings, phase of buildings reconstruction and phase of buildings removal.

Key words

Animals; protected species; buildings; environmental impact assessment; planning permission; construction permit; buildings removal; exception to prohibitions.

1. OBECNÁ VÝCHODISKA

Není jistě žádných pochyb o tom, že se stavby - realizované i zamýšlené - dostávají do střetu s různými zájmy, které ve výsledku mohou a mnohdy musí ovlivnit závěr o vhodnosti, resp. možnosti jejich existence. Jedním ze zájmů, který je třeba ve vztahu ke stavbám zohlednit, je zájem na ochraně živočichů/zvířat.¹ Jde o zájem

¹ V textu příspěvku bude používán pojem „živočich“ jako výraz zahrnující veškeré živočišné druhy. Tam, kde to bude s ohledem na právní význam a obsah právní úpravy relevantní, budou používány pojmy „zvíře“, „zvěř“, případně bude živočich specifikován svým označením z hlediska jeho zařazení do živočišné říše.

specifický, neboť objektem jsou živočichové jako živí tvorové a této jejich vlastnosti musí odpovídat i nazírání na jejich ochranu, což se nutně promítá i do obsahu právní regulace, která se této problematice dotýká.

Z povahy věci plyne, že v běžném životě dochází k nejrozličnějším situacím, kdy je třeba zohlednit zájem na ochraně živočichů při posuzování stavebních záměrů, jejich realizaci, užívání, rekonstrukci či odstraňování. Pozornost ochraně živočichů je již tradičně věnována právem životního prostředí, a to z různých zorných úhlů. Je tomu tak jednak ve „složkových úpravách“, např. v rámci obecné a zvláštní ochrany živočichů podle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších změn a doplnění (dále jen "ZOPK"), a předpisů s tímto zákonem souvisejících, jednak v rámci ochrany proti týrání upravené v zákoně č. 246/1992 Sb., o ochraně zvířat proti týrání, ve znění pozdějších předpisů, a předpisů s tímto zákonem souvisejících. Veterinární ochrana zvířat je upravena v zákoně č. 166/1999 Sb., o veterinární péči (veterinární zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen "ZVP"). Významnou roli ovšem kromě ryze složkových úprav představují oblasti, které jsou označovány za „průřezové“, uplatňující se ve vztahu k více „složkovým úpravám“. Takovou oblastí je ochrana životního prostředí v procesech podle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen "StZ"), kde ochrana živočichů patří k jedné (a ne významem nepodstatné) hodnotě (zájmu), kterou je nutno v procesech podle stavebního zákona respektovat a zajistit její ochranu. Vzhledem k tomu, že všechny procesy podle stavebního zákona úzce souvisí s dalšími průřezovými režimy (jmenovitě s posuzováním vlivů na životní prostředí a integrovaným povolením), představují i ony právní rámec, který je třeba respektovat při hledání optimálního řešení stavební či jiné aktivity (např. terénní úpravy)² v území.

Při vědomí toho, že některé z výše uvedených nástrojů je třeba uplatnit vždy a některé pouze v návaznosti na specifické postavení živočichů, považujeme za vhodné z řady možných kritérií dělení staveb a jejich vlivu a významu pro živočichy vyjít za prvé z kritéria účelu stavby a za druhé z kritéria času.

Dle kritéria účelu stavby je možné do jedné skupiny podle našeho nazírání zařadit stavby, jejichž hlavním posláním je uspokojení zájmu člověka a respektování požadavků na zajištění jeho příznivého

² Dále budeme používat v textu pojem „stavba“. Pokud by bylo třeba výslovně uvést specifika ochrany živočichů týkající se např. terénních úprav, bude na tuto skutečnost výslovně upozorněno.

životního prostředí a ochrany zdraví. Není samozřejmě možné vyloučit, že i tyto stavby budou využívány k zajištění životních podmínek živočichů a tato skutečnost pak eventuálně ovlivní požadavky na jejich vlastnosti, nicméně při posuzování požadavků na tyto stavby bude dominantní zajištění podmínek života člověka (jako příklad lze uvést terária, voliéry apod. v objektech určených primárně pro člověka). Tyto stavby mohou mít a také velmi často mají negativní vliv na okolí, včetně vlivu na živočichy. Zvážení tohoto vlivu ve vztahu k požadavku na uspokojení potřeby člověka je pak věcí odborného posouzení, které se děje typicky v procesech podle stavebního zákona. Nelze však opomenout, že v mnoha případech mohou mít stavby na živočichy vliv pozitivní.

Do druhé skupiny je podle nás vhodné zařadit stavby, které jsou primárně určeny pro uspokojování potřeb živočichů. I ty samozřejmě budou v řadě případů muset splňovat kritéria požadovaná právní úpravou pro stavby pro člověka, např. z toho důvodu, že bude v pozici osoby, která bude zabezpečovat péči o živočichy v takové stavbě umístěné.³ Při rozhodování o jejich umístění a povolování je však dominantním zájmem na zajištění „pohody zvířete“ (welfare).⁴ Je vhodné uvést, že odborná pojednání týkající se pohody zvířat (welfare) problematiku staveb určených pro zvířata detailně neanalyzují, spíše se o ní zmiňují v obecné rovině v rámci formulování základních pravidel welfare v podobě tzv. svobod, které je nutné zajistit pro životní pohodu zvířat a které zahrnují poskytnutí vhodného prostředí, včetně přístřeší a pohodlného místa k odpočinku.⁵ I tyto stavby mohou mít negativní vlivy na okolí jako kterékoli jiné stavby, jejichž cílem není zajistit prostředí pro život živočichů. Kromě toho mohou svojí povahou mající původ v přítomnosti živočichů vyvolávat i negativní vlivy specifické (např. pachové emise), a proto je třeba v okolí těchto staveb stanovit např. ochranné pásmo.

³ Požadavky na kvalitu pracovního prostředí, dodržení podmínek bezpečnosti a ochrany zdraví při práci.

⁴ K problematice welfare srov. blíže např. Stejskal, V.: Recentní úprava nakládání se zvířaty v rámci lidské péče. In Stejskal, V., Leskovjan, M. (edit.): Člověk a zvíře – v zajetí či v péči? Aktuální právní a věcné otázky nakládání se zvířaty. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2010, s. 11 a násl. Dále viz Zástěrová, J.: Ochrana zvířat a welfare, České právo životního prostředí, 2003, č. 4 (10), s. 95-97. Též viz Dousek, J.: Péče o pohodu zvířat – animal welfare. In Stejskal, V., Leskovjan, M. (edit.): Člověk a zvíře – v zajetí či v péči? Aktuální právní a věcné otázky nakládání se zvířaty. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2010, s. 44 a násl. V neposlední řadě též Šoch, M., Brouček, J., Šťastná, J.: Welfare hospodářských zvířat. In Stejskal, V., Leskovjan, M.: Člověk a zvíře – v zajetí či v péči? Aktuální právní a věcné otázky nakládání se zvířaty. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2010, s. 31 a násl.

⁵ Srov. práce V. Stejskala cit. v poznámce č. 4, s. 12.

Jako další skupinu staveb by bylo možno vyčlenit stavby, které sice přímo neslouží živočichům, ale zajištění jejich životních podmínek se významně týkají. Jde např. o různé sklady, stavby a zařízení související s umístěním potravy či produktů vznikajících při zajišťování životního cyklu živočichů.⁶ I ony mohou mít významné vlivy na životní prostředí a zdraví člověka. Jejich umístění do území je posuzováno buď přímo při řešení staveb pro živočichy nebo samostatně a uplatní se u nich požadavky obecně kladené na stavby a zařízení, neboť nejsou bezprostředním místem k zajištění životních podmínek živočichů.

Kromě výše uvedených skupin staveb s vazbami na živočichy je vhodné uvést i další důvody, které kladou specifické nároky na to, že jde o stavby či zařízení související s živočichy. Může jít např. o stavební opatření realizovaná za účelem zabránění úniku zvířat z místa jejich stanoviště, a to z důvodu, že únikem by mohlo dojít k újmě na uniklém živočichovi či by uniklý živočich mohl ohrožovat okolí (majetek, zdraví či životy osob či jiných živočichů). A to ať již jde o únik běžně chovaných zvířat či o zvláštní případy chovů (např. zvířata vyžadující zvláštní péči). Dalším případem specifických nároků mohou být případy, kdy je živočichy nutno zajistit před negativním působením zvenčí, a to dokonce ze strany jiných živočichů (viz např. ochrana živočichů před zvláště chráněnými živočichy vymezenými zákonem č. 115/2000 Sb., o náhradě škod způsobených vybranými zvláště chráněnými živočichy, ve znění pozdějších předpisů). Ve výše uvedených situacích se může jednat jak o stavební opatření směřující k zajištění stavby, ve které se živočichové zdržují, tak o vyřešení oddělení (izolace) tohoto objektu od okolí oplocením či ohrazením, nebo konečně o zajištění části území, v němž se živočichové pohybují, aniž by v území byly kromě oplocení či ohrazení postaveny jiné stavby. Z výše uvedených důvodů se v příspěvku budeme zabývat i základními otázkami, které souvisejí s umístěním a stavbou plotů a ohrazení.

Na všechny výše uvedené stavby je třeba nazírat podle kritéria času. Podle tohoto kritéria půjde o režim umístění, provádění a užívání nových staveb, dále o rekonstrukce a změny staveb a konečně o odstraňování staveb. Ať se jedná o stavby, jejichž účelem je primárně uspokojení potřeb člověka, či naopak o stavby, sledující uspokojení životních podmínek živočichů, je třeba vždy posoudit a vyřešit jejich možné vlivy na živočichy vyskytující se v území, kde má být stavba

⁶ Jde např. o tzv. doprovodné stavby pro hospodářská zvířata, tj. stavby pro dosoušení a skladování sena a slámy, stavby pro skladování chlévské mrvy, hnoje, kejdy, močůvky a hnojůvky, stavby pro skladování tekutých odpadů a stavby pro konzervaci a skladování siláže a silážních šťáv [viz § 3 písm. f) bod 2 vyhlášky č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby].

umístěna, povolena či má být realizována její rekonstrukce, změna či odstranění. Proto bude náš zájem nejprve věnován této materii. Následně bude pojednáno o specifikách, která se navíc týkají staveb, jejichž účelem je primárně uspokojení potřeb živočichů.

2. STAVBY A OCHRANA ŽIVOČICHŮ

V této části příspěvku se budeme věnovat administrativním nástrojům ochrany živočichů před vlivy staveb. Postupně se tedy budeme zabývat významem územního plánování a rozhodování v území pro ochrana živočichů, dále ochranou v rámci procesu povolování stavby a jejího provádění. V neposlední řadě zaměříme svoji pozornost na možné kolize, k nimž může dojít při užívání staveb, jejich rekonstrukcích a změnách, stejně jako při odstraňování staveb. Závěry zformulované v této části mají všeobecnou platnost v tom smyslu, že se vztahují na stavby bez ohledu na to, jakému účelu slouží, tj. zda se jedná o stavby pro živočichy či stavby ostatní (obytné, průmyslové, dopravní atd.).

2.1 STŘET UMÍSTOVÁNÍ NOVÝCH STAVEB S OCHRANOU ŽIVOČICHŮ VE FÁZI ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ

Úvahy týkající se ochrany živočichů před vlivy umístování nových staveb do území je potřeba započít již ve fázi územního plánování. Územní plánování je totiž tím základním nástrojem, který vytváří předpoklady pro umístování nových staveb do území, a to zejména tím, že vymezuje funkční plochy a stanovuje jejich limity. Současně se jedná o nástroj, který slouží k řešení střetů zájmů v území, tj. i střetů mezi požadavkem na stavební rozvoj území a zájmem na ochraně živočichů. K prosazení zájmů na ochraně živočichů před umístěním nových stavebních aktivit do území slouží ve fázi územního plánování (konkrétně pořizování a schvalování územního plánu) dva základní nástroje.

V první řadě se jedná o stanovisko dotčeného orgánu (tj. orgánu ochrany přírody). Stanoviska k územním plánům na základě § 4 odst. 2 písm. b) StZ uplatňují dle § 77 odst. 1 písm. q) a § 77a odst. 4 písm. x) ZOPK obecní úřady obcí s rozšířenou působností nebo krajské úřady. Obsahem stanovisek, které jsou pro pořizovatele územního plánu, stejně jako pro orgán obce rozhodující o vydání územního plánu závazné⁷, je posouzení přípustnosti konceptu a návrhu územního plánu s ohledem na zájem na ochraně přírody a krajiny. Ochranou přírody a krajiny se dle § 2 odst. 2 písm. b) ZOPK rozumí i obecná ochrana druhů volně žijících živočichů a zvláštní ochrana vzácných či ohrožených druhů. Postavení dotčeného orgánu náleží v procesu pořizování územního plánu i krajské veterinární správě.

⁷ Viz rozsudek NSS ze dne 7. 1. 2009, čj. 2 Ao 2/2008 – 62.

Druhým z nástrojů je posouzení vlivů koncepce na životní prostředí, které je součástí posouzení vlivů územního plánu na udržitelný rozvoj území.⁸ Územní plán musí být podroben posouzení vlivů na životní prostředí v případě, že tak stanoví krajský úřad (jako dotčený orgán) na základě kritérií obsažených v příloze č. 8 k zákonu č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí (dále jen "zákon EIA") (§ 10i odst. 3 zákona EIA a § 47 odst. 3 StZ). Předmětem posuzování vlivů koncepcí (územní plány nevyjímaje) na životní prostředí jsou vlivy na živočichy a ekosystémy (§ 2 zákona EIA). Dle přílohy ke stavebnímu zákonu musí vyhodnocení vlivů územního plánu na životní prostředí obsahovat zhodnocení vlivů mj. na biologickou rozmanitost a faunu. Pokud stanovisko k posouzení vlivů územního plánu na životní prostředí se dostatečným způsobem nevypořádává s možnými vlivy na živočichy, ekosystémy a biologickou rozmanitost obecně, je neúplné. Dle okolností konkrétního případu pak může být tento nedostatek hodnocen jako vada procesu, která mohla mít vliv na zákonnost vydaného územního plánu.⁹ Orgán schvalující územní plán musí zdůvodnit, jak zohlednil podmínky vyplývající ze stanoviska k vyhodnocení vlivů na životní prostředí [§ 10i odst. 5 zákona EIA a § 53 odst. 5 písm. c) StZ]. Neznamená to však, že by musely být tyto podmínky akceptovány.

Někteří živočichové¹⁰ jsou předmětem specifické ochrany prostřednictvím vymezení území evropsky významných lokalit a ptačích oblastí, jež spolu tvoří síť NATURA 2000. Pokud by dle stanoviska orgánu ochrany přírody dle § 45i odst. 1 ZOPK mohla mít koncepce negativní vliv na celistvost území evropsky významné lokality či ptačí oblasti, nebo na předmět ochrany, musí být zpracovány varianty koncepce¹¹ a koncepce musí být předmětem posouzení vlivů na životní prostředí (§ 47 odst. 3 StZ). Varianty koncepce lze posuzovat pouze ve fázi konceptu územního plánu, jehož zpracování se tak v těchto případech stává povinnou fází procesu pořizování územního plánu.¹² Koncepci (tj. územní plán) lze schválit bez dalšího jen tehdy, jestliže dle stanoviska k posouzení vlivů nebude mít koncepce významný negativní vliv na celistvost evropsky významné lokality či ptačí oblasti, nebo na předmět ochrany (§ 45i odst. 8 ZOPK). V ostatních případech lze koncepci schválit jen za podmínek uvedených v odst. 9 a 10 tohoto ustanovení. Součástí těchto

⁸ Podrobně viz L. Bahýľová In Průchová I. a kol.: Stavební zákon a ochrana životního prostředí, Brno: Masarykova univerzita, 2011 (v tisku), kapitola 16 Územní plánování a vyhodnocování vlivů na udržitelný rozvoj území.

⁹ Viz rozsudek NSS ze dne 24. 11. 2010, čj. 1 Ao 5/2010 – 169.

¹⁰ Směrnice Rady 92/43/EHS o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/147/ES o ochraně volně žijících ptáků.

¹¹ Rozsudek NSS ze dne 20. 5. 2010, čj. 8 Ao 2/2010 – 644.

¹² Srov. rozsudek NSS ze dne 25. 11. 2009, čj. 3 Ao 1/2007 – 210, a rozsudek ze dne 24. 11. 2010, čj. 1 Ao 5/2010 – 169.

podmínek je, že do koncepce budou zařazena kompenzační opatření navržená orgánem ochrany přírody.¹³

2.2 OCHRANA ŽIVOČICHŮ V ÚZEMNÍM ŘÍZENÍ A PROCESECH SOUVISEJÍCÍCH

Sekvence povolovacích procesů týkajících se realizace konkrétní nové stavby v území zpravidla začíná územním řízením o umístění stavby. V případech některých stavebních záměrů¹⁴ nelze územní rozhodnutí vydat bez stanoviska k posouzení vlivů záměru na životní prostředí (EIA). Stejně jako v případě posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí jsou předmětem posouzení záměru i jeho vlivy na ekosystémy a živočichy (§ 2 zákona EIA). Pokud jsou ve stanovisku EIA uvedeny konkrétní požadavky týkající se ochrany životního prostředí (tedy i živočichů), měl by je stavební úřad zahrnout do územního rozhodnutí, a to na základě závazného stanoviska úřadu, který posuzování vlivů na životní prostředí prováděl a který je v řízení dle stavebního zákona dotčeným orgánem. Pokud to stavební úřad neučiní, musí svůj postup řádně odůvodnit (§ 10 odst. 4 zákona EIA). Posuzování vlivů záměru na životní prostředí může být spojeno s hodnocením vlivů na celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti, či předmět jeho ochrany. Postupuje se obdobně jako v případě posuzování vlivů koncepce. V případě negativního vlivu záměru na území zařazené do soustavy NATURA 2000 lze záměr schválit (tj. vydat rozhodnutí o udělení výjimky, kladné stanovisko orgánu ochrany přírody či územní rozhodnutí, § 45g ZOPK) jen za podmínek obsažených v § 45i odst. 9 a 10 ZOPK. Jednou z těchto podmínek je provedení kompenzačních opatření uložených samostatným rozhodnutím orgánu ochrany přírody, vydaným na podnět orgánu příslušného ke schválení záměru (např. stavebního úřadu, nebo jiného orgánu ochrany přírody). Kompenzačními opatřeními se de lege lata rozumí vytvoření podmínek pro zachování nebo zlepšení záměrem ovlivněných předmětů ochrany ve stejné lokalitě nebo nahrazení lokality jinou lokalitou v obdobném rozsahu a kvalitě (§ 45i odst. 9 ZOPK).¹⁵ Do doby realizace kompenzačních

¹³ Dle P. Bejčka mají kompenzační opatření zahrnutá do koncepcí (územních plánů) v praxi nulovou vykonatelnost, neboť v případě realizace daného projektu není investor takto dohodnutými kompenzačními opatřeními na úrovni územního plánu nijak vázán. Pokud by se však začal v rámci této koncepce realizovat záměr, podléhal by opět naturovému hodnocení a kompenzační opatření by mohla být případně uložena v rámci řízení týkajícího se konkrétního záměru. Bejček, P.: Kompenzační opatření podle článku 6.4 směrnice o stanovištích, Ochrana přírody, 2011, č. 3, s. 13 – 14.

¹⁴ Jedná se vždy o záměry uvedené v kategorii I v příloze č. 1 k zákonu EIA a dále o záměry uvedené v kategorii II této přílohy za předpokladu, že tak je stanoveno ve zjišťovacím řízení.

¹⁵ Kompenzační opatření přitom mohou mít dle komunitární právní úpravy v zásadě formy tři:

opatření se řízení o schválení záměru (např. územní řízení, řízení o udělení výjimky) přerušuje.

Vydání územního rozhodnutí musí vedle procesu EIA a naturového hodnocení předcházet v případě, že by stavební činností bylo zasaženo do přirozeného vývoje zvláště chráněných živočichů (§ 50 odst. 2 ZOPK), udělení výjimky dle § 56 ZOPK.¹⁶ V souvislosti s některými kauzami v minulosti bylo možné setkat se s názorem, že již ve fázi územního plánování je třeba požádat o udělení výjimky ze zákazů (ve zvláště chráněných územích dle § 43 ZOPK, stejně jako u zvláště chráněných živočichů dle § 56 ZOPK). Nejvyšší správní soud se s touto argumentací, byť jako obiter dictum, vypořádal tak, že ve fázi územního plánování nemá smysl udělovat jakékoliv výjimky, neboť konkrétní záměr navržený k realizaci je předmětem posuzování až v územním řízení. Vymezení určitého území jako plochy pro zástavbu nikterak nepředurčuje, že ve vztahu ke konkrétnímu záměru bude výjimka ze zákazů udělena.¹⁷ S tímto názorem se ztotožňujeme a domníváme se, že jej lze aplikovat i na udělování výjimek ze zákazů u zvláště chráněných živočichů. Názor Nejvyššího správního soudu je třeba podepřít nejpodstatnějším argumentem, který v hrubých rysech vystupuje již z odůvodnění jeho rozsudku. Územní plán vytváří prostor pro povolování konkrétních staveb, sám však na žádné konkrétní stavební záměry nedopadá a při své abstraktnosti ani nemůže.¹⁸ Výjimka ze zákazů se však uděluje již ke konkrétnímu záměru, u něhož jsou známy jeho parametry. Jestliže územní plán vytváří prostor pro povolení určitých záměrů, které splňují regulační podmínky, neznamená to, že o povolení těchto záměrů v budoucnu někdo požádá. I kdyby tomu tak bylo, tak mezi schválením územního plánu a podáním žádosti o územní rozhodnutí může uplynout dlouhá doba, během níž může dojít k podstatné změně místních poměrů. Výjimka ze zákazů udělená ve fázi pořizování územního plánu by tak zpravidla stejně nebyla způsobitelným podkladem pro povolení umístění konkrétního záměru do území.

-
- významné zkvalitnění existující lokality v těch částech, v nichž se dosud předměty ochrany nevyskytovaly, a to za účelem vytvoření podmínek pro jejich trvalou existenci na tomto území;
 - vytvoření nové lokality, jejíž kvalitativní i kvantitativní parametry s ohledem na předmět ochrany by byly minimálně stejné;
 - tzv. *habitat banking* – hospodářská strategie spočívající ve financování ochranných opatřeních, která mají zmírnit negativní vliv záměru na lokalitu NATURA 2000.

Viz Bejček, P.: Kompenzační opatření podle článku 6.4 směrnice o stanovištích, *Ochrana přírody*, 2011, č. 3, s. 13 – 14.

¹⁶ Rozsudek NSS ze dne 14. 2. 2008, čj. 1 As 37/2005 – 154.

¹⁷ Rozsudek NSS ze dne 20. 5. 2009, čj. 1 As 111/2008 – 363.

¹⁸ Jinak je tomu v případě jiného druhu územněplánovací dokumentace, a sice regulačního plánu, jímž se za určitých podmínek nahrazuje územní rozhodnutí.

Podkladem pro posouzení žádosti o vydání výjimky dle § 56 ZOPK mohou být dokumenty shromážděné v procesu EIA (dokumentace, posudek¹⁹, vyjádření dotčených orgánů a v neposlední řadě i samotné stanovisko EIA, event. doplněné o posouzení dopadů na území soustavy NATURA 2000). V případě, že záměr nepodléhá posouzení v rámci procesu EIA, může být orgánem ochrany přírody uložena investorovi povinnost nechat provést tzv. biologické hodnocení (§ 67 ZOPK). Tuto povinnost lze uložit jen v případě záměrů, které představují závažný zásah a mohly by se dotknout obecné či zvláštní ochrany přírody a krajiny, tj. obecné ochrany živočichů i ochrany zvláště chráněných živočichů. Biologické hodnocení obsahuje popis zjištění ohledně současného stavu krajiny a přepokládaný přímý i nepřímý dopad realizace záměru na živočichy (§ 18 vyhlášky č. 395/1992 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona České národní rady č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny). Z § 67 odst. 3 ZOPK plyne, že biologické hodnocení se používá jako podklad pro rozhodování orgánu ochrany přírody, tedy i pro rozhodování v řízení o udělení výjimky. Z biologického hodnocení může vyplynout i potřeba uložit přiměřená náhradní opatření, jakými jsou vybudování technických zábran, záchranný přenos živočichů apod. O rozsahu těchto opatření rozhoduje orgán ochrany přírody. Nejedná se přitom o samostatné rozhodnutí, nýbrž o součást jiného rozhodnutí (např. o výjimce) či stanoviska (např. dle § 44 ZOPK) orgánu ochrany přírody.

Podmínky, za nichž lze výjimku udělit, jsou upraveny odlišně dle toho, zda příslušný druh zvláště chráněného živočicha je předmětem ochrany podle komunitárního práva, či nikoliv. V případě zvláště chráněných živočichů, které jsou současně chráněny i komunitárním právem, jsou podmínky pro udělení výjimky přísnější. První z nich je, že neexistuje jiné uspokojivé řešení (tj. nezbytnost výjimky). Druhou je, že povolaná činnost neovlivní dosažení či udržení příznivého stavu druhu z hlediska ochrany. Třetí z podmínek je, že udělení výjimky sleduje některý ze zájmů uvedených v § 56 odst. 2 ZOPK, tj. činnost je v zájmu ochrany volně žijících živočichů, planě rostoucích rostlin a ochrany přírodních stanovišť, v zájmu prevence závažných škod (na úrodě, dobytku, lesích, vodách atd.), pro účely výzkumu a vzdělávání či opětovného osídlení určitého území populací druhu. Udělení výjimky pro umístění stavby obytného či průmyslového charakteru bude zpravidla odůvodněno účelem dle písm. c), jímž je veřejné zdraví, veřejná bezpečnost nebo jiný naléhavý důvod převažujícího veřejného zájmu, včetně důvodů sociálního a ekonomického charakteru a důvodů s nespornými příznivými důsledky na životní prostředí. V případě, že by umístěním stavby bylo zasaženo do přirozeného vývoje těch druhů zvláště chráněných živočichů, které nejsou předmětem ochrany dle komunitárního práva, může být výjimka ze zákazů udělena jen

¹⁹ Náležitosti dokumentace a posudku jsou blíže rozvedeny v příloze č. 4 a 5 k zákonu EIA.

v zájmu ochrany přírody, či v jiném zájmu, který převažuje²⁰ nad zájmem ochrany přírody²¹.

Posouzení, zda sledovaný zájem lze považovat za zájem veřejný (pro účely § 56 odst. 1 ZOPK), nebo zda jej lze podřadit pod některý z důvodů uvedených v § 56 odst. 2 ZOPK, je otázkou právní.²² Totéž platí i pro hodnocení, zda jiný veřejný zájem převažuje nad zájmem na ochraně přírody. Právní otázka nemůže být nikdy předmětem důkazního břemene, a proto jsou nesprávné ty doktrinální úvahy, dle nichž důkazní břemeno ohledně těchto kategorií leží na žadateli.²³ Nicméně k tomu je třeba dodat, že hodnocení jakékoliv právní otázky má vždy nějaký skutkový základ. A právě tento skutkový základ, z něhož navrhovatel dovozuje naplnění (převažujícího) veřejného zájmu na udělení výjimky či důvodu dle § 56 odst. 2 ZOPK, musí být žadatelem prokázán.

Doktrína i judikatura tradičně uvádí, že na udělení výjimky ze zákazů u zvláště chráněných živočichů není právní nárok.²⁴ Přesto je třeba zdůraznit, že orgán ochrany přírody nedisponuje při rozhodování o žádosti správním uvážením.²⁵ Prostor pro uvážení mu vytváří pouze užití neurčitých právních pojmů v § 56 odst. 1 a 2 ZOPK. Orgán ochrany přírody má tedy jistou volnost pro posouzení, zda

²⁰ Poměření zájmů je možné jen tak, že orgán ochrany přírody stanoví negativní důsledky stavby na přírodu, tedy jaký zásah do populace zvláště chráněných živočichů stavba představuje (negativní vliv), a porovná ho s veřejným zájmem stavby. Posoudí tak klady i zápory stavby. Je přitom třeba vymezit kvalitu i kvantitu populace druhu živočichů a zároveň musí být vymezen následek stavby na populaci. Viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 12. 1. 2009, čj. 7 Ca 99/2006 – 65.

²¹ Takovým veřejným zájmem může být dle okolností daného případu např. ochrana před povodněmi. Viz rozsudek NSS ze dne 25. 5. 2009, čj. 8 As 5/2008 – 93.

²² Srov. Gerlich, K.: Skutkové zjištění a právní posouzení v řízení soudním. Studie k revisnímu a zrušovacímu řízení před Nejvyšším soudem, Praha: Orbis, 1934, s. 56.

²³ Prchalová, J.: Zákon o ochraně přírody a krajiny a NATURA 2000. Úplné znění zákona s komentářem, judikaturou a prováděcími předpisy, 2. aktualizované a rozšířené vydání k 1. 3. 2010, Praha: Linde, 2010, s. 184.

²⁴ Prchalová, J.: Zákon o ochraně přírody a krajiny a NATURA 2000. Úplné znění zákona s komentářem, judikaturou a prováděcími předpisy, 2. aktualizované a rozšířené vydání k 1. 3. 2010, Praha: Linde, 2010, s. 184. Shodně Miko, L., Borovičková, H. a kol.: Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář, 2. vydání, Praha: C. H. Beck, 2007, s. 250. Viz též rozsudek NSS ze dne 29. 7. 2004, čj. 7 A 139/2001 – 67, nebo rozsudek ze dne 27. 10. 2011, čj. 6 As 17/2011 - 232.

²⁵ K odlišnému, a dle nás nesprávnému, názoru viz rozsudek NSS ze dne 27. 10. 2011, čj. 6 As 17/2011 - 232.

záměr naplňuje podmínky pro udělení výjimky. Jsou-li však tyto podmínky splněny, je orgán ochrany přírody povinen výjimku udělit.²⁶ Výjimka se v individuálním případě uděluje formou správního rozhodnutí. Může mít i formu opatření obecné povahy, její využití pro účely povolení stavební činnosti se zdá být nereálné. Právě k tomuto typu činnosti je totiž třeba přistupovat striktně individuálně. Obsah udělené výjimky, tj. výrok správního rozhodnutí, je nutné interpretovat v kontextu všech podmínek v ní stanovených. Byla-li výjimka udělena k rušení a zásahu do biotopu zvláště chráněných živočichů, nelze z ní dovozovat, že orgán ochrany přírody žadateli implicitně povolil zvláště chráněné živočichy rovněž usmrcovat. Usmrcování zvláště chráněných živočichů je nutné chápat jako nejzávažnější škodlivý zásah do jejich vývoje ve smyslu § 50 odst. 2 ZOPK; žadatel by mohl zvláště chráněné živočichy usmrcovat jedině v případě, že by výjimka byla udělena výslovně i k usmrcování živočichů.²⁷ Správní rozhodnutí o udělení výjimky lze nahradit subordinační veřejnoprávní smlouvou (§ 56 odst. 5 ZOPK), to však pouze tehdy, jestliže se výjimka týká důvodu dle § 56 odst. 2 písm. a) a d) ZOPK, které zpravidla nedopadají na povolení stavební činnosti.

Není vyloučeno, že již v územním řízení může vyjít najevo, že provádění nové stavby bude kolidovat se zákazy stanovenými k ochraně volně žijících ptáků, zejména zákazem úmyslně poškozovat nebo ničit jejich hnízda a vejce nebo hnízda odstraňovat nebo zákazem úmyslně vyrušovat ptáky [§ 5a odst. 1 písm. b) a d) ZOPK]. Zákon ovšem neupravuje žádný specifický nástroj, jímž by se mohl orgán ochrany přírody vyjádřit k tomu, zda umístění stavby není v rozporu s ochranou volně žijících ptáků. Potom tedy nezbývá než aplikovat § 65 ZOPK (k tomuto nástroji viz níže). Orgán ochrany přírody by měl upozornit stavební úřad, že stavba se dostává do kolize s ochranou volně žijícího ptactva a že je třeba postupovat dle § 65 ZOPK. Pokud stavební úřad tuto informaci, nejspíše ze strany orgánu ochrany přírody, neobdrží, hrozí, že vydá územní rozhodnutí a bez jakýchkoliv podmínek tak implicitně schválí rušivý zásah. V takovém případě pak nezbude než omezit či zakázat činnost na základě § 5 odst. 1 nebo § 66 ZOPK. Ze zákazů dle § 5a ZOPK lze udělit výjimku, resp. povolit odchylný postup, dle § 5b ZOPK, avšak to jen z taxativně stanovených důvodů, mezi něž nepatří ekonomický či sociální význam zamýšlené stavby (na rozdíl od § 56 odst. 2 ZOPK). Ochrana volně žijících ptáků je tedy v tomto ohledu přísnější než ochrana zvláště chráněných živočichů.

Ochrana živočichů, a to především těch, kteří nejsou zvláště chráněni, může být poskytnuta i prostřednictvím zákazů ve zvláště chráněných územích a povinnosti vyžádat si předchozí souhlas orgánu ochrany přírody k vybraným činnostem na těchto územích a v jejich ochranných pásmech. Předmětem ochrany v těchto územích jsou celé

²⁶ Rozsudek NSS ze dne 10. 1. 2007, čj. 3 As 53/2005 – 94.

²⁷ Rozsudek NSS ze dne 22. 6. 2011, čj. 1 As 41/2011 – 120.

ekosystémy, nikoliv pouze jejich neživá část. Při udělování výjimek ze zákazů ve zvláště chráněných územích dle § 43 ZOPK, stejně jako při udělování souhlasů k některým činnostem ve zvláště chráněných územích dle § 44 odst. 1 a 3 ZOPK a v jejich ochranných pásmech dle § 37 odst. 2 ZOPK je třeba vzít v úvahu i dopady zamýšlené stavby na ekosystémy v daném území, tj. i na živočichy. Přitom je možno vycházet z podkladů procesu EIA, stanoviska EIA²⁸ či biologického hodnocení.

Souhlas dle § 44 odst. 1 a 3 ZOPK²⁹ nebo dle § 37 odst. 2 ZOPK se vydává jako podklad pro územní rozhodnutí, a to ve formě závazného stanoviska (§ 90 odst. 1 věta druhá ZOPK). Stejnou formu má i závazné stanovisko k zásahu do významného krajinného prvku dle § 4 odst. 2 ZOPK, které musí být vydáno k umístění stavby, jež by mohla oslabit stabilizační funkci tohoto prvku. Významné krajinné prvky jsou definovány v § 3 odst. 1 písm. b) ZOPK a představují je ekologicky hodnotné části krajiny. Prostřednictvím ochrany významných krajinných prvků, jejíž cílem je posilování ekologické stability daného území, jsou chráněni i živočichové navázaní na tyto prvky. Kritériem posouzení žádosti o vydání závazného stanoviska dle § 4 odst. 2 ZOPK je mj. vliv hodnoceného záměru na ekologickou stabilitu, tedy i na živočichy žijící v daném prostoru.

Formu závazného stanoviska má i souhlas k vybraným činnostem v ptačích oblastech dle § 45e odst. 2 ZOPK. Vláda může v nařízení, jímž zřizuje konkrétní ptačí oblast (tedy součást sítě NATURA 2000), vázat provedení vybraných činností na předchozí souhlas orgánu ochrany přírody. Teoreticky touto činností může být i stavební činnost. Pokud by se stavební činnost významně negativně dotýkala předmětu evropsky chráněné lokality chráněné pouze tzv. základní formou dle § 45c odst. 2 ZOPK, je podkladem pro územní rozhodnutí souhlas orgánu ochrany přírody vydávaný na základě tohoto ustanovení jako závazné stanovisko ve smyslu § 149 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen "SR"). Vydání těchto aktů musí v určitých případech předcházet vydání stanoviska k posouzení vlivů záměru na soustavu NATURA 2000 (§ 45g ZOPK).

Umísťování nových staveb do území nesmí kolidovat s územním systémem ekologické stability krajiny. Všichni vlastníci a uživatelé pozemků jsou povinni chránit tento systém, jehož nedílnou součástí jsou i živočichové. Projekt územních systémů ekologické stability je významným podkladem pro územněplánovací činnost. Vymezené územní systémy je však třeba ochraňovat i v územním řízení.

²⁸ Rozsudek NSS ze dne 19. 1. 2010, čj. 1 As 91/2009 – 83.

²⁹ Vydání závazného stanoviska dle § 44 ZOPK není podmíněno vydáním výjimky dle § 56 ZOPK. Totéž platí i pro závazné stanovisko dle § 12 ZOPK. Viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 17. 4. 2009, čj. 5 Ca 171/2007 – 51.

V případě umístění stavby na území přechodně chráněné plochy, jejímž cílem je ochrana území s nepředvídaným či dočasným výskytem významných živočišných druhů, je třeba se zabývat otázkou, zda správním rozhodnutím, jímž byla zřízena, nezakazuje využití území ke stavební činnosti (§ 13 odst. 1 ZOPK). Rozhodnutím o zřízení přechodně chráněné plochy lze však omezení činností uložit jen jeho adresátům, tj. převážně vlastníkům a nájemcům pozemků, nikoliv však neurčitěmu okruhu třetích osob.³⁰

Zákon o ochraně přírody a krajiny neupravuje žádný procesní nástroj, jímž by byla v územním řízení zohledněna ochrana územního systému ekologické stability a přechodně chráněné plochy. Za těchto podmínek se tedy uplatní § 65 ZOPK, podle něhož lze vydat rozhodnutí dle zvláštních právních předpisů (zde dle stavebního zákona), jímž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny, jen po dohodě s orgánem ochrany přírody.

Ochrana živočichů může být zajišťována i pomocí smluvní ochrany ve smyslu § 39 ZOPK. Touto veřejnoprávní smlouvou může být výrazně limitována stavební činnost. Soulad záměru umístit do území stavbu se smluvními podmínkami by měl pro účely územního řízení posoudit orgán ochrany přírody, bez dohody s ním nesmí stavební úřad vydat územní rozhodnutí (§ 65 ZOPK).³¹

Nepřímo mohou být živočichové chráněni před vlivy nových staveb i prostřednictvím souhlasu orgánu ochrany přírody k zásahu do krajinného rázu dle § 12 odst. 2 ZOPK. Krajinný ráz je sice kategorií, do níž živočichové nevstupují, ale tím, že na určitém území je z důvodů estetických omezena, či dokonce zakázána stavební činnost, jsou sekundárně chráněni i živočichové žijící v tomto prostoru. Totéž platí i pro přírodní park, který je zřizován nařízením kraje, v němž může být provedení určitých činností (tedy i stavební činnosti) vázáno na souhlas orgánu ochrany přírody.³²

Obdobných nepřímých nástrojů ochrany živočichů existuje velké množství a jsou upraveny různými složkovými zákony. Vztah mezi těmito nástroji, které primárně slouží ochraně příslušných složek (např. půda, voda, ovzduší), a ochranou živočichů je takový, že zprostředkovaně mohou mít vliv na biotopy živočichů. Tyto složky se totiž podílejí na vytváření vhodných podmínek pro život daných druhů

³⁰ Havelková, S.: K čemu slouží přechodně chráněná plocha, *Ochrana přírody*, 2009, č. 5, s. 13.

³¹ Podrobně k tomu viz T. Kocourek a J. Bahýl' In Průchová, I. a kol.: *Stavební zákon a ochrana životního prostředí*, Brno: Masarykova univerzita, 2011 (v tisku), kapitola 20 Zákazy a omezení stavební činnosti vyplývající ze složkových zákonů práva životního prostředí.

³² Srov. Prchalová, J.: *Zákon o ochraně přírody a krajiny a NATURA 2000*. Úplné znění zákona s komentářem, judikaturou a prováděcími předpisy, 2. aktualizované a rozšířené vydání k 1. 3. 2010, Praha: Linde, 2010, s. 69.

živočichů. Je ovšem třeba připustit, že v některých případech může docházet ke kolizi mezi ochranou základních složek životního prostředí a ochranou živočichů.³³

Krajská veterinární správa vydává pro územní řízení stanovisko [§ 49 odst. 1 písm. j) ZVP]. Toto stanovisko je významné především pro stavby, jejichž účelem je chov živočichů, ale také pro stavby s odlišným účelem, které jsou umístovány např. v ochranném pásmu staveb a zařízení pro chov hospodářských zvířat (podrobněji dále).

2.3 OCHRANA ŽIVOČICHŮ V SOUVISLOSTI S POVOLOVÁNÍM STAVBY, JEJÍM PROVÁDĚNÍM A UŽÍVÁNÍM

Pro některé stavby³⁴ nelze stavební povolení vydat bez pravomocného integrovaného povolení [§ 45 odst. 1 zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezení znečištění, o integrovaném registru znečišťování (zákon o integrované prevenci), dále jen „zákon IPPC“]. Předmětem řízení o vydání integrovaného povolení není posouzení přípustnosti zařízení z pohledu zájmu na ochraně přírody a krajiny. Rozhodnutí a stanoviska vydávaná dle zákona o ochraně přírody a krajiny nemohou být nahrazena integrovaným povolením. Jinak je tomu ovšem v případě některých nepřímých nástrojů ochrany živočichů upravených jinými složkovými předpisy práva životního prostředí (např. povolení k vypouštění odpadních vod do vod povrchových dle § 8 odst. 1 vodního zákona, závazný posudek dle veterinárního zákona, povolení staveb zvláště velkých, velkých a středních stacionárních zdrojů dle zákona o ochraně ovzduší).

Rovněž pro účely stavebního řízení vydává orgán ochrany přírody různá závazná stanoviska. Stavební povolení nelze vydat bez souhlasu dle § 12 a § 44 ZOPK. Předmětem stavebního řízení jsou především otázky „technologického“ rázu a ochrany veřejných zájmů (tedy i ochrany přírody a krajiny) během provádění stavebních prací.

Podmínky ochrany živočichů při provádění stavebních prací mohou být obsaženy ve stanovisku EIA. Předmětem posouzení vlivů záměru na životní prostředí jsou totiž právě i vlivy při provádění záměru (§ 5 odst. 3 zákona EIA). Tyto podmínky by tedy měly být převzaty do stavebního povolení; v opačném případě musí stavební úřad zdůvodnit, proč tyto podmínky nepřevzal.

³³ Ochrana základních složek životního prostředí může odůvodňovat taková opatření, která se negativně promítají do životních podmínek některých druhů živočichů. Např. tím, že bude přímo zasaženo do jejich biotopů, nebo proto, že změna některých faktorů daného prostředí, byť může být obecně vzato pozitivní (např. čistší voda), vede k tomu, že některé druhy v těchto změněných podmínkách nemohou existovat (např. proto, že vyžadují zakalenou vodu apod.).

³⁴ Jedná se o zařízení uvedená v § 2 písm. a) zákona IPPC, který odkazuje na přílohu č. 1.

Zpravidla před vydáním stavebního povolení by mělo být doloženo stavebnímu úřadu povolení ke kácení dřevin dle § 8 ZOPK. Zákon svěřuje orgánu ochrany přírody významný prostor pro správní uvážení, které je však limitováno kritérii stanovenými v § 8 odst. 1 ZOPK.³⁵ Při posuzování žádosti o vydání tohoto povolení je tedy orgán ochrany přírody povinen zohlednit funkční význam dřevin, tedy i to, zda předmětné dřeviny netvoří přirozené prostředí živočichů. Přitom je třeba zohlednit, zda kácením dřevin nebude zasaženo do biotopu zvláště chráněných živočichů (zákazy dle § 56 ZOPK) či volně žijících ptáků (zákazy dle § 5a ZOPK).

Pokud jde o samotné provádění stavby, stavebník je povinen postupovat tak, aby nedocházelo k nadměrnému úhynu či zraňování živočichů, nebo ničení jejich biotopů (§ 5 odst. 3 ZOPK). Tomu je povinen předcházet technicky a ekonomicky dostupnými prostředky. Pokud stavebník použití těchto prostředků nezajistí sám, uloží mu to orgán ochrany přírody samostatným rozhodnutím [§ 5 odst. 3 ve spojení s § 77 odst. 1 písm. d) ZOPK]. Obsahem obecné ochrany živočichů totiž není ochrana každého jedince, jako je tomu v případě zvláště chráněných živočichů, nýbrž pouze ochrana jednotlivých populací jako celku a potažmo druhů jako takových (§ 5 odst. 1 ZOPK).³⁶ Zásadní je, aby u každé populace druhu živočichů byl zachován určitý minimální počet jedinců tak, aby populace byla schopná reprodukce.³⁷

K oznámení užívání stavby dle § 120 StZ se nepřikládají závazná stanoviska dotčených orgánů. Dotčené orgány vydávají závazná stanoviska pouze tehdy, má-li být stavba užívána na základě kolaudačního souhlasu dle § 122 StZ. Zákon o ochraně přírody a krajiny ovšem neobsahuje žádné specifické ustanovení, dle něhož by bylo závazné stanovisko vydáváno pro účely uvedení stavby do provozu. Tímto se vytváří prostor pro aplikaci § 65 ZOPK.³⁸ Naopak

³⁵ Rozsudek NSS ze dne 26. 10. 2007, čj. 4 As 10/2007 – 109.

³⁶ Prechalová, J.: Zákon o ochraně přírody a krajiny a NATURA 2000. Úplné znění zákona s komentářem, judikaturou a prováděcími předpisy, 2. aktualizované a rozšířené vydání k 1. 3. 2010, Praha: Linde, 2010, s. 41 – 42.

³⁷ Podrobně viz Miko, L., Borovičková, H. a kol.: Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář, 2. vydání, Praha: C. H. Beck, 2007, s. 102 – 103.

³⁸ Ustanovení § 65 ZOPK se vztahuje na případy, kdy orgány státní správy vydávají rozhodnutí podle zvláštních právních předpisů. Kolaudační souhlas ovšem rozhodnutím není (§ 122 odst. 3 *in fine* StZ), současně ovšem zakládá právo užívat stavbu (nejedná se tedy jen o osvědčení), takže je třeba jej považovat za úkon dle § 158 SŘ. Viz T. Kocourek a M. Poláčková In kolektiv autorů: Správní procesy v právu životního prostředí, Brno: Masarykova univerzita, 2010, s. 97 – 98. Domníváme se, že ačkoliv není kolaudační souhlas správním rozhodnutím ve smyslu části druhé správního řádu, je rozhodnutím co do svých materiálních účinků, a proto je třeba i na něj aplikovat § 65 ZOPK.

dle veterinárního zákona vydává krajská veterinární správa jako podklad pro kolaudační souhlas závazný posudek, a to ve stejných případech, jako vydává závazný posudek pro stavební řízení či ohlášení stavby.

V případě, že při provádění stavební činnosti či při užívání stavby, byť povolené³⁹, dojde k závažnému ohrožení populace některého druhu živočichů, může orgán ochrany přírody správním rozhodnutím zakázat nebo omezit rušivou činnost (§ 5 odst. 1 ZOPK). Ochranu zvláště chráněným živočichům či volně žijícím ptákům, a to každému jedinci, poskytuje pro tyto případy § 66 ZOPK, který umožňuje orgánu ochrany přírody omezit či zakázat rušivou činnost, jíž by mohla být způsobena nedovolená změna obecně či zvláště chráněných částí přírody. Závěr, že na základě § 66 ZOPK lze z důvodu ochrany zvláště chráněných živočichů zakázat i činnost povolenou, potvrdila již i judikatura.⁴⁰ Rozhodnutí vydané na základě § 66 ZOPK neruší předchozí rozhodnutí povolující výkon činnosti, nýbrž pouze vytváří zákonnou překážku pro jejich realizaci.⁴¹ V této souvislosti si ovšem dovoluujeme přičinit jednu poznámku. Jestliže byla udělena výjimka ze zákazu (dle § 56 nebo § 43 ZOPK), nebo byl schválen odchylný postup (dle § 5b ZOPK), a v důsledku toho dojde stavební činností v souladu se zákonem ke zhoršení obecně či zvláště chráněných částí přírody, nelze s odvoláním na toto schválené zhoršení stavu přírody a krajiny omezovat či zakazovat činnost na základě § 66 ZOPK. Pokud by tomu tak bylo, pak by udělení výjimky zjevně postrádalo jakýkoliv význam.

Stavební úřad vedle toho disponuje pravomocí, kterou může vykonat na podnět orgánu ochrany přírody, a to nařídit vlastníkovu stavby provedení nezbytných úprav (§ 137 StZ). Jedním z důvodů, pro něž lze tento nástroj využít, je, aby užívání stavby neohrožovalo životní prostředí (tedy ani živočichy). V případě, že by měly být nařízeny nezbytné úpravy stavby postavené a užívané v souladu s podmínkami příslušných rozhodnutí stavebního úřadu, je třeba prokázat, že ohrožení životního prostředí je významné (§ 137 odst. 3 StZ). Pokud se ovšem jedná o stavbu postavenou a užívanou v rozporu s podmínkami obsaženými v rozhodnutích stavebního úřadu, pak postačuje „prosté“ ohrožení životního prostředí.

³⁹ Srov. rozsudek NSS ze dne 23. 7. 2003, čj. 7 A 28/2000 – 47, dále rozsudek ze dne 29. 10. 2008, čj. 9 As 8/2008 – 80.

⁴⁰ Rozsudek NSS ze dne 12. 1. 2011, čj. 9 As 72/2010 – 152.

⁴¹ Rozsudek NSS ze dne 29. 10. 2008, čj. 9 As 8/2008 – 80.

2.4 OCHRANA ŽIVOČICHŮ PŘI ZMĚNĚ STAVBY A JEJÍ REKONSTRUKCI

V některých případech musí být záměr změny stavby předmětem posouzení vlivů na životní prostředí [§ 4 odst. 1 písm. a) – c) zákona EIA]. Jak již jsme uvedli výše, předmětem procesu EIA je i posouzení vlivů (zde změny stavby) na živočichy a ekosystémy. Stanovisko EIA je pak nezbytným podkladem pro navazující územní řízení.

Pokud změna stavby spočívá v rozšíření půdorysu [tzv. přístavba, § 2 odst. 5 písm. b) StZ], nebo ve zvýšení stavby [tzv. nástavba, § 2 odst. 5 písm. a) StZ], nebo v z hlediska nároků na okolí podstatné změně užívání stavby, je třeba požádat o rozhodnutí o změně stavby a o změně vlivu stavby na využití území. Toto rozhodnutí je jedním z typů územního rozhodnutí [§ 77 odst. 1 písm. c) a § 81 StZ] a vydává se v klasickém územním řízení. To mimo jiné znamená, že se k záměru vyjadřuje z pozice dotčeného orgánu orgán ochrany přírody a krajská veterinární správa. Na územní řízení poté navazuje řízení stavební.

Předmětem územního řízení naopak nejsou ty změny stavby, které se v obecném jazyce označují jako rekonstrukce a které lze z hlediska stavebního zákona podřadit pojmem stavební úprava⁴² a udržovací práce⁴³ (viz § 81 odst. 4 StZ). Některé stavební úpravy a udržovací práce nevyžadují ani ohlášení, natož stavební povolení [§ 103 odst. 1 písm. e) a h) StZ].

Stavba se může v mnoha případech stát útočištěm různých živočišných druhů (např. netopýrů, kun, ptáků), mezi nimi i zvláště chráněných druhů. Změna stavby může představovat zásah do jejich přirozeného vývoje. V těchto případech je vydání územního rozhodnutí podmíněno získáním výjimky ze zákazů u zvláště chráněných druhů dle § 56 ZOPK. Rovněž provedení udržovacích prací a stavebních úprav může zasáhnout do přirozeného vývoje zvláště chráněných živočichů.⁴⁴ Jelikož však tyto stavební práce

⁴² Dle § 2 odst. 5 písm. c) StZ se stavební úpravou rozumí takové stavební práce, při kterých se zachovává vnější půdorysné i výškové ohraničení stavby, tj. nejedná se o přístavbu ani nástavbu.

⁴³ Údržbou stavby se rozumí práce, jimiž se zabezpečuje její dobrý stavební stav tak, by nedocházelo ke znehodnocení stavby a co nejvíce se prodloužila její životnost (§ 3 odst. 4 StZ).

⁴⁴ Např. rekonstrukce budov v době hnízdění rorýse obecného, k tomu podrobně viz metodický pokyn Ministerstva životního prostředí ZP12/2009 k postupu orgánů ochrany přírody při zajišťování ochrany hnízdní populace rorýse obecného (*Apus apus*) podle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů. Rekonstrukce panelových domů (např. jejich zateplením) často představuje zásah do přirozeného vývoje netopýrů. K tomu více viz Netopýři v budovách. Rekonstrukce a řešení problémů, Česká společnost pro ochranu netopýrů, 2009, 71 s.

nejsou předmětem povolení v územním řízení, je rozhodnutí o udělení výjimky nezbytným podkladem ohlášení stavby či stavebního povolení. Pokud se stavební práce vymykají i tomuto režimu, to znamená, že je lze provést bez jakéhokoliv opatření dle stavebního zákona, je přesto nezbytné získat předem výjimku ze zákazů dle § 50 odst. 2 ZOPK. Je však třeba poukázat na § 50 odst. 3 a 4 ZOPK, dle nichž se zákaz škodlivě zasahovat do přirozeného vývoje nevztahuje na ohrožené zvláště chráněné živočichy [ve smyslu § 48 odst. 2 písm. c) ZOPK], jestliže se jedná o prokazatelně nezbytný zásah v důsledku běžného obhospodařování nemovitostí. Právě udržovací práce ve smyslu stavebního zákona by bylo lze považovat za běžné obhospodařování nemovitostí. V této souvislosti je třeba poukázat na dvě skutečnosti. V první řadě se § 50 odst. 3 ZOPK vztahuje pouze na zásahy nezbytné. Z toho lze dovodit, že pokud by tedy bylo možné provádět udržovací práce jiným, byť náročnějším (technicky i finančně) způsobem, v jehož důsledku by k zásahu do vývoje ohrožených druhů živočichů nedošlo, resp. sice došlo, ale s menšími dopady, je stavebník povinen volit tento způsob. A dále je třeba zmínit, že i když není třeba žádat o výjimku, existuje zde jiný administrativní nástroj ochrany ohrožených zvláště chráněných druhů živočichů, jímž je stanovisko orgánu ochrany přírody. V případě, že je podkladem pro stavební povolení, má formu závazného stanoviska ve smyslu § 149 SŘ (§ 90 odst. 1 ZOPK), v ostatních případech má formu správního rozhodnutí. Orgán ochrany přírody může ve svém stanovisku uložit stavebníkovi, aby provedl náhradní ochranná opatření, například záchranný přenos živočichů, nebo zajištění náhradních hnízdních příležitostí.⁴⁵

Změna stavby může představovat rovněž zásah do ochranných podmínek volně žijících ptáků (zejména do zákazu odstraňovat hnízda). Jak jsme uvedli již výše, důvody, z nichž lze povolit odchýlný postup dle § 5b ZOPK, nezahrnují ekonomické či sociální důvody. S ohledem na to je třeba uzpůsobit změnu stavby tak, aby do ochranných podmínek volně žijících ptáků nebylo zasazeno (např. zachovat hnízda ptáků, event. je přemístit tak, aby byla i nadále použitelná ke svému účelu).

Pokud by změnou stavby či její rekonstrukcí, povolenou či nepovolenou, byla závažným způsobem ohrožena populace některého

⁴⁵ J. Prchalová uvádí, že náhradní ochranné opatření by mělo být ukládáno správním rozhodnutím. Prchalová, J.: Zákon o ochraně přírody a krajiny a NATURA 2000. Úplné znění zákona s komentářem, judikaturou a prováděcími předpisy, 2. aktualizované a rozšířené vydání k 1. 3. 2010, Praha: Linde, 2010, s. 161. To nepochybně platí pro případ, že samotné stanovisko orgánu ochrany přírody má formu správního rozhodnutí. Z § 50 odst. 3 ZOPK totiž jednoznačně plyne, že náhradní ochranná opatření se ukládají ve stanovisku, nikoliv separátním správním aktem. Pokud má tedy stanovisko orgánu ochrany přírody formu závazného stanoviska (§ 90 odst. 1 ZOPK), pak jsou náhradní ochranná opatření uvedena jako podmínky závazného stanoviska a navenek se projevují (a ukládají) až prostřednictvím rozhodnutí stavebního úřadu.

druhu živočichů, lze stavební činnost omezit či zakázat dle § 5 odst. 1 ZOPK. Omezit či zakázat změnu stavby či rekonstrukci lze i za podmínek upravených v § 66 ZOPK. Totéž platí i pro užívání změněné stavby.

2.5 OCHRANA ŽIVOČICHŮ PŘED ODSTRANĚNÍM STAVBY A PŘI JEJÍM ODSTRAŇOVÁNÍ

Odstranění stavby, která se stala útočištěm nebo součástí života zvláště chráněných živočichů, může představovat zásah do jejich přirozeného vývoje ve smyslu § 50 odst. 2 ZOPK. Odstranění stavby nelze v tomto případě provést bez toho, aniž by byla udělena výjimka na základě § 56 ZOPK.

Odstranění staveb se až na výjimku provádí na základě ohlášení stavebnímu úřadu, nebo dokonce na základě rozhodnutí stavebního úřadu, a to až již vydaného na žádost vlastníka stavby, nebo z moci úřední.⁴⁶ Jedinou výjimkou jsou stavby uvedené v § 103 StZ, které ani ke svému provedení nevyžadují stavební povolení či ohlášení stavebnímu úřadu. K ohlášení odstranění stavby, žádosti o povolení odstranění stavby i k nařízení odstranění stavby vydávají dotčené orgány závazná stanoviska.

Předně je třeba zdůraznit, že odstranění stavby může mít v některých případech stejně negativní dopad na biotop živočichů, jaký má umístění stavby do území. Tomu odpovídá i paleta nástrojů, jimiž lze přímo či nepřímo chránit živočichy před negativními vlivy odstranění stavby na jejich biotop.

Zákon o ochraně přírody a krajiny výslovně předpokládá vydávání závazného stanoviska k odstranění stavby jen dle § 44 odst. 1 ZOPK, tj. pro území národního parku a chráněné krajinné oblasti. Bližší ochranné podmínky mohou rozšířit tuto úpravu i na ostatní zvláště chráněná území (§ 44 odst. 3 ZOPK). Rovněž tak v nařízení, jímž byl zřízen přírodní park, může být odstranění stavby vázáno na souhlas orgánu ochrany přírody. Není vyloučeno, že odstranění stavby může představovat zásah do významného krajinného prvku nebo do krajinného rázu, pro tyto případy by bylo nezbytné závazné stanovisko dle § 4 odst. 2 ZOPK a souhlas dle § 12 odst. 2 ZOPK. Odstraněním stavby by mohlo být zasaženo i do ochrany evropsky významné lokality chráněné tzv. základní formou dle § 45c odst. 2 ZOPK, takže pro tento případ bude nezbytné opatřit si souhlas dle tohoto ustanovení.

V ostatních případech pak bude namíste aplikovat ustanovení obecné, jímž je § 65 ZOPK. To platí i pro případ, že by odstraněním stavby mělo být negativně zasaženo do územního systému ekologické

⁴⁶ Podrobně viz Průchová, I. a kol.: Stavební zákon a ochrana životního prostředí, Brno: Masarykova univerzita, 2011 (v tisku), kapitola 15 Ochrana životního prostředí a odstraňování staveb.

stability. Jestliže by odstranění stavby znamenalo porušení zákazů stanovených v § 5a ZOPK k ochraně volně žijících ptáků (např. odstranění hnízd, rušení ptáků), pak by měl úkon orgánu ochrany přírody učiněný na základě § 65 ZOPK stanovit takové podmínky, aby bylo negativním dopadům zabráněno. Pokud by ani stanovení podmínek nemohlo zajistit ochranu příslušné části přírody, muselo by být vydáno negativní závazné stanovisko a v důsledku toho by stavba nemohla být odstraněna. Totéž platí i pro případ, že by odstranění stavby vedlo k porušení zákazů stanovených v § 5 ZOPK k obecné ochraně živočichů. Prostřednictvím úkonu dle § 65 ZOPK lze ověřit, zda odstranění stavby není v rozporu s obsahem smluvní ochrany dle § 39 ZOPK nebo dohodou dle § 45e odst. 4 ZOPK.

Pokud by při odstraňování stavby docházelo k porušování zákazu dle § 5 odst. 1 ZOPK, pak může orgán ochrany přírody omezit (stanovením podmínek) nebo zakázat rozsah a způsob provádění bouracích prací. Totéž platí i pro případ, že by provádění těchto prací mohlo způsobit nedovolenou změnu obecně nebo zvláště chráněných částí přírody (tj. volně žijících ptáků a zvláště chráněných živočichů) dle § 66 ZOPK. V řadě případů si lze představit, že postačí, aby orgán ochrany přírody v závazném stanovisku buď pozitivně vymezil časové období vhodné k odstranění stavby, nebo naopak určil, kdy stavba nemá být odstraňována z důvodů zajištění ochrany ptáků a jiných živočichů.

Na okraj je třeba zmínit, že odstraňování stavby samozřejmě nepředchází proces posuzování vlivů na životní prostředí, ten se týká toliko umístování záměrů. V jeho rámci se ovšem zohledňují i vlivy záměru na životní prostředí při jeho ukončení a důsledky jeho likvidace, sanace nebo rekultivace území (§ 5 odst. 3 zákona EIA). Aby však byly ve stanovisku EIA stanoveny podmínky pro odstranění stavby je spíše výjimečné. I kdyby tomu tak bylo, nelze očekávat, že by do rozhodnutí o povolení či nařízení odstranění stavby byly tyto podmínky plně převzaty, neboť mezi procesem posuzování vlivů záměru na životní prostředí a odstraněním stavby zpravidla uplyne dlouhá doba, během níž se mohou zásadním způsobem změnit podmínky v území, což je třeba reflektovat.

3. STAVBY URČENÉ PRO ŽIVOČICHY

3.1 ZÁKLADNÍ POŽADAVKY

Zájmy, týkající se ochrany živočichů při umístování staveb určených k uspokojování potřeb živočichů, budou řešeny (stejně jako u jiných staveb) v procesech podle stavebního zákona, a to počínaje územním plánováním, přes územní rozhodování, povolování či ohlašování těchto staveb, jejich provádění, užívání, změny i odstraňování. V obecné rovině se uplatní všechna kritéria a právní prostředky rozebrané výše v části 2. Proto je na tomto místě nebudeme opakovaně uvádět, pouze si dovolíme zdůraznit, že zájem na ochraně živočichů bude hájen dotčenými orgány v procesech podle stavebního

zákona především prostřednictvím stanovisek dle § 4 odst. 2 písm. b) StZ či závazných stanovisek dle § 4 odst. 2 písm. a) StZ, případně dalšími specifickými právními prostředky.

Vybrané stavby určené pro živočichy mohou mít natolik závažné vlivy na životní prostředí a veřejné zdraví, že jsou zahrnuty mezi záměry podléhající posuzování podle zákona EIA, či se na ně dokonce vztahuje zákon IPPC. V obou situacích jde o případy chovů hospodářských zvířat. Ve vztahu k posuzování vlivů na životní prostředí jde dle přílohy č. 1 zákona EIA (jmenovitě v kategorii záměrů I, které vždy podléhají posouzení vlivu na životní prostředí) o chov hospodářských zvířat s kapacitou nad 180 dobytčích jednotek (kategorie I.1.7) a (v kategorii záměrů II vyžadujících zjišťovací řízení) o chov hospodářských zvířat s kapacitou od 50 do 180 dobytčích jednotek (kategorie II.1.5.) a rybníky určené k chovu ryb s obsádkou při zarybnění nad 10 t živé hmotnosti (kategorie II.1.6). Ve vztahu k integrované prevenci jde dle přílohy č. 1 k zákonu IPPC o zařízení intenzivního chovu drůbeže nebo prasat mající prostor pro více než a) 40000 kusů drůbeže, b) 2000 kusů prasat na porážku (nad 30 kg), nebo c) 750 kusů prasnic. To, že zákonodárce právě tyto případy podrobuje zpřísněné environmentální „kontrolé“, je dáno intenzitou jejich možných negativních vlivů na životní prostředí.

Základní úlohu ve vztahu k péči o zdraví zvířat zajišťují orgány veterinární péče podle veterinárního zákona a právních předpisů vydaných k jeho provedení, zejména vyhlášky č. 296/2003 Sb., o zdraví zvířat a jeho ochraně, o přemísťování a přepravě zvířat a o oprávnění a odborné způsobilosti k výkonu některých odborných veterinárních činností.

V procesech podle stavebního zákona mají orgány veterinární péče ve vztahu k zajištění ochrany zvířat postavení dotčeného orgánu. Podle § 49 odst. 1 písm. j) ZVP uplatňuje krajská veterinární správa v procesu územního plánování k územním plánům a k regulačním plánům stanoviska a v územním řízení závazná stanoviska z hlediska veterinární péče. Pro stavební řízení či ohlášení stavby nebo kolaudační souhlas týkající se stavby, jež podléhá státnímu veterinárnímu dozoru nebo má sloužit jako útulek pro zvířata či k ukládání nebo spalování kadáverů zvířat v zájmovém chovu, vydává krajská veterinární správa závazné stanovisko, které zákon nazývá jako závazný posudek [§ 56 a § 49 odst. 1 písm. i) ZVP]. Specifický režim platí pro stavby nebo zařízení důležité pro obranu státu, podléhající státnímu veterinárnímu dozoru, pro něž závazné posudky vydávají orgány pověřené ministrem obrany. Zákon o veterinární péči v § 77a stanoví, že závazný posudek se podle jeho § 56 nevydává, pokud je jeho vydání nahrazeno postupem v řízení o vydání integrovaného povolení podle zákona IPPC.

Specifické požadavky na vybrané druhy staveb pro živočichy vyplývají i z prováděcích předpisů ke stavebnímu zákonu, konkrétně z vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve vztahu k vymezení ploch k těmto stavbám, zejména ploch pro zemědělské stavby, a vyhlášky č. 268/2009 Sb., o technických

požadavcích na stavby, a to ve vazbě na stavby pro hospodářská zvířata. Těmi jsou podle § 3 písm. f) bod 1 vyhlášky č. 268/2009 Sb. „stavby nebo soubor staveb pro zvířata k chovu, výkrmu, práci a jiným hospodářským účelům, s výjimkou staveb a zařízení pro včely a ryby“. Požadavky, které musí stavby pro hospodářská zvířata splňovat, vymezuje blíže § 50 vyhlášky č. 268/2009 Sb. Ve vztahu ke zvířatům jde jmenovitě o požadavky týkající se technického řešení staveb, které souvisejí s „pohodou“ a zdravím hospodářských zvířat. Cílem opatření je mimo jiné zajistit zvířatům patřičnou kvalitu vzduchu, osvětlení, ochranu před hlukem. Požadavky se dále týkají zařízení, s nimiž zvířata přicházejí do kontaktu, kdy je nezbytné, aby zvířatům bylo např. umožněno nezávadné krmení a dále aby prvky a části stavby sloužící ustájení zvířat byly řešeny tak, aby se zamezilo zranění zvířat.

Významné podmínky a požadavky pro chov hospodářských a dalších druhů zvířat vyplývají z předpisů z oblasti ochrany zvířat proti týrání, jmenovitě ze zákona na ochranu zvířat proti týrání a předpisů vydaných k jeho provedení. Vybraná ustanovení (jmenovitě skutkové podstaty týrání zvířat) úzce souvisejí s předpisy z oblasti veřejného stavebního práva. V prováděcích předpisech k zákonu na ochranu zvířat proti týrání jsou totiž stanoveny „standarty“ požadované pro zařízení týkající se vybraných druhů zvířat. Ve vztahu k hospodářským zvířatům jde o některá ustanovení vyhlášky č. 208/2004 Sb., o minimálních standardech pro ochranu hospodářských zvířat, ve vztahu k pokusným zvířatům o vybraná ustanovení vyhlášky č. 207/2004 Sb., o ochraně, chovu a využití pokusných zvířat, ve vztahu k ochraně handicapovaných zvířat při chovu o vybraná ustanovení vyhlášky č. 114/2010 Sb., o ochraně handicapovaných zvířat při chovu, ve vztahu k drezurovaným zvířatům o některá ustanovení vyhlášky č. 346/2006 Sb., o stanovení bližších podmínek chovu a drezury zvířat. Ve všech případech se jedná o požadavky na zajištění biologických potřeb zvířat (kvalita vnitřního prostředí co do čistoty vzduchu, světla, prašnosti, možnosti očisty, dostatečného přístupu k potravě, pohybu, prostoru pro odpočinek atd.).

To, zda stavebně technický stav budov a zařízení, v nichž se zvířata vyskytují, odpovídá výše uvedeným právním předpisům, je významným předpokladem pro zajištění řádné péče o zvířata. Zjištění nedostatků může vést k závěru o naplnění skutkové podstaty správního deliktu týrání zvířat.⁴⁷ Může ale vyvolat i potřebu provést nezbytné stavební úpravy (změny staveb in favorem zajištění podmínek pro život zvířat), případně zahájit řízení o nařízení

⁴⁷ Jmenovitě jde např. o skutkovou podstatu uvedenou v § 4 odst. 1 písm. k) zákona na ochranu zvířat proti týrání, podle níž se za týrání zvířat považuje „chovat zvířata v nevhodných podmínkách nebo tak, aby si sama nebo vzájemně způsobovala utrpení“.

odstranění stavby, pokud by svojí existencí ohrožovala zdraví a život zvířat.⁴⁸

3.2 OCHRANNÁ PÁSMA

V případě staveb, v nichž jsou umístěni, resp. žijí živočichové, může s ohledem na možný vliv těchto staveb na okolí přicházet v úvahu uplatnění institutu ochranného pásma. Rozhodnutí o ochranném pásmu, jako jeden z druhů územního rozhodnutí podle § 83 odst. 1 StZ, chrání stavbu, zařízení nebo pozemek před negativními vlivy okolí nebo chrání okolí stavby či zařízení nebo pozemku před jejich negativními účinky. Ve vztahu ke stavbám určeným pro zvířata přichází v úvahu zejména ochranná pásma stanovená k ochraně okolí před negativními vlivy staveb a zařízení pro chov hospodářských zvířat. Je vhodné poznamenat, že tato ochranná pásma byla vyhlášována i podle zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, a to vesměs na dobu neurčitou. V praxi mohou v současné době nastat důvodné pochybnosti o tom, zda existence v minulosti vyhlášeného ochranného pásma je opodstatněná. Problematiku ochranných pásem vyhlášených v okolí stavby, u níž došlo ke změně způsobu jejího využívání, řeší aktuálně i správní soudy. Nejvyšší správní soud⁴⁹ uvedl, že pro posouzení otázky, zda zanikl účel, pro který bylo vydáno územní rozhodnutí o ochranném pásmu, je nezbytné přihlídnout ke změně druhu i množství chovaných zvířat. Změny druhu i množství chovaných zvířat mohou být důvodem vedoucím k pochybnostem, zda trvá účel ochranného pásma. S tímto judikatorním závěrem se ztotožňujeme, neboť existence ochranného pásma bez vazby na realizovanou aktivitu, vyvolávající nutnost chránit okolí před jejími negativními vlivy, by představovala nedůvodné omezení vlastníkům okolních pozemků a staveb v realizaci jejich vlastnického práva. V takovém případě je na místě rozhodnutí o ochranném pásmu na základě § 94 odst. 2 StZ změnit (např. co do rozsahu či ochranných podmínek) nebo zrušit. Pro úplnost považujeme za potřebné uvést, že závěry týkající se „starých“ ochranných pásem, vyhlášených podle zákona č. 50/1976 Sb., jsou aplikovatelné i na „osud“ ochranných pásem vyhlášených dle současného stavebního zákona.

3.3 STAVBY A ZAŘÍZENÍ SOUVISEJÍCÍ SE SPECIFICKÝMI ŽIVOČICHY

Bylo by jistě možné analyzovat různé stavby určené pro speciální druhy živočichů. Vzhledem k tomu, že v některých případech je poměrně složité určit, zda objekt, který souvisí se živočichy má či nemá povahu stavby či zařízení ve smyslu stavebního zákona,

⁴⁸ Srov. § 129 odst. 1 písm. a) StZ, podle něhož stavební řád nařídí vlastníku stavby, popřípadě s jeho souhlasem jiné osobě, odstranění stavby mimo jiné proto, že svým závadným stavem ohrožuje život a zdraví zvířat.

⁴⁹ Rozsudek NSS ze dne 17. 6. 2011 čj. 7 As 27/2011 – 102.

považujeme za vhodné upozornit na některá specifika, která se týkají včelínů a mysliveckých zařízení, u nichž je tento problém navýsost aktuální. Jedná se o objekty, které se vyskytují plošně po celém území České republiky, tudíž i z hlediska kvantitativního si podle našeho názoru zasluhují pozornost.

3.3.1 VČELÍNY

Včelíny představují speciální včelařské zařízení, které svými vlastnostmi může či nemusí splňovat znaky stavby dle § 2 odst. 3 StZ či zařízení ve smyslu § 3 odst. 2 StZ. V pochybnostech, zda se jedná o stavbu nebo zařízení, je dle § 3 odst. 2 druhé věty určující stanovisko stavebního úřadu.⁵⁰ Včelíny by mohly být i výrobky, které plní funkci stavby, včetně jejich konstrukcí pro ně ve smyslu § 103 odst. 1 písm. g) bod 5. StZ. Umístění včelínu si lze představit jak v zastavěném území či zastavitelné ploše, tak mimo ně v nezastavěném území. Tato skutečnost ovlivní i podmínky, které musí být splněny pro jejich umístění v území z pohledu stavebních předpisů. Ve vztahu k včelínům je vhodné uvést, že nejsou ve smyslu § 3 písm. f) vyhlášky č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na výstavbu, zemědělskými stavbami, a tudíž se na ně nevztahují příslušná ustanovení cit. vyhlášky, která se týkají zemědělských staveb pro hospodářská zvířata. To však nic nemění na tom, že včely jsou „hospodářskými zvířaty“ ve smyslu § 3 odst. 1 písm. c) ZVP. Tato skutečnost ovlivní mimo jiné nazírání na režim umísťování včelínů do nezastavěného území. Dle § 18 odst. 5 StZ lze v nezastavěném území umísťovat v závislosti na jeho charakteru mimo jiné stavby, zařízení a jiná opatření pro zemědělství. Půjde-li tedy o včelíny umísťované v nezastavěném území, je třeba zvážit, zda svojí povahou spadají pod pojem stavby dle § 103 odst. 1 písm. a) StZ či zařízení dle § 103 odst. 1 písm. g) bod 3. StZ či výrobku, který plní funkci stavby, dle § 103 odst. 1 písm. g) bod 5. StZ. Pokud ano, bude pro jejich umístění třeba územního rozhodnutí, neboť pro ně sice není třeba dle § 103 odst. 1 StZ ani ohlášení, ani stavební povolení, ale současně nepostačuje územní souhlas, neboť jde o umístění mimo zastavěné území či zastavitelnou plochu. Právě v těchto případech není dle § 96 odst. 1 StZ možné vydat namísto územního rozhodnutí územní souhlas.⁵¹ Při umísťování včelínu v zastavěném území či zastavitelných plochách při respektování povahy včelínu bude situace do té míry jednodušší, že k umístění bude postačovat územní souhlas dle § 96 StZ. V případě, že by dospěl stavební úřad k závěru, že je

⁵⁰ K problematice umísťování včelínů v nezastavěném území viz Společné stanovisko Ministerstva pro místní rozvoj a Ministerstva zemědělství ze dne 17. 2. 2011 ve věci umístění zařízení a staveb pro včelařské účely v nezastavěných územích na lesních a zemědělských pozemcích, dostupné na www.uur.cz (cit. dne 10. 10. 2011)

⁵¹ Shodně Doležal, J. a kol.: Nový stavební zákon v teorii a praxi a předpisy související s poznámkami, Praha: Linde, 2006, s. 188 – 189, a dále též Hegenbart, M., Sakař, B. a kol.: Stavební zákon. Komentář, Praha: C. H. Beck, 2008, s. 248.

třeba pro umístění včelína stanovit podmínky pro realizaci, rozhodne usnesením, o projednání záměru v územním řízení. S ohledem na možné vlivy včelstev na okolí, zejména ve vztahu k vlastníkům sousedních pozemků, si lze představit, že takové situace mohou v praxi nastat.

3.3.2 MYSLIVECKÁ ZAŘÍZENÍ

S výkonem práva myslivosti neodmyslitelně souvisí myslivecká zařízení, sloužící k přikrmování zvěře, péče o ni a pro pozorování a lov zvěře. Jsou jimi zejména krmná zařízení, napajedla, slaniska, přístřešky pro zvěř, posedy, kazatelny, která svojí povahou mohou být stavbou či zařízením ve smyslu stavebního zákona, ale velmi často se bude jednat o různá mobilní zařízení, na jejichž umístění v území se stavební předpisy nepoužijí. Na režim mysliveckých zařízení, která budou stavbou podle § 2 odst. 3 StZ či zařízením podle § 3 odst. 2 StZ, bude třeba vztáhnout ta ustanovení stavebního zákona, která se týkají umístování a povolování staveb. V praxi by se mohlo jednat např. o seníky kombinované s krmným zařízením, které jako stavby dle § 103 odst. 1 písm. a) bod 1. StZ⁵² nevyžadují k postavení na pozemek ani ohlášení, ani stavební povolení. Vzhledem k tomu, že jde o stavby umístované do nezastavěného území, je k jejich umístění zapotřebí územního rozhodnutí. Mnohá myslivecká zařízení mohou mít podobu pouhých přenosných zařízení či konstrukcí ve smyslu § 103 odst. 1 písm. g) bod 3. StZ či výrobků, která plní funkci stavby, včetně jejich konstrukcí pro ně, ve smyslu § 103 odst. 1 písm. g) bod 5. StZ. Ta rovněž nevyžadují ohlášení ani stavební povolení. Ani pro ně však nepostačuje, jsou-li umístována v nezastavěném území, územní souhlas, nýbrž je nezbytné územní rozhodnutí.

K umístění a vybudování mysliveckých zařízení je navíc podle § 9 odst. 2 zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen "ZoMysl"), nutný předchozí souhlas vlastníka honebního pozemku. Nedá-li žádný z vlastníků honebních pozemků v honitbě tento souhlas, rozhodne o umístění slaniska, napajedla nebo zařízení pro přikrmování zvěře orgán státní správy myslivosti. Bez udělení předchozího souhlasu vlastníka honebního pozemku či rozhodnutí orgánu státní správy myslivosti nemůže stavební úřad vydat pozitivní územní rozhodnutí.

Konečně je třeba ve vztahu k mysliveckým zařízením zdůraznit, že jejich přítomnost by mohla mít negativní vliv v územích se specifickými nároky. Jako příklad lze uvést např. ptačí oblasti.

⁵² Tj. stavby o jednom nadzemním podlaží do 25 m² zastavěné plochy a do 5 m výšky, nepodsklepené, neobsahující pobytové místnosti, hygienická zařízení ani vytápění.

Nástrojem k posouzení možnosti umístění mysliveckého zařízení v něm by pak byl předchozí souhlas orgánu ochrany přírody.⁵³

Je tedy vhodné uzavřít, že v případě každého jednotlivého záměru umístit v území myslivecké zařízení je třeba pečlivě posoudit, jaké možné negativní vlivy by mohlo mít na okolí a zda je či není k jeho umístění zapotřebí postupovat podle stavebního zákona či respektovat i ustanovení zvláštních předpisů.

3.4 PLOTY A ŽIVOČICHOVÉ

Ploty a nejrůznější ohrazení se mohou významně dotýkat živočichů, a to z různých důvodů. Oplocení pozemků může být jak nástrojem k ochraně okolí před únikem živočichů, tak nástrojem k ochraně živočichů před okolím. Pro umísťování oplocení či ohrazení do území platí nejen pravidla obsažená ve stavebním zákoně, ale je třeba respektovat i ustanovení zvláštních předpisů, např. zákona č. 289/1995 Sb., o lesích (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů, či zákona o ochraně přírody a krajiny. Specifický režim pro uložení povinnosti oplotit svůj pozemek obsahuje v rámci sousedských práv § 127 odst. 3 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník.

Stavební zákon umožňuje umístit ploty v území na základě územního souhlasu [§ 103 odst. 1 písm. d) bod 6. ve spojení s § 96 odst. 2 písm. a) StZ], ovšem pouze v případě, že se jedná o ploty v zastavěném území nebo v zastavitelné ploše. Jinak je zapotřebí územního rozhodnutí. Stejný režim obsahuje stavební zákon v § 103 odst. 1 písm. d) bod 7. i pro oplocení pozemků pro zemědělské a lesnické účely bez podezdívky. Ovšem i pro ně dle našeho názoru platí podmínky uvedené v § 96 odst. 1 StZ, podle nichž je územní souhlas možné vydat pouze v případě záměru v zastavěném území nebo v zastavitelné ploše. Případy oplocování zemědělských a lesních pozemků mohou velmi často souviset s živočichy, konkrétně se zvěří (např. obory⁵⁴), či ochranou živočichů, jmenovitě hospodářských zvířat, před jejich únikem do okolí (např. ohradníky). Lze tedy uzavřít, že k jejich umístění do území bude zapotřebí územní rozhodnutí. Ve vztahu k oplocování lesních pozemků je třeba připomenout zvláštní ustanovení § 32 odst. 7 lesního zákona, podle něhož je les zakázáno oplocovat z důvodů vlastnických nebo za účelem obecného

⁵³ Jako příklad lze uvést § 3 odst. 1 písm. d) nařízení vlády č. 607/2004 Sb., kterým se vymezuje Ptačí oblast Údolí Otavy a Vltavy. Toto ustanovení zahrnuje mezi činnosti, k nimž je zapotřebí předchozího souhlasu orgánu ochrany přírody, záměr nově umístit myslivecká zařízení ve vzdálenosti menší než 200 m od známých hnízdišť výra velkého. Toto opatření slouží především k ochraně tohoto druhu ptáků.

⁵⁴ Oborou je dle § 2 písm. j) ZoMysl druh honitby s podmínkami pro intenzivní chov zvěře s obvodem trvale a dokonale ohrazeným nebo jinak uzpůsobeným tak, že chovaná zvěř z obory nemůže volně vybíhat.

užívání lesa. Naopak oplocovat lze lesní školky a zejména lze zřizovat oplocení k ochraně lesních porostů před zvěří. Dále je možné oplocovat obory a faremní chovy zvěře.

Lze si představit odvodněné umístění oplocení či ohrazení ve volné přírodě (např. z důvodu minimalizace střetu různých lidských aktivit - zvláště při provozu na pozemních komunikacích - a migrující zvěře). Pak ovšem tato skutečnost vyvolá nutně úvahu o vyřešení podmínek pro migraci živočichů např. formou můstků či přechodů.

Podrobnosti o oplocování pozemků obsahuje vyhláška č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využití území, jejíž § 24c obsahuje výčet případů, kdy je stanovena povinnost pozemek oplotit. Ve vztahu k problematice živočichů se jedná o případ dle písm. b), podle něhož musí být oploceny pozemky se stavbami, kde je nutno zamezit volnému pohybu zvířat. Oplocení pozemku nesmí dle § 7 odst. 2 vyhlášky č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby, ohrožovat svým provedením mimo jiné bezpečnost zvířat.

Skutečnost, zda je území s výskytem živočichů oploceno či ohrazeno, může mít význam mimo jiné ve sporech o náhradu škody. Jako příklad lze uvést § 6 zákona č. 115/2000 Sb., o poskytování náhrad škod způsobených vybranými zvláště chráněnými živočichy, podle něhož se poskytuje náhrada škody na vymezených domestikovaných zvířatech (skot, kuň, osel a jejich kříženec, ovce, koza nebo prase) jen tehdy, pokud byla umístěna v době vzniku škody v uzavřeném prostoru nebo elektrickém ohradníku (vedle jiných způsobů zajištění ochrany domestikovaných zvířat).

Z hlediska náhrady škody způsobené zvěří dle zákona o myslivosti na plodinách je rovněž významné, zda území bylo či nebylo oploceno. V tomto směru jde o požadavek zákonodárce na preventivní přístup vlastníků pozemků, na nichž by mohlo dojít ke vzniku škod zvěří. Podle § 54 odst. 1 ZoMysl se mimo jiné nehradí škody na neoplocených květinových školkách.

Oplocování a ohrazování se týká rovněž § 63 ZOPK upravující právo přístupu do krajiny. Z obecného principu práva každého na volný průchod přes pozemky (ve vlastnictví či nájmu státu, obce nebo jiné právnické osoby) ve volné krajině je stanovena v § 63 odst. 3 ZOPK výjimka vztahující se na pozemky určené k faremním chovům zvířat.

S problematikou oplocování pozemků ve vazbě na pohyb živočichů konečně souvisí právní úprava týkající se sousedských práv obsažená v § 127 odst. 2 občanského zákoníku, podle něhož může soud v případě, je-li to potřebné a nebrání-li to účelnému využití sousedících pozemků a staveb, po zjištění stanoviska příslušného stavebního úřadu rozhodnout, že vlastník pozemků je povinen pozemek oplotit.⁵⁵ Důvodem může být např. právě to, že vlastník

⁵⁵ K podmínkám, za nichž lze uložit oplocení pozemku, viz rozsudek NS ze dne 5. 9. 2006, sp. zn. 22 Cdo 1614/2005.

pozemku je rušen tím, že na jeho pozemek vnikají chovaná zvířata ze sousedícího pozemku.

4. ZÁVĚREČNÉ SHRNUÍ

Na závěr bychom rádi stručně shrnuli administrativní nástroje, které slouží k ochraně živočichů, a zhodnotili jejich význam. Tyto nástroje se uplatňují v různých fázích stavební činnosti, tedy počínaje fází koncepční a plánovací, přes fázi povolovací a fázi provozu staveb až po fázi jejich přestavby a odstranění.

Nástrojem, který má pro ochranu živočichů strategický význam, je posuzování vlivů na životní prostředí, a to jak koncepcí (územněplánovací dokumentace), tak především záměrů. V rámci tohoto procesu se hodnotí i vlivy na biodiverzitu, ekosystémy a faunu. Stejně tak se hodnotí i vlivy ploch či některých vybraných zařízení určených pro chov živočichů na jejich okolí. V některých případech je posuzování vlivů koncepcí i záměrů na životní prostředí spojeno s tzv. naturovým hodnocením, které má pro ochranu specificky chráněných druhů živočichů klíčový význam. Pokud záměr nepodléhá posouzení vlivů na životní prostředí, může orgán ochrany přírody uložit za určitých podmínek provedení biologického hodnocení. Všechny tyto postupy mají společné, že jejich výstupem je odborné zhodnocení návrhu koncepce či záměru, které jsou podkladem pro navazující rozhodnutí, jež z takto shromážděných poznatků vychází.

Dotčené orgány, tedy orgán ochrany přírody a krajská veterinární správa (ve vztahu k ochraně zvířat proti týrání), zaujímají nepostradatelnou úlohu ve všech fázích „stavebního cyklu“. Ve fázi územního plánování vydávají stanoviska, která jsou pro pořizovatele územněplánovací dokumentace závazná, v povolovacích fázích konkrétní stavební činnosti pak vydávají závazná stanoviska či jiné úkony dle části čtvrté správního řádu. Některé z těchto úkonů slouží k ochraně živočichů přímo, některé z nich zprostředkovaně, neboť předměty přímo chráněné prostřednictvím těchto úkonů jsou nerozlučně spjaty s výskytem a životními podmínkami živočichů. U staveb určených pro zvířata je třeba ověřit, zda jsou splněny specifické stavebně-technické požadavky, jejichž cílem je zajistit jejich pohodu (tzv. welfare) a působit preventivně proti projevům týrání.

Třetí skupinu nástrojů tvoří správní rozhodnutí vydávaná dle zákona o ochraně přírody a krajiny a veterinárního zákona. Jedná se v první řadě o rozhodnutí ve věci udělení výjimky ze zákazů u zvláště chráněných živočichů (resp. povolení odchylného postupu při ochraně ptáků). Rozhodnutí o výjimce je nezbytné k jakémukoli stavební činnosti, jíž se zasahuje do biotopu některého druhu zvláště chráněných živočichů, a to zcela bez ohledu na to, zda provedení této činnosti vyžaduje povolení či jiné opatření dle stavebního zákona. Univerzální použití pak § 66 ZOPK, na jehož základě lze omezit či zakázat jakoukoliv činnost, která by mohla působit nedovolenou změnu obecně či zvláště chráněných částí přírody. K ochraně populace druhu jakéhokoliv

živočišného druhu lze omezit nebo zakázat jakoukoliv rušivou činnost rozhodnutím vydaným dle § 5 odst. 1 ZOPK. Správním rozhodnutím jsou kolem staveb určených k chovu zvířat, které působí negativně na své okolí, zřizována ochranná pásma, jimiž se omezuje využití pozemků v bezprostředním okolí tohoto typu staveb.

Všechny výše charakterizované skupiny nástrojů jsou úzce procesně provázány s postupy upravenými stavebním zákonem a ovlivňují tím podobu aktů a opatření vydávaných dle stavebního zákona.

Literature:

- Bejček, P.: Kompenzační opatření podle článku 6.4 směrnice o stanovištích, *Ochrana přírody*, 2011, č. 3, s. 13 – 14
- Doležal, J. a kol.: *Nový stavební zákon v teorii a praxi a předpisy související s poznámkami*, Praha: Linde, 2006, 703 s., ISBN 80-7201-626-1
- Dousek, J.: Péče o pohodu zvířat – animal welfare. In Stejskal, V., Leskovjan, M. (edit.): *Člověk a zvíře – v zajetí či v péči? Aktuální právní a věcné otázky nakládání se zvířaty*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2010, s. 44 - 62, ISBN 978-80-87146-33-0
- Gerlich, K.: *Skutkové zjištění a právní posouzení v řízení soudním. Studie k revisnímu a zrušovacímu řízení před Nejvyšším soudem*, Praha: Orbis, 1934, 57 s.
- Havelková, S.: K čemu slouží přechodně chráněná plocha, *Ochrana přírody*, 2009, č. 5, s. 13
- Hegenbart, M., Sakař, B. a kol.: *Stavební zákon. Komentář*, Praha: C. H. Beck, 2008, 490 s., ISBN 978-80-7400-044-7
- kolektiv autorů: *Správní procesy v právu životního prostředí*, Brno: Masarykova univerzita, 2010, 411 s., ISBN 978-80-210-5362-5
- Miko, L., Borovičková, H. a kol.: *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář, 2. vydání*, Praha: C. H. Beck, 2007, 590 s., ISBN 978-80-7179-585-8
- *Netopýři v budovách. Rekonstrukce a řešení problémů*, Česká společnost pro ochranu netopýřů, 2009, 71 s.
- Prchalová, J.: *Zákon o ochraně přírody a krajiny a NATURA 2000. Úplné znění zákona s komentářem, judikaturou a prováděcími předpisy, 2. aktualizované a rozšířené vydání k 1. 3. 2010*, Praha: Linde, 2010, 431 s., ISBN 978-80-7201-806-2
- Průchová, I. a kol.: *Stavební zákon a ochrana životního prostředí*, Brno: Masarykova univerzita, 2011 (v tisku)
- Stejskal, V.: Recentní úprava nakládání se zvířaty v rámci lidské péče. In Stejskal, V., Leskovjan, M. (edit.): *Člověk a zvíře – v zajetí či v péči? Aktuální právní a věcné otázky nakládání se zvířaty*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2010, s. 8 - 24, ISBN 978-80-87146-33-0
- Šoch, M., Brouček, J., Šťastná, J.: Welfare hospodářských zvířat. In Stejskal, V., Leskovjan, M.: *Člověk a zvíře – v zajetí či v péči?*

Aktuální právní a věcné otázky nakládání se zvířaty. Praha:
Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2010, s. 31 - 43,
ISBN 978-80-87146-33-0

- Zástěrová, J.: Ochrana zvířat a welfare, České právo životního prostředí, 2003, č. 4 (10), s. 95-97.

Contact – email

61242@mail.muni.cz; ivana.pruchova@law.muni.cz