

Univerzita Karlova

Právnická fakulta

Mgr. Adéla Boučková

**Právní aspekty ochrany soustavy  
Natura 2000 v České republice,  
Rakouské republice a Spolkové  
republice Německo**

**Rigorózní práce**

Pověřený akademický pracovník: prof. JUDr. Milan Damohorský, DrSc.

Tematický okruh: Právo životního prostředí

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 15. 5. 2018

### **Prohlášení**

Prohlašuji, že jsem předkládanou rigorózní práci vypracovala samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 214 033 znaků včetně mezer.

V Praze dne 15. 5. 2018

.....

Mgr. Adéla Boučková

## **Poděkování**

Na tomto místě bych ráda poděkovala všem, kteří ke vzniku této rigorózní práce přispěli, ať již radou nebo pomocí, jmenovitě Dr. Juliane Albrecht z Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung v Drážďanech a prof. JUDr. Milanovi Damohorskému, DrSc.

# Obsah

<b>Úvod</b> .....	<b>3</b>
<b>1 Natura 2000 a související pojmy</b> .....	<b>7</b>
1.1 Úvodní seznámení s pojmem Natura 2000.....	7
1.2 Související pojmy: příroda, biodiverzita .....	8
<b>2 Natura 2000 v kontextu mezinárodního práva ochrany přírody</b> .....	<b>11</b>
2.1 Bernská úmluva a soustava Smaragd .....	11
2.2 Bonnská úmluva .....	14
2.3 Úmluva o biologické rozmanitosti .....	16
2.4 Další mezinárodní úmluvy .....	18
2.5 Shrnutí .....	21
<b>3 Právní základ soustavy Natura 2000 v evropském unijním právu</b> .....	<b>23</b>
3.1 Primární právo .....	23
3.2 Směrnice o ptácích.....	24
3.2.1 Systém územní ochrany.....	25
3.2.2 Výběr území.....	26
3.2.3 Vymezení SPA.....	26
3.2.4 Režim ochrany .....	27
3.3 Směrnice o stanovištích.....	29
3.3.1 Systém územní ochrany.....	30
3.3.2 Výběr území.....	31
3.3.3 Vyhlášení SAC.....	33
3.3.4 Režim ochrany .....	34
3.3.5 Posuzování vlivů plánů a projektů.....	35
<b>4 Implementace a péče o území soustavy Natura 2000</b> .....	<b>40</b>
4.1 Vliv územně-organizační struktury státu .....	41
4.2 Vyhlášení chráněných lokalit soustavy Natura 2000 .....	43
4.3 Začlenění lokalit soustavy Natura 2000 do národních systémů zvláštní územní ochrany přírody .....	47
4.4 Stanovení ochranných opatření, zejména plánů managementu.....	48
4.5 Implementace posuzování vlivů plánů a projektů .....	49
<b>5 Územně-organizační struktura státu a státní správa ve vztahu k soustavě Natura 2000</b> .....	<b>53</b>
5.1 Územně-organizační struktura státu .....	53
5.1.1 Česko.....	53
5.1.2 Rakousko .....	54
5.1.3 Německo.....	57
5.2 Státní správa ve vztahu k soustavě Natura 2000 .....	59
5.2.1 Česko.....	59
5.2.2 Rakousko .....	60
5.2.3 Německo.....	61
5.3 Srovnání .....	63

<b>6 Způsob a forma vyhlášení chráněných lokalit soustavy Natura 2000...</b>	<b>65</b>
6.1 Právní úprava v Česku .....	65
6.1.1 Vyhlášení ptačích oblastí .....	66
6.1.2 Vymezení evropsky významných lokalit.....	66
6.1.3 Smluvní ochrana .....	67
6.2 Právní úprava v Rakousku.....	69
6.2.1 Vyhlášení prostřednictvím nařízení vlády.....	69
6.2.2 Smluvní ochrana .....	71
6.3 Právní úprava v Německu .....	72
6.3.1 Vyhlášení prostřednictvím nařízení vlády.....	73
6.3.2 Vyhlášení na základě zákona .....	74
6.3.3 Smluvní ochrana .....	74
6.3.4 Další možnosti .....	75
6.4 Srovnání .....	76
<b>7 Začlenění lokalit soustavy Natura 2000 do národních systémů zvláštní územní ochrany přírody .....</b>	<b>78</b>
7.1 Právní úprava v Česku .....	78
7.1.1 Vztah ptačích oblastí a ZCHÚ .....	78
7.1.2 Vztah evropsky významných lokalit a ZCHÚ.....	79
7.2 Právní úprava v Rakousku.....	81
7.3 Právní úprava v Německu .....	82
7.4 Srovnání .....	84
<b>8 Ochranná opatření a plány managementu.....</b>	<b>87</b>
8.1 Právní úprava v Česku .....	88
8.2 Právní úprava v Rakousku.....	90
8.3 Právní úprava v Německu .....	91
8.4 Srovnání .....	94
<b>9 Naturové posuzování vlivů.....</b>	<b>96</b>
9.1 Právní úprava v Česku .....	96
9.2 Právní úprava v Rakousku.....	101
9.3 Právní úprava v Německu .....	102
9.4 Srovnání .....	104
<b>Závěr .....</b>	<b>107</b>
<b>Seznam použitých zkratk a zkratkových slov.....</b>	<b>111</b>
<b>Seznam použitých zdrojů .....</b>	<b>112</b>
<b>Název práce, abstrakt a klíčová slova v českém jazyce .....</b>	<b>118</b>
<b>Název práce, abstrakt a klíčová slova v anglickém jazyce .....</b>	<b>120</b>

## Úvod

Soustava zvláštních oblastí ochrany Natura 2000 představuje jednu z nejvýznamnějších součástí evropského unijního práva na ochranu přírody. Hlavním cílem, stojícím za ideou vytvoření soustavy Natura 2000, je posílení ochrany významných přírodních stanovišť na území všech členských států Evropské unie a s tím související snaha o zastavení úbytku biologické rozmanitosti.

Biologická rozmanitost neboli biodiverzita představuje různorodost života na Zemi a je nezbytná pro udržování zdravých ekosystémů, kdy na jejím zachování závisí rovněž kvalita lidského života. Biodiverzita je však ohrožována řadou lidských činností, mezi které patří rozsáhlá výstavba, důlní činnost, extenzivní zemědělství, nadměrné využívání půdy, lesů, řek a moří a znečištění.

Evropská komise přijala v květnu 2011 strategii, jejímž cílem je „zastavit v EU do roku 2020 úbytek biologické rozmanitosti a degradaci ekosystémových služeb, v maximálním proveditelném rozsahu je obnovit a současně zvýšit příspěvek EU k odvrácení úbytku biologické rozmanitosti v celosvětovém měřítku“<sup>1</sup>. Strategie byla přijata poté, co EU nesplnila svůj cíl v oblasti biologické rozmanitosti do roku 2010.

Za účelem splnění hlavního cíle strategie, tj. zastavení úbytku biologické rozmanitosti, si EU staví šest operačních cílů zahrnujících dvacet akcí. Cíl číslo jedna strategie pro biodiverzitu do roku 2020 představuje naplnění směrnice o ptácích<sup>2</sup> a směrnice o stanovištích<sup>3</sup>, které tvoří právní základ pro vytvoření soustavy Natura 2000, a tvoří tak základní kámen politiky na ochranu biodiverzity Evropské unie.

---

<sup>1</sup> EUROPEAN COMMISSION. *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Our life insurance, our natural capital: an EU biodiversity strategy to 2020*. COM(2011) 244 final. Brussels: 2011, s. 2.

<sup>2</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/147/ES ze dne 30. listopadu 2009 o ochraně volně žijících ptáků (kodifikované znění Směrnice Rady 79/409/EHS ze dne 2. dubna 1979).

<sup>3</sup> Směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin.

Naplnění a implementace unijních směrnic na ochranu přírody však mnohdy nebylo pro členské státy Evropské unie snadným úkolem. Objevilo se značné časové zpoždění s vymezením chráněných území, nepřesné či nesprávné transpozice jednotlivých ustanovení a mnohé další deficity.

Směrnice představuje sekundární právní akt Evropské unie a vyznačuje se závazností, pokud jde o výsledek, kterého má být dosaženo, volba formy a prostředků se však ponechává členským státům<sup>4</sup>. V důsledku toho se transpozice jednotlivých ustanovení týkajících se soustavy Natura 2000 v jednotlivých členských státech liší, neboť jsou použity rozdílné formy a prostředky ochrany. Pro zvýšení úrovně ochrany soustavy Natura 2000 je důležité určit, jaký způsob právní úpravy je z hlediska ochrany účinnější, a které právní instituty lépe napomáhají dosáhnout cílů stanovených v unijních směrnicích na ochranu přírody.

Předmětem rigorózní práce je zanalyzovat právní úpravu týkající se soustavy Natura 2000 ve vymezených členských státech Evropské unie středoevropského regionu, a to v České republice, Spolkové republice Německo a Rakouské republice. Tyto státy se vyznačují geopolitickou i historickou blízkostí s velmi dlouhou tradicí ochrany přírody. Mezi významné odlišnosti patří forma vnitřní struktury státu, kdy Česká republika představuje unitární stát, kde je ochrana přírody centralizovanější než v obou federálních (spolkových) státech, tj. Německu a Rakousku.

Ve federálních státech bude pozornost zaměřena zejména na právní úpravu těch spolkových zemí, které sousedí s Českou republikou, jmenovitě tedy Saska a Bavorska v Německu a Horních a Dolních Rakous v Rakousku. V těchto příhraničních regionech se nachází zvláště významné přírodní lokality, přesahující hranice států, a to Šumava a Bavorský les, Českosaské Švýcarsko či oblast Podyjí a Thayatal. Pro ucelenější přehled budou v některých případech uvedeny příklady i z dalších spolkových zemí.

---

<sup>4</sup> Čl. 288 Smlouvy o fungování Evropské unie (konsolidované znění zveřejněno v Úředním věstníku Evropské unie, C 202, svazek 59 ze 7. června 2016).

Aktuálnost tématu je dána rovněž studií s názvem Fitness Check<sup>5</sup>, uskutečněnou Evropskou komisí v letech 2014 až 2016, v jejímž rámci byly v téměř tři roky trvajícím procesu vyhodnocovány unijní směrnice na ochranu přírody z hlediska jejich efektivnosti, hospodárnosti a schopnosti dostát cílům v nich zakotvených. Na základě výsledků této studie se jedná o vhodné a účinné právní nástroje, jsou však zřejmé deficity v implementaci, na které je třeba se více zaměřit.

Rigorózní práce se vedle úvodu a závěru člení na devět kapitol. První kapitola obsahuje obecné vymezení soustavy Natura 2000 a souvisejících pojmů, zatímco druhá kapitola se zabývá soustavou Natura 2000 v kontextu mezinárodního práva ochrany přírody. Třetí kapitola se zaměřuje na unijní právní úroveň a analyzuje nejprve primární právo a poté sekundární právní zdroje, tj. směrnici o ptácích a směrnici o stanovištích. Kapitola čtyři následně v obecné rovině vymezuje hlavní kritéria, na základě kterých je implementace unijních směrnic na ochranu přírodu v dotčených členských státech porovnávána v následujících kapitolách.

Jádro celé práce představují kapitoly pět až devět. V rámci kapitoly pět je kladen důraz na vliv územně-organizační struktury státu na implementaci soustavy Natura 2000. V kapitole šest je charakterizován způsob a forma vytváření chráněných lokalit soustavy Natura 2000, na což navazuje sedmá kapitola vysvětlující začlenění lokalit soustavy Natura 2000 do národních systémů zvláštní územní ochrany přírody v dotčených státech. V kapitole osm je následně analyzována implementace ochranných opatření se zvláštní pozorností věnovanou plánům managementu. Kapitola devět se věnuje dalšímu z klíčových institutů ochrany soustavy Natura 2000, tzv. naturovému posuzování vlivů důsledků plánů a projektů.

Cílem rigorózní práce je ve vzájemném srovnání implementace a institutů na ochranu soustavy Natura 2000 v českém, rakouském a německém právním řádu postihnout významné podobnosti a odlišnosti a zhodnotit, která právní

---

<sup>5</sup> Další informace k dispozici z:  
[http://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/fitness\\_check/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/fitness_check/index_en.htm).

úprava se jeví jako vhodnější a účinnější. Toto srovnání může posloužit pro případné úvahy *de lege ferenda* v dotčených státech, případně též poskytnout určitý pomocný nástroj v dalších členských, či kandidátských státech, kde soustava Natura 2000 teprve vzniká.

Rigorózní práce navazuje na diplomovou práci s názvem Právní úprava soustavy Natura 2000 v ČR a SRN<sup>6</sup>, rozšiřuje její předmět o rakouskou právní úpravu a poskytuje tak ucelenější srovnání české právní úpravy se zeměmi německého jazykového prostoru. Rigorózní práce z velké části vznikla v rámci stipendijního programu Německé nadace pro životní prostředí (*Deutsche Bundesstiftung Umwelt*) během výzkumného pobytu na Leibniz Institut für ökologische Raumentwicklung v Drážďanech.

---

<sup>6</sup> BOUČKOVÁ, Adéla. *Právní úprava soustavy NATURA 2000 v ČR a SRN*. Praha, 2016. Diplomová práce (Mgr.). Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, Katedra práva životního prostředí, 25. 1. 2016.

# 1 Natura 2000 a související pojmy

## 1.1 Úvodní seznámení s pojmem Natura 2000<sup>7</sup>

Natura 2000 představuje spojitou evropskou ekologickou síť zvláštních oblastí ochrany<sup>8</sup>, která umožňuje zachovat typická evropská stanoviště a stanoviště druhů v jejich přirozeném areálu rozšíření. Název se skládá ze dvou částí, a sice z latinského slova *natura* označujícího přírodu, a číslovky *2000*, která označuje rok, ke kterému mělo být budování soustavy podle původních předpokladů dokončeno. Tento předpoklad se ovšem záhy ukázal jako nereálný, neboť ve většině evropských států byl proces budování soustavy Natura 2000 odkládán a dokončen až o řadu let později (a to nejen v nově přistoupivších členských státech). V některých státech proces vytváření soustavy stále probíhá, zejména, co se týká mapování a vyměřování mořských chráněných oblastí.

Cílem vytvoření soustavy Natura 2000 je zachování a podpora unikátních přírodních stanovišť a nejzácnejších a nejohroženějších původních evropských druhů rostlin a živočichů. Členské státy jsou povinny na základě stanovených kritérií vymezit nejhodnotnější území, zajistit jejich ochranu a odpovídajícím způsobem zabezpečit i druhovou ochranu. Počet a velikost chráněných území Natura 2000 musí být takový, aby bylo zabezpečeno zachování území v příznivém stavu, tedy zjednodušeně ve stavu stejném nebo lepším než před zřízením soustavy.<sup>9</sup>

Soustava Natura 2000 byla zřízena na základě směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992, o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (dále rovněž „**směrnice o stanovištích**“). Hlavním cílem této směrnice je ochrana biologické rozmanitosti a jedním z prostředků

---

<sup>7</sup> BOUČKOVÁ, Adéla. *Právní úprava soustavy NATURA 2000 v ČR a SRN*. Praha, 2016. Diplomová práce (Mgr.). Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, Katedra práva životního prostředí, 25. 1. 2016, s. 10-11.

<sup>8</sup> Viz čl. 3 odst. 1 směrnice o stanovištích, podobně též ustanovení § 3 odst. 1 písm. r) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

<sup>9</sup> PRCHALOVÁ, Jana. *Zákon o ochraně přírody a krajiny a Natura 2000: úplné znění zákona s komentářem, judikaturou a prováděcími předpisy*. 2. aktualizované a rozšířené vyd., Praha: Linde, 2010, s. 12.

k jeho dosažení je i zřízení soustavy Natura 2000. Patří do ní jak chráněná území vyhlášená podle kritérií stanovených ve směrnici o stanovištích, tak zvláštní oblasti ochrany vymezené podle historicky starší směrnice Rady 79/409/EHS ze dne 2. dubna 1979, o ochraně volně žijících ptáků (nyní v kodifikovaném znění jako směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/147/ES ze dne 30. listopadu 2009, dále rovněž „**směrnice o ptácích**“).

V současné době zahrnuje soustava Natura 2000 celkem 27 522 lokalit rozkládajících se na ploše 1 184 609 km<sup>2</sup>, což představuje 18,15 % celkové rozlohy členských států EU.<sup>10</sup>

## 1.2 Související pojmy: příroda, biodiverzita<sup>11</sup>

Dle Ottovy Všeobecné encyklopedie pojem **příroda** značí „*obecně souhrn všeho jsoucího, co nebylo vytvořeno člověkem, tedy to, co vzniklo přirozeně (evolucí ap.). [...] V 19. stol. se prokázalo, že rozdíl mezi přírodou a člověkem není zásadní, neboť člověk i jeho myšlení je součástí evoluce přírody. V současném pojetí se klade důraz na zodpovědnost člověka vůči přírodě, projevuje se snaha nahradit „panský přístup“ k přírodě jako k zásobárně energie a možností přístupem ekologickým, respektujícím svébytnost a osobitost přírody, jejíž jsme pouhou součástí.*“<sup>12</sup>

Etymologicky má slovo příroda ve slovanských jazycích již dávný původ a znamená „co se přihodilo, přírůstek“, příp. „co vzniká bez zásahu člověka“. Stojí tak v kontrastu se vším člověkem vymyšleným či vynalezeným. V řeckém jazyce i filosofii se pro přírodu užíval pojem *fysis*, slovo odvozené od slovesa *fyómai*, které v tomto tvaru znamená „rodím se“, příp. od aktivního tvaru *fyó*, který značí „rodím, rostu, kvetu“. *Fysis* je tedy vše přirozené, co se rodí a roste,

---

<sup>10</sup> EUROPEAN COMMISSION. *Natura 2000. Nature and Biodiversity Newsletter – July 2017*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2017, s. 8-9. Dostupné také z: [http://ec.europa.eu/environment/nature/info/pubs/docs/nat2000newsl/nat42\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/environment/nature/info/pubs/docs/nat2000newsl/nat42_en.pdf). Interaktivní mapa jednotlivých oblastí patřících do soustavy Natura 2000 dostupná z: <http://natura2000.eea.europa.eu/#>.

<sup>11</sup> BOUČKOVÁ, Adéla. *Právní úprava soustavy NATURA 2000 v ČR a SRN*. Praha, 2016. Diplomová práce (Mgr.). Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, Katedra práva životního prostředí, 25. 1. 2016, s. 8-10.

<sup>12</sup> BULISOVÁ, Jiřina (ed.). *Ottova všeobecná encyklopedie ve dvou svazcích*. II. svazek. 1.vyd. Praha: Ottovo nakladatelství, 2010, s. 276.

a následně zaniká. Pro antického Řeka značilo rovněž to, co stojí mimo město a jeho obdělání okolí, tedy panenskou přírodu či divočinu. Latinský překlad řeckého *fysis*, slovo *natura*, je významově velmi podobné a značí „to, co patří k rození; co se zrodilo; co spěje ke zrodu“.<sup>13</sup> Latinský výraz *natura* byl převzat do mnoha evropských jazyků (německy *die Natur*, anglicky *nature*, francouzsky *la nature*) a je rovněž součástí názvu soustavy evropsky chráněných území Natura 2000.

Definici přírody z hlediska práva obsahuje rezoluce OSN z konference OSN o životním prostředí člověka ve Stockholmu z roku 1972, podle níž je příroda „reálný svět, který nás obklopuje, na jehož vzniku neměl člověk podíl, ale na němž je existenčně závislý“<sup>14</sup>.

S ochranou přírody úzce souvisí pojem **biodiverzita**, v českém jazyce rovněž označována jako biologická rozmanitost. Biodiverzita je podle definice Světového fondu na ochranu přírody z roku 1989 bohatství života na Zemi, zahrnující miliony rostlin, živočichů a mikroorganismů, včetně genů, které obsahují, a složité ekosystémy, které vytvářejí životní prostředí.<sup>15</sup> Závaznou právní definici pojmu biodiverzita obsahuje Úmluva o biologické rozmanitosti z roku 1992, která ji v čl. 2 vymezuje jako variabilitu všech žijících suchozemských i vodních organismů, přičemž pod tento pojem zahrnuje diverzitu v rámci druhů, mezi druhy i diverzitu ekosystémů.

Co se týká legálních definic v rámci českého vnitrostátního práva, český právní řád neobsahuje definici pojmu příroda ani biodiverzita, v ustanovení § 2 odst. 1 ZOPK je však definován pojem ochrany přírody a krajiny. Tou se podle ZOPK rozumí dále vymezená péče státu a fyzických i právnických osob o volně žijící živočichy, planě rostoucí rostliny a jejich společenstva, o nerosty, horniny, paleontologické nálezy a geologické celky, péče o ekologické systémy a krajinné celky, jakož i péče o vzhled a přístupnost krajiny.

---

<sup>13</sup> KRATOCHVÍL, Zdeněk. *Filosofie živé přírody - 1. část* [online]. Glosy.info, 2. říjen 2005. [cit. 20. března 2015]. Online dostupné z: <http://glosy.info/texty/filosofie-zive-prirody-1-cast/>.

<sup>14</sup> STEJSKAL, Vojtěch. *Vývojové tendence právní úpravy ochrany přírody*. 1. vyd. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2012, s. 26.

<sup>15</sup> Tamtéž, s. 26.

Z hlediska biologie i práva se rozlišují různé **formy ochrany přírody**. Rozpoznáváme tak ochranu druhovou a územní, které se ještě dále člení na obecnou a zvláštní.<sup>16</sup> Druhově orientovaný přístup je historicky starší a zaměřuje se na ochranu jednoho určitého živočišného, či rostlinného druhu. Na základě územně orientovaného přístupu ochraně podléhá určité, přesně vymezené území, na němž se přirozeně vyskytuje určité přírodní stanoviště.

Právo ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost je součástí práva životního prostředí. Proto v něm jsou využívány obecné **principy** práva životního prostředí, jako je princip udržitelného rozvoje, nejvyšší hodnoty, prevence a předběžné opatrnosti, integrace, odpovědnost původce a odpovědnost státu, princip mezinárodní spolupráce, zákaz poškozování životního prostředí přesahující hranice států a zásada spravedlivého využívání přírodních zdrojů sdílených dvěma či více státy.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> STEJSKAL, Vojtěch. *Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost*. 1. vyd. Praha: Linde, 2006, s. 50.

<sup>17</sup> Tamtéž, s. 31.

## 2 Natura 2000 v kontextu mezinárodního práva ochrany přírody

Vzhledem k tomu, že Evropská unie a její členské státy jsou smluvními stranami řady mezinárodních úmluv týkajících se ochrany přírody a biodiverzity, je evropské unijní právo na ochranu přírody více než jiné oblasti práva životního prostředí mezinárodněprávními závazky ovlivněno.

Tato kapitola se pokusí odpovědět na otázku, jakým způsobem byly naturové směrnice mezinárodními dohodami inspirovány a v jaké míře napomáhají naplňování z nich vzešlých závazků.

U některých mezinárodních smluv je souvislost s naturovými směrnicemi patrnější, pochopitelně zejména u těch, jejichž smluvní stranou je i Evropská unie (Bernská úmluva, Bonnská úmluva, Úmluva o biologické rozmanitosti). Určitou koherenci k naturovým směrnicím lze však nalézt i u dalších mezinárodních úmluv, jejichž smluvní stranou Evropská unie není, jako je např. Ramsarská úmluva či Úmluva o ochraně světového kulturního a přírodního dědictví, případně u úmluv, kde EU sice smluvní stranou je, ale implementace se uskutečnila na základě jiného právního předpisu (Úmluva CITES).

### 2.1 Bernská úmluva a soustava Smaragd

Úmluva o ochraně evropských planě rostoucích rostlin, volně žijících živočichů a přírodních stanovišť (*Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats*, tzv. Bernská úmluva) z 19. září 1979, přijatá pod záštitou Rady Evropy, byla projednávána ve stejné době jako směrnice o ptácích a tvoří důležitý systematický a obsahový podklad pro později přijatou směrnici o stanovištích.<sup>18</sup> Evropská unie spolu se všemi členskými státy patří mezi její smluvní strany.

---

<sup>18</sup> LANDMANN, R., ROHMER, G. *Umweltrecht*. 78. Ergänzungslieferung - Dezember 2015. München: Beck, 2016, Rn. 175. Dostupné z Beck Online.

Cílem Bernské úmluvy je na základě čl. 1 ochrana planě rostoucích rostlin, volně žijících živočichů a jejich přírodních stanovišť, kdy je zvláštní důraz kladen na ohrožené nebo zranitelné druhy.

Aby se populace planě rostoucích rostlin a volně žijících živočichů udržely na úrovni nebo přizpůsobily stavu, který odpovídá zejména ekologickým, vědeckým a kulturním požadavkům, jsou podle čl. 2 smluvní strany povinny přijmout nezbytná opatření, přitom mají přihlížet k požadavkům hospodářství a rekreace. Čl. 4 odst. 1 Bernské úmluvy stanoví povinnost přijmout vhodná a potřebná správní a právní opatření k zajištění zachování přírodních stanovišť všech druhů planě rostoucích rostlin a volně žijících živočichů, zejména pak těch, jež jsou uvedeny v přílohách I a II, a k zajištění zachování ohrožených přírodních stanovišť.

Zvláštní pozornost je přitom třeba věnovat ochraně území, která jsou důležitá pro stěhovavé druhy. Podrobnější úprava je rovněž věnována druhové ochraně v čl. 5-9 Bernské úmluvy. Aby byla zajištěna ochrana druhů volně žijících živočichů, které jsou uvedeny v příloze II, zakazuje čl. 6 Bernské úmluvy jakoukoliv formu úmyslného odchyčení, držení či záměrného usmrcení jedinců těchto druhů, záměrné poškozování či ničení míst sloužících k rozmnožování nebo odpočinku a záměrné vyrušování.

Směrnicí o ptácích a směrnicí o stanovištích (naturové směrnice) byly do evropského práva transformovány zejména čl. 1-3 (všeobecná ustanovení), čl. 4 (ochrana stanovišť), čl. 5-9 (ochrana druhů) a čl. 10 (zvláštní ustanovení o stěhovavých druzích) Bernské úmluvy. Směrnice o stanovištích navíc převzala ve velké míře strukturu a systém příloh Bernské úmluvy a částečně jí odpovídá i v užitých formulacích. Rovněž směrnice o ptácích, která byla sice přijata dne 2. dubna 1979, tedy několik měsíců před formálním přijetím Bernské úmluvy, se jí svou výstavbou i mnohými formulacemi přibližuje.<sup>19</sup>

Stálý výbor Bernské úmluvy přijal v roce 1989 Doporučení č. 16 o oblastech zvláštní ochrany (*Recommendation No. 16 on the Areas of Special*

---

<sup>19</sup> BUNGE, T., SCHUMACHER, J. *Europäische Naturschutz-Richtlinien: taugliche Objekte für REFIT?* In *Natur und Recht*, May 2016, Volume 38, Issue 5, s. 309.

*Conservation Interest – ASCIs*)<sup>20</sup>. Na základě tohoto doporučení jsou smluvní strany nabádány přijmout vhodná opatření legislativního či jiného charakteru k vymezení oblastí zvláštní ochrany tak, aby byla zajištěna ochrana těchto cenných přírodních lokalit. Právní základ pro vytváření soustavy zvláštních oblastí ochrany, nazvané **Smaragd**, přitom představuje čl. 4 Bernské úmluvy ohledně ochrany přírodních stanovišť.

Přestože doporučení č. 16 bylo přijato již v roce 1989, skutečná implementace soustavy Smaragd začala až v roce 1998 po přijetí Rezoluce Stálého výboru č. 3 (1996) o vytváření panevropské ekologické soustavy<sup>21</sup> a Rezoluce č. 5 (1998) týkající se pravidel zvláštních oblastí ochrany (ASCI) v rámci soustavy Smaragd<sup>22</sup>.

Rezoluce č. 3 (1996) vyzývá smluvní strany a pozorovatelské státy k vymezení ASCIs; členské státy EU, ostatní evropské státy nepatřící do EU i některé africké státy se tak mají připojit k vytváření soustavy Smaragd. Jedná se přitom o fakultativní závazek vyplývající ze „soft law“ dokumentů (doporučení a rezolucí) Stálého výboru Bernské úmluvy. Je však třeba připomenout, že závazek smluvních stran přijímat opatření na ochranu přírodních stanovišť patří mezi závazná ustanovení Bernské úmluvy.

Rezoluce č. 5 (1998) podává výklad vztahu soustavy Smaragd a soustavy Natura 2000, když stanoví, že pro smluvní strany, které jsou členskými státy Evropské unie, jsou území soustavy Smaragd totožné s chráněnými lokalitami soustavy Natura 2000<sup>23</sup>. V členských státech EU implementace Bernské úmluvy tedy probíhá zejména naplňováním ustanovení směrnice o ptácích a směrnice

---

<sup>20</sup> *Recommendation No. 16 (1989) of the standing committee on areas of special conservation interest*. Přijato Stálým výborem Bernské úmluvy dne 9. června 1989, dostupné také z: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=1485727&Site=&direct=true>.

<sup>21</sup> *Resolution No. 3 (1996) on the setting-up of a pan-European Ecological Network*. Přijato Stálým výborem Bernské úmluvy dne 26. ledna 1996.

<sup>22</sup> *Resolution No. 5 (1998) of the Standing Committee concerning the rules for the Network of areas of special conservation interest (Emerald Network)*. Přijato Stálým výborem Bernské úmluvy dne 4. prosince 1998.

<sup>23</sup> COUNCIL OF EUROPE. *Criteria for assessing the National Lists of proposed Areas of Special Conservation Interest (ASCIs) at biogeographical level and procedure for examining and approving Emerald candidate sites*. Strasbourg: Directorate of Culture and Cultural and Natural Heritage, 2010, s. 2.

o stanovištích. Požadavky Bernské úmluvy týkající se ochrany přírodních stanovišť jsou naplněny vyhlášením území Natura 2000.

Aby byla zajištěna koherence mezi soustavou Natura 2000 a soustavou Smaragd, vypracovala skupina expertů Bernské úmluvy (*Group of Experts on Protected Areas and Ecological Networks, GoEPAEN*) doporučení týkající se kritérií pro vyhlásování ASCIs. Proces vyhlásování ASCI je na jejich základě adekvátní třífázovému procesu vyhlásování SCI podle směrnice o stanovištích, mimo jiné je tento proces rovněž založen na principu biogeografických oblastí.<sup>24</sup>

Oproti soustavě Natura 2000 je však postup vytváření soustavy Smaragd výrazně opožděn. Jedinou oficiálně potvrzenou součástí soustavy Smaragd je v současné době 37 ASCIs nacházejících se na území Švýcarska. Proces ale nadále pokračuje a seznam oficiálně nominovaných ASCIs se postupně rozrůstá. Jedná se o lokality na území Albánie, Arménie, Ázerbájdžánu, Běloruska, Bosny a Hercegoviny, Černé Hory, Makedonie, Gruzie, Maroka, Norska, Moldavska, Srbska, Ruska a Ukrajiny.<sup>25</sup>

## 2.2 Bonnská úmluva

Obě naturové směrnice ve svém textu reflektují rovněž ustanovení Úmluvy o ochraně stěhovavých druhů volně žijících živočichů (*Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals, CMS*), která byla přijata dne 23. června 1979 v Bonnu (tzv. Bonnská úmluva). Rovněž tuto úmluvu ratifikovala jak Evropská unie, tak všechny její členské státy. Celkově má přes 125 smluvních stran<sup>26</sup>, což jí zajišťuje sice širokou, nikoliv však univerzální podporu mezinárodního společenství států.

Pro účely Bonnské úmluvy se pod pojmem stěhovavý druh rozumí celá populace nebo kterákoli geograficky oddělená část populace jakéhokoliv druhu nebo nižšího taxonu volně žijících živočichů, pro něž platí, že významná část

---

<sup>24</sup> Tamtéž, s. 4-8.

<sup>25</sup> Přehled všech oficiálně nominovaných lokalit soustavy Smaragd je k dispozici v seznamu každoročně vydávaným Stálým výborem Bernské úmluvy. Aktuální přehled (stav k 18. 11. 2016) k dispozici z: <https://rm.coe.int/1680746469>.

<sup>26</sup> Aktuální data a další informace k dispozici z: <http://www.cms.int/en/parties-range-states>.

jejich příslušníků cyklicky a předvídatelně překračuje jednu nebo více hranic jurisdikce státu (čl. 1 odst. 1 písm. a) CMS). Smluvní strany na základě čl. 2 CMS uznávají důležitost ochrany stěhovavých druhů a zavazují se, že podniknou buď samy, nebo ve vzájemné spolupráci vhodné a nezbytné kroky k ochraně těchto druhů a jejich stanovišť. Podle čl. 3 CMS musí členské státy usilovat o zachování, popř. obnovu stanovišť stěhovavých druhů uvedených v příloze I, aby se odstranilo nebezpečí vyhynutí vymezených druhů. Příloha I zahrnuje ty stěhovavé druhy, které jsou ohrožené v celém areálu svého rozšíření nebo na jeho významné části.

Unijní právo slouží především ke konkretizaci ustanovení čl. 3 odst. 4 a 5 CMS, týkajících se zachování a ochrany ohrožených stěhovavých druhů ve smyslu přílohy I Bonnské úmluvy, včetně jejich stanovišť ve vztahu k území členských států Evropské unie.<sup>27</sup>

V Příloze II CMS jsou vyjmenovány stěhovavé druhy živočichů, jejichž ochraně by vzhledem k rámcovému charakteru Bonnské úmluvy prospěly konkrétně zaměřené mezinárodní dohody (*agreements*) a tzv. memoranda porozumění (*memoranda of understanding*). Jejich cílem je přispět k ochraně druhů zařazených do přílohy II a zaručit péči o síť stanovišť vhodně rozmístěných vzhledem k tahovým cestám.

Zatím bylo uzavřeno sedm takových mezinárodních dohod, přičemž Evropská unie je smluvní stranou jedné z nich, Dohody o ochraně africko-euroasijských vodních ptáků (*African-Eurasian Waterbird Agreement*). K smluvním stranám této a pěti dalších dohod<sup>28</sup> patří rovněž mnohé členské státy EU.

Na základě CMS bylo dále přijato 19 memorand o porozumění na ochranu vybraných druhů živočichů. Evropská unie patří mezi signatáře několika těchto dokumentů<sup>29</sup>, stejně jako mnohé její členské státy. Směrnice o stanovištích

---

<sup>27</sup> BUNGE, T., SCHUMACHER, J. *Europäische Naturschutz-Richtlinien: taugliche Objekte für REFIT?* In *Natur und Recht*, May 2016, Volume 38, Issue 5, s. 309.

<sup>28</sup> Přehled jednotlivých regionálních dohod včetně jejich smluvních stran k dispozici z: <http://www.cms.int/en/cms-instruments/agreements> [11.07.2016].

<sup>29</sup> Přehled jednotlivých memorand o porozumění včetně jejich signatářů k dispozici z: <http://www.cms.int/en/cms-instruments/mou> [11.07.2016].

a směrnice o ptácích přispívají k tomu, aby byly ze strany Evropské unie a jejích členských států naplněny rovněž tyto závazky typu „soft law“.

### 2.3 Úmluva o biologické rozmanitosti

Další významnou mezinárodní úmluvu, jejíž ustanovení jsou částečně implementována směrnicí o stanovištích, představuje Úmluva o biologické rozmanitosti (*Convention on Biological Diversity*, CBD), přijatá 5. června 1992 v brazilském Rio de Janeiru. K jejím smluvním stranám patří Evropská unie i všechny její členské státy. Na rozdíl od dříve přijatých úmluv na ochranu přírody, které se vztahovaly pouze na určitou část území či vymezené druhy rostlin a živočichů, chrání CBD biologickou rozmanitost jako celek.<sup>30</sup>

Původně se mělo jednat o úmluvu zaměřenou čistě na ochranu přírody a biologické rozmanitosti, v průběhu jednání se však její charakter rozhodujícím způsobem změnil. Úmluva tak vedle obvyklých ustanovení na ochranu přírody obsahuje i zásady spravedlivého hospodářského využívání složek biologické rozmanitosti, reguluje rozdělování výtěžků z tohoto využívání a výměnu k tomuto využívání potřebných technologií. Tímto širokým rozsahem se CBD snaží poskytnout rámec určitému ekonomickému, politickému a právnímu vyrovnání mezi vyspělými průmyslovými zeměmi severní polokoule a rozvojovými zeměmi jižní polokoule, které jsou však bohaté na biologickou diverzitu. CBD úzce souvisí i s biotechnologiemi a metodami genetického inženýrství.<sup>31</sup> Tato ustanovení jsou však na území Evropské unie obsažena v jiných právních předpisech<sup>32</sup> než v naturových směrnicích.

---

<sup>30</sup> MARSCHALL, I., LIPP, T., SCHUMACHER, J. *Die Biodiversitätskonvention und die Landschaft*. In *Natur und Recht*, May 2008, Volume 30, Issue 5, 328.

<sup>31</sup> POTTHAST, T. (edit.) *Biodiversität - Schlüsselbegriff des Naturschutzes im 21. Jahrhundert?* Münster: BfN-Schr.-Vertrieb im Landwirtschaftsverl., 2007, s. 15.

<sup>32</sup> Např. ve Směrnici Evropského parlamentu a Rady 2001/18/ES ze dne 12. března 2001 o záměrném uvolňování geneticky modifikovaných organismů do životního prostředí a o zrušení směrnice Rady 90/220/EHS (Úř. věst. L 106, 17.4.2001, s. 1–39) či v Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1946/2003 ze dne 15. července 2003 o přeshraničních pohybech geneticky modifikovaných organismů.

Přijetí CBD bylo vyústěním mnohaletého vývoje na poli mezinárodního práva ochrany přírody.<sup>33</sup> Uzavřením této úmluvy mezinárodní společenství států prvně výslovně uznalo vnitřní hodnotu biologické rozmanitosti a jejích ekologických, genetických, společenských, vědeckých, naučných, kulturních, rekreačních a estetických hodnot, jak je stanoveno v prvním odstavci preambule CBD.

CBD obsahuje i řadu potenciálně konfliktních ustanovení, zejména ustanovení týkající se přístupu ke genetickým zdrojům a s tím spojenými technologiemi. Ustanovení čl. 19 odst. 2 CBD například stanoví, že země poskytující genetické zdroje (tedy především rozvojové země) mají mít za rovnocenných a spravedlivých podmínek přístup k výsledkům a přínosům používání biotechnologií. Takový přístup musí být vzájemně smluvně upraven. Ustanovení čl. 19 odst. 3 CBD předpokládá vytvoření protokolu ohledně bezpečnostních požadavků na nakládání s živými geneticky pozměněnými organismy. Zejména tato dvě posledně zmíněná ustanovení představují rozhodující důvod ekonomického charakteru, proč k CBD dosud nepřistoupily Spojené státy americké.<sup>34</sup>

Slabinou CBD je rovněž v mnoha ohledech všeobecné a relativně nezávazné vymezení povinností, které mají být plněny „v souladu se specifickými podmínkami a možnostmi“ jednotlivých smluvních stran (např. čl. 6 CBD) či „pokud je to možné a vhodné“ (mezi jinými čl. 8 a čl. 10 CBD). Úmluva rovněž neobsahuje žádné kontrolní mechanismy, které by byly schopné postihnout její případné porušování.

---

<sup>33</sup> V tomto vývoji je patrné několik milníků, které předznamenaly budoucí důraz na ochranu biologické rozmanitosti. Např. již na první konferenci OSN o životním prostředí konané v roce 1972 ve Stockholmu byly formulovány principy celosvětové ochrany rostlinných a živočišných druhů a ekosystémů. Další vývoj těchto principů vedl v roce 1982 k přijetí Světové charty přírody (*World Charter for Nature*). Důležitým krokem vedoucím k přijetí CBD bylo rovněž konání Národního fóra USA o biodiverzitě (*US National Forum on BioDiversity*) v roce 1986, které ovlivnilo další vývoj zejména ve dvou oblastech: zaprvé se dostalo větší pozornosti problému rozsáhlého odlesňování druhově bohatých tropických oblastí, v jehož důsledku dochází k výrazným ztrátám na biologické rozmanitosti, zadruhé se rozšířilo povědomí o tom, že ohrožení mnohosti druhů je úzce spojeno s možnostmi hospodářského rozvoje. Podobné principy zdůraznila i zpráva Naše společná budoucnost (*Our Common Future*) z roku 1987, vypracovaná komisí pod vedením Dr. Brundtlandové.

<sup>34</sup> POTTHAST, T. (edit.) *Biodiversität - Schlüsselbegriff des Naturschutzes im 21. Jahrhundert?* Münster: BfN-Schr.-Vertrieb im Landwirtschaftsverl., 2007, s. 17.

Úmluva o biologické rozmanitosti je však důležitým vodítkem pro evropskou i národní politiku životního prostředí. Na jejím základě je třeba přijímat množství prostředků legislativního i fiskálního charakteru, v tomto kontextu je vhodné zmínit povinnost vytvářet národní strategie na ochranu biodiverzity.<sup>35</sup>

Co se týká relevance CBD a naturových směrnic, unijní právo zohledňuje a konkretizuje zejména následující ustanovení CBD: čl. 6 (obecná opatření na ochranu a trvale udržitelné využívání), čl. 7 (identifikace a monitorování), čl. 8 (ochrana in situ) a čl. 14 (posuzování vlivů a omezování nepříznivých vlivů).<sup>36</sup> Čl. 13 CBD ohledně vzdělávání a informování veřejnosti je částečně reflektován v ustanovení čl. 22 odst. 3 směrnice o stanovištích.<sup>37</sup>

## 2.4 Další mezinárodní úmluvy

Úmluva o mokřadech majících mezinárodní význam především jako biotopy vodního ptactva (*Convention on Wetlands of International Importance especially as Waterfowl Habitat*, 1971), známá pod názvem **Ramsarská úmluva**, byla první mezinárodní úmluvou, která do popředí postavila ochranu určitého přírodního stanoviště (biotopu), konkrétně mokřadu.

Na základě Ramsarské úmluvy došlo k vytvoření celosvětového seznamu chráněných oblastí, tzv. Seznamu mokřadů mezinárodního významu. Na tento seznam jsou zařazovány rozsáhlé mokřady, na jejichž území se zdržuje minimálně jedno procento populace určitého ptačího druhu nebo současně více než 10 000 jedinců vodních či brodivých ptáků.<sup>38</sup> Vhodné oblasti smluvní strany nahlásí orgánům Úmluvy a podřídí je ochrannému režimu.

I když se Ramsarská úmluva zaměřuje pouze na jediný typ biotopu, v některých ohledech přesahuje úpravu podle naturových směrnic. Soustředí se na celistvé

---

<sup>35</sup> BUNGE, T., SCHUMACHER, J. *Europäische Naturschutz-Richtlinien: taugliche Objekte für REFIT?* In *Natur und Recht*, May 2016, Volume 38, Issue 5, s. 310.

<sup>36</sup> MILIEU, IEEP AND ICF. *Evaluation Study to support the Fitness Check of the Birds and Habitats Directives*. March 2016, s. 509. Dostupné také z: [http://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/fitness\\_check/docs/study\\_evaluation\\_support\\_fitness\\_check\\_nature\\_directives.pdf](http://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/fitness_check/docs/study_evaluation_support_fitness_check_nature_directives.pdf).

<sup>37</sup> SDEU, rozsudek C-75/01, Sb. rozh. 2003, I-1585 bod 94 a 95 – Komise v. Lucembursko.

<sup>38</sup> LANDMANN, R., ROHMER, G. *Umweltrecht*. 78. Ergänzungslieferung - Dezember 2015. München: Beck, 2016, Rn. 158. Dostupné z Beck Online.

ekosystémy, posuzuje význam mokřadů z celosvětové perspektivy a jako součást větších celků (povodí či tahových tras ptáků), zohledňuje rovněž jejich ekonomickou a rekreační hodnotu a jejich funkci jako ochranu proti povodním. Naproti tomu naturové směrnice chrání pouze tu část mokřadů, které jsou relevantní pro přírodní stanoviště či druhy, pro které byla daná lokalita vymezena. Přes odlišný účel považují některé neziskové organizace a orgány ochrany přírody členských států EU naturové směrnice za významný nástroj k implementaci Ramsarské úmluvy.<sup>39</sup>

Ustanovení čl. 4 odst. 2 směrnice o ptácích obsahuje nepřímý odkaz na Ramsarskou úmluvu, neboť stanoví, že při přijímání ochranných opatření týkajících se stěhovavých druhů je třeba věnovat zvláštní pozornost ochraně mokřadů, a to zejména mokřadů mezinárodního významu. Tyto lokality jsou tak typickými kandidáty na vyznačení jako chráněné oblasti na základě čl. 4 odst. 1 směrnice o ptácích a v soustavě Natura 2000 jsou početně zastoupeny.<sup>40</sup>

Další z řady významných mezinárodních dokumentů je **Úmluva o ochraně světového kulturního a přírodního dědictví** (*Convention for the Protection of the World Cultural and Natural Heritage*, 1973), která je unikátní tím, že spojuje principy ochrany kulturních památek s ochranou přírody. Úmluva byla přijata pod záštitou Organizace spojených národů pro vědu, kulturu a vzdělávání (UNESCO) a vstoupila v platnost v roce 1975. Všechny členské státy EU jsou jejími smluvními stranami, samotná EU nikoliv.

Aby mohla být přírodní památka zařazena na Seznam světového dědictví (*World Heritage List*), musí být mimořádné všeobecné hodnoty, splňovat alespoň jedno z deseti stanovených kritérií<sup>41</sup> a musí být zajištěna její adekvátní

---

<sup>39</sup> Jak vyplývá např. z národních zpráv o naplňování Ramsarské úmluvy, více viz MILIEU, IEEP AND ICF. *Evaluation Study to support the Fitness Check of the Birds and Habitats Directives*. March 2016, s. 512.

<sup>40</sup> Tamtéž, s. 512.

<sup>41</sup> Tato kritéria byla stanovena Komisí pro světové dědictví (*Intergovernmental Committee for Protection of the Cultural and Natural Heritage of Outstanding Universal Value*, zkráceně *World Heritage Committee*) společně pro kulturní i přírodní památky. S ohledem na soustavu Natura 2000 jsou významná dvě z nich, konkrétně č. ix a x, týkající se významných ekosystémů a přírodních stanovišť. Podrobněji viz UNESCO. *The Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention*. Paris: 2015, s. 16. Dostupné také z <http://whc.unesco.org/en/guidelines/>.

ochrana a management. Univerzální hodnota se neposuzuje pouze z vědeckého hlediska a z pohledu ochrany přírody, ale zohledňují se i estetické kvality dané lokality. V tom se výběr lokalit liší od postupu podle naturových směrnic. Přesto se vymezené lokality se soustavou Natura 2000 velmi často překrývají.<sup>42</sup>

Z hlediska předmětu je vhodné zmínit i **Úmluvu o mezinárodním obchodu s ohroženými druhy volně žijících živočichů a rostlin** (*Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora*, CITES), sjednanou roku 1973 ve Washingtonu, D.C. Předmětem této úmluvy je ochrana určitých druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin před jejich nadměrnou exploatací mezinárodním obchodem.

Evropská unie přistoupila k CITES v dubnu 2015, tedy později než mnohé členské státy, např. Německo se stalo smluvní stranou již v roce 1976. Z důvodu absence systematických hraničních kontrol uvnitř EU a potřeby harmonizace uvnitř jednotného evropského trhu však bylo třeba implementovat ustanovení CITES jednotně pro všechny členské státy.<sup>43</sup> Implementace v EU proběhla přijetím řady nařízení (souborně označované jako *EU Wildlife Trade Regulations*), z nichž nejvýznamnější je Nařízení Rady (ES) č. 338/97 ze dne 9. prosince 1996, o ochraně druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin regulováním obchodu s nimi.

Úprava na evropské úrovni překračuje úpravu podle Úmluvy CITES a je v některých ohledech přísnější.<sup>44</sup> Druhy chráněné naturovými směrnicemi jsou automaticky zařazeny do přílohy A nařízení č. 338/97 s nejpřísnější ochranou.<sup>45</sup>

---

<sup>42</sup> Např. v Řecku se chráněné oblasti podle Úmluvy o ochraně světového kulturního a přírodního dědictví překrývají s lokalitami Natura 2000 z 97,94 %, viz MILIEU, IEEP AND ICF. *Evaluation Study to support the Fitness Check of the Birds and Habitats Directives*. March 2016, s. 511.

<sup>43</sup> [http://ec.europa.eu/environment/cites/legislation\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/cites/legislation_en.htm) [30.09.2016].

<sup>44</sup> Pro porovnání ustanovení CITES a jejich implementace na evropské úrovni srov. následující dokument: [http://ec.europa.eu/environment/cites/pdf/differences\\_b\\_eu\\_and\\_cites.pdf](http://ec.europa.eu/environment/cites/pdf/differences_b_eu_and_cites.pdf).

<sup>45</sup> MILIEU, IEEP AND ICF. *Evaluation Study to support the Fitness Check of the Birds and Habitats Directives*. March 2016, s. 514.

## 2.5 Shrnutí

Účelem této kapitoly bylo podat přehled mezinárodních úmluv na ochranu přírody, jejichž implementace je, alespoň částečně, zajištěna směrnicí o ptácích a směrnicí o stanovištích, popř. které mají určitou souvislost se soustavou Natura 2000.

Největší koherence je patrná s Bernskou úmluvou, která byla přijata ve stejném roce jako směrnice o ptácích a obsahuje obdobné formulace. Ještě více se Bernské úmluvě přibližuje směrnice o stanovištích, a to jak svou strukturou, tak systémem příloh.

Vzájemnému vztahu soustavy Natura 2000 se soustavou chráněných území Smaragd, která vzniká na základě Bernské úmluvy, se zabývá rezoluce Stálého výboru Bernské úmluvy č. 5 z roku 1998, na základě které jsou území soustavy Smaragd v členských státech EU totožné s chráněnými lokalitami soustavy Natura 2000. Vytváření soustavy Smaragd na území Evropské unie je tedy zajištěno naplňováním směrnice o ptácích a směrnice o stanovištích. Zajímavostí je, že proces vyhlásování chráněných lokalit soustavy Smaragd (ASCIs) je obdobný procesu vyhlásování SCI na základě směrnice o stanovištích. V tomto směru má směrnice o stanovištích nepřímo dopad i ve státech, které nepatří do EU.

Ve vztahu k dalším mezinárodním úmluvám slouží naturové směrnice zejména k naplnění a konkretizaci některých ustanovení. Stejně jako Bonnská úmluva naturové směrnice chrání stěhovavé druhy živočichů a díky zařazení do příloh zahrnují rovněž druhy, jichž se týkají regionální dohody a memoranda porozumění. Mokřady mezinárodního významu podle Ramsarské úmluvy jsou často součástí soustavy Natura 2000 jako vymezené ptačí oblasti. I když EU není smluvní stranou Ramsarské úmluvy, členské státy tak považují soustavu Natura 2000 za vhodný nástroj pro její implementaci.

Zatímco možnosti vymáhání mezinárodněprávních závazků jsou značně omezené, Evropská unie disponuje řadou nástrojů, které jí umožňují naplnění právních aktů ze strany členských států vynucovat. Vymáhání plnění

naturových směrnic tak má pozitivní vliv na plnění závazků z mezinárodních smluv, které jsou naturovými směrnicemi provedeny.

Pozitivní vliv naturových směrnic na ochranu přírody může být ilustrován na příkladu početnosti vlčích populací chráněných jak Bernskou úmluvou, tak směrnicí o stanovištích. Ze zpráv neziskových organizací vyplývá, že početnost vlků ve státech, kde současně platí naturové směrnice a Bernská úmluva (např. Švédsko) jsou výrazně vyšší než v nečlenských státech EU (např. Norsko), kde platí pouze Bernská úmluva.<sup>46</sup>

Vzájemná souvislost naturových směrnic a mezinárodního práva je podstatná i z důvodu možné revize naturových směrnic (např. v rámci programu REFIT). Vzhledem k tomu, že směrnice implementují i mezinárodní závazky, je tímto faktem jejich případná novelizace či „revize“ limitována.<sup>47</sup>

Naturové směrnice lze obecně hodnotit jako koherentní s většinou relevantních ustanovení výše uvedených mezinárodních úmluv na ochranu přírody.

---

<sup>46</sup> MILIEU, IEEP AND ICF. *Evaluation Study to support the Fitness Check of the Birds and Habitats Directives*. March 2016, s. 518.

<sup>47</sup> BUNGE, T., SCHUMACHER, J. *Europäische Naturschutz-Richtlinien: taugliche Objekte für REFIT?* In *Natur und Recht*, May 2016, Volume 38, Issue 5, s. 316.

### 3 Právní základ soustavy Natura 2000 v evropském unijním právu<sup>48</sup>

#### 3.1 Primární právo

Právní základ oblasti ochrany přírody na úrovni primárního práva představuje čl. 191 Smlouvy o fungování Evropské unie vymezující cíle politiky životního prostředí a blíže specifikující pravomoci EU. Primárním cílem politiky životního prostředí je zachování, ochrana a zlepšování kvality životního prostředí, přičemž výraz ochrana zastřešuje jak udržování současného stavu životního prostředí, tak jeho zlepšení. SFEU neobsahuje definici pojmu životní prostředí, na základě sekundární legislativy však pod něj lze zahrnout především ochranu vod, ovzduší, klimatu, rostlin a živočichů, územní plánování, nakládání s geneticky modifikovanými organismy, nakládání s odpady a nebezpečnými látkami a ochranu proti hluku.<sup>49</sup>

Politika životního prostředí nepatří mezi výlučné pravomoci Unie, ale je podle čl. 4 odst. 2 písm. e) SFEU zařazena do oblasti sdílené pravomoci Unie a členských států. Proto je realizována jak na úrovni Unie, tak na úrovni členských států, a aplikují se na ni obecné zásady subsidiarity a proporcionality.<sup>50</sup>

Čl. 192 SFEU upravuje na jedné straně kompetence legislativního charakteru Unie, na druhé straně exekutivní pravomoci členských států, co se týká financování a realizace evropské politiky životního prostředí. Na základě čl. 192 SFEU je Rada oprávněna po konzultaci s Hospodářským a sociálním výborem a Výborem regionů rozhodovat o vydání právních aktů směřujících k cílům podle čl. 191 odst. 1 SFEU. K tomu má k dispozici všechny formy sekundárního zákonodárství. Velmi významná je tzv. průřezová klauzule zakotvená Lisabonskou smlouvou v čl. 11 SFEU, podle které je třeba k požadavkům

---

<sup>48</sup> BOUČKOVÁ, Adéla. *Právní úprava soustavy NATURA 2000 v ČR a SRN*. Praha, 2016. Diplomová práce (Mgr.). Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, Katedra práva životního prostředí, 25. 1. 2016, s. 37-53.

<sup>49</sup> SYLLOVÁ, Jindřiška a kol. *Lisabonská smlouva: komentář*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2010, s. 691-692.

<sup>50</sup> Tamtéž, s. 691.

ochrany životního prostředí přihlížet i při realizaci dalších politik EU, zejména s ohledem na podporu cíle na trvale udržitelný rozvoj.

Členské státy jsou na základě čl. 193 SFEU oprávněny zachovávat či zavádět přísnější ochranná opatření, než jaká stanoví evropská právní úprava. Tato klausule byla zavedena z toho důvodu, že ochrana životního prostředí představuje pro jednotlivé členské státy mnohdy hodnotu rozdílného významu, a i když Evropská unie usiluje o vysokou úroveň ochrany, často se jedná spíše o „úroveň střední“. Tím se však nesmí snižovat úroveň environmentální politiky ve státech s tradičně vysokými požadavky na ochranu životního prostředí.<sup>51</sup>

V kontextu vytváření soustavy Natura 2000 na základě dvou evropských směrnic je dále relevantní čl. 288 odst. 3 SFEU, který stanoví, že „*směrnice je závazná pro každý stát, kterému je určena, pokud jde o výsledek, jehož má být dosaženo, přičemž volba formy a prostředků se ponechává vnitrostátním orgánům.*“ Odtud pochází možné rozdíly v transpozici a implementaci evropských směrnic na úrovni jednotlivých členských států.

### **3.2 Směrnice o ptácích**

*Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/147/ES ze dne 30. listopadu 2009 o ochraně volně žijících ptáků (kodifikované znění Směrnice Rady 79/409/EHS ze dne 2. dubna 1979)*

Směrnice o ptácích stojí na několika zásadních principech ochrany životního prostředí, a to společné odpovědnosti států v oblasti účinné ochrany druhů (zejména stěhovavých), koordinaci a komplexním přístupu k ochraně přírody, využívání přírodních zdrojů jen na základě jejich usměrňování za účelem uchování a zlepšování přírodní rovnováhy mezi druhy, důraz na vědecký výzkum a princip předběžné opatrnosti při vysazování geograficky nepůvodních druhů na evropském území členských států.<sup>52</sup>

---

<sup>51</sup> TICHÝ, Luboš a kol. *Evropské právo*. 5., přeprac. vyd. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 607-608.

<sup>52</sup> STEJSKAL, Vojtěch. *Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost*. 1. vyd. Praha: Linde, 2006, s. 263.

Směrnice o ptácích se týká ochrany všech druhů ptáků **přírozeně** se vyskytujících ve volné přírodě na evropském území členských států, s výjimkou Grónska. Členské státy nesmějí ochranu omezit na druhy ptáků, které se přírozeně vyskytují pouze na jejich území.<sup>53</sup>

Cílem směrnice o ptácích je na základě jejího článku 2 zachování populací všech druhů ptáků přírozeně se vyskytujících na evropském území členských států na úrovni, která odpovídá zejména ekologickým, vědeckým a kulturním požadavkům, případně přivedení na tuto úroveň. Za tímto účelem jsou členské státy povinny přijmout nezbytná opatření územní a druhové ochrany.

Zvláště chráněné oblasti vymezené podle směrnice o ptácích se nazývají *Special Protection Areas* (dále rovněž „SPA“).

### 3.2.1 Systém územní ochrany

Chráněny nejsou pouze ptáci a jejich vejce a hnízda, ale rovněž jejich **stanoviště** podle čl. 1 odst. 2 směrnice o ptácích. Právní základ územní ochrany ptáků tvoří čl. 3 a čl. 4 směrnice o ptácích, které se zaměřují právě na ochranu stanovišť.

Na základě čl. 3 směrnice o ptácích musí být pro všechny druhy ptáků, na které se vztahuje čl. 1 směrnice o ptácích, zachována nebo obnovena dostatečná rozmanitost a rozloha jejich stanovišť. Toho má být dosaženo zejména zřízením chráněných oblastí. Vedle toho existuje povinnost členských států udržovat a v souladu s ekologickými potřebami pečovat o stanoviště, která se nacházejí mimo formálně zřízená chráněná území podle čl. 3 odst. 2 písm. b) směrnice o ptácích.<sup>54</sup> Mezi další výslovně zmíněné povinnosti členských států podle čl. 3 patří obnova zničených biotopů a vytváření nových.

Čl. 4 směrnice o ptácích stanoví zvláštní režim ochrany pro druhy ptáků zařazené do přílohy I směrnice o ptácích a pro stěhovavé druhy. Tento zesílený režim ochrany je odůvodněn tím, že se jedná o druhy nejvíce ohrožené vymizením. Podle čl. 4 odst. 1 směrnice o ptácích jsou členské státy povinny ta

---

<sup>53</sup> MEßERSCHMIDT, Klaus. *Europäisches Umweltrecht*. 1. Aufl. München: Beck, 2011, s. 662.

<sup>54</sup> Tamtéž, s. 663.

území, která jsou nejvhodnější z hlediska počtu druhů a rozlohy, označit jako zvláště chráněné oblasti.

### 3.2.2 Výběr území

Výběr těchto území se má přitom řídit podle ornitologických kritérií, zejména se zvláštním zřetelem na potřeby stěhovavých druhů při rozmnožování, přezimování či odpočinku. Používaná vědecká kritéria nemají legislativní zakotvení a byla navržena mezinárodní nevládní organizací na ochranu ptáků BirdLife International. Tato kritéria jsou určena k výběru významných ptačích oblastí IBA (*Important Bird Areas*), které však slouží pouze pro vědecko-výzkumné a vzdělávací účely. Na základě ustálené judikatury Soudního dvora Evropské unie (dále rovněž „SDEU“) jsou však aplikována i pro výběr SPA.<sup>55</sup>

Přestože směrnice o ptácích ve svém čl. 2 členským státům všeobecně dovoluje, a dokonce naznačuje, že mají při provádění nezbytných opatření k zachování chráněných ptačích druhů vedle ekologických, vědeckých a kulturních požadavků zohlednit rovněž hospodářské požadavky a požadavky rekreace, SDEU toto právo členských států popřel. Na základě judikatury SDEU<sup>56</sup> členské státy nesmí při výběru a označování chráněných oblastí zohledňovat hospodářské požadavky či provádět jiné úvahy v rozporu se zájmem na ochranu životního prostředí.

### 3.2.3 Vymezení SPA

SDEU shrnul požadavky na označování chráněných oblastí podle své dřívější judikatury následovně:

1. Členské státy mají povinnost označit za SPA území, která splňují vymezená ornitologická kritéria.
2. Členské státy mají povinnost označit za SPA všechny oblasti, které se při použití ornitologických kritérií jeví jako nejvhodnější z hlediska ochrany dotčených druhů.

---

<sup>55</sup> STEJSKAL, Vojtěch. *Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost*. 1. vyd. Praha: Linde, 2006, s. 265.

<sup>56</sup> Např. SDEU, rozsudek C-209/04, Sb. rozh. 2006, I-2755 bod 40 – Komise v. Rakousko.

3. Povinnost uložená členskými státy označit lokality za SPA nemůže být zpochybněna přijetím jiných zvláštních ochranných opatření.
4. Přestože platí, že členské státy disponují určitým prostorem pro uvážení, pokud jde o výběr SPA, označení těchto oblastí se přesto řídí výlučně ornitologickými kritérii. Hospodářské požadavky uvedené v čl. 2 směrnice o ptácích tedy nelze při výběru a vymezení SPA zohlednit.<sup>57</sup>

Povinnost členských států předcházet znečišťování nebo poškozování stanovišť podle čl. 4 odst. 4 směrnice o ptácích se na základě judikatury nevztahuje pouze na formálně vyhlášené SPA, ale rovněž na v rozporu se směrnicí členskými státy nevyhlášené oblasti, tzv. faktické chráněné oblasti.<sup>58</sup> To odpovídá zásadě přímého účinku, který se za určitých okolností může vztahovat i na směrnice, nejsou-li ve lhůtě řádně provedeny do vnitrostátního práva.

Směrnice o ptácích na rozdíl od směrnice o stanovištích nestanoví žádný závazný časový rámec, během kterého má dojít k označení chráněných oblastí.<sup>59</sup> Zřejmě i proto patří směrnici o ptácích smutný primát jedné z nejhůře naplňovaných součástí legislativy EU vůbec.<sup>60</sup>

Vyhlášení SPA obecně podléhá národnímu právu členských států pomocí národních kategorií územní ochrany. Označení SPA je třeba na základě čl. 4 odst. 3 směrnice notifikovat Komisi, čímž je proces vymezení SPA v zásadě ukončen, což se liší od vícefázového vyhlášení zvláštních oblastí ochrany podle směrnice o stanovištích.

### 3.2.4 Režim ochrany

Ve zvláště chráněných oblastech podle směrnice o ptácích musí být zaveden vhodný systém ochrany, který zaručí přežití a nárůst počtu jedinců druhů zařazených do přílohy I a který vezme v úvahu potřeby pravidelně se

---

<sup>57</sup> SDEU, rozsudek C-418/04, Sb. rozh. 2007, I-10947 bod 36 a násl. – Komise v. Irsko.

<sup>58</sup> SDEU, rozsudek C-355/90, Sb. rozh. 1993, I-4221 – Komise v. Španělsko; rozsudek C-166/97, Sb. rozh. 1999, I-1719 – Komise v. Francie; rozsudek C-96/98, Sb. rozh. 1999, I-8531 – Komise v. Francie.

<sup>59</sup> MEßERSCHMIDT, Klaus. *Europäisches Umweltrecht*. 1. Aufl. München: Beck, 2011, s. 664.

<sup>60</sup> PLESNÍK, Jan. *Biologická rozmanitost a Evropská unie: poselství z Malahide*. in *Ochrana přírody* č. 9/2004, s. 276-277.

vyskytujících stěhovavých druhů, které nejsou zařazeny v příloze I, zejména pokud jde o jejich zimoviště, místa zastávek a místa rozmnožování a pelichání. Zhoršování stavu biotopů a stanovišť ptáků stejně jako vyrušování druhů, pro které byly zvláště chráněné oblasti vyznačeny, musí být na základě systému ochrany vyloučeno.<sup>61</sup>

Ochrana oblastí podle čl. 4 odst. 1 směrnice o ptácích se na základě čl. 7 směrnice o stanovištích řídí ustanovením čl. 6 odst. 2-4 směrnice o stanovištích. Za účelem jednotného systému ochrany nahrazují povinnosti podle těchto ustanovení povinnosti původně stanovené v čl. 4 odst. 1 věta první směrnice o ptácích. To, že platná pravidla pro ptačí oblasti jsou částečně stanovena ve směrnici o stanovištích, a směrnice o ptácích žádný odkaz na směrnici o stanovištích neobsahuje, je legislativní chybou.

Další prostředky k naplnění cílů ochrany jsou vyjmenovány v čl. 3 směrnice o ptácích. K nim patří i již zmíněná povinnost udržovat a v souladu s ekologickými potřebami stanovišť pečovat i o oblasti mimo chráněná území.

Směrnice o ptácích dále upravuje druhovou ochranu ptactva, jak obecnou, tak zvláštní. V čl. 5 jsou vyjmenovány klasické právní prostředky druhové ochrany, jako je zákaz úmyslného usmrcování a odchyty či zákaz úmyslného vyrušování. V čl. 6 je vymezeno uvádění na trh a v čl. 7 a 8 specifikován lov určitých vymezených druhů ptáků a zakázané prostředky a způsoby lovu. V čl. 9 směrnice o ptácích uvádí přípustné odchylky od pravidel ochrany stanovených v čl. 5 až 8, tyto odchylky jsou však přípustné jen z určitých přesně vymezených důvodů a jejich uplatnění musí být přísně kontrolováno. Nutnost poněkud restriktivního výkladu odchylek z obecné ochrany ptáků odůvodňuje SDEU tím, že při ochraně ptáků členské státy pečují o „společné dědictví“ lidstva, a proto musí být odchylná kritéria zvláště přesně stanovena.<sup>62</sup>

---

<sup>61</sup> MEßERSCHMIDT, Klaus. *Europäisches Umweltrecht*. 1. Aufl. München: Beck, 2011, s. 667.

<sup>62</sup> SDEU, rozsudek 339/87, Sb. rozh. 1990, I-851 bod 28 – Komise v. Nizozemsko; podobně již rozsudek 236/85, Sb. rozh. 1987, 3989 bod 5 a 18 – Komise v. Nizozemsko.

### 3.3 Směrnice o stanovištích

*Směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin*

Směrnice o stanovištích představuje pravděpodobně nejdůležitější právní předpis EU na poli ochrany přírody. Význam této směrnice je podtržen tím, že se na jejím základě zřizuje soustava chráněných území Natura 2000 zahrnující rovněž chráněné oblasti podle historicky starší směrnice o ptácích. I z tohoto důvodu bylo stěží některému jinému prameni evropského práva životního prostředí věnováno v posledních desetiletích tolik pozornosti, jako právě směrnici o stanovištích.

Natura 2000 je na základě čl. 3 odst. 1 směrnice o stanovištích spojitá evropská ekologická síť zvláštních oblastí ochrany. Zaměřuje se přitom na celoevropskou koherentní a reprezentativní, nikoliv tedy celkovou, ochranu přírody. Členským státům není předepsána žádná minimální rozloha, kterou by chráněné oblasti měly obsáhnout, k výběru chráněných oblastí tedy slouží výhradně kvalitativní kritéria.

Pro většinu členských států byla transpozice směrnice o stanovištích, a ve vzájemné souvislosti i směrnice o ptácích, viditelně obtížně proveditelná, což vedlo k řadě řízení o porušení smlouvy u SDEU kvůli její chybné transpozici. Spektrum porušení smlouvy je poměrně široké: zahrnuje vedle pozdního a nesprávného provedení směrnice také nerespektování lhůt k ohlášení, nedostatky při výběru území, nedostatečný systém ochrany či příliš široké výjimky.<sup>63</sup>

K tomu SDEU dále dodává, že v rámci směrnice o stanovištích, která stanoví komplexní a technická pravidla v oblasti práva životního prostředí, jsou členské státy zvláště povinny dbát na to, aby jejich právní předpisy zajišťující provedení této směrnice byly jasné a přesné.<sup>64</sup>

---

<sup>63</sup> MEßERSCHMIDT, Klaus. *Europäisches Umweltrecht*. 1. Aufl. München: Beck, 2011, s. 669-671.

<sup>64</sup> SDEU, rozsudek C-6/04, Sb. rozh. 2005, I-9017 bod 26 – Komise v. Velká Británie, a rozsudek C-418/04, Sb. rozh. 2007, I-10947 bod 219 – Komise v. Irsko.

### 3.3.1 Systém územní ochrany

Směrnice o stanovištích se zaměřuje na ochranu a péči o biologickou rozmanitost. Za tímto účelem stanovuje pro celé území EU ochranu ohrožených přírodních stanovišť a druhů zřízením souvislé přeshraniční ekologické sítě chráněných oblastí. Cíl této směrnice tedy přesahuje pouhé vytvoření společného právního rámce ve členských státech EU a pro jeho dosažení je třeba aktivního jednání ze strany členských států.

Vytvoření sítě Natura 2000 vyžaduje spolupráci členských států a Evropské komise. To je patrné zejména na konzultačním řízení podle čl. 5 směrnice o stanovištích. Toto, stejně jako silnější procedurální zakotvení, odlišuje směrnici o stanovištích od historicky starší směrnice o ptácích.<sup>65</sup>

Pro chráněná území zřizovaná na základě směrnice o stanovištích používá směrnice dva rozdílné pojmy, a to *Site of Community Importance*, tedy lokalita významná pro Společenství (dále rovněž „SCI“) a *Special Area of Conservation*, tedy zvláštní oblast ochrany (dále rovněž „SAC“).

Proces vyhlášení SCI/SAC se na základě čl. 4 směrnice o stanovištích skládá ze 4 fází<sup>66</sup>:

1. Členský stát navrhne tzv. národní seznam, který poté předloží Evropské komisi (čl. 4 odst. 1 směrnice o stanovištích). Zařazené oblasti jsou až do okamžiku přijetí evropského seznamu (fáze 3) nazývány *proposed Sites of Community Interest* (pSCI), tedy navržené lokality významné pro Společenství.
2. Po dohodě s příslušným členským státem vypracuje Komise na základě národního seznamu návrh evropského seznamu lokalit významných pro společenství (čl. 4 odst. 2 směrnice o stanovištích).
3. Komise přijme evropský seznam SCI v řízení na základě čl. 21 směrnice o stanovištích a publikuje jej v Úředním věstníku EU (*Official Journal of EU*).

---

<sup>65</sup> MEßERSCHMIDT, Klaus. *Europäisches Umweltrecht*. 1. Aufl. München: Beck, 2011, s. 672.

<sup>66</sup> SDEU, rozsudek C-256/98, Sb. rozh. 2007, I-2487, bod 7 – Komise v. Francie sice hovoří o trojfázovém řízení, do toho však nezapočítává vyměření území na národní úrovni.

4. Členské státy na základě jejich vnitrostátního práva vyznačí zvláštní oblasti ochrany (SAC) a stanoví jejich ochranné podmínky (čl. 4 odst. 4 směrnice o stanovištích).

K tomu, aby se lokalita SCI stala SAC, tedy aby byla dostatečným způsobem naplněna povinnost „vymezit a zajistit“ evropsky významné lokality na základě směrnice o stanovištích<sup>67</sup>, musí být kumulativně splněny tři podmínky. Za prvé, musí dojít k formálnímu vyhlášení SCI na národní úrovni. Za druhé, musí být zajištěna ochrana SCI, a to např. prostřednictvím zvláště chráněných území podle národního práva nebo díky speciálnímu ustanovení v národním právním řádu. Třetí podmínkou je stanovení ochranných opatření<sup>68</sup>, které vycházejí ze specifických ekologických požadavků každé jednotlivé lokality. Není nutné, aby byly všechny tři podmínky splněny současně, SAC vznikne okamžikem splnění poslední z těchto podmínek.<sup>69</sup>

### 3.3.2 Výběr území

Kritéria pro výběr území jsou obsažena v příloze III směrnice o stanovištích. Výběr a ohraničení území, které členský stát navrhne v národním seznamu, má provádět výlučně podle odborných přírodovědeckých kritérií a nemá zohledňovat hospodářské, sociální a kulturní požadavky, ani regionální a místní charakteristiky podle čl. 2 odst. 3 směrnice o stanovištích.<sup>70</sup> SDEU navazuje na judikaturu ohledně směrnice o ptácích a odůvodňuje restriktivní výklad možnosti výběru chráněných lokalit ze strany členských států tím, že Komise musí mít k dispozici celistvý přehled chráněných oblastí, aby do evropského seznamu mohla navrhnout ty lokality, které budou vytvářet přeshraniční spojitou síť, a tím efektivně naplňovat cíle směrnice.<sup>71</sup>

---

<sup>67</sup> HOŠEK, Michael. *Změny ve způsobu zajištění evropsky významných lokalit*. In *Ochrana přírody* č. 2/2011, s. 21.

<sup>68</sup> Čl. 6 odst. 1 směrnice o stanovištích.

<sup>69</sup> <http://www.nature.cz/natura2000-design3/sub-text.php?id=6779> [cit. 31.10.2015].

<sup>70</sup> Srov. např. SDEU, rozsudek C-371/98, Sb. rozh. 2000, I-9235 bod 23 a násl. – First Corporate Shipping (Severn); podobně též rozsudek C-44/95, Sb. rozh. 1996, I-3805 – Lappel Bank.

<sup>71</sup> MEßERSCHMIDT, Klaus. *Europäisches Umweltrecht*. 1. Aufl. München: Beck, 2011, s. 672.

Aby byla zajištěna koherence soustavy Natura 2000, mají na sebe jednotlivé chráněné oblasti navazovat. U příhraničních ekosystémů nesmí ochrana končit na hranici druhého členského státu (Příloha III Etapa 2 odst. 2 písm. b) směrnice o stanovištích). Přestože se směrnice zaměřuje na celoevropskou síť ochrany, je členským státům zakázáno toto již při výběru území zohledňovat a nějakou oblast nepřihlásit např. proto, že se tento typ přírodního stanoviště objevuje hojně na území sousedního státu. Posouzení přeshraniční relevance jednotlivých oblastí tak náleží výhradně Komisi.<sup>72</sup>

Hospodářské požadavky sice nesmí být zohledňovány při výběru území, jejich pozdější uplatnění v rámci posuzování vlivů plánů a projektů podle čl. 6 odst. 3 a 4 směrnice o stanovištích však není vyloučeno.<sup>73</sup>

Pružnější uplatnění kritérií pro výběr chráněných oblastí je na základě čl. 4 odst. 2 směrnice o stanovištích umožněno těm státům, na jejichž území se ve srovnání s EU vyskytuje nadprůměrný počet prioritních přírodních stanovišť (více než 5 % rozlohy jejich území). Je třeba si všimnout, že takovými oblastmi mohou být i vodní plochy<sup>74</sup>. Ve výjimečných případech mohou být lokality, které jsou místem výskytu prioritního stanoviště a/nebo prioritního druhu, navrženy Komisí i bez návrhu členského státu, a to po proběhnutí dvoustranného konzultačního řízení<sup>75</sup>. Jako „prioritní“ označuje směrnice ta stanoviště a ty druhy, za jejichž ochranu má EU zvláštní odpovědnost, zejména z důvodu nebezpečí jejich vymizení<sup>76</sup>.

Během konzultačního období až do rozhodnutí Rady se na příslušnou lokalitu na základě čl. 5 odst. 4 směrnice o stanovištích vztahuje režim podle čl. 6 odst. 2 směrnice o stanovištích. Tomuto režimu se členský stát nemůže vyhnout tvrzením, že z jeho pohledu byl jím předložený seznam lokalit kompletní.<sup>77</sup>

---

<sup>72</sup> Tamtéž, s. 673.

<sup>73</sup> SDEU, rozsudek C-44/95, Sb. rozh. 1996, I-3805 bod 41 – Lappel Bank.

<sup>74</sup> Čl. 4 odst. 1 věta 3 směrnice o stanovištích.

<sup>75</sup> Čl. 5 směrnice o stanovištích.

<sup>76</sup> Čl. 1 písm. d) a h) směrnice o stanovištích. Prioritní typy přírodních stanovišť a prioritní druhy jsou v přílohách označeny hvězdičkou (\*).

<sup>77</sup> SDEU, rozsudek C-75/01, Sb. rozh. 2003, I-1585 bod 33 a násl. – Komise v. Lucembursko.

Národní seznamy předložené členskými státy musí obsahovat dostatečné informace týkající se předmětných lokalit.<sup>78</sup> Rovněž musí obsahovat přiměřený režim ochrany. Je nezbytné, aby členské státy nepovolily žádné zásahy, které by mohly ekologický stav předmětných lokalit vážně ohrozit.<sup>79</sup>

Jakmile Komise podle čl. 4 odst. 2 a 3 směrnice o stanovištích schválí postupem podle čl. 21 směrnice o stanovištích seznam lokalit významných pro Společenství (dále jen „Evropský seznam“), vztahují se na tyto lokality ochranná ustanovení podle čl. 6 odst. 2-4 směrnice o stanovištích.

Komisi je při její činnosti nápomocen tzv. Výbor, skládající se ze zástupců členských států a jednoho zástupce Komise, kterému však nepřísluší hlasovací právo.

### 3.3.3 Vyhlášení SAC

Závazné vyhlášení území může být provedeno pouze členskými státy. Toho má být na základě čl. 4 odst. 4 směrnice o stanovištích docíleno co nejdříve, jakmile to bude možné, nejpozději však do 6 let od vypracování evropského seznamu Komisí.<sup>80</sup> Otevřená formulace čl. 6 odst. 1 směrnice o stanovištích připouští, aby k vyhlášení území členské státy využily (stejně jako v případě ptačí směrnice) tradiční kategorie zvláštní územní ochrany přírody podle národního práva. Není proto třeba vytvářet speciální chráněné oblasti Natura 2000. Nicméně podmínky ochrany v takových oblastech musí být zvláštními ustanoveními přizpůsobeny, aby odpovídaly evropským právním předpisům.

SAC lze vyhlásit buď formálně právním předpisem, nebo prostřednictvím smlouvy s vlastníkem předmětného pozemku, kde se lokalita nachází.<sup>81</sup>

Povinnost vyhlásit chráněná území však nekončí v okamžiku transpozice a implementace směrnice, ani po uplynutí v ní vymezených lhůt. Za SAC je třeba vyhlásit i ta území, která budou splňovat kritéria pro vyhlášení podle

---

<sup>78</sup> Srov. čl. 4 odst. 1 a 2 směrnice o stanovištích.

<sup>79</sup> MEßERSCHMIDT, Klaus. *Europäisches Umweltrecht*. 1. Aufl. München: Beck, 2011, s. 674.

<sup>80</sup> Srov. také SDEU, rozsudek C-256/98, Sb. rozh. 2000, I-2487 bod 9 – Komise v. Francie.

<sup>81</sup> MEßERSCHMIDT, Klaus. *Europäisches Umweltrecht*. 1. Aufl. München: Beck, 2011, s. 676-677.

směrnice o stanovištích až na základě později zjištěných vědeckých poznatků. Tomu odpovídá rovněž povinnost členských států pravidelně kontrolovat stav chráněných oblastí na základě nových vědeckých poznatků.<sup>82</sup>

Na základě čl. 9 věta druhá směrnice o stanovištích může dojít ke zrušení klasifikace určité lokality jako zvláštní oblasti v případě, kde je to zabezpečeno přírodním vývojem zjištěným jako výsledek sledování podle čl. 11 směrnice o stanovištích. Do jaké míry zahrnuje přírodní vývoj i antropogenní zásahy, zejména následky povolení projektů podle čl. 6 odst. 4 směrnice, není zcela jasné. Na jedné straně stojí mimo pochybnost, že negativním vlivům má být v první řadě zamezeno. Na druhou stranu ovšem ztrácí význam, pokud v soustavě Natura 2000 zůstávají i území, která jejím kritériím již dále nevyhovují a ani v budoucnu vyhovovat nebudou. V takových případech přichází *ultima ratio* v úvahu deklasifikace těchto území.<sup>83</sup>

#### 3.3.4 Režim ochrany

Čl. 6 směrnice o stanovištích načrtává ochranná opatření, která musí členské státy zaručit v lokalitách zařazených do evropského seznamu. Obecně se povinnosti podle odst. 1 skládají z vypracování odpovídajících plánů péče a přijetí vhodných opatření právního, správního nebo smluvního charakteru. Povinnost vyloučit poškozování přírodních stanovišť obsahuje odst. 2.

Nejdůležitější právní následek vyhlášení SAC spočívá v tom, že plány a projekty, které mohou významným způsobem ovlivnit chráněné lokality, podléhají specifickému posouzení na základě čl. 6 odst. 3 a 4 směrnice o stanovištích.

Činnosti, které nejsou podrobeny procesu posouzení důsledků, podléhají obecnému pravidlu podle čl. 6 odst. 2 směrnice o stanovištích, na základě kterého je zakázáno poškozovat přírodní stanoviště a stanoviště druhů, a vyrušovat druhy, pro něž jsou evropsky chráněná území určena. Zakaz

---

<sup>82</sup> SDEU, rozsudek C-209/04, Sb. rozh. 2006, I-2755 bod 44 a násl. – Komise v. Rakousko.

<sup>83</sup> MEßERSCHMIDT, Klaus. *Europäisches Umweltrecht*. 1. Aufl. München: Beck, 2011, s. 678.

poškození se v zásadě vztahuje i na poškození přírodními vlivy.<sup>84</sup> Čl. 6 odst. 2 směrnice o stanovištích nemůže být použit současně s čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích.<sup>85</sup> Obecný zákaz poškozovat ovšem platí i pro schválené plány a projekty, pokud se dodatečně v jejich důsledku prokáže ohrožení chráněných přírodních stanovišť.<sup>86</sup>

Ochranná opatření stanovená členskými státy pro zvláštní oblasti ochrany nemusí být zajištěna pouze klasickými prostředky legislativního a správního charakteru, ale mohou být sjednána i smluvně, jak vyplývá z čl. 6 odst. 1 směrnice o stanovištích.

Dále obsahuje směrnice o stanovištích v člancích 12 až 16 ustanovení zvláštní druhové ochrany, která se týkají druhů rostlin a živočichů vyjmenovaných v příloze IV, která se však nevztahují na ptáky, neboť ti jsou chráněni podle směrnice o ptácích. Institut tzv. přísné ochrany vypočítává jednotlivé zákazy, u živočichů např. zákaz odchyty, usmrcení, úmyslného rušení, ničení míst rozmnožování či odpočinku; u rostlin pak např. zákaz sběru, držení, dopravy či prodeje, které jsou ovšem prolomeny možností odchylného řešení, a to z důvodu jiného veřejného zájmu výrazně převažujícího nad zájmem ochrany přírody.<sup>87</sup> Směrnice rozlišuje druhovou ochranu obecnou a zvláštní, kdy obecná vychází z ustanovení na ochranu přírodních stanovišť.<sup>88</sup>

### 3.3.5 Posuzování vlivů plánů a projektů

Posouzení vlivů plánů a projektů na základě směrnice o stanovištích se kromě jiného vyznačuje možností pravidelné účasti veřejnosti a směřuje ke specifickému procesu povolání projektů z důvodů ochrany přírody. Za účelem

---

<sup>84</sup> SDEU, rozsudek C-6/04, Sb. Rozh. 2005, I-9017 – Komise proti Velké Británii.

<sup>85</sup> SDEU, rozsudek C-127/02, Sb. rozh. 2004, I-7405 bod 35 – Waddenzee.

<sup>86</sup> MEßERSCHMIDT, Klaus. *Europäisches Umweltrecht*. 1. Aufl. München: Beck, 2011, s. 688.

<sup>87</sup> STEJSKAL, Vojtěch. *Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost*. 1. vyd. Praha: Linde, 2006, s. 278.

<sup>88</sup> MEßERSCHMIDT, Klaus. *Europäisches Umweltrecht*. 1. Aufl. München: Beck, 2011, s. 690.

praktického uplatňování v členských státech vydala Komise v letech 2000, 2001 a 2007 příručky a manuály, tzv. *Guidance documents*<sup>89</sup>.

Procesu posouzení podléhají všechny činnosti, které mohou chráněné území potenciálně ovlivnit, nejen ty prováděné uvnitř tohoto území.

V souladu s principem předběžné opatrnosti je třeba provést posouzení důsledků projektů a plánů i tehdy, pokud se o potenciálním vlivu pochybuje; posouzení nemusí proběhnout pouze tehdy, je-li významné poškození chráněné oblasti na základě objektivních skutečností vyloučeno.<sup>90</sup>

I když směrnice o stanovištích nenařizuje žádnou konkrétní metodu pro provedení posuzování důsledků vlivů projektů a plánů (pouze v čl. 6 odst. 3 hovoří o „odpovídajícím posouzení“), posouzení musí proběhnout takovým způsobem, aby se příslušné správní orgány s jistotou dozvěděly, zda předmětný plán nebo projekt jako takový nebude mít na chráněnou oblast nepříznivý vliv. Samotnému schválení plánu nebo projektu musí předcházet odpovídající posouzení důsledků pro lokalitu dotčenou plánem nebo projektem, přičemž musí být zohledněny kumulativní účinky, které vyplývají z kombinace tohoto plánu nebo projektu s jinými plány nebo projekty s ohledem na cíle ochrany dotčené lokality a s přihlédnutím k nejlepším vědeckým poznatkům v dané oblasti.<sup>91</sup>

Existuje-li nejistota ohledně nepřítomnosti škodlivých účinků plánů na celistvost dané lokality spojené s realizací plánu nebo projektu, jsou příslušné vnitrostátní orgány povinny zamítnout provedení plánu nebo projektu.<sup>92</sup>

Na základě čl. 6 odst. 4 směrnice o stanovištích v případě, že navzdory negativnímu výsledku posouzení důsledků pro lokalitu musí být určitý plán nebo projekt z naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu přesto uskutečněn, zajistí členský stát veškerá kompenzační opatření nezbytná pro zajištění

---

<sup>89</sup> Tyto dokumenty jsou on-line k dispozici zde:

[http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/guidance\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/guidance_en.htm).

<sup>90</sup> SDEU, rozsudek C-127/02, Sb. rozh. 2004, I-07405 bod 44 a násl. – Waddenzee.

<sup>91</sup> SDEU, rozsudek C-127/02, Sb. rozh. 2004, I-07405 bod 52 a násl. – Waddenzee.

<sup>92</sup> SDEU, rozsudek C-127/02, Sb. rozh. 2004, I-07405 bod 56 a 57 – Waddenzee; rozsudek C-239/04, Sb. rozh. 2006, I-10183 bod 20 – Castro Verde; a rozsudek C-304/05, Sb. rozh. 2007, I-7495 bod 57 a násl. – Santa Caterina Valfura.

celistvosti sítě Natura 2000. SDEU trvá na tom, že zmíněné ustanovení jako výjimka ze schvalovacího kritéria podle čl. 6 odst. 3 věta druhá musí být vykládáno restriktivně.<sup>93</sup> Z toho důvodu byly doposud zásahy do chráněných lokalit Natura 2000 vyhodnocovány ze strany SDEU většinou jako neoprávněné a SDEU se staví spíše na stranu ochrany přírody. Tak např. ve zřízení lyžařské sjezdovky v lesní oblasti, která sloužila jako stanoviště chráněných ptačích druhů, a kde bylo vykáceno přibližně 2.500 stromů, spatřuje SDEU porušení čl. 6 odst. 2 a 3 směrnice o stanovištích.<sup>94</sup>

Na základě čl. 6 odst. 4 směrnice o stanovištích je členský stát povinen v případě, že navzdory negativnímu výsledku posouzení důsledků pro lokalitu musí být určitý plán nebo projekt z naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu, včetně důvodů sociálního a ekonomického charakteru, přesto uskutečněn, a žádná alternativní řešení nejsou k dispozici, využít všech nezbytných prostředků, aby zůstala zachována celková soudržnost sítě Natura 2000.<sup>95</sup> Využití důvodů převažujícího veřejného zájmu je možné až po posouzení všech alternativních možností, proto se svým charakterem jedná o prostředek *ultima ratio*. Členským státům není dovoleno plány nebo projekty na základě určitých kritérií, např. výše nákladů na jejich realizaci či z důvodu jejich charakteru, z procesu posouzení důsledků vyloučit.<sup>96</sup>

Přezkoumání důsledků plánů a projektů, posouzení existence alternativních řešení a zhodnocení naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu jsou tři od sebe oddělené stupně kontroly. Postup podle čl. 6 odst. 4 směrnice o stanovištích se tedy aplikuje teprve tehdy, je-li posouzení důsledků vyhodnoceno jako negativní a neexistují žádná alternativní řešení.<sup>97</sup>

Alternativním řešením pro realizaci plánu nebo projektu může být např. nalezení jiné, méně problematické lokality, v adekvátní vzdálenosti od původního

---

<sup>93</sup> SDEU, rozsudek C-239/04, Sb. rozh. 2006, I-10183 bod 35 a 36 – Castro Verde; a rozsudek C-304/05, Sb. rozh. 2007, I-7495 bod 82 – Santa Caterina Valfura.

<sup>94</sup> SDEU, rozsudek C-304/05, Sb. rozh. 2007, I-7495 bod 91 a násl. – Santa Caterina Valfura.

<sup>95</sup> MEßERSCHMIDT, Klaus. *Europäisches Umweltrecht*. 1. Aufl. München: Beck, 2011, s. 683. Jedná se o částečnou kodifikaci rozsudku SDEU ve věci Leybucht (C-57/89).

<sup>96</sup> SDEU, rozsudek C-256/98, Sb. rozh. 2000, I-2487 bod 39 – Komise v. Francie.

<sup>97</sup> SDEU, rozsudek C-441/03, Sb. rozh. 2005, I-3043 bod 26 – Komise v. Nizozemsko.

plánovaného místa, či použití jiných přiměřených prostředků, pokud jimi rovněž může být dosaženo účelu daného projektu/plánu. Neexistenci alternativních řešení je povinen prokázat předkladatel plánu či projektu.<sup>98</sup>

Teprve pokud žádná alternativní řešení neexistují, přichází v úvahu posouzení, zda ve prospěch realizace plánu nebo projektu stojí naléhavé důvody převažujícího veřejného zájmu. Čím hodnotnější je zasažené území z pohledu ochrany přírody a celistvosti sítě Natura 2000, tím závažnější musí být případné důvody veřejného zájmu.

Jako důvod převažujícího veřejného zájmu s hospodářským charakterem bylo akceptováno např. znovuobnovení dopravního spojení mezi bývalým západním a východním Německem.<sup>99</sup>

Jestliže se v dotyčné lokalitě nachází prioritní typy přírodních stanovišť a/nebo prioritní druhy, schválení projektu či plánu mohou odůvodnit jen určité vybrané důvody veřejného zájmu (ochrana lidského zdraví, veřejná bezpečnost, ochrana životního prostředí). Ohledně přípustnosti jiných důvodů převažujícího veřejného zájmu je třeba stanoviska Komise.<sup>100</sup>

V případě uskutečnění projektu i přes negativní výsledek posouzení důsledků pro danou lokalitu z důvodu převažujícího veřejného zájmu je stát povinen zajistit veškerá kompenzační opatření nezbytná pro zajištění ochrany celkové soudržnosti sítě Natura 2000.<sup>101</sup> Kompenzační opatření nemusí být uskutečněna uvnitř předmětné chráněné lokality, nýbrž postačí, pokud zaručí příznivý stav předmětných přírodních stanovišť uvnitř daného biografického regionu. Funkčnost dané chráněné lokality a důvody pro její původní vymezení však musí zůstat zachovány. Proto může být v rámci kompenzačních opatření přírodní stanoviště znovuobnoveno na odlišném místě v nové chráněné lokalitě. Je třeba usilovat o to, aby ochrana byla časově kontinuální.<sup>102</sup> Na základě čl. 6

---

<sup>98</sup> MEßERSCHMIDT, Klaus. *Europäisches Umweltrecht*. 1. Aufl. München: Beck, 2011, s. 684.

<sup>99</sup> Tamtéž, s. 685.

<sup>100</sup> Podle čl. 6 odst. 4 pododst. 2 směrnice o stanovištích.

<sup>101</sup> Podle čl. 6 odst. 4 pododst. 1 věta první směrnice o stanovištích.

<sup>102</sup> MEßERSCHMIDT, Klaus. *Europäisches Umweltrecht*. 1. Aufl. München: Beck, 2011, s. 687.

odst. 4 pododst. 1 věta druhá je členský stát povinen o přijatých kompenzačních opatřeních uvědomit Komisi.

## 4 Implementace a péče o území soustavy Natura 2000

Tato kapitola se zaměřuje obecně na jednotlivá kritéria řádné implementace soustavy Natura 2000 na úrovni členských států EU, kdy na základě těchto kritérií dochází v následujících kapitolách k posouzení a komparaci konkrétních kroků při implementaci ve vybraných členských státech EU, a to Česku, Rakousku a Německu.

Implementace soustavy Natura 2000 do národních právních řádů zahrnuje několik fází. V první řadě je nezbytné řádné provedení vymezených ustanovení směrnice o ptácích a směrnice o stanovištích do národních právních řádů. Průběh transpozice relevantních ustanovení naturových směrnic se přitom v jednotlivých státech liší a uskutečňuje v závislosti na územně-organizační struktuře daného státu, zejména s ohledem na to, zda se jedná o federativní či unitární státní uspořádání.

Dalším krokem implementace je vyhlášení obou typů chráněných lokalit a jejich podřízení vnitrostátní právní ochraně. Vyhlásování SPA probíhá samostatně ze strany každého členského státu, SCI jsou však podrobeny složitějšímu procesu navrhování do národního seznamu a následného schvalování ze strany EK.<sup>103</sup> Ochrana se uskutečňuje typicky prostřednictvím jednotlivých kategorií zvláště chráněných území podle národního práva, není to však podmínkou.

Směrnice o ptácích a směrnice o stanovištích rovněž předpokládají zavedení speciálních ochranných opatření, např. v podobě řízeného managementu<sup>104</sup> a neméně důležitý následný monitoring, aby mohla být posouzena efektivnost a účinnost použitých opatření.

Speciálním institutem ochrany soustavy Natura 2000 je naturové posuzování vlivů projektů a plánů, které mohou mít plánované developerské projekty a územní rozvoj na lokality soustavy Natura 2000.

---

<sup>103</sup> DAMOHORSKÝ, Milan a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2010, s. 360.

<sup>104</sup> Tamtéž, s. 361.

#### 4.1 Vliv územně-organizační struktury státu

Na implementaci soustavy Natura 2000 v jednotlivých členských státech Evropské unie má z právního pohledu významný vliv územní organizace státu, a s tím spojená struktura právního řádu. Rozlišují se dvě základní formy územně-organizační struktury státu: stát jednoduchý (unitární) a stát složený (federální).

Stát unitární se vyznačuje jedinou organizovanou mocí a jednou soustavou kompetencí, která obvykle není dále vertikálně členěna, a proto se jedná o jeden ucelený ústavní systém. Unitární stát má jednu ústavu, jeden právní systém, jedno státní občanství a jednu soustavu nejvyšších ústavních orgánů. Ani unitární stát ale není zcela homogenní a vnitřně se člení na regiony, odtud se potom rozlišuje unitární stát formálně decentralizovaný, kde se regiony formují nezávisle na centrálních orgánech, a centralizovaný, kde jsou regionální orgány určitým způsobem podřízeny těm centrálním.<sup>105</sup>

Naproti tomu podstatou složeného státu<sup>106</sup> je dělba suverenity mezi složený (spolkový) stát a jednotlivé územní celky (spolkové země). Pod dělbou suverenity se rozumí rozdělení jednotlivých oblastí společenských vztahů mezi spolkový stát a spolkové země, kdy v těchto rozdělených oblastech uplatňují spolkový stát a spolkové země suverenitu v plném rozsahu. Spolkový stát se vyznačuje dvojitou soustavou ústav a nejvyšších státních orgánů, dvojitým zákonodárstvím a dvojitým státním občanstvím.<sup>107</sup>

Spolkové státy se od sebe velmi liší, zejména co do struktury a rozdělení jednotlivých kompetencí. Ve většině případů nemají jednotlivé spolkové země

---

<sup>105</sup> KLÍMA, Karel. *Teorie veřejné moci (vládnutí)*. 3. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2016, s. 234.

<sup>106</sup> Pro označení složeného státu se v literatuře užívají různé názvosloví. V anglosaském světě převládá pojem federace, pro střední, německy mluvící Evropu, je typický pojem spolkový stát (*Bundesstaat*). Podrobněji viz HOLLÄNDER, Pavel. *Základy všeobecné státovědy*. 2., rozš. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, s. 399. V rámci této práce bude vzhledem k jejímu předmětu přednostně užíván pojem spolkový stát a pro označení jednotlivých členských států (i z důvodu odlišení od členských států Evropské unie) výraz spolková země.

<sup>107</sup> HOLLÄNDER, Pavel. *Základy všeobecné státovědy*. 2., rozš. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, s. 400.

samostatnou mezinárodní právní subjektivitu.<sup>108</sup> Toto se vztahuje i na oblast evropského unijního práva, kdy jsou jednotlivé spolkové země považovány za součást spolkového státu bez možnosti samostatně právně vystupovat. Z toho důvodu za implementaci evropského unijního práva odpovídá spolkový stát jako celek.

Každý členský stát Evropské unie je oprávněn delegovat pravomoc na své vnitřní územní jednotky, např. spolkové země, pokud disponují dostatečnými prostředky pro účinnou implementaci unijního práva. Ovšem, jak potvrdil Soudní dvůr Evropské unie (SDEU) ve věci implementace evropských směrnic, toto rozdělení pravomocí nezbavuje členský stát povinnosti zajistit, aby byla ustanovení evropských směrnic náležitě implementována do národního právního řádu.<sup>109</sup>

Členský stát se nemůže dovolávat ustanovení, postupů či okolností, které existují v jeho interním právním systému, aby ospravedlnil selhání při naplnění povinností vyplývajících z evropského práva.<sup>110</sup> Z toho důvodu je pro evropské právo irelevantní, jestli je směrnice implementována centrální vládou právními prostředky, které jsou aplikovatelné univerzálně na celém území členského státu, nebo lokálními či regionálními správními orgány, jako jsou německé či rakouské spolkové země (*Länder*). Výjimka by byla pouze tehdy, kdyby směrnice implementaci regionálními orgány zakazovala, to ale neplatí ani v případě směrnice o ptácích, ani v případě směrnice o stanovištích.

Pokud má být směrnice implementována na úrovni spolkových zemí, je nezbytné, aby národní právo obsahovalo pravidlo pro situaci, kdy spolkové země selžou při naplňování povinností stanovených evropským právem.<sup>111</sup>

---

<sup>108</sup> CRAWFORD, James. *The creation of states in international law*. 2. ed. Oxford: Clarendon Press, 2007, s. 480.

<sup>109</sup> SDEU, rozsudek ve spojeném řízení 227-230/85, Sb. rozh. 1988, 00001, bod 9 – Komise proti Belgii.

<sup>110</sup> Tamtéž, bod 10.

<sup>111</sup> JANS, J. H. *European environmental law*. Boston: Kluwer Law International, 1995, s. 140.

## 4.2 Vyhlášení chráněných lokalit soustavy Natura 2000

Jedním z nejdůležitějších kroků při implementaci soustavy Natura 2000 je vyhlášení chráněných lokalit na základě směrnice o ptácích a směrnice o stanovištích. V textu směrnic nejsou forma ani typ tohoto vyhlášení přesně vymezeny, směrnice o stanovištích pouze v rámci definice pojmů v čl. 1 písm. l) definuje pojem „zvláštní oblast ochrany“ jako lokalitu vyhlášenou členskými státy prostřednictvím právního, správního a/nebo smluvního aktu. Toto ustanovení dává základní rámec volbě formy vyhlášení a zároveň umožňuje kombinaci více přístupů.

Členskými státy je tak ponechán široký prostor uvážení při výběru formy právního aktu, jakým chráněné lokality soustavy Natura 2000 vyhlásí. Může se tak jednat o správní, smluvní či jiné právní akty, vyhlášení může proběhnout na regionální nebo celostátní úrovni, pro každou lokalitu zvlášť, nebo pro více lokalit současně.

Bez ohledu na zvolený způsob však musí existovat jasný právní základ, na kterém je vyhlášení chráněných oblastí založeno. Členské státy musí zajistit závaznost takového vyhlášení. Akt, jímž k vyhlášení dochází, musí být rovněž dostatečně přesný a jasný, aby byly splněny požadavky na právní jistotu.

Zmíněné požadavky potvrzuje rovněž stávající judikatura SDEU:

*„K tomu, aby bylo vyhověno požadavkům právní jistoty, musí být ustanovení směrnic naplněna s nezpochybnitelným závazným účinkem, jakož i s požadovanou specifičností, přesností a jasností. Zásada právní jistoty vyžaduje přiměřené zveřejnění státních opatření přijatých podle právní úpravy Společenství, aby bylo subjektům práva dotčeným takovými opatřeními umožněno rozpoznat rozsah jejich práv a povinností v konkrétní oblasti upravené právem Společenství.*

*Pokud jde o mapy vymezující zvláště chráněné oblasti, musí vymezovat tyto oblasti s nezpochybnitelným závazným účinkem. Pokud ne, hranice zvláště*

*chráněných oblastí by mohly být kdykoli zpochybněny. Rovněž by hrozilo, že cíle ochrany podle článku 4 směrnice o ptácích nebude plně dosaženo.*<sup>112</sup>

Lze tedy shrnout, že akt, jímž dochází k vyhlášení zvláště chráněných oblastí, by měl splňovat následující **formální náležitosti**:

- a) jasný právní základ,
- b) závaznost,
- c) přesnost a jasnost,
- d) veřejnost.

K tomu, aby byla zajištěna dostatečná úroveň právní jistoty, musí zřizovací právní akt rovněž disponovat nezbytnými obsahovými náležitostmi<sup>113</sup>. Akt, jímž se zvláštní oblasti ochrany vyhláší, musí kromě názvu a zeměpisné polohy lokalit jasně a přesně stanovit, pro které druhy a/nebo typy stanovišť se daná lokalita vyhláší, a to buď v aktu samém, nebo ve zvláštním právně závazném dokumentu.

Dále je třeba přesně a závazně vymežit hranice lokality, a to takovým způsobem, aby měl každý možnost ověřit lokalizaci předmětné oblasti, rovněž ve vztahu k vlastnictví pozemků. Proto by měla být každá zvláštní oblast ochrany zaznamenána ve veřejném rejstříku a dostatečně vymezena v mapových podkladech, které musí být v souladu s národním a/nebo regionálním kartografickým systémem. Hranice lokality se musí shodovat s údaji obsaženými v evropském seznamu, jakákoliv změna je předmětem formálního schvalovacího procesu ze strany EU.

Dále je nezbytné vymežit účel vyhlášení. V nejširším pojetí je třeba stanovit, že účelem vyhlášení je přispět k zachování, případně obnově, jednotlivých druhů a typů přírodních stanovišť ve stavu příznivém z hlediska jejich ochrany. Je vhodné stanovit rovněž konkrétní cíle tak, aby bylo jasné, jaké důvody vedly k vyhlášení zvláštní oblasti ochrany, a zda bude třeba zavést konkrétní

---

<sup>112</sup> SDEU, rozsudek C-415/01, Sb. rozh. 2003 I-02081, bod 21 a 22 – Komise v. Belgie. I když se tento rozsudek vztahuje na ptačí oblasti, je aplikovatelný rovněž na lokality vyhlášené podle směrnice o stanovištích.

<sup>113</sup> Evropská komise je definovala ve svých doporučujících dokumentech, založených z velké části na judikatuře SDEU.

ochranná opatření. Přesné vymezení a popsání účelu ochrany je nutné nejen z důvodu zákonnosti v nařízení předepsaných zákazů, popř. zřídka i příkazů, ale rovněž z důvodu rozhodnutí, zda je chystaný plán či projekt slučitelný s předmětem ochrany dané lokality. Správné vymezení předmětu ochrany tedy spolurozhoduje o výsledku naturového posuzování vlivů.<sup>114</sup>

Vyhlášení by rovněž mělo odkazovat na právní předpisy, které se na zvláštní oblasti ochrany vztahují. Podstatné je např. zmínit skutečnost, že ustanovení čl. 6 odst. 2-4 směrnice o stanovištích, případně korespondující transponované znění podle národního práva, se vztahují jak na oblasti zařazené na evropský seznam (SCIs), tak na členským státem již vyhlášené zvláštní oblasti ochrany (SACs), a rovněž na ptačí oblasti.<sup>115</sup>

**Obsahové náležitosti** jsou tedy následující:

- a) název lokality,
- b) vymezení zeměpisné polohy,
- c) výčet druhů a/nebo typů stanovišť,
- d) hranice lokality včetně mapových podkladů,
- e) účel vyhlášení,
- f) odkaz na právní předpisy, které se na danou lokalitu a její ochranu vztahují.

Jednu ze specifických možností vyhlášení a ochrany lokalit soustavy Natura 2000 představují **smluvní ujednání**, a to buď samostatně, nebo v kombinaci s jiným institutem. Na základě smlouvy je možné smluvnímu partnerovi uložit jak zákazy a omezení při běžném hospodaření, tak použití aktivních prostředků na zachování a obnovu přírody. Na základě smluv tak

---

<sup>114</sup> CZYBULKA, Detlef. *Der Managementplan als multifunktionales Instrument des europäischen und deutschen Naturschutzrechts*. In Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht, Volume 14, Issue 4 (2016), s. 277-278.

<sup>115</sup> EUROPEAN COMMISSION. *Establishing conservation measures for Natura 2000 Sites*. European Commission 2014, s. 5.

mohou být majitelé a uživatelé pozemků zavázáni jednotlivé krajinné prvky spravovat, popř. je i vytvářet (zalesnění pozemku apod.).<sup>116</sup>

Přestože mají smlouvy širokou možnost využití, možnosti, jak pouze jejich prostřednictvím zajistit dostatečnou ochranu jednotlivým lokalitám, jsou právně problematické. Smlouvy z povahy věci nemají obecnou právní závaznost, ale jsou účinné a vymahatelné pouze pro smluvní strany, mezi kterými byly uzavřeny. Pouze v ojedinělých případech je na jejich základě možné omezit vstup třetích osob na území chráněných lokalit. Z toho důvodu pouze na základě smluvního ujednání může být jen stěží zaručena dostatečná ochrana, jak je vyžadována evropskými předpisy. Platí tedy, že smlouvy kvůli neúčinnosti vůči třetí straně mohou pouze ve výjimečných případech nahradit vyhlášení lokalit obecně závazným právním předpisem, a nemůže se jednat o převládající způsob.

Stěží realizovatelná a kontrolovatelná je smluvní ochrana v případě velkoplošných území. To potvrdil i Vrchní správní soud v Münsteru, když odmítl možnost smluvního vymezení lokality Natura 2000 na rozsáhlém území oblasti Hellwegbörden v Severním Porýní-Vestfálsku s velkým počtem dotčených vlastníků jako alternativu k standardnímu procesu vymezení. Soud rovněž zdůraznil neúčinnost smluvních ujednání vůči třetí straně.<sup>117</sup>

Pochybnosti ohledně využití smluv ovšem vyvstávají i z důvodu dobrovolnosti tohoto institutu, neboť ne každý vlastník nebo uživatel pozemku bude ochoten podobnou smlouvu uzavřít. Právní úprava na tuto skutečnost musí pamatovat a navrhnout alternativní způsob vyhlášení a ochrany lokalit soustavy Natura 2000.

Evropská právní úprava rovněž vyžaduje dlouhodobou ochranu. Smlouvy jsou však často uzavírány pouze na dobu určitou a jejich stálost tak není zaručena. Zvláštní pozornost by měla být věnována ustanovení o ukončení smluvního

---

<sup>116</sup> NIEDERSTADT, Frank. *Leitfaden des Bund für Umwelt und Naturschutz e.V. (BUND) und des Naturschutzbund Deutschland e.V. (NABU) zur Ausweisung von Schutzgebieten für das Schutzgebietsnetz Natura 2000*. Hannover: 2006, s. 125.

<sup>117</sup> Rozsudek Vrchního správního soudu v Severním Porýní-Vestfálsku ze dne 02.02.2005, sp. zn. 11 D 68/02.AK.

vztahu, včetně dostatečně dlouhé výpovědní doby, v jejímž rámci bude případně možné zajistit ochrany jiným způsobem, např. vyhlášením v rámci některé vnitrostátní kategorie zvláště chráněného území.<sup>118</sup>

Nadto smluvní ujednání často vyžadují trvalé financování. Pokud nedojde k peněžnímu plnění, druhé smluvní straně odpadne povinnost dodržovat závazky z uzavřené smlouvy. Pro úspěšnou ochranu smluvně chráněných lokalit tedy musí existovat dostatečné finanční zajištění na straně příslušných orgánů státu, např. ve formě finančních fondů.

Ve světle výše uvedeného existuje jen minimum případů, kdy si lze představit efektivní ochranu lokalit Natura 2000 na základě uzavřené smlouvy. Může se jednat o kolonii netopýrů obývajících určitou budovu, kdy je smlouva uzavřena s jejím vlastníkem. Dalším specifickým příkladem je udržení habitatu brouka roháče, jako jsou dutiny starých stromů a mrtvé pařezy, uzavřením dohody s lesníkem, hospodařícím v takovém lese.

#### **4.3 Začlenění lokalit soustavy Natura 2000 do národních systémů zvláštní územní ochrany přírody**

Natura 2000 představuje celistvou soustavu chráněných území se stanoveným stupněm ochrany. Právní regulace, která soustavu Natura 2000 upravuje, se v zásadě systematicky začleňuje do zvláštní územní ochrany přírody a krajiny.

Zvláštní územní ochrana v národních právních rádech členských států tvoří komplexní systém, který je složen z několika kategorií zvláště chráněných území, kde je z důvodu jejich hodnoty stanovena zvýšená ochrana. Jednotlivé kategorie chráněných území spolu souvisí, důvody pro jejich vyhlášení, výměra a přísnost ochrany se však od sebe liší.

Členské státy mohou zvolit způsob, jakým chráněné lokality soustavy Natura 2000 začlení do systému zvláštní územní ochrany. První variantou je ochrana lokalit soustavy Natura 2000 v rámci již existujících národních kategorií zvláštní územní ochrany přírody. Druhou variantou je vytvoření speciální nové

---

<sup>118</sup> STEJSKAL, Vojtěch. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, s. 194.

kategorie, která bude sloužit výlučně ochraně soustavy Natura 2000. Obě varianty je rovněž možné kombinovat, či chránit soustavu Natura 2000 jiným způsobem, mimo systém zvláštní územní ochrany přírody.

Vždy, zejména při aplikaci první ze zmíněných variant, je třeba klást důraz na rovnocenný stupeň ochrany, tedy aby národní právní režim vztahující se na příslušnou kategorii zvláště chráněného území zajišťoval rovnocennou ochranu s ochranou předepsanou unijními směrnici na ochranu přírody.

Chráněné lokality soustavy Natura 2000 mohou být vymezeny na území již existujících zvláštních území ochrany. V těchto překrývajících se oblastech často dochází ke zdvojení režimů právní ochrany. Členský stát by měl na takovou situaci pamatovat a nastavit pravidla přednosti pro případný souběh různých režimů ochrany. Dvojitý ochranný režim by totiž mohl být v rozporu s principem právní jistoty.

#### **4.4 Stanovení ochranných opatření, zejména plánů managementu**

Ustanovení čl. 6 odst. 1 směrnice o stanovištích členským státům předepisuje přijmout pro zvláštní oblasti ochrany vhodná opatření právního, správního nebo smluvního charakteru, včetně odpovídajících plánů péče. Obdobná opatření zakotvuje rovněž směrnice o ptácích.

Přestože přijímání plánů péče, či tzv. plánů managementu, není obligatorní, jedná se o často využívaný prostředek preferovaný většinou členských států.<sup>119</sup>

Na základě čl. 6 odst. 1 směrnice o stanovištích mají být plány managementu vypracované speciálně pro dané lokality nebo integrované do jiných plánů rozvoje. Toto ustanovení reflektuje princip integrace, který je jedním ze stěžejních pro naplnění cíle udržitelného rozvoje. Na základě principu integrace mají být požadavky na ochranu životního prostředí začleněny i do ostatních aktivit a politik Evropské unie.

Přijímání plánů managementu rovněž nabízí možnost, jak překonat antagonismus mezi ochranou přírody a vlastníky a uživateli pozemků ve vztahu

---

<sup>119</sup> EUROPEAN COMMISSION. *Establishing conservation measures for Natura 2000 Sites*. European Commission 2014, s. 7.

k probíhajícím činnostem, jako je lesnictví, zemědělství či turismus.<sup>120</sup> Jak Evropská komise deklarovala v jednom ze svých metodických dokumentů<sup>121</sup>, členské státy by měly vytvořit podmínky pro sladění požadavků trvale udržitelného rozvoje s požadavky na ochranu přírody.

Plány managementu jsou vhodným nástrojem pro stanovení rámcových podmínek pro opakující se a rutinní aktivity, zejména pokud jsou vypracovávány po konzultaci se všemi zainteresovanými subjekty včetně neziskových organizací. Začlenění nezbytných finančních kompenzací by rovněž podpořilo hladší proces postupného ukončování a vyřazování aktivit se škodlivými důsledky pro životní prostředí.<sup>122</sup>

#### **4.5 Implementace posuzování vlivů plánů a projektů**

Naturové posuzování vlivů plánů a projektů je významným institutem ochrany a péče o soustavu Natura 2000. Je zakotveno v čl. 6 odst. 3 a 4 směrnice o stanovištích a v souladu s čl. 7 směrnice o stanovištích se aplikuje i na ptačí oblasti.

Soudní dvůr Evropské unie se v přelomovém rozhodnutí Waddenzee<sup>123</sup> zabýval mimo jiné otázkou vztahu čl. 6 odst. 2 a odst. 3 směrnice o stanovištích. Ustanovení čl. 6 odst. 2 směrnice o stanovištích stanoví obecnou povinnost přijmout vhodná opatření k vyloučení poškozování přírodních stanovišť a stanovišť druhů a vyrušování druhů. Zmíněné ustanovení nelze použít současně s čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích, který zavádí postup, jehož cílem je s pomocí předběžné kontroly zajistit, aby plán nebo projekt, který s předmětnou lokalitou přímo nesouvisí nebo není pro péči o ni nezbytný, avšak

---

<sup>120</sup> SCHOUKENS, Hendrik. *Ongoing activities and Natura 2000: biodiversity protection vs legitimate expectations?* In *Journal for European Environmental & Planning Law*, Volume 11, Issue 1, 2014, s. 30.

<sup>121</sup> EUROPEAN COMMUNITIES. *Managing Natura 2000 sites. The provisions of Article 6 of the 'Habitats' Directive 92/43/CEE*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2000, s. 20.

<sup>122</sup> SCHOUKENS, Hendrik. *Ongoing activities and Natura 2000: biodiversity protection vs legitimate expectations?* In *Journal for European Environmental & Planning Law*, Volume 11, Issue 1, 2014, s. 30.

<sup>123</sup> SDEU, rozsudek C-127/02, Sb. rozh. 2004, I-7405 – Waddenzee.

bude mít pravděpodobně na tuto lokalitu významný vliv, byl povolen, pouze pokud nebude mít nepříznivý vliv na celistvost lokality.

Nicméně nelze vyloučit, že na základě takového plánu nebo projektu následně dojde k poškozování přírodních stanovišť, stanovišť druhů nebo k vyrušování druhů, i když byl příslušnými vnitrostátními orgány řádně posouzen v rámci naturového posuzování vlivů. Za těchto podmínek čl. 6 odst. 2 směrnice o stanovištích umožňuje naplňovat základní cíl směrnice o stanovištích, a to zachování, ochranu a zlepšování kvality životního prostředí.<sup>124</sup> Z toho vyplývá, že i přesto, že určitý plán či projekt „obstál“ v procesu naturového posuzování vlivů, nestanovuje to žádnou výjimku *pro futuro* a i do budoucna se na něj stále aplikuje ochranné ustanovení čl. 6 odst. 2 směrnice o stanovištích.

Směrnice o stanovištích přitom nepředepisuje, jakou formu by naturové posuzování vlivů mělo mít, ani jak by mělo být obsáhlé.<sup>125</sup> Evropská komise připodobňuje naturové posuzování vlivů k obecnému posuzování vlivů na životní prostředí podle směrnice o EIA<sup>126</sup> a podle směrnice o SEA<sup>127</sup> a doporučuje, aby proces naturového posuzování vlivů probíhal srovnatelným způsobem, a v obdobných fázích.<sup>128</sup>

Směrnice o stanovištích rovněž přesně nevymezuje, které plány a projekty by měly být předmětem posuzování. Taková definice ve vnitrostátních právních řádech je nicméně předpokladem pro správnou transpozici tohoto ustanovení. Podle judikatury SDEU může být pro účely vymezení pojmu projekt použita

---

<sup>124</sup> SDEU, rozsudek C-127/02, Sb. rozh. 2004, I-7405 bod 37-38 – Waddenzee.

<sup>125</sup> MCGILLIVRAY, Donald. *Mitigation, Compensation and Conservation: Screening for Appropriate Assessment under the EU Habitats Directive*. In *Journal for European Environmental & Planning Law*, Volume 8, Issue 4, 2014, s. 335.

<sup>126</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (kodifikované znění).

<sup>127</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES ze dne 27. června 2001 o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí.

<sup>128</sup> Tato struktura byla doporučena v několika metodických dokumentech Evropské komise, např.: EUROPEAN COMMISSION. *Assessment of plans and projects significantly affecting Natura 2000 sites. Methodological guidance on the provisions of Article 6(3) and (4) of the Habitats Directive 92/43/EEC*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2002.

definice pojmu „záměr“ podle směrnice o EIA. Čl. 1 odst. 2 směrnice o EIA stanoví, že „záměrem“ je

1. provádění stavebních prací nebo výstavba jiných zařízení nebo děl,
2. jiné zásahy do přírodního prostředí a krajiny, včetně těch, které se týkají těžby nerostných surovin.

Pro účely směrnice o SEA se pod „plány a programy“ rozumějí plány a programy, včetně těch, které jsou spolufinancovány EU a rovněž jejich veškeré změny, které:

- podléhají přípravě nebo přijetí orgánem na národní, regionální nebo místní úrovni nebo které připravuje úřad pro legislativní proces tak, aby mohly být přijaty parlamentem nebo vládou, a
- jsou vyžadovány právními a správními předpisy.

SDEU v rozhodnutí Waddenzee uvedl, že *„takový pojem je rozhodný pro vymezení pojmu plán nebo projekt ve smyslu směrnice o stanovištích, která má za cíl, stejně jako směrnice 85/337, vyloučit, aby činnosti, které mohou mít vliv na životní prostředí, byly povoleny bez předběžného posouzení jejich vlivů na životní prostředí“*<sup>129</sup>.

V témže rozhodnutí SDEU rovněž podtrhl princip obezřetnosti ve vztahu k naturovému posuzování vlivů. Proto *„jakýkoliv plán nebo projekt, který s určitou lokalitou přímo nesouvisí nebo není pro péči o ni nezbytný, podléhá odpovídajícímu posouzení svých důsledků pro lokalitu z hlediska cílů její ochrany, pokud na základě objektivních skutečností není možno vyloučit, že bude mít pravděpodobně na lokalitu významný vliv, a to buď samostatně, nebo v kombinaci s jinými plány nebo projekty“*<sup>130</sup>.

Naturové posuzování vlivů by mělo představovat autentickou a věrohodnou vědeckou analýzu, a tudíž osoba, která je samotným posuzováním pověřena, by měla být v co největší možné míře nezávislá na protichůdných zájmech, které se s naturovým posuzováním vlivů pojí. Měla by konzultovat předmět

---

<sup>129</sup> SDEU, rozsudek C-127/02, Sb. rozh. 2004, I-7405 bod 26 – Waddenzee.

<sup>130</sup> Tamtéž, bod 45.

posuzování s příslušnými orgány ochrany přírody, stejně jako se specializovanými neziskovými organizacemi, které se v rámci předmětu své činnosti zabývají ochranou přírody.<sup>131</sup>

---

<sup>131</sup> EUROPEAN PARLIAMENT. *National legislation and practices regarding the implementation of Council Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora, in particular Article 6. A study.* Brussels: Directorate-general for internal policies, 2009, s. iii.

## 5 Územně-organizační struktura státu a státní správa ve vztahu k soustavě Natura 2000

### 5.1 Územně-organizační struktura státu

V této kapitole bude popsán vliv územně-organizační struktury státu na implementaci evropského práva, konkrétně ve vztahu k vytvoření soustavy Natura 2000. Rozlišují se dvě základní formy územně-organizační struktury státu, a to stát jednoduchý (unitární) a stát složený (federální). Česká republika představuje zástupce jednotného (unitárního) státu, zatímco Německá spolková republika a Rakouská republika jsou státy s federativním uspořádáním.

V této kapitole bude rovněž v základních rysech popsána transpozice směrnice o ptácích a směrnice o stanovištích v jednotlivých srovnávaných státech. Primárně transpozice proběhla v rámci právních předpisů (zákonů) na ochranu přírody a krajiny, či předpisů s obdobným označením. Některá ustanovení však byla transponována rovněž do dalších složkových předpisů, jako jsou právní předpisy o myslivosti, na ochranu zvířat a rostlin či na ochranu vody.

#### 5.1.1 Česko

Česká republika je na základě čl. 1 odst. 1 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, jednotným (unitárním) státem, kde kompetence na úrovni legislativy a exekutivy nejsou rozděleny a uskutečňují se jednotně pro celé území státu. To platí i pro legislativní a exekutivní činnost v oblasti ochrany přírody.

V době před vstupem do EU však i v Česku probíhala diskuze, zda by se některé kompetence v oblasti ochrany přírody, včetně těch týkajících se soustavy Natura 2000, neměly přesunout na úroveň samosprávných celků, konkrétně v té době vznikajících krajů. Nakonec však převážil názor, že by decentralizace státní správy v ochraně přírody tam, kde jsou nutné jednotné přístupy za účelem účinné ochrany jedinečných území, mohlo celý proces vyhlášení zvláště chráněných území podle směrnice o ptácích a směrnice

o stanovištích spíše zkomplikovat.<sup>132</sup> Rovněž z důvodu nedostatku času a nutnosti dodržet stanovené termíny tedy proběhla implementace soustavy Natura 2000 tzv. „shora“ – centralizovaně a jednotně pro celé území státu.

Ustanovení týkající se soustavy Natura 2000 byla transponována do zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (ZOPK), a to do části čtvrté s názvem „Natura 2000“, §§ 45a-45i ZOPK. Soustava Natura 2000 nebyla systematicky zařazena do části týkající se zvláštní územní ochrany, ta je upravena v předchozí části třetí ZOPK. Definice pojmů jsou obsaženy v ustanovení § 3 odst. 1 písm. n) až u) ZOPK. Tato novela byla provedena zákonem č. 218/2004 Sb.

Ani centralizovaný přístup však sám o sobě nezaručil správnou transpozici a implementaci evropských směrnic. Evropská komise zahájila proti České republice dvě řízení o porušení smlouvy (tzv. *infringement procedure*) z důvodu nesprávné transpozice směrnice o ptácích (infr. č. 2006/2130) a směrnice o stanovištích (infr. č. 2006/2143).<sup>133</sup> V důsledku těchto řízení byla předmětná ustanovení v zákoně o ochraně přírody a krajiny novelizována (zákonem č. 349/2009 Sb.), aniž došlo k řízení před SDEU.

### 5.1.2 Rakousko

Rakousko je stát s federativním uspořádáním, kde jsou kompetence v oblasti moci výkonné i zákonodárné rozděleny mezi spolkové země a federální orgány. Rakouská spolková ústava<sup>134</sup> pravomoc v oblasti ochrany přírody výslovně nezmiňuje, proto se uplatní obecná klauzule podle čl. 15 odst. 1 Rakouské spolkové ústavy, která stanoví, že není-li kompetence spolku v zákonodárství či výkonné moci výslovně upravena, zůstává v samostatné kompetenci spolkových zemí. Každá z devíti spolkových zemí tak vydává vlastní právní úpravu na ochranu přírody, závislou na specifických přírodních podmínkách jednotlivých regionů.

---

<sup>132</sup> ROTH, Petr. *NATURA 2000 – unitární nebo federativní přístup?* In Veronica č. 3/2000, s. 3.

<sup>133</sup> STEJSKAL, Vojtěch. *Vývojové tendence právní úpravy ochrany přírody*. 1. vyd. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2012, s. 182.

<sup>134</sup> *Bundes-Verfassungsgesetz* z 1. října 1920, StGBI. Nr. 450, BGBl Nr. 1.

Na spolkové úrovni ochranu životního prostředí obecně upravuje Spolkový ústavní zákon o udržitelném rozvoji, ochraně zvířat, komplexní ochraně životního prostředí, zajištění vody a potravin a výzkumu (BVG Umweltschutz<sup>135</sup>), který stanoví především obecné zásady ochrany životního prostředí založené na udržitelném rozvoji a racionálním využívání přírodních zdrojů.

V ustanovení § 3 odst. 1 BVG Umweltschutz se Rakousko hlásí k principu komplexní ochrany životního prostředí, kam spadá i příroda jako každá část světa, jejíž vznik a forma výskytu jsou nezávislé na zásazích člověka.<sup>136</sup> Jiná právní úprava týkající se ochrany přírody spolkem přijata nebyla a spolek tak přenechává úpravu spolkovým zemím.

Spolkové země jsou rovněž odpovědné za implementaci evropského unijního práva v oblasti ochrany přírody. Všech devět zemských zákonů na ochranu přírody vytvořilo pro chráněné lokality soustavy Natura 2000 speciální kategorii zvláště chráněného území, která se v osmi případech nazývá „evropské chráněné území“ (*Europaschutzgebiet*), v Tyrolsku potom „území Natura 2000“ (*Natura 2000-Gebiet*).

Ve spolkové zemi Horní Rakousy (*Oberösterreich*) jsou chráněné lokality soustavy Natura 2000 upraveny v ustanovení § 24 Zákona o ochraně přírody a krajiny (*OöNatSchG*<sup>137</sup>). Jedná se o část pátou zákona, upravující národní památky, ochranu přírodních jeskyní, přírodní chráněné oblasti a evropské chráněné oblasti (*Europaschutzgebiete*).

Ve spolkové zemi Dolní Rakousy (*Niederösterreich*) je Natura 2000 upravena v §§ 9 a 10 Zákona na ochranu přírody (*NöNatSchG*<sup>138</sup>). Definice jednotlivých

---

<sup>135</sup> Bundesverfassungsgesetz über die Nachhaltigkeit, den Tierschutz, den umfassenden Umweltschutz, die Sicherstellung der Wasser- und Lebensmittelversorgung und die Forschung, z 12. června 2013, BGBl. I Nr. 111/2013, BVG Umweltschutz.

<sup>136</sup> TRAUNER, Gudrun. *Naturschutzrechtliche Planungen*. In Hauer, Andreas; Nußbaumer, Markus L. (vyd.). *Österreichisches Raum- und Fachplanungsrecht*. 1. Aufl. Linz: Pro Libris Verlagsgesellschaft, 2006, s. 205.

<sup>137</sup> Landesgesetz über die Erhaltung und Pflege der Natur – Oberösterreichisches Natur- und Landschaftsschutzgesetz z 14. prosince 2001, LGBl. Nr. 129/2001.

<sup>138</sup> Niederösterreichisches Naturschutzgesetz z 31. srpna 2000, LGBl. 5500-0.

pojmu, které se na soustavu Natura 2000 vztahují, obsahuje ustanovení § 9 odst. 2 NöNatSchG.

Ani v Rakousku se implementace naturových směrnic neobešla bez rozporů a nedostatků, které vedly k řízením o porušení smlouvy před SDEU. Řízení C-508/04 (Komise proti Rakouské republice)<sup>139</sup> se týkalo nesprávné transpozice směrnice o stanovištích v některých spolkových zemích. Např. Salzburgu bylo vytýkáno nejednotné zakotvení definic podle čl. 1 písm. e (stav přírodního stanoviště z hlediska ochrany), písm. g (druhy v zájmu Společenství) a písm. i (stav druhu z hlediska ochrany) směrnice o stanovištích. Další země nesprávně provedly ustanovení týkající se prostředků k udržení, popř. zlepšení stavu přírodních stanovišť z hlediska ochrany (Štýrsko, Tyrolsko).

Řízení C-507/04 (Komise proti Rakouské republice)<sup>140</sup> se zabývalo nesprávnou transpozicí směrnice o ptácích, zejména ustanovení týkajících se druhové ochrany.

Právní možnosti spolku, jak zasáhnout při nesprávné či neúplné transpozici na úrovni spolkových zemí, jsou podle rakouského právního řádu omezené. Teprve poté, co je rozhodnuto o porušení povinnosti před SDEU, vzniká Rakousku právo použít nezbytná opatření.

Tím nejvýznamnějším je možnost přijmout odpovídající právní normy namísto spolkové země, napravující porušení povinnosti podle evropského práva, podle ustanovení čl. 23d odst. 5 Rakouské spolkové ústavy. Nicméně této možnosti bylo zatím využito pouze jednou, a to mimo oblast práva životního prostředí.<sup>141</sup> Převedení pravomoci na federaci končí v okamžiku, kdy spolková země přijme potřebná opatření.<sup>142</sup>

---

<sup>139</sup> SDEU, rozsudek C-508/04, Sb.rozh. 2007 I-03787, Komise proti Rakouské republice.

<sup>140</sup> SDEU, rozsudek C-507/04, Sb.rozh. 2007 I-05939, Komise proti Rakouské republice.

<sup>141</sup> Jednalo se o nesprávnou transpozici směrnice z oblasti ochrany zaměstnanců ve spolkové zemi Korutany. Podrobněji BUßJÄGER, Peter. *Die Österreichische Länder und die EU – eine Bilanz* In: BUßJÄGER/ROSNER. *Mitwirken und Mitgestalten – Europa und die österreichischen Länder*, Wien 2005, s. 20.

<sup>142</sup> BUßJÄGER, Peter, HEIßL, Gregor. *Probleme in der Umsetzung von EU-Naturschutzrecht in Österreich*. In *Natur und Recht*, June 2008, Volume 30, Issue 6, s. 383.

### 5.1.3 Německo

Rozdělení kompetencí mezi federaci a jednotlivé spolkové země je upraveno v německé spolkové ústavě, která se nazývá Základní zákon (*Grundgesetz*, GG<sup>143</sup>).

Německý federální systém prošel v posledních letech významnými změnami. Tzv. federální reforma (*Föderalismusreform*) z roku 2006 se dotkla i zákonodárství v oblasti ochrany přírody, neboť pravomoc v této oblasti byla přesunuta z rámcové spolkové kompetence mezi tzv. konkurující pravomoci, upravené v ustanovení čl. 74 odst. 1 bod 29 GG.

Konkurující pravomoci se vyznačují tím, že jsou sdílené federálními spolkovými orgány a orgány spolkových zemí. Spolkové země mají právo přijmout legislativu v tom případě, že tak v této oblasti již neučinil spolek, jak stanoví ustanovení čl. 72 odst. 1 GG. Přestože zákon na ochranu přírody na federální úrovni již existuje (je jím Spolkový zákon na ochranu přírody, BNatSchG<sup>144</sup>), mohou spolkové země využít práva se od spolkové právní úpravy ochrany přírody odklonit (*Abweichungskompetenz*), jak stanoví § 72 odst. 3 GG.

Tato změna byla kritizována kvůli obavám z přílišné fragmentizace právní úpravy na ochranu přírody na úrovni jednotlivých spolkových zemí, zejména kvůli potřebám vyhovět požadavkům práva Evropské unie.<sup>145</sup> Nicméně, tzv. kompetitivní federalismus, který je založen na vzájemné konkurenci federálních jednotek, které spolu vzájemně soutěží, může mít v některých ohledech na implementaci evropského práva pozitivní vliv.

Z možnosti odchýlit se existuje výjimka stanovená v ustanovení čl. 72 odst. 3 bod 2 GG: spolkové země nemohou samostatně upravit základní principy na ochranu přírody, ustanovení druhové ochrany a ustanovení týkající se ochrany

---

<sup>143</sup> Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1).

<sup>144</sup> Bundesnaturschutzgesetz vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2542).

<sup>145</sup> GUNLICKS, Arthur. *German Federalism Reform: Part One*. In *German Law Journal* No. 1 (2007), s. 128.

moře. Co všechno však spadá pod pojem základní principy, stále zůstává předmětem diskuzí.<sup>146</sup>

Ještě před uskutečněním federální reformy se Německo potýkalo se značnými problémy při implementaci soustavy Natura 2000. Federace měla zpoždění s transpozicí předmětných ustanovení směrnice o stanovištích i s vymezením a vyhlášením jednotlivých chráněných území, což vedlo až k řízení před SDEU<sup>147</sup>.

Důvodem zpoždění byla zejména nechuť jednotlivých spolkových zemí vyhlásit chráněná území pod argumentem, že Německo přijalo směrnici o stanovištích, aniž by byl předtím vyžádán jejich souhlas, přestože oblast ochrany přírody byla podle tehdejší právní úpravy v kompetenci spolkových zemí. Až pohrůžka ze strany Evropské komise, že Německo nedostane finance z evropských strukturálních fondů, dokud chráněné lokality nebudou vymezeny, pomohla odpor spolkových zemí, zejména bývalého východního Německa, prolomit.<sup>148</sup>

Soustava Natura 2000 je primárně upravena v ustanovení §§ 31-36 Spolkového zákona na ochranu přírody a péči o krajinu (BNatSchG<sup>149</sup>). Vymezení pojmů obsahuje ustanovení § 7 BNatSchG. Diskutabilní je skutečnost, že některá ustanovení jsou upravena pouze odkazem na znění naturových směrnic, aniž by byla dostatečně konkretizována přímo v textu zákona. Z toho důvodu je třeba při aplikaci použít nejen spolkovou právní úpravu, ale i evropskou. K tomu se přidává ještě právní úprava na zemské úrovni, která může tu spolkovou pozměňovat či doplňovat.

V Sasku je soustava Natura 2000 upravena v §§ 22-23 Zákona na ochranu přírody a péči o krajinu Svobodného státu Sasko (SächsNatSchG<sup>150</sup>). Jedná se o část pátou tohoto zákona, nazvanou Soustava „Natura 2000“. Saská právní

---

<sup>146</sup> Tamtéž, s.129.

<sup>147</sup> Blíže viz SDEU, rozsudek C-83/97, Sb. rozh. 1997 I-07191 – Komise proti Německu.

<sup>148</sup> KRÄMER, Ludwig. *Monitoring the Application of the Birds and the Habitats Directives*. In *Journal for European Environmental & Planning Law*, Volume 10, Issue 3, s. 222.

<sup>149</sup> Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege – Bundesnaturschutzgesetz, z 29. července 2009, BGBl. I S. 2542.

<sup>150</sup> Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege im Freistaat Sachsen – Sächsisches Naturschutzgesetz, z 6. června 2013, SächsGVBl. S. 451.

úprava konkretizuje zejména proces vyhlášení chráněných lokalit soustavy Natura 2000, požadavky na zřizující právní akt a kompetence jednotlivých správních orgánů.

Bavorská právní úprava se soustavy Natura 2000 dotýká poměrně sporadicky. V čl. 20 Zákona na ochranu přírody, péči o krajinu a odpočinku ve volné přírodě (BayNatSchG<sup>151</sup>) jsou stanoveny kompetence pro vyhlášení chráněných lokalit soustavy Natura 2000. Čl. 22 BayNatSchG upravuje příslušnost pro provedení posuzování vlivů koncepcí a záměrů.

Federální orgány nedisponují mnoha nástroji, jak případnou neúplnou či nesprávnou transpozici na regionální úrovni napravit, či jak plnění povinností ze strany spolkových zemí vymáhat. Jediným relevantním ustanovením je čl. 104a odst. 6 GG, který stanoví finanční kompenzace za náklady vzniklé v důsledku porušení povinností z nadnárodního nebo mezinárodní práva.

Podle tohoto ustanovení nesou vzniklé náklady společně federace a jednotlivé spolkové země. V případě nákladů vzniklých v důsledku porušení povinností podle evropského unijního práva se rozdělují ve stanoveném poměru 15 (federace) ku 85 (spolkové země). Z celkové částky potom z 35 % odpovídají solidárně všechny spolkové země, z 50 % pak ta spolková země, která porušení zavinila.

## **5.2 Státní správa ve vztahu k soustavě Natura 2000**

### *5.2.1 Česko*

V České republice státní správu ve vztahu k soustavě Natura 2000 vykonávají orgány ochrany přírody vyjmenované v ustanovení § 75 odst. 1 ZOPK, konkrétně krajské úřady, správy národních parků, Agentura ochrany přírody a krajiny České republiky (AOPK ČR), Česká inspekce životního prostředí, Ministerstvo životního prostředí, újezdní úřady a Ministerstvo obrany.

---

<sup>151</sup> Gesetz über den Schutz der Natur, die Pflege der Landschaft und die Erholung in der freien Natur – Bayerisches Naturschutzgesetz, z 23. února 2011, GVBl. S. 82, BayRS 791-1-U.

Ochrana evropsky významných lokalit se zajišťuje přednostně prostřednictvím institutu zvláště chráněného území (ZCHÚ), jehož jednotlivé kategorie jsou vyjmenovány v ustanovení § 14 odst. 2 ZOPK. Určení příslušnosti se řídí tím, kde se daná evropsky významná lokalita nachází, a v rámci které kategorie zvláště chráněného území byla vyhlášena. Obdobně se příslušnost určuje u ptačích oblastí, které se překrývají s územím některého ZCHÚ.

Pokud se chráněná lokalita soustavy Natura 2000 nachází na území národních parků, příslušným orgánem jsou správy národních parků. V chráněných krajinných oblastech<sup>152</sup>, národních přírodních rezervacích a národních přírodních památkách, včetně ochranných pásem všech tří zmíněných kategorií, vykonává státní správu AOPK ČR.

Pokud lokalita soustavy Natura 2000 leží na území vojenského újezdu, je příslušným orgánem újezdní úřad, s výjimkou sjednávání smluv o ochraně území podle ustanovení § 39 ZOPK, které patří podle ustanovení § 78 odst. 2 písm. c) ZOPK do kompetence ministerstva obrany. Zbytkovou pravomoc v případě, že lokalita soustavy Natura 2000 není součástí zvláště chráněného území, ani neleží na území vojenského újezdu, pak vykonává krajský úřad, v jehož správním obvodu se daná lokalita nachází.

Ústředním orgánem státní správy ve vztahu k soustavě Natura 2000 je Ministerstvo životního prostředí, které zprostředkovává kontakt s Evropskou komisí a podává jí pravidelné zprávy o stavu soustavy na území ČR. Některými kontrolními pravomocemi disponuje rovněž Česká inspekce životního prostředí.

### 5.2.2 Rakousko

Ústředním orgánem státní správy ve věci ochrany životního prostředí v Rakousku je Spolkové ministerstvo zemědělství a lesnictví, životního prostředí a vodohospodářství. Ministerstvo je zaštiťujícím orgánem, který jedná ve věci implementace naturových směrnic a soustavy Natura 2000 s Evropskou komisí.

---

<sup>152</sup> Výjimkou je CHKO Šumava, kde pravomoc vykonává Správa národního parku Šumava.

Státní správa v oblasti ochrany přírody je v rakouských spolkových zemích organizována na dvouúrovňovém principu. První instanci tvoří regionální správní úřady jednotlivých okrsků, tzv. *Bezirkverwaltungsbehörde* (okresní úřady). Ve statutárních městech funkci okresního úřadu nahrazuje magistrát. Nadřazeným orgánem jsou jednotlivé zemské vlády, konkrétně oddělení ochrany přírody.<sup>153</sup>

Do kompetence zemských vlád spadá transpozice směrnice o ptácích a směrnice o stanovištích a rovněž výběr a vymezení chráněných oblastí Natura 2000. V některých případech zemské vlády rovněž vydávají povolení pro zásahy do chráněných lokalit. Ochrana a péče o chráněné lokality je svěřena jednotlivým okresním úřadům.

### 5.2.3 Německo

Ústředním správním orgánem ve vztahu k soustavě Natura 2000 v Německu je Spolkové ministerstvo životního prostředí, ochrany přírody a bezpečnosti reaktorů (*Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit*, BMUB). Toto ministerstvo jedná ve věci soustavy Natura 2000 s Komisí.

Vytvoření a ochrana soustavy Natura 2000 na území kontinentálního šelfu a ve výlučné hospodářské zóně je podle ustanovení § 32 odst. 6 BNatSchG ve spojení s ustanovením § 57 BNatSchG ve výlučné kompetenci spolku, konkrétně je tím pověřen Spolkový úřad na ochranu přírody (*Bundesamt für Naturschutz*, BfN).

Struktura státní správy ochrany přírody se odlišuje v jednotlivých spolkových zemích a je buď dvoustupňová, nebo trojstupňová. Nejvyššími orgány jsou nejčastěji ministerstva životního prostředí (*Umweltministerien*) jednotlivých spolkových zemí. Vrchními orgány ochrany přírody jsou zemské úřady (*Landesämter*), zemské správní úřady (*Landesverwaltungsämter*) nebo vládní prezidia (*Regierungspräsidien*).

---

<sup>153</sup> ELLMAUER, Thomas, KNOLL, Thomas, PRÖBSTL, Ulrike, SUSKE, Wolfgang. *Managementplanungen für Natura 2000 in Österreich*. In *Naturschutz und Landschaftsplanung* Nr. 26 (2006), s. 269.

Nižšími správními orgány jsou potom správní orgány zemských okresů (*Verwaltungen der Landkreise*) a statutárních měst (*Verwaltungen der kreisfreien Städte*). V městských státech (*Stadtstaaten*, v Německu jsou tři: Berlín, Hamburk a Brémy) vykazuje státní správa další odlišnosti.<sup>154</sup>

Jak je státní správa ochrany přírody konkrétně vystavěna na zemské úrovni, ilustruje příklad ze spolkových zemí Sasko a Bavorsko.

V Sasku je na základě ustanovení § 46 SächsNatSchG nejvyšším orgánem trojstupňové soustavy Saské státní ministerstvo pro životní prostředí a zemědělství (*Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft*, SMUL). Vrchním orgánem je Zemské ředitelství Sasko (*Landesdirektion Sachsen*). Nižšími orgány jsou správy deseti zemských okresů (*Landkreise*) a tří statutárních měst (*kreisfreie Städte*). Vedle toho existují další orgány ochrany přírody, které jsou příslušné po odborné stránce, z nich je třeba jmenovat zejména Zemský úřad pro životní prostředí, zemědělství a geologii (*Landesamt für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie*).<sup>155</sup> Na území čtyř nejvýznamnějších saských velkoplošných zvláště chráněných území<sup>156</sup> vykonává státní správu ochrany přírody Státní podnik Saské lesy (*Staatsbetrieb Sachsenforst*).

Rovněž v Bavorsku je struktura státní správy ochrany přírody trojstupňová. Podle ustanovení § 43 odst. 2 BayNatSchG je nejvyšším orgánem Státní ministerstvo životního prostředí a ochrany spotřebitele (*Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz*). Vrchními orgány ochrany přírody je sedm okresních vlád (*Regierungen*). Funkci nižších správních orgánů ochrany přírody zastává 71 zemských úřadů (*Landratsämter*) a 25 úřadů statutárních měst (*kreisfreie Städte*). Odbornou podporu pro zmíněné orgány poskytuje Zemský

---

<sup>154</sup> Např. v Berlíně je nejvyšším orgánem ochrany přírody předsednictvo Senátu pro městský rozvoj a životní prostředí (*Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt*), nižšími orgány ochrany přírody jsou potom okresní úřady (*Bezirksämter*). Podrobnosti viz [http://www.stadtentwicklung.berlin.de/natur\\_gruen/naturschutz/kontakt/](http://www.stadtentwicklung.berlin.de/natur_gruen/naturschutz/kontakt/) [cit. 20. 3. 2017].

<sup>155</sup> Srov. [https://www.lids.sachsen.de/umwelt/index.asp?ID=2183&art\\_param=252](https://www.lids.sachsen.de/umwelt/index.asp?ID=2183&art_param=252) [cit. 20. 3. 2017].

<sup>156</sup> Jedná se o následující zvláště chráněná území: region národního parku Saské Švýcarsko, přírodní chráněné oblasti „Königsbrücker Heide“ a „Gohrischheide und Elbniederterrasse Zeithain“ a biosférická rezervace „Oberlausitzer Heide- und Teichlandschaft“, viz <https://www.smul.sachsen.de/sbs/7460.htm> [cit. 20. 3. 2017].

úřad životního prostředí (*Landesamt für Umwelt*), Akademie ochrany přírody a péče o krajinu (*Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege*), na území národních parků potom jejich správy.<sup>157</sup>

### 5.3 Srovnání

Na implementaci evropského práva v oblasti ochrany přírody, včetně formování soustavy Natura 2000, má nezanedbatelný vliv forma územně-organizační struktury státu. Bezpochyby je větší výzvou implementace ve státech s federálním uspořádáním, i když ani unitární státní uspořádání samo o sobě nezaručuje řádnou a včasnou transpozici evropského práva.

To dokládá skutečnost, že i proti České republice byla ze strany Evropské komise zahájena řízení o nesplnění povinností ve věci směrnice o ptácích a směrnice o stanovištích. V obou případech však Česká republika zjednala nápravu předtím, než došlo k předložení věci před SDEU. Proti Rakousku i Německu řízení před SDEU proběhla.

Ve federálních státech upravuje rozdělení kompetencí mezi společné federální orgány a spolkové země spolková (federální) ústava. V Německu patří oblast ochrany přírody mezi konkurující pravomoci, která jsou sdíleny společnými spolkovými orgány a jednotlivými spolkovými zeměmi. V Německu je pozitivní role přikládána rovněž tzv. kompetitivnímu federalismu, kdy mezi sebou jednotlivé spolkové země konkurují a vzájemně soutěží, a to rovněž při implementaci evropského práva. V Rakousku je oblast ochrany přírody svěřena výlučně spolkovým zemím.

Pokud je implementace evropského práva svěřena spolkovým zemím, měla by existovat kontrolní pravomoc federace dohlížet na řádnou implementaci v jednotlivých spolkových zemích. Je podstatné, aby národní právo obsahovalo právní regulaci pro případ, že spolkové země selžou při povinnosti dostát závazkům, které vychází z evropského práva.

---

<sup>157</sup> Organizace státní správy ochrany přírody v Bavorsku viz <http://www.stmuv.bayern.de/themen/naturschutz/organisation/> [cit. 20. 3. 2017].

Rakouská spolková ústava podobné pravidlo obsahuje, je však aplikovatelné pouze v případě, že SDEU vydá rozsudek o porušení smlouvy vůči celé federaci. V takovém případě mohou federální orgány přijmout příslušnou právní úpravu místo spolkové země, které tak neučinila.

Německá spolková ústava obsahuje všeobecné ustanovení, které stanoví, že federace a spolkové země sdílí náklady vzniklé při porušení závazků vycházejících z evropského nebo mezinárodního práva. Žádné ustanovení, které by dávalo federaci přijmout příslušné normy místo spolkové země však německá Ústava (GG) neobsahuje.

Z formy územně-organizační struktury státu se rovněž odvozuje organizace státní správy na úseku ochrany přírody. V České republice je ústředním orgánem Ministerstvo životního prostředí (§ 79 odst. 1 ZOPK), další orgány se potom člení podle územního a funkčního principu (obecná a speciální státní správa). V Rakousku je státní správa ochrany přírody v kompetenci jednotlivých spolkových zemí a její struktura je v zásadě dvoustupňová: nadřízeným orgánem jsou jednotlivé zemské vlády, podřízené jsou okresní úřady či úřady statutárních měst. Nejkomplikovaněji je státní správa vystavěna v Německu, kde ke spolkovým orgánům přistupuje trojstupňová, příp. dvoustupňová, struktura v jednotlivých spolkových zemích.

## 6 Způsob a forma vyhlášení chráněných lokalit soustavy Natura 2000

Vyhlášení chráněných lokalit je významným krokem při formování soustavy Natura 2000. Pokud by lokalita nebyla správně vyhlášena, ochranný režim na základě čl. 6 odst. 1 směrnice o stanovištích by nemohl být aplikován.<sup>158</sup> Obdobná ustanovení upravuje směrnice o ptácích v čl. 4 odst. 1 a 2 pro ptačí oblasti.

Ani směrnice o ptácích, ani směrnice o stanovištích však nestanoví závazný postup, jak mají být evropsky významné lokality a ptačí oblasti vyhlášeny. Tato otázka je ponechána vnitrostátnímu právu členských států, které mají široký prostor uvážení při výběru způsobu, jak předmětnou lokalitu vyhlásit. Mohou tak učinit správním, smluvním či jiným právním aktem, na úrovni celostátní či regionální, pro každou lokalitu zvlášť či pro více lokalit současně.<sup>159</sup>

Vedle klasického vyhlášení formou obecně závazného právního předpisu se institut smluvního vyhlášení v právních řádech členských států objevuje poměrně hojně. I přes značné nedostatky tohoto způsobu vyhlášení, které se vyznačuje především závazností pouze mezi smluvními stranami a dobrovolností, je tato varianta mnohdy v právních řádech členských států, alespoň formálně favorizována.

### 6.1 Právní úprava v Česku

V České republice, na rozdíl od ostatních srovnávaných států, je právní úprava ptačích oblastí a evropsky významných lokalit rozdělena a i jejich vyhlášení probíhá odlišným způsobem.

---

<sup>158</sup> EUROPEAN PARLIAMENT. *National legislation and practices regarding the implementation of Council Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora, in particular Article 6. A study.* Brussels: Directorate-general for internal policies, 2009, s. II.

<sup>159</sup> EUROPEAN COMMISSION. *Establishing conservation measures for Natura 2000 Sites.* European Commission 2014, s. 4.

### 6.1.1 *Vyhlášení ptačích oblastí*

Ptačí oblasti jsou vyhlášovány každá jednotlivě nařízením vlády podle ustanovení § 45e odst. 2 ZOPK. Povinné náležitosti tohoto nařízení nejsou v ZOPK stanoveny, všechna nařízení ale mají jednotnou formu. Definují nejprve název oblasti a její územní vymezení, včetně mapových podkladů, předmět ochrany (chráněné druhy ptáků) a cíle ochrany, ty však jen velmi obecně. Navíc mohou být podle ustanovení § 45e odst. 2 ZOPK v nařízeních stanoveny činnosti, ke kterým je třeba souhlas orgánu ochrany přírody při zohlednění hospodářských požadavků, požadavků rekreace, sportu a rozvojových záměrů dotčených obcí a krajů podle územně plánovací dokumentace. Na území vojenských újezdů se zohlední požadavky pro zajištění obrany státu.

Některá nařízení vlády, jimiž se vymezují ptačí oblasti, však často v paragrafu s názvem Činnosti, ke kterým je třeba souhlas orgánu ochrany přírody (typicky § 3 jednotlivých nařízení vlády) obsahují i odstavec vymezující činnosti, ke kterým souhlas orgánu ochrany přírody třeba není.<sup>160</sup>

### 6.1.2 *Vymezení evropsky významných lokalit*

Na základě ustanovení § 45a odst. 1 ZOPK je třeba evropsky významné lokality, které přispívají k udržení nebo obnově příznivého stavu evropsky chráněných stanovišť, druhů nebo k udržení biologické rozmanitosti biogeografické oblasti, zařadit do národního seznamu. Tento seznam stanoví vláda nařízením.

Původně se jednalo o nařízení vlády č. 132/2005 Sb., které mělo vedle přesného vymezení lokality (název, zeměpisná poloha, včetně mapy a rozlohy) a předmětu ochrany (chráněných přírodních stanovišť či druhů) vymezit i kategorii zvláště chráněného území, v rámci níž se bude ochrana lokality realizovat, nebude-li zajištěna smluvně. Po zavedení základní ochrany podle

---

<sup>160</sup> Tak je např. možné v ptačí oblasti Šumava provádět mýtní těžby, jimiž se předchází nebo brání působení škodlivých činitelů na les podle ustanovení § 3 odst. 2 nařízení vlády č. 681/2004 Sb., kterým se vymezuje Ptačí oblast Šumava. Souhlas orgánu ochrany přírody rovněž není potřeba k postupu v souladu s manipulačními řády vodních děl podle ustanovení § 3 odst. 3 nařízení vlády č. 683/2004 Sb., kterým se vymezuje Ptačí oblast Labské pískovce.

ustanovení § 45c odst. 2 ZOPK však již v některých případech není třeba zajišťovat ochranu EVL institutem zvláště chráněného území, pokud se základní ochrana jeví jako dostačující. Z toho důvodu a rovněž proto, že nařízení č. 132/2005 Sb. bylo předmětem několika novelizací z důvodu úprav národního seznamu, bylo následně nahrazeno nařízením vlády č. 318/2013 Sb., o stanovení národního seznamu evropsky významných lokalit, které již kategorii zvláště chráněného území povinně nestanovuje.

Poté, co jsou EVL z národního seznamu zařazeny do evropského seznamu, vyhlásí je vláda opět nařízením, kde uvede jejich název, zeměpisnou polohu a rozlohu. Stalo se tak nařízením č. 208/2012 Sb., o vyhlášení evropsky významných lokalit zařazených do evropského seznamu.<sup>161</sup> Předběžnou ochranu EVL v mezidobí, než jsou zařazeny na evropský seznam, zajišťuje ustanovení § 45b ZOPK, zakazující jejich poškozování.

### 6.1.3 Smluvní ochrana

Zřízení ochrany soustavy Natura 2000 je dále rovněž možné na základě smluvního ujednání podle ustanovení § 39 ZOPK. Toto ustanovení se výslovně zmiňuje pouze o evropsky významných lokalitách. Ochrana EVL má být zajišťována přednostně v součinnosti s vlastníky pozemků.

Je podstatné zmínit, že se novelou provedenou zákonem č. 218/2004 Sb. změnil charakter smluvní ochrany. Předtím byla smlouva pouhou alternativou k právnímu aktu, jímž se zřizuje některé zvláště chráněné území. Nyní území prohlášená za chráněná na základě písemné smlouvy nevyužívají žádnou kategorii zvláště chráněného území podle § 14 ZOPK a jedná se tedy o svébytný právní institut.<sup>162</sup>

Speciální úpravu týkající se smluvní ochrany EVL obsahuje ustanovení § 45c odst. 5 ZOPK, které popisuje postup orgánů ochrany přírody po vydání nařízení vlády, jímž se vymezují EVL (§ 45c odst. 1 ZOPK). Orgány ochrany přírody nejprve formou veřejné vyhlášky upozorní vlastníky předmětných pozemků

---

<sup>161</sup> STEJSKAL, Vojtěch. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, s. 236.

<sup>162</sup> Tamtéž, s. 192.

v evropsky významných lokalitách nebo jejich částech, že jejich ochrana může být za splnění zákonných podmínek zajištěna smluvně. Pokud vlastník pozemku ve lhůtě 60 dnů na výzvu nereaguje nebo nedojde ve lhůtě dvou let k úspěšnému uzavření smlouvy, je EVL vyhlášena formou zvláště chráněného území.

Co se týká obsahových náležitostí smlouvy, ty jsou vymezeny v ustanovení § 39 odst. 1 ZOPK, jedná se o ochranné podmínky chráněného území a způsob péče o něj. Zákon předpokládá, že náležitosti obsahu smlouvy dále upraví Ministerstvo životního prostředí prováděcím právním předpisem. K přijetí takového předpisu však zatím nedošlo, zejména z důvodu zatím nedorešených právních otázek ohledně charakteru smlouvy.

Ministerstvo životního prostředí vydalo namísto toho metodický pokyn<sup>163</sup> určený orgánům ochrany přírody, který obsahuje podrobný návod, jak při uzavírání smluv postupovat. Ministerstvo vydalo rovněž vzor<sup>164</sup>, jakou podobu může tato smlouva mít.<sup>165</sup>

I smluvně chráněné území je třeba označit v terénu, aby bylo možné s určitostí rozpoznat, jakému právnímu režimu je předmětné území podřízeno. To upravuje ustanovení § 39 odst. 2 ZOPK, které stanoví, že chráněná území označí, nestanoví-li smlouva jinak, na svůj náklad orgán, který je oprávněn k jejich vyhlášení. Způsob označení stanovuje vyhláška Ministerstva životního prostředí č. 64/2011 Sb.

Na okamžik označení území a vydání odpovídajícího správního aktu deklaratorní povahy poté, co smlouva nabude účinnosti, se váže všeobecný ochranný režim podle ustanovení § 39 odst. 2 ZOPK, který stanoví, že označené chráněné území je zakázáno poškozovat. Z této základní ochrany

---

<sup>163</sup> MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ. *Metodický pokyn odboru mezinárodní ochrany biodiverzity a odboru legislativního Ministerstva životního prostředí pro uzavírání smluv o chráněném území nebo památného stromu podle § 39 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění zákona č. 218/2004 Sb.* In Věstník Ministerstva životního prostředí, 2008, ročník XVIII., částka 4, s. 76-79. Dostupné také z: [http://www.mzp.cz/cz/metodicky\\_pokyn\\_uzavirani\\_smluv\\_chu](http://www.mzp.cz/cz/metodicky_pokyn_uzavirani_smluv_chu).

<sup>164</sup> Vzor smlouvy k nalezení zde: [http://www.mzp.cz/cz/vzor\\_smlouvy\\_39](http://www.mzp.cz/cz/vzor_smlouvy_39).

<sup>165</sup> KOMÍNKOVÁ, Pavlína. *Problémy smluvního zajištění ochrany přírody a krajiny.* In Ochrana přírody č. 1/2009, s. 11.

není možná výjimka a jedná se tak patrně o jediný absolutní zákaz v celém ZOPK.<sup>166</sup>

## 6.2 Právní úprava v Rakousku

Ve všech spolkových zemích Rakouska dochází k vyhlášení lokalit soustavy Natura 2000 prostřednictvím nařízení zemské vlády. Ve většině případů je každá lokalita vyhlášována jednotlivě, v některých případech však dochází i k vyhlášení více lokalit současně v jediném právním předpisu. Na rozdíl od české právní úpravy v Rakousku není možné vyhlásit lokalitu soustavy Natura 2000 prostřednictvím smlouvy, smluvními ujednáními však lze upravit ochranu dotčených lokalit.

### 6.2.1 Vyhlášení prostřednictvím nařízení vlády

V Rakousku jsou zvláště chráněné oblasti soustavy Natura 2000 nejčastěji vyhlášovány každá jednotlivě samostatnými nařízeními. Mezi těmito nařízeními však existují zásadní rozdíly, co se týká obsahu i kvality, a to jak mezi jednotlivými spolkovými zeměmi, tak i v rámci některých z nich.

Na spolkové úrovni neexistují jednotné pokyny či standardy, které by stanovily, jak by daná nařízení na zemské úrovni měla být strukturována, a co by měla obsahovat. Pokud by byly přijaty takové pomocné dokumenty na spolkové úrovni, právní jistota s ohledem na jednotnost právních předpisů by se tím nepochybně zvýšila.<sup>167</sup>

Lze konstatovat, že podstatná většina rakouských nařízení splňuje minimální požadavky stanovené evropskými směrnicemi<sup>168</sup>, tento minimální standard však

---

<sup>166</sup> STEJSKAL, Vojtěch. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, s. 197.

<sup>167</sup> HEILINGBRUNNER, Gerhard, SCHRANK, Josef, SAVIO, Domenico, STALLEGGGER, Mathilde. *Natura 2000-Ausweisung & -Gebietsverordnungen – Analyse des Ausweisungsstands und der Verordnungspraxis in Österreich*. Kuratorium Wald, Umweltdachverband, 2004, s. 5.

<sup>168</sup> Nicméně se to netýká všech nařízení. Na základě studie z roku 2014 např. v 9 % z nich není správně definován předmět ochrany, tedy chráněné typy stanovišť a chráněné druhy rostlin a živočichů. Podrobněji HEILINGBRUNNER, Gerhard, SCHRANK, Josef, SAVIO, Domenico, STALLEGGGER, Mathilde. *Natura 2000-Ausweisung & -Gebietsverordnungen – Analyse des Ausweisungsstands und der Verordnungspraxis in Österreich*. Kuratorium Wald, Umweltdachverband, 2004, s. 40.

již ve většině případů není překročen. Např. cíle ochrany jsou v nařízeních většinou jen velmi obecně upraveny (nařízení stanoví, že cílem je zachování a obnova příznivého stavu z hlediska ochrany pro druhy a stanoviště, kvůli jejichž ochraně byla lokalita zřízena), ale už chybí stanovení konkrétních podmínek, které jsou k dosažení takového cíle nezbytné.

Nedostatkem rakouských nařízení je rovněž neuvedení povinnosti přijmout nezbytná ochranná opatření a absence odkazu na plány managementu, v nichž jsou tato opatření konkretizována. V jednotlivých nařízeních také často není obsažen jasný odkaz na platné právní předpisy a ochranné podmínky, které se k daným lokalitám vážou, a případné výjimky z těchto ochranných režimů.

Jak vypadají nařízení vlády konkrétně, přiblíží přehled právní úpravy ve spolkových zemích Horní Rakousy (*Oberösterreich*) a Dolní Rakousy (*Niederösterreich*).

V Horních Rakousích je každá z tzv. evropských chráněných oblastí (*Europaschutzgebiete*) vyhlášena podle ustanovení § 24 odst. 1 OöNatSchG na základě nařízení zemské vlády. Každé z těchto nařízení má definovat hranice oblasti, účel ochrany a rovněž činnosti, které jsou v souladu s ochranou jednotlivých lokalit. Jedná se typicky o různé s ochranou přírody kompatibilní způsoby hospodaření na dotčených pozemcích, jejichž transparentní vymezení přímo v jednotlivých nařízeních napomáhá majitelům a uživatelům jednotlivých pozemků zařazených do soustavy Natura 2000 zorientovat se v právní úpravě a možných povolených činnostech.

V Dolních Rakousích (*Niederösterreich*) jsou evropské chráněné oblasti vyhlášovány jediným nařízením zemské vlády. Na základě ustanovení § 9 odst. 4 má toto nařízení obsahovat vymezení hranic dané lokality, současný předmět ochrany (zejména prioritní typy přírodních stanovišť a prioritní druhy rostlin a živočichů) a cíle ochrany. V případě potřeby má toto nařízení rovněž specifikovat příkazy a zákazy, potřebné k dosažení stanovených cílů ochrany.

Předmětné nařízení zemské vlády<sup>169</sup> vstoupilo v platnost 13. 7. 2016. Jedná se o prováděcí nařízení k novému zákonu o ochraně přírody z roku 2001, který napravuje nedostatky, které v předchozí právní úpravě soustavy Natura 2000 shledal SDEU. Zemská vláda tímto nařízením vyhlásila ptačí oblasti (*Vogelschutzgebiete*, ustanovení §§ 2-17) a oblasti podle směrnice o stanovištích (*FFH-Gebiete*, ustanovení §§ 18-37) za evropské chráněné oblasti. Nařízení je vyhlašuje hromadně, každá oblast je potom specifikována v samostatném paragrafu. Nařízení obsahuje rovněž přílohy s mapovým vymezením jednotlivých chráněných oblastí.

### 6.2.2 Smluvní ochrana

V Rakousku není možné chráněné oblasti soustavy Natura 2000 vyhlašovat na základě smluvního ujednání. Je však možné smluvními ujednáními upravit jejich ochranu.

Stejně jako ostatní právní instituty ochrany přírody není ani smluvní ochrana v Rakousku upravena na spolkové úrovni a je ponechána úpravě spolkových zemí. Na spolkové úrovni nebyly vydány ani žádné jednotné postupy či návody. Tato materie je tak předmětem devíti různých zákonů na ochranu přírody.

Ve spolkové zemi Korutany (*Kärnten*) není smluvní ochrana v zákoně na ochranu přírody výslovně zakotvena. To je však jediná výjimka, zákony na ochranu přírody ostatních osmi spolkových zemí již smluvní ochranu přírody zmiňují.

V Horních Rakousích (*Oberösterreich*) je smluvní ochrana přírody a krajiny upravena v ustanovení § 1 odst. 7 OöNatSchG, který stanoví, že spolková země a obce jsou zavázány podporovat ochranu a péči o přírodu a krajinu, a to zejména uzavíráním smluvních ujednání s vlastníky pozemků nebo jejich oprávněnými uživateli za účelem úpravy a omezení, případně úplnému zanechání hospodaření a užívání předmětných pozemků. Zajímavostí je, že

---

<sup>169</sup> Niederösterreichische Verordnung über die Europaschutzgebiete vom 5. Juli 2016, LGBl. 5500/6-0.

přímo v předmětném ustanovení zákona je stanoveno, že se jedná o soukromoprávní typ smlouvy.

Na základě důvodové zprávy byla smluvní ochrana do hornorakouského zákona na ochranu přírody z roku 2001 připojena z toho důvodu, že úspěšná ochrana přírody a kulturní krajiny ve velké míře závisí na pochopení a akceptaci cílů ochrany přírody a ochranných opatření ze strany občanů. Určitá omezení při hospodaření je však třeba finančně nahradit, což by mělo být z důvodu právní jistoty smluvně upraveno a zajištěno.<sup>170</sup>

Obdobná úprava existuje v Dolních Rakousích (*Niederösterreich*). Ani zde nelze chráněné lokality soustavy Natura 2000 vyhlášovat smluvně, je však možné upravit způsob péče a obhospodařování předmětných pozemků.

To, že by se ochrana přírody měla zajišťovat v první řadě v rámci vzájemné spolupráce s vlastníky či uživateli pozemků, je zakotveno již v ustanovení § 2 odst. 3 NöNatSchG, tedy v ustanovení upravujícím hlavní zásady. Dále se smluvní ochraně přírody věnuje ustanovení § 22 NöNatSchG, které rovněž zdůrazňuje, že se jedná o dohody soukromoprávního charakteru. Smluvní ochrana by se měla soustředit zejména na ochranu menších oblastí či přírodních útvarů, jako jsou přírodní či přírodě blízké vodní plochy, zatravněná území či nivní lesy.

Zákon dále v ustanovení § 22 odst. 2 NöNatSchG stanoví, že je příslušný správní orgán vždy před vydáním každého nařízení povinen zkoumat, zda by účelu a navržených opatření nemohlo být dosaženo smluvním ujednáním. Pokud tuto povinnost zanedbá, na platnost předmětného nařízení to však nemá vliv.

### **6.3 Právní úprava v Německu**

Větší počet možností způsobů vyhlášení zvláště chráněných lokalit soustavy Natura 2000, než v Česku a Rakousku, se objevuje ve spolkových zemích

---

<sup>170</sup> SCHIFFNER, Werner, MATZINGER Anita. *Das oberösterreichische Naturschutzrecht. Das Oö. Natur- und Landschaftsschutzgesetz 2001 samt Kommentar, Durchführungsverordnungen und weiteren Rechtsgrundlagen*. Linz: Amt der Oö. Landesregierung, 2015, s. 23.

Německa. Chráněné lokality mohou být vyhlášeny jednotlivě všeobecně závaznými právními předpisy, plošně v jediném právním předpise nebo chráněny přímo na základě zemského zákona o ochraně přírody. Vedle těchto možností předpokládá ustanovení § 32 odst. 4 BNatSchG rovněž další varianty, a to interní normativní správní akty, dispoziční práva pro veřejný nebo obecně prospěšný subjekt a smluvní ujednání.

### 6.3.1 Vyhlášení prostřednictvím nařízení vlády

Standardní formou vyhlášení chráněných oblastí soustavy Natura 2000 je prostřednictvím obecně závazného právního předpisu, nejčastěji nařízení zemské vlády. Buď jsou chráněné oblasti vyhlášeny jednotlivě, nebo plošně jediným nařízením.

Individuální vyhlásování není v Německu příliš časté. Tato možnost byla nicméně využita např. v Berlíně, Brémách a Meklenbursku-Předním Pomořansku.

Naproti tomu k plošnému vyhlásování prostřednictvím tzv. souborného nařízení (*Sammelverordnung*) přistupují německé spolkové země poměrně hojně. I takové nařízení však musí obsahovat podstatné obsahové (tedy zejm. dostatečná konkretizace hranic oblasti, včetně mapových podkladů a stanovení účelu ochrany) a formální náležitosti, jinak by vyhlášení tímto způsobem nebylo v souladu s evropským právem. Tato varianta byla zvolena v Bavorsku, Severním Porýní-Vestfálsku, Sasku a Sasku-Anhaltsku.<sup>171</sup>

Bavorsko vyhlásilo všechny oblasti soustavy Natura 2000 souborným nařízením o oblastech Natura 2000<sup>172</sup> (BayNat2000V), které vstoupilo v platnost dne 1. dubna 2016. Jednotlivé chráněné oblasti jsou specifikovány v přílohách tohoto nařízení.

---

<sup>171</sup> CZYBULKA, Detlef, KAMPOWSKI, Jens. *Rechtliche Anforderungen an die Unterschutzstellung von Natura 2000-Gebieten auf "sonstige Weise" und die Umsetzung in den Bundesländern (Teil II)*. Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht, Volume 7, Issue 4 (2009), s. 186.

<sup>172</sup> Verordnung zur Änderung der Vogelschutzverordnung vom 19. Februar 2016, BayRS 791-8-1-U - Bayerische Verordnung über die Natura 2 000-Gebiete.

V Sasku byla za účelem vyhlášení a stanovení ochrany soustavy Natura 2000 vydána dvě nařízení: nařízení o základní ochraně ptačích oblastí<sup>173</sup> a nařízení o základní ochraně chráněných území podle směrnice o stanovištích<sup>174</sup>. Jedná se o souborné právní předpisy, které v sobě slučují jednotlivá nařízení vydaná regionálními zemskými ředitelstvími (*Landesdirektion Sachsen*) za účelem vymezení chráněných lokalit soustavy Natura 2000. Tyto lokality nemusí být vyhlášeny v rámci některé kategorie zvláště chráněného území, jejich základní ochrana je stanovena v § 22a odst. 4 SächsNatSchG.

### 6.3.2 Vyhlášení na základě zákona

Některé spolkové země vyhlásily chráněné oblasti soustavy Natura 2000 bezprostředně zákonem. Pokud byl využit tento přístup, příslušný zemský zákon o ochraně přírody obsahuje obecné ustanovení zakazující poškozovat chráněné oblasti soustavy Natura 2000 a odkazuje na přílohy zákona, v nichž jsou jednotlivé oblasti blíže specifikovány.

Tento přístup se sice na jednu stranu jeví jako výhodný, neboť zajišťuje silnou ochranu soustavy Natura 2000 přímo ve složkovém zákoně na ochranu přírody, na druhou stranu ne vždy jsou v takovém případě dodrženy všechny požadavky stanovené evropskými směrnici, jako např. stanovení individuálních cílů ochrany (příkladem je právní úprava ve spolkové zemi Porýní-Falc).<sup>175</sup>

### 6.3.3 Smluvní ochrana

Spolkový zákon na ochranu přírody (BNatSchG) se smluvní ochraně věnuje v ustanovení § 3 odst. 3, které stanoví, že při využívání prostředků na ochranu přírody a péči o krajinu se má přednostně zkoumat, zda obdobného výsledku může být dosaženo rovněž na základě smluvních ujednání. Toto ustanovení reflektuje princip kooperativní ochrany životního prostředí v oblasti ochrany

---

<sup>173</sup> Grundsatzverordnung Sachsen für Vogelschutzgebiete vom 26. November 2012 (SächsABl. S. 1513).

<sup>174</sup> Grundsatzverordnung Sachsen für FFH-Gebiete vom 26. November 2012 (SächsABl. S. 1499).

<sup>175</sup> NIEDERSTADT, Frank. *Leitfaden des Bund für Umwelt und Naturschutz e.V. (BUND) und des Naturschutzbund Deutschland e.V. (NABU) zur Ausweisung von Schutzgebieten für das Schutzgebietsnetz Natura 2000*. Hannover: 2006, s. 50-51.

přírody. Tato norma rovněž zakládá právo na finanční příspěvky a kompenzace vlastníkům ve prospěch ochrany přírody.

Přestože je rovněž vyhlásování lokalit soustavy Natura 2000 prostřednictvím smluv v Německu v souladu s ustanovením § 32 odst. 4 BNatSchG možné, je tato možnost v praxi využívána jen velmi zřídka, a to zejména z důvodu nedostatečné účinnosti smluv vůči třetím osobám a nemožnosti zajištění dlouhodobé ochrany předmětných území.<sup>176</sup>

#### 6.3.4 Další možnosti

Další varianty vyhlášení zvláštních oblastí ochrany, vedle obecně závazného právního předpisu a smlouvy, připouští ze srovnávaných států pouze Německo. Základem je ustanovení § 32 odst. 4 BNatSchG, kde jsou výslovně zmíněny dva další způsoby, a to interní normativní správní akty (*Verwaltungsvorschriften*) a dispoziční práva pro veřejný nebo obecně prospěšný subjekt (*Verfügungsbefugnisse eines öffentlichen oder gemeinnützigen Trägers*). Jedná se však o demonstrativní výčet a spolkové země mohou tento katalog za předpokladu zajištění dostatečné úrovně ochrany dále rozšířit.

Interní normativní správní akty mají normativní charakter, nejedná se však o prameny práva se všeobecnou závazností a účinností vůči třetím osobám. Jsou závazné pouze pro ty, kdo jsou na základě zákona účastníkem nějakého vztahu, např. mezi členy určité organizace. Z tohoto důvodu přichází jejich použití v úvahu pouze mimořádně, např. za předpokladu, že správní orgán (nositel veřejné moci) vykonává výlučnou pravomoc v určité budově, kde sídlí kolonie netopýrů a interním aktem lze dostatečně zajistit jejich ochranu za současného vyloučení třetích osob.

Druhou alternativou je zřízení dispozičních práv ve prospěch veřejného nebo obecně prospěšného subjektu, které umožní užívat určitý pozemek za současného vyloučení třetích osob. Nejčastěji je tato možnost realizována

---

<sup>176</sup> SCHUMACHER, Jochen; FISCHER-HÜFTLE, Peter: *Bundesnaturschutzgesetz: Kommentar*. 2. Aufl. Stuttgart: Kohlhammer, 2011., s. 641.

zápisem věcného břemene do katastru nemovitostí. Subjektem mohou být pouze veřejné (katolická církev, výzkumný institut) nebo obecně prospěšné (spolek na ochranu přírody) organizace, neboť disponují dostatečným odborným, finančním a personálním vybavením za účelem ochrany přírody a biodiverzity.<sup>177</sup>

#### **6.4 Srovnání**

Ve srovnávaných státech je nejčastějším způsobem vyhlášení zvláštních oblastí ochrany podle směrnice o stanovištích a směrnice o ptácích právní předpis se všeobecnou závazností. Typicky se jedná o podzákonné právní předpisy, jako jsou nařízení vlády či vyhlášky ministerstev. V některých případech je vyhlášení provedeno plošně jediným předpisem. Dalšími, spíše okrajovými způsoby, je vyhlášení prostřednictvím smlouvy, interního normativního aktu nebo zřízením dispozičních práv ve prospěch veřejného nebo obecně prospěšného subjektu.

Individuální vyhlášení lokalit soustavy Natura 2000 obecně závazným právním předpisem koresponduje s vymežováním národních kategorií zvláště chráněných území. Zároveň se jedná z formálního hlediska (jasný právní základ a naplnění požadavku závaznosti, právní jistoty a veřejnosti) o variantu, která patrně nejvíce napomáhá naplnit cíle naturových směrnic za předpokladu, že předmětný právní předpis obsahuje všechny nezbytné obsahové náležitosti.

Výhodou tohoto přístupu je možnost snadnější novelizace jednotlivých právních předpisů v případě objektivní změny okolností, např. v důsledku klimatických změn, a možnost jejich specifitější úpravy a přizpůsobení těmto okolnostem v rámci pouze jediné lokality soustavy Natura 2000. Individuálnímu vyhlášení podléhají lokality soustavy Natura 2000 v Rakousku a ptačí oblasti v České republice. V Německu je tato varianta méně častá, objevuje se však např. v Berlíně, Brémách a Meklenbursku-Předním Pomořansku.

Členské státy mnohdy, zřejmě pro usnadnění celého procesu, vyhláší zvláštní oblasti ochrany ne jednotlivě, ale hromadně v jediném právním předpisu

---

<sup>177</sup> SCHUMACHER, Jochen, FISCHER-HÜFTLE, Peter. Bundesnaturschutzgesetz: Kommentar. 2. Aufl. Stuttgart: Kohlhammer, 2010, s. 641.

(v německém jazykovém prostředí často označovaném jako *Sammelverordnung*). Tato volba má vliv na další ochranu soustavy Natura 2000.

I takový souborný právní akt musí splňovat alespoň minimální požadavky, zejména musí být dostatečně jasně specifikovány hranice lokality a předmět a cíle ochrany, a to pro každou lokalitu zvlášť. Plošnému vyhlášení (pojmově správně vymezení) podléhají evropsky významné lokality v České republice a oba typy lokalit soustavy Natura 2000 v Sasku a Bavorsku v Německu a v Dolních Rakousích v Rakousku.

Dalším možným způsobem vyhlášení lokalit soustavy Natura 2000 je na základě smlouvy. Tato varianta je přípustná v České republice výslovně pro evropsky významné lokality a v Německu pro lokality soustavy Natura 2000 obecně. Vzhledem k řadě nejasností a rozporů, zejména s ohledem na účinnost smlouvy pouze mezi smluvními stranami a pro časově omezenou platnost, jsou však smlouvy za účelem vyhlášení lokalit soustavy Natura 2000 spíše nevhodné a zřejmě i z toho důvodu v praxi využívány jen okrajově. Za účelem dohod ohledně hospodaření v lokalitách soustavy Natura 2000 se však smlouvy uzavírají hojněji.

Německý spolkový zákon na ochranu přírody připouští vedle výše zmíněných ještě další dvě varianty, a to vyhlášení formou interního normativního správního aktu a zřízením dispozičního práva pro veřejný nebo obecně prospěšný subjekt. Rovněž tyto dvě varianty jsou využívány pouze sporadicky, a to zejména kvůli nedostatku všeobecné právní závaznosti.

## 7 Začlenění lokalit soustavy Natura 2000 do národních systémů zvláštní územní ochrany přírody

Soustava Natura 2000 má k zvláště chráněným územím podle národního práva blízký vztah, neboť ochrana soustavy je často zajišťována jejich prostřednictvím. V této kapitole je posuzováno začlenění chráněných oblastí soustavy Natura 2000 do systému zvláštní územní ochrany přírody jednotlivých porovnávaných členských států a způsoby řešení duality různých právních režimů v případě, kdy se soustava Natura 2000 územně překrývá se zvláště chráněnými územími podle národního práva.

V části týkající se české právní úpravy bude rozlišeno mezi právní úpravou týkající se ptačích oblastí a úpravou evropsky významných lokalit. V Rakousku a Německu podléhají oba typy chráněných oblastí soustavy Natura 2000 (SPA i SAC) totožné právní úpravě, bude tedy pojednáno o soustavě Natura 2000 jako celku.

### 7.1 Právní úprava v Česku

#### 7.1.1 Vztah ptačích oblastí a ZCHÚ

Za účelem ochrany stanovených druhů ptáků<sup>178</sup> se v České republice vyhláší tzv. **ptačí oblasti**, upravené zejména v ustanovení § 45e ZOPK. Podle původního návrhu měly ptačí oblasti představovat další, v pořadí již sedmou kategorii zvláště chráněného území podle části třetí ZOPK. Na základě přijaté novely č. 218/2004 Sb. se však ptačí oblasti vymezují pouze v rámci ochrany soustavy Natura 2000 a stojí tak na pomezí obecné a zvláštní územní ochrany přírody.

---

<sup>178</sup> Druhy ptáků, pro které se v České republice vymezují ptačí oblasti, stanovila vláda nařízením č. 51/2005 Sb. Příloha tohoto nařízení obsahuje seznam celkem 61 druhů ptáků (mezi chráněné druhy patří např. dravci – sokol stěhovavý, orl mořský; sovy – výr velký, puštitk bělavý; brodiví – čáp černý, volavka bílá; či pěvci – skřivan lesní, slavík modráček atp.).

Na území České republiky bylo navrženo celkem 41 ptačích oblastí. Přibližně 63 % jejich rozlohy se nachází uvnitř stávajících zvláště chráněných území.<sup>179</sup>

Jaký je vzájemný vztah právní úpravy ptačích oblastí a zvláště chráněných území však již ZOPK nevymezuje.

Neuplatňuje se pravidlo, že by se v případě souběhu některá právní úprava používala přednostně, a proto se v případě překrývání ptačí oblasti s některou ze zvláště chráněných území uplatní obě právní úpravy souběžně. Je tedy teoreticky možné, že o povolení určité činnosti bude třeba žádat dvakrát a příslušný správní orgán bude rozhodovat ve dvou řízeních podle dvou právních úprav. Pokud by obě řízení probíhala před totožným orgánem státní správy, bylo by vhodné a účelné, aby obě řízení spojil.

Ochrana zvláště chráněných území je v zásadě silnější než ochrana ptačích oblastí, což potvrzuje i znění ustanovení § 45e odst. 3 ZOPK, které stanoví, že vymezení ptačích oblastí na území, které není dosud zvláště chráněno podle části třetí tohoto zákona, je možné pouze po projednání s dotčenými kraji a obcemi. Pokud území již bylo chráněno jako ZCHÚ, projednání s dotčenými kraji a obcemi není třeba.

Ochrana ptačích oblastí se liší od ochrany podle části třetí ZOPK zejména tím, že pro jednotlivé ptačí oblasti nejsou stanoveny základní ochranné podmínky přímo v zákoně.<sup>180</sup> Bližší ochranné podmínky stanoví jednotlivá nařízení vlády, jimiž se ptačí oblasti vymezují.

### *7.1.2 Vztah evropsky významných lokalit a ZCHÚ*

Evropsky významné lokality se vyhláší ve čtyřfázovém procesu (podrobnosti viz podkapitola 3.3.1) za součinnosti Evropské komise. Podle českého práva se ani v případě EVL nejedná o novou kategorii zvláště chráněného území, která by byla formálně zařazena do katalogu podle ustanovení § 14 ZOPK.

---

<sup>179</sup> STEJSKAL, Vojtěch. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, s. 242.

<sup>180</sup> Tamtéž, s. 245.

Podle původního znění ustanovení § 45c odst. 1 ZOPK bylo třeba v nařízení vlády, jímž se vyhláší evropsky významné lokality zařazené do evropského seznamu, uvést pro každou lokalitu i kategorii zvláště chráněného území, v jejímž rámci se EVL vyhláší. Na základě novely z roku 2009 (zákon č. 349/2009 Sb.) s účinností od 2. 1. 2010 však již není nutné vyhlášovat všechny EVL jako zvláště chráněná území (pokud nebyly podrobeny smluvní ochraně, což je však v praxi jen velmi ojedinělé), a tento údaj tak již není nutné v nařízení uvádět.<sup>181</sup> Nově tak mohou být v odůvodněných případech EVL chráněny pouze v rámci základní ochrany podle ustanovení § 45c odst. 2 ZOPK, který stanoví, že vyhlášené EVL jsou chráněny před poškozováním a ničením.

V současnosti tedy existuje trojí režim ochrany EVL: (i) smluvní ochrana podle ustanovení § 39 ZOPK, (ii) ochrana prostřednictvím vyhlášení zvláště chráněného území a (iii) základní stupeň ochrany podle ustanovení § 45c odst. 2 ZOPK. Na základě ustanovení § 45c odst. 2 ZOPK se základní ochrana nevztahuje na ty EVL, které jsou chráněny jako zvláště chráněná území podle části třetí ZOPK. Na smluvně chráněná území se však základní ochrana vztahuje.

Jsou-li EVL vyhlášeny jako zvláště chráněná území, řídí se jejich ochrana právní úpravou tohoto zvláště chráněného území. Neaplikuje se zde tedy dvojitý právní režim jako v případě ptačích oblastí. Odborné a koncepční dokumenty ochrany přírody (plány péče jednotlivých ZCHÚ) je třeba aktualizovat a doplnit o ochranná opatření, která jsou relevantní z hlediska ochrany a péče o předměty ochrany EVL.

Pokud jsou EVL chráněny ze zákona v režimu základní ochrany, ustanovení § 45c odst. 2 ZOPK v podstatě vymezuje jejich základní ochranné podmínky. Fakticky se tak EVL dají považovat za novou kategorii ZCHÚ, jejich bližší ochranné podmínky však již vymezeny nejsou. Je otázkou, zda by nebylo vhodné systematicky EVL zařadit do katalogu ZCHÚ, aby právní stav více odpovídal stavu faktickému.

---

<sup>181</sup> HOŠEK, Michael. *Změny ve způsobu zajištění evropsky významných lokalit*. In *Ochrana přírody* č. 2/2011, s. 21.

## 7.2 Právní úprava v Rakousku

Ve spolkových zemích Rakouska byla za účelem ochrany lokalit soustavy Natura 2000 vytvořena nová kategorie zvláště chráněné oblasti. Nazývá se „Natura 2000“ v Tyrolsku a „evropská chráněná oblast“ (*Europaschutzgebiet*) v ostatních osmi spolkových zemích.<sup>182</sup> Na příkladu právní úpravy ve spolkových zemích Horní a Dolní Rakousy bude přiblíženo, jak je tato kategorie odlišena od původních národních ZCHÚ, a jaká je jejich vzájemná relevance.

Hornorakouský zákon na ochranu přírody odlišuje vedle evropské chráněné oblasti několik kategorií zvláště chráněných území: národní park (*Nationalpark*), přírodní rezervaci (*Naturschutzgebiet*), chráněnou krajinnou oblast (*Landschaftschutzgebiet*) a přírodní památku (*Naturdenkmal*). Ochrana před zásahy do národních parků (na území Horního Rakouska se nachází pouze jediný: Nationalpark Kalkalpen, kdy jeho zřízení a ochranu upravuje speciální zákon<sup>183</sup>) a přírodních rezervací (ustanovení § 25 OöNatSchG) je přísnější než srovnatelná ochrana před zásahy do SAC ve smyslu směrnice o stanovištích (aplikovatelné i na SPA).

Tato ochrana je založena na tom, že v podstatě každý zásah (*Eingriff*), který nebyl výslovně povolen správním orgánem, je nepřipustný. Zásahy, které nejsou závažné, mohou být v individuálním případě povoleny, ale zásahy, které by mohly vést k závažnému ohrožení předmětu ochrany, nesmí být podle ustanovení § 25 odst. 4 a 5 OöNatSchG za žádných okolností povoleny.

Posledně zmíněné ustanovení činí ochranu přírodních rezervací přísnější než je ochrana stanovená na základě naturových směrnic. Hornorakouský zákon na ochranu přírody nepřipouští, aby byla úroveň ochrany týkající se národních zvláště chráněných území snížena, proto ustanovení § 24 odst. 8 OöNatSchG stanoví, že na veškerá evropská chráněná území, které jsou součástí přírodních rezervací či národního parku Kalkalpen, se neuplatní ustanovení

---

<sup>182</sup> EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY. *Protected areas in Europe – an overview. Report No. 5/2012*. Copenhagen: EEA, 2012, s. 103.

<sup>183</sup> Landesgesetz vom 5. Dezember 1996 über die Errichtung und den Betrieb des Nationalparks "Oö. Kalkalpen" (Oö. Nationalparkgesetz - Oö. NPG), LGBl.Nr. 20/1997.

§ 24 odst.3-7 OöNatSchG týkající se mimo jiné i naturového posuzování vlivů.<sup>184</sup>

Tímto ustanovením je stanovena aplikační přednost norem s přísnější ochranou pro některé národní kategorie zvláště chráněného území (národní park, přírodní rezervace) před ustanoveními transponujícími naturové směrnice. Přísnější úprava je však i podle evropského práva přípustná, viz čl. 193 SFEU a rovněž čl. 14 směrnice o ptácích.

Naproti tomu v dolnorakouském zákoně na ochranu přírody podobné ustanovení chybí. Zákon v ustanovení § 9 odst. 3 NöNatSchG stanoví, že oblasti soustavy Natura 2000 mají být vymezeny nařízením zemské vlády jako zvláště chráněné oblasti pod označením „evropské chráněné oblasti“. V následující větě je stanoveno, že jako evropsky chráněné oblasti mají být přednostně vyhlášeny již existující národní rezervace a chráněné krajinné oblasti. Jejich vzájemnému vztahu se již zákon nevěnuje, lze tedy předpokládat, že v případě kumulace dvou právních režimů se použijí oba současně, jako je tomu v české právní úpravě.

### 7.3 Právní úprava v Německu

Německé právo nevytváří speciální kategorii zvláště chráněného území za účelem ochrany soustavy Natura 2000, umožňuje však větší množství variant, jak ochranu zajistit. Na základě ustanovení § 32 odst. 2 BNatSchG je třeba lokality soustavy Natura 2000 (SCI a SPA) vyhlásit jako zvláště chráněná území v rámci jedné z kategorií podle ustanovení § 20 odst. 2 BNatSchG<sup>185</sup>. Ustanovení § 32 odst. 4 BNatSchG připouští i jiné varianty vymezení za podmínky zajištění rovnocenné ochrany.

---

<sup>184</sup> SCHIFFNER, Werner. MATZINGER, Anita. *Das oberösterreichische Naturschutzrecht. Das öö. Natur- und Landschaftsschutzgesetz 2001 samt Kommentar, Durchführungsverordnungen und weiteren Rechtsgrundlagen*. Linz: Amt der Oö. Landesregierung, 2015, p. 119-121.

<sup>185</sup> Ustanovení § 20 odst. 2 BNatSchG vymezuje následující kategorie národních zvláště chráněných území: chráněné přírodní území (*Naturschutzgebiet*), národní park (*Nationalpark*), národní přírodní monument (*Nationales Naturmonument*), biosférická rezervace (*Biosphärenreservat*), chráněné krajinné území (*Landschaftsschutzgebiet*), přírodní park (*Naturpark*), přírodní památka (*Naturdenkmal*) a chráněný krajinný prvek (*geschützter Landschaftsbestandteil*).

Stejně jako v jiných členských státech bylo velké množství lokalit soustavy Natura 2000 v Německu vymezeno na území, které již bylo dříve podřízeno ochraně podle národního práva, tedy na území stávajících zvláště chráněných území. V takovém případě je třeba stanovený účel ochrany (ve zřizovacím právním předpisu, typicky nařízení) odpovídajícím způsobem rozšířit, aby zahrnoval předmět ochrany jednotlivých lokalit soustavy Natura 2000.

Ustanovení § 34 odst. 7 BNatSchG se zabývá konkurencí jednotlivých režimů ochrany podle národního a evropského práva. Toto ustanovení předepisuje, že pro zvláště chráněná území (podle německého práva chráněné části přírody a krajiny – *geschützte Teile von Natur und Landschaft*) ve smyslu ustanovení § 20 odst. 2 BNatSchG a chráněné biotopy podle ustanovení § 30 BNatSchG je naturové posuzování vlivů, transponované do ustanovení § 34 odst. 1-6 BNatSchG, aplikovatelné pouze v případě, že národní ochrana, včetně ustanovení o výjimkách a osvobozeních, nestanoví přísnější pravidla pro povolování projektů.

To znamená, že přísnější ustanovení týkající se ochrany zvláště chráněných území podle národního práva mají aplikační přednost. Tato přísnější pravidla se mohou nacházet např. ve zřizovacích právních aktech jednotlivých chráněných území, tj. nejčastěji v jednotlivých nařízeních.<sup>186</sup>

Přísnější ochrana se vyznačuje například tím, že v nařízeních, jimiž se vyhlašují chráněné části přírody a krajiny, je mnohdy zakotven absolutní zákaz pozměnit či poškodit takové území. Tento zákaz není možné prolomit ani za podmínky následné kompenzace. Neporušenost území má zůstat zachována, aniž by byla otevřena možnost pokusům vytvořit chráněné stanoviště v jiné lokalitě (tzv. „příroda z druhé ruky“ v případě kompenzačních opatření), neboť nemůže být zaručeno, že takové snahy skončí úspěchem, a v obzvlášť přísně chráněných územích podstoupení takového rizika nemůže být přípustné.<sup>187</sup>

---

<sup>186</sup> SCHUMACHER, Jochen, FISCHER-HÜFTLE, Peter. *Bundesnaturschutzgesetz: Kommentar*. 2. Aufl. Stuttgart: Kohlhammer, 2010, s. 687.

<sup>187</sup> Tamtéž, s. 687.

Jaké postavení mají lokality soustavy Natura 2000 v systému zvláště chráněných území ovlivňuje rovněž zemské právo jednotlivých spolkových zemí. Berlín a Brémy jsou příkladem dvou zemí, které vyhláší lokality soustavy Natura 2000 výhradně v rámci soustavy zvláště chráněných území. Není-li předmětné území již pod ochranou, bude vyhlášeno nové zvláště chráněné území podle národního práva.<sup>188</sup>

Rozdílný přístup aplikují země, kde lokality soustavy Natura 2000 podléhají plošnému vyhlášení jediným souborným nařízením, jako je tomu např. v Bavorsku, Sasku, Sasku-Anhaltsku a v Severním Porýní-Vestfálsku. V takovém případě není předepsáno, aby byly lokality soustavy Natura 2000 podřízeny některé kategorii podle národního práva, a tak tam, kde žádné zvláště chráněné území doposud nebylo, ho není třeba nově vyhlášovat. V takovém případě ale vzniká *de facto* nová kategorie zvláště chráněného území, nevymezená v katalogu podle ustanovení § 20 odst. 2 BNatSchG. Taková situace není optimální z hlediska naplnění požadavku na právní jistotu.<sup>189</sup>

#### 7.4 Srovnání

Natura 2000 je tvořena soustavou chráněných oblastí, které se svou povahou dají zařadit do zvláštní územní ochrany přírody, je v nich však zvláštní důraz kladen na druhovou a ekosystémovou ochranu. Vyhlášené lokality soustavy Natura 2000 mohou být chráněny buď v rámci některé ze stávajících národních kategorií zvláštní územní ochrany, nebo může být za účelem jejich ochrany vytvořena speciální kategorie.

Ochrana prostřednictvím národních kategorií zvláště chráněných území se uplatňuje v Německu a v Česku ve vztahu k evropsky významným lokalitám. V takovém případě se podle potřeby ochrany vymezí chráněné území v rámci

---

<sup>188</sup> CZYBULKA, Detlef, KAMPOWSKI, Jens. *Rechtliche Anforderungen an die Unterschutzstellung von Natura 2000-Gebieten auf "sonstige Weise" und die Umsetzung in den Bundesländern (Teil II)*. Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht, Volume 7, Issue 4 (2009), s. 187.

<sup>189</sup> Tamtéž, s. 187.

národní kategorie a ochrana lokality Natura 2000, či EVL v případě Česka, se řídí právními předpisy této národní kategorie.

Speciální kategorie byla vytvořena v Rakousku pro všechny oblasti Natura 2000 a v Česku pro ptačí oblasti. V Rakousku je tato nová kategorie přesně vymezena v jednotlivých zemských zákonech na ochranu přírody a krajiny a je zařazena mezi národní kategorie. V Česku jsou ptačí oblasti kategorií *sui generis*, nezařazenou do zvláštní územní ochrany přírody a stojící kdesi na pomezí mezi zvláštní a obecnou ochranou. Z hlediska formální čistoty a právní jistoty by jistě bylo vhodnější i ptačí oblasti zařadit mezi ostatní zvláště chráněné území podle národního práva.

Dalším nesystematickým prvkem v českém právu je zakotvení základní ochrany evropsky významných lokalit přímo v ZOPK, tedy analogicky k ZCHÚ stanovení jejich základních ochranných podmínek. Základní ochrana byla zavedena pro ochranu některých evropsky významných lokalit, jejichž ochrana nemusí být tak přísná, aby bylo za tímto účelem třeba vymezit zvláště chráněné území. Tím však *de facto* vzniká další nová kategorie ZCHÚ, která není ani v tomto případě reflektována v ustanovení § 14 odst. 1 ZOPK. Podobná situace je i v některých spolkových zemích Německa.

Na základě údajů EU<sup>190</sup> se významná část chráněných lokalit soustavy Natura 2000 územně překrývá s kategoriemi chráněnými podle národního práva, přičemž jsou buď chráněny jejich prostřednictvím, nebo byly vymezeny v totožném území. V každém případě by mělo národní právo pamatovat na tuto situaci a případnou dualitu práva řešit.

V české právní úpravě se při kumulaci dvou právních režimů v případě překrytí ptačí oblasti s územím zvláště chráněného území z důvodu neexistence jiného pravidla aplikují obě právní úpravy. Tato situace může ve svém důsledku vést ke dvěma řízením před příslušným orgánem státní správy, případně i ke dvěma řízením před dvěma různými orgány.

---

<sup>190</sup> Podrobněji viz [https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/daviz/complementarity-between-european-designations#tab-chart\\_1](https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/daviz/complementarity-between-european-designations#tab-chart_1).

Pozitivně lze hodnotit praxi v Horních Rakousích, kde se na přísněji chráněné kategorie zvláště chráněných území (národní parky a přírodní rezervace) neaplikuje evropská úprava naturového posuzování vlivů, neboť zde jsou veškeré zásahy s potenciálním významným negativním vlivem na tyto chráněné oblasti ze zákona zakázány. Není proto nutné, ani účelné v těchto případech podstupovat nákladný proces naturového posuzování vlivů. Tato praxe se však neaplikuje ve všech spolkových zemích Rakouska.

V Německu se uplatňuje podobné pravidlo zakotvené přímo na spolkové úrovni, na základě kterého se na zvláště chráněné části přírody a krajiny a chráněné biotopy použije ustanovení o naturovém posuzování vlivů jen v tom případě, že národní úprava, včetně ustanovení o výjimkách a osvobozeních, nestanoví přísnější úpravu.

Některé státy volí zařazení lokalit soustavy Natura 2000 mimo zvláštní územní ochranu (Česká republika v případě ptačích oblastí), jiné je začleňují přímo mezi národní kategorie (Rakousko). Ať je zvolena kterákoliv z variant, je třeba dbát na to, aby chráněné lokality soustavy Natura 2000 byly vhodným způsobem označeny v terénu.

Je možné shrnout, že obě varianty, tedy vytvoření nové kategorie pro ochranu soustavy Natura 2000 i využití některé ze stávajících kategorií, jsou v zásadě možné. V případě druhé varianty, kdy jsou využívány národní kategorie, je třeba jasně upravit vztah ochranných režimů a pokud možno předejít dvojí právní úpravě na tom samém chráněném území.

## 8 Ochranná opatření a plány managementu

Ustanovení čl. 6 odst. 1 směrnice o stanovištích předepisuje, že pro zvláštní oblasti ochrany (SACs) členské státy stanoví nezbytná ochranná opatření zahrnující v případě potřeby odpovídající plány péče, popřípadě další vhodná opatření právního, správního nebo smluvního charakteru.

Směrnice o ptácích předepisuje ochranná opatření v čl. 3 odst. 1 („členské státy přijmou nezbytná opatření na ochranu, zachování nebo obnovení dostatečné rozmanitosti a rozlohy stanovišť“) a v čl. 4 odst. 1 („druhy uvedené v příloze I musí být předmětem zvláštních opatření týkajících se ochrany jejich stanovišť s cílem zajistit přežití těchto druhů a rozmnožování v jejich areálu rozšíření“).

Pro plány péče se užívají v jednotlivých členských státech různé názvy<sup>191</sup>. Obecně zažitým pojmem, který se čteně objevuje i ve výkladových dokumentech Evropské komise, je **plán managementu**. Pro zjednodušení je v této práci pojem plán managementu užíván jednotně pro plány péče ve smyslu unijních směrnic na ochranu přírody.

Přestože plány managementu jsou pouze jedním z navrhovaných ochranných opatření a členské státy se mohou rozhodnout, zda je aplikovat či nikoliv, Komise jejich užití doporučuje, neboť se jedná o transparentní nástroj, který může významně napomoci aktivnímu managementu chráněných lokalit soustavy Natura 2000.<sup>192</sup>

Pokud se členský stát rozhodne vytvořit plány managementu, mělo by jejich přijetí předcházet použití dalších ochranných opatření, zejm. opatřením smluvního charakteru. Smlouvy představují ujednání mezi příslušnými správními orgány a jednotlivými vlastníky pozemků, jejichž rozloha je často menší než rozloha příslušné chráněné lokality soustavy Natura 2000. Plány

---

<sup>191</sup> V českém právním řádu se plány managementu ve smyslu směrnice o stanovištích nazývají souhrny doporučovaných opatření. V Německu se zásadně užívá pojem plány obhospodařování (*Bewirtschaftungspläne*). V Rakousku je používán pojem závislý na úpravě jednotlivých spolkových zemí, např. v Horních Rakousích a Salzburgu se užívá pojem plány péče o krajinu (*Landschaftspflegepläne*), v Dolních Rakousích pak plány managementu (*Managementpläne*).

<sup>192</sup> EUROPEAN COMMISSION. *Commission Note on The Designation Of Special Areas of Conservation (SACs)*. Final Version of 14 May 2012, s. 5.

managementu tak mohou poskytnout užitečný rámec pro specifické detaily jednotlivých smluv.<sup>193</sup> Aby mohly plány managementu naplňovat tuto funkci, měly by být přístupné veřejnosti, nebo alespoň všem subjektům, které se managementu účastní.

Směrnice o stanovištích nedává odpověď na otázku, zda a pro jaké subjekty by měly být plány managementu závazné. Nejčastěji tak mají plány managementu pouze vnitřní závaznost pro státní správu a její orgány. Nicméně rovněž existuje možnost normativního zakotvení plánů managementu či alespoň některých jejich (nejdůležitějších) částí tak, aby nabyly závaznosti vůči veřejnosti.<sup>194</sup>

## 8.1 Právní úprava v Česku

Opatření na ochranu předmětů ochrany soustavy Natura 2000 na území České republiky jsou upravena v dokumentech orgánů ochrany přírody, které nabývají různou podobu v závislosti na tom, zda jsou dané lokality součástí některého ze zvláště chráněných území.

Obecně se plány managementu pro chráněné lokality soustavy Natura 2000 v české právní úpravě označují **souhrny doporučených opatření**. Na základě ustanovení § 45c odst. 3 ZOPK je třeba souhrny doporučených opatření zpracovat pro všechny evropsky významné lokality za účelem zachování nebo zlepšení dochovaného stavu předmětů ochrany. Pro ptačí oblasti se souhrny doporučených opatření vypracovávají v případě potřeby (§ 45e odst. 6 ZOPK).

Pokud evropsky významná lokalita nebo ptačí oblast leží na území některého dosavadního zvláště chráněného území, souhrny doporučených opatření musí být uvedeny do souladu s plánem péče (§ 38 ZOPK) tohoto zvláště chráněného území. Případné konflikty mezi ochranou zvláště chráněné oblasti a evropsky

---

<sup>193</sup> EUROPEAN COMMUNITIES. *Managing Natura 2000 sites. The provisions of Article 6 of the 'Habitats' Directive 92/43/CEE*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2000, s. 20.

<sup>194</sup> CZYBULKA, Detlef. *Der Managementplan als multifunktionales Instrument des europäischen und deutschen Naturschutzrechts*. In *Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht*, Volume 14, Issue 4 (2016), s. 289.

významné lokality řeší příslušný plán péče, souhrn doporučených opatření pak tvoří přílohu tohoto plánu.<sup>195</sup>

Na základě ustanovení § 45c odst. 3 ZOPK má zpracování souhrnů doporučených opatření zajistit Ministerstvo životního prostředí, které tím však v praxi pověřilo Agenturu ochrany přírody a krajiny ČR.

Z celkového počtu 1 112 evropsky významných lokalit již byly vytvořeny souhrny doporučených opatření pro 1 060 z nich. Co se týká ptačích oblastí, z celkového počtu 41 již bylo vytvořeno 20 souhrnů doporučených opatření, 14 je jich v přípravě a pro 7 ptačích oblastí se neplánuje souhrny vytvořit.<sup>196</sup>

Dokončené souhrny doporučených opatření schvaluje Ministerstvo životního prostředí předáním do Ústředního seznamu ochrany přírody a zveřejňuje je na portálu veřejné správy.<sup>197</sup> Souhrny doporučených opatření jsou tedy v České republice dostupné veřejnosti on-line.

Vzhledem k tomu, že se svým charakterem jedná o koncepční dokumenty obdobného charakteru, vychází souhrny doporučených opatření z osnov plánů péče ZCHÚ, které se typicky skládají ze tří částí.

První část vymezuje základní identifikační a popisné informace o lokalitě, překryv s národními zvláště chráněnými územími, zmiňuje případnou smluvní ochranu a územně správní příslušnost orgánů. Druhá část se zabývá stavem dané lokality z hlediska předmětů ochrany, tedy chráněných druhů, případně přírodních stanovišť, vymezuje aktuální stav využívání předmětné lokality a potenciální rizikové faktory či možnosti konfliktů. Konečně třetí část obsahuje popis optimálního způsobu péče o předměty ochrany a navrhovaná opatření.

Zákon se nevyjadřuje k právní povaze souhrnů doporučených opatření. Vzhledem k tomu, že se však připodobňují k plánům péče o zvláště chráněná území a mnohdy tvoří jejich přílohu, je možné analogicky použít ustanovení

---

<sup>195</sup> HOŠEK, Michael. *Změny ve způsobu zajištění evropsky významných lokalit*. In *Ochrana přírody* č. 2/2011, s. 21.

<sup>196</sup> Data vychází z informací poskytnutých Agenturou ochrany přírody a krajiny ČR dne 27. 7. 2016.

<sup>197</sup> Viz <https://drusop.nature.cz/>.

upravující plány péče. Na základě ustanovení § 38 odst. 1 ZOPK plány péče slouží jako podklad pro jiné druhy plánovacích dokumentů a pro rozhodování orgánů ochrany přírody, přičemž pro fyzické ani právnické osoby nejsou závazné. Analogicky tedy rovněž souhrny doporučených opatření jsou svou povahou koncepčním dokumentem, který tvoří podklad pro rozhodování orgánů ochrany přírody, jejich všeobecná právní závaznost navenek však zakotvena není.

Pokud jsou lokality soustavy Natura 2000 podřízeny smluvní ochraně, jsou jednotlivá ochranná opatření ujednána v rámci těchto smluv. Omezení plynoucí vlastníkovu pozemku na základě těchto smluv mohou být zapsána do katastru nemovitostí ve formě věcného břemene.

## 8.2 Právní úprava v Rakousku

Žádný z devíti zákonů na ochranu přírody jednotlivých spolkových zemí Rakouska v rámci úpravy ochranných opatření ve vztahu k soustavě Natura 2000 v podstatě nepřesahuje rámec ustanovení čl. 6 odst. 1 směrnice o stanovištích. Ve většině případů je stanovení ochranných opatření, popř. vyhotovení plánů managementu, ponecháno na uvážení orgánu na ochranu přírody, tj. nejedná se o obligatorní povinnost, a to např. ve Vídni, Štýrsku, Dolních a Horních Rakousích, Tyrolsku, Salzburgu či Korutanech.<sup>198</sup>

Jedině zákon na ochranu přírody Burgenlandu<sup>199</sup> výslovně předepisuje povinnost přijímat plány managementu pro každou chráněnou lokalitu soustavy Natura 2000.<sup>200</sup>

Naopak v zákoně o ochraně přírody Vorarlberska<sup>201</sup> není povinnost přijímat ochranná opatření ve vztahu k soustavě Natura 2000 vůbec explicitně stanovena.

---

<sup>198</sup> ELLMAUER, Thomas, KNOLL, Thomas, PRÖBSTL, Ulrike, SUSKE, Wolfgang. *Managementplanungen für Natura 2000 in Österreich*. In *Naturschutz und Landschaftsplanung* Nr. 26 (2006), s. 270-271.

<sup>199</sup> Burgenländisches Naturschutz- und Landschaftspflegegesetz 1990 i.d.F. von LGBl. Nr. 58/2004.

<sup>200</sup> ELLMAUER, Thomas, KNOLL, Thomas, PRÖBSTL, Ulrike, SUSKE, Wolfgang. *Managementplanungen für Natura 2000 in Österreich*. In *Naturschutz und Landschaftsplanung* Nr. 26 (2006), s. 271.

Co se týká konkrétně plánů managementu, stejně jako v jiných oblastech ochrany přírody, nebyla ani v této oblasti na spolkové úrovni přijata žádná sjednocující úprava, ani výkladové dokumenty.

Každý ze spolkových států Rakouska tak má svou vlastní úpravu; a jak již bylo zmíněno výše, v některých případech dokonce žádnou úpravu.<sup>202</sup> Struktura (a kvalita) jednotlivých plánů managementu se od sebe navzájem velmi liší, neboť byly vyhotoveny množstvím rozdílných externích agentur.<sup>203</sup> Nejednotný přístup je rovněž patrný s ohledem na otázky závaznosti plánů managementu a jejich veřejnosti.

V Horních Rakousích platí, že vlastník pozemku je povinen strpět ochranná opatření provedená na základě plánu managementu. Závaznost plánů managementu však explicitně stanovena není v žádné ze spolkových zemí. Některé z plánů managementu jsou přístupné veřejnosti<sup>204</sup>, není to ovšem pravidlem.

Přijetí plánů managementu v Rakousku dosud nebylo dokončeno a je v jednotlivých spolkových zemích v různém stadiu přípravy. Například ve spolkové zemi Horní Rakousy, kde se nachází celkem 46 lokalit soustavy Natura 2000, bylo doposud vyhotoveno 24 plánů managementu, ostatní jsou v různém stadiu dokončení.

### **8.3 Právní úprava v Německu**

V Německu na spolkové úrovni byla ustanovení týkající se ochranných opatření a plánů managementu transponována do ustanovení § 32 odst. 3 BNatSchG, které stanoví, že pomocí vhodných zákazů a příkazů a opatření ohledně péče a vývoje má být zajištěno, že budou naplněny požadavky čl. 6 směrnice o stanovištích.

---

<sup>201</sup> Gesetz über Naturschutz und Landschaftsentwicklung i.d.F. LGBl 38/2002.

<sup>202</sup> BUNDESAMT FÜR NATURSCHUTZ. *Wasserrahmenrichtlinie und Natura 2000. Gemeinsame Umsetzung in Deutschland und Österreich am Beispiel der Grenzflüsse Salzach und Inn*. Bonn – Bad Godesberg: Bundesamt für Naturschutz, 2010, s. 129.

<sup>203</sup> Tamtéž, s. 120.

<sup>204</sup> Např. plán managementu pro SAC Böhmerwald und Mühltäler, k dispozici z: [http://www.land-oberoesterreich.gv.at/files/naturschutz\\_db/BWMT\\_Band%20I\\_MP\\_101217.pdf](http://www.land-oberoesterreich.gv.at/files/naturschutz_db/BWMT_Band%20I_MP_101217.pdf).

Ustanovení § 32 odst. 5 BNatSchG dále stanoví, že pro oblasti soustavy Natura 2000 mohou být vyhotoveny tzv. **plány obhospodařování** (*Bewirtschaftungspläne*). Tyto plány slouží také jako podklady pro integrovaný management předmětné chráněné oblasti, který odpovídá ekologickým požadavkům typů přírodních stanovišť a chráněných druhů, jež se na těchto lokalitách vyskytují. Jsou tím míněny prostředky pro zachování či obnovení příznivého stavu z hlediska ochrany.

Zpracovat plány obhospodařování není nezbytné v každém případě. Jako smysluplné se jeví zejména tehdy, když v těchto plánech stanovené rámcové podmínky pro budoucí obhospodařování tvoří podklad pro smluvní ujednání s dotčenými uživateli pozemků.<sup>205</sup> Plány obhospodařování mohou být zpracovány jako samostatné dokumenty nebo mohou být součástí jiných plánů.

Na rozdíl od Rakouska byly v Německu zpracovány obecné standardy pro stanovení ochranných opatření na spolkové úrovni. V úzké spolupráci s orgány ochrany přírody jednotlivých spolkových zemí byl v roce 2004 vytvořen referenční list konzervačních a vývojových opatření. Tento referenční list obsahuje velmi obsáhlý katalog možných ochranných opatření, která jsou rozdělena do několika kategorií: ochranná opatření v zemědělských či lesních oblastech, ochranná opatření pro vodní plochy či pobřežní oblasti atp. Referenční list nemá závazný charakter a slouží toliko jako podpůrný dokument při stanovování ochranných opatření v jednotlivých spolkových zemích.<sup>206</sup>

Pozoruhodné ustanovení ve vztahu k přijímání plánů managementu bylo přijato v Bavorsku. Na základě ustanovení § 4 odst. 1 BayNat2000V mají být plány managementu přijaty pro všechny oblasti soustavy Natura 2000 nacházejících se na území Bavorska. Při přípravě plánů managementu je intenzivně zapojována veřejnost, kdy byla za tímto účelem vytvořena nová forma občanská iniciativy.

---

<sup>205</sup> SCHUMACHER, Jochen, FISCHER-HÜFTLE, Peter. *Bundesnaturschutzgesetz: Kommentar*. 2. Aufl. Stuttgart: Kohlhammer, 2010, s. 644.

<sup>206</sup> Bundesamt für Naturschutz. *Wasserrahmenrichtlinie und Natura 2000. Gemeinsame Umsetzung in Deutschland und Österreich am Beispiel der Grenzflüsse Salzach und Inn*. Bonn – Bad Godesberg: Bundesamt für Naturschutz, 2010, s. 126.

Tyto tzv. „kulaté stoly“ jsou organizovány pro všechny majitele a uživatele pozemků v počáteční fázi přípravy příslušného plánu managementu, kde všechna plánovaná ochranná opatření mohou být prodiskutována s příslušnými orgány ochrany přírody. Účelem těchto setkání je vysvětlit plánovaná nezbytná ochranná opatření se snahou zabránit potenciálním konfliktům v budoucnu. V této fázi je rovněž možná změna předmětného návrhu plánu managementu, nicméně výlučně orgány ochrany přírody jsou odpovědné za finální znění. Na základě dat z 20. 10. 2015<sup>207</sup> bylo v Bavorsku doposud vyhotoveno 327 plánů managementu, zatímco 155 jich je ve fázi příprav. S přípravou zbývajících 264 plánů doposud nebylo započato.

Větší zapojení veřejnosti by mohlo zvýšit všeobecné přijetí stanovených cílů ochrany a ochranných opatření, neboť plány managementu v Německu nejsou všeobecně právně závazné.<sup>208</sup> Na druhu stranu soukromé zájmy vlastníků a uživatelů pozemků nesmí být favorizovány jako následek většího zapojení veřejnosti, neboť takové užití plánů managementu by bylo v rozporu s evropským právem na ochranu přírody a jeho cíli.<sup>209</sup>

Jakým způsobem probíhá formální přijetí plánů managementu, přiblíží příklad ze spolkové země Sasko. Plány managementu pro SPA zpracovávají regionální odborné orgány ochrany přírody (odborné orgány ochrany životního prostředí okresních zastupitelstev). Pro SAC tyto plány zpracovává Zemský úřad životního prostředí a geologie (*Landesamt für Umwelt und Geologie, LfUG*), případně správy národních parků či biosférických rezervací.

---

<sup>207</sup> Odpověď bavorského Státního ministerstva životního prostředí a ochrany spotřebitele na písemnou žádost poslance Dr. Christiana Magerla, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN ze dne 21. 08. 2015, k dispozici z:

[https://www.bayern.landtag.de/www/ElanTextAblage\\_WP17/Drucksachen/Schriftliche%20Anfragen/17\\_0008782.pdf](https://www.bayern.landtag.de/www/ElanTextAblage_WP17/Drucksachen/Schriftliche%20Anfragen/17_0008782.pdf).

<sup>208</sup> BAYERISCHES STAATSMINISTERIUM FÜR UMWELT, GESUNDHEIT UND VERBRAUCHERSCHUTZ & BAYERISCHES STAATSMINISTERIUM FÜR LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN (Hrsg.). *Managementplan und runder Tisch für FFH- und Vogelschutzgebiete in Bayern*. 2006, s. 14.

<sup>209</sup> CZYBULKA, Detlef. *Der Managementplan als multifunktionales Instrument des europäischen und deutschen Naturschutzrechts*. In *Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht*, Volume 14, Issue 4 (2016), s. 287.

Po tom, co jsou plány managementu zpracovány, podléhají formálnímu schválení příslušným saským zemským ředitelstvím. Po formálním schválení se plán managementu stává závazným podkladem pro orgány ochrany přírody. Zveřejňují se v saské sbírce zákonů a vyhlášek (*Sächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt*). Stejně jako v Bavorsku nejsou ani v Sasku plány managementu všeobecně závazné, na druhou stranu jsou k dispozici veřejnosti on-line.<sup>210</sup>

#### 8.4 Srovnání

Stanovení nezbytných ochranných opatření je podstatným krokem při implementaci soustavy Natura 2000. Nicméně mnohé z členských států tuto fázi podceňují, což v některých případech vede až k zahájení řízení o porušení smlouvy ze strany Evropské komise, jako se tomu stalo v případě Německa.<sup>211</sup>

Plány managementu jsou Evropskou komisí doporučovaným řešením, jak by měla být ochranná opatření upravena, prováděna a monitorována. Každý ze srovnávaných členských států možnost přijmout plány managementu ve svém právním řádu upravuje, nicméně v žádném z těchto států nenabývají plány managementu ani částečně externí právní závaznosti navenek. Plány managementu jsou tak závazné toliko vůči orgánům státní správy, především orgánům na ochranu přírody. V právním řádu spolkové země Horní Rakousy je zakotveno ustanovení, že vlastníci pozemků jsou povinni strpět aplikovaná opatření na základě plánů managementu.

V České republice je příprava plánů managementu v kompetenci Agentury na ochranu přírody a krajiny ČR. Z toho důvodu mají všechny plány managementu jednotnou strukturu a jejich forma a obsah je tak konzistentní. Naproti tomu v Rakousku jsou plány managementu vyhotovovány množstvím externích agentur, přičemž na spolkové úrovni nebyly přijaty žádné jednotné standardy, jak by měly být plány managementu vyhotoveny, a proto jsou forma a obsah

---

<sup>210</sup> Online k dispozici z: <http://www.revosax.sachsen.de/>.

<sup>211</sup> CZYBULKA, Detlef. *Der Managementplan als multifunktionales Instrument des europäischen und deutschen Naturschutzrechts*. In *Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht*, Jahrgang 14, Ausgabe 4 (2016), s. 279.

jednotlivých plánů nejednotné, což řádnému managementu lokalit soustavy Natura 2000 nepřispívá.

V některých zemích je zakotveno zapojení veřejnosti ve vztahu k přípravě plánů managementu, a to např. v Bavorsku, kde veřejnost může ovlivňovat obsah plánů managementu na veřejných jednáních nazvaných „kulaté stoly“. Nicméně plány managementu následně nejsou přístupné široké veřejnosti. Toto lze na příkladu Bavorska hodnotit negativně a bylo to rovněž předmětem kritiky řady neziskových organizací. Naproti tomu v České republice jsou všechny plány managementu přístupné přes internet, což lze jednoznačně hodnotit pozitivně.

## 9 Naturové posuzování vlivů

Ustanovení čl. 6 odst. 3 a 4 ve spojení s čl. 7 směrnice o stanovištích předepisuje obligatorní postup v případě, kdy plánovaný rozvoj území může významným způsobem ovlivnit chráněné lokality soustavy Natura 2000. Naturové posuzování vlivů je považováno za jedno z nejvýznamnějších ustanovení na ochranu soustavy Natura 2000, kdy za převažujícího veřejného zájmu a při splnění dalších podmínek může být i přes prokázaný negativní vliv na soustavu Natura 2000 daný projekt realizován, ale pouze za současné kompenzace způsobené ekologické újmy.<sup>212</sup>

### 9.1 Právní úprava v Česku

Povinnosti vyplývající z čl. 6 odst. 3 a 4 ve spojení s čl. 7 směrnice o stanovištích jsou v českém právním řádu transponovány zejména do ustanovení §§ 45h a 45i ZOPK. Naturové posuzování vlivů je procesně navázáno na zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů (ZOPV), a v jeho rámci jsou využívány obdobné procesní nástroje.

Takové řešení ostatně odpovídá doporučujícím dokumentům Evropské komise.<sup>213</sup> Výhodou tohoto přístupu je možnost širšího zapojení veřejnosti, a zejména větší transparentnost procesu, neboť dokumentace a informace týkající se tohoto řízení jsou publikovány on-line v rámci každé z jednotlivých fází<sup>214</sup>.

ZOPK je vůči ZOPV zákonem speciálním. Při vymezování pojmu „záměr“ ve smyslu ustanovení § 45h a § 45i ZOPK se vychází z definice záměru podle ustanovení § 3 písm. a) ZOPV, který stanoví, že záměrem jsou stavby, činnosti

---

<sup>212</sup> McGillivray, DONALD. *Mitigation, Compensation and Conservation: Screening for Appropriate Assessment under the EU Habitats Directive*. In *Journal for European Environmental & Planning Law*, Volume 8, Issue 4, 2014, s. 329.

<sup>213</sup> Srov. např. EUROPEAN COMMISSION. *Assessment of plans and projects significantly affecting Natura 2000 sites. Methodological guidance on the provisions of Article 6(3) and (4) of the Habitats Directive 92/43/EEC*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2002.

<sup>214</sup> Na webových stránkách informačního systému EIA, viz <http://www.cenia.cz/eia>.

a technologie uvedené v příloze č. 1, ve spojení s ustanovením § 4 odst. 1 písm. e) ZOPV, který definici rozšiřuje na stavby, činnosti a technologie, které podle stanoviska orgánu ochrany přírody vydaného podle zvláštního právního předpisu (§ 45i odst. 1 ZOPK) mohou samostatně nebo ve spojení s jinými významně ovlivnit evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti. Podobné platí pro výklad pojmu „koncepce“ podle ustanovení § 3 písm. b) ve spojení s ustanovením § 10a odst. 1 písm. a) ZOPV.<sup>215</sup>

Podle české právní úpravy se naturové posuzování vlivů, stejně jako obecné posuzování vlivů na životní prostředí, skládá ze čtyř fází.

První fáze, v anglické literatuře označovaná jako *screening*, spočívá v určení toho, zda předmětný plán nebo projekt může mít na lokalitu soustavy Natura 2000 vliv, a zda lze tento vliv považovat za významný. Výsledkem posouzení v rámci první fáze je odůvodněné stanovisko, které určuje, zda plán nebo projekt může mít na lokalitu významný vliv, a zda tedy bude podléhat naturovému posuzování vlivů v užším smyslu. Vydání odůvodněného stanoviska spadá na základě ustanovení § 45i odst. 1 ZOPK do kompetence orgánu ochrany přírody, kterým jsou buď krajské úřady [§ 77a odst. 4 písm. n) ZOPK], nebo AOPK ČR a správy národních parků (§ 78 odst. 1 a 2 ZOPK). Pokud je na daném území příslušných několik orgánů současně, např. z důvodů překryvu ptačí oblasti s některou ze zvláště chráněných oblastí, měl by stanovisko vydat každý z nich, vždy pro tu část území, která mu náleží na základě místní příslušnosti.<sup>216</sup>

Orgán ochrany přírody je povinen stanovisko vydat do 30 dnů ode dne, kdy je mu předkladatelem doručena žádost na jeho vydání. V souladu s ustanovením § 90 odst. 1 ZOPK není vydání odůvodněného stanoviska správním řízením. Pokud je na základě stanoviska významný vliv na lokalitu soustavy Natura 2000 vyloučen, proces dále nepokračuje a záměr lze realizovat, či koncepci schválit.

---

<sup>215</sup> STEJSKAL, Vojtěch. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, s. 258-259.

<sup>216</sup> PRCHALOVÁ, Jana. *Zákon o ochraně přírody a krajiny a Natura 2000: úplné znění zákona s komentářem, judikaturou a prováděcími předpisy*. 2. aktualizované a rozšířené vyd., Praha: Linde, 2010, s. 147.

Pokud významný vliv vyloučit nelze, ať již z prokazatelných důvodů, nebo z důvodu pochybností kvůli nedostatku informací, proces naturového posuzování vlivů pokračuje dalšími fázemi.

Pokud odůvodněné stanovisko orgánu ochrany přírody významný vliv na lokalitu soustavy Natura 2000 podle ustanovení § 45h odst. 1 ZOPK nevyloučí, musí předkladatel koncepce či záměru zpracovat **varianty řešení**, jejichž cílem je negativní vliv na území vyloučit nebo v případě, že vyloučení není možné, alespoň zmírnit, a tyto varianty řešení zahrnout do koncepce či záměru. Zpracování variant řešení předkladatelem tedy představuje druhou fází celého procesu. Touto skutečností se naturové posuzování vlivů odlišuje od obecného posuzování vlivů EIA/SEA, neboť tam dochází ke zpracování alternativních řešení až v závislosti na výsledku zjišťovacího řízení a příslušný orgán zpracování variant řešení ukládá předkladateli koncepce či záměru v závislosti na svém uvážení.

Třetí fáze spočívá v samotném **posouzení vlivů koncepce nebo záměru** na příznivý stav z hlediska ochrany či celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti, a to v rámci tzv. zjišťovacího řízení, které se při posuzování koncepcí řídí ustanovením § 10d ZOPV a při posuzování záměrů ustanovením § 7 ZOPV.

Za účelem provedení naturového posuzování vlivů byla na základě ustanovení § 45i odst. 3 ZOPK zaveden institut speciální autorizované osoby, jejíž právní postavení, oprávnění a povinnosti stanoví vedle ZOPK vyhláška č. 468/2004 Sb., o autorizovaných osobách podle zákona o ochraně přírody a krajiny. Autorizace může být udělena pouze fyzické osobě při splnění podmínek bezúhonnosti, vysokoškolského vzdělání odpovídajícího zaměření a vykonání zkoušky odborné způsobilosti. Autorizaci uděluje Ministerstvo životního prostředí na dobu 5 let s možností prodloužení při splnění stanovených podmínek.

Výsledkem zjišťovacího řízení v rámci naturového posuzování vlivů je stanovisko, které je závazným podkladem v navazujícím řízení. Orgán, který je příslušný ke schválení koncepce nebo záměru, může koncepci nebo záměr

schválit pouze v případě, že na základě závazného stanoviska taková koncepce nebo záměr nebude mít významný negativní vliv na stav předmětu ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti. Tím však nejsou dotčeny ochranné podmínky zvláště chráněných území. Pokud se tedy daná lokalita územně překrývá s některým ZCHÚ, nezbavuje to investora povinnosti požádat o výjimky ze zákazů vyplývajících z režimu zvláště chráněného území (§ 43, popř. § 56 ZOPK).<sup>217</sup>

Poslední, čtvrtá fáze nastupuje v okamžiku, kdy i přes prokázaný negativní vliv na předmět ochrany bude z důvodu převažujícího veřejného zájmu záměr přesto realizován či záměr naplněn. V takovém případě lze schválit pouze variantní řešení s nejmenším možným negativním vlivem za současného uložení a zajištění **kompensačních opatření** nezbytných pro zajištění celkové soudržnosti soustavy ptačích oblastí a evropsky významných lokalit (§ 45i odst. 10 ZOPK). V případě, že se na dané lokalitě nachází prioritní typy stanovišť a/nebo prioritní druhy, lze koncepci či záměr schválit pouze z důvodů týkajících se veřejného zdraví, veřejné bezpečnosti nebo příznivých důsledků nesporného významu pro životní prostředí.

V zásadě lze konstatovat, že transpozice ustanovení týkajících se naturového posuzování vlivů byla do českého práva provedena poměrně úspěšně. Nicméně úprava obsahuje jedno problematické ustanovení, a to v ustanovení § 45i odst. 11 věta první: *„Jsou-li ve stanovisku k posouzení vlivů provedení záměru nebo koncepce na životní prostředí uvedena kompenzační opatření, orgán ochrany přírody může stanovit pouze tato kompenzační opatření.“* Toto ustanovení je poměrně restriktivní, neboť zamezuje orgánům ochrany přírody stanovit i jiná kompenzační opatření, než která byla stanovena autorizovanou osobou ve stanovisku, tedy včetně těch, která byla zjištěna až po vydání tohoto stanoviska.<sup>218</sup>

---

<sup>217</sup> STEJSKAL, Vojtěch. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, s. 275.

<sup>218</sup> PRCHALOVÁ, Jana. *Zákon o ochraně přírody a krajiny a Natura 2000: úplné znění zákona s komentářem, judikaturou a prováděcími předpisy*. 2. aktualizované a rozšířené vyd., Praha: Linde, 2010, s. 151.

Z toho důvodu Ministerstvo životního prostředí v pokynech k naturovému posuzování vlivů nabádá autorizované osoby, aby nevymezovaly kompenzační opatření přímo v rámci stanoviska, ale přenechaly jejich stanovení příslušným orgánům ochrany přírody v navazujících fázích naturového posuzování vlivů.<sup>219</sup>

Zmíněná příručka rovněž obsahuje tabulku všech druhů a stanovišť chráněných soustavou Natura 2000 na území ČR s detailním popisem potenciálních kompenzačních opatření, příp. odůvodněním, proč v daném případě kompenzace není možná.<sup>220</sup>

Nicméně ustanovení týkající se kompenzačních opatření je jen velmi zřídka skutečně využito v praxi. Investoři pravidelně záměry stáhnou, pozmění nebo přemístí na lokalitu mimo soustavu Natura 2000, pokud stanovisko prokáže možný negativní vliv. Kompenzační opatření jsou z jejich pohledu příliš časově a finančně náročná a pojem převažujícího veřejného zájmu těžko uchopitelný.<sup>221</sup> V tomto ohledu působí naturové posuzování vlivů na ochranu soustavy Natura 2000 spíše preventivně.

Jedním z mála případů, kdy byla kompenzační opatření v České republice uplatněna, byl při změně územního plánu sídelního útvaru Břeclav. Územní plán svým charakterem představuje koncepci. Významný negativní vliv zde spočíval v přímé likvidaci a ovlivnění hydrických poměrů na území EVL Soutok-Podluží. Kompenzační opatření, která měla být provedena přímo na dotčené EVL, spočívala ve „vytvoření typu stanoviště smíšený lužní les (biotop L2.3A) přeměnou lesních kultur s nepůvodními dřevinami v rozsahu 2,5násobku skutečně ovlivněných ploch na území EVL, a vytvoření typu stanoviště kontinentální zaplavované louky (biotop T1.7) přeměnou lučního biotopu s nízkou zachovaností a reprezentativností v rozsahu 2,5násobku skutečně ovlivněných ploch na území EVL“<sup>222</sup>. Funkčnost těchto kompenzačních opatření započne dle odhadů u lesního biotopu za 4-8 let a u lučního biotopu za 1-2

---

<sup>219</sup> BERAN, Luboš a kol. *Příručka k hodnocení významnosti vlivů na předměty ochrany lokalit soustavy Natura 2000*. Praha: Ministerstvo životního prostředí, 2011, s. 80.

<sup>220</sup> Tamtéž, s. 82-94.

<sup>221</sup> BEJČEK, Petr. *Kompenzační opatření podle článku 6.4 směrnice o stanovištích*. In *Ochrana přírody* 3/2011, s. 13-14.

<sup>222</sup> Tamtéž, s. 14.

roky. V době realizace dotčeného územního plánu již jejich funkčnost musí být prokazatelná.

## 9.2 Právní úprava v Rakousku

Transpozice ustanovení týkajících se naturového posuzování vlivů se v jednotlivých spolkových zemích Rakouska výrazně odlišuje. V některých spolkových zemích, např. v Dolních Rakousích a Tyrolsku, došlo k takřka doslovnému přepisu znění čl. 6 odst. 3 a 4 směrnice o stanovištích. V jiných spolkových zemích bylo znění směrnice výrazně modifikováno a často zestručněno. Tento přístup je patrný např. v Salcburku a Horních Rakousích.

Naturové posuzování vlivů je zásadně v kompetenci zemské vlády, případně jednotlivých místních orgánů ochrany přírody. Nezávislá osoba se speciální autorizací, tak jak je tomu v České republice, v žádné ze spolkových zemí Rakouska zřízena nebyla. Naturové posuzování vlivů rovněž není procesně napojeno na EIA/SEA, z toho důvodu je pro veřejnost nemožné se procesu zúčastnit, či na něj nějakým způsobem dohlížet.

Průběh naturového posuzování vlivů v Rakousku podrobněji přiblíží právní úprava v Horních Rakousích. Povinnosti spojené s naturovým posuzováním vlivů jsou zde transponovány především do ustanovení § 24 odst. 3-7 OöNatSchG. Tento zákon nepoužívá pojmy „plány a projekty“ v souladu se směrnici o stanovištích, ale pojem „prostředky“ (*Maßnahmen*).

Platí, že prostředky, které by mohly mít významný vliv na lokalitu soustavy Natura 2000, a to buď samostatně, nebo ve spojení s jinými prostředky, podléhají povolení zemské vlády. Zákon však neobsahuje žádnou definici prostředků a není tak zcela jasné, zda posouzení podléhají rovněž plány, např. v rámci územního plánování. Orgánům ochrany přírody je svěřena kompetence při posuzování, zda plánovaný prostředek bude podléhat povolení zemské vlády, tedy analogicky k obecnému posuzování vlivů tzv. fáze *screening*.

Pozoruhodné ustanovení obsahuje § 24 odst. 8 OöNatSchG. Na jeho základě se na lokality soustavy Natura 2000, které jsou zároveň přírodním chráněným územím (*Naturschutzgebiet* dle ustanovení § 25 OöNatSchG) nebo částí

Národního parku Vápencové Alpy (*Kalkalpen*), neaplikuje ustanovení § 24 odst. 3-7 týkající se naturového posuzování vlivů. Prostředky, které mohou ovlivnit chráněné lokality soustavy Natura 2000 tam, kde se překrývají s přírodními chráněnými územími nebo s národním parkem Vápencové Alpy, tak nebudou předmětem naturového posuzování vlivů.

Podobné ustanovení, stanovující přísnější podmínky na vnitrostátní úrovni, je ale spíše ojedinělé. V některých spolkových zemích se dokonce aplikuje přesně opačné pravidlo: ustanovení § 13b odst. 6 Štýrského zákona na ochranu přírody<sup>223</sup> stanoví, že uskutečnění procesu naturového posuzování vlivů nahrazuje řízení o udělení povolení k činnostem v jednotlivých zvláště chráněných územích v případě, že dochází k překryvu s lokalitami soustavy Natura 2000 a za předpokladu, že je cíl ochrany totožný.

### 9.3 Právní úprava v Německu

Právní úprava naturového posuzování vlivů byla v Německu na spolkové úrovni transponována zejména v rámci ustanovení § 34 BNatSchG, které se vyznačuje takřka doslovnou transpozicí příslušných ustanovení směrnice o stanovištích. Předmětem posuzování jsou potenciální důsledky vlivu projektů na chráněné lokality soustavy Natura 2000. Při posuzování důsledků vlivu plánů se podle ustanovení § 36 BNatSchG použije přiměřeně ustanovení § 34 odst. 1-5 BNatSchG. Plány v rámci územního plánování jsou však z posuzování vyloučeny.

Podstatné je ustanovení § 34 odst. 1 věta druhá BNatSchG, které stanoví, že pokud je lokalita soustavy Natura 2000 zároveň chráněným územím podle národního práva (*geschützter Teil von Natur und Landschaft*, § 20 odst. 2 BNatSchG), vyplývají kritéria pro posuzování vlivů z cílů ochrany a právních předpisů, jimiž došlo k vyhlášení dotčeného zvláště chráněného území.

Transpozice čl. 6 odst. 3 a 4 směrnice o stanovištích byla v Německu předmětem zvláštní pozornosti ze strany Evropské komise a SDEU. V řízení C-

---

<sup>223</sup> Gesetz vom 30. Juni 1976 über den Schutz der Natur und die Pflege der Landschaft (Steiermärkisches Naturschutzgesetz 1976 – NschG 1976).

98/03 shledal SDEU dosavadní transpozici zmíněných ustanovení jako nedostatečnou, a to zejména proto, že se naturové posuzování vlivů nevztahovalo na projekty, k jejichž realizaci nebylo vyžadováno udělení povolení. Rovněž definice pojmu „projekt“ byla odmítnuta jako příliš restriktivní.<sup>224</sup>

Nynější znění ustanovení § 34 odst. 6 BNatSchG je reakcí na rozsudek SDEU ve zmíněném řízení C-98/03. Stanoví, že pokud projekt neprováděný správním úřadem nevyžaduje úřední povolení nebo ohlášení, je třeba jej přesto oznámit příslušnému orgánu ochrany přírody a krajiny. Ten poté může provádění projektu časově nebo jinak omezit, aby byly splněny požadavky související s naturovým posuzováním vlivů. Pokud příslušný orgán ochrany přírody ve lhůtě jednoho měsíce neučiní žádné rozhodnutí, může být projekt zahájen. Pokud nedojde k oznámení projektu příslušnému orgánu ochrany přírody, může tento orgán nařídít jeho dočasné přerušení. Orgán ochrany přírody může při nesplnění podmínek projekt i zakázat.

Pokud právní úprava na úrovni spolkových zemí obsahuje přísnější pravidla, a to včetně ustanovení ohledně výjimek a osvobození, použijí se na základě ustanovení § 34 odst. 6 věta šestá BNatSchG tato přísnější pravidla. Zemská úprava většiny spolkových zemí se nicméně často omezuje toliko na vymezení kompetencí a stanoví, který orgán je k provedení naturového posuzování vlivů příslušný.

Příkladem je čl. 22 BayNatSchG, který stanoví pravomoci orgánů ochrany přírody jednotlivých stupňů v souvislosti s ochranou soustavy Natura 2000 v Bavorsku. V zásadě platí, že příslušným pro provedení naturového posuzování vlivů je ten správní orgán, který rozhoduje o udělení povolení pro realizaci daného projektu. Rozhodnutí je třeba učinit po dohodě s orgánem ochrany přírody srovnatelného stupně. Není-li daný projekt předmětem ani povolení, ani ohlášení, jsou podle ustanovení § 22 odst. 2 BayNatSchG příslušnými k provedení naturového posuzování vlivů nižší orgány ochrany přírody (*die untere Naturschutzbehörde*), kterými jsou v Bavorsku zemské úřady

---

<sup>224</sup> SDEU, rozsudek C-98/03, sb. rozh. 2006, I-00053, Komise proti Německu.

a úřady statutárních měst (více k organizaci státní správy v Bavorsku, viz podkapitola 5.2.3).

Rovněž v právní úpravě Saska dochází ve vztahu k naturovému posuzování vlivů v ustanovení § 23 SächsNatSchG zejména ke konkretizaci pravomoci a příslušnosti jednotlivých správních orgánů. Podobně jako v Bavorsku, je-li projekt předmětem povolovacího nebo ohlašovacího řízení, je pro provedení naturového posuzování vlivů příslušný ten orgán, u něž předmětné řízení probíhá. Tento správní orgán rozhoduje po dohodě s orgánem ochrany přírody. Pro provedení naturového posuzování vlivů důsledků plánů je příslušný ten orgán, jenž plán vydává. Ustanovení § 23 odst. 4 SächsNatSchG dále stanoví, že pokud se důsledky vlivu plánů a projektů projeví i v další spolkové zemi, je třeba v co možná nejkratší době příslušné orgány dané spolkové země o této skutečnosti uvědomit. Stanovení kompenzačních opatření se přitom uskuteční po dohodě s příslušnými orgány dotčené spolkové země.

Ustanovení § 23 odst. 5 SächsNatSchG rovněž pamatuje na situaci, kdy se důsledky vlivu plánů či projektů mají projevit na území jiného členského státu EU. V takovém případě je třeba aplikovat ustanovení týkající se obecné úpravy posuzování vlivů EIA a SEA<sup>225</sup> a při provádění posouzení důsledku vlivů projektů postupovat v součinnosti s příslušnými orgány dotčeného členského státu.

#### **9.4 Srovnání**

Vzhledem k tomu, že investiční záměry nejsou na území chráněných lokalit soustavy Natura 2000 a v jejich okolí zakázány, bylo nutné přesně vymezit pravidla, za kterých je lze zrealizovat. Podmínky pro schvalování jednotlivých projektů a plánů jsou podrobně vymezeny v rámci procesu naturového posuzování vlivů, čímž představuje jedno z nejvýznamnějších ustanovení na ochranu soustavy Natura 2000.

---

<sup>225</sup> Konkrétně je třeba postupovat podle ustanovení § 8 spolkového zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung vom 12.02.1990 (BGBl. I S. 94, UVPG).

Při srovnávání úspěšnosti implementace naturového posuzování vlivů v jednotlivých členských státech je třeba zohlednit zejména následující aspekty: (i) přesnost transpozice jednotlivých ustanovení, včetně vymezení pojmů, (ii) pravomoc a příslušnost správních orgánů ve vztahu k naturovému posuzování vlivů a (iii) procesní napojení na obecné posuzování vlivů EIA/SEA.

Jak potvrdil SDEU v ustálené judikatuře, ustanovení týkající se naturového posuzování vlivů vyžadují přesnou transpozici do národních právních řádů. Velmi podstatné je přitom přesné vymezení pojmu „plán“ a pojmu „projekt“. Ze srovnávaných států lze pozitivně hodnotit právní úpravu v Německu, kdy je obecná spolková úprava, která představuje takřka doslovnou transpozici předmětných ustanovení směrnice o stanovištích, doplňována úpravou na úrovni jednotlivých spolkových zemí. Právní úprava spolkových zemí se však v zásadě omezuje na vymezení příslušnosti jednotlivých orgánů státní správy. Nutno podotknout, že transpozice na spolkové úrovni ve stávající podobě byla přijata až v reakci na rozsudek SDEU, který tehdejší úpravu zhodnotil jako nedostatečnou, zejména s ohledem na restriktivní definici pojmu „projekt“.

Pozitivně lze hodnotit rovněž právní úpravu naturového posuzování vlivů v České republice, kde byla předmětná ustanovení směrnice o stanovištích transponována takřka v doslovném znění. Jediné problematické ustanovení se týká kompenzačních opatření, kdy pokud jsou podle ustanovení § 45i odst. 11 věta první ZOPK ve stanovisku k posouzení vlivů provedení záměru nebo koncepce na životní prostředí uvedena kompenzační opatření, orgán ochrany přírody může stanovit pouze tato kompenzační opatření. Toto restriktivní ustanovení tak zamezuje orgánům ochrany přírody stanovit jiná kompenzační opatření než ta, která byla předtím vymezena ve stanovisku.

Právní úprava naturového posuzování vlivů v Rakousku se stejně jako jiné oblasti práva ochrany přírody vyznačuje roztržitostí a nejednotností. Z důvodu neexistence právní úpravy na spolkové úrovni jsou ustanovení týkající se naturového posuzování vlivů upraveny v osmi různých zemských zákonech na ochranu přírody a jejich prováděcích předpisech. V Rakousku by proto bylo

vhodné zvážit procesní napojení naturového posuzování vlivů na obecné posuzování vlivů EIA/SEA, neboť to na spolkové úrovni upraveno je.

Co se týká příslušnosti, je Česká republika jediným státem, kde došlo k zavedení speciální autorizované osoby, příslušné k vypracování posudku jako závěrečného výstupu naturového posuzování vlivů. V Rakousku i Německu naturové posuzování vlivů provádí příslušný orgán státní správy, typicky orgán ochrany přírody. Přístup zvolený v České republice na jednu stranu odpovídá doporučujícím dokumentům Evropské komise, které vyžadují, aby naturové posuzování prováděla osoba, pokud možno co nejvíce nezávislá na protichůdných zájmech, které se s posuzováním spojují, na straně druhé je otázkou, zda tento proces funguje dostatečně transparentně a nezávisle i v praxi.

Jediným z porovnávaných států, který zavedl procesní napojení na obecné posuzování vlivů EIA/SEA, je Česká republika. Výhodou tohoto přístupu je možnost širšího zapojení veřejnosti a zejména větší transparentnost procesu, neboť dokumentace a informace týkající se tohoto řízení jsou zveřejňovány online.

## Závěr

Soustava Natura 2000 je v evropském unijním právu ochrany přírody zakotvena ve směrnici o stanovištích, přičemž zahrnuje rovněž zvláštní oblasti ochrany vymezené na základě směrnice o ptácích. Vzhledem k tomu, že směrnice představují právní akty, které nechávají jednotlivým členským státům na jejich uvážení, jakým způsobem a prostředky je za předpokladu zachování vymezených cílů do národního právního řádu provedou, přesná podoba soustavy Natura 2000 se v jednotlivých členských státech Evropské unie odlišuje.

V rámci rigorózní práce bylo vymezeno pět kritérií, která jsou významná pro implementaci soustavy Natura 2000 v členských státech Evropské unie. Na základě těchto kritérií byla následně analyzována a srovnána právní úprava a provedení soustavy Natura 2000 v České republice, Rakouské republice a Spolkové republice Německo.

První kritérium představuje forma územně-organizační struktury státu. Základní členění rozeznává dvě formy, a to stát jednoduchý (unitární) a složený (federální). Přestože v unitárním státě probíhá implementace evropského práva, a tedy i soustavy Natura 2000, jednotně pro celé území státu, a z toho důvodu se jedná o snadnější proces, ani České republice se, jakožto zástupci unitárního státu, nevyhnulo zahájení řízení o porušení smlouvy ze strany Evropské komise.

Pokud jsou ve federálních státech implementací pověřeny jednotlivé spolkové země, mělo by národní právo obsahovat pravidlo umožňující federaci přijmout nápravná opatření v případě, že spolková země selže při plnění závazků vycházejících z evropského práva.

V Rakousku bylo zakotveno pravidlo, které umožňuje federaci přijmout příslušnou právní úpravu namísto spolkové země, které tak neučinila. Toto ustanovení se však aktivuje nejdříve poté, co bylo shledáno porušení evropského práva před SDEU. Německý právní řád podobné pravidlo nezná, obsahuje pouze sankční ustavení pro případ porušení evropského práva, kdy

stanoví pravidlo rozdělení nákladů vzniklých z tohoto porušení mezi spolkovými zeměmi a spolkem. Vzhledem k tomu, že německé právo možnost spolku přijmout právní úpravu namísto některé ze spolkových zemí neobsahuje, jeví se rakouská úprava jako vhodnější, neboť obsahuje větší záruku v případě, že některá ze spolkových zemí selže při plnění závazků vycházejících z evropského práva.

Jakmile je evropská právní úprava na ochranu přírody úspěšně transponována do národního právního řádu, je třeba odpovídajícím způsobem vyhlásit chráněné lokality soustavy Natura 2000. U srovnávaných členských států je převládajícím způsobem vyhlášení formou závazného právního předpisu. Ve většině případů se jedná o podzákonné právní předpisy, pouze ojediněle o zákony.

Nehledě na skutečnost, která forma byla členskými státy zvolena, vyhlášovací akty musí naplňovat alespoň minimální formální a obsahové náležitosti stanovené naturovými směrnicemi a konkretizované judikaturou SDEU. V Německu a Česku se ve vztahu k evropsky významným lokalitám objevuje možnost vymezit chráněné lokality soustavy Natura 2000 hromadně jediným právním předpisem. I když je tento přístup možný, jako vhodnější se jeví vyhlásit lokality Natura 2000 každou samostatně tak, aby v případě pozdější změny okolností, např. v souvislosti se změnami klimatu, mohlo být pružně reagováno v rámci novelizace individuálního právního aktu, který je přizpůsoben specifickým podmínkám každé oblasti.

Se způsobem vyhlášení chráněných lokalit soustavy Natura 2000 souvisí forma jejich začlenění do národních systémů zvláštní územní ochrany přírody a způsoby řešení případů, kdy se lokalita soustavy Natura 2000 překrývá s některým národním zvláště chráněným územím.

Z pohledu ochrany přírody zdařilé řešení bylo zvoleno v Horních Rakousích, kde platí, že v případě překryvu lokality soustavy Natura 2000 s chráněným územím se silnější ochranou, tj. národním parkem nebo přírodní rezervací, se neuplatní evropská úprava naturového posuzování vlivů, neboť veškeré zásahy s potenciálním významným negativním vlivem jsou v národních parcích

a přírodních rezervacích ze zákona zakázány. Podobné ustanovení obsahuje německé právo, když stanoví, že ustanovení o naturovém posuzování vlivů se neaplikuje na území chráněných oblastí s přísnější ochranou. Přesné vymezení chráněných oblastí, kterých se to týká, však již vymezeno není, a proto se právní úprava Horního Rakouska jeví jako vhodnější. České právo žádné obdobné ustanovení neobsahuje, a proto v případě, že se lokalita soustavy Natura 2000 nachází na území některého ze zvláště chráněných území, je třeba postupovat podle obou právních režimů.

Jakmile jsou chráněné oblasti soustavy Natura 2000 řádně vyhlášeny, je třeba stanovit vhodná ochranná opatření za účelem udržení nebo obnovení jejich příznivého stavu z hlediska ochrany. Doporučovaným dokumentem, v rámci kterého mají být ochranná opatření definována a aplikována, jsou tzv. plány managementu.

V každém ze srovnávaných států se plány managementu využívají, nicméně v žádném nemají normativní závaznost navenek, a jsou tak závazné toliko pro státní orgány. Pozitivní praxe s ohledem na plány managementu je využívána v Bavorsku, kde dochází k širokému zapojení vlastníků a uživatelů dotčených pozemků v přípravné fázi vyhotovování plánů managementu. Tato praxe napomáhá překonat potenciální konflikty při managementu soustavy Natura 2000 v budoucnu.

Na českém přístupu lze pozitivně hodnotit skutečnost, že všechny plány managementu jsou zveřejňovány a dostupné veřejnosti on-line. Tato praxe v dalších státech není obvyklá (Německo), popř. se objevuje pouze ojediněle (Rakousko). Výhodou českého přístupu je dále to, že všechny plány managementu jsou vyhotovovány Agenturou ochrany a přírody ČR a mají tak jednotnou strukturu i formu. Naproti tomu v jednotlivých rakouských spolkových zemích jsou plány managementu vyhotovovány řadou externích agentur, a jejich struktura a obsah se tak kvalitativně i kvantitativně velmi liší, a to jak napříč spolkovými zeměmi, tak v jejich rámci.

Posledním porovnávaným faktorem byla implementace tzv. naturového posuzování vlivů. Největší nedostatky se objevovaly ve vztahu ke správnému

vymezení předmětu posuzování, aby bylo dostatečně určité vymezeno, na které plány a projekty se naturové posuzování vlivů vztahuje. V případě Rakouska i Německa tak bylo nutné předmětnou právní úpravu novelizovat poté, co k tomu byly vyzvány na základě rozsudku SDEU. V České republice je jako v jediném z porovnávaných států naturové posuzování vlivů procesně napojeno na proces hodnocení vlivů EIA/SEA a je prováděno nezávislou autorizovanou osobou. V Rakousku i Německu je tento proces prováděn na úrovni orgánu na ochranu přírody.

Přestože transpozice předmětných ustanovení směrnice o ptácích a směrnice o stanovištích do právních řádů členských států Evropské unie a vymezení chráněných lokalit soustavy Natura 2000 již bylo v České republice, Rakouské republice a Spolkové republice Německo v podstatě dokončeno, stále přetrvávají některé nedostatky týkající se stanovení ochranných opatření a jejich efektivního naplňování v praxi.

Má-li být soustava Natura 2000 skutečně efektivním nástrojem ochrany přírody na celém území Evropské unie, je třeba ji více propojit s ostatními oblastmi, jako je např. zemědělství a lesnictví, do jejího naplňování více zapojovat veřejnost a rovněž zaručit, že proces naturového posuzování vlivů je prováděn nezávisle a dostatečně odborně.

## Seznam použitých zkratek a zkratkových slov

AOPK ČR	Agentura ochrany přírody a krajiny České republiky
ASCI	Area of Special Conservation Interest (zvláštní oblast ochrany soustavy Smaragd vymezená na základě Bernské úmluvy)
BayNat2000V	Bayerische Verordnung über die Natura 2000-Gebiete, BayRS 791-8-1-U
BayNatSchG	Bayerisches Naturschutzgesetz, GVBl. S. 82, BayRS 791-1-U
BfN	Bundesamt für Naturschutz
BMUB	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz, BGBl. I S. 2542
CBD	Convention on Biological Diversity (Úmluva o biologické rozmanitosti)
CITES	Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (Úmluva o mezinárodním obchodu s ohroženými druhy volně žijících živočichů a rostlin)
CMS	Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals (Bonnská úmluva)
ČR	Česká republika
EK	Evropská komise
EU	Evropská unie
EVL	evropsky významná lokalita
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, BGBl. S. 1
NöNatSchG	Niederösterreichisches Naturschutzgesetz, LGBl. 5500-0
pSCI	proposed Sites of Community Interest (lokality navržené členskými státy podle směrnice o stanovištích)
OöNatSchG	Oberösterreichisches Natur- und Landschaftsschutzgesetz, LGBl. Nr. 129/2001
OSN	Organizace spojených národů
PO	ptačí oblast
SächsNatSchG	Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege im Freistaat Sachsen, SächsGVBl. S. 451
SCI	Site of Community Importance (lokality zařazené Evropskou komisí na evropský seznam podle směrnice o stanovištích)
směrnice o ptácích	směrnice č. 2009/147/ES, o ochraně volně žijících ptáků (kodifikované znění směrnice č. 79/409/EHS)
směrnice o stanovištích	směrnice č. 92/43/EHS, o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin
SFEU	Smlouva o fungování Evropské unie
SES	Smlouva o založení Evropského společenství
SDEU	Soudní dvůr Evropské unie
SDO	souhrn doporučených opatření
SAC	Special Area of Conservation (zvláštní oblast ochrany vyhlášená podle směrnice o stanovištích)
SPA	Special Protection Area (chráněné lokality vymezené podle směrnice o ptácích)
SRN	Spolková republika Německo
ZOPK	zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny
ZOPV	zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí
ZCHÚ	zvláště chráněné území

## Seznam použitých zdrojů

### Odborná literatura v českém jazyce

BERAN, Luboš a kol. *Příručka k hodnocení významnosti vlivů na předměty ochrany lokalit soustavy Natura 2000*. Praha: Ministerstvo životního prostředí, 2011. ISBN 978-80-7212-568-5.

BOUČKOVÁ, Adéla. *Právní úprava soustavy NATURA 2000 v ČR a SRN*. Praha, 2016. Diplomová práce (Mgr.). Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, Katedra práva životního prostředí, 25. 1. 2016.

DAMOHORSKÝ, Milan a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2010. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-338-7.

HOLLÄNDER, Pavel. *Základy všeobecné státovědy*. 2., rozš. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. ISBN 9788073801786.

HOŠEK, Michael. *Změny ve způsobu zajištění evropsky významných lokalit*. In *Ochrana přírody* č. 2/2011.

KLÍMA, Karel. *Teorie veřejné moci (vládnutí)*. 3. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2016. ISBN 978-80-7552-331-0.

KOMÍNKOVÁ, Pavlína. *Problémy smluvního zajištění ochrany přírody a krajiny*. In *Ochrana přírody* č. 1/2009.

PLESNÍK, Jan. *Biologická rozmanitost a Evropská unie: poselství z Malahide*. In *Ochrana přírody* č. 9/2004.

PRCHALOVÁ, Jana. *Zákon o ochraně přírody a krajiny a Natura 2000: úplné znění zákona s komentářem, judikaturou a prováděcími předpisy*. 2. aktualizované a rozšířené vyd., Praha: Linde, 2010. ISBN 978-80-7201-806-2.

ROTH, Petr. *NATURA 2000 – unitární nebo federativní přístup?* In *Veronica* č. 3/2000. ISSN 1213-0699.

STEJSKAL, Vojtěch. *Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost*. 1. vyd. Praha: Linde, 2006. ISBN 80-7201-609-1.

STEJSKAL, Vojtěch. *Vývojové tendence právní úpravy ochrany přírody*. 1. vyd. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2012. ISBN 978-80-87146-65-1.

STEJSKAL, Vojtěch. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016. ISBN 978-80-7552-229-0.

SYLLOVÁ, Jindřiška a kol. *Lisabonská smlouva: komentář*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2010. ISBN 978-80-7400-339-4.

TICHÝ, Luboš a kol. *Evropské právo*. 5., přeprac. vyd. Praha: C. H. Beck, 2014. ISBN 978-80-7400-546-6.

### **Odborná cizojazyčná literatura**

BUNGE, T., SCHUMACHER, J. *Europäische Naturschutz-Richtlinien: taugliche Objekte für REFIT?* In *Natur und Recht*, May 2016, Volume 38, Issue 5. ISSN: 0172-1631.

BUßJÄGER, Peter. *Die Österreichische Länder und die EU – eine Bilanz* In: BUßJÄGER/ROSNER. *Mitwirken und Mitgestalten – Europa und die österreichischen Länder*. Wien 2005. ISBN 978-3-7003-1564-3.

BUßJÄGER, Peter, HEIßL, Gregor. *Probleme in der Umsetzung von EU-Naturschutzrecht in Österreich*. In *Natur und Recht*, June 2008, Volume 30, Issue 6. ISSN 0172-1631.

CRAWFORD, James. *The creation of states in international law*. 2. ed. Oxford [u.a.]: Clarendon Press, 2007. ISBN 978-0-1992-2842-3.

CZYBULKA, Detlef. *Der Managementplan als multifunktionales Instrument des europäischen und deutschen Naturschutzrechts*. In *Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht*, Volume 14, Issue 4 (2016).

CZYBULKA, Detlef, KAMPOWSKI, Jens. *Rechtliche Anforderungen an die Unterschutzstellung von Natura 2000-Gebieten auf "sonstige Weise" und die Umsetzung in den Bundesländern (Teil II)*. *Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht*, Volume 7, Issue 4 (2009).

ELLMAUER, Thomas, KNOLL, Thomas, PRÖBSTL, Ulrike, SUSKE, Wolfgang. *Managementplanungen für Natura 2000 in Österreich*. In *Naturschutz und Landschaftsplanung* Nr. 26 (2006).

GUNLICKS, Arthur. *German Federalism Reform: Part One*. In *German Law Journal* No. 1 (2007). Dostupné také z: <http://www.germanlawjournal.com/volume-08-no-01/>.

HEILINGBRUNNER, Gerhard, SCHRANK, Josef, SAVIO, Domenico, STALLEGGER, Mathilde. *Natura 2000-Ausweisung & -Gebietsverordnungen – Analyse des Ausweisungsstands und der Verordnungspraxis in Österreich*. Kuratorium Wald, Umweltdachverband, 2004.

JANS, J. H. *European environmental law*. Boston: Kluwer Law International, 1995. ISBN: 978-9-0411-0877-7.

KRÄMER, Ludwig. *Monitoring the Application of the Birds and the Habitats Directives*. In *Journal for European Environmental & Planning Law*, Volume 10, Issue 3. ISSN: 1613-7272.

LANDMANN, R., ROHMER, G. *Umweltrecht*. 78. Ergänzungslieferung - Dezember 2015. München: Beck, 2016. Dostupné z Beck Online: [https://beck-online.beck.de/?vpath=bibdata/komm/LaRoKoUmwR\\_78/cont/LaRoKoUmwR.Inhaltsverzeichnis%2Ehtm](https://beck-online.beck.de/?vpath=bibdata/komm/LaRoKoUmwR_78/cont/LaRoKoUmwR.Inhaltsverzeichnis%2Ehtm).

MARSCHALL, I., LIPP, T., SCHUMACHER, J. *Die Biodiversitätskonvention und die Landschaft*. In *Natur und Recht*, May 2008, Volume 30, Issue 5. ISSN: 0172-1631.

MCGILLIVRAY, Donald. *Mitigation, Compensation and Conservation: Screening for Appropriate Assessment under the EU Habitats Directive*. In *Journal for European Environmental & Planning Law*, Volume 8, Issue 4, 2014.

MEßERSCHMIDT, Klaus. *Europäisches Umweltrecht*. 1. Aufl. München: Beck, 2011. ISBN 978-3-406-59878-4.

NIEDERSTADT, Frank. *Leitfaden des Bund für Umwelt und Naturschutz e.V. (BUND) und des Naturschutzbund Deutschland e.V. (NABU) zur Ausweisung von Schutzgebieten für das Schutzgebietsnetz Natura 2000*. Hannover: 2006.

POTTHAST, T. (edit.) *Biodiversität - Schlüsselbegriff des Naturschutzes im 21. Jahrhundert?* Münster: BfN-Schr.-Vertrieb im Landwirtschaftsverl., 2007. ISBN: 978-3-7843-3948-4.

SCHIFFNER, Werner, MATZINGER Anita. *Das oberösterreichische Naturschutzrecht. Das Oö. Natur- und Landschaftsschutzgesetz 2001 samt Kommentar, Durchführungsverordnungen und weiteren Rechtsgrundlagen*. Linz: Amt der Oö. Landesregierung, 2015.

SCHOUKENS, Hendrik. *Ongoing activities and Natura 2000: biodiversity protection vs legitimate expectations?* In *Journal for European Environmental & Planning Law*, Volume 11, Issue 1, 2014.

SCHUMACHER, Jochen, FISCHER-HÜFTLE, Peter. *Bundesnaturschutzgesetz: Kommentar*. 2. Aufl. Stuttgart: Kohlhammer, 2010. ISBN 978-3-17-021257-2.

TRAUNER, Gudrun. *Naturschutzrechtliche Planungen*. In Hauer, Andreas; Nußbaumer, Markus L. (vyd.). *Österreichisches Raum- und Fachplanungsrecht*. 1. Aufl. Linz: Pro Libris Verlagsgesellschaft, 2006.

### **Další publikace**

BAYERISCHES STAATSMINISTERIUM FÜR UMWELT, GESUNDHEIT UND VERBRAUCHERSCHUTZ & BAYERISCHES STAATSMINISTERIUM FÜR LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN (Hrsg.). *Managementplan und runder Tisch für FFH- und Vogelschutzgebiete in Bayern*. 2006.

BULISOVÁ, Jiřina (ed.). *Ottova všeobecná encyklopedie ve dvou svazcích*. II. svazek. 1.vyd. Praha: Ottovo nakladatelství, 2010.

BUNDESAMT FÜR NATURSCHUTZ. *Wasserrahmenrichtlinie und Natura 2000. Gemeinsame Umsetzung in Deutschland und Österreich am Beispiel der Grenzflüsse Salzach und Inn*. Bonn – Bad Godesberg: Bundesamt für Naturschutz, 2010.

COUNCIL OF EUROPE. *Criteria for assessing the National Lists of proposed Areas of Special Conservation Interest (ASCIs) at biogeographical level and procedure for examining and approving Emerald candidate sites*. Strasbourg: Directorate of Culture and Cultural and Natural Heritage, 2010, dostupné také z: <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlObGet&InstranetImage=1760221&SecMode=1&DocId=1651100&Usage=2>.

EUROPEAN COMMISSION. *Assessment of plans and projects significantly affecting Natura 2000 sites. Methodological guidance on the provisions of Article 6(3) and (4) of the Habitats Directive 92/43/EEC*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2002.

EUROPEAN COMMISSION. *Commission Note on The Designation Of Special Areas of Conservation (SACs)*. Final Version of 14 May 2012. Dostupné také z: [http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/commission\\_note/commission\\_note\\_EN.pdf](http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/commission_note/commission_note_EN.pdf).

EUROPEAN COMMISSION. *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Our life insurance, our natural capital: an EU biodiversity strategy to 2020*. COM(2011) 244 final. Brussels: 2011.

EUROPEAN COMMISSION. *Establishing conservation measures for Natura 2000 Sites*. European Commission 2014. Dostupné také z: <http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/conservation%20measures.pdf>.

EUROPEAN COMMISSION. *Natura 2000. Nature and Biodiversity Newsletter – July 2017*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2017. Dostupné také z: [http://ec.europa.eu/environment/nature/info/pubs/docs/nat2000newsl/nat42\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/environment/nature/info/pubs/docs/nat2000newsl/nat42_en.pdf).

EUROPEAN COMMUNITIES. *Managing Natura 2000 sites. The provisions of Article 6 of the 'Habitats' Directive 92/43/CEE*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2000.

EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY. *Protected areas in Europe – an overview. Report No. 5/2012*. Copenhagen: EEA, 2012.

EUROPEAN PARLIAMENT. *National legislation and practices regarding the implementation of Council Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora, in particular Article 6. A study*. Brussels: Directorate-general for internal policies, 2009.

KRATOCHVÍL, Zdeněk. *Filosofie živé přírody - 1. část* [online]. Glosy.info, 2. říjen 2005. [cit. 20. března 2015]. Online dostupné z: <http://glosy.info/texty/filosofie-zive-prirody-1-cast/>.

MILIEU, IEEP AND ICF. *Evaluation Study to support the Fitness Check of the Birds and Habitats Directives*. March 2016. Dostupné také z: [http://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/fitness\\_check/docs/study\\_evaluation\\_support\\_fitness\\_check\\_nature\\_directives.pdf](http://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/fitness_check/docs/study_evaluation_support_fitness_check_nature_directives.pdf).

MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ. *Metodický pokyn odboru mezinárodní ochrany biodiverzity a odboru legislativního Ministerstva životního prostředí pro uzavírání smluv o chráněném území nebo památného stromu podle § 39 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění zákona č. 218/2004 Sb.* In Věstník Ministerstva životního prostředí, 2008, ročník XVIII., částka 4, s. 76-79. Dostupné také z: [http://www.mzp.cz/cz/metodicky\\_pokyn\\_uzavirani\\_smluv\\_chu](http://www.mzp.cz/cz/metodicky_pokyn_uzavirani_smluv_chu).

UNESCO. *The Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention*. Paris: 2015. Dostupné také z: <http://whc.unesco.org/en/guidelines/>.

## **Judikatura**

Rozsudek Vrchního správního soudu v Severním Porýní-Vestfálsku ze dne 02.02.2005, sp. zn. 11 D 68/02.AK.

SDEU, rozsudek ve spojeném řízení 227-230/85, Sb. rozh. 1988, 00001 – Komise proti Belgii.

SDEU, rozsudek 236/85, Sb. rozh. 1987, 3989 – Komise v. Nizozemsko.

SDEU, rozsudek 339/87, Sb. rozh. 1990, I-851 – Komise v. Nizozemsko.

SDEU, rozsudek C-355/90, Sb. rozh. 1993, I-4221 – Komise v. Španělsko

SDEU, rozsudek C-44/95, Sb. rozh. 1996, I-3805 – Lappel Bank.

SDEU, rozsudek C-83/97, Sb. rozh. 1997 I-07191 – Komise proti Německu.

SDEU, rozsudek C-166/97, Sb. rozh. 1999, I-1719 – Komise v. Francie.

SDEU, rozsudek C-96/98, Sb. rozh. 1999, I-8531 – Komise v. Francie.

SDEU, rozsudek C-256/98, Sb. rozh. 2007, I-2487 – Komise v. Francie.

SDEU, rozsudek C-371/98, Sb. rozh. 2000, I-9235 – First Corporate Shipping.

SDEU, rozsudek C-75/01, Sb. rozh. 2003, I-1585 – Komise v. Lucembursko.

SDEU, rozsudek C-415/01, Sb. rozh. 2003 I-02081 – Komise v. Belgie.

SDEU, rozsudek C-127/02, Sb. rozh. 2004, I-7405 – Waddenzee.  
SDEU, rozsudek C-98/03, sb. rozh. 2006, I-00053, Komise proti Německu.  
SDEU, rozsudek C-441/03, Sb. rozh. 2005, I-3043 – Komise v. Nizozemsku.  
SDEU, rozsudek C-6/04, Sb. rozh. 2005, I-9017 – Komise v. Velká Británie.  
SDEU, rozsudek C-209/04, Sb. rozh. 2006, I-2755 – Komise v. Rakousko.  
SDEU, rozsudek C-239/04, Sb. rozh. 2006, I-10183 bod 20 – Castro Verde.  
SDEU, rozsudek C-418/04, Sb. rozh. 2007, I-10947 – Komise v. Irsko.  
SDEU, rozsudek C-507/04, Sb.rozh. 2007 I-05939, Komise proti Rakouské republice.  
SDEU, rozsudek C-508/04, Sb.rozh. 2007 I-03787, Komise proti Rakouské republice.  
SDEU, rozsudek C-304/05, Sb. rozh. 2007, I-7495 – Santa Caterina Valfura

### **Internetové prameny**

AOPK ČR:	<a href="http://www.ochranaprirody.cz/">http://www.ochranaprirody.cz/</a>
Bonnská úmluva:	<a href="http://www.cms.int/en">http://www.cms.int/en</a>
Evr. agentura pro životní prostředí:	<a href="https://www.eea.europa.eu">https://www.eea.europa.eu</a>
Evropská komise:	<a href="http://ec.europa.eu/">http://ec.europa.eu/</a>
Informační web o Natura 2000: design3/hp.php	<a href="http://www.nature.cz/natura2000-design3/hp.php">http://www.nature.cz/natura2000-design3/hp.php</a>
Mapa soustavy Natura 2000:	<a href="http://natura2000.eea.europa.eu/#">http://natura2000.eea.europa.eu/#</a>
Ministerstvo životního prostředí ČR:	<a href="https://www.mzp.cz/">https://www.mzp.cz/</a>
Spolková země Bavorsko:	<a href="http://www.bayern.de/freistaat/">http://www.bayern.de/freistaat/</a>
Spolková země Dolní Rakousy:	<a href="http://www.noel.gv.at/noel/index.html">http://www.noel.gv.at/noel/index.html</a>
Spolková země Horní Rakousy:	<a href="https://www.land-oberoesterreich.gv.at/">https://www.land-oberoesterreich.gv.at/</a>
Spolková země Sasko:	<a href="https://www.freistaat.sachsen.de/">https://www.freistaat.sachsen.de/</a>
Rada Evropy:	<a href="https://www.coe.int/en/web/portal">https://www.coe.int/en/web/portal</a>
Ústřední seznam ochrany přírody:	<a href="https://drusop.nature.cz/">https://drusop.nature.cz/</a>

## Název práce, abstrakt a klíčová slova v českém jazyce

### **Název rigorózní práce**

Právní aspekty ochrany soustavy Natura 2000 v České republice, Rakouské republice a Spolkové republice Německo

### **Abstrakt**

Cílem rigorózní práce je posoudit a analyzovat právní úpravu týkající se soustavy Natura 2000 v České republice, Rakouské republice a Spolkové republice Německo a na vzájemném srovnání implementace institutů na ochranu soustavy Natura 2000 postihnout významné vzájemné podobnosti a odlišnosti za účelem zhodnocení, která právní úprava účinněji napomáhá naplnit cíle směrnice o ptácích a směrnice o stanovištích. Za tímto účelem je v rigorózní práci identifikováno pět kritérií, která mají na implementaci soustavy Natura 2000 významný vliv, a na jejichž základě je následně česká, rakouská a německá právní úprava porovnávána. Prvním kritériem je územně-organizační struktura státu, zejména, zda se jedná o stát federální či unitární, a s tím spojený vliv na implementaci evropského práva na ochranu přírody. Druhé kritérium zohledňuje formu vyhlášení chráněných lokalit soustavy Natura 2000, zejména z hlediska formy právního aktu, jímž k vyhlášení dochází, a skutečnosti, zda jsou lokality soustavy Natura 2000 vyhlášovány každá jednotlivě nebo několik současně. Třetí kritérium spočívá v posouzení způsobu začlenění chráněných lokalit soustavy Natura 2000 do národních systémů zvláštní územní ochrany přírody. V případě překryvu lokality soustavy Natura 2000 se zvláště chráněným územím podle národního práva je posuzováno rovněž řešení duality ochranných režimů. Na základě čtvrtého kritéria jsou porovnávána stanovená ochranná opatření se zvláštním důrazem na tzv. plány managementu a otázky jejich obecné právní závaznosti a veřejnosti. Pátým porovnávaným kritériem je implementace institutu hodnocení vlivů plánů a projektů, kdy je zejména zkoumáno, zda proces probíhá dostatečně odborně, nezávisle a transparentně. Ve federálních republikách je důraz kladen především na právní úpravu těch spolkových zemí, které přímo sousedí s Českou republikou. Rigorózní práce rovněž analyzuje právní úpravu soustavy

Natura 2000 z hlediska evropského práva včetně mezinárodněprávních souvislostí.

**Klíčová slova**

Natura 2000, právo na ochranu přírody, biodiverzita

## Název práce, abstrakt a klíčová slova v anglickém jazyce

### **Title of the rigorous thesis**

Legal aspects of the protection of the network Natura 2000 in the Czech Republic, the Republic of Austria and the Federal Republic of Germany

### **Abstract**

The aim of the rigorous thesis is to evaluate and analyze the legal regulations concerning the Natura 2000 network in the Czech Republic, the Republic of Austria and the Federal Republic of Germany, and to compare the implementation of the conservation measures regarding Natura 2000. The law comparison shall reveal common characteristics but also differences in the transformation and their consequences for the achievement of the objectives of the Habitats Directive and the Birds Directive. For this purpose, five criteria, which have a significant impact on the implementation of the EU nature conservation law, have been identified and on the basis of which the Czech, the German and the Austrian law has been compared. The first criterion concerns the state organization of the Member State, mainly if the structure of its legal system is unitary or federal and how it effects the Natura 2000 implementation. According to the second criterion, the procedure of Natura 2000 site designation is examined, mainly which type of legal act has been used for designation and whether there is a legal act for each site or it covers multiple sites. The third criterion relates to the integration of the Natura 2000 sites into national systems of special territorial protection of nature. In the case of overlapping of a Natura 2000 site with a special protected area under national law, a duality of protection regime and its consequences are also considered. According to the fourth criterion, the conservation measures are considered, with a particular emphasis on management plans and if there are generally legally binding and publically accessible. The fifth compared criterion concerns the implementation of the Habitats Directive Assessment of plans and projects, in particular, whether the assessment is carried out professionally, independently and transparently enough. In the federal republics, the emphasis is mainly put on the federal states which are directly adjacent to the Czech Republic. The

rigorous thesis also analyzes the legal regulations of the Natura 2000 network in terms of European law, as well as in the international law context.

**Keywords**

Natura 2000, nature protection law, biodiversity