

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

Právnická fakulta

Katedra práva životního prostředí

**Ochrana velkoplošných zvláště chráněných
území ochrany přírody z právního pohledu**

Diplomová práce

Lucián Staněk

Vedoucí diplomové práce:

JUDr. Martina Franková, Ph.D.

Praha, září 2010

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracoval samostatně za použití zdrojů a literatury v ní uvedených.

V Praze dne 1. září 2010

Lucián Staněk

Poděkování

Děkuji paní JUDr. Martině Frankové, Ph.D., vedoucí mé diplomové práce, za cenné podněty a metodickou pomoc při zpracování.

V Praze dne 1. září 2010

Lucián Staněk

Obsah:

1. Úvod.....	4
2. Obecná část	7
2.1. Právní institut zvláště chráněných území ochrany přírody	7
2.1.1. Zvláště chráněná území ochrany přírody v kontextu práva životního prostředí. 7	
2.1.2. Zvláště chráněná území ochrany přírody v českém pozitivním právu	9
2.2. Obecná analýza právního institutu zvláště chráněných území ochrany přírody.. 12	
2.2.1. Modifikace práv a povinností osob v důsledku existence zvláště chráněného území.....	12
2.2.2. Subjekty dotčené existencí zvláště chráněných území	15
2.3 „Zvláště chráněné území“ a „velkoplošné zvláště chráněné území“	26
2.3.1. Definice pojmu „zvláště chráněné území ochrany přírody“	26
2.3.2. Velkoplošnost	27
3. Pojednání o jednotlivých kategoriích velkoplošných zvláště chráněných území.....	33
3.1. Národní parky	33
3.1.1 Národní parky v České republice.....	33
3.1.2. Vztah obecného ustanovení § 15 odst. 2 ZOPK k ochranným podmínkám národních parků	35
3.1.3. Ochranné podmínky národních parků.....	39
3.1.4. Návštěvní řády národních parků	46
3.1.5. Národní parky – závěr.....	57
3.2. Chráněné krajinné oblasti	58
3.2.1. Chráněné krajinné oblasti v České republice.....	58
3.2.2. Charakteristika chráněných krajinných oblastí a jejich zonace	60
3.2.3. Problematika zřizování správ chráněných krajinných oblastí	62
3.2.4. Chráněné krajinné oblasti - závěr	74
3.3. Výjimky ze zákazů ve zvláště chráněných územích.....	75
3.3.1. Výjimky ze základních ochranných podmínek.....	75
3.3.2. Prolomitelnost bližších ochranných podmínek.....	80
3.4. Exkurs – Přírodní park a jeho vztah ke zvláště chráněným územím	82
3.4.1. Obecné pojednání o přírodním parku	82
3.4.2. Přírodní park jako náhrada za velkoplošná zvláště chráněná území	85
3.4.3. „Překrývání“ území přírodních parků a zvláště chráněných území.....	90
3.4.4. Přírodní parky – závěr.....	96
4. Závěr	99
Seznam zkratk	101
Použitá literatura	102
Monografie.....	102
Odborné články, Internet a ostatní zdroje	103
Abstract.....	107
Protection of Large-area Protected Areas of Nature from Legal Perspective	107
Klíčová slova / <i>Keywords</i>	111

1. Úvod

Tématem této práce je ochrana velkoplošných zvláště chráněných území z právního pohledu. V jejím úvodu bych rád shrnul myšlenky, které mě vedly k výběru tohoto tématu a obecně k zájmu o problematiku práva životního prostředí, jakož i cíle, které od napsání této práce očekávám.

Lze říci, že v posledních desetiletích již není v lidské společnosti jako celku pochyb o tom, že životní prostředí a jeho jednotlivé složky je třeba chránit, nebo na něj při lidské činnosti alespoň brát ohled. Spolu se zhoršujícím se stavem životního prostředí¹, jakož i díky rozvoji vědeckého poznání přírodních procesů a zákonitostí, které v mnoha případech dalo odpovědi na otázky, proč se konkrétní složky životního prostředí v konkrétních geografických oblastech či globálně zhoršují a jaké toto zhoršování může mít následky pro lidstvo samotné, se ochrana životního prostředí v průběhu několika posledních desetiletí změnila ze spíše okrajové aktivity motivované zejména estetickými a kulturně-historickými² či hospodářskými³ pohnutkami v systematickou činnost prostupující mnoha oblastmi lidského života. Příčiny této změny přístupu k ochraně životního prostředí spatřuji v tom, že lidstvo (nebo alespoň jeho osvěcenější část) si díky výše zmíněnému rozvoji vědeckého poznání (a koneckonců i na základě vlastního pozorování vývoje stavu životního prostředí) uvědomilo, že ochrana životního prostředí není samoučelnou zájmovou či osvětovou aktivitou, nýbrž činností nutnou pro zachování života na zemi. Vyjádřeno slovy klasika, lidstvo poznalo, že „ochrana životního prostředí má budoucnost, protože bez ochrany životního prostředí žádná budoucnost není“.⁴

¹Bližší popis tohoto zhoršování a globálních problémů životního prostředí viz Damohorský, M. a kol. Právo životního prostředí, 2. vydání, Praha : C. H. Beck, 2007, 5 – 8 s.

²Tyto důvody byly typické pro ochranu přírody a krajiny, viz např.:

Stejskal, V.: Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost, 1. vydání, Praha : Linde, 2006, 399, 400 s.

Franková, M.: Chráněná území a ochranná pásma při ochraně životního prostředí - disertační práce, Praha : PF UK, 2000, 39 s.

³Typicky ochrana lesa, zvěře a ryb, blíže viz Stejskal, V.: Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost, 1. vydání, Praha : Linde, 2006, s. 399 až 400

⁴Damohorský, M. a kol. Právo životního prostředí, 2. vydání, Praha : C. H. Beck, 2007, předmluva k 1. vydání, XXXIII s.

Vzhledem k tomu, že ani mně není další osud životního prostředí a v jeho rámci zejména české a evropské přírody a krajiny lhostejný a rád bych jako budoucí právník hlouběji pronikl do právní problematiky její ochrany, vybral jsem si pro svou diplomovou práci toto téma.

Ačkoli tématem této práce jsou velkoplošná zvláště chráněná území ochrany přírody, z povahy věci považuji za nutné se v této práci (zejména v její části druhé, která by se dala nazvat „obecnou částí“) věnovat i zvláště chráněným územím ochrany přírody obecně, neboť pojem „zvláště chráněné území ochrany přírody“ je ze systematického hlediska nadřazen pojmu „velkoplošné zvláště chráněné území ochrany přírody“, a chceme-li v obecné rovině pojednávat o druhém z těchto pojmů, nevyhneme se pojednání též o prvním z nich.

S ohledem na skutečnost, že pojmy „zvláště chráněné území ochrany přírody“ a „velkoplošné zvláště chráněné území ochrany přírody“ jsou dosti dlouhé a jejich používáním v této podobě by na mnoha místech mohla utrpět čitelnost textu, dovoluji si používat je též ve zkrácené podobě „(velkoplošné) zvláště chráněné území“ nebo jen „(velkoplošné) chráněné území“, přičemž nevyplyne-li z kontextu jinak (např. že se jedná o chráněné území určené k ochraně jiné složky životního prostředí), budu tím mít na mysli (velkoplošné) zvláště chráněné území ochrany přírody.

Na začátek této práce jsem si stanovil za cíl zasadit právní institut (velkoplošných) zvláště chráněných území ochrany přírody do širšího kontextu v rámci systému práva životního prostředí a pokusit se tento pojem v obecné rovině analyzovat a z právního hlediska definovat, jakož i vypočítat a stručně charakterizovat jednotlivé kategorie těchto území. To vše je obsahem části druhé této práce.

Následuje část třetí, obsahující pojednání o jednotlivých kategoriích velkoplošných chráněných území, tj. o národních parcích (kapitola první) a chráněných krajinných oblastech (kapitola druhá), a dále společnou kapitolu o výjimkách z jejich ochranných podmínek a jejich udělování (kapitola třetí). V kapitole o národních parcích jsem se zaměřil zejména na pojednání o jejich ochranných podmínkách a návštěvních řádech, v kapitole o chráněných krajinných oblastech jsem pak podrobil hlubšímu zkoumání problematiku zřizování jejich správ. Kapitola o výjimkách je pak

věnována zejména analýze nové právní úpravy v této oblasti, účinné od 1. prosince 2009. Dále jsem si k části třetí dovolil připojit exkurz o přírodních parcích (kapitola čtvrtá), neboť ačkoli se systematicky nejedná o zvláště chráněná území, nýbrž o nástroj obecné ochrany krajinného rázu, vykazují jisté podobné znaky se zvláště chráněnými územími, a i když velkoplošnost není pojmovým znakem přírodních parků, nelze přehlédnout, že některé z nich velkoplošné jsou. Kromě toho při hlubším zkoumání přírodních parků vychází najevo skutečnost, že jejich vyhlášením kraje (dříve okresní úřady) v některých případech supluje neexistenci chráněných krajinných oblastí. K zakomponování exkurzu o přírodních parcích do této práce mě přiměla zejména skutečnost, že problematiku přírodních parků dosud nikdo z právního hlediska hlouběji nezpracoval. Blíže bych se přírodním parkům rád věnoval později v rigorózní práci.

Poslední částí této práce je závěr, jehož účelem je stručné shrnutí nabytých poznatků.

Od napsání této práce očekávám zejména přínos pro sebe samotného v podobě hlubšího proniknutí do problematiky ochrany velkoplošných zvláště chráněných území a přírodních parků z právního pohledu, budu nicméně rád, pokud některé mé myšlenky obsažené v této práci poslouží též jako podnět k diskusi o případných budoucích změnách právní úpravy.

Tato práce vznikala v období listopad 2009 až srpen 2010. Vychází z právního stavu ke dni 31. srpna 2010.

2. Obecná část

Před započítím hlubšího zkoumání právní problematiky velkoplošných zvláště chráněných území ochrany přírody považuji za nezbytné nejprve zasadit samotný pojem a právní institut zvláště chráněného území ochrany přírody do širšího kontextu v rámci práva životního prostředí, a to jak z pohledu obecně-teoretického, tak z pohledu českého pozitivního práva. Následně se pokusím tento pojem z právního pohledu definovat, a to jak samotný pojem „zvláště chráněné území ochrany přírody“, tak jemu podřazený pojem „velkoplošné zvláště chráněné území ochrany přírody“. Tomuto pokusu o definici však musí z logiky věci nutně předcházet analýza těchto právních institutů. Splnění všech těchto úkolů si klade za cíl část druhá této práce, jejíž první kapitola následuje.

2.1. Právní institut zvláště chráněných území ochrany přírody

2.1.1. Zvláště chráněná území ochrany přírody v kontextu práva životního prostředí

Jak jsem již uvedl shora v úvodu této práce, vyvinula se ochrana životního prostředí (včetně ochrany přírody a krajiny) zejména v posledních několika desetiletích v systematickou činnost, která prostřednictvím závazných pravidel a postupů stále více ovlivňuje každodenní život fyzických a právnických osob⁵. Jako každá taková činnost v právním státě je i ochrana životního prostředí upravena právními normami. Tyto právní normy nazýváme právem životního prostředí. Zde je třeba si uvědomit, že právo jakožto výtvar lidský přirozeně nemůže upravovat životní prostředí jako takové, nýbrž pouze vztah fyzických a právnických osob k němu, to jest zajišťovat jeho ochranu před nežádoucími antropogenními vlivy. Předmětem práva životního prostředí tedy není životní prostředí jako takové, nýbrž právními normami upravené společenské vztahy, které mají zajistit ochranu tohoto prostředí⁶.

⁵ V případě právnických osob by bylo sice na místě dát slovo „život“ do uvozovek, vycházím však z toho, že z hlediska práva je právnická osoba fikcí fyzicky existující osoby a svůj právní život tedy má.

⁶Damohorský, M. a kol. Právo životního prostředí, 2. vydání, Praha : C. H. Beck, 2007, 28 s.

Ponechám stranou dělení práva životního prostředí na část obecnou a část zvláštní, neboť bych se již příliš vzdaloval tématu této práce. Dovolím si pouze zrekapitulovat, že ochrana životního prostředí jako celku se realizuje zejména prostřednictvím ochrany jeho jednotlivých složek (ovzduší, voda, půda, les, příroda a krajina) a zároveň prostřednictvím jednotlivých nástrojů (prostředků) ochrany⁷, přičemž jedním z těchto nástrojů jsou právě zvláště chráněná území ochrany přírody.

Teorie práva životního prostředí vytvořila několik systematických dělení nástrojů ochrany. Pro účely této práce považuji za důležité zmínit dělení dvojí, a to (i.) na nástroje (prostředky) průřezové a specifické, přičemž průřezové nástroje chrání životní prostředí jako celek, zatímco nástroje specifické se uplatňují při ochraně jeho jednotlivých složek, a dále (ii.) na nástroje (prostředky) administrativně-právní, koncepční, ekonomické, sankční (odpovědnost za delikty) a speciální (zvláštní regulace z pohledu času, prostoru či osob)⁸.

Z výše uvedeného vyplývá, že právní institut zvláště chráněných území ochrany přírody (a tedy i velkoplošných zvláště chráněných území ochrany přírody) je nástrojem specifickým a speciálním.

Specifickým nástrojem jsou zvláště chráněná území ochrany přírody z toho důvodu, že chrání konkrétní složku životního prostředí, totiž přírodu a krajinu. Zároveň se podle komentářové literatury jedná o nejvýznamnější nástroj ochrany této složky⁹. Je dle mého názoru otázkou, zda je výraz „nejvýznamnější“ tím správným, neboť za prvé nelze podceňovat nástroje obecné ochrany přírody, za druhé nelze přehlédnout, že velkoplošná zvláště chráněná území zaujímají pouhých zhruba patnáct procent území ČR¹⁰. V tomto světle by se vhodnějším výrazem mohlo jevit slovo „nejsilnější“. I to by však šlo zpochybnit, neboť v konkrétních případech může být nejsilnějším nástrojem omezení nebo zákaz činnosti podle ustanovení § 66 ZOPK¹¹. Ať tak či onak, zvláště

⁷Damohorský, M. a kol. Právo životního prostředí, 2. vydání, Praha : C. H. Beck, 2007, 32 s.

⁸Damohorský, M. a kol. Právo životního prostředí, 2. vydání, Praha : C. H. Beck, 2007, s. 31, 32, 36 až 45

⁹Míko, L., Borovičková, H. a kol. Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007, 133 s.

¹⁰Např. Stejskal, V.: Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost, 1. vydání, Praha : Linde, 2006, 487 s.

¹¹Podrobně např. Jelínková, J. Omezení a zákaz činnosti, in: Ochrana přírody, 2/2008, Praha : AOPK ČR, 12 s.

chráněná území jsou nepochybně velmi významným a silným nástrojem, jehož význam a síla jsou ve vztahu k veřejnosti dále násobeny označením těchto území v terénu a na mapách a obecným veřejným vědomím, že v chráněných územích je třeba chovat se k přírodě ohleduplně.

Lze sice s úspěchem namítat, že v praxi zvláště chráněná území ochrany přírody chrání též ostatní složky životního prostředí, zejména vodu, les a půdu, přesto však zastávám obecně přijímaný názor, že je správné právní institut zvláště chráněných území považovat za nástroj specifický, neboť primárním účelem zvláště chráněných území ochrany přírody je ochrana přírody a krajiny jako celku, přičemž ochrana ostatních složek se realizuje sekundárně právě prostřednictvím ochrany přírody a krajiny. K podpoře tohoto tvrzení lze též uvést, že specifické nástroje ochrany ostatních složek se plně uplatňují i ve zvláště chráněných územích, pokud to není výslovně anebo z povahy věci vyloučeno¹². Z povahy věci to bývá vyloučeno typicky tam, kdy zvláště chráněné území zavádí přísnější ochranu než specifický nástroj ochrany předmětné složky. To ostatně vyplývá i z logiky věci, neboť jednotlivé specifické nástroje by se měly vzájemně doplňovat, nikoliv si konkurovat.

Speciálním nástrojem jsou zvláště chráněná území ochrany přírody z důvodu, že se jedná o zvláštní regulaci z pohledu prostoru (území). Spolu se vznikem zvláště chráněného území vzniká uvnitř jeho hranic (a v určité podobě též v jeho ochranném pásmu, je-li vyhlášeno) zvláštní právní režim, odlišný od právního režimu na ostatním území státu. Míra této odlišnosti pak závisí zejména na konkrétní kategorii zvláště chráněného území a jeho ochranných podmínkách.

2.1.2. Zvláště chráněná území ochrany přírody v českém pozitivním právu

Jak již bylo řečeno v předchozí podkapitole, je příroda a krajina jednou ze složek životního prostředí. Její ochrana je v platném českém právu upravena zejména zákonem

¹² Viz např. Pekárek, M. aj. Zákon o ochraně přírody a krajiny a předpisy související. Komentované znění. Brno : Masarykova univerzita, 2000, 88 s .

Jako ukázkový příklad koexistence dvou specifických nástrojů ochrany dvou různých složek životního prostředí na stejném území lze uvést současnou existenci chráněných krajinných oblastí a chráněných oblastí přirozené akumulace vod (CHOPAV) na některých územích, přičemž hranice CHOPAV je dokonce v některých případech (konkrétně u CHOPAV zřízených nařízením vlády č. 40/1978 Sb.) stanovena odkazem na hranice příslušných CHKO.

č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v platném znění¹³ (dále jen „ZOPK“). Jedná se v oblasti ochrany přírody a krajiny o stěžejní pramen práva. K tomuto zákonu bylo dále vydáno velké množství prováděcích právních předpisů, z nichž na prvním místě je třeba jmenovat vyhlášku Ministerstva životního prostředí č. 395/1992 Sb., v platném znění.

ZOPK rozlišuje ochranu přírody a krajiny na ochranu obecnou a zvláštní. Obecná ochrana je upravena v jeho části druhé (ustanovení §§ 4 až 13)¹⁴ a zahrnuje základní povinnosti při obecné ochraně přírody, tvorbu územního systému ekologické stability, ochranu významných krajinných prvků, obecnou ochranu rostlin a živočichů, ochranu volně žijících ptáků, dále ochranu dřevin rostoucích mimo les, jeskyní, paleontologických nálezů a krajinného rázu, jakož i ustanovení o přechodně chráněných plochách. Zvláštní ochranu pak ZOPK upravuje v části třetí až páté, přičemž rozlišuje zvláštní ochranu územní (část třetí), zvláštní ochranu územní podle práva Evropských společenství Natura 2000 (část čtvrtá) a konečně zvláštní ochranu druhovou respektive individuální (část pátá). Zvláště chráněná území ochrany přírody jsou nástrojem zvláštní územní ochrany (viz podkapitola 2.1.1. výše) a jako taková je zákonodárce logicky zcela správně zařadil do části třetí ZOPK.

Právní institut zvláště chráněných území ochrany přírody je tedy jakožto nástroj zvláštní územní ochrany upraven v části třetí ZOPK. Podle ustanovení § 14 odst. 1 ZOPK lze za zvláště chráněná vyhlásit území, která jsou *přírodovědecky či esteticky velmi významná nebo jedinečná*. Za taková území se považují nejčastěji lokality s unikátní nebo reprezentativní biologickou rozmanitostí, a to na úrovni druhů, populací i společenstev, dále území s jedinečnou geologickou stavbou, území reprezentující charakteristické prvky krajinného rázu a území významná z hlediska vědeckého

¹³Tj. ve znění zákonného opatření Předsednictva České národní rady č. 347/1992 Sb., zákona č. 289/1995 Sb., nálezů Ústavního soudu č. 3/1997 Sb., zákona č. 16/1997 Sb., zákona č. 123/1998 Sb., zákona č. 161/1999 Sb., zákona č. 238/1999 Sb., zákona č. 132/2000 Sb., zákona č. 76/2002 Sb., zákona č. 320/2002 Sb., zákona č. 100/2004 Sb., zákona č. 168/2004 Sb., zákona č. 218/2004 Sb., zákona č. 387/2005 Sb., zákona č. 444/2005 Sb., zákona č. 186/2006 Sb., zákona č. 222/2006 Sb., zákona č. 267/2006 Sb., zákona č. 218/2007 Sb., zákona č. 124/2008 Sb., zákona č. 167/2008 Sb., zákona č. 312/2008 Sb., zákona č. 223/2009 Sb., zákona č. 227/2009 Sb., zákona č. 291/2009 Sb., zákona č. 349/2009 Sb. a zákona č. 381/2009 Sb.

¹⁴Část první ZOPK obsahuje úvodní ustanovení

výzkumu¹⁵. Účelem vyhlášení těchto území za zvláště chráněná je umožnění efektivnější ochrany těchto území a jejich přírodovědeckých a estetických hodnot. Cílem ochrany pak nejčastěji bývá udržení nebo zlepšení dochovaného stavu území nebo ponechání území či jeho části samovolnému vývoji¹⁶.

České právo¹⁷ zná a upravuje následující kategorie zvláště chráněných území ochrany přírody:

1. národní parky
2. chráněné krajinné oblasti
3. národní přírodní rezervace
4. přírodní rezervace
5. národní přírodní památky
6. přírodní památky

Jistou podobnost se zvláště chráněnými územími vykazují též přírodní parky¹⁸ a přechodně chráněné plochy¹⁹, z hlediska systematického dělení se však jedná o nástroje obecné ochrany přírody a krajiny (o přírodních parcích viz blíže pojednání v části třetí kapitole čtvrté této práce).

Velkoplošnými zvláště chráněnými územími rozumíme národní parky a chráněné krajinné oblasti. Ostatní kategorie zvláště chráněných území ochrany přírody jsou chráněná území maloplošná. O důvodech, proč právě tyto dvě kategorie jsou velkoplošnými chráněnými územími, bude blíže pojednáno v podkapitole 2.3.2. Velkoplošnost této práce.

¹⁵ Miko, L., Borovičková, H. a kol. Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář. 2. vydání. Praha :C. H. Beck, 2007, 133 s. Pro ochranu samotného krajinného rázu je však dle mého názoru třeba přednostně použít institut přírodního parku podle ustanovení § 12 odst. 3 ZOPK. Není tedy namístě vyhlášovat zvláště chráněná území podle části třetí ZOPK tam, kde by předmětem ochrany byl pouze krajinný ráz sám o sobě. Blíže o problematice právního institutu přírodního parku viz v kapitole 3.3 této práce.

¹⁶ Miko, L., Borovičková, H. a kol. Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007, 133 s.

¹⁷ ustanovení § 14 odst. 2 ZOPK

¹⁸ ustanovení § 12 odst. 3 ZOPK

¹⁹ ustanovení § 13 ZOPK

2.2. Obecná analýza právního institutu zvláště chráněných území ochrany přírody

Účelem této kapitoly je v obecné rovině analyzovat právní institut zvláště chráněných území ochrany přírody a pokusit se o stručný nástin, jakými způsoby se existence těchto území promítá do subjektivních práv a povinností fyzických a právnických osob a jaké právní situace, otázky a problémy v této souvislosti typicky vznikají. V následující kapitole se pak z takto zjištěných poznatků pokusím z právního pohledu definovat pojem „zvláště chráněné území“.

Ačkoliv je tato kapitola pokusem o analýzu v obecné rovině, to jest nemá za cíl pojednávat o konkrétních ustanoveních ZOPK ani hledat odlišnosti mezi jednotlivými kategoriemi zvláště chráněných území (nýbrž naopak analyzovat jejich společné rysy), nevyhnul jsem se v ní odkazům na konkrétní zákonná ustanovení či na jednotlivé kategorie těchto území. To však dle mého názoru není v žádném případě na škodu, neboť bez těchto odkazů by byl text této podkapitoly již příliš obecný a teoretický.

2.2.1. Modifikace práv a povinností osob v důsledku existence zvláště chráněného území

Jak jsem již uvedl výše, představují zvláště chráněná území zvláštní regulaci z pohledu prostoru (území). Spolu s vyhlášením zvláště chráněného území vzniká uvnitř jeho hranic (a v určité míře též v jeho ochranném pásmu, bylo-li vyhlášeno) zvláštní právní režim, odlišný od právního režimu na ostatním území státu, neboť zde v zájmu ochrany přírody a krajiny dochází k modifikaci práv a povinností určitých skupin osob²⁰. Tato modifikace spočívá ve stanovení povinností a v některých případech i práv těmto osobám a je dle mého názoru zcela klíčová, neboť je základním principem, na kterém zvláště chráněná území fungují.

Konkrétní obsah této modifikace je dán zejména základními a bližšími ochrannými podmínkami předmětného zvláště chráněného území. Ochrannými

²⁰ Jako vhodnější termín mi původně přišel termín „kategorie osob“, neboť slovo „skupina“ může evokovat dojem, že její členové jsou fyzicky pohromadě, což není tento případ, přesto jsem se nakonec rozhodl použít termín „skupina osob“, aby v textu nemohlo dojít k záměně s kategoriemi zvláště chráněných území.

podmínkami přitom rozumíme výčet činností v daném zvláště chráněném území zakázaných, respektive činností vázaných na souhlas. Zatímco základní ochranné podmínky jsou pro jednotlivé kategorie zvláště chráněných území stanoveny přímo v ZOPK a jsou tedy všem zvláště chráněným územím v dané kategorii společné (představují jakýsi jejich společný základ), bližší ochranné podmínky bývají stanoveny ve zřizovacím předpise každého konkrétního zvláště chráněného území samostatně a dají se tedy charakterizovat jako nadstavba základních ochranných podmínek vytvořená na míru pro toto konkrétní území s ohledem na jeho přírodní poměry a konkrétní předmět a cíle ochrany. Další významná odlišnost základních a bližších ochranných podmínek pak spočívá v tom, že zatímco základní ochranné podmínky mívají podobu výčtu zákazů překonatelných pouze udělením výjimky podle ustanovení § 43 ZOPK, bližší ochranné podmínky mívají v souladu s ustanovením § 44 odst. 3 ZOPK zpravidla podobu výčtu činností vázaných na souhlas orgánu ochrany přírody (jímž bývá správa předmětného zvláště chráněného území), i když zde existují výjimky²¹. Naopak společným rysem základních a bližších ochranných podmínek je to, že jsou přímo závazné pro fyzické i právnické osoby. Blíže bude o ochranných podmínkách pojednáno též v části třetí této práce.

U národních parků pak k ochranným podmínkám přistupují ještě návštěvní řády. Ty jsou podle současné právní úpravy²² vydávány správou národního parku formou opatření obecné povahy (dříve formou obecně závazné vyhlášky) a jsou pro jednotlivé fyzické a právnické osoby rovněž přímo závazné.

Naproti tomu plány péče o zvláště chráněná území²³, zpracovávané pro všechna zvláště chráněná území (velkoplošná i maloplošná), jsou „pouze“ odbornými a koncepčními dokumenty a jako takové nejsou pro fyzické ani právnické osoby závazné. Slouží však jako podklad pro činnost orgánů ochrany přírody, jejichž rozhodnutí již vůči fyzickým a právnickým osobám závazná jsou. I zde tedy lze ve výsledku mluvit o modifikaci práv a povinností fyzických a právnických osob v důsledku existence zvláště chráněného území, neboť mimo zvláště chráněná území a jejich ochranná pásma se

²¹ například bližší ochranné podmínky Národního parku České Švýcarsko – blíže viz kapitola 3.1 této práce, která pojednává o národních parcích

²² ustanovení § 19 ZOPK, ve znění zákona 349/2009 Sb.

²³ ustanovení § 38 ZOPK

plány péče do rozhodování správních orgánů nepromítají. Na rozdíl od ochranných podmínek či návštěvních řádů se sice tato modifikace ve vztahu ke konkrétním osobám neprojevuje přímo, nýbrž až na základě správních aktů orgánů ochrany přírody, avšak nepochybně zde přítomna je.

V některých případech však zmíněná modifikace není dána ochrannými podmínkami, návštěvním řádem ani existencí plánů péče, nýbrž jiným ustanovením ZOPK či dokonce ustanovením jiného právního předpisu. Příkladem prvního případu může být oprávnění orgánu ochrany přírody vydat opatření obecné povahy o omezení nebo zákazu vstupu podle ustanovení § 64 ZOPK, hrozí-li poškozování území v národních parcích, národních přírodních rezervacích, národních přírodních památkách a v první zóně chráněných krajinných oblastí. O modifikaci zde nepochybně jde, neboť pro lokality nacházející se mimo tato zvláště chráněná území nemůže být (s výjimkou jeskyně) toto opatření obecné povahy vydáno. Příkladem druhého případu pak může být osvobození pozemků v 1. zóně národních parků a chráněných krajinných oblastí od daně z nemovitostí podle ustanovení § 4 odst. 1 písm. j) zákona č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitostí, v platném znění.

Na závěr této podkapitoly považuji za nutné zmínit, že celá věc má též svůj ústavněprávní aspekt. Vzhledem k tomu, že – jak plyne z výše uvedeného - vyhlášením zvláště chráněného území dochází mimo jiné ke stanovení povinností fyzickým a právnickým osobám (nejčastěji spočívajícím v povinnosti zdržet se nějakého konání), je nutné, aby zvláště chráněné území a jeho ochranné podmínky byly vyhlášeny zákonem, nebo alespoň na základě zákona. V opačném případě (tj. v případě jejich vyhlášení podzákonným právním předpisem bez opory v zákoně) by došlo k porušení ustanovení Čl. 2 odst. 4 Ústavy a Čl. 2 odst. 3 Listiny, která téměř shodně²⁴ stanoví, že každý může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá, a dále k porušení Čl. 4 Listiny, podle kterého povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod. Jakkoliv se tento závěr může zdát v demokratickém státě samozřejmým, je nutné jej v českých

²⁴ Čl. 2 odst. 4 Ústavy stanoví, že „každý občan může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá“, zatímco Čl. 2 odst. 3 Listiny stanoví, že „každý může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá“. Ustanovení Listiny je tedy širší, neboť dopadá i na jiné osoby než občany. Jinak je znění obou ustanovení stejné.

poměrech akcentovat, neboť zřizovací předpisy zvláště chráněných území vyhlášených před účinností ZOPK (zejména pak před rokem 1989) jsou s ním často v rozporu, jelikož často ukládají osobám povinnosti ve formě zákazů či příkazů, aniž by tyto měly zákonnou oporu v ZOPK či jiném zákoně. Blíže bude o tomto problému pojednáno v části třetí této práce.

2.2.2. Subjekty dotčené existencí zvláště chráněných území

Jak již bylo řečeno výše, dochází ve zvláště chráněných územích a jejich ochranných pásmech k modifikaci práv a povinností určitých skupin osob, spočívající ve stanovení povinností a v některých případech i práv osobám náležejícím k těmto skupinám. Zmíněné skupiny osob lze systematicky rozdělit takto²⁵:

I. fyzické osoby fyzicky pobývající či pohybující se ve zvláště chráněném území, nezávisle na tom zda krátkodobě či dlouhodobě a nezávisle na účelu tohoto pobytu či pohybu

II. vlastníci a nájemci věcí nacházejících se ve zvláště chráněném území - tuto skupinu lze dále rozdělit na:

- vlastníky (nájemce) nemovitostí (IIa.), a
- vlastníky (nájemce či jiné oprávněné uživatele) věcí movitých (IIb.)

III. osoby provozující ve zvláště chráněném území hospodářskou (podnikatelskou) činnost – tuto skupinu lze podle charakteru této činnosti dále rozdělit na:

- osoby provozující zemědělskou či lesnickou činnost (IIIa.),
- osoby provozující služby (IIIb.), a
- osoby provozující průmyslovou (výrobní či těžební) činnost (IIIc.)

IV. osoby mající záměry, jež by mohly mít negativní dopad na zvláště chráněné území

²⁵ Jedná se o moji vlastní úvahu.

Konkrétní osoba může patřit do více nebo i všech těchto kategorií – například fyzická osoba se může fyzicky nacházet ve zvláště chráněném území, vlastnit zde nemovitost, provozovat zde podnikatelskou činnost v podobě ubytovacího zařízení a mít záměr začít zde provozovat další podnikatelskou činnost v podobě zemědělské farmy.

Pro úplnost nutno dodat, že je zde i pátá skupina subjektů, kterým spolu s vyhlášením zvláště chráněného území vznikají nová práva a povinnosti, popřípadě vznikají i tyto subjekty jako takové. Tyto subjekty však nelze nazývat osobami ani je nelze systematicky zařadit jako pátou skupinu vedle předchozích čtyř, neboť těmito subjekty není nikdo jiný než správní orgány vykonávající správu tohoto území (tj. u velkoplošných zvláště chráněných území správy národních parků a CHKO). Těmto orgánům vzniká zejména právo a zároveň povinnost zákonem stanoveným způsobem vykonávat správu předmětného zvláště chráněného území v ochraně přírody a krajiny, zajišťovat péči o toto území podle schváleného plánu péče²⁶, vydávat v zákonem stanovených případech individuální správní akty, právní předpisy, opatření obecné povahy, závazná stanoviska a činit jiné úkony, jejichž adresáty jsou osoby uvedené ve skupinách I. až IV. Tyto orgány tak stojí vůči osobám ve skupinách I. až IV. „na druhé straně barikády“, jsou vykonavateli veřejné moci vůči těmto osobám a jsou to právě ony, kdo má v ochraně přírody a krajiny působnost a pravomoc dohlížet nad chováním těchto osob ve zvláště chráněných územích, toto chování regulovat a v případě porušování ochranného režimu zvláště chráněných území ze strany těchto osob vynucovat jeho dodržování, a to i prostřednictvím ukládání sankcí.

Nyní bych rád krátce pojednal o jednotlivých skupinách osob I. až IV. vymezených výše:

Ad skupina osob I. - Do této skupiny budou typicky patřit turisté, stálí obyvatelé, ale i fyzické osoby pouze procházející či projíždějící skrz zvláště chráněné území. Budou sem patřit i zaměstnanci pracující v tomto území (včetně zaměstnanců správy tohoto území), osoby zdržující se zde za účelem vědeckého výzkumu atd. Společným rysem všech osob spadajících do této skupiny je, že k modifikaci jejich práv a povinností v důsledku existence zvláště chráněného území dochází automaticky bez

²⁶ ustanovení § 38 ZOPK

dalšího jejich vstupem (vjezdem) do tohoto území. Zmíněná modifikace spočívá v tom, že od okamžiku vstupu respektive vjezdu do zvláště chráněného území jsou tyto osoby povinny strpět omezení a plnit povinnosti vyplývající z ochranných podmínek příslušného chráněného území a (v případě národních parků) návštěvních řádů, dále dodržovat případné zákazy či podmínky stanovené správou předmětného chráněného území opatřením obecné povahy podle ustanovení § 64 či správním rozhodnutím podle ustanovení § 66 ZOPK, jakož i s tím související faktické pokyny a zásahy oprávněných úředních osob. Obdobně v okamžiku opuštění zvláště chráněného území tato modifikace pro konkrétní osobu automaticky zaniká a obnovují se její práva a povinnosti v běžném rozsahu. Zánik této modifikace však nelze absolutizovat - spáchala-li tato osoba během pobytu ve zvláště chráněném území přestupek podle ustanovení § 87 ZOPK či jiný delikt, jejichž objektivní stránka spočívá v jeho spáchání ve zvláště chráněném území či v poškození tohoto území²⁷, trvá její odpovědnost za takový delikt přirozeně i po opuštění předmětného zvláště chráněného území. To je dáno tím, že v důsledku porušení primární povinnosti nastoupila sekundární sankční povinnost (deliktní odpovědnost), která již - na rozdíl od povinnosti primární - není vázána na území zvláště chráněného území. Opačný přístup by v mnoha případech vedl k praktické nemožnosti postihu těchto deliktů a jako takový by byl zjevně ad absurdum.

Ad skupina osob II., podskupina IIa. - Zvláštní povinnosti, omezení, ale i práva vznikají v důsledku existence zvláště chráněného území vlastníkům a v některých případech i nájemcům nemovitostí²⁸ nacházejících se v tomto území, a to bez ohledu na to, zda je tímto vlastníkem fyzická či právnická osoba a zda se - v případě, že jde o fyzickou osobu - tato osoba ve zvláště chráněném území fyzicky nachází či nikoliv. Není ani nikterak relevantní, zda má takový vlastník ve zvláště chráněném území své

²⁷ Např. trestné činy dle ustanovení §§ 293 a 294 trestního zákoníku

²⁸ V této souvislosti bych rád poukázal na to, že ZOPK používá ve svém ustanovení § 16 odst. 2 písm. b) pro účely zákonné výjimky ze zákazu vstupu mimo cestu v první zóně národního parku namísto termínu „nemovitosti“ pojem „pozemky“, jsem však toho názoru, že je v tomto případě třeba použít výklad *e ratione legis* a pod pojem „pozemky“ subsumovat pro účely příslušných ustanovení ZOPK i stavby na nich stojící. Ač v praxi nepůjde o častý případ, bylo by zjevně ad absurdum, aby ke stavbě postavené na cizím pozemku v první zóně národního parku neměl její vlastník (nebyl-li by zároveň nájemcem pozemku pod ní) přístup, zatímco vlastník zastavěného pozemku pod touto stavbou by k němu na základě ustanovení § 16 odst. 2 písm. b) ZOPK ex lege přístup měl, ačkoli by toto právo nemohl nijak prakticky využít, neboť by k pozemku měl pouze holé vlastnictví. Vlastník stavby by samozřejmě mohl požádat o výjimku podle ustanovení § 43 ZOPK, to však jistě nebylo úmyslem zákonodárce. Uvedený problém bude nicméně zřejmě v budoucnu vyřešen plánovaným přijetím nového občanského zákoníku a s tím souvisejícím obnovením zásady *superficies solo credit*.

bydliště respektive sídlo nebo ne. Modifikace v podobě zmíněných povinností, omezení a práv vzniká vlastníkově z titulu jeho vlastnictví k předmětné nemovitosti. Na tom nic nemění ani to, že ve svých důsledcích je realizace některých z těchto práv podmíněna fyzickou přítomností tohoto vlastníka v předmětném zvláště chráněném území (či v případě vlastníka – právnické osoby – fyzickou přítomností jejího statutárního orgánu či zaměstnance²⁹), např. právo vstupu mimo cesty vyznačené se souhlasem orgánu ochrany přírody za účelem přístupu k pozemkům v první zóně národního parku podle ustanovení § odst. 2 písm. b) ZOPK. Naopak jako typický příklad práva, jehož realizace není podmíněna fyzickou přítomností vlastníka, lze uvést osvobození pozemků v 1. zóně národních parků a chráněných krajinných oblastí od daně z nemovitostí podle ustanovení § 4 odst. 1 písm. j) zákona č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitostí, v platném znění.

Ad skupina osob II., podskupina IIb. - Co se týče práv a povinností vlastníků či jiných oprávněných uživatelů (nájemce, vypůjčitel) movitých věcí nacházejících se ve zvláště chráněném území, ZOPK výslovnou úpravu neobsahuje. Podle mého názoru však i u těchto vlastníků respektive uživatelů dochází k modifikaci jejich práv a povinností, a to od okamžiku, kdy je movitá věc - nezávisle na tom zda vlastníkem či jinou osobou oprávněnou s takovou věcí nakládat - vnesena do zvláště chráněného území. Vynesením věci ze zvláště chráněného území tato modifikace zaniká, avšak ani zde nelze zánik této modifikace absolutizovat. Například v situaci, kdy si turista v dobré víře najme automobil v autopůjčovně, přijede s ním do národního parku a zde na parkovišti z automobilu bez zavinění turistu v důsledku zanedbání pravidelného servisu ze strany autopůjčovny vyteče palivo a kontaminuje půdu, bude dle mého názoru namísto uložit autopůjčovně pokutu za správní delikt podle ustanovení § 88 odst. 1 písm. a) ZOPK, neboť odpovědnost podnikatelů za správní delikty³⁰ je odpovědností objektivní, tj. za následek³¹.

²⁹ ZOPK toto sice nestanoví, nicméně jedná se dle mého názoru o jediný možný výklad v případě vlastníka, který je právnickou osobou, a to s ohledem na příslušná ustanovení občanského a obchodního zákoníku, popřípadě zákoníku práce.

³⁰ Myšleno za správní delikty právnických osob a fyzických osob při výkonu podnikatelské činnosti, tzv. správní delikty podnikatelů - viz Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 7. vydání. Praha : C. H. Beck, 2009, 477 s.

³¹ Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 7. vydání. Praha : C. H. Beck, 2009, 479 s.

Sládeček, V., Obecné správní právo. 2. vydání. Praha : ASPI – Wolters Kluwer, 2009, 211 s.

Obtížnější situace nastane, pokud si turista nenajme výše uvedený automobil od autopůjčovny, nýbrž vypůjčí od jiné nepodnikající fyzické osoby a dojde k výše popsané situaci, popřípadě pokud je takový automobil do národního parku dovezen nevlastníkem jako neoprávněně užívaná cizí věc ve smyslu ustanovení § 207 trestního zákoníku či se tam dostane jinak bez vůle jeho vlastníka (v úvahu připadá například příplavení vodou při povodni). Řešení těchto situací již poněkud přesahuje téma této práce a zejména této kapitoly, nicméně jako námět *de lege ferenda* by mohlo být vhodné v základních rysech upravit právní režim některých movitých věcí nacházejících se ve zvláště chráněných územích, jakož i určit, kdy za přestupky respektive jiné správní delikty spáchané užíváním, provozem či pouhou přítomností těchto věcí odpovídá jejich vlastník a kdy přímo osoba, která je ve zvláště chráněném území užívá či je tam dopravila, popřípadě oba.

Praktický smysl takovéto uvažované právní úpravy spatřuji zejména v usnadnění respektive zefektivnění prevence a postihu některých nežádoucích aktivit fyzických osob ve zvláště chráněných územích, například jízdy na čtyřkolkách mimo silnice a místní komunikace a místa vyhrazená se souhlasem orgánu ochrany přírody. Pokud by totiž za nezákonnou jízdu na čtyřkolce byl postižitelný nikoliv pouze přistižený jezdec, nýbrž i vlastník čtyřkolky, kterým bývá nezřídka podnikatel provozující jejich půjčovnu, lze předpokládat, že pronajímatelé čtyřkolek by v zájmu předcházení ukládání sankcí vůči nim samotným smluvně motivovali jejich nájemce k tomu, aby při jízdě dodržovali právní předpisy a nejezdili tam, kde je to zakázáno.

Pokud by byl jezdec na pronajaté čtyřkolce přistižen při jízdě ve zvláště chráněném území mimo silnice a místní komunikace (respektive místa vyhrazená se souhlasem orgánu ochrany přírody), byl by při platnosti takové právní úpravy postižen nejen on samotný za přestupek (nejspíše podle ustanovení § 87 odst. 1 písm. a) ZOPK, nespadal-li by konkrétní čin pod některou z přísnějších skutkových podstat), nýbrž i pronajímatel čtyřkolky za správní delikt podnikatele (nejspíše podle ustanovení § 88 odst. 1 písm. a) ZOPK). Lze přitom předpokládat, že podnikatel pronajímající čtyřkolky a jednající s péčí řádného hospodáře si v nájemní smlouvě o nájmu čtyřkolky smluvně

Miko, L., Borovičková, H. a kol. Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007, 331 s.

ošetří, že výdaje spojené se zaplacením pokuty za takový správní delikt mu bude nájemce povinen nahradit, neboť tyto výdaje zavinil on svým jednáním. Nelze přitom přehlédnout, že zatímco pokuta za zmíněný přestupek může být uložena ve výši do 10.000,- Kč, pokuta za zmíněný správní delikt může být uložena ve výši až do 1.000.000,- Kč. Z toho vyplývá, že odstrašující účinek sankce by se znásobil, a to jak v důsledku samotné skutečnosti, že by byl deliktně odpovědný jak jezdec, tak vlastník (pronajímatel), tak tím, že by v důsledku pravidelného smluvního ujednání mezi pronajímatelem a nájemcem (jezdcem) hrozily jezdcovi v důsledku spáchání přestupku finanční výdaje v celkové výši nikoliv do 10.000,- Kč, nýbrž do 1.010.000,- Kč.

Obdobně by šlo v případě uvažované právní úpravy postupovat i ve vztahu k půjčovnám dalších movitých věcí, jejichž užívání ve zvláště chráněném území se může snadno dostat do rozporu s právními předpisy (lodě, kajaky, jízdní kola, vybavení na paragliding apod.). De lege ferenda by šlo dále doporučit, aby měli podnikatelé zabývající se v rámci své podnikatelské činnosti pronájmem těchto věcí povinnost takto pronájemné movité věci viditelně označit například svou obchodní firmou a identifikačním číslem, čímž by se velmi usnadnilo dopátrání jak vlastníka, tak (prostřednictvím tohoto vlastníka) osoby, která měla v době spáchání přestupku za použití předmětné věci tuto věc pronajatou a která s ní tedy pravděpodobně přestupek spáchala. Tento požadavek mi nepřijde nikterak nepřiměřený, neboť podobná povinnost je stanovena například pro některé vlastníky taxativně vypočtených motorových vozidel v ustanovení § 9 odst. 1 zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, v platném znění.

Co se týče vlastníků movitých věcí užívaných ve zvláště chráněném území třetí osobou, kteří nejsou podnikateli, jejich případný postih za protiprávní užívání takové věci ve zvláště chráněném území by měl být z povahy věci mírnější, pokud vůbec nějaký. V tomto směru lze de lege ferenda uvažovat například o uzákonění přestupku, jehož skutková podstata by spočívala v nedbalostním umožnění užívání některých věcí třetí osobou ve zvláště chráněném území, pokud by tato třetí osoba způsobila touto věcí ve zvláště chráněném území přestupek či jiný správní delikt na úseku ochrany přírody a krajiny.

Ad skupina osob III. – Bez ohledu na dělení na podskupiny IIIa., IIIb. a IIIc. uvedené výše platí pro hospodářskou (podnikatelskou) činnost osob ve zvláště

chráněných územích mnohé zákazy a omezení, vyplývající z ochranných podmínek těchto území, jakož i ze správních rozhodnutí vydaných podle ustanovení § 66 ZOPK. Tyto zákazy a omezení mohou být buď stanoveny přímo (například pro hospodářskou činnost spočívající v zemědělství zákaz hnojit, používat kejdu, silážní šťávy a ostatní tekuté odpady v první zóně národního parku podle ustanovení § 16 odst. 2 písm. d) ZOPK), nebo mohou z ochranných podmínek vyplývat nepřímo, např. zákaz jezdit na kolech mimo silnice, místní komunikace a místa vyhrazená se souhlasem orgánu ochrany přírody podle § 16 odst. 1 písm. f) ZOPK může mít ve svém důsledku negativní dopad na provozovatele půjčoven jízdních kol v okolí.

Jako kompenzaci za tato omezení pak platná právní úprava zakládá některým z těchto osob, jejichž hospodářská činnost je existencí zvláště chráněného území prokazatelně negativně ovlivněna, právo na náhradu za ztížení této činnosti. Toto právo je v platné právní úpravě zakotveno v ustanovení § 58 ZOPK, přičemž spočívá v nároku vlastníků či nájemců zemědělské půdy nebo lesního pozemku nebo rybníka s chovem ryb nebo vodní drůbeže, kterým vznikla v důsledku existence zvláště chráněného území újma, na finanční náhradu. Jedná se tedy výlučně o osoby spadající do podskupiny IIIa. podle mnou výše provedeného dělení. Jiní podnikatelé než zemědělci (např. provozovatelé hotelů, obchodů, restaurací, výrobních provozů apod.), jejichž hospodářská činnost byla vyhlášením zvláště chráněného území negativně dotčena, podle platné právní úpravy právo na náhradu nemají.

U provozovatelů hotelů, většiny obchodů či restaurací je takový stav dle mého názoru z hlediska *de lege ferenda* nepochybně v pořádku, neboť omezení vyplývající z polohy těchto zařízení ve zvláště chráněných územích jsou jejich provozovatelům bohatě kompenzována přílivem turistů do těchto území. Přesněji řečeno, hospodářské fungování těchto zařízení je zpravidla postaveno právě na tom, že se nacházejí v přírodovědecky či esteticky a tedy i turisticky zajímavém území, a je tedy i v zájmu samotných provozovatelů těchto zařízení toto území chránit před poškozováním či zničením (a je v konečném důsledku na těchto provozovatelích samotných, aby si toto uvědomili)³². Navíc ačkoli turisté přicházejí do těchto území nepochybně zejména za

³²Jako názornou ilustraci hospodářské závislosti podnikatele na přírodovědecky a esteticky jedinečném přírodním útvaru si dovoluji uvést restauraci Sokolí hnízdo přímo u národní přírodní památky Pravčická

jejich estetickými a přírodními krásami a pro jejich celkovou přírodní zachovalost, stále více se ukazuje, že při rozhodování turistů, kterou konkrétní geografickou oblast navštívit, hraje důležitou roli i to, že je vyhlášena za zvláště chráněnou. Dobrou „značkou“ je z tohoto hlediska zejména národní park³³. Účel takové kompenzace by tedy byl ve světle výše uvedeného zcela nesmyslný, neboť by bylo zjevně ad absurdum poskytovat podnikatelům kompenzace za zákazy a jiná omezení uplatňovaná v zájmu ochrany přírodní složky, která je zároveň jedním ze základních vstupů v jejich podnikání a často nutným předpokladem jejich podnikatelského úspěchu, navíc když je tato ochrana zajišťována pomocí prostředků, které lze navzdory jejich primárně právní povaze efektivně marketingově využít (viz shora uvedený příklad s národním parkem).

Co se týče výrobních provozů, konflikt mezi veřejným zájmem na ochraně přírody a krajiny na straně jedné a vlastnictvím na straně druhé zde bývá často velmi intenzivní. Dle mého názoru je zde při úvahách de lege ferenda o případném zakotvení kompenzací za ztížení hospodaření v důsledku existence zvláště chráněného území namísto obezřetný přístup citlivý jak k přírodě, tak k vlastníkům těchto provozů. Vzhledem k velmi nepravděpodobné existenci větších výrobních provozů v územích, která lze vyhlásit za národní parky či maloplošná chráněná území, se tato problematika bude z povahy věci týkat zejména chráněných krajinných oblastí³⁴. Na jednu stranu nemají větší výrobní provozy ve zvláště chráněných územích - lidově řečeno - co dělat,

brána v 1. zóně NP České Švýcarsko. Bez existence a zachování této národní přírodní památky a okolních geologických útvarů by fungování této restaurace bylo zcela jistě odsouzeno k ekonomickému neúspěchu. Její provoz je tedy zcela založen na existenci a zachovalosti Pravčické brány a okolních geologických útvarů, a je tedy i v zájmu provozovatele této restaurace okolní přírodu chránit. Z logiky věci zde tedy nemůže ani de lege ferenda připadat v úvahu žádná kompenzace z důvodu omezení podnikatelské činnosti v důsledku ochrany přírody a krajiny, byť restaurace existovala již před vyhlášením NP České Švýcarsko. U ostatních podobných zařízení (např. hotely, penziony a restaurace v horských střediscích v okrajových zónách zvláště chráněných území) není tato závislost takto markantní, přesto je nepochybná a je zde při úvahách de lege ferenda ohledně případných kompenzací třeba použít stejnou logiku, to jest jakékoli úvahy na zavedení takových kompenzací odmítnout jako nedůvodné. Takovéto kompenzace by se daly přirovnat například k situaci, kdy by Magistrát hlavního města Prahy poskytoval provozovatelům restaurací u pražských historických památek finanční náhradu za ztížené zásobování v důsledku špatné dopravní situace a zpoplatněného parkování v centru Prahy či za nutnost dodržovat rozhodnutí orgánů státní památkové péče. I tento příklad dle mého názoru ilustruje absurditu případných kompenzací ve výše uvedených případech.

³³Podle výsledků internetové ankety na internetových stránkách Národního parku Šumava (<http://www.npsumava.cz/1002/sekce/ankety>) ke dni 31. srpna 2010 byla existence národního parku pro 56 % respondentů důležitá při jejich rozhodnutí navštívit Šumavu.

³⁴Z velkých průmyslových podniků lze jmenovat například chemické a potravinářské závody SETUZA v Ústí nad Labem v CHKO České Středohoří, teplárnu v Českém Krumlově v CHKO Blanský les, lomy a jiné podniky v CHKO Český kras (např. lomy Mořina, velkolom Čertovy schody, lomy a cementárna Radotín), lomy v CHKO České Středohoří a mnohé další.

na druhou stranu je třeba vzít v úvahu, že mnohé výrobní provozy (pily, papírny, kamenolomy, malé vodní elektrárny, různé dílny) v těchto územích existovaly již dlouho před jejich vyhlášením za zvláště chráněná, mají zde určitou tradici, sociální funkci a podobně. Zásadní rozdíl v přístupu k případným finančním náhradám či jiným kompenzacím by v každém případě měl být činěn mezi podnikateli, kteří vlastnili předmětné výrobní provozy nebo na základě jiného právního titulu provozovali předmětnou podnikatelskou činnost v předmětném území již před jeho vyhlášením za zvláště chráněné (respektive před podáním návrhu na toto vyhlášení podle ustanovení § 40 ZOPK), a podnikateli, kteří tuto činnost zahájili až po tomto vyhlášení³⁵. Zatímco u prvně jmenovaných by dle mého názoru možnost zakotvení kompenzací de lege ferenda teoreticky přicházela v úvahu (byť je otázka, co by taková úprava udělala se státním rozpočtem, jedná se tedy zejména v současné době pouze o úvahy v teoretické rovině), neboť vyhlášením zvláště chráněného území došlo ze strany státu k omezení jejich podnikání rozvíjeného doposud v dobré víře, druzí z nich - pokud by vůbec získali potřebná povolení k provozování takového podnikání ve zvláště chráněném území - by na jakékoli kompenzace zásadně mít nárok neměli, neboť podnikatelskou činnost ve zvláště chráněném území zahájili s vědomím, že jde o zvláště chráněné území, a měli a mohli k této skutečnosti přihlídnout již při plánování svých podnikatelských aktivit (promítnutí principu podnikání s péčí řádného hospodáře). Dále by měla případná právní úprava poskytování kompenzací vlastníkům výrobních provozů reflektovat, že podnikání ve výrobních oborech je většinou provozováno nikoli fyzickými osobami, nýbrž obchodními společnostmi. Zejména pokud by došlo k převodu obchodního podílu v obchodní společnosti podnikající na území zvláště chráněného území a pobírající z tohoto titulu finanční náhradu či jinou kompenzaci za újmu způsobenou omezeními z toho vyplývajícími, nárok na další vyplácení takových kompenzací by okamžikem převodu tohoto podílu na nového společníka automaticky zanikl, a to v poměru převáděného obchodního podílu k souhrnu všech obchodních podílů ve společnosti. Pokud by se tedy například převáděl celý obchodní podíl (například jediný společník by prodával celý svůj obchodní podíl ve společnosti jinému jedinému společníkovi), nárok na vyplácení náhrad by tímto převodem automaticky zcela zanikl. Společnost by s novým společníkem neměla nárok na jakékoli kompenzace, neboť nový společník

³⁵Přesněji řečeno po podání návrhu na vyhlášení zvláště chráněného území podle ustanovení § 40 ZOPK

společnost kupoval s vědomím, že podniká ve zvláště chráněném území a měl a mohl si být vědom všech omezení s tím souvisejících. Obdobně by se mělo postupovat i při převodech podniků³⁶ ve zvláště chráněných územích, a to nezávisle na tom, zda by převáděný podnik byl ve vlastnictví fyzické či právnické osoby. Nabyvatel podniku by neměl nárok na jakékoli kompenzace, neboť jej nabyt s vědomím, že se nachází ve zvláště chráněném území.

Tato zásada by zcela jistě měla platit i pro podniky (respektive obchodní podíly v předmětných společnostech) nabyté jejich současnými vlastníky v minulosti (myšleno před případným nabytím účinnosti teoreticky uvažované právní úpravy) a nacházející se na území již tehdy (tj. v době tohoto převodu) existujících zvláště chráněných území, včetně obchodních podílů nabytých v privatizaci. Tím by se z nároku na náhradu zpravidla vyloučily právě různé kamenolomy a velké provozy příkladmo uvedené v poznámce pod čarou č. 34 výše, jejichž vliv na přírodu a krajinu je zpravidla silně negativní. Dle mého názoru by se nejednalo o retroaktivitu, a to ani nepravou, neboť již jejich tehdejší nabyvatelé si mohli a měli být vědomi existence zvláště chráněného území na předmětném území a možných omezení z toho plynoucích. Navíc v situaci, kdy do účinnosti mnou uvažované právní úpravy tyto podniky na území zvláště chráněného území ekonomicky fungovaly bez nároku na kompenzace, bylo by absurdní takovéto kompenzace předmětným podnikatelům najednou začít vyplácet.

V opačném případě, tj. v případě zachování poskytování kompenzací i po převodu obchodního podílu respektive podniku na nového vlastníka, by se z výše uvedených obchodních společností a podniků stalo velmi žádané zboží, neboť by i jejich noví vlastníci měli zajištěn stálý příjem od státu v poměrně pravidelné výši nezávisle na jejich hospodářských výsledcích. To by pravděpodobně vedlo ke spekulativním nákupům těchto společností či podniků novými vlastníky a smysl kompenzací, tj. náhrada újmy způsobené jejich původním vlastníků (společníků) v důsledku vyhlášení zvláště chráněného území, by se vytratil. Jednalo by se o bezúčelné

³⁶ve smyslu ustanovení § 5 respektive § 476 a násl. obchodního zákoníku

plýtvání finančními prostředky ve prospěch soukromých subjektů, a to na úkor státního rozpočtu³⁷.

Ad skupina osob IV. - Co se týče záměrů, které by mohly mít negativní dopad na zvláště chráněná území, tyto záměry mohou vznikat jak při podnikatelské, tak při nepodnikatelské činnosti. Bude se typicky jednat zejména o záměry ve smyslu stavebního zákona spočívající v umístování staveb, ale i o jakékoli jiné záměry, které by se mohly dotknout zájmů chráněných ZOPK, tj. zejména by mohly mít negativní vliv na přírodu a krajinu. Právě u těchto konkrétních záměrů se zřejmě nejzřetelněji projevuje stálý, přirozený a nebojím se říci legitimní konflikt mezi konkrétními fyzickými či právními osobami (investory) majícími tyto záměry a chtějícími je realizovat ke svému co největšímu osobnímu prospěchu (ať už hospodářskému či jinému) a veřejným zájmem na ochraně přírody a krajiny. Správy velkoplošných chráněných území jsou v zájmu ochrany přírody a krajiny vybaveny poměrně širokými pravomocemi, které jim umožňují takové záměry posoudit a stanovit podmínky a jiná omezení pro jejich uskutečnění, popřípadě tyto záměry bez dalšího nepovolit. V zájmu ochrany zájmů chráněných ZOPK jsou pak správy povinny tyto pravomoci dle svého nejlepšího vědomí a svědomí použít. Dle mého názoru se jedná o zcela klíčovou funkci správ, neboť umožňuje zabránit realizaci záměrů majících negativní dopad na zvláště chráněná území ještě předtím, než je tato realizace zahájena. Podle ustanovení § 44 odst. 1 ZOPK nelze na území národního parku nebo chráněné krajinné oblasti bez závazného stanoviska orgánu ochrany přírody (konkrétně správ těchto chráněných území) učinit ohlášení stavby, vydat územní rozhodnutí, územní souhlas, stavební povolení, rozhodnutí o změně užívání stavby, kolaudační souhlas, je-li spojen se změnou stavby, povolení k odstranění stavby či k provedení terénních úprav podle stavebního zákona, ani povolení k nakládání s vodami a k vodním dílům, povolení k některým činnostem či udělit souhlas podle vodního zákona (s výjimkou uvedenou v ustanovení § 44 odst. 2, tj. jde-li o stavby v souvisle zastavěném území obce ve čtvrté

³⁷V co může vyústit ekologickými důvody motivovaná zákonem zajištěná jistota stálého příjmu pro podnikatele nezávisle na skutečném odbytu a hospodářských výsledcích spolu s nevhodně nastavenou výší plateb příslušného ekonomického nástroje jsme v současné době svědky u fotovoltaických elektráren, které díky garantovaným velmi vysokým výkupním cenám v nich vyrobené elektřiny, poklesu cen fotovoltaických panelů a zákonného závazku provozovatelů regionálních distribučních soustav a provozovatele přenosové soustavy vykoupit veškerou elektřinu v nich vyrobenou zažívají nebývalý rozkvět, který však přináší nové závažné problémy a ve svém důsledku neobhájitelné plýtvání finančními prostředky, byť v tomto případě ne ze státního rozpočtu.

zóně chráněné krajinné oblasti a má-li obec schválenou územně plánovací dokumentaci se zpracovaným stanoviskem orgánů ochrany přírody k této dokumentaci). Kromě toho lze podle ustanovení § 44 odst. 3 ZOPK v bližších ochranných podmínkách chráněných území vymezit činnosti a zásahy, které jsou vázány na předchozí souhlas orgánu ochrany přírody (jímž je v případě velkoplošných chráněných území opět správa tohoto území). Dále je namístě zmínit ustanovení § 90 odst. 15 ZOPK, které stanoví, že v řízeních podle jiných právních předpisů, v nichž mohou být dotčeny zájmy chráněné ZOPK, jsou orgány ochrany přírody dotčenými orgány. Pokud nelze postupovat podle žádného z výše uvedených ustanovení, nabízí se aplikace ustanovení § 65 ZOPK, podle kterého - není-li v zákoně předepsán jiný postup – orgán státní správy vydávající rozhodnutí podle zvláštních předpisů, jímž mohou být dotčeny zájmy chráněné ZOPK, tak činí jen po dohodě s orgánem ochrany přírody, tj. na území velkoplošných chráněných území a jejich ochranných pásem po dohodě se správou tohoto území³⁸. Konečně jako velmi silný nástroj ochrany přírody a krajiny *ultima ratio* má správa velkoplošného chráněného území možnost postupovat podle ustanovení § 66 ZOPK a činnost spočívající v realizaci nežádoucího záměru na základě tohoto ustanovení omezit nebo zakázat.

2.3 „Zvláště chráněné území“ a „velkoplošné zvláště chráněné území“

2.3.1. Definice pojmu „zvláště chráněné území ochrany přírody“

S ohledem na poznatky z předchozích kapitol této části můžeme tedy zvláště chráněné území ochrany přírody z právního pohledu definovat jako **geograficky přesně ohraničené území, na němž byl za účelem ochrany jeho přírodovědecky či esteticky velmi významných nebo jedinečných hodnot zákonem stanoveným způsobem vyhlášen zvláštní právní režim, který modifikuje práva a povinnosti určitých skupin fyzických a právnických osob, přičemž obsah této modifikace se odvíjí zejména od konkrétní kategorie zvláště chráněného území a jeho ochranných podmínek.**³⁹

³⁸ Miko, L., Borovičková, H. a kol. Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007, 268 s.

³⁹ Jinou definici zvláště chráněného území používá Světový svaz ochrany přírody – „Jasně ohraničený zeměpisný prostor, právními či jinými účinnými prostředky vyhlášený, určený a spravovaný pro účely

Zároveň je třeba dodat, že aby vyhlášené zvláště chráněné území mohlo plnit svůj účel uvedený v předchozí větě, musí z povahy věci existovat orgán ochrany přírody⁴⁰, který bude nadán působností toto zvláště chráněné území po právní i přírodovědné stránce spravovat, vydávat správní rozhodnutí v souvislosti s tímto územím, dohlížet na dodržování zákazů a omezení jejich adresáty, jakož i ukládat a vymáhat sankce za jejich nedodržování.⁴¹

2.3.2. Velkoplošnost

Pojem zvláště chráněné území ochrany přírody jsme tedy definovali. Nyní zbývá definovat jemu podřazený pojem velkoplošné chráněné území ochrany přírody.

Územní rozsáhlost

Z kategorií zvláště chráněných území, které upravuje současné české pozitivní právo⁴², rozumíme velkoplošnými zvláště chráněnými územími národní parky a chráněné krajinné oblasti; ostatní kategorie zvláště chráněných území dle ZOPK jsou chráněná území maloplošná. Ačkoliv české pozitivní právo dělení zvláště chráněných území na velkoplošná a maloplošná výslovně nezakotvuje, jedná se o v teorii i praxi všeobecně přijímané a běžně používané dělení⁴³. Ve vztahu ke zvláště chráněným

dosažení dlouhodobé ochrany přírody, jakož i udržení jeho ekologických funkcí a kulturních hodnot“ (v angličtině: „*A clearly defined geographical space, recognised, dedicated and managed, through legal or other effective means, to achieve the long-term conservation of nature with associated ecosystem services and cultural values*“) – in: Dudley, N. (Editor) (2008), *Guidelines for Applying Protected Area Management Categories*, Gland, Švýcarsko : IUCN, 19 s., k dispozici též na <http://www.iucn.org/publications>. Dle mého názoru se definice IUCN s mojí definicí uvedenou v této práci nevyklučuje, naopak se tyto definice vhodně doplňují. Zatímco mnou vytvořená definice v této práci vychází z pohledu právního, definice IUCN vychází z pohledu obecného. Navíc definice IUCN byla vytvořena s tím, aby pod ni spadala chráněná území na celém světě (srov. např. „právními či jinými účinnými prostředky“), zatímco definice v této práci reflektuje spíše české, respektive evropské poměry.

⁴⁰ Druhy a působnost orgánů ochrany přírody podle platné právní úpravy viz ustanovení § 75a násl. ZOPK, v případě velkoplošných zvláště chráněných území v České republice jsou těmito orgány správy těchto území podle ustanovení § 78 ZOPK.

⁴¹ Existence takového orgánu sice dle mého názoru není pojmovým znakem zvláště chráněného území, nicméně úspěšné fungování zvláště chráněného území si lze bez existence tohoto orgánu jen stěží představit.

⁴² Viz ustanovení § 14 ZOPK, podrobněji viz kapitola 2.2 této práce.

⁴³ Toto dělení je v literatuře běžně používáno, viz např.:

Damohorský, M. a kol. *Právo životního prostředí*, 2. vydání, Praha : C. H. Beck, 2007, 354 s.

Stejskal, V.: *Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost*, 1. vydání, Praha : Linde, 2006, 487 s.

Miko, L., Borovičková, H. a kol. *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007, 133 s.

Franková, M.: *Chráněná území a ochranná pásma při ochraně životního prostředí - disertační práce*,

územím upraveným ZOPK lze při uplatnění tohoto dělení vycházet zejména z jazykového výkladu předmětných ustanovení ZOPK - pro území, která lze vyhlásit za národní parky respektive za chráněné krajinné oblasti, ZOPK jako jejich pojmový znak stanoví, že mají být „*rozsáhlá*“⁴⁴, zatímco za (národní) přírodní rezervaci lze vyhlásit „*menší území*“⁴⁵ a za (národní) přírodní památku pak „*přírodní útvar menší rozlohy*“⁴⁶.

Co je však třeba rozumět pod pojmem *rozsáhlé území*? ZOPK konkrétní odpověď nedává. Podle P. Stloukala⁴⁷ lze za taková území považovat území o rozloze v řádu tisíců hektarů a výše, konkrétně v případě národních parků 1.000 ha a výše, v případě chráněných krajinných oblastí 4.000 ha a výše. Inspiraci z blízkého zahraničí nabízí německý spolkový zákon o ochraně přírody („Bundesnaturschutzgesetz“), který jako pojmový znak pro některé německé kategorie zvláště chráněných území⁴⁸ výslovně stanoví, že musí být velkoplošná („großräumig“), ani ten však nestanoví konkrétní minimální rozlohu, od které by již chráněné území splňovalo zmíněnou podmínku velkoplošnosti. Německá literatura⁴⁹ pak uvádí, že jako velkoplošná lze chápat území o rozloze nejméně 10.000 ha. Vzápětí však dodává, že jde pouze o doporučenou hodnotu, která může být v individuálních případech snížena, přičemž jako ještě obhajitelnou rozlohu splňující kritérium velkoplošnosti uvádí 3.000 ha⁵⁰. Nutno dodat, že v podmínkách západní a střední Evropy s její vysokou hustotou osídlení bude takové snižování velmi časté. V této souvislosti nezbyvá nic jiného než souhlasit s M. Frankovou⁵¹, že pojem „rozsáhlé území“ je neurčitým právním pojmem, jehož výklad je věcí aplikační praxe s tím, že o vhodnosti vyhlášení velkoplošného zvláště chráněného území na určitém území bude třeba vždy rozhodnout podle okolností konkrétního případu v závislosti na přírodních poměrech tohoto území, přičemž jeho rozloha bude

Praha : PF UK, 2000, 76 s.

⁴⁴ ustanovení § 15 odst. 1 a § 25 odst. 1 ZOPK

⁴⁵ ustanovení § 28 odst. 1 a § 33 odst. 1 ZOPK

⁴⁶ ustanovení § 35 odst. 1 a § 36 odst. 1 ZOPK

⁴⁷ Miko, L., Borovičková, H. a kol. Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007, 136 a 159 s.

⁴⁸ viz ustanovení §§ 24, 25 a 27 BNatSchG, konkrétně se jedná o národní park („Nationalpark“), biosférickou rezervaci („Biosphärenreservat“) a přírodní park („Naturpark“)

⁴⁹ Gassner, E. a kol. Bundesnaturschutzgesetz, Kommentar, 2. Auflage. München : C. H. Beck, 2003, 456 s.

⁵⁰ Jako příklad uvádí národní park Jasmund v SRN, který má dle databáze chráněných území IUCN (<http://www.wdpa.org>) rozlohu 3.097,88 ha.

⁵¹ Franková, M.: Chráněná území a ochranná pásma při ochraně životního prostředí - disertační práce, Praha : PF UK, 2000, 79 s.

jen jedním z kritérií. K tomu zbývá jen podotknout, že obdobně neurčité jsou i pojmy „rozsáhlost“, „velkoplošné území“ a „velkoplošnost“, byť se dle českého pozitivního práva nejedná o pojmy právní.

V praxi se v České republice výměra velkoplošných zvláště chráněných území pohybuje od 4.000 ha (CHKO Blaník) do 116.000 ha (CHKO Beskydy), respektive 168.430 ha (sečteme-li výměry NP Šumava a CHKO Šumava, které spolu tvoří jeden logický celek)⁵².

V této souvislosti je též třeba zmínit, že většina velkoplošných zvláště chráněných území nacházejících se u státních hranic České republiky má svůj protějšek v sousedním státu⁵³ a celková rozloha takto chráněných oblastí (které by v případě neexistence státní hranice pravděpodobně byly jedním zvláště chráněným územím) je tedy větší. Kromě toho i velkoplošná zvláště chráněná území v rámci České republiky spolu mohou sousedit a celková souvislá chráněná plocha (byť s odlišnostmi spočívajícími v odlišných bližších ochranných podmínkách těchto území, odlišných plánech péče apod.) je tak větší. Vedle dvojice NP a CHKO Šumava je tak druhou největší takto souvisle zvláště chráněnou plochou na území České republiky souhrn spolu sousedících NP České Švýcarsko (7.900 ha), CHKO Labské pískovce (24.500 ha), CHKO České Středohoří (107.000 ha) a CHKO Lužické Hory (27.000 ha), tj. celkem 166.400 ha. Pokud bychom však připočetli plochu CHKO Kokořínsko (27.000

⁵² V této souvislosti lze připomenout, že před vyhlášením Národního parku Šumava v roce 1991 zaujímal celou tuto plochu CHKO Šumava, nehledě na to, že je dodnes otevřená otázka, zda území Národního parku Šumava není zároveň latentně součástí území CHKO Šumava

⁵³Jedná se o tato území:

NP Šumava a CHKO Šumava – NP Bayerischer Wald, Naturpark Bayerischer Wald a Naturpark Oberer Bayerischer Wald

CHKO Český Les – Naturpark Oberer Bayerischer Wald, Naturpark Oberpfälzer Wald a Naturpark Nördlicher Oberpfälzer Wald

NP České Švýcarsko a CHKO Labské pískovce – NP Sächsische Schweiz

CHKO Lužické hory – Naturpark Zittauer Gebirge

Krkonošský národní park – Karkonoski Park Narodowy

CHKO Broumovsko – Park Narodowy Gór Stołowych

CHKO Beskydy – CHKO Kysuce

CHKO Bílé Karpaty – CHKO Biele Karpaty

NP Podyjí – NP Thayatal

ha), která téměř sousedí⁵⁴ s CHKO České Středohoří, pak nám vychází celková rozloha 193.400 ha.

Ostatní odlišnosti od maloplošných zvláště chráněných území

Ačkoli rozsáhlost území je univerzálním, základním a nejdůležitějším znakem, který odlišuje velkoplošná zvláště chráněná území od zvláště chráněných území maloplošných, nelze opomenout skutečnost, že podle současné české právní úpravy (a zpravidla i podle zahraničních právních úprav) k tomuto znaku přistupuje několik dalších odlišností.

Na prvním místě je třeba jmenovat zonaci. Zatímco ochranný režim v maloplošném zvláště chráněném území je stejný na celém jeho území, velkoplošná zvláště chráněná území se člení na zóny ochrany, přičemž metody a způsoby ochrany těchto území jsou odstupňovány podle těchto zón. Podle příslušných ustanovení ZOPK⁵⁵ se národní parky člení zpravidla⁵⁶ na tři zóny, chráněné krajinné oblasti zpravidla na čtyři, nejméně však tři zóny. Nejpřísnější režim platí u obou kategorií v první zóně, nejméně přísný v třetí, respektive čtvrté zóně. Základním důvodem zonace velkoplošných zvláště chráněných území je skutečnost, že v takto rozsáhlých územích se nacházejí lokality s - z přírodovědeckého hlediska - různou hodnotou a tedy s různě intenzivní potřebou ochrany. Maloplošná zvláště chráněná území naproti tomu chrání zpravidla právě jednu přírodní lokalitu a potřeba zonace u nich tedy odpadá.

Další odlišností velkoplošných zvláště chráněných území v České republice od zvláště chráněných území maloplošných je skutečnost, že za účelem výkonu státní správy v ochraně přírody a krajiny na území velkoplošných zvláště chráněných území a jejich ochranných pásem jsou zřízeny speciální správní orgány (správy národních parků a chráněných krajinných oblastí – dále uváděny též jako „správy“⁵⁷), a to zpravidla pro

⁵⁴ Hranice CHKO České Středohoří a CHKO Kokořínsko jsou od sebe v nejbližším bodě vzdáleny jen několik set metrů (viz např. mapový portál AOPK ČR)

⁵⁵ ustanovení §§ 17 a 27 ZOPK

⁵⁶ Výraz „zpravidla“ nebyl zatím v praxi využit, neboť všechny čtyři národní parky v ČR se člení na tři zóny.

⁵⁷ Přehled správ velkoplošných zvláště chráněných území na území České republiky, jejich sídla a jejich správní obvody jsou uvedeny v příloze ZOPK.

každé velkoplošné zvláště chráněné území samostatný orgán⁵⁸, zatímco pro správu maloplošných zvláště chráněných území nikoliv. Na tom dle mého názoru nic nemění skutečnost, že podle současného znění ustanovení § 78 odst. 1 ZOPK ve spojení s ustanoveními prováděcí vyhlášky MŽP č. 46/2010 Sb. vykonávají správy státní správu v ochraně přírody a krajiny též mimo území „svých“ velkoplošných zvláště chráněných území, a to v národních kategoriích maloplošných chráněných území, tj. v národních přírodních rezervacích a národních přírodních památkách⁵⁹. Primárním posláním správ totiž i nadále zůstává státní správa v ochraně přírody a krajiny ve velkoplošném zvláště chráněném území, pro které byla správa zřízena, a státní správa národních kategorií maloplošných zvláště chráněných území je jen jakousi jejich doplňkovou působností⁶⁰. Tomu odpovídá i to, že jednotlivé správy vykonávají státní správu zpravidla pro větší počet národních maloplošných zvláště chráněných území. Rovněž skutečnost, že správy vykonávají státní správu veškerých maloplošných zvláště chráněných území (tj. nejen „národních“) nacházejících se uvnitř velkoplošného chráněného území či v jeho ochranném pásmu (ustanovení § 78 odst. 1 ZOPK ve spojení s ustanovením § 77a odst. 1, 2 a 3 *a contrario*) není z tohoto hlediska podstatná, neboť takové řešení je zcela logické – vzhledem k tomu, že v těchto případech dochází k překryvu velkoplošného a maloplošného zvláště chráněného území, tj. dvou režimů ochrany přírody, avšak za týmž účelem (jímž je ochrana přírody), bylo by absurdní a v rozporu s principem dobré správy (jakož i s principem hospodárnosti a s principem zbytečného nezatežování účastníků řízení), aby k zajištění této ochrany byly příslušné dva různé správní orgány⁶¹.

Velkoplošné zvláště chráněné území ochrany přírody můžeme tedy z právního pohledu definovat jako **geograficky přesně ohraničené rozsáhlé (tj. o výměře v řádu**

⁵⁸ Výjimkou jsou národní park a chráněná krajinná oblast Šumava, jejichž správu vykonává Správa Národního parku Šumava, což je zcela logické, neboť tato dvě zvláště chráněná území spolu tvoří jeden funkční celek. Je otázkou, zdali by nebylo vhodné použít podobnou konstrukci i pro národní park České Švýcarsko a chráněnou krajinnou oblast Labské pískovce, tj. že by správu obou těchto území vykonávala Správa Národního parku České Švýcarsko.

⁵⁹ Územní působnost jednotlivých správ na území konkrétních „národních“ maloplošných zvláště chráněných území je stanovena výše uvedenou vyhláškou č. 46/2010 Sb., přičemž základem pro stanovení této působnosti bylo zjevně hledisko geografické blízkosti těchto maloplošných zvláště chráněných území k velkoplošnému chráněnému území, jehož státní správu dotyčná správa vykonává.

⁶⁰ Tím samozřejmě nechci snižovat důležitost péče o maloplošná zvláště chráněná území.

⁶¹ Z ustanovení § 77a odst. 2 a 3 ZOPK vyplývá (ačkoliv to v něm není výslovně stanoveno), že státní správu na území přírodních rezervací a přírodních památek, nenacházejí-li se tyto na území velkoplošného zvláště chráněného území či jeho ochranného pásma, vykonávají krajské úřady.

tisíců hektarů a výše) území, na němž byl za účelem ochrany jeho přírodovědecky či esteticky velmi významných nebo jedinečných hodnot zákonem stanoveným způsobem vyhlášen zvláštní právní režim (včetně zřízení speciálního správního orgánu pro správu tohoto území), odstupňovaný podle jednotlivých zón ochrany přírody, který modifikuje práva a povinnosti určitých skupin fyzických a právnických osob, přičemž obsah této modifikace se odvíjí zejména od konkrétní kategorie zvláště chráněného území, jeho ochranných podmínek a od konkrétní zóny ochrany přírody.

3. Pojednání o jednotlivých kategoriích velkoplošných zvláště chráněných území

3.1. Národní parky

3.1.1 Národní parky v České republice

Právní institut národního parku je v českém právním řádu upraven zejména v části třetí hlavě druhé ZOPK, konkrétně v jeho ustanoveních §§ 15 až 24. Píší záměrně „zejména“, neboť právní normy je třeba vykládat systematicky a při zkoumání právního institutu národního parku i jeho praktické aplikaci se nevyhneme použití mnoha ostatních ustanovení ZOPK (například části třetí hlavy šesté, části šesté, dále ustanovení o přestupcích a jiných správních deliktech, ustanovení zakládajících působnost správních orgánů atd.), jeho prováděcích předpisů, právních předpisů, jimiž se vyhláší jednotlivé národní parky, ale i správního řádu, stavebního zákona, zákona o přestupcích, jakož i mnoha dalších právních norem.

V současnosti jsou na území České republiky vyhlášeny celkem čtyři národní parky. Jedná se o:

1. Krkonošský národní park (od roku 1963, přehlášen roku 1991)
2. Národní park Šumava (od roku 1991)
3. Národní park Podyjí (od roku 1991)
4. Národní park České Švýcarsko (od roku 2000)

Ačkoli podle platné právní úpravy se národní parky, jejich poslání a bližší ochranné podmínky vyhláší zákonem⁶², v praxi byl takto vyhlášen pouze národní park jediný, a to Národní park České Švýcarsko⁶³. Ostatní tři národní parky byly vyhláší v roce 1991⁶⁴, tj. ještě před účinností ZOPK, podle tehdejší právní úpravy⁶⁵ nařízením vlády⁶⁶ s tím, že ZOPK po svém přijetí o těchto národních parcích stanovil, že jsou i

⁶² ustanovení § 15 odst. 3 ZOPK

⁶³ zákon č. 161/1999 Sb., kterým se vyhláší Národní park České Švýcarsko

⁶⁴ Krkonošský národní park byl v roce 1991 pouze přehlášen, původně byl vyhlášen jako první český národní park v roce 1963 nařízením vlády č. 41/1963 Sb.

⁶⁵ zákon č. 40/1956 Sb., o státní ochraně přírody, v posledním znění

⁶⁶ nařízení vlády č. 163/1991 Sb., kterým se zřizuje Národní park Šumava a stanoví podmínky jeho ochrany, nařízení vlády č. 164/1991 Sb., kterým se zřizuje Národní park Podyjí a stanoví podmínky jeho

nadále chráněny jako národní parky⁶⁷. Ponecháme-li stranou určitou problematičnost této formulace (lepší by byla bývala nepochybně formulace „národní parky vyhlášené podle dosavadní právní úpravy jsou národními parky podle tohoto zákona“), přinesla skutečnost, že zde máme tři národní parky vyhlášené a jejich bližší ochranné podmínky stanovené podzákonným právním předpisem, určité komplikace, o kterých blíže pojednám v podkapitole o ochranných podmínkách národních parků. Snad jedinou výhodou tohoto stavu je, že všechna tato tři nařízení mají stejnou strukturu, což usnadňuje orientaci v nich a pojednání o nich.

V porovnání s chráněnými krajinnými oblastmi zajišťují národní parky kvalitativně vyšší úroveň ochrany přírodních hodnot na svém území. Jedná se o nejpřísnější kategorii velkoplošného zvláště chráněného území. S tím souvisí i to, že za národní parky lze podle ustanovení § 15 odst. 1 ZOPK vyhlásit pouze „*rozsáhlá území, jejichž značnou část zaujímají přirozené nebo lidskou činností málo ovlivněné ekosystémy, v nichž rostliny, živočichové a neživá příroda mají mimořádný vědecký a výchovný význam*“.

Podle ustanovení § 15 odst. 2 ZOPK pak „*veškeré využití národních parků musí být podřízeno zachování a zlepšení přírodních poměrů a musí být v souladu s vědeckými a výchovnými cíly sledovanými jejich vyhlášením*“. Právě v tomto ustanovení spatřuji základ oné kvalitativně vyšší úrovně ochrany národních parků oproti chráněným krajinným oblastem⁶⁸. Komentář⁶⁹ k výše uvedenému ustanovení § 15 odst. 2 ZOPK poznamenává, že toto ustanovení vymezuje rámec pro veškerou činnost orgánů veřejné správy na území národních parků a vyplývá z něj především to, že tyto orgány nemohou povolit činnost nebo stavbu, které by nebyly podřízeny výše uvedené zásadě, a v případě, že tak učiní, jedná se o povolení vydané v rozporu se zákonem. Ačkoli se tedy toto ustanovení může na první pohled zdát spíše proklamativním, ve skutečnosti má značný normativní význam, neboť z něj vyplývá, že jiné než výše uvedené využití

ochrany, a nařízení vlády č. 165/1991 Sb., kterým se zřizuje Krkonošský národní park a stanoví podmínky jeho ochrany

⁶⁷ ustanovení § 90 odst. 9 ZOPK

⁶⁸ o kterých zákon (konkrétně ustanovení § 25 odst. 2 ZOPK) stanoví „pouze“ to, že jejich hospodářské využívání se provádí tak, aby se udržoval a zlepšoval jejich přírodní stav a byly zachovány a vytvářeny optimální ekologické funkce těchto území

⁶⁹ Miko, L., Borovičková, H. a kol. Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007, 137 s.

území národních parků není dovoleno. ZOPK tedy v tomto ustanovení stanoví základní omezení pro veškeré činnosti v národním parku, přičemž z výše uvedeného vyplývá, že tímto omezením jsou vázány správní orgány. Jsou jím však přímo vázány i fyzické a právnické osoby? Odpověď na tuto otázku se pokusím dát v následující podkapitole.

3.1.2. Vztah obecného ustanovení § 15 odst. 2 ZOPK k ochranným podmínkám národních parků

V této souvislosti se nabízí otázka, jaký je vztah mezi ustanovením § 15 odst. 2 ZOPK a ustanovením § 16 ZOPK, které stanoví základní ochranné podmínky národních parků tím, že na jejich území zakazuje určité činnosti. Je zde totiž možná dvojí interpretace – (i.) buď lze ustanovení § 16 brát jako pouhou konkretizaci ustanovení § 15 odst. 2, tj. dojít k závěru, že činnosti vyjmenované v ustanovení § 16 jsou neslučitelné s povoleným využitím národních parků podle § 15 odst. 2 a jako takové zakázány, zatímco ostatní činnosti jsou *a contrario* slučitelné a tedy povoleny, (ii.) anebo lze základní ochranné podmínky národních parků uvedené v ustanovení § 16 brát jako demonstrativní výčet explicitně zakázaných činností, jímž však není dotčeno přímé použití obecného ustanovení § 15 odst. 2 tam, kde dojde k využití území národního parku v rozporu s tímto ustanovením.

Nutno podotknout, že obdobný vztah a obdobná dvojí možnost interpretace jako mezi ustanovením § 15 odst. 2 ZOPK a základními ochrannými podmínkami národního parku je z povahy věci i mezi ustanovením § 15 odst. 2 ZOPK a bližšími ochrannými podmínkami národního parku, jakož i do jisté míry mezi ustanovením § 15 odst. 2 ZOPK a ustanoveními návštěvního řádu národního parku. Jde o to, zda to, co není těmito podmínkami respektive návštěvním řádem výslovně zakázáno, je s využitím argumentu *a contrario* a ústavního principu „co není zakázáno, je povoleno“ bez dalšího povoleno (interpretace první, kdy jsou ochranné podmínky resp. návštěvní řád konkretizací ustanovení § 15 odst. 2), nebo zda jsou i další činnosti, výslovně nezakázané v ochranných podmínkách respektive návštěvním řádu, zakázány obecným ustanovením § 15 odst. 2 v případě, že neumožňují zachování a zlepšení přírodních poměrů, respektive nejsou v souladu s vědeckými a výchovnými účely sledovanými vyhlášením národního parku.

Jazykový a systematický výklad svádí dle mého názoru zdánlivě spíše k interpretaci druhé, to jest k tomu, že se v případě vztahu ustanovení § 15 odst. 2 ZOPK a základních respektive bližších ochranných podmínek jedná o vztah obecného a zvláštního, nikoliv o pouhou konkretizaci zakázaných činností. Mohu-li v této souvislosti uvést příklad z jiného oboru práva, dovolil bych si přirovnat vztah ustanovení § 15 odst. 2 ZOPK a základních respektive bližších ochranných podmínek národního parku k právní úpravě nekalé soutěže v obchodním zákoníku⁷⁰, zejména pak k jeho ustanovení § 44. Podle odstavce 1 tohoto ustanovení „*Nekalou soutěží je jednání v hospodářské soutěži, které je v rozporu s dobrými mravy soutěže a je způsobilé přivodit újmu jiným soutěžitelům nebo spotřebitelům. Nekalá soutěž se zakazuje.*“ Odstavec 2 pak obsahuje demonstrativní výčet jednotlivých druhů nekalé soutěže, když stanoví, že nekalou soutěží podle odstavce 1 je zejména klamavá reklama, klamavé označování zboží a služeb, vyvolání nebezpečí záměny, parazitování na pověsti, podplácení, zlehčování, srovnávací reklama (nesplňuje-li podmínky stanovené obchodním zákoníkem), porušování obchodního tajemství a ohrožování zdraví spotřebitelů a životního prostředí. Jednotlivé takto demonstrativně vypočtené druhy nekalosoutěžního jednání jsou pak blíže popsány v dalších ustanoveních. Přitom platí, že nekalou soutěží nejsou jen takto vypočtené druhy nekalosoutěžního jednání, nýbrž jakékoli jednání splňující definici v odstavci 1, tj. jakékoli jednání v hospodářské soutěži, které je v rozporu s dobrými mravy soutěže a je způsobilé přivodit újmu jiným soutěžitelům nebo spotřebitelům⁷¹.

Proč uvádím tento příklad z obchodního práva, nadto z předpisu práva soukromého, zatímco ZOPK je předpisem práva veřejného? Jednoduše proto, že vztah mezi ustanovením § 15 odst. 2 a ochrannými podmínkami národního parku se zdánlivě zdá být stejný jako vztah mezi ustanoveními § 44 odst. 1 a § 44 odst. 2 obchodního zákoníku, tj. zdánlivě se nejedná o pouhou konkretizaci zakázaných činností, nýbrž o jejich demonstrativní výčet, přičemž zakázány přímo *ex lege* jsou i jiné činnosti, které jsou v rozporu s ustanovením § 15 odst. 2 ZOPK. Ačkoli ustanovení § 15 odst. 2 ZOPK (na rozdíl od ustanovení § 44 odst. 1 obchodního zákoníku) neobsahuje výslovný zákaz

⁷⁰ ustanovení §§ 44 až 52 zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, v platném znění

⁷¹ viz Eliáš, K., Bejček, J., Hajn, P., Ježek, J. a kol. Kurs obchodního práva. Obecná část. Soutěžní právo. 5. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007, 305 – 309 s.

provádění činností, které by byly v rozporu se zachováním a zlepšením přírodních poměrů a nebyly v souladu s vědeckými a výchovnými cíly sledovanými vyhlášením národního parku, z jazykového výkladu zmíněného ustanovení („*veškeré využití národních parků musí být podřízeno zachování a zlepšení přírodních poměrů a musí být v souladu s vědeckými a výchovnými cíly sledovanými jejich vyhlášením*“) lze za použití argumentu *a contrario* dovést, že zákaz takových činností je zde implicitně obsažen.

Na druhou stranu připustíme-li tuto z hlediska ochrany přírody velkorysou interpretaci, dostáváme se na tenký led. V první řadě nelze nevidět, že by v případě uplatnění této interpretace bylo vhodné upravit některá ustanovení ZOPK, konkrétně vložit do první věty ustanovení § 16 ZOPK slovo „zejména“, tj. ustanovení by znělo „*na celém území národních parků je zakázáno zejména*“, jakož i vložit do ustanovení § 43 odst. 1 a 3 ZOPK odkaz na ustanovení § 15 (tak aby ustanovení zněla „*Výjimky ze zákazů ve zvláště chráněných územích podle § 15, 16, 26, 29, 34, § 35 odst. 2...*“).

Větším problémem takového výkladu by však byla právní nejistota adresátů právních norem, konkrétně adresátů zmíněného ustanovení § 15 odst. 2. Nelze totiž spravedlivě požadovat zejména od fyzických, ale i od většiny právnických osob, aby tyto v konkrétních případech bez odborných znalostí a potřebných informací samy vyhodnotily, které jejich jednání při využívání národního parku neuvedené v ustanovení § 16 ZOPK, bližších ochranných podmínkách či návštěvním řádu národního parku ještě není v rozporu se zachováním a zlepšením přírodních poměrů a zároveň je v souladu s vědeckými a výchovnými cíli stanovenými jeho vyhlášením, a které jejich jednání tyto podmínky již nesplňuje. Zákaz jakéhokoli jednání nesplňujícího tyto podmínky⁷² se pak v tomto světle jeví jako nepřiměřeně široký a vágně formulovaný, a jako takový by byl zřejmě v rozporu s Ústavou a Listinou základních práv a svobod. Krom toho by zde byl založen velmi široký prostor pro správní uvážení orgánů ochrany přírody (tj. zejména správ národních parků) ohledně toho, která činnost v konkrétním případě ještě není v rozporu se zachováním a zlepšením přírodních poměrů a zároveň je v souladu s vědeckými a výchovnými cíli sledovanými vyhlášením národního parku, a která činnost již z těchto mezí vybočuje a je tím pádem zakázána. Orgán ochrany přírody by

⁷² spolu s hrozbou odpovídající sankce v případě jeho porušení, zde nejspíše podle ustanovení § 87 odst. 1 písm. a), respektive § 88 odst. 1 písm. a) ZOPK

tak v rámci takto velmi širokých a obecně formulovaných zákonných mantinelů sám uvážil, zda se jedná o zakázanou či povolenou činnost, a podle toho bez jakéhokoli varování sám rozhodl o zahájení či nezahájení správního řízení a v jeho rámci o případném uložení pokuty. Takový postup však zjevně nemůže v demokratickém státě obstát. Zároveň by se vytratil preventivní a výchovný účinek právních předpisů na ochranu přírody, neboť sankce by přicházela prakticky bez varování.

V tomto kontextu nezbyvá než uzavřít, že přímá aplikace ustanovení § 15 odst. 2 ZOPK na fyzické a právnické osoby se jeví jako neúčelná, ba co více jako protiústavní. Aby mohlo být toto ustanovení (byť zprostředkovaně) aplikováno na fyzické a právnické osoby, je třeba jej nejprve konkretizovat tím, že budou alespoň rámcově vymezeny zakázané činnosti a bude tedy možno na fyzických a právnických osobách spravedlivě požadovat, aby se těchto činností zdržely. A touto konkretizací jsou právě základní a bližší ochranné podmínky, jakož i do určité míry návštěvní řády. **Je tedy namístě zvolit interpretaci první, tj. že ustanovení § 16 ZOPK o základních ochranných podmínkách národních parků, jakož i bližší ochranné podmínky a návštěvní řády národních parků, jsou konkretizací ustanovení § 15 odst. 2 ZOPK, a teprve porušování těchto podmínek a návštěvních řádů zakládá delikt ní odpovědnost fyzických a právnických osob.**

Přesto však je ustanovení § 15 odst. 2 mocným nástrojem pro ochranu přírody v národních parcích, neboť jím jsou vázány orgány veřejné správy. Tyto orgány disponují (nebo by alespoň měly disponovat) odpovídajícím odborným personálním aparátem a jsou při své činnosti a zejména při vydávání správních rozhodnutí povinny toto ustanovení respektovat, tj. zejména – jak již bylo řečeno výše - svými správními rozhodnutími v individuálních případech nepovolit (zakázat) záměry a činnosti, které by byly v rozporu s tímto ustanovením⁷³. Jedná se vlastně o další způsob konkretizace a zprostředkované aplikace ustanovení § 15 odst. 2 ZOPK vůči fyzickým a právnickým osobám, tentokrát skrze vydávání individuálních správních aktů. Jako speciální případ takového správního rozhodnutí bych pak jmenoval rozhodnutí o omezení či zákazu činnosti podle ustanovení § 66 ZOPK, které je jedním z nejsilnějších nástrojů ochrany

⁷³ Miko, L., Borovičková, H. a kol. Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007, 137 s.

přírody a krajiny⁷⁴ a které ve svém odůvodnění může nepochybně odkazovat mimo jiné právě též na ustanovení § 15 odst. 2 ZOPK s tím, že předmětná činnost ohrožuje zachování a zlepšení přírodních poměrů v národním parku či není v souladu s vědeckými a výchovnými cíli sledovanými jeho vyhlášením.

3.1.3. Ochranné podmínky národních parků

Ze shora uvedeného tedy plyne, že jsou to právě ochranné podmínky zvláště chráněných území, které stanoví konkrétní právně vynutitelné zákazy, jejichž nedodržení zakládá deliktní odpovědnost fyzických a právnických osob a může být orgánem ochrany přírody sankcionováno. Jak již bylo řečeno v předchozí části této práce, ochranné podmínky dělíme na základní a bližší, přičemž základní ochranné podmínky jsou stanoveny přímo v ZOPK, zatímco bližší ochranné podmínky jsou stanoveny v právním předpise, jímž se zvláště chráněné území vyhláší. V případě národních parků jsou základní ochranné podmínky stanoveny v ustanovení § 16 ZOPK, bližší ochranné podmínky pak v zákoně, jímž se konkrétní národní park vyhláší. V této souvislosti je však nutno opět připomenout, že zákonem byl vyhlášen zatím jediný národní park (NP České Švýcarsko), zbývající tři národní parky byly vyhlášeny (respektive Krkonošský národní park přehlášen) ještě před účinností ZOPK nařízeními vlády.

Základní ochranné podmínky národních parků jsou tedy stanoveny v ustanovení § 16 ZOPK. Jedná se o poměrně obsáhlý výčet zakázaných činností, přičemž činnosti uvedené v odstavci 1 tohoto ustanovení jsou zakázány na celém území národních parků, zatímco činnosti uvedené v odstavci 2 pouze na území jejich prvních zón. V tomto výčtu má zvláštní postavení ustanovení odstavce 1 písm. o), podle kterého je zakázáno „*měnit dochované přírodní prostředí v rozporu s bližšími podmínkami ochrany národního parku*“. Význam tohoto ustanovení spatřuji zejména v tom, že v situaci, kdy tři ze čtyř národních parků na území ČR a tedy i jejich bližší ochranné podmínky byly vyhlášeny podzákoným právním předpisem, je třeba na tyto bližší ochranné podmínky výslovně odkázat v zákoně, aby se tyto staly vynutitelnými a jejich nedodržení

⁷⁴ Miko, L., Borovičková, H. a kol. Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007, 269 s.

Jelínková, J. Omezení a zákaz činnosti, in: Ochrana přírody, 2/2008, Praha : AOPK ČR, 12 s.

sankcionovatelným. V opačném případě by vynucování dodržování těchto bližších ochranných podmínek a sankcionování jejich nedodržování nebylo možné, neboť by se jednalo o porušení ústavních zásad, že každý může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá (Čl. 2 odst. 4 Ústavy a Čl. 2 odst. 3 Listiny)⁷⁵, a že povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích (Čl. 4 odst. 1 Listiny).

Jak již bylo výše řečeno, bližší ochranné podmínky bývají stanoveny v právním předpise, jímž se národní park vyhláší. Bližší ochranné podmínky národních parků mají mít v souladu s ustanovením § 44 odst. 3 ZOPK charakter taxativního výčtu činností, které jsou vázány na předchozí souhlas správy národního parku. Podle povahy věci může mít tento souhlas buď formu závazného stanoviska ve smyslu ustanovení § 149 správního řádu, nebo formu samostatného správního rozhodnutí⁷⁶. V praxi však bližší ochranné podmínky národních parků mívají vedle výčtu činností vázaných na souhlas správy též podobu absolutních zákazů.

Prvním takovým příkladem jsou bližší ochranné podmínky Národního parku České Švýcarsko, které obsahují vedle výčtu činností vázaných na souhlas jeho správy⁷⁷ též výčet činností, které jsou na území tohoto národního parku zcela zakázány⁷⁸. Vzhledem k tomu, že bližší ochranné podmínky tohoto národního parku jsou (jako jediné v ČR) vyhlášeny zákonem a že se v případě zákona o vyhlášení Národního parku České Švýcarsko nepochybně jedná o *lex specialis* ve vztahu k ZOPK⁷⁹, lze konstatovat, že takováto formulace bližších ochranných podmínek – ač nepředpokládána v ZOPK – je z právního hlediska zcela v pořádku, tyto bližší ochranné podmínky jsou tedy plně vynutitelné a jejich případné porušení sankcionovatelné.

⁷⁵ stejně i Miko, L., Borovičková, H. a kol. Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007, 269 s.

⁷⁶ Miko, L., Borovičková, H. a kol. Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007, 200 s.

⁷⁷ ustanovení § 4 zákona č. 161/1999 Sb., kterým se vyhláší Národní park České Švýcarsko, v platném znění

⁷⁸ ustanovení § 3 zákona č. 161/1999 Sb., kterým se vyhláší Národní park České Švýcarsko, v platném znění

⁷⁹ soudím tak zejména dle ustanovení § 1 odst. 3 zákona č. 161/1999 Sb., které stanoví, že „pokud není tímto zákonem stanoveno jinak, platí na území národního parku zákon o ochraně přírody a krajiny.“

Složitější situace nastává u zbývajících třech českých národních parků, které byly vyhlášeny v roce 1991⁸⁰, tj. ještě před nabytím účinnosti ZOPK, podle tehdy platného zákona o státní ochraně přírody⁸¹ nařízením vlády⁸². I tato nařízení obsahují bližší ochranné podmínky, které kromě činností vázaných na souhlas obsahují v některých případech i absolutní zákazy. Jelikož se ale jedná o podzákonné právní předpisy, je předpokladem jejich ústavnosti zákonné ustanovení, k jehož provedení a v jehož mezích budou tyto bližší ochranné podmínky vyhlášeny⁸³. Jinak by se jednalo o již shora zmíněné porušení ústavních zásad, že každý může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá, a že povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích. Tímto zákonným ustanovením je ustanovení § 44 odst. 3 ZOPK, které stanoví, že „*v bližších ochranných podmínkách zvláště chráněných území lze vymezit činnosti a zásahy, které jsou vázány na předchozí souhlas orgánu ochrany přírody*“. Je otázkou, jak vykládat toto ustanovení – zda použít argument *a contrario* a dovést, že bližší ochranné podmínky národního parku mohou mít (přirozeně nejsou-li stanoveny přímo zákonem o vyhlášení předmětného národního parku, jež je *lex specialis* ve vztahu k ZOPK, a tedy i k tomuto ustanovení – viz výše) pouze a jen podobu výčtu činností vázaných na souhlas, či zda mohou bližší ochranné podmínky národního parku – i když jsou stanoveny podzákonným právním předpisem - obsahovat i absolutní zákazy některých činností. Ačkoli se tato otázka může zdát složitá, odpověď je jednoduchá. Vzhledem k tomu, že podle Ústavy⁸⁴ může vláda nařízení vydat pouze k provedení zákona a v jeho mezích, a vzhledem k tomu, že ZOPK nikde nestanoví, že by bližší ochranné podmínky zvláště chráněných území mohly obsahovat i absolutní zákazy, nezbyvá než za použití zmíněných zásad „každý může činit, co není zákonem zakázáno“ a „povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích“ uzavřít, že bližší ochranné podmínky národních parků vyhlášených podzákonným právním předpisem absolutní zákazy obsahovat nemohou, a pokud takové zákazy přesto obsahují, jsou tyto zákazy v rozporu s ústavním pořádkem.

⁸⁰ Krkonošský park byl v roce 1991 pouze přehlášen, původně byl vyhlášen jako první český národní park v roce 1963 nařízením vlády č. 41/1963 Sb.

⁸¹ zákon č. 40/1956 Sb., o státní ochraně přírody, v posledním znění

⁸² jedná se o nařízení vlády č. 163/1991 Sb., kterým se zřizuje Národní park Šumava a stanoví podmínky jeho ochrany, nařízení vlády č. 164/1991 Sb., kterým se zřizuje Národní park Podyjí a stanoví podmínky jeho ochrany, a nařízení vlády č. 165/1991 Sb., kterým se zřizuje Krkonošský národní park a stanoví podmínky jeho ochrany

⁸³ čl. 78 Ústavy

⁸⁴ čl. 78 Ústavy

Přestože zákonodárce při schvalování ZOPK⁸⁵ výše uvedené závěry reflektoval a zrušil některá ustanovení výše uvedených nařízení (například ustanovení jejich § 5 odst. 1⁸⁶, jež obsahovala právě absolutní zákazy některých činností, přičemž všechny tyto zákazy byly nově stanoveny přímo zákonem, a to pro všechny národní parky jednotně v jejich základních ochranných podmínkách v ustanovení § 16 ZOPK), stále zde zůstávají problematická ustanovení.

Jde dle mého názoru zejména o ustanovení § 8 těchto nařízení upravující územní rozvoj národních parků a povolování a umístování nových staveb, neboť zaprvé toto ustanovení obsahuje zákazy, které nemají oporu v zákoně (například zákaz umístování a povolování nových staveb ve 2. zóně NP), zadruhé se dle mého názoru jedná o ve vztahu k fyzickým a právnickým osobám neaplikovatelné ustanovení, neboť předmětná problematika (územní rozvoj a umístování a povolování nových staveb, včetně jejich umístování v národním parku) je dnes zcela upravena ve stavebním zákoně ve spojení s některými ustanoveními ZOPK, jmenovitě s ustanoveními § 16 odst. 2 písm. a) a § 44 odst. 1 ZOPK.

Dalším problematickými a v praxi neaplikovatelnými ustanoveními jsou dle mého názoru ustanovení § 6 výše uvedených nařízení, které zakazují pohyb osob v 1. zóně mimo značené cesty a zároveň umožňují správám udělit z tohoto zákazu výjimku pro plnění pracovních a služebních povinností nebo z jiných důležitých důvodů. Dále je v druhém odstavci těchto ustanovení uveden výčet osob, které jsou z tohoto zákazu vyňaty, avšak tento výčet je širší než v zákoně. Aplikovatelnost těchto ustanovení je dle mého názoru zcela vyloučena, neboť zákaz vstupu mimo cesty vyznačené se souhlasem orgánu ochrany přírody na území 1. zóny národního parku je stanoven přímo zákonem (ustanovení § 16 odst. 2 písm. b) ZOPK), který obsahuje i vlastní úpravu udělování výjimek z tohoto zákazu (ustanovení § 43 ZOPK), jakož i úplný výčet osob vyňatých *ex lege* z tohoto zákazu (vlastníci a nájemci pozemků⁸⁷ a dále též pracovníci orgánů ochrany přírody, správ národních parků a stráže ochrany přírody při plnění povinností

⁸⁵ ačkoliv je téměř o rok starší než současná Ústava

⁸⁶ Již bylo výše řečeno, že struktura všech tří těchto nařízení je stejná. Ostatními zrušenými ustanoveními jsou u všech tří nařízení ustanovení jejich § 3 a § 7.

⁸⁷ ustanovení § 16 odst. 2 písm. b) ZOPK - k tomuto srov. též poznámku v podkapitole 2.2.3.

plynoucích z ZOPK⁸⁸). Úprava v jednotlivých nařízeních se tak v tomto světle jeví jako redundantní a vedle zákona nemůže jako úprava stanovená podzákoným právním předpisem obstát. Jsem tedy toho názoru, že ustanovení § 6 všech tří nařízení jsou neaplikovatelná, přičemž úprava udělování výjimek a taxativní výčet osob vyňatých ze zákazu by měly být zrušeny pro rozpor se zákonem.

Problematické je i ustanovení § 10 výše uvedených nařízení, které stanoví některé absolutní zákazy v oblasti zemědělství, neboť (pomineme-li opět přebytečnost těch zákazů, které jsou stanoveny přímo v ZOPK) některé tyto zákazy jdou zcela jasně nad zákon, jmenovitě zákaz aplikovat kejdu, silážní šťávy a ostatní tekuté odpady nejen v první (tak jak stanoví zákon⁸⁹), ale i v druhé zóně národního parku (v případě Národního parku Podyjí dokonce na celém jeho území). Nezbývá tedy než konstatovat, že tyto části ustanovení § 10 jsou taktéž protiústavní. Zdánlivě jednoduchým způsobem nápravy by bylo změnit tato vládní nařízení tak, aby se v případě zmíněné aplikace kejdy, silážních šťáv apod. jednalo o činnosti vázané na předchozí souhlas správy ve smyslu ustanovení § 44 odst. 3 ZOPK, a tedy o bližší ochrannou podmínku podle ZOPK, avšak zde narazíme na zcela zásadní problém, že měnit text nařízení vlády lze pouze jiným nařízením vlády (na rozdíl od jeho zrušení, které lze provést i předpisem vyšší právní síly), avšak vzhledem ke skutečnosti, že bližší ochranné podmínky národního parku lze podle výslovného ustanovení ZOPK vyhlásit pouze zákonem, není vláda k vydání takového nařízení příslušná. Jedná se tedy lidově řečeno o bludný kruh, přičemž jediným právně konformním způsobem nápravy tohoto stavu (pomineme-li prosté zrušení předmětných částí ustanovení § 10 těchto vládních nařízení) se dle mého názoru jeví přehlášení těchto tří národních parků podle platné právní úpravy. Zákonodárce se však – veden zjevně toutéž úvahou - rozhodl s jistou dávkou kreativity vyřešit tento problém vložением nového odstavce 14 do ustanovení § 90 ZOPK, čímž došlo k nepřímé novelizaci textu zmíněných vládních nařízení a jejich faktickému uvedení do souladu s ústavním pořádkem. O tomto ustanovení blíže pojednám dále.

Konečně posledním velmi problematickým ustanovením zmíněných nařízení vlády (s výjimkou nařízení o zřízení Národního parku Šumava, které toto ustanovení

⁸⁸ ustanovení § 90 odst. 16 ZOPK, ve znění účinném od 1. prosince 2009 (zák. č. 349/2009 Sb.)

⁸⁹ ustanovení § 16 odst. 2 písm. d) ZOPK

neobsahuje) je ustanovení jejich § 11 respektive § 12, jimiž se vymezují ochranná pásma těchto národních parků a stanoví absolutní zákazy některých činností⁹⁰ v nich. Zatímco samo vymezení ochranného pásma národního parku podzákonným právním předpisem není v rozporu s ZOPK⁹¹, neboť tento stanoví, že „*ochranné pásmo vyhláší orgán, který zvláště chráněné území vyhlásil, a to stejným způsobem*“, vážným problémem je opět zmíněné stanovení absolutních zákazů. ZOPK ve svém ustanovení § 37 odst. 2 totiž stanoví, že „*ke stavební činnosti, terénním a vodohospodářským úpravám, k použití chemických prostředků, změnám kultury pozemku a ke stanovení způsobu hospodaření v lesích v ochranném pásmu je nezbytný souhlas orgánu ochrany přírody*“, jedná se tedy o právní úpravu, která váže určité taxativně vypočtené činnosti v ochranném pásmu na souhlas orgánu ochrany přírody (v tomto případě správy předmětného národního parku), neumožňuje však stanovení dalších činností vyžadujících takový souhlas ani stanovení absolutního zákazu těchto či jakýchkoli jiných činností⁹². Lze tedy obdobně jako v předchozích případech uzavřít, že ustanovení zmíněných nařízení vlády o zákazu taxativně vypočtených činností v ochranném pásmu (nikoliv o vymezení ochranného pásma jako takového) jdou nad zákon (v tomto případě zcela flagrantně) a jsou tedy v rozporu s Ústavou.

V návaznosti na předchozí výklad je nicméně jedním dechem nutno zmínit vložení nového odstavce 14 do ustanovení § 90 ZOPK, provedené zákonem č. 349/2009 Sb., který nabyl účinnosti dne 1. prosince 2009. Tento odstavec stanoví, že „*činnosti zakázané nebo omezené bližšími ochrannými podmínkami uvedenými v právních předpisech, kterými byly vyhlášeny národní parky, chráněné krajinné oblasti, státní přírodní rezervace, chráněné přírodní výtvořy, chráněné přírodní památky, chráněná naleziště, chráněné parky a zahrady a chráněné studijní plochy a jejich ochranná pásma podle zákona č. 40/1956 Sb., o státní ochraně přírody, se nadále považují za*

⁹⁰ mezi těmito zákazy jsou například i zákaz táboření, zakládání ohňů, parkování s motorovými vozidly a obytnými přívěsy mimo vyhrazená místa, dále například velmi vágně formulovaný zákaz „znečišťovat vzduch exhaláty“ apod.

⁹¹ ustanovení § 37 ZOPK

⁹² „Výjimkou“ by samozřejmě bylo vyhlášení ochranného pásma národního parku spolu s národním parkem jako takovým zákonem, který by byl v poměru speciality k ZOPK, tak jak to předpokládá současná právní úprava. Slovo „výjimkou“ dávám úmyslně do uvozovek, neboť vyhlášení národního parku a tím tedy i jeho ochranného pásma zákonem by mělo být podle současné právní úpravy pravidlem, avšak v praxi je situace taková jaká je – osmnáct let po přijetí ZOPK je poměr národních parků vyhlášených (tehdejší terminologií „zřízených“) nařízením vlády k národním parkům vyhlášených zákonem tři ku jedné.

činnosti vázané na souhlas orgánu ochrany přírody podle § 44 odst. 3.“, jinými slovy že činnosti zakázané nebo omezené bližšími ochrannými podmínkami zvláště chráněných území vyhlášených (tehdejší terminologií zřízených) před účinností ZOPK se nyní považují za činnosti vázané na souhlas orgánu ochrany přírody podle ustanovení § 44 odst. 3 ZOPK. Tím ve svém důsledku došlo k nepřímé novelizaci všech zřizovacích předpisů zvláště chráněných území vyhlášených v době účinnosti zákona 40/1956 Sb., včetně všech tří nařízení o zřízení národních parků, a faktickému uvedení jejich bližších ochranných podmínek do souladu se zákonem. Nelze nicméně nevidět, že tato právní konstrukce by měla být ze své povahy pouze dočasnou „záplatou“ do doby, než dojde k přehlášení posledního z těchto zvláště chráněných území. Text předmětných ustanovení těchto zřizovacích předpisů sám o sobě totiž změněn nebyl a stále tedy zůstává protiústavní, byť je tato protiústavnost překonána ustanovením zákona. Jelikož je však tato protiústavnost právě jen překonána, a nikoliv odstraněna, jsem toho názoru, že by je Ústavní soud měl – v případě, že by před ním bylo vyvoláno řízení o jejich zrušení – zrušit. Již to je dle mého názoru významným argumentem, proč by mělo v případě ustanovení § 90 odst. 14 ZOPK jít pouze o dočasné nouzové řešení. Kromě toho tím dochází k dalšímu zneprůhlednění práva pro jeho adresáty, tj. fyzické a právnické osoby, neboť tyto si ve zřizovacím předpise zvláště chráněného území přečtou něco zcela jiného, než jaká je skutečnost. Je nicméně realitou, že v současné situaci jiné alespoň trochu uspokojivé řešení než přináší zmíněné ustanovení § 90 odst. 14 ZOPK zřejmě ani nebylo možné.

Lze tedy uzavřít, že právní situace národních parků vyhlášených před účinností ZOPK formou nařízení vlády je v mnoha směrech komplikovaná. Ponecháme-li stranou do značné míry akademickou otázku, zdali jde skutečně o národní parky podle ustanovení části třetí hlavy druhé ZOPK nebo jen o jakási území sui generis, která „jsou i nadále chráněna jako národní parky“, ke kteréžto interpretaci svádí čistě jazykový výklad ustanovení § 90 odst. 9 ZOPK, je zde množství dalších právních otázek.

Vedle skutečnosti, že některá ustanovení těchto nařízení jdou nad zákon a jako taková jsou zjevně v rozporu s Ústavou a Listinou, byť je tento rozpor ve většině případů překonán jejich nepřímou novelizací provedenou nově vloženým ustanovením § 90 odst. 14 ZOPK, nelze při studiu těchto zřizovacích předpisů přehlédnout, že

konceptně vycházejí z již neplatné právní úpravy a jsou v mnoha směrech nekompatibilní s právní úpravou současnou. Tuto nekompatibilitu lze sice do jisté míry překlenout výkladem a přímým použitím souvisejících ustanovení ZOPK a stavebního zákona, jakož i aplikací ustanovení § 90 odst. 14 ZOPK, avšak tyto postupy mají své meze. Jako jediné systematické řešení současné situace se tak jeví přehlášení těchto národních parků zákonem tak, jak to předpokládá současná právní úprava. K tomuto závěru se kloní i komentářová literatura⁹³, nicméně je třeba jedním dechem dodat, že „přehlášení národního parku“ se snadněji řekne než udělá⁹⁴.

Vzhledem k tomu, že tento právně ne právě uspokojivý stav v praxi již osmnáct let de facto více či méně funguje⁹⁵ a přehlášení těchto národních parků se nezdá být na pořadu dne, lze předpokládat, že národní parky vyhlášené nařízeními vlády budou v České republice přes výše nastíněné problémy ještě minimálně několik let až několik desítek let existovat. Což zřejmě srdce pořádkumilovného právníka příliš nepotěší, nicméně není pochyb o tom, že je lepší takováto právně ne právě konzistentní, avšak v praxi fungující ochrana, než žádná ochrana.

3.1.4. Návštěvní řády národních parků

Právní institut návštěvních řádů národních parků (dále jen „návštěvní řády“) je upraven v ustanovení § 19 ZOPK. Podle současné právní úpravy jsou národní parky jedinými zvláště chráněnými územími ochrany přírody, pro které se vydává právně závazný návštěvní řád.

Forma vydávání návštěvních řádů

Podle ustanovení § 19 odst. 2 ZOPK ve spojení s ustanovením § 78 ZOPK vydává návštěvní řád správa národního parku, přičemž podle právní úpravy účinné od 1. prosince 2009 (novelizace ZOPK zákonem č. 349/2009 Sb.) tak činí opatřením obecné

⁹³ Miko, L., Borovičková, H. a kol. Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007, 200 s.

Pekárek, M. aj. Zákon o ochraně přírody a krajiny a předpisy související. Komentované znění. Brno : Masarykova univerzita, 2000, 70 s.

⁹⁴ Vzhledem k tomu, že národní park se vyhláší zákonem a jako takový vyžaduje ke svému vyhlášení politickou vůli v Parlamentu, navíc tomuto vyhlášení předchází též postup podle ustanovení § 40 ZOPK a § 41 odst. 2 ZOPK, jedná se o složitý proces s nejistým výsledkem.

⁹⁵ Tomu odpovídá i to, že podle dostupných zdrojů nebyl dosud Ústavnímu soudu podán žádný návrh na zrušení výše zmíněných ustanovení těchto nařízení vlády.

povahy (dříve formou obecně závazné vyhlášky). Vzhledem k tomu, že zákon č. 349/2009 Sb. neobsahuje přechodná ustanovení, která by tuto změnu reflektovala⁹⁶, je otázkou, jak se stavět k návštěvním řádům vydaným formou obecně závazné vyhlášky a dosud nenahrazeným opatřením obecné povahy. První možností je uznávat dříve vydané návštěvní řády jako platné, dokud nebudou nahrazeny opatřením obecné povahy, druhou možností je naopak jejich automatické pozbytí platnosti ke dni 1. prosince 2009, neboť pozbyl platnosti a účinnosti zákonný podklad pro jejich vydání. Ačkoli první možnost výkladu by byla z praktického hlediska jistě žádoucí, z právního hlediska dle mého názoru nezbyvá než zvolit možnost druhou, tedy že návštěvní řády pozbyly platnosti ke dni 1. prosince 2009. V tomto světle se jeví absence přechodného ustanovení, které bylo původně ve vládním návrhu zákona obsaženo, velmi nešťastnou.

V současnosti má návštěvní řád formou opatření obecné povahy vydán Národní park Šumava (jedná se však o návštěvní řád dočasný, platný do 30. dubna 2011), ve fázi návrhu a vypořádávání námitek a připomínek je návštěvní řád Krkonošského národního parku (vyvěšen dne 14. dubna 2010 na úřední desce k podávání námitek a připomínek). Zbývající dva národní parky, České Švýcarsko a Podyjí, zatím návštěvní řády ve formě opatření obecné povahy nemají ani ve fázi návrhu. Jelikož však nikde není stanovena povinnost správ národních parků návštěvní řád vydat⁹⁷, je tento stav de lege lata nezávadný. Přesně naopak tomu však je z hlediska de lege ferenda, neboť z právního hlediska dle mého názoru dne 1. prosince 2009 ex lege zanikla například všechna návštěvními řády vyhrazená místa pro táboření, vyhrazené horolezecké terény (podstatná část obsahu návštěvního řádu NP České Švýcarsko) atd.

⁹⁶ Původní vládní návrh tohoto zákona obsahoval přechodné ustanovení, podle kterého měly tyto návštěvní řády pozbytí platnosti uplynutím dvou let od jeho účinnosti. Bohužel, během legislativního procesu toto z hlediska právní jistoty jistě prospěšné ustanovení vypadlo bez náhrady.

⁹⁷ Část věty „návštěvní řád vydává orgán ochrany přírody národního parku“ v ustanovení § 19 odst. 2 ZOPK nelze dle mého názoru vykládat jako stanovení povinnosti tomuto orgánu (tj. správě národního parku) návštěvní řád vydat, jedná se dle mého názoru o oprávnění správy, nikoliv její povinnost. Jako podpůrný argument k tomuto mému právnímu názoru si dovoluji uvést též poslední větu ustanovení § 19 odst. 2, tj. že „návštěvní řád může být vydán také pro část území národního parku“, tj. že ZOPK přímo předjímá možnost, že by pro část národního parku návštěvní řád vydán vůbec nebyl. Konečně nelze pominout skutečnost, že ochrana území národního parku bývá dostatečně zajištěna základními a bližšími ochrannými podmínkami a návštěvní řád naopak tyto podmínky v řadě případů „prolamuje“ ve prospěch návštěvníků, např. tím, že vyhrazuje místa pro táboření či pro vodní sporty. Z toho všeho usuzuji, že správa národního parku nemá povinnost, nýbrž pouze oprávnění návštěvní řád vydat.

Je však otázkou, co by následovalo, pokud by orgán ochrany přírody skutečně uložil určité osobě, například horolezci, pokutu za to, že v dobré víře v platnost návštěvního řádu vydaného obecně závaznou vyhláškou před 1. prosincem 2009 provozoval i po 1. prosinci 2009 horolezectví na místě vyhrazeném tímto návštěvním řádem. Dle mého názoru by se ze strany orgánu ochrany přírody jednalo v takovém případě o šikanózní výkon práva (i vzhledem k tomu, že tímto orgánem by zřejmě byla správa národního parku, tedy stejný orgán, který měl na vzniklou situaci reagovat vydáním nového návštěvního řádu nebo alespoň odpovídajícím způsobem upozornit na jeho neplatnost), který by byl v rozporu zejména s principem dobré správy a principem šetření práv nabytých v dobré víře (ustanovení § 2 odst. 3 SpŘ). V případě napadení správního rozhodnutí o uložení takové pokuty odvoláním, ve správním soudnictví či v přezkumném řízení by tedy bylo namístě toto rozhodnutí zrušit pro nezákonnost.

Obsah návštěvního řádu

Podle ustanovení § 19 odst. 1 ZOPK je na území národních parků „*omezen vstup, vjezd, volný pohyb osob mimo zastavěné území a rekreační a turistická aktivita osob. Podmínky tohoto omezení a výčet turistických a rekreačních činností, které jsou zakázány, stanoví tento zákon a návštěvní řády.*“ Tímto ustanovením je tedy zákonem vymezen základní obsah návštěvních řádů. Zákon zde výslovně umožňuje konkretizovat zmíněná omezení a provést zmíněné výčty zakázaných turistických a rekreačních činností v návštěvních řádech. V opačném případě by omezení stanovená návštěvními řády neměla oporu v zákoně a jako taková by byla v rozporu s ústavní zásadou zmíněnou v předchozích kapitolách, totiž že povinnosti lze ukládat toliko na základě zákona a v jeho mezích⁹⁸.

Výše zmíněná konkretizace zákonných omezení a výčet zakázaných činností však není jediným obsahem návštěvních řádů. Podle základních ochranných podmínek národních parků (§ 16 ZOPK), konkrétně podle ustanovení jejich písmen c), e), f) a g), je zakázáno konat určité činnosti (např. tábořit a rozdělávat ohně, provozovat vodní sporty, provozovat horolezectví a létání na padácích a závěsných kluzácích atd.) mimo místa vyhrazená orgánem ochrany přírody (respektive vyhrazená se souhlasem orgánu

⁹⁸ obdobně i Miko, L., Borovičková, H. a kol. Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007, 150 s.

ochrany přírody) nebo nestanoví-li návštěvní řád jinak. Vzhledem k tomu, že zákon nestanoví formu tohoto vyhrazení respektive souhlasu, může toto vyhrazení být provedeno právě návštěvním řádem, přičemž v praxi tomu tak bývá⁹⁹.

Konečně z ustanovení § 19 odst. 3 ZOPK vyplývá, že návštěvní řád má obsahovat též ustanovení o výchovném a osvětovém využívání národního parku. Ačkoliv souhlasím s komentářovou literaturou v tom, že tato ustanovení návštěvního řádu budou převážně pouze proklamativní¹⁰⁰, nesouhlasím s ní již v tom, že není jasný jejich smysl¹⁰¹. Vzhledem k tomu, že pokud se návštěvníci národního parku v praxi alespoň rámcově vůbec seznámí s některým právním dokumentem týkajícím se tohoto parku, bývá jím zpravidla právě návštěvní řád (díky jeho vyvěšení v terénu, v ubytovacích zařízeních, na Internetu apod.), považují za velmi vhodné, aby v něm byli v obecné rovině seznámeni s výchovným a osvětovým posláním národního parku včetně například popisu důvodů uzavření některých turistických cest v určitých obdobích (např. hnízdění ptáků) či důvodů, proč je v některých oblastech národního parku les ponecháván přirozenému vývoji, byť se to může návštěvníkům zdát neestetické, a o důležitosti a smyslu těchto opatření. Dle mého názoru pak konkrétní zákazy budou návštěvníky brány s větším pochopením a budou je snáze dobrovolně respektovat. V úvahu připadá například i uvedení seznamu naučných stezek, nabádání návštěvníků k přednostnímu využívání hromadné dopravy na území parku (například i včetně odkazu na webové adresy s jízdními řády) a podobně. V praxi však bývají ustanovení návštěvních řádů o výchovném a osvětovém posláním národního parku omezována pouze na výčet míst a osob, kde respektive od kterých lze získat informace, což je podle mého názoru škoda.

Často návštěvní řády v praxi obsahují též doslovná či téměř doslovná znění některých základních a bližších ochranných podmínek, popřípadě jiných zákonných ustanovení, a různá další ustanovení informativního charakteru, jakož i zákazy vyplývající z jiných právních předpisů než ZOPK (například zákaz poškozovat a ničit zařízení správy či turistické značení). Proti tomuto obsahu návštěvních řádů nelze nic

⁹⁹ Miko, L., Borovičková, H. a kol. Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007, 150 s.

¹⁰⁰ Miko, L., Borovičková, H. a kol. Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007, 151 s.

¹⁰¹ tamtéž

namítat, je však třeba si při jejich aplikaci uvědomit, že z právního hlediska se nejedná o ustanovení s normativním významem, neboť jejich původní pramen je jinde než v návštěvním řádu. Například porušení zákazu vstupu mimo cesty vyznačené se souhlasem orgánu ochrany přírody v 1. zóně národního parku fyzickou osobou mimo výkon podnikatelské činnosti by mělo být posuzováno jako přestupek podle ustanovení § 87 odst. 1 písm. a) ZOPK (tj. jako nedovolené rušení dochovaného stavu přírody ve zvláště chráněném území), nikoliv jako přestupek podle ustanovení § 87 odst. 2 písm. i) ZOPK (porušení ustanovení návštěvního řádu národního parku), a to i v případě, že je takový zákaz v návštěvním řádu výslovně obsažen. Jedná se totiž pouze o informativní ustanovení návštěvního řádu, které o takovém zákazu informuje, avšak nestanoví jej, neboť tento zákaz je dán přímo ustanovením § 16 odst. 2 písm. b) ZOPK, vyplývá tedy přímo ze zákona, nikoliv z návštěvního řádu.

Obdobně například zákaz poškozovat a ničit zařízení správy NP či turistické značení má – byť může být informativně obsažen i v návštěvním řádu - původ v trestním zákoníku (§ 228 - poškození cizí věci) respektive přestupkovém zákoně (§ 47 odst. 1 písm. e), § 50 odst. 1 písm. a) PřesZ), nejedná se tedy o konkretizaci omezení či výčet zákazů ve smyslu ustanovení § 19 ZOPK. Zde je tento rozdíl od normativních ustanovení návštěvních řádů navíc umocněn skutečností, že k postihu takového jednání je příslušný jiný orgán než orgán ochrany přírody, a to buď orgány činné v trestním řízení (v případě trestných činů) či orgány podle příslušných ustanovení přestupkového zákona, tj. zejména obecní úřady respektive přestupkové komise. Pokud by tedy tyto přestupky začala projednávat správa národního parku, jednalo by se o nezákonné řízení, neboť správa národního parku zde nemá založenou působnost. K tomuto závěru musíme nutně dojít, uvážíme-li, že veškerá normativní ustanovení návštěvního řádu musejí mít oporu v zákoně, přičemž ničení zařízení správy NP nebo turistického značení nepochybně není ani turistickou či rekreační činností (§ 19 odst. 1 věta druhá ZOPK), ani jej nelze podřadit pod omezení vstupu, vjezdu či volného pohybu osob (§ 19 odst. 1 věta první ZOPK), nýbrž se jedná o jinou činnost, jejíž protiprávnost byla stanovena jiným právním předpisem než ZOPK. Z tohoto důvodu tedy ani nelze dovodit působnost správy NP tyto činnosti postihovat jako porušení návštěvního řádu podle ustanovení § 87 odst. 2 písm. i) ZOPK, neboť zde chybí

zákonná opora pro zakotvení těchto ustanovení do návštěvního řádu jako ustanovení normativních.

Z výše uvedeného tedy vyplývá, že při aplikaci návštěvních řádů je nutné jejich jednotlivá ustanovení důsledně rozlišovat na ta, která mají svůj normativní původ již přímo v zákoně (typicky v ZOPK či v zákoně o vyhlášení předmětného národního parku, ale i v jiných zákonech – viz výše) či v bližších ochranných podmínkách a jsou tedy v rámci návštěvního řádu pouze informativní, tj. jejich porušení je postižitelné nikoliv podle ustanovení § 87 odst. 2 písm. i) respektive § 88 odst. 1 písm. k) ZOPK, nýbrž podle jiných zákonných ustanovení, a to buď v rámci ZOPK, nebo dokonce v rámci jiného zákona, a na ta, která svůj normativní původ v návštěvním řádu mají a jejichž porušení je tedy postižitelné podle ustanovení § 87 odst. 2 písm. i) respektive § 88 odst. 1 písm. k) ZOPK.

Ustanovení § 87 odst. 2 písm. i) respektive § 88 odst. 1 písm. k) ZOPK mají tedy pouze subsidiární charakter a před jejich aplikací je nutné důsledně uvážit, zda předmětná ustanovení, jež byla porušena, mají skutečně normativní původ v návštěvním řádu, či zda jde o pouhou informaci o obsahu jiných právních norem v návštěvním řádu obsaženou. Pokud orgán ochrany přírody dospěje k názoru, že normativní původ těchto ustanovení skutečně je v návštěvním řádu, je dále nutno uvážit, zda mají zákonný základ (typicky v ustanoveních § 16 a 19 ZOPK, popřípadě v bližších ochranných podmínkách) a jsou tedy v souladu s ústavní zásadou, že povinnosti lze ukládat toliko na základě zákona a v jeho mezích. Teprve pak může orgán ochrany přírody předmětné jednání posoudit a postihnout jako přestupek podle ustanovení § 87 odst. 2 písm. i) respektive správní delikt podle ustanovení § 88 odst. 1 písm. k) ZOPK.

Jako příklady přestupku postižitelného podle ustanovení § 87 odst. 2 písm. i) ZOPK respektive správního deliktu podle ustanovení § 88 odst. 1 písm. k) ZOPK spatřují například splouvání vodního toku v národním parku za situace, kdy je výška hladiny nižší než minimální hodnota povolená návštěvním řádem pro splouvání tohoto toku (čl. 5 a příloha č. 3 návštěvního řádu NP Šumava) či vyplutí plavidlem bez registrace na úsek vodního toku, pro který je návštěvním řádem předepsána registrace (tamtéž). Z jiných turistických aktivit než vodáctví lze jako příklady takového přestupku zmínit slézání skal nebo jízdu na kole na k tomu vyhrazených místech mimo stanovenou

denní dobu (čl. 5 odst. 3 a čl. 6 odst. 1 písm. a) návštěvního řádu KRNAP), či neohlášení zjištěných zahníždění ptáků na lezeckých objektech v národním parku (čl. 6 odst. 8 návštěvního řádu NP České Švýcarsko).

Soulad obsahu návštěvních řádů se zákonem

Jak již bylo řečeno výše, návštěvní řád musí mít – bez ohledu na to zda byl vydán obecně závaznou vyhláškou či opatřením obecné povahy - oporu v zákoně, neboť je nutné dostát ústavní zásadě, že povinnosti lze ukládat toliko na základě zákona a v jeho mezích.

Zatímco návštěvní řády vydané po 1. prosinci 2009 opatřením obecné povahy (tj. návštěvní řád NP Šumava a návrh návštěvního řádu KRNAP) tuto zásadu respektují a všechna jejich ustanovení se zdají být se zákonem v souladu, horší situace nastává u návštěvního řádu NP České Švýcarsko, jehož některá jednotlivá ustanovení již dle mého soudu v souladu se zákonem nejsou, a zejména pak u návštěvního řádu NP Podují, jehož podstatné části jdou nad zákon. Za předpokladu, že by tyto návštěvní řády byly nadále platné (zastávám však názor, že od 1. prosince 2009 nejsou – viz pojednání na začátku této podkapitoly), bylo by tedy na místě, aby jejich předmětná ustanovení Ústavní soud zrušil pro rozpor Ústavou.

U návštěvního řádu NP České Švýcarsko jde o část jeho ustanovení čl. 4 odst. 3, podmiňující volný a stánkový prodej mimo zastavěná území národního parku souhlasem správy. Ačkoliv účel tohoto ustanovení je pochopitelný a z hlediska ochrany přírody žádoucí (i mimo jiné vzhledem k blízkosti hranic Spolkové republiky Německo a s tím souvisejícímu velkému množství trhovců v oblasti), jde dle mého názoru již nad zákon, neboť podle ustanovení § 19 odst. 1 věty první lze návštěvními řády regulovat pouze vstup, vjezd a volný pohyb osob mimo zastavěné území, přičemž prodej nespadá pod žádnou z těchto činností. Praktická realizace prodeje sice zpravidla vyžaduje vstup prodávajícího i kupujícího do území, kde se prodej má realizovat, prodej sám o sobě je však odlišná činnost než vstup či vjezd (spočívá zejména alespoň v konkludentní nabídce zboží k prodeji). Nelze aplikovat ani větu druhou stejného ustanovení, neboť ten umožňuje v návštěvním řádu pouze stanovit výčet turistických a rekreačních činností, které jsou zakázány, nikoliv činností hospodářských. Návštěvní řád jde tedy

v tomto případě nad zákon. Vázání volného a stánkového prodeje na souhlas správy mělo být de lege ferenda obsaženo již v bližších ochranných podmínkách národního parku. V současné situaci by v případě ohrožení či poškození životního prostředí v NP České Švýcarsko volným či stánkovým prodejem bylo žádoucí aplikovat namísto čl. 4 odst. 3 návštěvního řádu ustanovení § 66 ZOPK a takový prodej správním rozhodnutím zakázat či omezit.

Dalším ustanovením návštěvního řádu NP České Švýcarsko jdoucím nad zákon, avšak v tomto případě ve prospěch jeho adresátů, je ustanovení jeho čl. 5 odst. 2, vyjímající občany těch částí obcí, jejichž katastrální území zároveň tvoří území NP, a fyzické osoby vlastníci nemovitosti na území těchto obcí, jakož i osoby jim blízké, ze zákazu vstupu do 1. zóny národního parku. Jelikož zákaz vstupu do 1. zóny národního parku je pevně dán v ustanovení § 16 odst. 2 písm. b) ZOPK, které spolu s ustanovením § 90 odst. 16 ZOPK obsahuje i úplný výčet výjimek z těchto zákazů, a vzhledem k tomu, že zákon o vyhlášení NP České Švýcarsko speciální úpravu v této věci neobsahuje, je zmíněné ustanovení návštěvního řádu v rozporu se zákonem. Nicméně pokud se osoby vyjmenované v čl. 5 odst. 2 návštěvního řádu budou tímto ustanovením návštěvního řádem v dobré víře řídit, nelze je dle mého názoru pokutovat za porušení zákona, neboť po nich nelze spravedlivě požadovat, aby byly odpovědné za nezákonný postup správního orgánu, jímž v tomto případě byla správa NP České Švýcarsko. Ze strany orgánu ochrany přírody (jímž by byla právě správa NP České Švýcarsko) by se v případě takového udělení sankce jednalo o šikanózní výkon práva, který by byl zjevně v rozporu s principem dobré správy a jako takový nezákonný.

Co se týče návštěvního řádu NP Podyjí, který je ze všech v současnosti platných návštěvních řádů národních parků v ČR nejstarší¹⁰², zde je situace co do počtu a praktického dopadu nezákonných ustanovení nejhorší. Návštěvní řád zde bez opory v základních či bližších ochranných podmínkách opět zakazuje volný a stánkový prodej, jakož i umístování reklamních tabulí a poutačů. Oba tyto zákazy měly být obsaženy již v bližších ochranných podmínkách národního parku, a to v podobě činností vázaných na souhlas správy, neboť NP Podyjí nebyl vyhlášen zákonem a jeho bližší ochranné podmínky tedy nemohou mít formu absolutních zákazů (k tomu viz pojednání

¹⁰² účinnosti nabyl 1. května 1995

v předchozích kapitolách). Dalším nezákonným ustanovením návštěvního řádu NP Podyjí je rozšíření zákazu vstupu mimo cesty vyznačené se souhlasem orgánu ochrany přírody i na 2. zónu národního parku. Ačkoliv ustanovení § 19 odst. 1 ZOPK umožňuje, aby návštěvní řád v rámci tohoto ustanovení omezil vstup, vjezd a volný pohyb osob mimo zastavěné území národního parku („na území národních parků je omezen vstup, vjezd, volný pohyb osob mimo zastavěné území a rekreační a turistická aktivita osob. Podmínky tohoto omezení (...) stanoví tento zákon a návštěvní řády“), musí jít pouze a jen o omezení. Ustanovení návštěvního řádu, které paušálně zakazuje vstup mimo cesty vyznačené se souhlasem orgánu ochrany přírody i ve 2. zóně národního parku, již dle mého názoru nemá povahu stanovení podmínek omezení podle ustanovení § 19 odst. 1 ZOPK, nýbrž povahu zákazu, a to zákazu, který nemá oporu v zákoně. Vezmeme-li v úvahu, že zákaz vstupu mimo cesty vyznačené se souhlasem orgánu ochrany přírody v 1. zóně národního parku je stanoven zákonem (ustanovení § 16 odst. 2 písm. b) ZOPK), pak zákaz vstupu mimo cesty vyznačené se souhlasem orgánu ochrany přírody ve 2. zóně národního parku respektive možnost stanovení takového zákazu podzákonným právním předpisem či opatřením obecné povahy by musely být taktéž stanoveny zákonem, tím spíše, že území ve 2. zóně jsou méně přírodovědecky hodnotná než území v zóně první. Navíc vzhledem k tomu, že ZOPK stanoví zákaz vstupu mimo cesty vyznačené se souhlasem orgánu ochrany přírody právě jen a pouze v 1. zóně národního parku, lze za použití argumentů *a contrario* a *a minori ad maius*, jakož i ústavních zásad „co není zakázáno, je povoleno“ a „povinnosti lze ukládat jen na základě zákona a v jeho mezích“ dovodit, že na území 2. zóny národního parku je vstup mimo cesty vyznačené se souhlasem orgánu ochrany přírody povolen a nelze jej návštěvním řádem zcela zakázat. Lze jej sice v souladu s ustanovením § 19 odst. 1 ZOPK z důvodů ochrany přírody omezit, například na určité denní či roční období, či v podobě zákazu vnášení určitých věcí či domácích zvířat apod., nikoliv však zakázat. Z toho vyplývá, že stanovení zákazu vstupu mimo cesty vyznačené se souhlasem orgánu ochrany přírody ve 2. zóně národního parku návštěvním řádem je nezákonné a protiústavní. Pokud se ve 2. zóně národního parku nacházejí místa, která jsou vstupem či volným pohybem osob ohrožena, lze použít vhodnější a zákonem předvídaný nástroj v podobě opatření obecné povahy podle ustanovení § 64 ZOPK. Jediným případem, kdy by bylo možno právním předpisem paušálně zakázat vstup mimo cesty vyznačené se

souhlasem orgánu ochrany přírody ve 2. zóně národního parku, by bylo stanovení takového zákazu přímo v zákoně, jímž by se takový národní park vyhlásil (a který by byl ve vztahu speciality k ZOPK). Ani s takovým řešením však nelze z legislativnětechnického hlediska souhlasit, neboť ze smyslu příslušných ustanovení ZOPK je zjevné, že paušálně by měl být vstup mimo cesty vyznačené se souhlasem orgánu ochrany přírody zakázán pouze v 1. zóně národního parku, a speciální zákony, jimiž se vyhláší národní parky, by tuto koncepci předvídanou v ZOPK měly respektovat.

Konečně posledním zjevně nezákonným a protiústavním ustanovením návštěvního řádu NP Podyjí je výčet zákazů vztahujících se na území ochranného pásma (čl. 4 odst. 5 návštěvního řádu NP Podyjí), neboť – odhlédneme-li z důvodů stručnosti od samotného obsahu těchto zákazů - ustanovení § 19 ZOPK zakládá územní působnost návštěvních řádů pouze na území národních parků, nikoliv na území jejich ochranných pásem. Nezákonnost a protiústavnost zmíněného ustanovení návštěvního řádu NP Podyjí je v tomto světle zcela zjevná.

Návštěvní řády - závěr

Lze shrnout, že zatímco návštěvní řády národních parků vydané po 1. prosinci 2009 opatřením obecné povahy jsou v souladu se zákonem, byť ne všechna jejich ustanovení mají normativní povahu, návštěvní řády vydané formou obecně závazné vyhlášky před tímto datem obsahují zjevně protizákonná a tedy i protiústavní ustanovení. Kromě toho samotná platnost návštěvních řádů vydaných před 1. prosincem 2009 formou obecně závazné vyhlášky i po tomto datu je přinejmenším sporná, neboť zákonem č. 349/2009 Sb., jenž nabyl účinnosti ke zmíněnému datu, byl zrušen zákonný podklad jejich platnosti. Z tohoto důvodu lze pro NP České Švýcarsko a NP Podyjí doporučit co nejrychlejší vydání nových návštěvních řádů podle současné právní úpravy, jako tomu bylo již učiněno v případě NP Šumava a ve fázi návrhu a vypořádávání námitek a připomínek i v případě Krkonošského národního parku.

Při aplikaci jednotlivých ustanovení návštěvních řádů (tj. zejména při ukládání pokut osobám, které tato ustanovení porušily) je dále nutné důsledně uvážit, zda se jedná o ustanovení s normativním nebo pouze informativním významem. V případě

porušení ustanovení návštěvního řádu, které má normativní význam, se bude jednat o přestupek podle ustanovení § 87 odst. 2 písm. i) ZOPK respektive správní delikt podle ustanovení § 88 odst. 1 písm. k) ZOPK. V případě porušení ustanovení návštěvního řádu, které bude z právního hlediska pouze informovat o zákazu obsaženém v jiném prameni práva než je návštěvní řád (byť jazyková stavba takového ustanovení bude často identická s ustanovením normativním), pak půjde o jiný delikt (ať už trestný čin, přestupek či jiný správní delikt), postižitelný podle předmětného ustanovení ZOPK či jiných právních předpisů – například vstup mimo cestu vyznačenou se souhlasem orgánu ochrany přírody v 1. zóně národního parku bude přestupkem podle ustanovení § 87 odst. 1 písm. a) ZOPK. Jednočinný souběh s přestupkem podle ustanovení § 87 odst. 2 písm. i) ZOPK není dle mého názoru možný, neboť zákaz vstupu mimo cestu vyznačenou se souhlasem orgánu ochrany přírody v 1. zóně národního parku je stanoven přímo zákonem a jeho další normativní zakotvení v návštěvním řádu je tedy redundantní, nehledě na to, že volný pohyb osob mimo zastavěné území národního parku lze podle ustanovení § 19 odst. 1 ZOPK návštěvním řádem pouze omezit, nikoliv zakázat. Ustanovení návštěvních řádů o zákazu vstupu mimo cestu vyznačenou se souhlasem orgánu ochrany přírody v 1. zóně národního parku jsou tedy dle mého názoru typickými ustanoveními návštěvních řádů, které mají z právního hlediska pouze informativní charakter, byť jejich obsah je zdánlivě normativní.

V případě čistě informativního ustanovení návštěvního řádu (například ustanovení o osvětovém využívání národního parku) pak jeho porušení z logiky věci ani nepřichází v úvahu.

Z výše uvedeného tedy nepřímě vyplývá, že **skutková podstata přestupku podle ustanovení § 87 odst. 2 písm. i) ZOPK je k ostatním skutkovým podstatám obsaženým v ustanovení § 87 ZOPK v poměru subsidiarity**. Její aplikace je navíc možná pouze v případech, kdy má porušované ustanovení návštěvního řádu oporu v zákoně, typicky v ustanovení § 19 ZOPK. Jinak by se v případě uložení pokuty za tento přestupek jednalo ze strany orgánu ochrany přírody o nezákonné rozhodnutí. Závěry obsažené v předchozích třech větách platí z povahy věci obdobně i pro skutkovou podstatu správního deliktu podle ustanovení § 88 odst. 1 písm. k) ZOPK. Jednočinný souběh mezi těmito skutkovými podstatami a ostatními skutkovými

podstatami obsaženými v ustanovení § 87 respektive § 88 není podle mého názoru možný.

Opačný přístup, tedy připuštění jednočinného souběhu například ustanovení § 87 odst. 2 písm. i) ZOPK s již zmíněným ustanovením § 87 odst. 1 písm. a) ZOPK (což by mimo jiné znamenalo i možnost uložení pokuty až do výše 100.000,- Kč namísto 10.000,- Kč) by dle mého názoru (pomineme-li otázku, zda lze pod pojmem „omezení vstupu“ rozumět zákaz vstupu do 1. zóny národního parku mimo vyznačené cesty, což dle mého názoru nelze) byl dle mého názoru možný pouze v případě, že by zákon možnost takového souběhu výslovně stanovil. Takovou úpravu bych však neviděl jako správnou, neboť by tím prakticky došlo ke zcela bezdůvodnému rozdělení národních parků na dvě podkategorie, totiž „s návštěvním řádem zakazujícím vstup mimo vyznačené cesty v 1. zóně“ a „bez návštěvního řádu zakazujícího vstup mimo vyznačené cesty v 1. zóně“, přičemž v prvním případě by bylo možno za vstup mimo vyznačenou cestu v 1. zóně uložit pokutu až do výše 100.000,- Kč, ve druhém případě pouze do výše 10.000,- Kč. Na tomto příkladu je myslím dobře vidět absurdita připuštění jednočinného souběhu přestupku podle ustanovení § 87 odst. 2 písm. i) ZOPK s ostatními přestupky vypočtenými v ustanovení § 87 ZOPK.

3.1.5. Národní parky – závěr

Národní parky jsou nejpřísnější formou velkoplošné územní ochrany přírody. Lze za ně vyhlásit pouze rozsáhlá území, jedinečná v národním či mezinárodním měřítku, jejichž značnou část zaujímají přirozené nebo lidskou činností málo ovlivněné ekosystémy, v nichž rostliny, živočichové a neživá přírody mají mimořádný vědecký a výchovný význam. Území národních parků se člení zpravidla do třech zón odstupňované ochrany přírody, přičemž nejpřísnější ochranný režim platí v první zóně.

V současnosti se na území České republiky nacházejí čtyři národní parky, z nichž však pouze jediný byl vyhlášen zákonem tak, jak předpokládá ZOPK. Zbývající tři národní parky byly vyhlášeny podle dřívější právní úpravy nařízením vlády, přičemž mnohá ustanovení a celková koncepce těchto nařízení vlády nejsou plně kompatibilní s ZOPK, některá jejich ustanovení jsou dokonce v rozporu s ústavním pořádkem. Ačkoliv se tuto nekompatibilitu a protiústavnost podařilo do značné míry překonat

výkladem a nepřímými novelizacemi těchto vládních nařízení, nelze nevidět, že jediným systematickým řešením je přehlášení všech tří těchto národních parků zákonem tak, jak předpokládá ZOPK.

Podle současné právní úpravy jsou národní parky jedinou kategorií zvláště chráněných území, pro kterou se vydávají právně závazné návštěvní řády. Zatímco dříve se návštěvní řády národních parků vydávaly formou obecně závazné vyhlášky, podle právní úpravy účinné od 1. prosince 2009 (novelizace provedená zákonem č. 349/2009 Sb.) se vydávají opatřením obecné povahy. Dosud však byl opatřením obecné povahy vydán pouze návštěvní řád NP Šumava, zatímco Krkonošský národní park, NP Podyjí a NP České Švýcarsko mají návštěvní řády stále ve formě obecně závazné vyhlášky¹⁰³. Vzhledem k tomu, že zákon č. 349/2009 Sb. neobsahuje přechodná ustanovení ohledně další platnosti návštěvních řádů vydaných formou obecně závazné vyhlášky, nezbývá dle mého názoru než uzavřít, že platnost návštěvních řádů vydaných formou obecně závazné vyhlášky zanikla ex lege dnem 1. prosince 2009, neboť pozbyl platnosti zákonný podklad pro jejich vydání. I pokud by však tyto návštěvní řády byly nadále považovány za platné, nelze přehlédnout, že (na rozdíl od návštěvních řádů NP Šumava a KRNP) obsahují některá protizákonná respektive protiústavní ustanovení. Z těchto důvodů lze doporučit urychlené vydání nových návštěvních řádů opatřením obecné povahy i pro NP Podyjí a NP České Švýcarsko. Při samotné aplikaci návštěvních řádů je pak třeba důsledně rozlišovat mezi těmi jejich ustanoveními, která mají normativní povahu, a těmi, které mají povahu pouze informativní, byť jejich gramatická stavba může být a často i bývá stejná.

3.2. Chráněné krajinné oblasti

3.2.1. Chráněné krajinné oblasti v České republice

Právní institut chráněné krajinné oblasti je v českém právním řádu upraven zejména v části třetí hlavě třetí ZOPK, konkrétně v ustanoveních §§ 25 až 27. Stejně jako u národních parků píše záměrně „zejména“, neboť i zde platí, že právní normy je

¹⁰³ V případě Krkonošského národního parku existuje nový návštěvní řád vydaný formou opatření obecné povahy alespoň ve fázi návrhu vyvěšeného na úřední desce k podávání námitek a připomínek, lze tedy předpokládat jeho brzké přijetí poté, co budou podané námítky a připomínky vypořádány.

třeba vykládat systematicky a při zkoumání právního institutu chráněné krajinné oblasti i jeho praktické aplikaci se nevyhneme použití mnoha ostatních ustanovení ZOPK (například části třetí hlavy šesté, části šesté, dále ustanovení o přestupcích a jiných správních deliktech, ustanovení zakládajících působnost správních úřadů atd.), jeho prováděcích předpisů, právních předpisů, jimiž se vyhláší jednotlivé chráněné krajinné oblasti, ale i správního řádu, stavebního zákona, zákona o přestupcích, jakož i mnoha dalších právních norem.

V současnosti je na území České republiky vyhlášeno celkem 25 chráněných krajinných oblastí. Co se týče druhu právních předpisů, jimiž byly jednotlivé chráněné krajinné oblasti vyhlášeny, je zde obdobný problém jako u národních parků. Ačkoli podle platné právní úpravy vyhláší chráněné krajinné oblasti, jejich poslání a bližší ochranné podmínky vláda nařízením¹⁰⁴, v praxi byly takto vyhlášeny pouze dvě chráněné krajinné oblasti, a to chráněná krajinná oblast Český les¹⁰⁵ a chráněná krajinná oblast Český ráj¹⁰⁶. Ostatních 23 dnes existujících chráněných krajinných oblastí bylo vyhlášeno ještě před účinností ZOPK podle starších právních úprav výnosy respektive později vyhláškami Ministerstva kultury a posléze Ministerstva životního prostředí s tím, že ZOPK po svém přijetí o těchto chráněných krajinných oblastech stanovil, že jsou i nadále chráněny jako chráněné krajinné oblasti¹⁰⁷. Ponecháme-li (obdobně jako u národních parků) stranou určitou problematičnost této formulace (lepší by byla bývala nepochybně formulace „chráněné krajinné oblasti vyhlášené podle dosavadní právní úpravy jsou chráněnými krajinnými oblastmi podle tohoto zákona“), přinesla skutečnost, že zde máme drtivou většinu dnes existujících chráněných krajinných oblastí vyhlášenou jiným právním předpisem než předpokládá ZOPK (ba dokonce v případě výnosů Ministerstva kultury předpisem, který dnešní ústavní pořádek vůbec nezná), obdobné problémy a nejasnosti jako tomu je u národních parků. V této souvislosti lze přiměřeně odkázat na pojednání o ochranných podmínkách národních parků v podkapitole 3.1.3 této práce. Řešením by stejně jako v případě národních parků

¹⁰⁴ ustanovení § 25 odst. 3 ZOPK

¹⁰⁵ nařízení vlády č. 70/2005 Sb.

¹⁰⁶ nařízení vlády č. 508/2002 Sb. Nutno však dodat, že CHKO Český ráj byla tímto nařízením pouze přehlášena, původně byla vyhlášena již v roce 1954 výnosem Ministerstva kultury č. j. 70261/1954 jako nejstarší CHKO na území dnešní České republiky

¹⁰⁷ ustanovení § 90 odst. 9 ZOPK

bylo přehlášeno stávajících chráněných krajinných oblastí (mimo CHKO Český les a CHKO Český ráj) nařízením vlády podle současné právní úpravy¹⁰⁸.

3.2.2. Charakteristika chráněných krajinných oblastí a jejich zonace

V porovnání s národními parky jsou chráněné krajinné oblasti méně přísnou formou ochrany, určenou pro ochranu přírodovědecky či esteticky velmi významných krajinných celků, které však nesplňují kritéria pro jejich vyhlášení za národní park. Podle ustanovení § 25 ZOPK lze za chráněné krajinné oblasti vyhlásit „*rozsáhlá území s harmonicky utvářenou krajinou, charakteristicky vyvinutým reliéfem, významným podílem přirozených ekosystémů lesních a trvalých porostů, s hojným zastoupením dřevin, popřípadě s dochovanými památkami historického osídlení.*“ Vidíme zde tedy zřetelný rozdíl oproti národním parkům – zatímco u národních parků se klade důraz na jejich jedinečnost, existenci přirozených či lidskou činností málo ovlivněných ekosystémů a mimořádný vědecký a výchovný význam, u chráněných krajinných oblastí postačí harmonicky utvářená krajina, charakteristicky vyvinutý reliéf, významný podíl přirozených ekosystémů, a dokonce jedním z důvodů (byť dle jazykového, logického i teleologického výkladu zmíněného ustanovení pouze důvodem podpurným) pro vyhlášení některého území za chráněnou krajinnou oblast může být i existence dochovaných památek historického osídlení na tomto území. Oproti národnímu parku je zde tedy akcentováno estetické hledisko, které u národního parku poněkud ustupuje do pozadí.

Mírnější ochranný režim chráněných krajinných oblastí oproti národním parkům se projevuje též v absenci zákonného ustanovení, které by – tak jako ustanovení § 15 odst. 2 ZOPK v případě národních parků – stanovilo, že veškeré využití chráněných krajinných oblastí musí být podřízeno zachování a zlepšení přírodních poměrů a musí být v souladu s vědeckými a výchovnými cíly sledovanými jejich vyhlášením. Namísto toho ZOPK ve svém ustanovení § 25 odst. 2 stanoví, že „*hospodářské využívání těchto území (tj. CHKO) se provádí podle zón odstupňované ochrany tak, aby se udržoval a zlepšoval jejich přírodní stav a byly zachovány a vytvářeny optimální ekologické funkce*

¹⁰⁸ stejně i Pelc, F. (editor), Program rozvoje chráněných krajinných oblastí. Správa chráněných krajinných oblastí ČR : Praha, 2000, 15 – 16 s., k dispozici též na Internetu na adrese <http://www.ochranaprirody.cz/res/data/021/003338.pdf>

těchto území. Rekreační využití je přípustné, pokud nepoškozuje přírodní hodnoty chráněných krajinných oblastí.“ Účel tohoto ustanovení je však přesto obdobný jako účel ustanovení § 15 odst. 2 v případě národních parků, neboť se jedná o jakousi základní ochrannou podmínku, kterou jsou správní orgány při své rozhodovací činnosti povinny dodržovat. Stejně jako ustanovení § 15 odst. 2 není však ani ustanovení § 25 odst. 2 samo o sobě přímo závazné pro fyzické a právnické osoby, a to ze stejných důvodů¹⁰⁹. Závazným a tedy vynutitelným se stává až nepřímo prostřednictvím základních ochranných podmínek chráněných krajinných oblastí stanovených v ustanovení § 26 ZOPK, bližších ochranných podmínek stanovených ve zřizovacím předpise, jakož i prostřednictvím na základě zákona vydaných opatření obecné povahy či individuálních správních aktů.

Stejně jako národní parky se i chráněné krajinné oblasti člení na zóny odstupňované ochrany přírody, avšak na rozdíl od národních parků bývají tyto zóny vymezovány zpravidla čtyři, i když zákon umožňuje i u chráněné krajinné oblasti vymezení pouhých tří zón¹¹⁰. Podstatnou odlišností chráněných krajinných oblastí od národních parků (a od všech ostatních kategorií zvláště chráněných území podle části třetí ZOPK) je však absence ochranného pásma, neboť současné znění ustanovení § 37 odst. 1 ZOPK (tj. po jeho novelizaci zákonem č. 349/2009 Sb.) stanoví, že ochranné pásmo nelze pro chráněnou krajinnou oblast vyhlásit. K tomu lze poznamenat, že ačkoliv právní úprava před touto novelizací vyhlásování ochranných pásem chráněných krajinných oblastí umožňovala, v praxi takováto ochranná pásma vyhlášována nebyla¹¹¹. V praxi tak někdy plní funkci „ochranného pásma“ chráněných krajinných oblastí některá území zahrnutá v jejich čtvrté zóně, která mívá buď podobu jakési výplně spojující tři zóny s přísnějším režimem ochrany do funkčního celku¹¹², anebo – a

¹⁰⁹ viz pojednání o vztahu ustanovení § 15 odst. 2 ZOPK a ochranných podmínek národního parku v podkapitole 3.1.2. této práce

¹¹⁰ Příkladem může být CHKO Blanský les, která se člení pouze na tři zóny – viz mapka na internetové adrese <http://www.blanskyles.ochranaprirody.cz/index.php?cmd=page&id=3236>

¹¹¹ Pekárek, M. aj. Zákon o ochraně přírody a krajiny a předpisy související. Komentované znění. Brno : Masarykova univerzita, 2000, 91a 103 s.

¹¹² Pekárek, M. aj. Zákon o ochraně přírody a krajiny a předpisy související. Komentované znění. Brno : Masarykova univerzita, 2000, 91a 103 s.

Příkladem tohoto v praxi méně častého typu zonace CHKO může být CHKO České Středohoří, jejíž mapa zonace je k dispozici na internetové adrese

<http://www.ceskestredohori.ochranaprirody.cz/index.php?cmd=page&id=3222>

to častěji - zahrnuje pouze velmi okrajové oblasti CHKO¹¹³. Ačkoliv nelze nazývat čtvrtou zónu chráněné krajinné oblasti ochranným pásmem, neboť jde o integrální součást jejího území (proto jsem také vložil sousloví „ochranné pásmo“ v předchozí větě do uvozovek), v praxi tomu tak v mnoha případech de facto je¹¹⁴.

3.2.3. Problematika zřizování správ chráněných krajinných oblastí

Zvláštností chráněných krajinných oblastí je, že ačkoliv podle ZOPK se tyto oblasti vyhláší nařízením vlády, ZOPK zároveň ve svém ustanovení § 78 stanoví, že státní správu chráněných krajinných oblastí v ochraně přírody a krajiny vykonávají jejich správy. Jelikož však podle Čl. 79 odst. 1 Ústavy ministerstva a jiné správní úřady lze zřídit a jejich působnost stanovit pouze zákonem, vzniká zde poněkud paradoxní situace, kdy sice chráněná krajinná oblast sama o sobě se vyhláší nařízením vlády, avšak její správu je nutno zřídit a její působnost stanovit zákonem¹¹⁵. Zatímco působnost správ chráněných krajinných oblastí je stanovena v ustanovení § 78 ZOPK a litera Ústavy je tedy v tomto ohledu beze zbytku naplněna, zřízení jednotlivých správ a jejich „přiřazení“ k výkonu státní správy v ochraně přírody a krajiny na území konkrétní CHKO bývá v praxi realizováno zápisem názvu a sídla předmětné správy (dříve dokonce jen jejího sídla) do přílohy ZOPK, na kterou odkazuje předposlední věta ustanovení § 78 odst. 1 ZOPK. Vzhledem k tomu, že tento zápis není ničím jiným než novelizací zákona, musí i on být učiněn zákonem¹¹⁶. Tento způsob není z právního hlediska ideální, neboť lze zcela legitimně namítat, že zde chybí výslovný zřizovací akt

¹¹³ Příkladem tohoto v praxi častějšího typu zonace CHKO jsou mimo jiné:

CHKO Blaník – mapa zonace viz <http://www.blanik.ochranaprirody.cz/index.php?cmd=page&id=4466>

CHKO Jeseníky – mapa zonace viz <http://www.jeseniky.ochranaprirody.cz/res/data/014/002487.jpg>

CHKO Lužické hory – viz <http://www.luzickehory.ochranaprirody.cz/index.php?cmd=page&id=612>

CHKO Železné hory – viz <http://www.zeleznehory.ochranaprirody.cz/index.php?cmd=page&id=1524>

¹¹⁴ Příkladem může být území městského obvodu Ústí nad Labem – Střekov, které se nachází ve čtvrté zóně CHKO České Středohoří, přestože původní přírodní hodnoty zde byly zcela odstraněny souvislou vícepodlažní obytnou a průmyslovou zástavbou - nachází se zde mimo jiné rozsáhlé chemické a potravinářské závody SETUZA, teplárna a další důležité průmyslové podniky, velké železniční nádraží a panelová sídliště. Čtvrtá zóna zde tak plní de facto spíše funkci ochranného pásma pro přírodovědecky cenné přírodní lokality nacházející se v blízkosti.

¹¹⁵ Tento paradoxní a ne právě vyhovující právní stav je kritizován již v Programu rozvoje chráněných krajinných oblastí z roku 2000 včetně návrhu řešení, bohužel k jeho změně dosud nedošlo – viz Pelc, F. (editor), Program rozvoje chráněných krajinných oblastí. Správa chráněných krajinných oblastí ČR : Praha, 2000, 15 – 16 s., k dispozici též na Internetu na webové adrese <http://www.ochranaprirody.cz/res/data/021/003338.pdf>

¹¹⁶ V případě správy CHKO Český les je tímto zákonem zákon č. 387/2005 Sb., v případě přehlášené CHKO Český ráj dokonce až zákon č. 381/2009 Sb. (přitom tato CHKO byla přehlášena již v roce 2002). O možných problémech s tímto souvisejících viz dále.

(vyjádřený např. slovy „zřizuje se“ apod.) a není bez pochybností, zda lze pouhý zápis správy CHKO do přílohy ZOPK, byť je takový zápis učiněn zákonem, vykládat jako její zřízení ve smyslu Čl. 79 odst. 1 Ústavy. Nicméně vzhledem k tomu, že jde o zavedenou praxi, a s ohledem na již zmíněnou skutečnost, že je tento zápis prováděn zákonem, domnívám se, že je možné a žádoucí tento zápis správy CHKO do přílohy ZOPK vykládat jako její zřízení ve smyslu Čl. 79 odst. 1 Ústavy. Spíše teoretickou pak zůstává námitka některých autorů, že správy velkoplošných zvláště chráněných území nejsou (s výjimkou správy NP České Švýcarsko) zákonem výslovně označeny za správní úřady, což v praxi vedlo až k pokusu zpochybnit postavení jednotlivých správ z hlediska výkonu státní správy v ochraně přírody¹¹⁷. Jak správně uvádí V. Stejskal, jedná se o mylný názor, v současné době snad již vyvrácený, neboť teorie správního práva uznává rozdíl mezi správním úřadem, tedy subjektem výslovně zákonem za správní úřad označeným, u kterého se samotná činnost výkonu státní správy předpokládá pojmově, a subjektem, který – ačkoliv není takto označen - je stejně jako správní úřad vykonavatelem státní správy, neboť je tímto výkonem v zákoně pověřen¹¹⁸. V případě správ velkoplošných zvláště chráněných území je tímto zákonem ZOPK, a není zde tedy žádný přesvědčivý důvod jejich oprávnění k výkonu státní správy v ochraně přírody a krajiny zpochybňovat.

Do budoucna by se však (za předpokladu, že se problém zřizování správ CHKO nepodaří vyřešit komplexněji – viz pojednání na stranách 68 až 73 níže) pro vyloučení pochybností zákony, jimiž se bude zapisovat správa nové CHKO do přílohy ZOPK, de lege ferenda neměly dle mého názoru omezovat na zápis této správy a jejího sídla do přílohy ZOPK, nýbrž zároveň výslovně stanovit, že se tato správa zřizuje, a to jako správní úřad. Je otázkou, zda by mělo takovéto zřizovací ustanovení obsahovat i údaj o sídle této správy, neboť v případě jeho změny by pak bylo nutné novelizovat nejen přílohu ZOPK, ale zřejmě i toto zřizovací ustanovení. Na druhou stranu bývá dobrým zvykem sídlo správního úřadu (byť v tomto případě tento správní úřad není samostatnou právnickou osobou či organizační složkou státu, nýbrž pouze jejím regionálním

¹¹⁷ viz Vedral, J. Postavení národních parků a jejich správ, in: Veřejná správa, 23/2001, Praha : MV ČR, 28 - 29 s.

¹¹⁸ Stejskal, V.: Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost, 1. vydání, Praha : Linde, 2006, 545 s.

pracovištěm¹¹⁹) v jeho zřizovacím předpise stanovit. Zmíněná otázka by šla vyřešit tím, že bude výslovně stanoveno, že sídlo správy CHKO uvedené v zákoně, kterým se tato správa zřizuje, je pouze sídlem prvním a je možno jej měnit změnou jeho zápisu v příloze ZOPK.

V případě, že by zákon, jímž by se zřizovala správa CHKO, údaj o jejím sídle neobsahoval, měl by tedy text jeho stěžejních ustanovení znít takto (příkladem je připravovaná CHKO Soutok):

„Čl. 1

§ 1

(1) Zřizuje se správní úřad Správa chráněné krajinné oblasti Soutok (dále jen „správa“).

(2) Správa vykonává na území chráněné krajinné oblasti Soutok působnost stanovenou zákonem¹.

(3) Správa je podřízena Ministerstvu životního prostředí, které podle zákona² řídí její činnost.

Čl. 2

Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění (...), se mění takto:

V příloze k zákonu se v části „Chráněné krajinné oblasti,“ pod řádek začínající Správa chráněné krajinné oblasti Slavkovský les, vkládá nový řádek, který zní: „Správa chráněné krajinné oblasti Soutok, Břeclav, Chráněná krajinná oblast Soutok, nařízení vlády č. (...).“

¹ § 78 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů

¹¹⁹ viz odstavec 2.2 opatření Ministerstva životního prostředí č. 2/09, o vydání úplného znění zřizovací listiny organizační složky státu Agentura ochrany přírody a krajiny České republiky

² § 79 odst. 3 písm. x) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů“

V případě, že by zákon, jímž by se zřizovala správa CHKO, údaj o jejím sídle obsahoval, měl by text jeho stěžejních ustanovení znít takto (opět použiji jako příklad připravovanou CHKO Soutok):

„Čl. 1

§ 1

(1) Zřizuje se správní úřad Správa chráněné krajinné oblasti Soutok (dále jen „správa“).

(2) Prvním sídlem správy je Břeclav. Sídlo správy může být měněno změnou údaje o jejím sídle v příloze zákona 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.

(3) Správa vykonává na území chráněné krajinné oblasti Soutok působnost stanovenou zákonem¹.

(4) Správa je podřízena Ministerstvu životního prostředí, které podle zákona² řídí její činnost.

Čl. 2

Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění (...), se mění takto:

V příloze k zákonu se v části „Chráněné krajinné oblasti,“ pod řádek začínající Správa chráněné krajinné oblasti Slavkovský les, vkládá nový řádek, který zní: „Správa chráněné krajinné oblasti Soutok, Břeclav, Chráněná krajinná oblast Soutok, nařízení vlády č. (...).“

¹ § 78 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů

² § 79 odst. 3 písm. x) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů“

V této souvislosti lze nicméně vést diskusi o tom, zda je současný stav, kdy je nutné k vytvoření plně fungující chráněné krajinné oblasti nejprve nařízením vlády vyhlásit chráněnou krajinnou oblast jako takovou a následně ještě zákonem (byť by celý obsah takového zákona měl spočívat pouze v novelizaci přílohy ZOPK) zřídit její správu, z hlediska de lege ferenda správný.

Na jednu stranu je postup při přípravě nařízení vlády nepochybně snažší, rychlejší a flexibilnější než postup při přípravě zákona, neboť není nutné hledat politickou podporu v parlamentu a podstupovat složitý legislativní proces, na druhou stranu pro zřízení správy chráněné krajinné oblasti je tak jako tak zapotřebí zákon, který v případě nedostatku politické podpory v parlamentu nemusí být schválen. Chráněná krajinná oblast vyhlášená nařízením by bez své správy existovala pouze na papíře, respektive na mapě, nebyla by však funkční. V této souvislosti nelze též přehlédnout, že účinnost nařízení vlády o vyhlášení CHKO a zákona o zřízení jeho správy by měla být stanovena pokud možno tak, aby tyto dva právní předpisy nabyly účinnosti ve stejný den. Jinak zde bude po nějakou dobu existovat CHKO bez své správy nebo správa bez „své“ CHKO¹²⁰.

Kromě této komplikace v sobě stávající právní úprava skrývá i nezanedbatelné právní riziko při přehlašování stávajících CHKO zřízených před účinností ZOPK, spočívající v opomenutí zákonodárce současně s přehlášením CHKO novelizovat i přílohu ZOPK nahrazením údaje o zřizovacím předpisu původní CHKO údajem o zřizovacím předpisu nové CHKO a tím založit působnost správy zanikající CHKO spravovat nově vzniklou CHKO (respektive v opomenutí vlády předložit návrh této novely před přehlášením předmětné CHKO parlamentu ke schválení). Přehlášení totiž není po formální stránce nic jiného než zrušení stávající CHKO a vyhlášení nové CHKO, formálně se tedy jedná o dvě různé CHKO.

¹²⁰ V případě CHKO Český les nabylo nařízení vlády č. 70/2005 účinnosti dne 1. srpna 2005, zákon č. 387/2005 Sb. pak dne 1. října 2005. CHKO Český les tedy existovala první dva měsíce de facto pouze na mapě.

V praxi tento scénář nastal hned při prvním (a dosud jediném) takovém přehlášení, a to u CHKO Český ráj. Zatímco k přehlášení této CHKO došlo již v roce 2002 nařízením vlády č. 508/2002, k odpovídající novelizaci přílohy ZOPK (nahrazení údaje „výnos MK č. j. 70261/1954“ údajem „nařízení vlády č. 508/2002 Sb.“) došlo až zákonem č. 381/2009 Sb., který nabyl účinnosti dne 2. ledna 2010. Je tedy otázkou, jaká byla právní pozice správy CHKO Český ráj v době od 5. prosince 2002, kdy nabylo účinnosti nařízení vlády č. 508/2002 Sb., kterým byla přehlášena CHKO Český ráj (včetně zrušení „staré“ CHKO zřízené výnosem Ministerstva kultury č. j. 70261/1954), do 2. ledna 2010, kdy nabyl účinnosti zákon 381/2009 Sb. Pokud se totiž budeme striktně držet ústavní zásady, že správní úřady (respektive orgány pověřené výkonem státní správy – viz výše) lze zřídit a jejich působnost stanovit pouze zákonem, nezbude nám než konstatovat, že v době od 5. prosince 2002 do 1. ledna 2010 byla správa CHKO Český ráj správou již neexistující chráněné krajinné oblasti, totiž chráněné krajinné oblasti zřízené výnosem Ministerstva kultury č. j. 70261/1954 a zrušené nařízením vlády č. 508/2002 Sb. Takový – formálně jistě správný – postup by měl dle mého názoru pro veškerá správní rozhodnutí správy CHKO Český ráj vydaná mezi od 5. prosince 2002 do 1. ledna 2010 a týkající se CHKO Český ráj fatální následky, neboť by se jednalo o rozhodnutí nicotná z důvodu nedostatku věcné příslušnosti, jelikož nebyla zákonem založena působnost správy CHKO Český ráj spravovat novou CHKO Český ráj. Naopak nová chráněná krajinná oblast Český ráj vyhlášená nařízením vlády č. 508/2002 Sb. neměla z právního hlediska až do 2. ledna 2010 svoji správu. Je otázkou, zda lze tuto chybu zákonodárce spočívající v opomenutí zápisu nového zřizovacího předpisu CHKO Český ráj do přílohy ZOPK překlenout výkladem či nikoliv. Dle mého názoru hrozí nebezpečí, že nikoliv, neboť Ústava hovoří jednoznačně (správní úřady lze zřídit a jejich působnost stanovit pouze zákonem) a z předchozího výkladu vyplývá, že příloha ZOPK není jen jakousi metodickou pomůckou, nýbrž má důležitý normativní význam spočívající v tom, že jde v současnosti o jediné zákonné ustanovení, které zřizuje správy jednotlivých CHKO a zároveň je pověřuje výkonem státní správy v ochraně přírody a krajiny na územích těchto CHKO, definovaných pro účely tohoto přiřazení jejich názvem a právě zřizovacím předpisem. Ačkoli tedy CHKO Český ráj vyhlášená nařízením vlády č. 508/2002 Sb. je nepochybně přímým nástupcem CHKO Český ráj zřízené výnosem Ministerstva kultury č. j. 70261/1954 a zrušené tímto

nařízením, jedná se z formálního hlediska o dvě různé CHKO, přičemž působnost (v procesním právu vyjádřená jako příslušnost) správy původní CHKO nebyla zákonem až do 2. ledna 2010 změněna a tato správa tedy až do tohoto data zůstávala správou staré neexistující CHKO. Jakkoli se tato interpretace jeví jako absurdní, narážíme zde na meze výkladu a půjde ji dle mého názoru výkladem jen velmi obtížně překonat. Ve prospěch správy CHKO Český ráj se nabízí zejména teleologická argumentace, že ačkoliv se právně jedná formálně o dvě CHKO, je mezi nimi přímá logická a časová návaznost a de facto tedy jde o CHKO stále stejnou, přičemž v případě její správy se fakticky jedná stále o ten samý úřad. Tato argumentace by mohla být úspěšná zejména na území, kde se nacházela již původní CHKO, tj. na území zhruba ohraničeném linií spojující okraje obcí Turnov, Rovensko pod Troskami, Sobotka, Kněžmost, Turnov, avšak podstatně obtížněji by se dle mého názoru uplatňovala na územích zahrnutých do současné CHKO, na kterých se původní CHKO nenacházela, tj. v oblasti Prachovských skal a Maloskalska.

Je tedy zajímavou otázkou, jak by dopadlo správní či soudní řízení ohledně nicotnosti některého ze správních rozhodnutí správy CHKO Český ráj vydaných mezi 5. prosincem 2002 a 2. lednem 2010. Nelze předjímat rozhodnutí soudu, ve světle výše uvedeného však docházím ke z hlediska ochrany přírody skeptickému závěru, že by Ministerstvu životního prostředí jako nadřízenému správnímu orgánu respektive soudu ve správním soudnictví s velkou pravděpodobností nezbylo než vyslovit nicotnost těchto rozhodnutí, a to zejména v případech, kdy by se takové správní rozhodnutí týkalo území, která se nacházela mimo území původní CHKO vyhlášené v roce 1954.

Jak tedy problém spočívající v „dvojkolejnosti“ vyhlášení nových CHKO a souvisejících rizicích řešit? Kromě odpovědného přístupu vlády a důslednému předjednávání procesu vyhlášení CHKO a zřizování jejich správ s Parlamentem, což je však spíše faktické než právní řešení, se dle mého názoru nabízejí čtyři možnosti:

1. Novelizovat ZOPK tak, aby se chráněné krajinné oblasti vyhlášovaly stejně jako národní parky zákonem.
2. Vložit do ZOPK ustanovení, které by stanovilo, že působnost správ chráněných krajinných oblastí, jejichž správa nebyla zákonem zřízena, vykonává do doby zřízení této správy Ministerstvo životního prostředí.

3. Změnit stávající systém tak, že správu chráněných krajinných oblastí v ochraně přírody a krajiny by vykonával jediný správní úřad zřízený ZOPK či zvláštním zákonem, který by se pouze dělil na územní pracoviště podle jednotlivých chráněných krajinných oblastí, přičemž tato územní pracoviště by mohla vznikat či zanikat bez potřeby novelizací ZOPK či zmíněného zvláštního zákona.
4. Ponechat stávající situaci (tj. spoléhat se na odpovědný přístup vlády), avšak v zákonech, jimiž se budou zřizovat správy nových CHKO (viz pojednání výše), napříště stanovit, že zřizovaná správa bude vykonávat státní správu v ochraně přírody a krajiny i v chráněných krajinných oblastech, které by vznikly v budoucnu přehlášením předmětné CHKO.

Ad varianta 1 – V případě zvolení tohoto řešení by se, obdobně jako v případě národního parku, chráněná krajinná oblast a její správa zřizovaly jediným právním předpisem. Takový postup by byl z hlediska právní jistoty nepochybně ideální. Navíc vzhledem k tomu, že by se jednalo o lex specialis vzhledem k ZOPK, mohl by takový zákon obsahovat i úpravu odlišnou od ZOPK, například bližší ochranné podmínky i ve formě absolutních zákazů, jako tomu je u zákona o vyhlášení Národního parku České Švýcarsko. Na druhou stranu nelze nevidět, že záměrem tvůrců ZOPK bylo zjevně upravit vyhlásování „nižší“ kategorie zvláště chráněného území, jakou chráněná krajinná oblast v porovnání s národním parkem je, právním předpisem nižší právní síly. To má sice svou logiku, se kterou lze plně souhlasit, avšak komplikace nastává právě při potřebě zřídit též správu takto vyhlášené chráněné krajinné oblasti. De lege ferenda zůstává tedy stále otevřena možnost novelizovat ZOPK tak, aby i chráněné krajinné oblasti byly vyhlášovány zákonem.

Ad varianta 2 – Tento způsob by byl nepochybně jedním z možných řešení současného ne právě vyhovujícího stavu. Dle mého názoru však v sobě skrývá nebezpečí spočívající v tom, že poté, co by se správy nově vyhlášené CHKO v ochraně přírody a krajiny ujalo ministerstvo, přestala by v praxi existovat potřeba a nejspíše tedy i politická vůle správu této nově vyhlášené CHKO zřídit. Ministerstvo by se tak mohlo de facto stát nikoliv dočasným, jak by předpokládala uvažovaná právní úprava, nýbrž stálým orgánem ochrany přírody na území předmětné CHKO, což by však nekorespondovalo s primární působností ministerstva jako ústředního úřadu státní

správy. Navíc vzhledem ke skutečnosti, že ministerstvu již není nadřízen žádný jiný správní orgán, opravným prostředkem proti veškerým správním rozhodnutím (včetně rozhodnutí vydaných v marginálních věcech) by nebylo odvolání, nýbrž rozklad. Tím by pravděpodobně docházelo k neúměrnému přetěžování rozkladové komise i ministra životního prostředí, neboť je absurdní představa, aby ministr rozhodoval například o opravném prostředku proti rozhodnutí o uložení pokuty za táboření mimo místa vyhrazená se souhlasem orgánu ochrany přírody. Jakkoli se tedy toto řešení může zdánlivě zdát jednoduché a účinné, nelze jej de lege ferenda doporučit.

Ad varianta 3 – Toto řešení se jeví jako relativně jednoduché a hlavně účinné, přičemž v současné době lze vidět zřetelné snahy o jeho prosazení v praxi. V koncepčních dokumentech bylo navrhováno již v roce 2000¹²¹, v paragrafovaném znění pak toto řešení bylo obsaženo ve vládním návrhu novely ZOPK ze dne 1. října 2008¹²², přičemž spočívalo v transformaci Agentury ochrany přírody a krajiny ČR na zákonem zřízený správní úřad, jehož působnost by nahradila dosavadní působnost správ CHKO s tím, že jednotlivé správy CHKO by se staly územními pracovišti Agentury¹²³. Tento vládní návrh zákona byl sice nakonec po množství pozměňovacích návrhů přijat a vyhlášen jako zákon č. 349/2009 Sb., avšak bez zmíněných ustanovení, jež z něj byla v průběhu legislativního procesu vyňata. Došlo tedy bohužel k ponechání současného nevyhovujícího stavu.

Dle mého názoru však toto řešení stále zůstává na pořadu dne, neboť transformace současné Agentury ochrany přírody a krajiny ČR na zákonem zřízený správní úřad se zákonem stanovenou působností se i nadále přímo nabízí. Jednotlivé správy CHKO by přitom zůstaly zachovány jako územní pracoviště (odborné pracoviště) Agentury, přišly by však o status samostatného správního orgánu, jímž by se stala Agentura. Zároveň by v případě zvolení tohoto řešení mělo být výslovně uzákoněno, že při vyhlášení nové CHKO je Agentura v určité lhůtě (například do tří měsíců od účinnosti nařízení vlády, jímž bude nová CHKO vyhlášena) oprávněna a zároveň povinna

¹²¹ Pelc, F. (editor), Program rozvoje chráněných krajinných oblastí. Správa chráněných krajinných oblastí ČR : Praha, 2000, 16 s., k dispozici též na Internetu na webové adrese <http://www.ochranaprirody.cz/res/data/021/003338.pdf>

¹²² sněmovní tisk č. 632/0 pro volební období 2006-2010, k dispozici na internetových stránkách Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR - <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=5&CT=632&CT1=0>

¹²³ viz body č. 34 a 38 zmíněného návrhu – viz poznámka pod čarou č. 122 výše

vytvořit nové územní pracoviště, které bude jménem Agentury vykonávat správu této nové CHKO v ochraně přírody a krajiny. Tím by bylo vyhověno ústavní zásadě, že státní moc lze uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon¹²⁴.

Lze jistě namítat, zda by takto vytvořený správní úřad netrpěl přílišnou centralizací ve vztahu k jednotlivým CHKO, tomu by však šlo vytvořením funkční vnitřní organizace tohoto úřadu předejít. Dále lze očekávat obecnou kritiku z řad veřejnosti namířenou proti zřizování dalšího správního úřadu a jeho finančních nároků na státní rozpočet, tuto potenciální kritiku však vidím jako neopodstatněnou, neboť by pouze šlo o integraci současných správ chráněných krajinných oblastí do jednoho správního úřadu, tedy naopak o snížení počtu úřadů, přičemž personální a materiální potřeby by zůstaly zhruba na stejné úrovni.

Ad varianta 4 – Jedná se v podstatě o „nulovou variantu“, tedy o zachování stávajícího stavu, s tím rozdílem, že působnost správ CHKO bude napříště v zákonech, jimiž budou tyto správy zřizovány, založena nejen na území předmětné CHKO, nýbrž též na území budoucích CHKO, které by tuto CHKO v důsledku jejího přehlášení v budoucnu nahradily. Jednalo by se o pojistku, aby se již nemohla napříště při přehlášení CHKO opakovat situace obdobná té, která nastala při přehlášení CHKO Český ráj, tj. že správa „staré“ CHKO neměla zákonem stanovenou působnost na území přehlášené („nové“) CHKO.

Otázkou zůstává přesná formulace těchto uvažovaných zákonných ustanovení tak, aby stanovení působnosti správy pro tyto případné budoucí CHKO nebylo příliš obecné a vágní, jinými slovy aby jejich působnost na území chráněných krajinných oblastí vzniklých případným přehlášením byla nezpochybnitelně založena. Pro tyto účely se dle mého názoru jeví jako nejvhodnější způsob definovat pojem „přehlášení“ přímo v ZOPK (nabízí se možnost vložení nového písmene do ustanovení § 3 odst. 1 ZOPK), a následně v jednotlivých zákonech, jimiž se budou napříště zřizovat správy CHKO, stanovit, že správa vykonává svou působnost i v chráněných krajinných oblastech vzniklých namísto původní chráněné krajinné oblasti přehlášením (jakož i

¹²⁴ Čl. 2 odst. 3 Ústavy

v CHKO vzniklých přehlášením již přehlášených CHKO). Vezmeme-li opět příklad připravované CHKO Soutok, předmětné ustanovení by tedy mělo znít takto:

„Čl. 1

§ 1

(1) Zřizuje se správní úřad Správa chráněné krajinné oblasti Soutok (dále jen „správa“).

(2) Prvním sídlem správy je Břeclav. Sídlo správy může být měněno změnou údaje o jejím sídle v příloze zákona 114/1992 Sb., o ochraně příroda a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.

(3) Správa vykonává na území chráněné krajinné oblasti Soutok působnost stanovenou zákonem¹. Tuto působnost vykonává správa i na území všech chráněných krajinných oblastí, které by vznikly v budoucnu přehlášením² chráněné krajinné oblasti Soutok či těchto oblastí. Změna přílohy k zákonu č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, se pro výkon působnosti správy podle předchozí věty nevyžaduje.

(4) Správa je podřízena Ministerstvu životního prostředí, které podle zákona³ řídí její činnost.

Čl. 2

Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění (...), se mění takto:

V příloze k zákonu se v části „Chráněné krajinné oblasti,“ pod řádek začínající Správa chráněné krajinné oblasti Slavkovský les, vkládá nový řádek, který zní: „Správa chráněné krajinné oblasti Soutok, Břeclav, Chráněná krajinná oblast Soutok, nařízení vlády č. (...).

¹ *§ 78 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů*

² § 3 odst. 1 písm. w) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů

³ § 79 odst. 3 písm. x) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů“

Poslední větu ustanovení Čl. 1 § 1 odst. 3 jsem doplnil proto, aby bylo zřetelně vyjádřeno, že se jedná o *lex specialis* k příloze ZOPK a že tedy působnost správy na území přehlášené CHKO nebude dotčena tím, že bude v příloze ZOPK uveden zřizovací předpis již neexistující CHKO.

Definice přehlášení (nabízí se její vložení do ustanovení § 3 odst. 1 ZOPK jako písmeno w), z čehož vychází i výše uvedený návrh zákonného ustanovení) by pak mohla znít například takto:

„w) přehlášení je vyhlášení nového zvláště chráněného území^{1h}, na jehož celém území či jeho podstatné části se již dříve nacházelo zvláště chráněné území stejné kategorie, jehož vyhlášovacím předpis byl zrušen vyhlášovacím předpisem nového zvláště chráněného území.

^{1h} § 14 tohoto zákona“

Lze tedy uzavřít, že de lege ferenda existuje několik možností, jak změnit či alespoň vylepšit stávající právně ne právě ideální stav, kdy se chráněné krajinné oblasti vyhláší nařízením vlády, zatímco jejich správy je nutné v každém jednotlivém případě zřídít zákonem, byť spočívajícím pouze ve stručné novelizaci přílohy ZOPK.

Z výše uvedených čtyř variant se jako nejschůdnější, nejživotaschopnější a obecně nepřijatelnější jeví varianta číslo 3. Lze uvažovat i o variantě číslo 4, avšak jednalo by se spíše o nouzové či dočasné řešení. O variantě číslo 1 lze de lege ferenda také uvažovat, byť zde vidím určitou bariéru spíše psychologického rázu spočívající v tom, že národní park je „něco více“ než chráněná krajinná oblast a měl by být tedy vyhlášován předpisem vyšší právní síly než CHKO. Konečně jako nejhorší se jeví varianta číslo 2, kterou nelze z výše popsaných důvodů doporučit.

3.2.4. Chráněné krajinné oblasti - závěr

Lze shrnout, že chráněné krajinné oblasti jsou tradiční a fungující kategorií velkoplošných zvláště chráněných území v České republice. Jsou vhodné k ochraně přírodovědecky či esteticky hodnotných rozsáhlých území s harmonicky utvářenou krajinou, charakteristicky vyvinutým reliéfem a významným podílem přirozených ekosystémů lesních a trvalých travních porostů, která však z nejrůznějších důvodů nespĺňují předpoklady pro to, aby byla vyhlášena za národní parky. Stejně jako v případě národních parků se i území chráněných krajinných oblastí člení na odstupňované zóny ochrany přírody, jejich ochranný režim je však méně přísný.

Jako dva největší současné problémy chráněných krajinných oblastí z právního pohledu spatřuji za prvé skutečnost, že 23 z 25 současných CHKO bylo vyhlášeno ještě za minulého režimu před účinností jak ZOPK, tak současné Ústavy, jejich zřizovací předpisy mají tedy jinou formu než předpokládá zákon a vykazují i v dalších ohledech nekompatibilitu se současnou právní úpravou. V tomto ohledu nezbyvá než doporučit přehlášení všech 23 zbývajících CHKO. Druhým velkým a v současnosti velmi aktuálním právním problémem chráněných krajinných oblastí je skutečnost, že CHKO jako takové se podle současné právní úpravy vyhláší nařízením vlády, správu CHKO je však nutné zřídít zákonem. To ve svém důsledku přináší citelné těžkosti a problémy při vyhlášení nových a přehlášení stávajících CHKO. Ve svém pojednání výše jsem navrhl čtyři možná řešení tohoto nevyhovujícího stavu, přičemž nejvhodnějším z těchto řešení se jeví transformace Agentury ochrany přírody a krajiny ČR na správní úřad, pod který by spadaly správy jednotlivých CHKO jako jeho územní pracoviště. Toto řešení bylo ostatně již obsaženo ve vládním návrhu novely ZOPK z roku 2008, bohužel však nebylo Parlamentem přijato.

3.3. Výjimky ze zákazů ve zvláště chráněných územích

3.3.1. Výjimky ze základních ochranných podmínek

Problematika udělování výjimek ze zákazů ve zvláště chráněných územích je upravena v ustanovení § 43 ZOPK. Pro úplnost je třeba zmínit, že tato úprava se týká pouze zákazů vyplývajících ze základních ochranných podmínek. Na zákazy vyplývající z bližších ochranných podmínek se úprava obsažená v ustanovení § 43 ZOPK nevztahuje, neboť tyto jsou překonatelné udělením souhlasu správou předmětného zvláště chráněného území. ZOPK tedy v ustanovení § 43 předvídá možnost výskytu případů, kdy bude ve zvláště chráněném území jiný veřejný zájem převažovat nad zájmem ochrany přírody, a pro takové případy umožňuje povolení výjimek ze zákazů vyplývajících ze základních ochranných podmínek daného zvláště chráněného území, které mají jinak povahu zákazů absolutních. Jedná se o donedávna poměrně delikátní problematiku, neboť v období od 28. dubna 2004 (nabytí účinnosti zákona č. 218/2004 Sb.) do 1. prosince 2009 (nabytí účinnosti zákona č. 349/2009 Sb.) rozhodovala podle tehdejšího znění ustanovení § 43 o povolení výjimek v každém jednotlivém případě vláda¹²⁵, navíc aniž by bylo blíže stanoveno, jakým způsobem má vláda rozhodovat, o jaký druh řízení se při takovém rozhodování jedná (zda mělo jít o jakýsi druh správního řízení či řízení sui generis) apod., o procesní úpravě tohoto rozhodování nemluvě. Kromě toho se vláda jako vrcholný orgán moci výkonné v důsledku této právní úpravy zabývala zcela nesystémově i marginálními záležitostmi, jako dva z mnoha možných příkladů lze uvést rozhodování o povolení vstupu fyzické osobě do 1. zóny NP Šumava za účelem malování obrazů¹²⁶ či o povolení vstupu pro pracovníka zeměměřičského úřadu do 1. zóny KRNAP za účelem aktualizace digitální mapy¹²⁷. Tato nesystematická, nešťastná a zřejmě i protiústavní¹²⁸ úprava byla do návrhu zákona č. 218/2004 Sb. včleněna během jeho projednávání v Poslanecké sněmovně jako pozměňovací návrh poslaneckou iniciativou a lze jen souhlasit s V.

¹²⁵ Přesné znění tohoto ustanovení od novelizace provedené zákonem č. 218/2004 Sb. do novelizace provedené zákonem č. 349/2009 Sb. bylo: „*Výjimky ze zákazu ve zvláště chráněných územích podle § 16, 26, 29, 34, § 35 odst. 2, § 36 odst. 2, § 45h a 45i v případech, kdy veřejný zájem výrazně převažuje nad zájmem ochrany přírody, povoluje v každém jednotlivém případě svým rozhodnutím vláda.*“

¹²⁶ usnesení vlády č. 819 ze dne 22. června 2009

¹²⁷ usnesení vlády č. 1366 ze dne 2. listopadu 2009

¹²⁸ Viz Stejskal, V.: Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost, 1. vydání, Praha : Linde, 2006, 493 s.

Stejskalem¹²⁹, že toto znění ustanovení § 43 ZOPK bylo do zákona přidáno účelově s cílem oslabit účast veřejnosti při rozhodování o významných investicích v krajině a přenést rozhodování o povolování výjimek ze zákazů ve zvláště chráněných územích z Ministerstva životního prostředí (jako tomu bylo podle znění ustanovení § 43 ZOPK účinného do 28. dubna 2004) na vládní úroveň, kde politické hledisko nepochybně převažuje nad hlediskem odborným.

Výše popsany nežádoucí stav částečně napravila až novelizace provedená zákonem 349/2009 Sb., účinným od 1. prosince 2009. Podle původního vládního návrhu tohoto zákona¹³⁰ měly výjimky namísto vlády povolovat na území národních parků jejich správy a na území chráněných krajinných oblastí Agentura ochrany přírody a krajiny (transformovaná na správní orgán – k této problematice viz též podkapitola 3.2.3. této práce). Během projednávání tohoto návrhu v Poslanecké sněmovně však opět došlo k podání a schválení pozměňovacích návrhů a výsledkem je kompromisní řešení, kdy o některých výjimkách materiálně rozhoduje i nadále vláda (byť v rámci správního řízení vedeného Ministerstvem životního prostředí), o většině výjimek však nově rozhodují správy národních parků a chráněných krajinných oblastí. Současné znění ustanovení § 43 ZOPK je následující:

„§ 43

Výjimky ze zákazů ve zvláště chráněných územích

- (1) *Výjimky ze zákazů ve zvláště chráněných územích podle § 16, 26, 29, 34, § 35 odst. 2, § 36 odst. 2, § 45h a 45i v případech, kdy veřejný zájem výrazně převažuje nad zájmem ochrany přírody, schvaluje v každém jednotlivém případě svým usnesením vláda.*
- (2) *Správním orgánem příslušným k udělení výjimky podle odstavce 1 je Ministerstvo životního prostředí. Ministerstvo po obdržení žádosti o výjimku předloží tuto žádost do 60 dnů na jednání vlády. Do 30 dnů po projednání ve vládě vydá ministerstvo rozhodnutí podle usnesení vlády.*

¹²⁹ tamtéž

¹³⁰ sněmovní tisk 632/0, volební období 2006-2010

- (3) *Výjimky ze zákazů ve zvláště chráněných územích podle § 16, 26, 29, 34, § 35 odst. 2 a § 36 odst. 2 lze povolit v případě, kdy jiný veřejný zájem převažuje nad zájmem ochrany přírody, nebo v zájmu ochrany přírody, nebo tehdy, pokud povolovaná činnost významně neovlivní zachování stavu předmětu ochrany zvláště chráněného území.*
- (4) *Výjimky podle odstavce 3 uděluje příslušný orgán ochrany přírody a krajiny.“*

Při prvním letmém pohledu toto ustanovení vyznívá poněkud zmatečně, neboť zdánlivě zakládá k udělování výjimek duplicitní působnost různých orgánů, jmenovitě vlády v součinnosti s Ministerstvem životního prostředí na straně jedné (odstavce 1 a 2) a příslušných orgánů ochrany přírody a krajiny, jimiž jsou podle ustanovení § 78 odst. 2 písm. l) ZOPK na území národních parků a chráněných krajinných oblastí jejich správy, na straně druhé (odstavce 3 a 4).

Při pozornějším pohledu však zjistíme, že zatímco vláda schvaluje výjimky v případech, kdy „*veřejný zájem výrazně převažuje nad zájmem ochrany přírody*“, správy udělují výjimky v případech, kdy „*jiný veřejný zájem převažuje nad zájmem ochrany přírody*“ (tj. bez slova „výrazně“), nebo „*v zájmu ochrany přírody nebo tehdy, pokud povolovaná činnost významně neovlivní zachování stavu předmětu ochrany zvláště chráněného území.*“ Jinými slovy, pokud je výjimka udělována z důvodu, že některý veřejný zájem převažuje nad zájmem ochrany přírody výrazně, je orgánem příslušným ke schválení výjimky vláda (v rámci správního řízení vedeného Ministerstvem životního prostředí, které výjimku v případě jejího schválení vládou i formálně udělí), pokud tento zájem převažuje nad zájmem ochrany přírody méně než výrazně (či je dán některý ze dvou dalších výše uvedených důvodů pro udělení výjimky), je orgánem schvalujícím a udělujícím výjimku správa předmětného národního parku respektive chráněné krajinné oblasti.

Nyní zbývá vyřešit otázku, kdo a v jaké fázi řízení o výjimce rozhoduje o tom, zdali jde o výrazně převažující veřejný zájem či pouze o veřejný zájem převažující méně než výrazně. Zákon na tuto otázku odpověď nedává. V souladu s názorem L.

Šmídové¹³¹ pak nezbyvá než dovést, že tímto subjektem bude v první řadě sám žadatel o udělení výjimky, a to ještě před samotným podáním žádosti o výjimku. Bude-li mít žadatel za to, že se jedná o výrazně převažující veřejný zájem, podá žádost Ministerstvu životního prostředí, bude-li mít za to, že se jedná o veřejný zájem převažující méně než výrazně, podá žádost správě předmětného velkoplošného zvláště chráněného území. Dospěje-li správní orgán, kterému byla žádost doručena, k závěru, že se žadatel ve své výše uvedené úvaze zmýlil, bude mít podle ustanovení § 12 správního řádu povinnost bezodkladně postoupit věc orgánu, který je dle jeho názoru k vydání rozhodnutí o výjimce (udělení výjimky) věcně příslušný, tj. Ministerstvo životního prostředí správě předmětného velkoplošného ZCHÚ a naopak.

K tomu je nutno dále podotknout, že samotný pojem „veřejný zájem“ je neurčitým právním pojmem¹³², a o to neurčitějším právním pojmem je pojem „veřejný zájem výrazně převažující nad zájmem ochrany přírody“, respektive „veřejný zájem méně než výrazně převažující nad zájmem ochrany přírody“. V tomto kontextu se nabízí otázka, jestli je přijaté řešení šťastné, neboť adresátům této právní normy (a to jak z řad žadatelů o výjimky, tak z řad příslušných orgánů ochrany přírody) přináší značnou míru právní nejistoty, která se bude jen pomalu a pouze indikativně odstraňovat výkladem, komentářovou literaturou a judikaturou. Nepochybně však panuje shoda na tom, že jde o značný posun k lepšímu oproti znění ustanovení § 43 ZOPK účinnému od 28. dubna 2004 do 1. prosince 2009.

Lze souhlasit s L. Šmídovou¹³³, že o výrazně převažující veřejný zájem by se mohlo jednat zejména u rozsáhlých záměrů s celorepublikovým či multiregionálním dopadem, tedy u záměrů uskutečňovaných na základě celostátních koncepcí, tj. koncepcí předkládaných a schvalovaných ústředními orgány státní správy, například v oblasti dopravy, energetiky, zemědělství, nakládání s odpady apod. Půjde například o záměry k výstavbě dálnic, rychlostních silnic, železničních koridorů, významných vodních děl či rozvodů velmi vysokého napětí. Výjimky u těchto významných záměrů

¹³¹ Šmídová, L. Výjimky ze základní územní ochrany zvláště chráněných území, in: Ochrana přírody, 3/2010, Praha : AOPK ČR

¹³² Šmídová, L. Výjimky ze základní územní ochrany zvláště chráněných území, in: Ochrana přírody, 3/2010, Praha : AOPK ČR

Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 7. vydání. Praha : C. H. Beck, 2009, 86 s.

¹³³ Šmídová, L. Výjimky ze základní územní ochrany zvláště chráněných území, in: Ochrana přírody, 3/2010, Praha : AOPK ČR

tedy po materiální stránce i nadále schvaluje vláda, byť formálně je ve správním řízení uděluje Ministerstvo životního prostředí na základě jejího usnesení. Tím, že o udělení výjimky nyní formálně rozhoduje Ministerstvo životního prostředí ve správním řízení, dostal proces rozhodování o těchto výjimkách jakýsi nádech přezkoumatelnosti a tedy i ústavnosti, neboť proti rozhodnutí ministerstva lze podat opravný prostředek v podobě rozkladu a následně správní žalobu. Nelze však přehlédnout, že se jedná o přezkoumatelnost pouze omezenou ne-li přímo zdánlivou, neboť rozhodnutí ministerstva se zcela odvíjí od usnesení vlády, které je pro ministerstvo jakýmsi „závazným stanoviskem“ a které již správně ani soudně přezkoumatelné není. Přezkum rozhodnutí ministerstva tak bude omezen na procesní otázky a na to, zda se správní rozhodnutí ministerstva neodchyluje od předmětného usnesení vlády. Ačkoli tedy došlo v této oblasti ke zlepšení právního stavu, stále jej nelze považovat za ideální.

O ostatních výjimkách¹³⁴ ze zákazů ve velkoplošných chráněných územích nově rozhodují přímo správy těchto území. Jedná se oproti minulému stavu nepochybně o krok správným směrem, neboť kromě toho, že je zaručena ústavnost rozhodovacího procesu (klasické správní řízení s možností odvolání k MŽP a následně správní žaloby), jsou správy k rozhodování o výjimkách z povahy věci (zejména o výjimkách místního či regionálního charakteru) kompetentnější než vláda, a to jak z hlediska odborného, tak díky tomu, že přímo znají přírodní poměry v lokalitě, již se má výjimka týkat. To platí zejména o tzv. malých výjimkách (např. výše zmíněné výjimky pro vstup fyzických osob do první zóny národního parku za účelem malování obrazů, respektive aktualizace map, ale i například vjezdy motorových vozidel mimo silnice a místní komunikace a místa vyhrazená se souhlasem orgánu ochrany přírody v národním parku, umístění nových staveb lokálního významu v 1. zóně národních parků a chráněných krajinných oblastí apod.), kdy rozhodování vlády v konkrétních případech působilo až tragikomicky.

Lze shrnout, že přestože není současná právní úprava udělování výjimek ze zákazů ve zvláště chráněných územích dokonalá, oproti stavu před 1. prosincem 2009 byl novelou provedenou zákonem č. 349/2009 Sb. učiněn podstatný krok k lepšímu.

¹³⁴ Tj. v případech, kdy jiný veřejný zájem převažuje nad zájmem ochrany přírody méně než výrazně, jakož i v případech, kdy je o výjimku žádáno v zájmu ochrany přírody respektive s odůvodněním, že povolovaná činnost významně neovlivní zachování předmětu ochrany zvláště chráněného území.

Zůstává otevřenou otázkou, jak se praxe vypořádá s rozlišováním veřejného zájmu na výrazně převažující a méně převažující nad zájmem ochrany přírody, stejně jako do jaké míry budou soudy ve správním soudnictví přezkoumávat správní rozhodnutí vydaná Ministerstvem životního prostředí podle druhého odstavce ustanovení § 43 ZOPK.

Pro úplnost přikládám přehlednou tabulku indikující vývoj právní úpravy udělování výjimek podle ustanovení § 43 ZOPK:

Období účinnosti právní úpravy	Tvrzený důvod pro udělení výjimky	Orgán příslušný k udělení výjimky
1.6.1992 – 27.4.2004	výrazně převažující jiný veřejný zájem	Ministerstvo životního prostředí
28.4.2004 – 30.11.2009	výrazně převažující veřejný zájem	vláda
od 1.12.2009	výrazně převažující veřejný zájem	Ministerstvo životního prostředí podle usnesení vlády
	jiný veřejný zájem (převažující méně než výrazně) zájem ochrany přírody povolovaná činnost významně neovlivní zachování předmětu ochrany	správa předmětného velkoplošného zvláště chráněného území

3.3.2. Prolomitelnost bližších ochranných podmínek

Bližší ochranné podmínky zpravidla¹³⁵ nemají na rozdíl od základních ochranných podmínek povahu absolutních zákazů, nýbrž činností vázaných na souhlas orgánu ochrany přírody tak, jak to předpokládá ustanovení § 44 odst. 3 ZOPK. Zákazy vyplývající z bližších ochranných podmínek jsou tedy prolomitelné udělením takového souhlasu. Orgánem ochrany přírody příslušným k udělení souhlasu bude na základě ustanovení § 78 odst. 2 písm. n) ZOPK správa předmětného velkoplošného zvláště

¹³⁵ tj. s výjimkou Národního parku České Švýcarsko – viz pojednání v kapitole 3.1 této práce

chráněného území. Jak bylo uvedeno též výše v podkapitole 3.1.3., může mít souhlas orgánu ochrany přírody s prováděním činnosti jinak zakázané bližšími ochrannými podmínkami podle povahy věci buď formu závazného stanoviska ve smyslu ustanovení § 149 správního řádu, nebo formu samostatného správního rozhodnutí¹³⁶.

I v případech, kdy má formulace bližších ochranných podmínek ve zřizovacím předpise zvláště chráněného území vydaném před účinností ZOPK zdánlivě podobu absolutního zákazu, se jedná podle ustanovení § 90 odst. 14 ZOPK nikoliv o absolutní zákaz, nýbrž o činnost vázanou na souhlas.

Z výše uvedeného (a samozřejmě i z jazykového výkladu ustanovení § 43 ZOPK, které neobsahuje odkaz na ustanovení § 44 odst. 3 ZOPK) vyplývá, že z bližších ochranných podmínek nelze udělit výjimku podle ustanovení § 43. Taková úprava by byla nadbytečnou, neboť bližší ochranné podmínky jsou v konkrétních případech prolomitelné udělením souhlasu orgánem ochrany přírody a režim udělování výjimek podle ustanovení § 43 by postrádal opodstatnění.

Pro úplnost nutno dodat, že specifickou právní úpravu mají některé bližší ochranné podmínky Národního parku České Švýcarsko, konkrétně bližší ochranné podmínky uvedené v ustanovení § 3 odstavcích 1 až 3 zákona č. 161/1999 Sb., kterým se vyhlašuje Národní park České Švýcarsko. Tyto bližší ochranné podmínky jsou konstruovány jako absolutní zákazy, přičemž vzhledem ke skutečnosti, že zákon č. 161/1999 Sb. je *lex specialis* ve vztahu k ZOPK (viz ustanovení § 1 odst. 3 zákona č. 161/1999 Sb.), je taková právní konstrukce možná. Zákon č. 161/1999 Sb. obsahuje ve svém ustanovení § 3 odst. 4 i vlastní právní úpravu udělování výjimek z těchto bližších ochranných podmínek, která je nikoliv nepodobná úpravě obsažené v ustanovení § 43 ZOPK, totiž že „v případech, kdy jiný veřejný zájem výrazně převažuje nad zájmem ochrany přírody, může Správa správním rozhodnutím povolit výjimku ze zákazů uvedených v odstavcích 1 až 3“.

¹³⁶ Miko, L., Borovičková, H. a kol. Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007, 200 s.

3.4. Exkurs – Přírodní park a jeho vztah ke zvláště chráněným územím

3.4.1. Obecné pojednání o přírodním parku

Ačkoli právní institut přírodního parku není podle pozitivního práva nástrojem zvláštní územní ochrany, nýbrž nástrojem územní ochrany obecné, nelze nevidět, že má se zvláště chráněnými územími mnoho společných rysů. Právní institut přírodního parku je upraven v ustanovení § 12 odst. 3 ZOPK, které stanoví, že „*k ochraně krajinného rázu s významnými soustředěnými estetickými a přírodními hodnotami, který není zvláště chráněn podle části třetí tohoto zákona (tj. ZOPK), může orgán ochrany přírody zřídit obecně závazným právním předpisem přírodní park a stanovit omezení takového využití území, které by znamenalo zničení, poškození nebo rušení stavu tohoto území*“. Z tohoto ustanovení tedy vyplývají dvě základní charakteristiky přírodního parku, a sice jeho předmět ochrany, kterým je krajinný ráz, a dále pravidlo, že není možné vyhlásit přírodní park na území, na kterém se již nachází zvláště chráněné území vyhlášené podle části třetí ZOPK. Toto pravidlo tedy zakládá v případě přírodního parku výjimku z obecné zásady, že nástroje obecné ochrany přírody jsou použitelné i ve zvláště chráněných územích, nestanoví-li ochranné podmínky těchto území režim přísnější¹³⁷. O problematice „překrývání“¹³⁸ přírodního parku se zvláště chráněným územím podle části třetí ZOPK blíže pojednám v podkapitole 3.3.5.

Vzhledem k tomu, že přírodní parky nejsou z hlediska zákona zvláště chráněnými územími, nezapisují se do ústředního seznamu ochrany přírody. Tato skutečnost do značné míry ztěžuje jejich zkoumání z právního pohledu tím, že neexistuje jednotná a ucelená databáze těchto území, která by zahrnovala zejména přehled jejich rozloh, roků zřízení, druh, číslo a znění právního předpisu, jímž byl konkrétní přírodní park zřízen apod. Zároveň si lze jen těžko učinit konkrétní představu, kolik procent území ČR přírodní parky zabírají a jaká území zahrnují¹³⁹. Dostí časově náročné v praxi bývá i dopátrat se alespoň orientačního znění zřizovacích právních

¹³⁷ Miko, L., Borovičková, H. a kol. Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007, 135 s.

¹³⁸ Úmyslně dávám slovo „překrývání“ do uvozovek, protože vzhledem k výše zmíněnému pravidlu není takové překrývání právně možné, v praxi však k takovým situacím zdánlivě může dojít (a dochází) a pak je nutné situaci z právního pohledu jednoznačně vyřešit.

¹³⁹ Přibližný úsudek si lze učinit z mapového serveru Agentury ochrany přírody a krajiny ČR na adrese <http://mapy.nature.cz>, který umožňuje zobrazit mimo jiné i přírodní parky.

předpisů přírodních parků zřízených podle předchozích právních úprav před 1. lednem 2003¹⁴⁰. **Z hlediska de lege ferenda lze tedy jednoznačně doporučit, aby i přírodní parky byly zapisovány do ústředního seznamu ochrany přírody, byť se nejedná o zvláště chráněná území ve smyslu části třetí ZOPK.** Předmětná změna ZOPK by byla velmi jednoduchá, postačovalo by doplnit na konec věty druhé ustanovení § 42 odst. 1 ZOPK slova „a přírodní parky podle § 12 odst. 3“¹⁴¹. Současně by bylo obdobným způsobem třeba změnit ustanovení § 5 prováděcí vyhlášky MŽP č. 60/2008 Sb., v platném znění.

Problematiku přírodních parků dále zneřehledňuje skutečnost, že ačkoli současná právní úprava (od 1. ledna 2003) předpokládá, že přírodní parky budou zřizovat kraje nařízením (ustanovení § 77a odst. 2 ZOPK), mnohé přírodní parky byly zřízeny podle předešlé úpravy vyhláškou či nařízením okresních úřadů¹⁴², mnoho dalších dokonce ještě dříve (za účinnosti zákona č. 40/1956 Sb.) okresními národními výbory jako tzv. oblasti klidu, které byly posléze ustanovením § 90 odst. 10 ZOPK prohlášeny za přírodní parky. V současnosti existující přírodní parky tedy vznikly třemi různými způsoby.

V této souvislosti nutno podotknout, že stejně jako u zvláště chráněných území může v praxi i u přírodních parků docházet k jejich přehlašování. Příkladem může být přírodní park Ještěd, zřízený původně v roce 1995 nařízením Okresního úřadu v Liberci č. 1/95¹⁴³, přehlášený nařízením Libereckého kraje č. 5/2005, o zřízení Přírodního parku Ještěd, a dále například přírodní parky Novohradské hory¹⁴⁴ a Česká Kanada¹⁴⁵. V oblasti přehlašování přírodních parků patří mezi aktivní kraje Jihočeský (od roku

¹⁴⁰ Nařízení o zřízení přírodních parků po tomto datu jsou k dispozici v souladu se zákonem o krajích ve věstnících jednotlivých krajů. Zřizovací předpisy přírodních parků zřízených před 1. lednem 2003 je zpravidla nutno aktivně vyžádat na příslušných obecních či krajských úřadech.

¹⁴¹ Z hlediska stylistického by v případě takového doplnění též bylo vhodné nahradit spojku „a“ za výrazem „ptačí oblasti“ ve zmíněném ustanovení čárkou. Dále by součástí takovéto případné novelizace mělo být přechodné ustanovení, které by stanovilo, do kdy jsou kraje povinny dodat do ústředního seznamu podklady týkající se již existujících přírodních parků.

¹⁴² ustanovení § 77 odst. 3 ZOPK ve znění účinném do 31. prosince 2002

¹⁴³ viz ustanovení čl. 8 odst. 4 nařízení Libereckého kraje č. 5/2005, o zřízení Přírodního parku Ještěd

¹⁴⁴ zřízený původně nařízením Okresního úřadu Český Krumlov č. 3/1999 ze dne 20.9.1999, o zřízení přírodního parku Novohradské hory, a Okresního úřadu České Budějovice ze dne 18.12.1998, o zřízení přírodního parku Novohradské hory, přehlášený nařízením Jihočeského kraje č. 2/2003 ze dne 30.9.2003, o přírodním parku Novohradské hory

¹⁴⁵ zřízený původně vyhláškou Okresního úřadu v Jindřichově Hradci o zřízení přírodního parku „Česká Kanada“ ze dne 1.7.1994, přehlášený nařízením Jihočeského kraje č. 1/2004 ze dne 6.4.2004, o přírodním parku Česká Kanada

2003 byly přehlášeny všechny přírodní parky v kraji s výjimkou přírodního parku Písecké hory¹⁴⁶ a Liberecký (od roku 2003 přehlášeny dva ze tří přírodních parků na území kraje)¹⁴⁷, další kraje se zatím pouze omezují na zřizování přírodních parků nových (Středočeský, Ústecký) či jsou zatím v oblasti vyhlásování či přehlašování přírodních parků pasivní (ostatní kraje). V praxi se přehlašování přírodních parků jeví dle mého názoru velmi žádoucím, neboť kromě zajištění souladu takto přehlášených přírodních parků se současnou právní úpravou vnáší do této právní oblasti tolik potřebný pořádek, spočívající mimo jiné v publikaci předmětných nařízení ve věstnících krajů.

Zřetelnou odlišností přírodních parků od velkoplošných zvláště chráněných území podle části třetí ZOPK je absence specializovaného orgánu ochrany přírody, jakým jsou v případě velkoplošných zvláště chráněných území správy národních parků a správy chráněných krajinných oblastí. Státní správu v ochraně přírody na území přírodních parků totiž vykonávají obecní úřady obcí s rozšířenou působností v rámci tzv. zbytkové působnosti podle ustanovení § 77 odst. 3 ZOPK¹⁴⁸. Vzniká zde tedy situace odlišná od zvláště chráněných území podle části třetí ZOPK¹⁴⁹, neboť nachází-li se přírodní park ve správních obvodech více obcí s rozšířenou působností¹⁵⁰, pak státní správu v ochraně přírody a krajiny vykonává každý takový obecní úřad samostatně na té části území přírodního parku, která spadá do jeho obvodu. Neexistuje zde tedy na úseku ochrany přírody a krajiny jednotná správa celého území specializovaným správním orgánem tak jako tomu je u národních parků a chráněných krajinných oblastí, ba co více tato správa může být (a zejména v případě rozlohou větších přírodních parků bývá) rozdrobena mezi více obecních úřadů obcí s rozšířenou působností, které spolu mohou, ale nemusí při ochraně území přírodního parku spolupracovat. Tato rozdrobenost je dále

¹⁴⁶ e-mailové sdělení pana Ing. Milana Vláška z odboru životního prostředí Krajského úřadu Jihočeského kraje

¹⁴⁷ <http://zivotni-prostredi.kraj-lbc.cz/page2561>

¹⁴⁸ Neboť ustanovení § 77a odst. 2 ZOPK sice zakládá působnost krajů k vydání nařízení o zřízení či zrušení přírodních parků a o omezení využití jejich území podle ustanovení § 12 odst. 3 ZOPK, nezakládá však již krajům ani krajským úřadům působnost vykonávat v takto zřízených územích státní správu v oblasti ochrany přírody a krajiny.

¹⁴⁹ kde působnost v oblasti ochrany přírody a krajiny na celém jejich území vykonává jejich správa, není-li zákonem výslovně stanoveno jinak (ustanovení § 78 odst. 1 ZOPK)

¹⁵⁰ například přírodní park Česká Kanada, který se nachází ve správních obvodech obcí s rozšířenou působností Jindřichův Hradec a Dačice (ustanovení čl. 1 odst. 2 nařízení Jihočeského kraje č. 1/2004, o přírodním parku Česká Kanada)

umocňována absencí plánů péče, neboť tento se pro přírodní parky – na rozdíl od zvláště chráněných území – nezpracovává. Konečně jako další slabinu současného způsobu správy přírodních parků obecními úřady obcí s rozšířenou působností vidím skutečnost, že v případech, kdy je investorem stavby či jiného záměru na území přírodního parku, jehož realizace je podle „ochranných podmínek“ přírodního parku podmíněna souhlasem orgánu ochrany přírody, obec, jejíž obecní úřad zde vykonává rozšířenou působnost, uděluje obec prostřednictvím obecního úřadu souhlas s tímto záměrem prakticky sama sobě. To bude problematické zejména v případech, kdy bude veřejný či politický zájem na realizaci takového záměru z pohledu obce větší než veřejný zájem na ochraně přírody a krajiny. O nezávislosti rozhodování o udělení takového souhlasu lze pak úspěšně pochybovat, zejména uvažíme-li, že úředník obecního úřadu rozhodující o udělení takového souhlasu je zaměstnancem obce a jako takový na obci zpravidla existenčně závislý. Ochrana území přírodních parků se tak bude v těchto případech do značné míry relativizovat.

Výše popsaný způsob správy území přírodních parků dle mého názoru plně koresponduje s tím, že jde podle platného českého práva o nástroj obecné ochrany přírody a krajiny, nikoliv o zvláště chráněné území. Jinou otázkou již je, zdali je tato úprava (tj. nezařazení přírodního parku mezi zvláště chráněná území a jejich správa obecními úřady obcí s rozšířenou působností) z hlediska *de lege ferenda* správná.

3.4.2. Přírodní park jako náhrada za velkoplošná zvláště chráněná území

Rozloha stávajících přírodních parků

Ačkoli velkoplošnost není pojmovým znakem přírodních parků, nelze přehlédnout, že některé v současnosti existující přírodní parky velkoplošné¹⁵¹ jsou. To je i jeden z hlavních důvodů, proč jsem pojednání o přírodních parcích zařadil do této práce navzdory tomu, že u nich tento pojmový znak chybí a že se nejedná ani o zvláště chráněná území ve smyslu ZOPK.

Rozloha existujících přírodních parků je velmi rozdílná, od stovek do desetitisíců hektarů, a vinou absence jejich centrální evidence, která by obsahovala údaj

¹⁵¹ tj. mající rozlohu v řádech tisíců hektarů – viz kapitola této práce zabývající se pojmem „velkoplošnost“

o výměře jednotlivých přírodních parků (viz výše), je obtížné určit největší a nejmenší z nich. Přesná výměra některých přírodních parků vůbec není publikována, neboť ani zřizovací předpis přírodního parku údaj o jeho rozloze obsahovat nemusí. Některé zřizovací předpisy sice přibližný údaj o výměře obsahují, avšak jiné se omezí pouze na slovní popis hranic přírodního parku, doplněný v některých případech mapou. Opět se zde tedy citelně projevuje absence centrální evidence přírodních parků v ústředním seznamu ochrany přírody.

Jak již bylo výše naznačeno, výměry největších přírodních parků se pohybují v desetitisících hektarů a jsou tedy větší než výměry některých velkoplošných zvláště chráněných území. Největším přírodním parkem je pravděpodobně přírodní park Džbán s rozlohou 41 600 ha (416 km²)¹⁵², mezi další největší přírodní parky patří přírodní park Česká Kanada o rozloze 28 300 ha (283 km²)¹⁵³, Novohradské hory (23 826 ha)¹⁵⁴, Chřiby (22 500 ha)¹⁵⁵, Oderské vrchy, Sovinecko (19 910 ha)¹⁵⁶, Hřebeny (18 400 ha)¹⁵⁷ a další. Mnohé další přírodní parky pak mají výměru okolo 10 000 ha, například Třemšín (11 200 ha), Jistebnická vrchovina (10 770 ha), Horní Střela (9 992 ha), Ještěd (9 360 ha), Vyšebrodsko (8 410 ha), Kochánov (8 100 ha) či Javořická vrchovina (7 880 ha).

Není bez zajímavosti, že některé z těchto přírodních parků (Džbán, Chřiby, Sovinecko, Horní Střela) se nacházejí na území více okresů a byly zřízeny podle dřívější právní úpravy několika vyhláškami okresních úřadů pro každý okres samostatně, jedná se tedy z formálního hlediska o více samostatných přírodních parků, které spolu sousedí, přesto jsem z demonstrativních důvodů uváděl souhrn jejich rozlohy, neboť nebyť hranice okresů, byly by zřejmě zřízeny vyhláškou jedinou. Ve většině pramenů bývají navíc tyto „přeshraniční“ přírodní parky uváděny jako jeden

¹⁵² Jedná se však pouze o neoficiální údaj, neboť oficiální údaj se mi nepodařilo nalézt - <http://www.obec-mutejovice.cz/turisticke-informace/prirodni-park-dzban>

¹⁵³ ustanovení čl. 1 odst. 1 nařízení Jihočeského kraje č. 1/2004, o přírodním parku Česká Kanada

¹⁵⁴ e-mailové sdělení pana Ing. Milana Vláška z odboru životního prostředí Krajského úřadu Jihočeského kraje

¹⁵⁵ Jedná se pouze o neoficiální údaj - <http://www.vychodni-morava.cz/cil/805>

¹⁵⁶ Opět jde o neoficiální údaj - <http://www.enviweb.cz/clanek/priroda/66707/prirodni-park-sovinecko>

¹⁵⁷ ustanovení čl. 1 odst. 1 nařízení Středočeského kraje č. 4/2009, o zřízení přírodního parku Hřebeny

přírodní park. Takto celistvě jsou přírodní parky zobrazovány též na mapovém serveru Agentury ochrany přírody a krajiny ČR¹⁵⁸.

Nejmenší přírodní parky mají naproti tomu rozlohu ve stovkách hektarů (například přírodní park Hostivař-Záběhlice 316 ha, přírodní park Říčanka 498 ha, přírodní park Košíře-Motol 172 ha¹⁵⁹).

Přírodní park jako náhrada za velkoplošná zvláště chráněná území

Při analýze používání právního institutu přírodního parku a výměr a lokalit některých existujících přírodních parků si tedy nelze nevšimnout, že v některých případech okresní úřady respektive kraje jejich zřizováním zjevně suplovaly respektive suplují neexistenci velkoplošných zvláště chráněných území v předmětných lokalitách. Ačkoliv komentářová literatura¹⁶⁰ se výslovně vyjadřuje proti používání právního institutu přírodního parku za účelem takového nahrazování zvláštní územní ochrany, skutečnost je v některých případech odlišná.

Příkladem takového nahrazování může být zejména přírodní park Novohradské hory, který de facto nahrazuje stejnojmennou CHKO, o jejímž vyhlášení se uvažovalo v 80. a 90. letech 20. století¹⁶¹. Dalším příkladem může být přírodní park Niva Dyje, zřízený v roce 2002 podél toku řeky Dyje nad Břeclaví a zaujímající část připravované CHKO Soutok¹⁶². Krom toho nelze přehlédnout, že území některých přírodních parků plynule navazuje na území chráněných krajinných oblastí a představuje tak jejich

¹⁵⁸ <http://mapy.nature.cz>

¹⁵⁹ Viz internetové stránky Magistrátu hlavního města Prahy

http://envis.praha-mesto.cz/rocenky/CHRUZEMI/cr2_cztx/chu-ppar.htm. Údaje o rozlohách přírodních parků na území hlavního města Prahy se však v různých pramenech velmi liší, odlišné rozlohy uvádí např. internetové stránky základní organizace ČSOP Botič-Rokytky věnované přírodním parkům v Praze na adrese <http://prirodniparky.wz.cz> či Moravec, J. Pražské přírodní parky čtvrtstoleté, in: Ochrana přírody, 2/2009, Praha : AOPK ČR, 2 - 6 s., který vychází z publikace Chráněná území ČR XII. – Praha, Praha : AOPK ČR, 2005. Jako směrodatné jsem vzal údaje publikované zřizovatelem přírodních parků, tedy hlavním městem Prahou. Nicméně opět jde o další důvod, proč de lege ferenda evidovat přírodní parky v ústředním seznamu, byť se nejedná o zvláště chráněné území ve smyslu části třetí ZOPK.

¹⁶⁰ Miko, L., Borovičková, H. a kol. Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007, 130 s.

¹⁶¹ Pelc, F. (editor), Program rozvoje chráněných krajinných oblastí. Správa chráněných krajinných oblastí ČR : Praha, 2000, 40 - 44 s., k dispozici též na Internetu na adrese <http://www.ochranaprirody.cz/res/data/021/003338.pdf>

e-mailové sdělení pana Ing. Milana Vláška z odboru životního prostředí Krajského úřadu Jihočeského kraje

¹⁶² <http://www.brno.ochranaprirody.cz/index.php?cmd=page&id=5021> ve spojení s <http://dolnimorava.org/index.php?item=22> a <http://mapy.nature.cz>

jakousi náhradu či „ochranné pásmo“ na tomto navazujícím území. Jako příklad lze uvést přírodní parky Kochánov a Vyšebrodsko, oba plynule navazující na CHKO Šumava.

Konečně podíváme-li se do minulosti, zjistíme, že na nejcennějším území oblasti klidu a posléze přírodního parku Český les byla v roce 2005 vyhlášena stejnojmenná CHKO¹⁶³, i zde tedy v minulosti (do vyhlášení CHKO) docházelo k tomuto suplování. V současnosti pak tvoří zbylé území přírodního parku Český les de facto jakési „ochranné pásmo“ pro stejnojmennou CHKO¹⁶⁴.

Jaké jsou důvody zřizování některých přírodních parků jako náhrad za chráněné krajinné oblasti¹⁶⁵? Tyto důvody zde vidím čtyři:

1. Při zřizování přírodního parku se neuplatní ustanovení §§ 40 a 41 ZOPK, dále není potřeba zákonem zřizovat samostatný správní orgán pro správu tohoto území, postup při zřizování přírodních parků je tedy podstatně jednodušší, rychlejší a flexibilnější než při vyhlašování velkoplošných zvláště chráněných území.
2. O zřízení a zrušení přírodních parků rozhodují kraje, na jejichž území se zřizovaný (či rušený) přírodní park nachází, nerozhoduje se na celostátní úrovni. To opět znamená větší flexibilitu.
3. Kraje mohou mít zájem na silnější ochraně některých krajinných celků na svém území, jejichž zvláštní ochrana se z celostátního hlediska jeví jako nedůvodná či nadbytečná. Pro kraj pak není jednodušší (ani jiné) řešení než zřídit v daném území přírodní park.
4. Zřízení a provoz přírodního parku je levnější než zřízení a provoz zvláště chráněného území, neboť není potřeba postupovat podle ustanovení §§ 40 a 41 ZOPK, dále není potřeba zřizovat správu přírodního parku ani financovat její činnost. Teoreticky provoz přírodního parku nestojí nic, neboť státní správu na

¹⁶³ Předmětná část přírodního parku Český les nebyla nikdy zrušena, formálně tedy tento přírodní park zřejmě existuje i nadále v původním rozsahu, na území CHKO však není právní režim přírodního parku aplikovatelný. Více o „překrývání“ přírodních parků a zvláště chráněných území v následující podkapitole.

¹⁶⁴ viz mapový portál Plzeňského kraje na adrese <http://mapy.kr-plzensky.cz/arcims/chrane/viewer.htm> nebo mapový portál AOPK na adrese <http://mapy.nature.cz>

¹⁶⁵ Jako náhrada národního parku přírodní park zcela zjevně sloužit nemůže

úseku ochrany přírody a krajiny na území přírodního parku vykonávají i nadále pověřeni zaměstnanci obecních úřadů obcí s rozšířenou působností. V praxi zde mohou být zanedbatelné náklady např. na informační tabule, osvětové materiály apod.

Ačkoli tedy na jednu stranu nelze nesouhlasit s S. Havelkovou¹⁶⁶ v tom, že institut přírodních parků by neměl být používán k suplování zvláštní územní ochrany, je zároveň nutno si přiznat, že tam, kde se z nejrůznějších důvodů nedaří vyhlásit zvláště chráněnou krajinnou oblast, představuje dnes zřízení přírodního parku - přes teoretické výhrady - smysluplnou náhradu, která se přímo nabízí. Mimoto může zřízení přírodního parku v takové situaci plnit funkci jakéhosi „ochranného opatření“, neboť může významně napomoci uchovat krajinný ráz daného území do doby, než (pokud vůbec) na něm bude vyhlášena chráněná krajinná oblast - typickým příkladem je zmíněný přírodní park Český les. Z tohoto důvodu tedy zastávám k přírodním parkům jako náhradě zvláště chráněných území tolerantnější postoj, neboť selže-li pokus o vyhlášení zvláště chráněného území nebo se takové vyhlášení neúměrně protahuje, je nepochybně lepší ochrana daného území formou přírodního parku než ochrana žádná.

Podpurným důvodem pro tento můj tolerantnější postoj je i to, že jakmile bude na území zahrnujícím území přírodního parku vyhlášeno zvláště chráněné území podle části třetí ZOPK, tento přírodní park (respektive jeho část nacházející se v nově vyhlášeném zvláště chráněném území) dle mého názoru de facto ex lege zanikne, neboť podle jazykového a logického výkladu ustanovení § 12 odst. 3 ZOPK se území přírodního parku a zvláště chráněného území podle části třetí ZOPK nesmí překrývat. Logickým výkladem a použitím obecné právní zásady, že zvláštní má přednost před obecným, pak dovozují, že na takovémto území se uplatní ochranný režim zvláště chráněného území a nikoliv režim přírodního parku. Nedojde-li však ke zrušení zřizovacího předpisu přírodního parku, bude přírodní park na daném území dle mého názoru de iure i nadále latentně existovat, a v případě zrušení předmětného zvláště chráněného území se přírodní park automaticky obnoví v původním rozsahu. Tím se

¹⁶⁶ Miko, L., Borovičková, H. a kol. Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007, 130 s.

však již dostáváme k další problematice, kterou je „překrývání“ území přírodních parků se zvláště chráněnými územími podle části třetí ZOPK.

3.4.3. „Překrývání“ území přírodních parků a zvláště chráněných území

Jak již bylo zmíněno výše, z jazykového a logického výkladu ustanovení § 12 odst. 3 ZOPK vyplývá, že území přírodního parku se nemůže překrývat se zvláště chráněným územím podle části třetí ZOPK. V praxi však vznikají situace, kdy se území přírodního parku a zvláště chráněného území zdánlivě překrývá. Takovéto situace mohou mít v zásadě dvě příčiny:

1. Zřízení přírodního parku na území, na kterém se již nachází zvláště chráněné území
2. Vyhlášení zvláště chráněného území tam, kde se již nachází přírodní park

Ad 1 - Zřízení přírodního parku na území, na kterém se již nachází zvláště chráněné území

Tato příčina se v současnosti týká zejména maloplošných chráněných území v případech, kdy zřizovací předpis přírodního parku, jímž se stanoví jeho hranice, nereflektuje existenci maloplošných zvláště chráněných území nacházejících se uvnitř takto vymezených hranic přírodního parku a nevyjímá je z těchto hranic. Příkladem může být přírodní park Novohradské hory, uvnitř jehož hranic se nachází národní přírodní rezervace Žofínský prales, jakož i další maloplošná chráněná území. Nařízením Jihočeského kraje č. 2/2003, jímž byl zřízen přírodní park Novohradské hory, nikterak nereflektuje existenci maloplošných chráněných území uvnitř hranic zřizovaného přírodního parku, tato maloplošná zvláště chráněná území z něj nevyjímá a dostává se tak do rozporu s ustanovením § 12 odst. 3 ZOPK, neboť zřizuje přírodní park mimo jiné i na územích již zvláště chráněných podle části třetí ZOPK. Rozpor nařízení o zřízení přírodního parku se zákonem je zde tedy zdánlivě zjevný a z čistě formálního pohledu by tedy nařízení kraje mělo být Ústavním soudem zrušeno pro rozpor se zákonem. Navíc vzhledem ke skutečnosti, že Ústavní soud jakožto „negativní zákonodárce“ nemůže ustanovení právních předpisů doplňovat (například tím, že by doplnil odstavec, kterým by stanovil, že zvláště chráněná území nacházející se uvnitř hranic přírodního

parku jsou z těchto hranic a tedy i z přírodního parku vyjmuta), bylo by zřejmě nutné zrušit nařízení celé a s ním celý přírodní park.

Je však takovýto čistě formální pohled správný? Dle mého názoru nikoliv. Nelze sice předjímat rozhodnutí soudu, avšak celou věc je nutné posoudit komplexněji, neboť z ustanovení § 12 odst. 3 ZOPK sice vyplývá, že přírodní park nelze zřídit ve zvláště chráněném území, avšak je třeba si také uvědomit, že konkrétní zvláště chráněná území nejsou (s výjimkou národního parku) vyhlášována zákonem, nýbrž – stejně jako přírodní park – podzákonným právním předpisem. V konkrétním případě lze tedy celou situaci vykládat tak, že se do rozporu nedostal podzákonný předpis (zřizovací předpis přírodního parku) se zákonem, nýbrž podzákonný předpis s jiným podzákonným právním předpisem (zřizovací předpis přírodního parku se zřizovacím předpisem zvláště chráněného území), přičemž ustanovení § 12 odst. 3 ZOPK pouze stanoví přednost zvláštní územní ochrany před územní ochranou obecnou. Zvolíme-li tento výklad, dojdeme k závěru, že skutečnost, že byl v určitém místě a čase použit nástroj zvláštní územní ochrany, vytváří pouze zákonnou překážku pro to, aby mohl být na témže místě a v témže čase použit též přírodní park jako nástroj obecné územní ochrany, nezapřičiňuje však nezákonnost samotného zřizovacího předpisu přírodního parku. Nezákonnou by byla až jeho aplikace na tomto území. Přírodní park tedy na území maloplošných chráněných území nacházejících se uvnitř jeho hranic sice formálně existuje, avšak pouze v jakési latentní neaplikovatelné podobě, která by se však stala aplikovatelnou, pokud by došlo ke zrušení předmětného maloplošného zvláště chráněného území. Jinými slovy lze říci, že zřizovací předpis přírodního parku je sice obecně závazný, avšak z jeho místní působnosti jsou ex lege vyňata území zvláště chráněná podle části třetí ZOPK, a to po dobu existence této zvláštní ochrany. V této souvislosti lze tedy dle mého názoru mluvit spíše o zákonné překážce aplikace zřizovacího předpisu přírodního parku z důvodu existence zvláště chráněného území podle části třetí ZOPK, než o protizákonnosti tohoto zřizovacího předpisu.

Jakkoli se tato interpretace může jevit jako odvážná a v rozporu s čistě jazykovým výkladem ustanovení § 12 odst. 3 ZOPK, je dle mého názoru správná, neboť se domnívám, že je v tomto případě namístě použít výklad e ratione legis a rezolutně odmítnout rušení přírodních parků pouze proto, že nepatrná část jejich území se

překrývá se zvláště chráněnými územími a jejich zřizovací předpis je tedy (zdánlivě) v rozporu s ustanovením § 12 odst. 3 ZOPK. Takový výklad by byl přepjatě formalistický a jistě v rozporu s původními představami tvůrců ZOPK. Zároveň by se jednalo o výklad ad absurdum, neboť jak jsem již zmínil, území maloplošných zvláště chráněných území bude ve většině případů tvořit jen nepatrnou část území přírodního parku vymezeného v jeho zřizovacím předpise, a bylo by absurdní rušit kvůli tomuto nepatrnému území celý přírodní park. Konečně nelze přehlédnout, že zde pro rušení zřizovacích předpisů přírodních parků v těchto případech zcela chybí materiální hledisko, neboť ochranné podmínky zvláště chráněných území bývají v praxi¹⁶⁷ přísnější než „ochranné podmínky“ přírodního parku. Rušení přírodních parků z důvodu nesouladu jejich zřizovacího předpisu pro rozpor s ustanovením § 12 odst. 2 ZOPK se tak v tomto světle jeví jako kontraproduktivní formalismus, neboť by došlo k obětování zájmu na ochranu přírody a krajiny (tj. reálně existujícího veřejného zájmu) ve prospěch jakéhosi pseudozájmu na formální správnosti rozhodování bez ohledu na materiální důsledky.

I když se výše uvedený problém může zdát spíše teoretického rázu¹⁶⁸, některé kraje si jej patrně uvědomují. Příkladem mohou být nařízení o zřízení přírodních parků Středočeského kraje z poslední doby, konkrétně nařízení o zřízení přírodních parků Petrovicko a Hřebeny, která výslovně vyjímají maloplošná zvláště chráněná území ze zmíněných přírodních parků. Text předmětných ustanovení těchto nařízení zní takto:

*„Přírodní památka Husova kazatelna a přírodní památka Vrškámen nejsou součástí přírodního parku Petrovicko.“*¹⁶⁹

a

¹⁶⁷ Záměrně píše „v praxi“, neboť v teoretické rovině nelze s ohledem na pojednání v podkapitole **Chyba! Nenalezen zdroj odkazů.** zcela vyloučit situaci, kdy by ochranné podmínky přírodního parku byly výjimečně v konkrétním případě přísnější. Přesto si však takovou situaci nedokáží v praxi představit.

¹⁶⁸ Nejsem si vědom, že by se zřizovací předpis některého přírodního parku octl z těchto důvodů před Ústavním soudem.

¹⁶⁹ ustanovení čl. 1 odst. 3 nařízení Středočeského kraje č. 6/2008 ze dne 15.10.2008, o zřízení přírodního parku Petrovicko

„Hranice přírodního parku tvoří dále hranice zvláště chráněných území – přírodních rezervací Kuchyňka a Hradec, které jsou podle § 12 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb. z území přírodního parku vyňaty (...)“¹⁷⁰.

Výše uvedená formulace vyloučení zvláště chráněných území z území přírodního parku se zdá být správným řešením, přesto zde vidím prostor pro její vylepšení, neboť podle výše citovaných ustanovení není jasné, co se s hranicí přírodního parku stane, pokud budou zmíněná maloplošná zvláště chráněná území zrušena. Ačkoli jsem si vědom, že pravděpodobnost takového zrušení je velmi nízká, přesto jej nelze v budoucnu zcela vyloučit a zřizovací předpis přírodního parku by s touto eventualitou měl počítat. Z citovaných ustanovení není zřejmé, zda se při případném zrušení zmíněných zvláště chráněných území jejich území stane automaticky součástí přírodního parku (dynamický přístup), nebo zda je hranice přírodního parku jednou provždy pevně vymezena a rozšířit přírodní park na území bývalých zvláště chráněných území uvnitř jeho hranic bude možné pouze novelizací zřizovacího předpisu či přehlášením (statický přístup). První možnost by byla nepochybně praktičtější, je však otázkou, zdali by nebyla napadána jako jdoucí nad text nařízení. Z tohoto důvodu bych doporučoval následující formulaci předmětných ustanovení zmíněných nařízení:

„Přírodní památka Husova kazatelna a přírodní památka Vrškámen nejsou po dobu existence zvláště chráněných území v těchto lokalitách součástí přírodního parku Petrovicko.“

respektive obecněji

„Hranice přírodního parku tvoří dále hranice zvláště chráněných území nacházejících se uvnitř jeho hranic vymezených v předchozím odstavci. Tato zvláště chráněná území jsou po dobu jejich existence z území přírodního parku vyňata. V případě zrušení některého z těchto zvláště chráněných území se jeho území bez dalšího stává součástí území přírodního parku.“

Výjimečně se problematika zřízení přírodního parku na území, na kterém se již nachází zvláště chráněná území, objevuje i v souvislosti s velkoplošnými chráněnými

¹⁷⁰ ustanovení čl. 1 odst. 4 nařízení Středočeského kraje č. 4/2009 ze dne 14.9.2009, o zřízení přírodního parku Hřebeny

územími. Jedná se o přírodní parky, které byly zřízeny ještě před účinností ZOPK jako tzv. oblasti klidu a následně po nabytí jeho účinnosti prohlášeny ustanovením § 90 odst. 10 ZOPK za přírodní parky. V době před přijetím ZOPK neexistovalo žádné zákonné ustanovení, které by zakazovalo zřizovat oblasti klidu ve zvláště chráněných územích, tyto v nich tedy byly v některých případech zřizovány. Příkladem může být přírodní park Radotínsko-Chuchelský háj v Praze, který byl zřízen v roce 1990¹⁷¹ jako oblast klidu též na části v té době již existující chráněné krajinné oblasti Český kras. Problematiku právního vztahu mezi velkoplošným zvláště chráněným územím a přírodním parkem je dle mého názoru třeba řešit obdobně, jak bylo nastíněno u maloplošných zvláště chráněných území. Nabytím účinnosti ZOPK včetně jeho ustanovení § 12 odst. 3 ve spojení s ustanovením § 90 odst. 10 přestal přírodní park na území chráněné krajinné oblasti de facto existovat, neboť jeho zřizovací vyhláška se stala na území CHKO neaplikovatelnou. Jelikož však zřizovací vyhláška přírodního parku nebyla zrušena ani novelizována (ve smyslu zmenšení jeho rozlohy o jeho část nacházející se na území CHKO), de iure přírodní park i na území CHKO v latentní podobě nadále existuje a v případě, že by došlo ke zrušení CHKO Český kras nebo zmenšení jeho rozlohy o tu část, na které byl zřízen též přírodní park¹⁷², přírodní park by se automaticky bez dalšího obnovil v původním rozsahu.

Jediným případem, kdy by dle mého názoru bylo možné uvažovat o zrušení zřizovacího předpisu přírodního parku pro jeho rozpor s ustanovením § 12 odst. 3 ZOPK z důvodu jeho územního překryvu s již existujícím zvláště chráněným územím, tak zůstává vzhledem k výše uvedenému situace, kdy by přírodní park zřízený po nabytí účinnosti ZOPK zasahoval na území velkoplošného zvláště chráněného území (tj. národního parku nebo CHKO) vyhlášeného před zřízením předmětného přírodního parku. I zde však zůstává otázkou, jak se vypořádat se situací, kdy by se tímto velkoplošným zvláště chráněným územím překrývala jen nepodstatná část přírodního parku. Vzhledem k tomu, že Ústavní soud je pouze „negativním zákonodárcem“ a nemůže tedy odlišně vymezit hranice přírodního parku, nýbrž pouze toto vymezení zrušit, nezbyl by ani v tomto případě Ústavnímu soudu zřejmě jiný postup než zrušit

¹⁷¹ vyhláška hlavního města Prahy č. 8/1990, o zřízení oblastí klidu v hlavním městě Praze a vyhlášení stavební uzávěry pro tyto oblasti

¹⁷² nebo došlo-li by ke zrušení textu „*kteřý není zvláště chráněn podle části třetí tohoto zákona*“ v ustanovení § 12 odst. 3 ZOPK

předmětný zřizovací předpis a tím i přírodní park jako celek. Řešením by mohla být aktivita příslušného kraje, který by ještě během řízení před Ústavním soudem přírodní park přehlásil tak, aby se nepřekrýval se zvláště chráněným územím.

Ad 2 - Vyhlášení zvláště chráněného území tam, kde se již nachází přírodní park

Tato situace se v praxi vyskytuje zejména v souvislosti s tím, že přírodní parky bývají v některých případech v praxi používány k nahrazování neexistující velkoplošné zvláštní územní ochrany¹⁷³. Jakmile se pak podaří na předmětném území velkoplošné zvláště chráněné území vyhlásit, stávají se přírodní parky na tomto území nejen nadbytečnými, ale zejména se dostávají do rozporu s ustanovením § 12 odst. 3 ZOPK. Příkladem může být CHKO Český les, na jejímž území se před jejím vyhlášením nacházel stejnojmenný přírodní park (vyhlášený jako oblast klidu roku 1990, tj. hned po zpřístupnění tohoto území pro veřejnost po pádu železné opony – význam přírodního parku jako flexibilního „ochranného opatření“ je zde evidentní), či připravovaná CHKO Soutok, na jejímž plánovaném území se nachází mimo jiné přírodní park Niva Dyje.

Z ustanovení § 12 odst. 3 ZOPK zcela jasně vyplývá, že ochrana formou zvláště chráněného území má přednost před ochranou formou přírodního parku. Není tedy pochyb o tom, že na území nově vyhlášeného velkoplošného zvláště chráněného území je nutno aplikovat ochranný režim tohoto zvláště chráněného území, nikoliv ochranný režim přírodního parku. Pokud by tedy na území zvláště chráněného území některý správní orgán (dle platného znění ZOPK obecní úřad obce s rozšířenou působností) aplikoval ustanovení obsažená ve zřizovacím předpise přírodního parku, jednalo by se o nezákonný správní akt. Je však otázkou, co se stane s přírodním parkem jako takovým. Nabízí se právně nejčistší řešení v podobě zrušení zřizovacího předpisu přírodního parku nebo jeho novelizace (případně celkového přehlášení přírodního parku) tak, aby bylo území přírodního parku redukováno pouze na oblasti mimo zvláště chráněné území. V praxi však toto řešení nebylo dosud realizováno¹⁷⁴. Při řešení této otázky je tak dle mého názoru namísto ubírat se stejnými úvahami jako v předchozích případech,

¹⁷³ o tomto tématu blíže viz výše v podkapitole 3.4.2. Přírodní park jako náhrada za velkoplošná zvláště chráněná území této práce

¹⁷⁴ Přírodní park Český les nebyl dosud zrušen ani přehlášen, ani nedošlo k jeho územní redukci formou novelizace jeho zřizovacích předpisů – ústní sdělení pana Mgr. Jiřího Hanzlíka z odboru životního prostředí Krajského úřadu Plzeňského kraje.

tj. vycházet z premisy, že jelikož zřizovací předpis přírodního parku nebyl zrušen, de iure existuje přírodní park na území zvláště chráněného území v latentní podobě i nadále, avšak vzhledem k existenci ustanovení § 12 odst. 3 ZOPK právě jen v této latentní podobě. Území zvláště chráněného území je po dobu existence tohoto zvláště chráněného území na základě ustanovení § 12 odst. 3 ZOPK ex lege vyňato z působnosti zřizovacího předpisu přírodního parku a tento předpis je zde tedy neaplikovatelný, de facto na něm tedy přírodní park neexistuje. Opět nám tedy ustanovení § 12 odst. 3 ZOPK zakládá již dříve zmíněnou zákonnou překážku aplikace právního režimu přírodního parku ve zvláště chráněném území. Avšak v případě, že by došlo ke zrušení předmětného zvláště chráněného území, tato zákonná překážka by odpadla a přírodní park by se automaticky bez dalšího obnovil v původním rozsahu.

3.4.4. Přírodní parky – závěr

Ačkoli přírodní parky nejsou zvláště chráněným územím podle části třetí ZOPK, z předchozího pojednání vyplývá, že se zvláště chráněnými územími mají mnoho společných rysů. Jedná se o území, na nichž dochází za účelem ochrany krajinného rázu k modifikaci práv a povinností osob, spočívající – obdobně jako u zvláště chráněných území – ve stanovení ochranných podmínek¹⁷⁵, které jsou jejich adresáti povinni dodržovat. Ačkoli velkoplošnost není pojmovým znakem přírodních parků, tyto v praxi mívají běžně rozlohu v řádech tisíců až desetitisíců hektarů, mnoho z nich tedy kritérium velkoplošnosti splňuje. Podstatným rozdílem oproti velkoplošným zvláště chráněným územím je však podle stávající právní úpravy absence specializovaných správních orgánů, který by vykonávaly státní správu přírodních parků v ochraně přírody a krajiny, a to na celém jejich území. Namísto toho vykonávají tuto správu obecní úřady obcí s rozšířenou působností, u větších přírodních parků tedy dochází k rozdrobení jejich správy mezi více těchto úřadů. Kromě toho je ochrana území přírodních parků do značné míry relativizována tím, že v případech, kdy je investorem stavby či jiného záměru na území přírodního parku, jehož realizace je podle „ochranných podmínek“ přírodního parku podmíněna souhlasem orgánu ochrany přírody, obec, jejíž obecní úřad zde vykonává rozšířenou působnost, uděluje obec prostřednictvím obecního úřadu

¹⁷⁵ Ačkoli ZOPK omezení využití území přírodních parků stanovené v jejich zřizovacích předpisech výslovně jako ochranné podmínky neoznačuje, svou povahou se o ochranné podmínky nepochybně jedná.

souhlas s tímto záměrem prakticky sama sobě. O nezávislosti rozhodování při udělování takového souhlasu tak lze téměř s jistotou pochybovat. Dalším podstatným rozdílem a dá se říci slabinou přírodních parků oproti zvláště chráněným územím podle části třetí ZOPK je skutečnost, že se pro přírodní parky nezpracovávají plány péče. Péče o jednotlivé přírodní parky tedy může trpět jistou nekonceptností¹⁷⁶.

Vzhledem k tomu, že přírodní parky vykazují mnohé podobnosti se zvláště chráněnými územími, avšak jejich zřizování je jednodušší než vyhlásování zvláště chráněných území, často přírodní parky v praxi slouží jako náhrada za nevyhlášená či dosud nevyhlášená zvláště chráněná území. Děje se tak v praxi u přírodních parků o větších rozlohách, které de facto často slouží jako náhrada za chráněné krajinné oblasti. Oproti zvláště chráněným územím je však v současné době právní institut přírodního parku upraven prakticky pouze v jediném odstavci ZOPK¹⁷⁷, což se vzhledem k velkému počtu dosud zřízených přírodních parků a stálému nárůstu tohoto počtu dle mého názoru přestává jevit dostatečným. Ve světle výše uvedeného se nabízí otázka de lege ferenda, zda neupravit přírodní park jako jednu z kategorií zvláště chráněných území, byť by šlo o kategorii v mnoha směrech odlišnou od ostatních. Dle mého názoru by však zařazení přírodního parku mezi zvláště chráněná území více reflektovalo současnou praxi. Dále by zákonné zakotvení přírodního parku mezi zvláště chráněná území mohlo poskytnout vhodnou příležitost pro vyjasnění některých dosud ne zcela jasných otázek pomocí výslovné zákonné úpravy – zejména s určitostí dát odpověď na otázku, zda mohou ochranné podmínky přírodních parků obsahovat i absolutní zákazy nebo pouze výčet činností vázaných na souhlas, dále například vnést jasno do problematiky označování přírodních parků v terénu, jakož i uzákonit evidenci přírodních parků v ústředním seznamu ochrany přírody.

Konečně lze de lege ferenda doporučit i přehlášení stávajících přírodních parků zřízených před 1. lednem 2003 (mnohdy ještě jako oblasti klidu před účinností ZOPK) podle tehdy platné právní úpravy vyhláškami či nařízeními okresních úřadů respektive

¹⁷⁶ Svérázným příkladem takové plánem péče neusměrňované nekonceptnosti je např. názor místních obyvatel (včetně komunálních politiků), že přírodní park by měl být parkem v běžném slova smyslu, a tak na jeho území sází exotické dřeviny a prosazují budování asfaltových chodníků a veřejného osvětlení - viz Moravec, J. Pražské přírodní parky čtvrtstoleté, in: Ochrana přírody, 2/2009, Praha : AOPK ČR, 5 s.

¹⁷⁷ Ustanovení § 12 odst. 3 ZOPK – ZOPK obsahuje sice i další ustanovení dotýkající se právního institutu přírodního parku, tyto však mají pouze přechodný charakter či upravují působnost krajů k jejich zřízení.

národních výborů. Kromě uvedení zřizovacích předpisů těchto přírodních parků do souladu s Ústavou a Listinou a zajištění jejich kompatibility s dnes platnými a účinnými zákony by se tím skrze jejich publikaci ve věstnících krajů docílilo rovněž snazší dohledatelnosti těchto předpisů pro veřejnost. Těžko lze totiž v roce 2010 v právním státě v době existence Internetu s klidným svědomím uplatňovat jinak jistě správnou základní právní zásadu *ignorantia legis non excusat* za situace, kdy je nutno za účelem seznámení se být jen s orientačním zněním zřizovacích předpisů přírodních parků zřízených před 1. lednem 2003 ve většině případů aktivně kontaktovat obecní či krajské úřady a následně ještě často urgovat jejich příslušné pracovníky o jejich poskytnutí¹⁷⁸.

¹⁷⁸ Světlou výjimkou je Hlavní město Praha, které má i tyto zřizovací předpisy dálkově přístupné na svých internetových stránkách <http://www.praha-mesto.cz>, a dále Plzeňský kraj, kde mi byly dané zřizovací předpisy poskytnuty na telefonickou žádost promptně ve formátu PDF.

4. Závěr

Bez nutnosti dalšího zkoumání lze tuto práci uzavřít konstatováním, že úprava velkoplošných zvláště chráněných území ochrany přírody v českém právu umožňuje efektivní ochranu těchto území.

Je však třeba jedním dechem kriticky poznamenat, že přes svou propracovanost si s sebou tato právní úprava nese některé chronické problémy a nedostatky, které se ani po téměř dvaceti letech od přijetí ZOPK nedaří odstranit.

V první řadě je třeba zmínit skutečnost, že drtivá většina existujících velkoplošných zvláště chráněných území (26 z 29) byla vyhlášena ještě před účinností ZOPK a současné Ústavy podle tehdejšího zákona o státní ochraně přírody a jejich zřizovací předpisy obsahují řadu ustanovení, která se ve světle současné právní úpravy jeví v lepším případě jako problematická, v horším případě jako protizákonná a tedy protiústavní. To je dále umocněno tím, že naprostá většina v současnosti existujících chráněných krajinných oblastí byla vyhlášena před rokem 1989, tj. v době, kdy nebylo nutné hledět na soulad podzákonných právních předpisů se zákonem. Navíc byla tato zvláště chráněná území vyhlášena jiným právním předpisem než předpokládá ZOPK. Ačkoliv se nesrovnalosti pramenící z tohoto stavu dosud daří do značné míry překonávat výkladem, nepřímou novelizací zřizovacích předpisů zvláště chráněných území (§ 90 odst. 14 ZOPK) či pomocí aplikace jiných společných ustanovení ZOPK, nelze nevidět, že se jedná pouze o „záplatování“ právně nevyhovujícího stavu a svým způsobem o jeho prodlužování, navíc za cenu značného znepráhlednění právních norem pro jejich adresáty. Jediným skutečným řešením se v tomto světle jeví přehlášení všech velkoplošných zvláště chráněných území podle současné právní úpravy¹⁷⁹. Tím by konečně došlo i k odstranění zmíněných problematických ustanovení v jejich zřizovacích předpisech.

Specifickým problémem chráněných krajinných oblastí je dále skutečnost, že ačkoliv chráněné krajinné oblasti samy o sobě se podle ZOPK vyhláší nařízením vlády, pro zřízení jejich správ je nutné přijetí zákona. Proces vyhlášení funkční

¹⁷⁹ s výjimkou NP České Švýcarsko a CHKO Český les a Český ráj, které již byly vyhlášeny respektive přehlášeny podle současného ZOPK

chráněné krajinné oblasti tak poněkud paradoxně vyžaduje jak přijetí nařízení vlády, tak přijetí zákona, což značně komplikuje vyhlášení nových CHKO. V podkapitole o zřizování správ chráněných krajinných oblastí jsem zmínil čtyři možné varianty řešení tohoto nevyhovujícího stavu, z nichž nejvhodnějším se jeví transformace Agentury ochrany přírody a krajiny ČR na správní úřad, přičemž správy jednotlivých CHKO by již neměly postavení samostatného správního úřadu, nýbrž by byly územními pracovišti Agentury a vykonávaly státní správu v ochraně přírody a krajiny jejím jménem. Toto či obdobné řešení bylo navrhováno v koncepčních dokumentech minimálně již od roku 2000, v paragrafovaném znění pak bylo předloženo Parlamentu ČR ke schválení v roce 2008, bohužel však nebylo přijato. I nadále se však dle mého názoru jedná o řešení nejvhodnější a jeho potřeba je nadmíru aktuální.

Ocenit lze naproti tomu posun ve způsobu udělování výjimek ze základních ochranných podmínek zvláště chráněných území provedený novelizací ustanovení § 43 ZOPK zákonem č. 349/2009 Sb., i když ani tuto novou úpravu není možné považovat za dokonalou.

Konečně nelze přehlédnout, že – možná právě pro dosti komplikovaný postup při vyhlášení velkoplošných zvláště chráněných území – dochází někdy v praxi k nahrazování nevyhlášených chráněných krajinných oblastí zřizováním přírodních parků o velkých rozlohách. Ačkoliv přírodní park je nástrojem obecné ochrany přírody, nelze přehlédnout, že vykazuje jisté podobnosti se zvláště chráněnými územími. V tomto světle a vzhledem k velkému počtu dosud zřízených přírodních parků shledávám jako nedostatečné, že právní institut přírodního parku je upraven prakticky jen v jediném odstavci ZOPK (§ 12 odst. 3)¹⁸⁰, a to navíc velmi stručně. De lege ferenda by dle mého názoru bylo – i s ohledem na některé otevřené otázky, které jsem nastínil v části třetí kapitole čtvrté této práce – vhodné upravit právní institut přírodního parku zákonem podrobněji, popřípadě zvážit jeho úpravu jako další kategorie zvláště chráněného území ochrany přírody, byť s určitými odlišnostmi oproti kategoriím ostatním.

¹⁸⁰ Píši záměrně „prakticky“, neboť úpravu přírodního parku dále obsahují ustanovení § 77a odst. 2 ZOPK a § 90 odst. 10 ZOPK, jedná se však pouze o doplňková ustanovení k ustanovení § 12 odst. 3 ZOPK.

Seznam zkratek

1. AOPK ČR / Agentura	Agentura ochrany přírody a krajiny ČR
2. BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
3. CHKO	chráněná krajinná oblast
4. CHOPAV	chráněná oblast přirozené akumulace vod
5. IUCN	Světový svaz ochrany přírody
6. KRNAP	Krkonošský národní park
7. Listina	Listina základních práv a svobod
8. ministerstvo / MŽP	Ministerstvo životního prostředí
9. NP	národní park
10. občanský zákoník	zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, v platném znění
11. obchodní zákoník	zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, v platném znění
12. přestupkový zákon / PřesZ	zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, v platném znění
13. správní řád / SpŘ	zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění
14. stavební zákon	zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon, v platném znění
15. trestní zákoník	zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, v platném znění
16. Ústava	ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, v platném znění
17. zákoník práce	zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, v platném znění
18. zákon o státní ochraně přírody	zákon č. 40/1956 Sb., o státní ochraně přírody
19. ZOPK	zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v platném znění

Použitá literatura

Monografie

1. Damohorský, M. a kol. Právo životního prostředí, 2. vydání, Praha : C. H. Beck, 2007
2. Dudley, N. (Editor), Guidelines for Applying Protected Area Management Categories, Gland, Švýcarsko : IUCN, 2008
3. Eliáš, K., Bejček, J., Hajn, P., Ježek, J. a kol. Kurs obchodního práva. Obecná část. Soutěžní právo. 5. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007
4. Franková, M.: Chráněná území a ochranná pásma při ochraně životního prostředí - disertační práce, Praha : PF UK, 2000
5. Gassner, E. a kol. Bundesnaturschutzgesetz, Kommentar, 2. Auflage. München : C. H. Beck, 2003
6. Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 7. vydání. Praha : C. H. Beck, 2009
7. Klíma, K. a kol. Komentář k Ústavě a Listině. 2. vydání. Plzeň : Aleš Čeněk, 2009
8. Miko, L., Borovičková, H. a kol. Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007
9. Pekárek, M. aj. Zákon o ochraně přírody a krajiny a předpisy související. Komentované znění. Brno : Masarykova univerzita, 2000
10. Sládeček, V., Obecné správní právo. 2. vydání. Praha : ASPI – Wolters Kluwer, 2009
11. Stejskal, V.: Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost, 1. vydání, Praha : Linde, 2006

Odborné články, Internet a ostatní zdroje

Odborné články v tištěné podobě:

1. Jelínková, J. Omezení a zákaz činnosti, in: Ochrana přírody, 2/2008, Praha : AOPK ČR
2. Moravec, J. Pražské přírodní parky čtvrtstoleté, in: Ochrana přírody, 2/2009, Praha : AOPK ČR
3. Staněk, J. Postavení národních parků a jejich správ je nezpochybnitelné, in: Zpravodaj MŽP, 8/2001, Praha : MŽP
4. Šmídová, L. Výjimky ze základní územní ochrany zvláště chráněných území, in: Ochrana přírody, 3/2010, Praha : AOPK ČR
5. Vedral, J. Postavení národních parků a jejich správ, in: Veřejná správa, 23/2001, Praha : MV ČR

Internet – oficiální dokumenty:

6. důvodová zpráva k ZOPK(sněmovní tisk č. 497, volební období 1990 – 1992) - http://www.psp.cz/eknih/1990cnr/tisky/t0497_01.htm
7. důvodová zpráva návrhu zákona č. 349/2009 Sb., včetně původního znění návrhu zákona (sněmovní tisk 632/0, volební období 2006 - 2010) - <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=5&CT=632&CT1=0>
8. Státní program ochrany přírody a krajiny České republiky. MŽP : Praha, 2009 - <http://www.ochranaprirody.cz/res/data/194/024836.pdf>
9. Pelc, F. (editor), Program rozvoje chráněných krajinných oblastí. Správa chráněných krajinných oblastí ČR : Praha, 2000, k dispozici na Internetu na adrese <http://www.ochranaprirody.cz/res/data/021/003338.pdf>
10. Miko, L., Hošek, M. (editoři), Příroda a krajina České republiky. Zpráva o stavu 2009. AOPK ČR : Praha, 2009 – k dispozici na Internetu na adrese <http://www.ochranaprirody.cz/res/data/183/023607.pdf>
11. usnesení vlády č. 819 ze dne 22. června 2009
12. usnesení vlády č. 1366 ze dne 2. listopadu 2009

Internet – stránky úřadů, institucí a územních samosprávných celků:

13. internetová databáze chráněných území IUCN - <http://www.wdpa.org>

14. internetová verze Ústředního seznamu ochrany přírody – <http://drusop.nature.cz>
15. internetové stránky Agentury ochrany přírody a krajiny ČR – <http://www.ochranaprirody.cz>
16. internetové stránky Agentury ochrany přírody a krajiny ČR, středisko Brno, obsahující některé podklady k připravované CHKO Soutok, zejména její mapu s návrhem zonace - <http://www.brno.ochranaprirody.cz/index.php?cmd=page&id=5021>
17. internetové stránky německého Úřadu pro ochranu přírody (Bundesamt für Naturschutz) – <http://www.bfn.de>, zejména oddíl věnovaný územní ochraně - http://www.bfn.de/0308_gebietsschutz.html
18. internetové stránky hlavního města Prahy – <http://www.praha-mesto.cz>, zde zejména portál životního prostředí <http://envis.praha-mesto.cz> a stránka o přírodních parcích http://envis.praha-mesto.cz/rocenky/CHRUZEMI/cr2_cztx/chu-ppar.htm
19. internetové stránky Jihočeského kraje – <http://www.kraj-jihocesky.cz>
20. internetové stránky Karkonoskiego Parku Narodowego – <http://www.kpnmab.pl>
21. internetové stránky Krkonošského národního parku – <http://www.krnap.cz>
22. internetové stránky Libereckého kraje – <http://www.kraj-lbc.cz>, zejména pak <http://zivotni-prostredi.kraj-lbc.cz/page2561>
23. internetové stránky Národního parku Podyjí – <http://www.nppodyji.cz>
24. internetové stránky Národního parku Šumava – <http://www.npsumava.cz>
25. internetové stránky obce Mutějovice o přírodním parku Džbán - <http://www.obec-mutejovice.cz/turisticke-informace/prirodni-park-dzban>
26. internetové stránky Parku Narodowego Gór Stołowych – <http://www.pngs.com.pl>
27. internetové stránky Plzeňského kraje – <http://www.kr-plzensky.cz>
28. internetové stránky Správy CHKO Blaník – <http://www.blanik.ochranaprirody.cz>
29. internetové stránky Správy CHKO Blanský les – <http://www.blanskyles.ochranaprirody.cz>

30. internetové stránky Správy CHKO České Středohoří –
<http://www.ceskestredohori.ochranaprirody.cz>
31. internetové stránky Správy CHKO Jeseníky -
<http://www.jeseniky.ochranaprirody.cz>
32. internetové stránky Správy CHKO Lužické hory –
<http://www.luzickehory.ochranaprirody.cz>
33. internetové stránky Správy CHKO Železné hory -
<http://www.zeleznehory.ochranaprirody.cz>
34. internetové stránky Světového svazu ochrany přírody (IUCN) –
<http://www.iucn.org>
35. mapový portál německého Úřadu pro ochranu přírody (Bundesamt für Naturschutz) - <http://www.bfn.de/geoinfo/fachdaten>
36. mapový server AOPK ČR – <http://mapy.nature.cz>
37. mapový server Plzeňského kraje - <http://mapy.kr-plzensky.cz/arcims/chranene/viewer.htm>

Internet – ostatní stránky:

38. internetové stránky Biosférické rezervace Dolní Morava věnované přírodnímu parku Niva Dyje - <http://dolnimorava.org/index.php?item=22>
39. internetové stránky základní organizace ČSOP Botič-Rokytky věnované přírodním parkům v Praze - <http://prirodniparky.wz.cz>
40. mapový server <http://www.mapy.cz>, zejména v režimu turistické mapy
41. neoficiální stránka o přírodním parku Chřiby - <http://www.vychodni-morava.cz/cil/805/>
42. neoficiální stránka o přírodním parku Sovinecko -
<http://www.enviweb.cz/clanek/priroda/66707/prirodni-park-sovinecko>

Ostatní zdroje:

43. e-mailové sdělení pana Ing. Milana Vláška z odboru životního prostředí Krajského úřadu Jihočeského kraje ze dne 1. června 2010
44. ústní telefonické sdělení pana Mgr. Jiřího Hanzlíka z odboru životního prostředí Krajského úřadu Plzeňského kraje dne 26. května 2010

45. vlastní pozorování v terénu – zejména v NP České Švýcarsko, NP Šumava, CHKO České Středohoří, CHKO Český kras

Právní předpisy:

Zákony a další právní předpisy, na které je odkazováno v textu či poznámkách pod čarou, a to ve znění účinném k 31. srpnu 2010, není-li výslovně uvedeno jinak.

Abstract

Protection of Large-area Protected Areas of Nature from Legal Perspective

The topic of this thesis is Protection of large-area protected areas of nature from legal perspective. The thesis is composed of four Parts. Parts Two and Three are further divided into chapters and subchapters.

Part One is introductory and identifies the reasons why I have chosen this topic, as well as sets out the structure of the thesis.

The goals of Part Two are to set the legal instrument of large-area protected areas of nature into wider context within the system of environmental law, to analyse this term and to try to define it from legal point of view, as well as to enumerate and briefly characterise the particular categories of these areas. In order to achieve these goals, this part is divided into three chapters. Chapter one deals with the term of Protected areas of nature in the context of theory of environmental law as well as in the context of Czech positive law. Chapter two is focused on general analysis of the legal instrument of protected areas of nature. This analysis has been carried out mainly by identifying the modifications of (changes in) the rights and duties of individuals and legal entities arising from the existence of protected areas of nature, as well as by identifying four groups of such individuals or entities, which are (i.) individuals physically staying in or moving through a protected area of nature, (ii.) owners and lessees of properties situated in a protected area of nature, (iii.) individuals and legal entities carrying out entrepreneurial activity in a protected area of nature, and (iv.) individuals and legal entities having intentions that could have negative impact on the protected area of nature. Chapter three attempts – with regard to the results of the analysis in chapter two – to define the terms Protected Area of Nature and Large-area Protected Area of Nature from legal point of view.

Part Three deals with particular categories of large-area protected areas of nature provided for by Czech law, i.e. national parks (in Czech: “*národní park*”) and protected

landscape areas (in Czech: “*chráněná krajinná oblast*”) (chapters one and two), as well as with granting of exemptions from bans in these areas (chapter three). The chapter on national parks focuses mainly (i.) on the relationship between the general protection clause set out in Section 15 (2) of the Act No. 114/1992 Coll., on Nature and Landscape Protection (hereinafter also referred to as the “**Act**”) and the particular bans provided for by Section 16 of the Act, (ii.) on conditions of protection of national parks, and (iii.) on national parks’ visitors rules (In Czech: “*návštěvní řád*”). The chapter on protected landscape areas focuses – among a relatively brief general treatise on these areas - primarily on legal issues related with establishing their administrations. These issues arise mainly from the fact that whereas the Act sets out that a protected landscape area itself shall be established by a government decree, an administration of such area (whose existence is a condition for successful functioning of a protected landscape area) must be established by an act. There seem to be no material disputes between environmental lawyers that this status is unsatisfactory, therefore this thesis tries to identify and describe possible legal solutions of this matter.

In addition, the Part Three includes in its chapter four a treatise on nature parks (in Czech: “*přírodní park*”), a legal instrument that is in many aspects similar to protected areas of nature, however under Czech law is not regarded as a category of protected areas of nature, but as a legal instrument of its own kind. Notwithstanding the fact that nature parks are not regarded as protected areas of nature under Czech positive law, I am of the opinion that it is reasonable to include them in this thesis due to their similarity to protected areas of nature. Due to the fact that the topic of this thesis is however Protection of large-area protected areas of nature from legal perspective (i.e. not of nature parks), I focused mainly on analysis of the relation between protected areas of nature and nature parks rather than on legal analysis of nature parks themselves.

The main conclusions are drawn up in Part Four. This Part starts with a statement that the regulation of large-area protected areas of nature in Czech law enables effective protection of these areas, however it immediately critically points out that that this regulation carries – despite its ingenuity - certain persistent problems and imperfections with it that has not been removed even after almost twenty years after passing the Act.

Among other imperfections it is necessary to mention that vast majority of existing large-area protected areas of nature (26 of 29) was constituted before entering into force of the Act and the current Constitution pursuant to as of today already outdated legal regulations, and many provisions of the constitutional documents of these protected areas are not in compliance with today's laws. As a result, the application of such provisions is problematic, or they are even contrary to law and as such unconstitutional. Although these discrepancies have been in practice more or less successfully eliminated by interpretation, indirect novelisation of the relevant provisions of the protected areas' constitutional documents (Section 90 paragraph 14 of the Act) or by application of other common provisions of the Act, it is obvious that such approach is not a solution, but only "patching" and in fact prolongation of the current from legal point of view unsatisfactory situation. In this respect, the only real solution will be re-establishment of all large-area protected areas of nature pursuant to contemporary legislation (save for those areas which have already been re-established).

A specific problem of protected landscape areas is – as already mentioned above – that whereas the Act sets out that a protected landscape area itself shall be established by a government decree, an administration of such area (whose existence is a condition for successful functioning of a protected landscape area) must be established by an act. In chapter on protected landscape areas of this thesis I mentioned and described four possible solutions of this unsatisfactory situation, from which the best solution seems to be the transformation of the Agency for Nature Conservation and Landscape Protection of the Czech Republic (hereinafter the "**Agency**") into an administrative authority, whereas today's administrations of particular protected landscape areas would no more have a position of a separate administrative authority, but they would be territorial branches of the Agency, exercising the administration of protected landscape areas in its name.

As the last most significant imperfection the Part Four points out that – maybe due to the aforementioned difficulties when establishing a protected landscape area - nature parks are in practice sometimes established instead of protected landscape areas, although there have been plans for establishment of a protected landscape area in the particular location. With regard to this phenomenon and to the fact that nature parks are

actually provided for only by one single paragraph of the Act, enacting of more detailed legal regulation of nature parks (possibly including enacting them as a specific category of protected area of nature) shall be considered.

Klíčová slova / *Keywords*

Zvláště chráněná území

Protected Areas

Národní park

National Park

Chráněná krajinná oblast

Protected Landscape Area