

Univerzita Karlova v Praze
Právnická fakulta

Jaromír Kyzour

PRÁVNÍ ÚPRAVA OCHRANY NÁRODNÍCH PARKŮ V ČR A NĚMECKU

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

Katedra: Katedra práva životního prostředí

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 25. dubna 2011

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracoval samostatně, všechny použité prameny a literatura byly řádně citovány a práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

V Praze dne 9. května 2011

Jaromír Kyzour

Poděkování

Chtěl bych poděkovat JUDr. Vojtěchovi Stejskalovi, Ph.D. za vedení této práce a Prof. Dr. Detlefovi Czybulkovi z Universität Rostock za možnost konzultovat některé otázky týkající se německé právní úpravy.

Dále bych chtěl věnovat poděkování Mgr. Marii Švédové za provedení korektur českého textu a Dipl.-Ing. Landschaftsplanung Melanie Kreutz za korektury německého resumé.

Velký dík patří mým rodičům zvláště za podporu během studia.

Obsah:

| | |
|--|----|
| Obsah: | 1 |
| Úvod | 4 |
| 1. K historii zakládání národních parků | 8 |
| 2. Národní parky sledované v této práci | 12 |
| 2.1 Česká republika | 12 |
| 2.1.1 NP České Švýcarsko | 12 |
| 2.1.2 Krkonošský národní park | 12 |
| 2.1.3 NP Podyjí | 12 |
| 2.1.4 NP Šumava | 13 |
| 2.2 Německo | 13 |
| 2.2.1 NP Bavorský les | 13 |
| 2.2.2 NP Müritz | 14 |
| 2.2.3 NP Saské Švýcarsko | 14 |
| 3. Národní parky a kategorizace Světového svazu ochrany přírody (IUCN) | 16 |
| 3.1 Světový svaz ochrany přírody (IUCN) | 16 |
| 3.2 Kategorizace IUCN chráněných území podle managementu | 17 |
| 3.2 Kategorie II – národní park | 18 |
| 3.3 Právní relevance kategorizace IUCN | 20 |
| 4. Národní parky a mezinárodní právo | 22 |
| 4.1 Mezinárodní úmluvy univerzálního charakteru | 22 |
| 4.1.1 Ramsarská úmluva | 22 |
| 4.1.2 Úmluva o ochraně světového kulturního a přírodního dědictví | 23 |
| 4.1.3 Bonnská úmluva | 24 |
| 4.1.4 Úmluva o biologické rozmanitosti | 25 |
| 4.2 Mezinárodní úmluvy regionálního charakteru | 26 |
| 4.2.1 Bernská úmluva | 26 |
| 4.2.2 Úmluva o ochraně Alp | 26 |
| 4.2.3 Karpatská úmluva | 27 |
| 4.2.4 Evropská úmluva o krajině | 27 |
| 4.2.5 Dohoda Oslo/Paříž (OSPAR) | 28 |
| 4.2.6 Helsinská úmluva | 28 |
| 4.3 Některé další mezinárodní aktivity | 29 |
| 4.3.1 Program Člověk a biosféra | 29 |
| 4.3.2 Třístranná spolupráce na ochraně Wattového moře | 29 |
| 5. Národní parky a evropské unijní právo | 30 |
| 5.1 Směrnice o ochraně volně žijících ptáků | 30 |
| 5.2 Směrnice o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin | 32 |
| 5.3 Posuzování dopadů na lokality NATURA 2000 – čl. 6 odst. 3 a 4 směrnice o stanovištích | 33 |
| 6. Historický vývoj vnitrostátní právní úpravy | 36 |
| 6.1 Česká republika | 36 |
| 6.2 Německo | 37 |
| 6.2.1 Exkurs: Založení národních parků na území bývalé NDR | 39 |
| 7. Prameny platné vnitrostátní právní úpravy | 42 |

| | |
|--|-----|
| 7.1 Česká republika..... | 42 |
| 7.2 Německo..... | 44 |
| 8. Národní park podle norem vnitrostátního práva..... | 47 |
| 8.1 Národní parky v ČR..... | 47 |
| 8.2 Národní parky v Německu..... | 51 |
| 8.3 Shrnutí..... | 60 |
| 9. Podmínky ochrany v národních parcích..... | 63 |
| 9.1 Národní parky v ČR..... | 63 |
| 9.2 Národní parky v Německu..... | 68 |
| 9.2.1. NP Bavorský les..... | 70 |
| 9.2.2 NP Müritz..... | 72 |
| 9.2.3 NP Saské Švýcarsko..... | 73 |
| 9.3 Shrnutí..... | 76 |
| 10. Zonace a režim jednotlivých zón..... | 78 |
| 10.1 Národní parky v ČR..... | 78 |
| 10.3 Národní parky v Německu..... | 81 |
| 10.2.1 NP Bavorský les..... | 82 |
| 10.2.2 NP Müritz..... | 84 |
| 10.2.3 NP Saské Švýcarsko..... | 86 |
| 10.3 Shrnutí..... | 88 |
| 11. Úprava lesního hospodaření a myslivosti..... | 90 |
| 11.1 Národní parky v ČR..... | 90 |
| 11.2 Národní parky v Německu..... | 93 |
| 11.2.1 NP Bavorský les..... | 94 |
| 11.2.2 NP Müritz..... | 94 |
| 11.2.3 NP Saské Švýcarsko..... | 97 |
| 11.3 Shrnutí..... | 99 |
| 12. Plány péče a jiné plánovací nástroje..... | 102 |
| 12.1 Národní parky v ČR..... | 102 |
| 12.2 Národní parky v Německu..... | 104 |
| 12.2.1 NP Bavorský les..... | 106 |
| 12.2.2 NP Müritz..... | 107 |
| 12.2.3 NP Saské Švýcarsko..... | 107 |
| 12.3 Shrnutí..... | 109 |
| 13. Instituce zajišťující správu národních parků..... | 110 |
| 13.1 Národní parky v ČR..... | 110 |
| 13.2 Národní parky v Německu..... | 114 |
| 13.2.1 NP Bavorský les..... | 114 |
| 13.2.2 NP Müritz..... | 116 |
| 13.2.3 NP Saské Švýcarsko..... | 118 |
| 13.3 Shrnutí..... | 120 |
| 14. Účast zájmových skupin při správě národních parků..... | 122 |
| 14.1 Národní parky v ČR..... | 122 |
| 14.2 Národní parky v Německu..... | 124 |
| 14.2.1 NP Bavorský les..... | 124 |
| 14.2.2 NP Müritz..... | 125 |
| 14.2.3 NP Saské Švýcarsko..... | 126 |

| | |
|---|-----|
| 14.3 Shrnutí..... | 127 |
| Závěry..... | 129 |
| Seznam zkratk..... | 136 |
| Seznam použité literatury..... | 139 |
| Seznam příloh..... | 151 |
| Příloha č. 1 - Přehledová mapa národních parků v Německu..... | 152 |
| Příloha č. 2 – Přehledová mapa národních parků v ČR..... | 153 |
| Příloha č. 3 – Překryv národních parků s SPA a SAC..... | 154 |
| Příloha č. 4 – Zonace podle ZOPK v českých národních parcích..... | 155 |
| Abstrakt..... | 156 |
| Zusammenfassung..... | 158 |
| Klíčová slova, anglický název..... | 160 |

Úvod

Přestože má moderní ochrana přírody již poměrně bohaté zkušenosti, problémy jako ubývání druhů nebo ztráta přírodních stanovišť vlivem lidské činnosti se stále nedaří uspokojivě řešit a jedná se stále o aktuální témata. Předmětem předkládané práce je právní úprava ochrany přírody v národních parcích České republiky a Německa. O právní úpravě v této oblasti se v ČR vedou diskuze již řadu let a tato otázka se stává v poslední době ještě živější díky přípravám zákona, kterým by měl být přehlášen náš největší národní park ležící na Šumavě.

Národní parky patří k již tradičním nástrojům územní ochrany přírody. Ta se na rozdíl od druhové ochrany in situ jako jednoho z dalších hlavních pilířů ochrany přírody zaměřuje na ochranu určitého území jako celku, v optimálním případě se snaží takto chráněné území integrovat do okolní krajiny a začlenit je do sítě spolu s dalšími chráněnými územími. Popř. můžeme na národní parky pohlížet jako na jeden z prvků tzv. ekosystémového přístupu k ochraně přírody integrujícího v sobě různé dílčí přístupy.¹

Regulací lidské činnosti na chráněném území je možné zajistit naplnění řady často rozličných cílů. Z hlediska ochrany živé přírody či biodiverzity může jít např. o vytvoření podmínek pro přežívání určitých druhů, případně i pro zachování celých společenstev nebo ekosystémů. Vedle toho mohou chráněná území poskytovat různé ekosystémové služby, chránit přírodní zdroje pro další využívání lidmi, být objektem turistického a rekreačního využívání, stát se zdrojem inspirace či mít význam z hlediska vědy, vzdělávání nebo lidské spirituality.

V národních právních rádech bývá národními parky zajištěna obvykle poměrně přísná ochrana rozsáhlým a přírodně velice významným územím. Pojetí národních parků jako kategorie chráněných území může být ovšem v jednotlivých zemích různé. Pojem národní park bohužel pak nezbyvá než vymezit formálním způsobem jako území, které nese toto označení a smířit se s tím, že může mít různý obsah.² Právě proto může

¹ Blíže o ekosystémovém přístupu viz STEJSKAL, Vojtěch. Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost. Praha : Linde, 2006, s. 41 a násl. (dále citováno jako Stejskal)

² Jako kuriozita se dokonce objevila provokativní úvaha o tom, zda by označení „národní park“ nešlo používat i mimo oblast ochrany přírody. Blíže viz OEBBECKE, Janberd. „Nationalpark“ Industriekultur Ruhrgebiet? : Möglichkeiten und Grenzen der Verwendung des Begriffs „Nationalpark“ außerhalb des Naturschutzes. Natur und Recht. 2001, roč. 23, č. 3, s. 142-146

být užitečné zaměřit se prostřednictvím komparativní metody na úpravu v zemích jednoho regionu jako je Česká republika a Spolková republika Německo (dále jen Německo), kde jsou v zásadě podobné přírodní podmínky, právní systém a do značné míry i společenské podmínky obecně. Od takového srovnání lze očekávat inspirativní, ale z praktického hlediska přitom stále použitelné podněty na zlepšení právní úpravy. Cílem této práce je tak vedle vlastní komparace uvedených úprav i vyvození závěrů pro úvahy nad českou právní úpravou *de lege ferenda*.

Sjednotit vnímání různých kategorií chráněných území a umožnit mezi nimi srovnání měla kategorizace podle Světového svazu ochrany přírody (*International Union for Conservation of Nature - IUCN*). Proto bude těmto kritériím a jejich případnému významu pro právo věnována jedna z prvních kapitol. V této kategorizaci se IUCN pokouší definovat i roli takto chápaných národních parků v krajině.

Pro právo životního prostředí - právo v oblasti ochrany přírody nevyjímaje - je typické, že je výrazně ovlivňováno rámcem, který mu dává mezinárodní právo veřejné a evropské právo. Proto se práce ještě před vlastní komparací vnitrostátních úprav pokusí nastínit, jaké požadavky pro ochranu přírody v možné souvislosti s národními parky vyplývají z těchto dvou právních systémů, popř. zda se v nich přímo pojem „národní park“ nepoužívá.

Vnitrostátní úprava je sledována pro všechny české národní parky, tedy u NP České Švýcarsko, Krkonošského NP, NP Podyjí a NP Šumava. Vzhledem k rozsahu práce jsou z celkem 14 německých národních parků blíže sledovány pouze 3: NP Bavorský les (*NP Bayerischer Wald*, Bavorsko), NP Müritz (Meklenbursko-Přední Pomořany) a NP Saské Švýcarsko (*NP Sächsische Schweiz*, Sasko). Tento výběr se skládá ze dvou národních parků, které navazují na národní parky na české straně. NP Müritz, který je jediným čistě vnitrozemským národním parkem ve spolkové zemi Meklenbursko-Přední Pomořany, byl do výběru zařazen, protože podstatná část této práce vznikala během studijního pobytu na Uni Rostock. I když v tomto souboru sedmi národních parků si všechny chráněné fenomény na české a německé straně vzájemně nekorrespondují (např. krkonošská tundra nemá ve vybraných německých parcích analogii), lze jej pro představení vnitrostátní úpravy považovat za dostatečný. Na uvedených příkladech je mimo jiné možné pozorovat přístup k řešení problematice v tzv. starých a nových spolkových zemích Německa, i úpravy vznikající v různých

časových obdobích.

Z hlediska vnitrostátního práva práce nejprve stručně nastiňuje historický vývoj právní úpravy týkající se národních parků v obou zemích a dále otázku pramenů práva. Poté následuje komparace současné úpravy týkající se oblastí, které lze považovat z hlediska středoevropských parků za zásadní. Zde se jedná primárně o otázku, jak vnitrostátní právo národní parky definuje, jaký je podle norem vnitrostátního práva účel této kategorie, popř. jaké území se může národním parkem stát a kdo a jakou formou může v obou zemích národní park vyhlásit. Další kapitola srovnává, jaké podmínky ochrany obecně na území parku platí, přičemž půjde v první řadě o zákazy a podobná omezení lidských aktivit mající za účel území národního parku ochránit. Otázkou zonace, tedy rozdělením národního parku do zón, a jejich režimem se zabývá samostatná kapitola, kterou - vzhledem k vysokému podílu lesů a historickému využívání lesa jako přírodního zdroje ve všech sledovaných národních parcích - následuje výklad o problematice lesního hospodaření a myslivosti zaměřený především na otázku odchylek, které právní úprava při provádění lesnické či myslivecké činnosti na území národních parků předpokládá oproti běžnému lesnímu hospodaření a myslivosti. Další část komparace vnitrostátních úprav se zabývá plány péče a ostatními koncepčními dokumenty zpracovávanými pro národní parky. Práce poté věnuje pozornost institucím, které zajišťují správu takto chráněného území. Národní parky jsou výrazným prvkem v krajině a ochranu území, kterou zavádějí, není možné vnímat bez širšího společenského kontextu. Proto je dále sledován způsob, jakým právní normy institucionalizují účast nejdůležitějších zájmových skupin při řešení otázek týkajících se národního parku.

Do právní úpravy týkající se národních parků se ve velké míře promítají i instituty z obecné části práva životního prostředí, prostředky zvláštní části práva životního prostředí mající průřezový charakter (např. územní plánování) nebo instituty z ostatních právních odvětví.

S ohledem na rozsah předkládané práce bylo ovšem nutné výklad omezit pouze na instituty pro národní parky nejvíce specifické. Do komparace tak nebyla zahrnuta např. úprava stráže ochrany přírody nebo úprava odpovědnosti v této oblasti. Podobně je na nezbytné minimum omezen popis historického vývoje jednotlivých institutů, ačkoliv v některých případech by takto provedená analýza nepochybně obohatila práci

o některé zajímavé výsledky použitelné i pro diskuze de lege ferenda (to se týká např. organizace veřejné správy ve vztahu k národním parkům). Pokud jde o zařazení uváděných institutů vnitrostátního práva podle použitého členění kapitol, jde v některých případech vždy do jisté míry o záležitost arbitrárního rozhodnutí a nejsou vyloučena ani alternativní řešení.

Závěr práce je věnován shrnutí nejdůležitějších poznatků, které vyplynuly z komparace, a na ně navazujícím úvahám de lege ferenda nad možnými změnami v české právní úpravě.

Není-li výslovně uvedeno jinak, jsou právní předpisy používány vždy ve znění pozdějších předpisů ve stavu platném k 25. dubnu 2011. Pokud jde o zdroje z internetu, byly internetové odkazy použity rovněž ve stavu k 25. dubnu 2011, není-li výslovně uvedeno jinak.

1. K historii zakládání národních parků

Kořeny myšlenky národních parků musíme hledat ve Spojených státech amerických, kde byl v roce 1872 zákonem Amerického kongresu založen nejstarší národní park na světě – Národní park Yellowstone. K jeho založení vedly obavy, že by bezmezná a ekonomickými zájmy motivovaná exploatace, ke které tehdy docházelo, zničila všechny původní přírodní krásy amerického západu. Národní park měl i pro budoucí generace uchovat tyto hodnoty ve stavu, ve kterém se nacházely před příchodem bílých obyvatel. Jeho účelem byla ochrana tohoto území k „užitku a radosti“ celého amerického národa. Můžeme tedy konstatovat, že k jeho založení vedly důvody estetické a kulturní.³

Označení národní park (national park) vzniklo složením z anglických slov „park“, které označovalo území všeobecně sloužící potěše obyvatelstva, a „national“, které zase znamenalo, že toto území je v držbě a správě federace, nikoliv jednotlivých států (podobně pod označení „*National Forest*“ spadají lesy ve vlastnictví a správě federace, zatímco jako „*State Forests*“ se označují lesy v držbě a správě států).⁴

Myšlenka národních parků se za nedlouho rozšířila také na evropský kontinent. V roce 1909 bylo zřízeno prvních devět evropských národních parků. Nacházejí se ve Švédsku a jde např. o slavné národní parky Stora Sjöfallet, Sarek nebo Abisko⁵. Ve střední Evropě pak v roce 1914 vzniká Švýcarský národní park.⁶

Národní parky se staly velmi populárními. Stále více zemí zakládalo chráněná území s tímto označením a to vedlo pochopitelně k různorodému pojetí národních parků. V důsledku toho se jimi např. stávala - a to dokonce i v rámci jednoho státu - území sledující zcela odlišné managementové cíle. Národními parky se staly třeba oblasti chránící divočinu ve švédském Laponsku nebo uchováující tradiční kulturní

³ Srovnej SCHARINGER, Bernd. Rechtsgrundlagen für die Errichtung von Nationalparken in Deutschland, Österreich, der Schweiz und in Italien. Baden-Baden : Nomos, 1998, str. 24 (dále citováno jako Scharinger) a LANG, Alfred. Welchen Anforderungen muss ein Nationalpark in Deutschland genügen?. Natur und Recht. 1984, roč. 6, č. 1, s. 14-18, s. 14.

⁴ Viz Scharinger s. 24

⁵ Viz FÖDERATION DER NATUR- UND NATIONALPARKE EUROPAS, SEKTION DEUTSCHLAND E.V. (FÖNAD). Studie über bestehende und potenzielle Nationalparke in Deutschland. Bonn-Bad Godesberg : Bundesamt für Naturschutz, 1997, s. 13 (dále citováno jako FÖNAD)

⁶ FÖNAD tamtéž a SCHLOETH, Robert. Der Schweizerische Nationalpark. In BIBELRIETHER, Hans; SCHREIBER, Rudolf L. (ed.): Die Nationalparke Europas. München : Süddeutscher Verlag, 1989, s. 52-56, s. 53

krajinu ve Velké Británii, často šlo o území naprosto rozdílných velikostí, o jiných kritériích nemluvě.⁷ Nebylo ani vyjimečné, že osvědčená „nálepka“ národní park spíše jen sloužila k vytěžení ekonomických výhod a prestiže, které její používání zejména díky zvýšenému zájmu turistů přináší.⁸ Vznikla tak potřeba používání pojmu národní park sjednotit, což vyústilo až ve vydání kritérií IUCN (blíže o nich viz kap. 3.).

Vznik prvních národních parků parků neunikl pozornosti ani ochráncům přírody na území dnešní ČR a Německa. V Pruské poslanecké sněmovně již 30. března 1898 pronesl poslanec Wilhelm Wetekamp plamenný projev, ve kterém požadoval založení „státních parků“ (*Staatsparks* – mělo jít o překlad „national parks“) podle amerického vzoru.⁹ Za nejstarší pokus o vyhlášení národních parků na území dnešní ČR lze označit návrh poslance JUDr. Luboše Jeřábka přednesený v zemském sněmu v září 1911.¹⁰

Přestože se oba návrhy ve své době nesetkaly s úspěchem, myšlenka zřizovat národní parky podle amerického vzoru zcela nezapadla. Odhlédneme-li od aktivit spolků přátel národních parků a dalších nevládních ochránců přírody (např. *Naturschutzparke Verein e.v.*¹¹), dochází v Německu k oživení myšlenky národních parků až s rokem 1935. Postupně je vypracován plán počítající s pěti národními parky na území tehdejší Německé říše, který ale ve válečných letech nebyl uskutečněn.¹² Naopak např. na území Bavorského lesa docházelo za nacistického režimu a zvláště pak v době válečného hospodářství k obrovským těžbám dřeva.¹³ Německo se svého prvního

⁷ FÖNAD str. 13 a BIBELRIETHER, Hans; SCHREIBER, Rudolf L. Nationalparke in Europa. In BIBELRIETHER, Hans; SCHREIBER, Rudolf L. (ed.): Die Nationalparke Europas. München : Süddeutscher Verlag, 1989, s. 11-26, s. 15.

⁸ Srovnej Scharinger str. 25 , LANG, Alfred. Welchen Anforderungen muss ein Nationalpark in Deutschland genügen?. *Natur und Recht*. 1984, roč. 6, č. 1, s. 14-18, s. 15.

⁹ Viz FÖNAD str. 13 , SCHUMACHER, Jochen et al. Bundesnaturschutzgesetz : Kommentar. Stuttgart : Verlag W. Kohlhammer, 2003, s. 386 (dále citováno jako Schumacher). Projev Wilhelma Wetekampa z 30. března 1898, dostupný na http://www.nabu-soest.de/Images%20Wetekamp/Protokoll_Wetekamp-Rede_30.03.1898.pdf

¹⁰ Viz Protokol z 23. září 1911 z 8. schůze Sněmu království Českého 1908-1911, dostupné 10. února 2009 na <http://www.psp.cz/cgi-bin/ascii/eknih/1908skc/stenprot/008schuz/s008001.htm>. Za povšimnutí mimo jiné stojí, jak už tehdy poslanci zdůrazňovali skutečnost, že vyspělé národy nezanedbávají ochranu přírody, že národní parky mají ekonomický přínos v podobě turistiky nebo že národní parky je třeba vyhlásit formou zákona. Zajímavý je rovněž výběr lokalit pro tehdy navrhované národní parky popř. chráněné oblasti pro zvířena a rostliny (např. Šumava, Krkonoše, ale také pražská Šárka).

¹¹ Schumacher s. 386

¹² FÖNAD s. 13

¹³ KIENER, Hans; HUSSLEIN, Maria; ENGLMAIER, Karl-Heinz (ed.). *Natura 2000 – Management im Nationalpark Bayerischer Wald*. Grafenau : Nationalparkverwaltung Bayerischer Wald, 2008, s. 18 (dále citováno jako Kiener)

národního parku dočkalo až v roce 1969, kdy byl vyhlášen NP Bavorský les. Několik let poté ho následoval NP Berchtesgaden (1978). V letech 1985-1990 vznikly celkem tři národní parky chránící tzv. Wattové moře na severomořském pobřeží. Vzhledem k politické situaci panující na území bývalé Německé demokratické republiky nedošlo do roku 1989 k založení žádného národního parku.¹⁴ Pět nových národních parků se zde objevilo teprve v roce 1990. Od té doby vzniklo v Německu několik dalších nových národních parků, naposledy v roce 2004 NP Eifel a NP Kellerwald-Edersee chránící především bukové lesy. V současnosti můžeme tak na území Německa nalézt celkem 14 národních parků.¹⁵ Jejich přehled poskytuje příloha č. 1 – Přehledová mapa národních parků v Německu

Plán na zřízení národních parků z doby nacistického režimu se týkal i našeho území. Na Šumavě v její bavorské, české i rakouské části měl tehdy vzniknout jeden rozsáhlý národní park.¹⁶ K myšlence národního parku na Šumavě se hned po válce v roce 1946 vrací Julius Komárek ve svém provolání „Poslední příležitost pro národní park“.¹⁷

Nejstarším národním parkem na našem dnešním území se stal Krkonošský národní park (KRNAP) vyhlášený v roce 1963. Další české národní parky vznikly až po změně politických poměrů. Jsou jimi NP Šumava (1991), NP Podyjí (1991) a dále pak NP České Švýcarsko (1999). Informace o jejich poloze zachycuje příloha č. 2 – Přehledová mapa národních parků v ČR.

Dnes se v 36-ti evropských zemích nachází kolem 300 chráněných území, která nesou označení národní park.¹⁸ Jak v ČR tak v Německu není vytváření systému národních parků zcela jistě dokončeno a lze očekávat vznik nových národních parků. S novými NP mimo jiné výslovně počítá i německá Národní strategie k biologické rozmanitosti, která současně stanoví cíl, aby do roku 2020 minimálně 2 % suchozemské části Německa pokrývala území bez lidských zásahů (*Wildnisgebiete* - území divočiny,

¹⁴ Blíže k vývoji na území bývalé NDR viz SUCCOW, Michael; JESCHKE, Lebrecht. Das Nationalparkprogramm der Wendezeit. Natur und Landschaft. 2000, roč. 75, č. 3, s. 90-96

¹⁵ Viz Bundesamt für Naturschutz : Nationalparke, dostupné na http://www.bfn.de/0308_nlp.html . (dále citováno jako http://www.bfn.de/0308_nlp.html)

¹⁶ VALENTA, Michal. Šumava a ochrana přírody. In ANDĚRA, Miloš; ZAVŘEL, Petr at al.. Šumava – příroda – historie – život. Praha : Baset, 2003, s. 341-351, s. 342

¹⁷ Tamtéž

¹⁸ ALTEMEIER, Tanja; SCHERFOSE, Volker. Was ist die IUCN – Kategorisierung der Schutzgebiete wert?. Nationalpark. 2009, č. 5, s. 45-47, str. 46

kteřá by měla být v zásadě velkoplošná).¹⁹ K realizaci tohoto cíle se zdají být národní parky zcela jistě jedním z vhodných nástrojů. Novými národními parky by se tak mohly stát např. i některé rušené vojenské prostory. Pro potenciální založení národních parků jsou diskutovány různé návrhy²⁰, přičemž z hlediska sledovaných tří spolkových zemí se zmiňují pro Meklenbursko-Přední Pomořany: údolí Peene (Peenetal), Ueckermünder Heide a pro Bavorsko: Steigerwald (momentálně zřejmě nejaktuálnější), Ammergebirge (a dokonce i Spessart).²¹

I u nás došlo v poslední době k oživení diskuze o případných dalších národních parcích. Nové národní parky by mohly být vyhlášeny např. na Křivoklátsku a v Jeseníkách.²²

¹⁹ Viz BUNDESMINISTERIUM FÜR UMWELT, NATURSCHUTZ UND REAKTORSICHERHEIT. Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt. Berlin, 2007 s. 40 a 64. Cíl ponechávat území přirozenému vývoji je zmiňován i v dalších kapitolách (všechny vhodné státní horské lesy do roku 2015, 10% lesů ve veřejné držbě do roku 2020, všechna vrchoviště a rašelinné lesy, viz s. 38, 39 a 45)

²⁰ Dobrý a v zásadě stále aktuální přehled o nejvíce diskutovaných navrhovaných národních parcích i zhodnocení kvality těchto území poskytuje FÖNAD s. 285 a násl.

²¹ STEER, Ulla; SCHERFOESE, Volker; BALZER, Sandra. Ausgewählte Aspekte des deutschen Schutzgebietssystems. Natur und Landschaft. 2008, roč. 83, č. 3, s. 93-100

²² Viz např. MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ. Tisková zpráva ze dne 20.1.2010 „Ministerstvo začne během února proces vyhlášení NP Křivoklátsko“ nebo iniciativa za vyhlášení NP Jeseníky, blíže Petice za Národní park Jeseníky, dostupné na <http://www.npjeseniky.info/>

2. Národní parky sledované v této práci

2.1 Česká republika

2.1.1 NP České Švýcarsko

Založen: 1999 **Rozloha:** 7 933 ha

Území parku představuje geomorfologicky velice pestrá erozní krajina s výrazným pískovcovým fenoménem. Lesnatost dosahuje 97%. Podobně jako v jiných středoevropských parcích byly ale porosty v minulosti v nezanedbatelné míře ovlivněny lesním hospodařením. Z pohledu přirozené lesní vegetace se zde vyskytují zejména acidofilní bučiny, doubravy a bory, suťové lesy a na dně roklí podmáčené smrčiny.

Velmi významný je zde výskyt sokola stěhovavého (*Falco peregrinus*). Území dále obývá např. čáp černý (*Ciconia nigra*) nebo rys ostrovid (*Lynx lynx*).²³

2.1.2 Krkonošský národní park

Založen: 1963 **Rozloha:** 36 327 ha

Krkonošský národní park zahrnuje pohoří s nejvyšší horou ČR Sněžkou (1602 m.n.m.). Vysokohorskou přírodu nad horní hranicí lesa představuje unikátní krkonošská arкто-alpinská tundra. Dále můžeme v nejstarším českém národním parku nalézt řadu rašelinišť a květnaté horské louky. Lesy pokrývají 83 % parku. I přes významné ovlivnění celé oblasti lesním hospodařením se zde dochovaly zbytky pralesovitých porostů. Nemalé plochy zaujímají též porosty kleče.

Území hostí na české poměry velké množství glaciálních reliktních a endemitních druhů, mezi které patří např. jeřáb krkonošský (*Sorbus sudetica*) či zvonek krkonošský (*Campanula bohemica*).²⁴

2.1.3 NP Podyjí

Založen: 1991 **Rozloha:** 6 260 ha

²³ Zpracováno podle SPRÁVA NÁRODNÍHO PARKU ČESKÉ ŠVÝCARSKO. Rozbory. Krásná lípa, 2007, s. 9, s. 22 a násl, s. 37, 47 a 49

²⁴ Při zpracování použity informace podle SPRÁVA KRKONOŠSKÉHO NÁRODNÍHO PARKU. Plán péče: Krkonošský národní park a jeho ochranné pásmo (2010-2020), Část A – Rozbory. Vrchlabí, 2010, s. 14, 33, 71, a KRNAP : Krkonošská flóra, dostupné na <http://www.krnep.cz/flora/> a KRNAP : Lesní ekosystémy, dostupné na <http://www.krnep.cz/lesni-ekosystemy/>

Území národního parku zahrnuje část hluboce zařízlého údolí na levém břehu Dyje s přilehlými lesy. Lesnatost zde přesahuje 84%. V chladnější, západní části parku se setkáváme s podhorskými bukovými lesy, které postupně směrem na východ přecházejí do dubohabřin a doubrav až lesostepního charakteru. Přirozené bezlesí se objevuje na sutích a skalních terasách. Národní park se vyznačuje mimořádně bohatou flórou. Uvádí se, že jeho území hostí asi 1300 druhů vyšších rostlin, mezi kterými najdeme např. střevočik pantoflíček (*Cypripedium calceolus*). Ze zástupců fauny lze uvést např. jasoně dymnivkového (*Parnassius mnemosyne*) nebo dudka chocholátého (*Upupa epops*).²⁵

2.1.4 NP Šumava

Založen: 1991 **Rozloha:** 68 064 ha

Národní park z více než 80 % pokrývají lesy, ve kterých lze stále nalézt fragmenty pralesovitých porostů. Nemalou část zaujímají horské smrčiny, které s navazujícími porosty na bavorské straně představují svým rozsahem ojedinělou plochu tohoto typu lesa ve střední Evropě. Významný je také komplex rašelinišť, jehož součástí jsou i rozsáhlé mokřady Vltavského luhu. V národním parku se nachází tři ledovcová jezera a řada přírodně cenných luk a pastvin.

Tetřev hlušec (*Tetrao urogallus*) zde má jednu z mála životaschopných populací ve střední Evropě. Území je domovem dalších charismatických zvířat, jako je třeba rys (*Lynx lynx*) nebo los (*Alces alces*). Objevují se dokonce zprávy o pozorování vlka (*Canis lupus*).²⁶

2.2 Německo

2.2.1 NP Bavorský les

Založen: 1969 (slavnostně otevřen 1970) **Rozloha:** 24 217 ha **Spolková země:**

²⁵ Zpracováno podle ROTHROCKL, Tomáš; ŠKORPÍK, Martin. Národní park Podyjí. Ochrana přírody. 2008, roč. 63, č. 2, dostupný na <http://www.casopis.ochranaprirody.cz/clanky/narodni-park-podyji.html>

²⁶ Zpracováno podle KŘENOVÁ, Zdeňka. Národní park Šumava. Ochrana přírody. 2008, roč. 63, č. 6, dostupné na <http://www.casopis.ochranaprirody.cz/Z-nasi-prirody/narodni-park-sumava.html>, NP Šumava : Základní údaje, dostupné na <http://www.npsumava.cz/cz/1261/sekce/zakladni-udaje/> a ŠUSTR, Pavel. Vlk na Šumavě : Historie i současnost „obávané“ šelmy. Šumava. 2009, č.3, s. 14 - 15

Bavorsko

Národní park ležící na bavorské straně Šumavy reprezentuje krajinu středohor. Nejvyšší hora dosahuje 1453 m n.m. (Velký Roklan). Lesy zde pokrývají naprostou většinu území a jde především o zonálně vytvořená společenstva horských smrčín, na které o něco níže navazují smíšené horské lesy složené z buku, jedle, smrku a javoru. Azonální vegetaci představují např. údolní smrčiny. Vedle toho se můžeme setkat i s menšími rašeliništi (vrchovišti), bývalými pastvinami (tzv. *Schachten*) či jedním ledovcovým jezerem (Roklanské jezero).

K obyvatelům Bavorského lesa patří např. rys (*Lynx lynx*) nebo pušтік bělavý (*Strix uralensis*).²⁷

2.2.2 NP Müritz

Založen: 1990 **Rozloha:** 32 200 ha **Spolková země:** Meklenbursko-Přední Pomořany

Národní park se nachází v Severoněmecké nížině a nese jméno podle jezera Müritz, jehož 500 m široký pás je rovněž součástí parku. Přes 72 % parku pokrývají lesy. Jde většinou o borové porosty. Velký podíl starých bukových porostů se nachází v Serrahnu, 6 200 ha velké, samostatné části parku. Nemalé zastoupení mají i olšiny. V NP Müritz jsou četná také jezera (celkem 117) a rašeliniště. Kolem 6 % parku představují plochy bývalého cvičiště sovětské armády.

Zvláště bohatá je zdejší avifauna. Z ptačích druhů můžeme zmínit orlovce říčního (*Pandion haliaetus*) či orla mořského (*Haliaetus albicilla*). Území představuje významnou hnízdní oblast i tahovou zastávku pro jeřába popelavého (*Grus grus*).²⁸

2.2.3 NP Saské Švýcarsko

Založen: 1990 **Rozloha:** 9 350 ha **Spolková země:** Sasko

Národní park skládající se ze dvou oddělených částí reprezentuje pískovcovou krajinu nacházející se na pravém břehu Labe. Členitý terén skalních věží a roklí a s ním spojené jevy jako částá inverze vytvářejí velmi různorodé stanovištní podmínky. Na

²⁷ Zpracováno podle FÖNAD s. 159 – 160 a Kiener s. 132 a 185

²⁸ Zpracováno podle FÖNAD s. 119 a NATIONALPARKAMT MÜRITZ. Nationalparkplan : Leitbild und Ziele, Band I. Hohenzieritz, 2003, s. 12 (dále citováno jako Nationalparkplan Müritz I) a NATIONALPARKAMT MÜRITZ. Nationalparkplan : Bestandsanalyse, Band II. Hohenzieritz, 2003, s. 54 a 65 (dále citováno jako Nationalparkplan Müritz II)

93 % parku se rozkládají lesy a skalní útvary. Z lesních společenstev jde zejména o lesy smrko-jedlo-bukové nebo dubo-bukové, v roklích a údolích jedlo-bukové nebo jasanovo-javorové, na skalních výchozech bory a v nižších polohách dubohabřiny. Na skalách se setkáváme s přirozeným bezlesím.²⁹

²⁹ FÖNAD s. 144 -145

3. Národní parky a kategorizace Světového svazu ochrany přírody (IUCN)

3.1 Světový svaz ochrany přírody (IUCN)

Světový svaz ochrany přírody – IUCN (*International Union for Conservation of Nature*) založený roku 1948 na konferenci ve francouzském Fontainebleau je jednou z předních globálně činných organizací zabývajících se otázkami životního prostředí. Cílem IUCN je podle stanov ovlivňování, podpora a pomoc společnostem na celém světě k ochraně integrity a rozmanitosti přírody a zajištění, že využívání přírodních zdrojů bude spravedlivé a ekologicky udržitelné. Za tím účelem IUCN posiluje kapacity a spolupráci svých členů, podporuje výzkum a šíření výsledků tohoto výzkumu, je fórem pro diskuze o řešení environmentálních problémů, provádí expertní práci a práci při tvorbě právních a administrativních nástrojů nebo environmentálních politik, připravuje návrhy mezinárodních smluv a pomáhá vládám při dodržování již přijatých smluv atd. Členy IUCN mohou být státy, vládní orgány, organizace politické nebo ekonomické integrace, národní a mezinárodní nevládní organizace, přidružené subjekty.³⁰

V současné době IUCN působí ve více než 160 státech a sdružuje přes 1000 členů z řad vlád i nevládních organizací.³¹ IUCN nelze ovšem považovat za mezinárodní (vládní) organizaci. Z hlediska formy byl IUCN založen jako spolek podle švýcarského práva.³² Navíc členy IUCN jsou i nevládní subjekty. IUCN má poradní status u OSN, kterou je také finančně podporován a jako prestižní odborná organizace sehrává významnou roli v koordinaci a uskutečňování aktivit pro ochranu přírody na mezinárodní úrovni. Orgány IUCN jsou světový kongres ochrany přírody (*World Conservation Congress*), rada, národní a regionální výbory a regionální fóra členů, komise a sekretariát (v jehož čele stojí generální ředitel).³³ Z hlediska národních parků je důležitá zejména jedna z jeho 6-ti komisí – komise pro chráněná území WCPA (World Commission on Protected Areas). Pomáhá naplňovat program IUCN tím, že

³⁰ Blíže srovnej článek 2, 3 a 4 stanov IUCN. IUCN Statutes and Regulations, dostupné na http://cmsdata.iucn.org/downloads/statutes_en.pdf (dále citováno jako stanov IUCN)

³¹ IUCN : About IUCN, dostupné na <http://www.iucn.org/about/>

³² LEGLER, Dirk. Die Organisation deutscher Nationalparkverwaltungen. Baden-Baden : Nomos. 2006. s. 76 (dále citováno jako Legler) a čl. 1 stanov IUCN

³³ Viz čl. 4 a 78 stanov IUCN

podporuje zakládání a efektivní management světové reprezentativní sítě terestrických a mořských chráněných území³⁴. Členskými státy a dalšími subjekty pomáhá hlavně v podobě odborných konzultací a doporučení, ale také vzděláváním pracovníků a zprostředkováním investic do chráněných území.

3.2 Kategorizace IUCN chráněných území podle managementu

Smyslem kritérií IUCN pro chráněná území je vytvářet přehledný mezinárodně použitelný standard, který by dokázal překlenout rozdílnosti při označování různých typů chráněných území v jednotlivých zemích a umožnit tím mezinárodní srovnání a zpracování dat o chráněných územích. Kromě toho mohou díky definovaným managementovým cílům sloužit i jako užitečný nástroj při vyhledávání a správě chráněných území nebo při plánování.³⁵

Tento systém nevznikl najednou, nýbrž prošel vývojem trvajícím několik desetiletí.³⁶ Pro jeho současnou podobu mělo mimořádný význam přijetí zásad pro kategorizaci chráněných území podle jejich managementu na valném shromáždění IUCN v roce 1994 v Buenos Aires.³⁷ Tento systém počítající se šesti kategoriemi chráněných území podle jejich managementových cílů se velmi osvědčil. Přesto se ale v průběhu času objevila potřeba jej v některých směrech aktualizovat. K revizi zásad pak vyzval Světový kongres ochrany přírody.³⁸ Tento proces následně vyústil ve vydání nové příručky IUCN k používání managementových kategorií pro chráněná území.³⁹

Chráněným územím rozumí IUCN *„jasně definovaný geografický prostor, uznávaný, určený a spravovaný prostřednictvím právních nebo jiných účinných prostředků k dosažení dlouhodobé ochrany přírody spolu s ekosystémovými službami a kulturními*

³⁴ IUCN : WCPA, dostupné na http://www.iucn.org/about/union/commissions/wcpa/wcpa_overview/wcpa_about/

³⁵ Blíže k možnému využívání kategorizace IUCN pro chráněná území viz DUDLEY, Nigel (ed.). Guidelines for Applying Protected Area Management Categories. Gland : IUCN, 2008 s. 5 a násl., dále citováno jako Guidelines

³⁶ Blíže k historii vzniku kritérií IUCN viz Scharinger str. 26 a násl., FÖNAD s. 15 a násl., Guidelines s. 3 a násl.

³⁷ V ČR byla příručka IUCN společně s komentářem organizace EUROPARC pro aplikaci kategorií v podmínkách Evropy publikována v Zásady kategorizace území podle managementu : Interpretace a aplikace managementových kategorií pro chráněná území v Evropě. Planeta. 2001, roč. 9, č. 5, dále citováno jako Zásady kategorizace území podle managementu

³⁸ Viz WORLD CONSERVATION CONGRESS, Resolution Nr. 3.048, Bangkok, Thailand, 17-25 November 2004. In IUCN. Resolutions and Recommendations. Gland and Cambridge : IUCN, 2005, s. 54

³⁹ Guidelines, viz Guidelines s. vii

hodnotami.⁴⁰ V současné době IUCN rozeznává následující kategorie chráněných území:

Kategorie Ia Přísná přírodní rezervace (*Strict nature reserve*)

Kategorie Ib Divočinové území (*Wilderness area*)

Kategorie II Národní park (*National park*)

Kategorie III Přírodní památka nebo útvar (*Natural monument or feature*)

Kategorie IV Území pro management stanovišť/druhů (*Habitat/species management area*)

Kategorie V Chráněná krajina / mořské území (*Protected landscape/seascape*)

Kategorie VI Chráněné území s trvale udržitelným využíváním přírodních zdrojů (*Protected area with sustainable use of natural resources*)⁴¹

3.2 Kategorie II – národní park

Národní parky definuje IUCN takto: “*Chráněná území kategorie II jsou rozsáhlá přírodní nebo přírodnímu stavu blízká území vyhlášená, aby velkoplošně chránila ekologické procesy společně s charakteristickou skladbou druhů a ekosystémů daného území, která rovněž poskytují základ pro environmentálně a kulturně slučitelné spirituální, vědecké, vzdělávací, rekreační a návštěvnické využívání.*“

Chráněná území se k jednotlivým kategoriím přiřazují podle svých hlavních managementových cílů.⁴² V případě národních parků je tímto cílem chránit přirozenou biodiverzitu spolu s ekologickou strukturou tvořící její základ a podpůrnými procesy v životním prostředí a dále podporovat vzdělávání a rekreaci. Zásady pak zmiňují i další, doplňující cíle, mezi nimiž najdeme vedle těch, které se zaměřují na ochranu přírody např. i využívání návštěvníky pro inspirační, vzdělávací, kulturní a rekreační účely, pokud nepovede k významné biologické nebo ekologické degradaci přírodních zdrojů, nebo pomoc místním ekonomikám prostřednictvím turistiky. V úvahu se mají také brát potřeby původních obyvatel a místních komunit za podmínky, že nebudou nepříznivě ovlivňovat hlavní managementový cíl.⁴³

⁴⁰ Guidelines s. 8

⁴¹ Český překlad s určitými úpravami vychází ze Zásady kategorizace území podle managementu

⁴² Guidelines s. 34

⁴³ Blíže k cílům kategorie II národní park viz Guidelines s. 16.

Co se minimální velikosti území týče, není stanoveno žádné konkrétní číslo. Z definice ovšem vyplývá, že území bude rozsáhlé a mělo by být dostatečně velké na to, aby poskytlo ochranu ekosystému, v němž budou probíhat ekologické procesy.⁴⁴ Zásady rovněž počítají s rozdělením území do zón. Zároveň však stanoví, že minimálně tři čtvrtiny území musí být spravovány podle hlavního cíle dané kategorie. Zbytek území smí sloužit i jinému účelu. Ovšem pouze do té míry, aby to bylo s uskutečňováním hlavního cíle v chráněném území slučitelné.⁴⁵ Z definice a cílů managementu národního parku lze rovněž dovodit, že území může být za národní park prohlášeno, aby uváděné požadavky naplnilo teprve v budoucnu. To by se však mělo stát v rozumně dlouhé době, jinak lze stěží hovořit o tom, že národní park k naplnění této kategorie směřuje. Často se pracuje s přechodnou dobou 30 let.⁴⁶

Zásady IUCN se také zabývají rolí kategorie II národní park v krajině. Národní parky mají podle nich význam z hlediska ochrany přírodních procesů, kterou nelze zajistit v malém chráněném území. V krajině sehrávají důležitou roli i při ochraně druhů s velkými prostorovými nároky nebo migrujících druhů, pro které mohou představovat tzv. nášlapné kameny. Zároveň mohou fungovat jako zdroj jedinců těchto druhů a pomáhat tak k jejich udržení v okolní krajině. Důležité je dále jejich pozitivní výchovné působení směrem na návštěvnickou veřejnost či poskytování ekosystémových služeb. V neposlední řadě mohou především díky turismu představovat přínos pro místní, ale dokonce i národní ekonomiky.⁴⁷

IUCN zdůrazňuje, že jednotlivé kategorie chráněných území nejsou mezi sebou v hierarchickém vztahu podle důležitosti.⁴⁸ Zvláště v případě národních parků kromě toho platí, že označení „národní park“ používané v právních předpisech členských států nemusí nutně korespondovat s kategorií II národní park podle IUCN.⁴⁹ Faktem nicméně zůstává, že státy mají spíše tendenci nahlašovat své národní parky do kategorie II

⁴⁴ Viz také Guidelines s. 36 . Dříve spíše jen z praktických důvodů používané pravidlo požadující pro chráněná území velikost alespoň 1000 ha (u ostrovů 100 ha) bylo opuštěno již v roce 2003. Viz CHAPE, Stuart et al.. 2003 United Nations List of Protected Areas. Gland, Campridge : IUCN, Camrbridge : UNEP-WCMC, 2003, s. 10

⁴⁵ Gudielines s. 34 a násl.

⁴⁶ Např. pro NP Saské Švýcarsko srovnej příloha V odst. 5 Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums für Umwelt und Landwirtschaft über die Nationalparkregion Sächsische Schweiz vom 23. Oktober 2003, SächsGVBl. 2003, S. 663

⁴⁷ Blíže Guidelines s. 16.

⁴⁸ Guidelines s. 10 a 24

⁴⁹ Chráněná území s názvem „národní park“ lze nalézt téměř ve všech kategoriích podle IUCN. Viz např. Guidelines s. 11.

(odhlédneme od otázky, zda tato území vždy kategorii II odpovídají), protože je s ní tradičně spojována představa jisté prestiže.⁵⁰

Zatímco v Německu jsou všechny národní parky v kategorii II, v ČR sem patří pouze NP Podyjí, NP Šumava a také NP České Švýcarsko, který by měl být výhledově do kategorie II také nahlášen. Krkonošský národní park odpovídá kategorii V.⁵¹ To ukazuje na podstatný fakt, že vnitrostátní právo v ČR dovoluje spravovat národní parky v obou kategoriích, které však mají výrazně odlišné managementové cíle.

3.3 Právní relevance kategorizace IUCN

Po seznámení se s kategorizací IUCN pro chráněná území zbývá zhodnotit její relevanci z hlediska práva. Samotným definicím, směrnicím a ostatním dokumentům nelze přiznat právní závaznost. Spíše je můžeme označit za soft law. Pokud budeme v definici soft law důslední a budeme za něj označovat pouze akty mezinárodních organizací, musíme je dokonce označit pouze za akty s účinky podobnými soft law⁵². Tato diskuze nemá ale zřejmě příliš velký význam.

Jistou nepřímou závaznost je však třeba u kritérií IUCN v každém případě uznat. Předně mohou působit na tvorbu, aplikaci či interpretaci práva vahou své odborné autority. Dále jim lze připsat při nejmenším politickou váhu a vznést argument⁵³, že činnost nevládní organizace jako je IUCN závisí na tom, aby členové její doporučení respektovali a řídili se jimi při realizaci v národních právních řádech. Nemělo by jinak smysl, aby stát vstoupil do IUCN s tím, že se necítí jeho dokumenty vázán. Navíc členské státy se samy přímo podílejí na tvorbě těchto dokumentů. Povinnost členů podporovat činnost IUCN je mimo jiné zakotvena i v čl. 12 odst. c) stanov IUCN.

Co se České republiky týče, mohou snad kritéria IUCN sehrát jistou roli také při použití historického výkladu. V důvodové zprávě k návrhu zákona o ochraně přírody

⁵⁰ Blíže také srovnej ALTEMEIER, Tanja; SCHERFOSE, Volker. Was ist die IUCN – Kategorisierung der Schutzgebiete wert?. Nationalpark. 2009, č. 5, s. 45-47. Z použitého přehledu situace ve většině evropských zemích na str. 46 plyne, že 245 národních parků je v kategorii II, zatímco např. v kategorii V pouze 27 (nepočítáme-li případy, kdy přiřazení pod kategorií není jasné nebo pokud v jednom chráněném území se vyskutuje více kategorií zároveň)

⁵¹ Údaje pro Německo a české národní parky vyjma NP České Švýcarsko použity z databáze IUCN and UNEP-WCMC. The World Database on Protected Areas (WDPA): Annual Release. Cambridge, 2010, dostupné na <http://www.protectedplanet.net/>. NP České Švýcarsko by měl být zařazen mezi národní parky kategorie II, viz SPRÁVA NÁRODNÍHO PARKU ČESKÉ ŠVÝCARSKO. Plán péče o Národní park České Švýcarsko 2009-2016. Krásná Lípa, 2007, s. 10

⁵² Viz Scharinger s. 33

⁵³ Viz Scharinger s. 33

a krajiny se k tehdejšímu paragrafům o zvláště chráněných územích uvádělo, že :
*„Stanoví podrobné definice jednotlivých kategorií zvláště chráněných území zavedených § 14 s přihlédnutím k mezinárodnímu standardu.“*⁵⁴

O něco zajímavější je situace v Německu, kde lze odkazy na kritéria IUCN nalézt dokonce v některých právních předpisech. Tak např. podle § 3 odst. 5 saského nařízení o Regionu národního parku Saské Švýcarsko (dále jen NLPR-VO)⁵⁵ mají být na saské straně prostřednictvím NP Saské Švýcarsko vytvořeny předpoklady pro společnou péči uskutečňovanou se souhlasem NP České Švýcarsko o mezinárodní chráněné území managementové kategorie II podle směrnic IUCN. Praktický význam takového ustanovení lze spatřovat především v usměrnění příslušných rozhodovacích a plánovacích procesů.

⁵⁴ ČESKÁ NÁRODNÍ RADA. Vládní návrh zákona ČNR o ochraně přírody a krajiny. VI. volební období 1991, tisk č. 497. „Přihlédnutí“ nemá sice zcela silné vyznění, na druhou stranu je třeba uvážit, že v té době platila ještě stará kritéria IUCN, která v některých ohledech byla přísnější.

⁵⁵ Verordnung des Sächsischen Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft über die Nationalparkregion Sächsische Schweiz vom 23. Oktober 2003, SächsGVBL. 2003, S. 663

4. Národní parky a mezinárodní právo

V mezinárodním právu životního prostředí hrají jako pramen práva největší roli mezinárodní smlouvy. Tato část se proto omezuje na výčet nejdůležitějších mezinárodních smluv relevantních pro národní parky.

Ze starších smluv si zaslouží zmínit Smlouva o ochraně fauny a flóry v jejich přirozeném stavu⁵⁶ uzavřená roku 1933 v Londýně k ochraně africké fauny a flóry. Jako vůbec první mezinárodní smlouva obsahovala definici národního parku a závazek zakládat tento typ chráněného území. Také ve Smlouvě o ochraně přírody a divočiny na západní polokouli⁵⁷ z roku 1940 můžeme nalézt definici národního parku a závazek smluvních stran k zřizování takto pojmenovaných chráněných území. Z povahy věci se však v obou případech ČR ani Německo nestaly smluvní stranou. Pro oba státy mají větší význam pozdější mezinárodní smlouvy, které sice pojem „národní park“ již zpravidla neobsahují, nicméně tato kategorie chráněného území podle vnitrostátního práva se jeví jako vhodný nástroj k naplnění závazků, které z nich vyplývají.

4.1 Mezinárodní úmluvy univerzálního charakteru

4.1.1 Ramsarská úmluva

Úmluva o mokřadech majících mezinárodní význam zejména jako biotopy vodního ptactva⁵⁸ (*Convention on Wetlands of International Importance especially as Waterfowl Habitat*) sjednaná roku 1971 v iránském Ramsaru představuje mezinárodně-právní rámec pro ochranu a rozumné využívání mokřadů. Se svými 160 smluvními stranami - včetně ČR a Německa⁵⁹ - a přesně stanovenými povinnostmi patří k vůbec nejúspěšnějším úmluvám k ochraně přírody. Mokřad je úmluvou definován jako „*území s močály, slatinami, rašeliništi a vodami přirozenými nebo umělými, trvalými nebo dočasnými, stojatými i tekoucími, sladkými, brakickými nebo slanými, včetně území*

⁵⁶ Convention relative to the Preservation of Fauna and Flora in their Natural State, text dostupný na <http://www.ecolex.org/server2.php/libcat/docs/TRE/Multilateral/En/TRE000069.txt>

⁵⁷ Convention of Nature and Wild Life Preservation in the Western Hemisphere, text dostupný na <http://www.ecolex.org/server2.php/libcat/docs/TRE/Multilateral/En/TRE000085.txt>

⁵⁸ FEDERÁLNÍ MINISTERSTVO ZAHRA NIČNÍCH VĚCÍ. Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 396/1990 Sb., o sjednání Úmluvy o mokřadech majících mezinárodní význam zejména jako biotopy vodního ptactva a Protokolu o její změně

⁵⁹ Viz Ramsar Convention : Contracting Parties to the Ramsar Convention on Wetlands, dostupné na http://www.ramsar.org/cda/en/ramsar-about-parties-contracting-parties-to-23808/main/ramsar/1-36-123^23808_4000_0__

s mořskou vodou, jejíž hloubka při odlivu nepřesahuje 6 metrů“ (čl. 1 odst. 1).

Mezi nejdůležitější závazky smluvních stran patří: nahlášení alespoň jednoho mokřadu na svém území do Seznamu mezinárodně významných mokřadů (čl. 2 odst. 1)⁶⁰, zachování mokřadů na tomto seznamu a rozumné využívání mokřadů mimo seznam (čl. 3 odst. 1), podpora zachování mokřadů a vodního ptactva zřízováním mokřadních území a zajištění jejich ochrany (čl. 4 odst. 1), podpora výzkumu mokřadů a vzdělávání odpovědných pracovníků (čl. 4 odst. 3 a 5), spolupráce mezi smluvními stranami a výměna informací (zejména čl. 5).

Na území českých národních parků se tzv. ramsarské lokality (*Ramsar Sites* – mokřady na výše uvedeném seznamu) nacházejí v Krkonošském NP (Krkonošská rašeliniště) a v NP Šumava (Šumavská rašeliniště).⁶¹ V Německu dochází alespoň k částečnému překryvu s ramsarskými lokalitami v šesti národních parcích. V NP Müritz se nachází ramsarská lokalita Ostufer Müritz.⁶²

Na 4. zasedání Konference smluvních stran ve švýcarském Montreux byl dodatečně v roce 1990 založen seznam (tzv. *Montreux record*), na který mají smluvní státy nahlášovat ramsarské lokality na svém území, kde došlo, dochází nebo pravděpodobně dojde ke změnám ekologických poměrů v důsledku technického rozvoje, znečištěním nebo jiným lidským zásahem.⁶³

4.1.2 Úmluva o ochraně světového kulturního a přírodního dědictví⁶⁴

Tato úmluva organizace UNESCO (*United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization* – Organizace OSN pro vzdělávání, vědu a kulturu, *Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage*) z roku 1972 ukládá smluvním stranám, aby určily kulturní nebo přírodní dědictví (definované v čl. 1 a 2) na svém území a přijaly vhodná opatření k jeho ochraně, zachování a prezentaci

⁶⁰ Obvykle se v literatuře (viz např. Scharinger s. 205) uvádí povinnost uvést na tento seznam alespoň jeden mokřad, přičemž ale úmluva používá plurál.

⁶¹ Informace podle databáze Ramsar Information Service, dostupné na <http://ramsar.wetlands.org/Default.aspx>

⁶² Informace podle databáze Ramsar Information Service, dostupné na <http://ramsar.wetlands.org/Default.aspx>

⁶³ Blíže Recommendation 4.8 : Change in ecological character of Ramsar sites, dostupné na http://www.ramsar.org/pdf/rec/key_rec_4.08e.pdf

⁶⁴ FEDERÁLNÍ MINISTERSTVO ZAHRANIČNÍCH VĚCÍ. Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 159/1991 Sb., o sjednání Úmluvy o ochraně světového kulturního a přírodního dědictví

(blíže čl. 5). Kulturní a přírodní dědictví, které má světovou hodnotu, se uvádí na „Seznamu světového dědictví“ založeném podle čl. 11. Některé objekty mohou mít ale i smíšenou povahu. Na seznamu není v České republice žádné vlastnictví, které by bylo přírodním dědictvím.⁶⁵ V Německu je z přírodního dědictví na seznamu např. Wattové moře, kde dnes existují NP Niedersächsisches Wattenmeer, NP Hamburgisches Wattenmeer a NP Schleswig-Holsteinisches Wattenmeer. Zároveň byla podána nominace na zařazení „Starých bukových lesů Německa“ (*Alte Buchenwälder Deutschlands*). Tyto navržené lokality se mimo jiné nacházejí v NP Jasmund, Müritz, Hainich a Kellerwald-Edersee.⁶⁶

4.1.3 Bonnská úmluva

Úmluva o ochraně stěhovavých druhů volně žijících živočichů⁶⁷ (*Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals - CMS*) byla uzavřena v Bonnu roku 1979. Poskytuje ochranu stěhovavým druhům, které rozlišuje podle toho, zda jejich zachovný status je příznivý, nepříznivý nebo zda jde o druh ohrožený. Z hlediska národních parků je významný zejména závazek států zajistit bezprostřední ochranu ohroženým druhům uvedeným v příloze I (viz čl. II odst. 3 písm. b) . Státy mají dále zachovat a kde je to proveditelné a vhodné také obnovit stanoviště důležitá pro odvrácení nebezpečí vyhynutí těchto druhů (čl. III odst. 4 písm. a). Úmluva předvídá následné uzavírání dohod k ochraně druhů ze seznamu uvedeném v příloze II. Do této přílohy jsou zařazeny stěhovavé druhy s nepříznivým zachovným statutem, pro něž se uzavírání dohod vyžaduje nebo kterým by významně prospěla mezinárodní spolupráce, kterou lze dosáhnout uzavřením dohody (viz čl. IV). Úmluva pak uvádí, že tyto dohody mohou kromě jiného obsahovat ustanovení o ochraně, obnově a popř. novém vytvoření stanovišť významných pro dotyčný stěhovavý druh (viz čl. V odst. 5 písm. e) f) g). V rámci Bonnské úmluvy se rovněž uzavírají tzv. memoranda porozumění, která jsou slabším instrumentem než dohody.

⁶⁵ Viz UNESCO World Heritage Centre : World Heritage List, dostupné na <http://whc.unesco.org/en/list/>

⁶⁶ Blíže Anmeldung „Alte Buchenwälder Deutschlands“ als Erweiterung des Weltnaturerbes Buchenwälder der Karpaten, dostupné na http://www.weltnaturerbe-buchenwaelder.de/fileadmin/media/pdf/Welterbe_Dossier_DE.pdf

⁶⁷ MINISTERSTVO ZAHRANIČNÍCH VĚCÍ. Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 127/1994 Sb., o přístupu České republiky k Úmluvě o ochraně stěhovavých druhů volně žijících živočichů, přijaté v Bonnu dne 23. června 1979

ČR a Německo jsou smluvními stranami Bonnské úmluvy a kromě toho jsou stranami několika dohod a memorand porozumění uzavřených na jejím základě.⁶⁸ Česká republika se účastní Dohody o ochraně netopýrů v Evropě (*Agreement on the Conservation of Populations of European Bats - EUROBATS*), Dohody o ochraně vodních ptáků v Africe a Eurásii (*Agreement on the Conservation of African-Eurasian Migratory Waterbirds - AEWA*) a Memoranda porozumění o ochraně středoevropské populace dropa velkého (*Memorandum of Understanding on the Conservation and Management of the Middle-European Population of the Great Bustard*).

4.1.4 Úmluva o biologické rozmanitosti

Na konferenci OSN o životním prostředí a rozvoji konané roku 1992 v Rio de Janeiru byla uzavřena Úmluva o biologické rozmanitosti⁶⁹ (*Convention on Biological Diversity - CBD*). Pod pojem biologická rozmanitost (biodiverzita) zahrnuje rozmanitost v rámci druhů (genetická rozmanitost), rozmanitost mezi druhy a rozmanitost mezi ekosystémy (srovnej čl. 2). Cílem úmluvy je ochrana biodiverzity, trvale udržitelný způsob využívání jejích složek, a spravedlivé a rovnocenné rozdělení přínosů plynoucích z využívání genetických zdrojů (viz čl. 1). Úmluva obsahuje celou řadu opatření, která mají státy k ochraně a trvale udržitelnému využívání biodiverzity podniknout. Mezi ně patří vypracování plánů, programů a strategií k ochraně a trvale udržitelnému využívání biodiverzity a začlenění otázky biodiverzity do ostatních programů, plánů a opatření (čl. 6), monitoring (čl. 7), zahrnutí zájmů biodiverzity do všech rozhodovacích procesů (čl. 10), motivační opatření a finanční podpora (čl. 11 a 20), výzkum, výchova a vzdělávání veřejnosti (čl. 12 a 13) a další. K národním parkům má pak vůbec nejužší vztah čl. 8⁷⁰, který státy zavazuje k vytváření systému chráněných území a dále stanoví povinnosti týkající se jejich správy. Závazky vyplývající z těchto článků nicméně poněkud relativizuje často stanovená podmínka, že státy jsou povinny opatření provést, pokud to bude „vhodné a možné“, což se týká

⁶⁸ Přehled o účasti na jednotlivých dohodách a memorandech porozumění viz Parties to the CONVENTION ON THE CONSERVATION OF MIGRATORY SPECIES OF WILD ANIMALS and its Agreements, dostupné na http://www.cms.int/about/Partylist_eng.pdf

⁶⁹ MINISTERSTVO ZAHRANIČNÍCH VĚCÍ. Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 134/1999 Sb., o sjednání Úmluvy o biologické rozmanitosti

⁷⁰ Z ustanovení čl. 8 má pro národní parky zásadní význam písm. a) týkající se vytváření systému chráněných území a písm. d) o podpoře ochrany ekosystémů a přirozených stanovišť a udržování životaschopných populací druhů v jejich přirozeném prostředí

i článku 8.

Úmluva o biologické rozmanitosti má v zásadě rámcový charakter. Se svými 193 smluvními stranami⁷¹ je vůbec nejrozšířenější mezinárodní smlouvou na poli ochrany přírody. Důležitou roli sehrávají aktivity, které se následně uskutečňují na jejím základě.

4.2 Mezinárodní úmluvy regionálního charakteru

Zbývá stručně představit některé mezinárodní smlouvy regionálního charakteru, jejichž smluvní stranou je Česká republika nebo Německo.

4.2.1 Bernská úmluva

Z hlediska svého obsahu se dá Úmluva o ochraně evropských planě rostoucích rostlin, volně žijících živočichů a přírodních stanovišť⁷² (*Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats*) přijatá v rámci činnosti Rady Evropy ve švýcarském Bernu roku 1979 směle označit za předchůdkyni směrnice o stanovištích⁷³. Z toho důvodu ovšem její význam pro ČR i Německo coby členské státy Evropské unie značně poklesl.

4.2.2 Úmluva o ochraně Alp

Německo je smluvní stranou Úmluvy o ochraně Alp (*Convention on the Protection of the Alps*)⁷⁴ sjednané roku 1991. Úmluva má rámcový charakter a počítá s tím, že obsah opatření bude konkretizován v protokolech týkajících se následujících oblastí: obyvatelstvo a kultura, regionální plánování, předcházení znečišťování ovzduší, ochrana půdy, hospodaření s vodou, ochrana přírody a krajiny, zemědělství v horských oblastech, horské lesy, cestovní ruch a rekreace, doprava, energie, nakládání s odpady (viz čl. 2 odst. 2 a 3). Např. v čl. 11 odst. 2 prováděcího protokolu „Ochrana přírody a péče o krajinu“ se smluvní strany výslovně zavazují podporovat zřizování a správu

⁷¹ Viz Convention on Biological Diversity : List of Parties, dostupné na <http://www.cbd.int/convention/parties/list/>

⁷² MINISTERSTVO ZAHRANIČNÍCH VĚCÍ. Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 107/2001 Sb. m. s., o přijetí Úmluvy o ochraně evropských planě rostoucích rostlin, volně žijících živočichů a přírodních stanovišť

⁷³ Směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, Úř. věst. L 206, 22.7.1992, s. 7-50, zvláštní vydání v českém jazyce: Kapitola 15, svazek 02, s. 102 - 145

⁷⁴ Úmluva o ochraně Alp (Alpská úmluva), Úř. věst., L 061 z 12. března 1996, s. 32 - 36

národních parků.⁷⁵

4.2.3 Karpatská úmluva

Přestože se alespoň v současné době nenachází žádný národní park v české části karpatského horského systému, je na místě připomenout, že Česká republika je také stranou Rámcové úmluvy o ochraně a udržitelném rozvoji Karpat (*Framework Convention on the Protection and Sustainable Development of the Carpathians*)⁷⁶ sjednané v roce 2003 v Kyjevě. Úmluva mimo jiné v čl. 4 zavazuje členské státy k zajištění vysoké úrovně ochrany a udržitelného využívání přírodních a polopřírodních stanovišť a také rostlinných a živočišných druhů charakteristických pro Karpaty, zejména ochrany ohrožených a endemických druhů a velkých šelem, či k vytváření ekologické sítě a Karpatské soustavy chráněných území (*Carpathian Network of Protected Areas*).

Povinnosti z této úmluvy konkretizuje Protokol o ochraně a trvale udržitelném využívání biologické a krajinné rozmanitosti⁷⁷, jehož čl. 9 výslovně počítá i se zakládáním nových chráněných území.

4.2.4 Evropská úmluva o krajině

Další úmluvou regionálního charakteru je Evropská úmluva o krajině⁷⁸ (*European Landscape Convention*) sjednaná v rámci Rady Evropy v roce 2000 ve Florencii. Úmluva mimo jiné zavazuje smluvní strany k vypracování krajinných politik, zahrnutí zainteresovaných skupin do definování a provádění krajinných politik, zahrnutí zájmů krajiny do ostatních politik a plánování (čl. 5). Mezi další opatření patří zvyšování povědomí veřejnosti o krajině, vzdělávání v oblasti krajiny, vymezení a hodnocení krajin na svém území (čl. 6). Česká republika je smluvní stranou, Německo nikoliv.⁷⁹

⁷⁵ Viz Protokoll zur Durchführung der Alpenkonvention von 1991 im Bereich Naturschutz und Landschaftspflege, dostupné na http://www.alpconv.org/NR/rdonlyres/59883AF8-ED44-4C1E-8842-BD4643557CB3/0/protokoll_d_naturschutz.pdf

⁷⁶ MINISTERSTVO ZAHRANIČNÍCH VĚCÍ. Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 47/2006 Sb. m.s., o sjednání Rámcové úmluvy o ochraně a udržitelném rozvoji Karpat

⁷⁷ MINISTERSTVO ZAHRANIČNÍCH VĚCÍ. Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 61/2010 Sb. m. s., o sjednání Protokolu o ochraně a udržitelném využívání biologické a krajinné rozmanitosti k Rámcové úmluvě o ochraně a udržitelném rozvoji Karpat

⁷⁸ MINISTERSTVO ZAHRANIČNÍCH VĚCÍ. Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 13/2005 Sb. m. s., o sjednání Evropské úmluvy o krajině

⁷⁹ Viz přehled členských států Evropské úmluvy o krajině, dostupné na <http://www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?>

4.2.5 Dohoda Oslo/Paříž (OSPAR)

Pro Německo je rovněž významná Úmluva o ochraně mořského prostředí severovýchodního Atlantiku⁸⁰ uzavřená roku 1992. Z hlediska chráněných území stojí za zmínku zejména příloha 5 přijatá až dodatečně v roce 1998, která zavazuje členské státy, aby podnikly opatření na ochranu ekosystémů a biologické rozmanitosti v mořském prostředí. Předvídá se zde také zakládání mořských chráněných území (*Marine Protected Areas*).⁸¹ Jako mořská chráněná území byly nahlášeny i německé národní parky nacházející se na severomořském pobřeží.⁸²

4.2.6 Helsinská úmluva

Jako stát ležící na břehu Baltského moře je Německo stranou Úmluvy o ochraně mořského životního prostředí Baltského moře⁸³ sjednané v roce 1992 v Helsinkách. Podle článku 15 této úmluvy mají smluvní strany s ohledem na Baltské moře a jeho pobřežní ekosystémy přijmout všechna vhodná opatření k ochraně stanovišť, druhové rozmanitosti a ekologických procesů. Hlavním nástrojem k naplnění těchto závazků má být podle doporučení HELCOM č. 15/5⁸⁴ zřízení systému chráněných pobřežních a mořských území v Baltském moři (*coastal and marine baltic sea protected areas – BSPA*) s minimální rozlohou 1000 ha pro jejich suchozemskou část a 3000 ha pro mořskou část.⁸⁵ BSPA se překrývají také s územím obou dvou německých národních parků na baltském pobřeží – NP Jasmund a NP Vorpommersche Boddenlandschaft.⁸⁶

NT=176&CM=7&DF=3/28/2009&CL=ENG

⁸⁰ Convention for the Protection of the marine Environment of the North-East Atlantic, včetně příloh dostupné na

http://www.ospar.org/html_documents/ospar/html/OSPAR_Convention_e_updated_text_2007.pdf

⁸¹ OSPAR Recommendation 2003/3 on a Network Marine Protected Areas, dostupné na <http://www.ospar.org/documents/DBASE/DECRECS/Recommendations/or03-03e.doc>

⁸² OSPAR COMMISSION. 2006 Report on the Status of the OSPAR Network of Marine Protected Areas. 2007, zejména s. 17 tohoto dokumentu, dostupné na http://www.ospar.org/documents/DBASE/Publications/p00319_OSPAR_MPA_status_report_2006.pdf

⁸³ Convention on the Protection of the Marine Environment of the Baltic Sea Area, dostupné na <http://www.helcom.fi/stc/files/Convention/Conv1108.pdf>

⁸⁴ HELCOM Recommendation 15/5, dostupné na http://www.helcom.fi/Recommendations/en_GB/rec15_5/

⁸⁵ Guidelines for Designating Marine and Coastal Baltic Sea Protected Areas (BSPA) and Proposed Protection Categories, dostupné na http://www.helcom.fi/Recommendations/guidelines/en_GB/guide15_5/

⁸⁶ Viz HELCOM Recommendation 15/5 a informace z Baltic Sea Protected Areas Database, dostupné na <http://bspa.helcom.fi/>

4.3 Některé další mezinárodní aktivity

4.3.1 Program Člověk a biosféra

Člověk a biosféra (*Man and Biosphere* - MAB) je mezivládní vědecký program organizace UNESCO. Jeho posláním je poskytnout vědecký základ k šetrnému využívání přírodních zdrojů a ke zlepšení vztahu mezi člověkem a jeho životním prostředím.⁸⁷ K prosazení cílů programu slouží zakládání tzv. biosférických rezervací. Z našich národních parků jsou součástí biosférických rezervací NP Šumava a NP Krkonoše. Německo zvolilo jiný přístup a biosférické rezervace považuje za samostatnou kategorii chráněných území podle vnitrostátního práva (viz dále kap. 8.).

4.3.2 Třístranná spolupráce na ochraně Wattového moře

Německo spolu s Dánskem a Nizozemím od roku 1978 rozvíjí rovněž třístrannou spolupráci zaměřenou na ochranu Wattového moře (*Wattenmeer; Wadden Sea*) nacházejícího se při severomořském pobřeží. Spolupráce se odehrává na úrovni příslušných ministrů. Nejvyšším orgánem jsou třístranné vládní konference (*Trilateral Wadden Sea Governmental Council*), výkonným orgánem je Rada Wattového moře (*Wadden Sea Board*) a jako orgán koordinující aktivity byl vytvořen sekretariát (*Common Wadden Sea Secretariat*).⁸⁸ V rámci této spolupráce byl např. přijat Třístranný plán pro Wattové moře (*Trilateral Wadden Sea Plan*) a další dokumenty.⁸⁹ Jak již bylo uvedeno výše, v Německu poskytují ochranu Wattovému moři tři národní parky.

⁸⁷ Blíže *Man and the Biosphere Programm*, dostupné na <http://www.unesco.org/new/en/natural-sciences/environment/ecological-sciences/man-and-biosphere-programme/> a PRIMACK, Richard B.; KINDLMANN, Pavel; JERSÁKOVÁ, Jana. *Biologické principy ochrany přírody*. Praha : Portál, 2001, str. 281 a násl. (dále citováno jako Primack)

⁸⁸ *Trilateral Wadden Sea Cooperation : About the Trilateral Wadden Sea Cooperation*, dostupné na <http://www.waddensea-secretariat.org/trilat/brochure/brochure.html>

⁸⁹ *Viz Trilateral Governmental Conferences and their main results*, dostupné na <http://www.waddensea-secretariat.org/tgc/TGC.html>

5. Národní parky a evropské unijní právo

Evropské unijní právo v dnešní době zásadním způsobem ovlivňuje podobu vnitrostátního práva životního prostředí. Základ pro unijní politiku životního prostředí je nutné hledat v primárním právu a to především čl. 191 a násl. Smlouvy o fungování Evropské unie⁹⁰.

Můžeme konstatovat, že právo ES výslovnou úpravu národních parků coby kategorie chráněného území neobsahuje. Národní parky jako institut vnitrostátního práva ovšem hrají nicméně významnou roli při realizaci ekologické sítě NATURA 2000, jejíž právní úprava plyne ze směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2009/147/ES o ochraně volně žijících ptáků (dále jen směrnice o ptácích)⁹¹ a směrnice Rady č. 92/43/EHS o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (dále jen směrnice o stanovištích)⁹², tedy z aktů sekundárního práva. Obsah obou směrnic lze rozdělit na část zabývající se ochranou stanovišť (tedy zejména územní ochranou, i když spadá sem i úprava, která v praxi spíše představuje ochranu konkrétních biotopů - např. půda u budov sloužící jako zimoviště netopýrů, skupiny starých stromů v alejích jako biotopy xylobiontního hmyzu) a část upravující druhovou ochranu. V souvislosti s národními parky bude v následujícím výkladu alespoň v hlavních bodech naznačena úprava územní ochrany podle obou směrnic.

Pro národní parky mají větší nebo menší význam i některé další unijní právní akty jako např. rámcová směrnice o vodách⁹³, směrnice o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod⁹⁴ a další.

5.1 Směrnice o ochraně volně žijících ptáků

Cílem této směrnice je zachovat nebo přivést populace všech druhů ptáků

⁹⁰ Konsolidované znění Smlouvy o fungování Evropské unie, Úř. věst. C 115, 9.5.2008, s. 47-199

⁹¹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/147/ES ze dne 30. listopadu 2009 o ochraně volně žijících ptáků, Úř. věst. L 020, 26.1.2010, s. 1-25

⁹² Směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, Úř. věst. L 206, 22.7.1992, s. 7-50, zvláštní vydání v českém jazyce: Kapitola 15, svazek 02, s. 102 - 145

⁹³ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES ze dne 23. října 2000, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky, Úř. věst. L 327, 22.12.2000, s. 1-73, zvláštní vydání v českém jazyce: Kapitola 15, svazek 05, s. 275-346

⁹⁴ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/35/ES ze dne 21. dubna 2004 o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí, Úř. věst. L 143, 30.4.2004, s. 56-75, zvláštní vydání v českém jazyce: Kapitola 15, svazek 08, s. 357-375

vyskytujících se ve volné přírodě na evropském území členských států EU na úrovni odpovídající zejména ekologickým vědeckým a kulturním požadavkům, přičemž v úvahu mají být brány hospodářské požadavky a požadavky rekreace (srovnej čl. 2). K tomu mají státy přijmout nezbytná opatření, mezi které směrnice výslovně počítá zřizování chráněných území, řízenou péči o stanoviště uvnitř i mimo ně či obnovu a vytváření biotopů (viz čl. 3). To se vztahuje na všechny druhy ptáků.

Ptačí druhy uvedené v příloze I jsou pak předmětem zvláštních opatření. Pro ně musí kromě jiného členské státy podle čl. 4 odst. 1 označit tzv. zvláště chráněné oblasti ochrany (*Special Protected Area* – SPA, dále jen SPA) na územích, která jsou vzhledem k počtu druhů a rozloze nejvhodnější. Stejnou povinnost k vymezení chráněných území mají státy i v případě všech pravidelně se vyskytujících stěhovavých druhů ptáků, přičemž pozornost se má věnovat hlavně oblastem důležitým pro jejich rozmnožování, pelichání, přezimování, tahovým zastávkám, mokřadům a mokřadům mezinárodního významu (srovnej čl. 4 odst. 2).

Takto vybraná území mají členské státy nahlásit Evropské komisi (viz čl. 4 odst. 3). Toto nahlášení nemá ovšem pro SPA konstitutivní význam. Judikatura dovodila, že členské státy se mají při výběru SPA řídit pouze odbornými hledisky.⁹⁵ Z čl. 4 odst. 4 směrnice plyne členským státům povinnost pro SPA přijmout všechna opatření pro vyloučení znečišťování či poškozování stanovišť nebo rušení ptáků za předpokladu, že by tím mohly být významně ovlivněny cíle sledované čl. 4, tedy ochrana stanovišť, a státy by o totéž měly usilovat i v oblastech mimo SPA. V této podobě je čl. 4 striktní a nepřipouští v SPA realizaci záměru, který by mohl SPA významným způsobem negativně ovlivnit. Jedinou výjimkou by podle judikatury Evropského soudního dvora mohl být důvod obecného zájmu v daném případě výrazně převyšující zájmy ochrany přírody, jakým může být např. ochrana zdraví (nikoliv ovšem zájmy hospodářské nebo rekreační).⁹⁶ Tento přísný režim doznal změn přijetím směrnice o stanovištích, která v čl. 7 předvídá, že se režim jejího čl. 6 odst. 2, 3 a 4 (viz níže) bude vztahovat i na vyhlášené SPA. Režim čl. 4 odst. 4 věty první směrnice o ptácích svou relevanci ovšem neztratil. Uplatňuje se u tzv. faktických oblastí ochrany ptactva, tedy u oblastí, které

⁹⁵ EVROPSKÝ SOUDNÍ DVŮR. Rozsudek ze dne 2. srpna 1993, Komise v. Španělsko (Santoña), C-355/90, Sbírnka rozhodnutí 1993, s. I-04221

⁹⁶ EVROPSKÝ SOUDNÍ DVŮR. Rozsudek ze dne 28. února 1991, Komise v. Německo (Leybucht), C-57/89, Sbírnka rozhodnutí 1991, s. I-00883 a KOCH, Hans-Joachim et al., *Umweltrecht*. München : Carl Heymans Verlag, 2007, s. 349 (dále citováno jako Koch)

měly být jako SPA vyhlášeny, ale dosud se tak nestalo, ačkoliv odborným kritériím pro vyhlášení vyhovují.⁹⁷

5.2 Směrnice o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin

Směrnice o stanovištích má za cíl zajistit biologickou rozmanitost prostřednictvím ochrany přírodních stanovišť a volně žijících druhů živočichů a planě rostoucích rostlin. Přitom má být zachován nebo obnoven příznivý stav z hlediska ochrany u přírodních stanovišť a u druhů volně žijících živočichů nebo planě rostoucích rostlin v zájmu společnosti (viz čl. 2 odst. 1 a 2).

Směrnice obsahuje několik příloh. Členské státy mají pro své území povinnost vytvořit podle kritérií uvedených v příloze III a podle vědeckých poznatků seznam lokalit, na nichž se nacházejí typy přírodních stanovišť uvedené v příloze I nebo stanoviště pro druhy z přílohy II. (čl. 4 odst.1). Seznam má být úplný a tedy zahrnovat všechny lokality vybrané pouze na základě odborných kritérií (přičemž zde existuje omezený prostor pro odborné uvážení).⁹⁸ Tento tzv. národní seznam je pak předán Evropské komisi, která po dohodě s členským státem podle čl. 4 odst. 2 vypracuje seznam lokalit významných pro Společenství (*Sites of Community Importance* – SCI, dále jen SCI). Podle judikatury smí stát odepřít svůj souhlas se zařazením lokality na tento seznam pouze z důvodů souvisejících s ochranou životního prostředí.⁹⁹ Směrnice v přílohách I a II rozlišuje ještě tzv. prioritní typy přírodních stanovišť a prioritní druhy. Pro ně platí v některých ohledech speciální režim.¹⁰⁰ I když se podle rozsudku Evropského soudního dvora (dále jen ESD) v případě Dragaggi režim čl. 6 odst. 2, 3 a 4 směrnice (viz dále) vztahuje teprve na lokality zařazené do seznamu SCI, mají členské státy povinnost přijmout již pro lokality z tzv. národního seznamu vhodná opatření

⁹⁷ Pochopitelně se objevují i „přechodové“ případy, např. u území jen částečně vyhlášeného jako SPA. I za pomoci judikatury ESD lze zřejmě dovodit, že za účinné vyhlášení je považováno vyhlášení SPA v plné rozloze a že je spíše preferováno vyhlášení formou právního předpisu, který oproti jiným možným formám vyhlášení stanoví práva a povinnosti i vůči třetím osobám. Blíže srovnej KLOOTH, Kathrin; LOUIS, Hans Walter. Der rechtliche Status der Europäischen Vogelschutzgebiete und der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung. *Natur und Recht*, 2005, roč. 27, č. 7, s. 438-442, s. 440 a 441; THUM, Randi. Wirksame Unterschutzstellung von Natura-2000-Gebieten. *Natur und Recht*. 2006, roč. 28, č. 11. s. 11/2006, s. 687-693, s. 690 a násl.

⁹⁸ Koch s. 346

⁹⁹ EVROPSKÝ SOUDNÍ DVŮR. Rozsudek ze dne 14. ledna 2010, Stadt Papenburg v. Spolková republika Německo, C-228/08, Sbíрка rozhodnutí 2010 (dále citováno jako Rozsudek Papenburg)

¹⁰⁰ Blíže např. čl. 4 odst. 2 pododst. 2 a 3 a čl. 5 směrnice o stanovištích

k jejich ochraně, zejména v případech, kdy jde o lokality s výskytem prioritních stanovišť a prioritních druhů.¹⁰¹ Tato předběžná ochrana byla potvrzena i v případě Bund Naturschutz, kdy ESD dovodil, že členské státy nesmí u lokalit z národního seznamu předloženého Komisi povolit zásahy, které by mohly vážně ohrozit jejich ekologické charakteristiky, a zároveň mají v souladu s ustanoveními vnitrostátního práva přijmout veškerá opatření, která takovým zásahům zamezí.¹⁰² Lokality ze seznamu SCI je povinen členský stát podle čl. 4 odst. 4 nejpozději do šesti let vyhlásit za zvláštní oblast ochrany (*Special Area of Conservation*, dále jen SAC) .

Pojem NATURA 2000 definuje směrnice v čl. 3 jako spojitou evropskou ekologickou síť zvláštních oblastí ochrany - SAC. Kromě zvláštních oblastí ochrany - SAC jsou součástí soustavy NATURA 2000 také zvláštní chráněné oblasti – SPA vyhlášené podle směrnice o ptácích (viz výše).

K zajištění ochrany mají státy pro vyhlášená SAC případně vypracovat plány péče a především přijmout vhodná opatření právního, správního nebo smluvního charakteru (čl. 6 odst.1). Dále mají přijmout přiměřená opatření, aby v SAC nedošlo k poškození stanovišť a vyrušování příslušných druhů, za předpokladu, že by toto vyrušování bylo významné (čl. 6 odst. 2).

5.3 Posuzování dopadů na lokality NATURA 2000 – čl. 6 odst. 3 a 4 směrnice o stanovištích

Aby se zabránilo realizaci záměrů a koncepcí, které by mohly negativně působit na lokality NATURA 2000, přináší pro ně směrnice o stanovištích zvláštní úpravu. Každý plán nebo projekt, který se správou území soustavy NATURA 2000 přímo nesouvisí nebo není pro ni nezbytný a který by mohl mít na danou lokalitu významný nepříznivý vliv, podléhá podle jejího čl. 6 odst. 3 posouzení svých důsledků na tuto lokalitu z hlediska stanovených cílů ochrany. Pojmy „plán“ nebo „projekt“ ve smyslu směrnice jsou vykládány poměrně široce.¹⁰³ Podle judikatury ESD se za ně považují např. i různé činnosti (jako byl v konkrétním případě mechanický lov srdcovky jedlé),

¹⁰¹ EVROPSKÝ SOUDNÍ DVŮR. Rozsudek ze dne 13. ledna 2005, Società Italiana Dragaggi SpA a další v. Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti et Regione Autonoma del Friuli Venezia Giulia, C-117/03, Sbíрка rozhodnutí 2005, s. I-00167

¹⁰² EVROPSKÝ SOUDNÍ DVŮR. Rozsudek ze dne 14. září 2006, Bund Naturschutz in Bayern eV a další v. Freistaat Bayern, C-244/05, Sbíрка rozhodnutí 2006, s. I-08445

¹⁰³ K tomu blíže např. JARASS, Hans Dieter. Die Zulässigkeit von Projekten nach FFH-Recht. Natur und Recht. 2007, roč. 29, s. 371-379, s. 372 a 373

kteře se uskutečňují sice po mnoho let, ale vždy na základě každoročně udělovaných koncesí na omezené období, při jejichž udělování se pokaždé hodnotí, zda a na jaké lokalitě bude činnost povolena.¹⁰⁴ Posouzení těchto plánů a projektů se podle ESD provede, pokud pravděpodobně významný vliv není možné vyloučit na základě objektivních skutečností (zejména s ohledem na charakteristiku dané lokality apod.).¹⁰⁵

Takový plán nebo projekt může být podle čl. 6 odst. 3 schválen pouze za předpokladu, že nebude zjištěn jeho záporný vliv ať už samostatně nebo v kombinaci s jinými plány či projekty na území jako takové. ESD požaduje, aby neexistovala žádná z vědeckého hlediska důvodná pochybnost o tom, že zde takové účinky nejsou.¹⁰⁶ V případě rozšířování lyžařského střediska v italském Národním parku Stelvio, které bylo mimo jiné spojeno s kácením lesa kvůli lyžařské lanovce, ESD shledal za nedostatečné posouzení pro povolení plánu či projektu ve smyslu čl. 6 odst. 3 studii, která sama uváděla, že hodnocení účinků na životní prostředí bylo provedeno stručně a namátkově, zmiňovala řadu kritérií, která nebyla zohledněna, doporučovala provést dodatečná posouzení a uváděla podmínky a požadavky, které by z hlediska ochrany přírody měly zamýšlené práce dodržet.¹⁰⁷

Směrnice ovšem připouští při schvalování i navzdory zjištěnému negativnímu vlivu výjimku podle čl. 6 odst. 4, je-li zamýšlený plán nebo projekt nutné uskutečnit z naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu, včetně důvodů sociálního a ekonomického charakteru, a alternativní řešení není k dispozici. Jde-li však o lokality s prioritními typy stanovišť nebo prioritními druhy, může k realizaci záměru dojít pouze z důvodu ochrany lidského zdraví, veřejné bezpečnosti, nesporně příznivých důsledků mimořádného významu pro životní prostředí nebo podle stanoviska Komise také z jiných naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu. K zachování celistvosti sítě NATURA 2000 musí členské státy přijmout nezbytná kompenzační opatření, o kterých informují Komisi.

Podle ESD má být čl. 6 odst. 4 vykládán striktně a podmínkou pro jeho aplikaci

¹⁰⁴ EVROPSKÝ SOUDNÍ DVŮR. Rozsudek ze dne 7. září 2004, Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee a Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels v. Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, C-127/02, Sběrka rozhodnutí 2004, s. I-07405

¹⁰⁵ Tamtéž

¹⁰⁶ Tamtéž

¹⁰⁷ EVROPSKÝ SOUDNÍ DVŮR. Rozsudek ze dne 20. září 2007. Komise Evropských společenství v. Italská republika, C-304/05, Sběrka rozhodnutí 2007, s. I-07495

je provedení odpovídajícího posouzení podle čl. 6 odst. 3, které přinese přesné informace o účincích, které by plán nebo projekt mohl způsobit. Předpokladem přezkumu případných naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu, alternativních řešení s mírnějším dopadem a stanovení kompenzační opatření je totiž možnost srovnání s účinky tohoto plánu nebo projektu.¹⁰⁸

Dodejme, že režim čl. 6 odst. 3 a 4 se vztahuje také na plány a projekty, které sice byly podle vnitrostátního práva schváleny před uplynutím lhůty k provedení směrnice, ale pokračují i po zařazení lokality na seznam SCI.¹⁰⁹

Podobně jako u jiných směrnic mají státy povinnost do vnitrostátního právního řádu požadavky směrnice řádně a včas transponovat a pak v praxi náležitě implementovat. Pro transpozici uvedených směrnic byla v ČR stěžejní především úprava zákona č. 114/1992 Sb. o ochraně přírody a krajiny (dále jen ZOPK)¹¹⁰, provedená novelou č. 218/2004 Sb., která do tohoto zákona zavedla část čtvrtou nazvanou NATURA 2000. Proces transpozice tím však ukončen nebyl a i později bylo nutné přistoupit k dalším legislativním úpravám (např. novelou ZOPK č. 349/2009 Sb.).

Národní parky jsou bezesporu jedním z velice účinných nástrojů použitelným k naplnění cílů obou směrnic. Ve všech sledovaných národních parcích je možné se setkat s překryvem s územím SPA a SAC. Bližší přehled zachycuje příloha č. 3 – Překryv národních parků se SPA a SAC.

Po stručném představení systému NATURA 2000 zbývá závěrem dodat, že uvedené směrnice představují v dnešní době jeden z nejsilnějších nástrojů zajišťujícím takto chráněným územím relativně vysoký standard ochrany.

¹⁰⁸ Blíže tamtéž

¹⁰⁹ Rozsudek Papenburg

¹¹⁰ Zákon České národní rady ze dne 19. února 1992 č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny

6. Historický vývoj vnitrostátní právní úpravy

6.1 Česká republika

Prvním českým právním předpisem, který se snažil problematiku ochrany přírody systematictěji pojmut, byl zákon č. 40/1956 Sb., o státní ochraně přírody¹¹¹. Tento zákon přesto upravoval pouze ochranu zvláštní a bez zajímavosti není ani skutečnost, že téměř identický zákon č. 1/1955 Sb. Slovenské národní rady byl vydán o rok dříve pro území Slovenska.¹¹²

Mezi kategoriemi chráněných území počítal uvedený zákon též s národními parky. Tehdejší definice národního parku je v hlavních rysech velmi podobná dnešní úpravě. Zákon v § 4 odst. 1 stanovil, že „*velké plochy původní nebo lidskými zásahy málo dotčené přírody, které mají zvláštní vědecký význam, jsou důležité s hlediska klimatického, vodohospodářského nebo zdravotního a vedle toho mohou sloužit vzdělávání našeho lidu, lze prohlásit za národní parky*“. Národní parky se zřizovaly nařízením vlády upravujícím jejich organizaci a ochranné podmínky. Podrobnosti měly být upraveny ve statutech vydávaných ministerstvem školství. Nejstarším naším národním parkem se pak stal Krkonošský NP zřízený nařízením vlády v roce 1963¹¹³.

K dalšímu vyhlásování národních parků došlo až po roce 1989, i když mezitím na jejich území vznikaly např. chráněné krajinné oblasti. V roce 1991 byly vládními nařízeními vyhlášeny NP Šumava, NP Podyjí a znovu vyhlášen byl i KRNP.¹¹⁴ Tato nařízení mají obdobnou strukturu a obsah.

Zákon č. 40/1956 Sb. platil až do 1.6.1992, kdy byl nahrazen zákonem České národní rady č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (ZOPK), který je po řadě novelizací platný dodnes. ZOPK v přechodných ustanoveních počítá s tím, že doposud vyhlášené národní parky jsou jako národními parky vyhlášeny podle tohoto zákona. V roce 1999 byl zákonem č. 161/1999 Sb. vyhlášen zatím náš poslední národní park -

¹¹¹ Zákon ze dne 1. srpna 1956 č. 40/1956 Sb., o státní ochraně přírody

¹¹² DAMOHORSKÝ, Milan. Padesát let od přijetí prvního českého zákona o ochraně přírody. Ochrana přírody. 2006, roč. 61, č. 6, s. 161-162, s. 161

¹¹³ Vládní nařízení ze dne 17. května 1963 č. 41/1963 Sb., o zřízení Krkonošského národního parku

¹¹⁴ Nařízení vlády České republiky ze dne 20. března 1991 č. 163/1991 Sb., kterým se zřizuje Národní park Šumava a stanoví podmínky jeho ochrany, nařízení vlády České republiky ze dne 20. března 1991 č. 164/1991 Sb., kterým se zřizuje Národní park Podyjí a stanoví podmínky jeho ochrany, a nařízení vlády České republiky ze dne 20. března 1991 č. 165/1991 Sb., kterým se zřizuje Krkonošský národní park a stanoví podmínky jeho ochrany (dále citovány jako nařízení vlády č. 163/1991 Sb., nařízení vlády č. 164/1991 Sb., nařízení vlády č. 165/1991 Sb.)

NP České Švýcarsko (dále jen ZNPČŠ)¹¹⁵.

6.2 Německo

Prvním zákonem, který materii ochrany přírody v zásadě komplexně upravoval na území dnešní Spolkové republiky Německo, byl říšský zákon o ochraně přírody (*Reichsnaturschutzgesetz*) z roku 1935.¹¹⁶ Výslovnou zmínku o národních parcích ovšem neobsahoval. Protože šlo o zákon vydaný v době nacismu, byl později zkoumán jeho soulad se základním zákonem (tj. německou ústavou, *Grundgesetz*, dále jen GG) z roku 1949¹¹⁷. Podle rozhodnutí Spolkového ústavního soudu z roku 1958 byl říšský zákon o ochraně přírody nadále platný, avšak pouze jako zemský zákon (kvůli podrobné úpravě, která neměla rámcový charakter).¹¹⁸

Paradoxně ale právě za platnosti tohoto zákona vznikl v Německu první národní park. 11. června 1969 se Bavorský zemský sněm jednohlasně usnesl na založení Národního parku Bavorský les.¹¹⁹ V červenci 1969 pak bylo vydáno nařízení¹²⁰, na základě kterého došlo ovšem jen k vytvoření Úřadu Národního parku Bavorský les. Národní park byl pak slavnostně otevřen 7. října 1970.¹²¹ Bavorsko následně v roce 1973 přijalo vlastní zemský zákon o ochraně přírody¹²², který v čl. 8 výslovně uváděl, že národní parky neslouží žádnému hospodářskému využívání. Tím bylo v podstatě ukončeno dosavadní tápání, jakým směrem by se ochrana přírody v národních parcích měla ubírat.

Spolek (*Bund*) teprve v roce 1976 vydal v rámci své tehdejší rámcové zákonodárné kompetence spolkový zákon o ochraně přírody (dále jen BNatSchG 1976)¹²³, jehož § 14 přinášel úpravu pro národní parky. Po přijetí tohoto zákona začaly

¹¹⁵ Zákon ze dne 1. července 1999 č. 161/1999 Sb., kterým se vyhlašuje Národní park České Švýcarsko, a mění se zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů

¹¹⁶ Reichsnaturschutzgesetz vom 26. Juni 1935, RGBl. I 1935, S. 821

¹¹⁷ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949, BGBl. 1949, S. 1

¹¹⁸ Viz BUNDESVERFASSUNGSGERICHT. Beschluß vom 14. Oktober 1958 Az. 2 BvO 2/57. Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE) 8, 186, s. 193

¹¹⁹ Viz BAYERISCHER LANDTAG. Stenographischer Bericht. 6. Wahlperiode, 73. Sitzung, am Mittwoch, dem 11. Juni 1969

¹²⁰ Gründungsverordnung über die Errichtung des Nationalparkamtes Bayerischer Wald vom 22. Juli 1969, BayGVBl. 1969, S. 198

¹²¹ FÖNAD s. 159

¹²² V původním znění viz Gesetz über den Schutz der Natur, die Pflege der Landschaft und die Erholung in der freien Natur (Bayerisches Naturschutzgesetz - BayNatSchG) vom 27. Juli 1973, BayGVBl. 1973, S. 437

¹²³ Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz – BNatSchG) vom 20.

některé spolkové země vyhlášovat zemskými zákony a nařízeními nové národní parky.

V roce 1992 došlo k vydání nařízení o NP Bavoský les¹²⁴, které nahradilo novější nařízení z roku 1973 obsahující pouze úpravu týkající se správy národního parku, jejich úkolů a také poradního sboru.¹²⁵

Událostí, která vyvolala velkou diskuzi o pojetí národních parků, bylo založení NP Labský luh (*Elbtalau*) v roce 1998. Tento národní park byl totiž o rok později správním soudem v Lüneburku zrušen na základě žaloby místního zemědělce, protože neodpovídal striktní definici národního parku, jak ji obsahoval zemský zákon o ochraně přírody, jehož znění bylo prakticky totožné s §14 BNatSchG 1976 (blíže v kapitole 8.2).

BNatSchG 1976 s několika novelami platil až do roku 2002, kdy byl přijat nový spolkový zákon o ochraně přírody (dále jen BNatSchG 2002)¹²⁶. Pro národní parky byl významný zejména ze dvou důvodů. V § 24 odst. 1 pododst. 3 stanovil, že převážná část území národního parku se má v době vyhlášení nacházet v člověkem neovlivněném nebo pouze málo ovlivněném stavu (BNatSchG 1976 požadoval, aby se v takto zachovalém stavu nacházelo celé území národního parku) a kromě toho zde zavedl tzv. myšlenku vývoje (*Entwicklungsgedanke*), podle níž alternativně postačí, aby území bylo způsobilé se do obdobného stavu vyvinout. Rozhodnutí v případě NP Labský luh sehrálo pro zavedení myšlenky vývoje do zákona bezesporu významnou roli.

Další novinkou bylo formulování jasného cíle pro národní parky v § 24 odst. 2, podle něhož mají národní parky za cíl zajistit na převážné části (tj. více než na 50%) svého území co možná nerušený průběh přírodních dějů v jejich přirozené dynamice (v literatuře se tento princip nazývá ochrana přírodních procesů – *Prozessschutz*¹²⁷). Pro ilustraci, jaké měl nový zákon důsledky, uveďme, že ještě v roce 1997 byly na seznamu OSN pro chráněná území uvedeny v kategorii II podle IUCN pouze tři z tehdejších dvanácti národních parků (Bavorský les, Berchtesgaden a Jasmund), podle seznamu z roku 2003 byly v této kategorii již všechny německé národní parky.¹²⁸

Dezember 1976, BGBl. I 1976, S. 3574

¹²⁴ Verordnung über den Nationalpark Bayerischer Wald vom 21. Juli 1992, BayGVBl. 1992, S. 257

¹²⁵ Scharinger s. 68

¹²⁶ Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz - BNatSchG) vom 25. März 2002, BGBl. I 2002, S. 1193

¹²⁷ Viz např. Schumacher s. 398

¹²⁸ Srovnej IUCN. 1997 United Nations List of Protected Areas. Gland and Cambridge : WCMC and WCPA, IUCN, 1998, s. 120 a CHAPE, Stuart et al.. 2003 United Nations List of Protected Areas. Gland, Cambridge : IUCN, Cambridge : UNEP-WCMC, 2003, příložené CD.

V roce 2006 v rámci tzv. reformy federalismu (*Föderalismusreform*) došlo k odstranění rámcové zákonodárné kompetence (*Rahmengesetzgebung*) a záležitosti ochrany přírody byly podle novely základního zákona převedeny do konkurenčního zákonodárství (*konkurrierende Gesetzgebung*).¹²⁹ Poté, co zkrachoval dlouho připravovaný projekt jednotného zákoníku práva životního prostředí (*Umweltgesetzbuch*), byl jako jeden ze samostatných zákonů přijat v roce 2009 nový spolkový zákon o ochraně přírody (dále jen BNatSchG)¹³⁰.

6.2.1 Exkurs: Založení národních parků na území bývalé NDR

Po říšském zákoně na ochranu přírody a zákoně na ochranu přírody z roku 1954¹³¹ představoval právní základ pro ochranu přírody v bývalé Německé demokratické republice (NDR) tzv. *Landeskulturgesetz*¹³² ze 14. května 1970. Tento zákon měl spíše jen rámcový charakter a vlastní úpravu přenechával podzákonným právním předpisům. Současně s tímto zákonem bylo vydáno prováděcí nařízení, které ve své nové podobě z 18. května 1989 počítalo s různými kategoriemi chráněných území. Národní parky mezi nimi nicméně chyběly.¹³³

Na posledním zasedání ministerské rady Modrowovy přechodné vlády 16. března 1990 bylo přijato usnesení označované jako Program národních parků (*Nationalparkprogramm*), podle kterého měly na území NDR nejcennější části přírody a krajiny, včetně pěti národních parků, získat dočasnou ochranu.¹³⁴ 29. června 1990 byl vydán tzv. rámcový zákon o životním prostředí (*Umweltrahmengesetz*)¹³⁵, který měl uskutečnit sjednocení právních předpisů se SRN v oblasti životního prostředí, jak

¹²⁹ Blíže o tom, co přinesla tato reforma v oblasti práva životního prostředí viz např. KLOEPFER, Michael. *Föderalismusreform und Umweltgesetzgebungskompetenzen*, *Zeitschrift für Umweltrecht*. 2006, roč. 17, č. 7-8, s. 338-340 nebo LOUIS, Hans Walter. *Die Gesetzgebungszuständigkeit nach dem Gesetzesentwurf zur Föderalismusreform*, *Zeitschrift für Umweltrecht*. 2006, roč. 17, č. 7-8, s. 340-344, SCHULZE-FIELITZ, Helmut: *Umweltschutz im Föderalismus : Europa, Bund, Länder*. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*. 2007, roč. 26, č. 3, s. 249-259

¹³⁰ Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz – BNatSchG) vom 29. Juli 2009, BGBl. I 2009, S. 2542

¹³¹ Gesetz zur Erhaltung und Pflege der heimatlichen Natur (Naturschutzgesetz) vom 4. August 1954, DDR GBl. I 1954, S. 695

¹³² Gesetz über planerische Gestaltung der sozialistischen Landeskultur der Deutschen Demokratischen Republik (Landeskulturgesetz) vom 14. Mai 1970, DDR GBl. I 1970, S. 67

¹³³ Srovnej Scharinger s. 47

¹³⁴ Viz např. Scharinger s. 48 a SUCCOW, Michael; JESCHKE, Lebrecht. *Das Nationalparkprogramm der Wendezeit. Natur und Landschaft*. 2000, roč. 75, č. 3, s. 90-96, s. 91 a 92

¹³⁵ *Umweltrahmengesetz* vom 29. Juni 1990, DDR GBl. I 1990, S. 646

předvídala tzv. státní smlouva z 18. května 1990¹³⁶. Tento zákon jednak potvrdil právní ochranu pro území vyjmenovaná v usnesení z 16. března, jednak stanovil v zásadě bezprostřední platnost institutů BNatSchG 1976, tedy i § 14 BNatSchG 1976 upravujícího národní parky. Podle rámcového zákona o životním prostředí (čl. 6 § 6) měly být národní parky vyhlašovány usnesením ministerské rady.

Smlouvou o sjednocení (*Einigungsvertrag*)¹³⁷ podepsanou 31. srpna 1990 zůstala na základě jejího čl. 9 odst. 1 platnost rámcového zákona o životním prostředí zachována. Zároveň bylo stanoveno v čl. 9 odst. 3, že v platnosti zůstanou také právní předpisy vydané NDR po podpisu této smlouvy, pokud nebude mezi smluvními stranami dohodnuto jinak. To se vztahovalo na období do 3.10. 1990, kdy NDR zanikla.¹³⁸ Na úplně posledním zasedání ministerské rady de Maiziérový vlády 12. září 1990 bylo kromě jiného přijato 5 nařízení, kterými se vyhlásily národní parky Hochharz, Saské Švýcarsko, Müritz, Vorpommersche Boddenlandschaft a Jasmund.¹³⁹ Smlouva o sjednocení zakotvila následnou platnost těchto aktů, což bylo nakonec potvrzeno i nově vznikajícími spolkovými zeměmi¹⁴⁰. Ještě před tím tato vyhlášení potvrdila také smlouva k provedení a výkladu smlouvy o sjednocení z 18. září 1990, která zároveň ovšem poněkud problematicky stanovila, že uvedená nařízení se nepoužijí při výstavbě a udržování spolkových dopravních cest.¹⁴¹

Zemské zákony nových spolkových zemí platnost vyhlášení národních parků z této doby rovněž zachovaly. Z hlediska této kategorie chráněných území jde již v podstatě jen o dnešní § 22 odst. 1 prováděcího zákona NatSchAG M-V¹⁴²

¹³⁶ Staatsvertrag zwischen der Bundesrepublik und der Deutschen Demokratischen Republik vom 18. Mai 1990, BGBl. II 1990, S. 537

¹³⁷ Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands (Einigungsvertrag) vom 31. August 1990, BGBl. II 1990, S. 889

¹³⁸ K tomu srovnej např. čl. 1 smlouvy o sjednocení (*Einigungsvertrag*) a Scharinger s. 48-49

¹³⁹ Viz Scharinger s. 49. Velice zajímavý pohled do zákulisí hektických příprav těchto nařízení přináší jeden z jejich autorů v MÜLLER-HELMBRECHT, Arnulf. "Machen Sie sich nützlich!" : Als Westberater in Ostberlin 1990. *Nationalpark*. 2010, č. 3, s. 25-28

¹⁴⁰ Viz Scharinger s. 49

¹⁴¹ Blíže viz čl. 3 odst. 30 Vereinbarung zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik zur Durchführung und Auslegung des am 31. August 1990 in Berlin unterzeichneten Vertrags zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands – vom 18. September 1990, GGBl. 1990 II 1990, S. 1239, Legler s. 42 a KLOEPFER, Michael et al. *Umweltrecht*. 3. Auflage. München : C. H. Beck, 2004, s. 105 (dále citováno jako Kloepfer)

¹⁴² Gesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern zur Ausführung des Bundesnaturschutzgesetzes (Naturschutzausführungsgesetz - NatSchAG M-V), Verkündet als Artikel 1 des Gesetzes zur Bereinigung des Landesnaturschutzrechts vom 23. Februar 2010, GVObI. M-V 2010, S. 66, dále jen

v Meklenbursku-Předních Pomořanech, neboť v ostatních zemích došlo mezitím již k přehlášení národních parků novějšími předpisy.

7. Prameny platné vnitrostátní právní úpravy

7.1 Česká republika

Rámec právní úpravy pro české národní parky je na ústavněprávní úrovni vymezen Ústavou České republiky (dále jen Ústava)¹⁴³ a Listinou základních práv a svobod (dále jen Listina)¹⁴⁴.

K ochraně svého přírodního bohatství se Česká republika hlásí již v preambuli Ústavy a zejména pak v čl. 7. Důležitý je vztah k mezinárodnímu právu. Podle čl. 1 odst. 2 ČR dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva. Značný význam má č. 10, který stanoví, že vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu. Výslovně nezmíněný je dále požadavek, aby ustanovení takové smlouvy bylo dostatečně přesné a nevyžadující provedení zákonem (ustanovení má být samovykonatelné – *self executing*).¹⁴⁵ V případě rozporu mezinárodní smlouvy se zákonem má mít mezinárodní smlouva aplikační přednost. Toto ustanovení představuje pro ČR posun k převážně monistickému pojetí vztahu vnitrostátního a mezinárodního práva.¹⁴⁶

Z dalších ustanovení Ústavy s významem pro národní parky stojí za připomenutí např. čl. 2 odst. 3 a 4 (výkon státní moci a ukládání povinností jen na základě zákona), čl. 79 (zřizování správních úřadů, pravomoc vydávat podzákonné předpisy) či čl. 99 a násl. z hlediska práva na samosprávu dotčených obcí a krajů.

V Listině nalézáme na jedné straně práva, s nimiž se ochrana přírody v národním parku může dostat do kolize, ale také limity či rámec pro možné zásahy do výkonu těchto práv, které umožňují účinně naplnit poslání národního parku. Zmiňme zde především čl. 2 odst. 2 a 3 a čl. 4 (výkon státní moci a ukládání povinností jen na základě zákona, omezení základních práv a svobod), čl. 11 (vlastnické právo, zásada vlastnictví zavazuje, jeho výkon nesmí poškozovat přírodu nad míru stanovenou zákonem), čl. 14 (svoboda pohybu a její možné omezení z důvodu ochrany přírody),

¹⁴³ Ústava České republiky ze dne 16. prosince 1992 č. 1/1993 Sb.

¹⁴⁴ Usnesení předsednictva České národní rady ze dne 16. prosince 1992 č. 2/1993 Sb., o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součásti ústavního pořádku České republiky

¹⁴⁵ ŠTURMA, Pavel et al.. Mezinárodní právo životního prostředí : 1. část (obecná). Beroun : IFEC, 2004, s. 113 (dále citováno jako Šturma)

¹⁴⁶ Šturma s. 114

čl. 35 (právo na příznivé životní prostředí, zákaz poškozovat při výkonu práv přírodu nad míru stanovenou zákonem).

Ochrana národního parku je zajišťována normami obsaženými v řadě zákonů. Těžiště právní úpravy se nachází v zákoně o ochraně přírody a krajiny (ZOPK). Z dalších složkových předpisů zmiňme např. zákon č. 289/1995 Sb., o lesích (dále jen LesZ), zákon č. 449/2001 Sb., o myslivosti (dále jen MyslZ), zákon č. 254/2001 Sb., o vodách (dále jen vodní zákon) nebo zákon č. 99/2004 Sb., o rybníkářství, výkonu rybářského práva, rybářské strážní, ochraně mořských rybolovných zdrojů a o změně některých zákonů (dále jen zákon o rybářství).¹⁴⁷ Naopak zákonem průřezového charakteru, který má pro územní ochranu velký význam je např. zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen stavební zákon)¹⁴⁸ či zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí¹⁴⁹. Samostatným zákonem (ZNPČŠ) byl zřízen NP České Švýcarsko.

Z podzákoných předpisů jde v první řadě o nařízení vlády, kterými byly vyhlášeny NP Šumava (nařízení vlády č. 163/1991 Sb.), NP Podyjí (nařízení vlády č. 164/1991 Sb.) a Krkonošský NP (nařízení vlády č. 165/1991 Sb.). Vládními nařízeními byly také vymezeny příslušné ptačí oblasti zahrnující území národních parků¹⁵⁰ a stanoven tzv. národní seznam evropsky významných lokalit¹⁵¹.

Mezi dalšími podzákonými předpisy se jedná zejména o prováděcí vyhlášky k ZOPK vydané Ministerstvem životního prostředí (dále jen MŽP) č. 395/1992 Sb. a č. 64/2011 Sb.¹⁵² Stejnou povahu mají také vyhlášky MŽP vymežující zóny ochrany

¹⁴⁷ Zákon ze dne 3. listopadu 1995 č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), zákon ze dne 27. listopadu 2001 č. 449/2001 Sb., o myslivosti, zákon ze dne 28. června 2001 č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), zákon ze dne 10. února 2004 č. 99/2004 Sb., o rybníkářství, výkonu rybářského práva, rybářské strážní, ochraně mořských rybolovných zdrojů a o změně některých zákonů (zákon o rybářství)

¹⁴⁸ Zákon ze dne 14. března 2006 č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

¹⁴⁹ Zákon ze dne 20. března 2001 č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů

¹⁵⁰ Nařízení vlády ze dne 29. září 2004 č. 534/2004 Sb., kterým se vymezuje Ptačí oblast Podyjí, nařízení vlády ze dne 27. října 2004 č. 600/2004 Sb., kterým se vymezuje Ptačí oblast Krkonoše, nařízení vlády ze dne 8. prosince 2004 č. 681/2004 Sb., kterým se vymezuje Ptačí oblast Šumava, nařízení vlády ze dne 8. prosince 2004 č. 683/2004 Sb., kterým se vymezuje Ptačí oblast Labské pískovce

¹⁵¹ Nařízení vlády ze dne 22. prosince 2004 č. 132/2005 Sb., kterým se stanoví národní seznam evropsky významných lokalit

¹⁵² Vyhláška ministerstva životního prostředí České republiky ze dne 11. června 1992 č. 395/1992 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona České národní rady č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, kterou se provádějí některá ustanovení zákona České národní rady č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody, vyhláška Ministerstva životního prostředí ze dne 28. února 2011 č. 64/2011 Sb.,

přírody.¹⁵³

S národními parky pochopitelně souvisí ještě celá řada dalších právních předpisů vztahujících se např. k organizaci veřejné správy (např. kompetenční zákon č. 2/1969 Sb.¹⁵⁴) nebo k procesním otázkám při jejím výkonu (např. zákon č. 500/2004 Sb., správní řád¹⁵⁵). Ochranu národnímu parku zajišťují také právní předpisy upravující odpovědnost v oblasti životního prostředí např. trestní zákoník nebo zákon o přestupcích¹⁵⁶ a další.

7.2 Německo

System pramenů práva pro německé národní parky je podmíněn federativním uspořádáním Spolkové republiky Německo. Z ústavněprávních předpisů je nutné zmínit tzv. základní zákon (*Grundgesetz*, GG), který v čl. 20a stanoví jako jeden z cílů státu také chránit přirozené základy života a zvířata. Tento cíl se má dosahovat v rámci ústavního řádu prostřednictvím zákonodárství a na základě zákonů a práva pak výkonnou mocí a soudnictvím. V čl. 30 GG je stanovena obecná příslušnost zemí k výkonu pravomocí a k naplňování úkolů státu, není-li v GG stanoveno jinak. Vztah mezi spolkovými a zemskými právními předpisy je obecně upraven v čl. 31 GG podle zásady, že spolkové právo má přednost před zemským. Tedy i běžný spolkový zákon má přednost např. před zemským ústavním zákonem.

V případě národních parků je důležitým tématem problematika případné kolize s některými základními právy zakotvenými v GG. Jde např. o svobodu pohybu (čl. 11 GG), právo výkonu povolání (čl. 12 GG) či vlastnická práva (čl. 14 GG).

Zásadní význam z hlediska přijímání úpravy pro národní parky má čl. 72 GG. Při tzv. reformě federalismu došlo v roce 2006 k zrušení rámcového zákonodárství a ochrana přírody byla přeřazena do konkurenčního zákonodárství. Spolkové země mají nyní pravomoc přijímat zákony pouze do té doby a v té míře, dokud nevyužije své zákonodárné pravomoci Spolek. Pro využití zákonodárné pravomoci Spolku v oblasti

o plánech péče, podkladech k vyhlášení, evidenci a označování chráněných území

¹⁵³ Viz vyhláška Ministerstva životního prostředí ze dne 22. března 2002 č. 118/2002 Sb., o vymezení zón ochrany přírody Národního parku České Švýcarsko

¹⁵⁴ Zákon České národní rady ze dne 8. ledna 1969 č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky (dále jen kompetenční zákon)

¹⁵⁵ Zákon ze dne 24. června 2004 č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen správní řád)

¹⁵⁶ Zákon ze dne 8. ledna 2009 č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, zákon České národní rady ze dne 17. května 1990 č. 200/1990 Sb., o přestupcích

ochrany přírody se nevyžaduje tzv. klauzule nezbytnosti (srov. čl. 72 odst. 2 GG). Na druhou stranu i v případě, že Spolek využije své zákonodárné kompetence, mohou země přijmout vlastní odchýlnou úpravu; možnost odchýlit se však není přípustná u tzv. obecných zásad ochrany přírody, druhové ochrany a mořské ochrany přírody (viz čl. 72 odst. 3). V případě, že existuje jak úprava přijatá Spolkem, tak úprava přijatá zeměmi, použije se vždy úprava pozdější (rovněž čl. 72 odst. 3). Naskýtá se otázka, zda podle vůle ústavodárce má jít v případě obecných zásad ochrany přírody o ustanovení zákonů, která materiálně takovou povahu mají, či zda jde o ustanovení, která jsou takto pouze formálně označena. Druhá možnost odpovídá technice použité v současném BNatSchG. To ovšem neznamená, že by většina, ne-li všechna tato ustanovení i materiálně pojmu „obecné zásady ochrany přírody“ neodpovídala. V literatuře se také uvádí, že tyto obecné zásady by měly být způsobilé další konkretizace.¹⁵⁷

Z běžných spolkových zákonů představuje základ právní úpravy pro národní parky spolkový zákon o ochraně přírody - BNatSchG. Ze zemských právních předpisů jde na prvním místě o zemské ústavy.¹⁵⁸ Kromě úpravy pro tvorbu zemského práva jsou důležité dále např. jejich katalogy základních práv a svobod, základ úpravy veřejné správy atd. Naopak přijetím současného BNatSchG, jehož § 24 věnovaný národním parkům je v režimu obecných zásad ochrany přírody, ztratily na významu běžné zemské zákony o ochraně přírody. Důležitou roli však stále hrají jejich ustanovení upravující např. organizaci veřejné správy na úseku ochrany přírody. Význam si pochopitelně zachovaly také zemské zákony či nařízení, kterými se vyhlašují národní parky a které stanoví bližší podmínky jejich ochrany. V případě sledovaných národních parků jde o nařízení o NP Bavorský les (dále jen NPBayWaldV)¹⁵⁹, o nařízení o NP Müritz (dále jen MüritzNP-VO)¹⁶⁰ a v Sasku o již zmíněné nařízení o Regionu Národního parku Saské Švýcarsku (NLPR-VO), který se skládá z Národního parku a z Chráněného krajinného území Saské Švýcarsko (viz § 1 NLPR-VO).

Po přijetí BNatSchG vydaly některé země nové zákony o ochraně přírody. Spíše

¹⁵⁷ SACHS, Michael et al. Grungesetz : Kommentar. 5. Auflage. München : C.H. Beck, 2009, str. 1549

¹⁵⁸ Např. Verfassung des Freistaates Bayern in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Dezember 1998, BayGVBl. 1998, S. 991, BayRS 100-1-1

¹⁵⁹ Verordnung über den Nationalpark Bayerischer Wald in der Fassung der Bekanntmachung vom 12. September 1997, BayGVBl 1997, S. 513, BayRS 791-4-2-UG

¹⁶⁰ Verordnung über die Festsetzung des Nationalparkes "Müritz-Nationalpark" vom 12. September 1990, DDR GBl. SDr. 1468

než o projev práva odchýlit se od spolkové úpravy jde o předpisy převážně prováděcí povahy, které mají úpravu zpřehlednit a usnadnit aplikaci těchto právních předpisů. Takové zákony se objevily také v Meklenbursku-Předních Pomořanech (zákon k provedení spolkového zákona o ochraně přírody - NatSchAG M-V) a v Bavorsku (zákon o ochraně přírody – dále jen BayNatSchG¹⁶¹). Naopak v Sasku existuje stále zákon o ochraně přírody z roku 2007 (dále jen SächsNatSchG¹⁶²).

S úpravou národních parků úzce souvisejí i některé další zemské zákony jako jsou zemské lesní zákony, zákony o myslivosti a další. Řada těchto právních předpisů bude zmíněna v následujících kapitolách.

¹⁶¹ Gesetz über den Schutz der Natur, die Pflege der Landschaft und die Erholung in der freien Natur (Bayerisches Naturschutzgesetz – BayNatSchG) vom 23. Februar 2011, BayGVBl 2011, S. 82

¹⁶² Sächsisches Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Sächsisches Naturschutzgesetz – SächsNatSchG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 03.07.2007, SächsGVBl. 2007, S. 321

8. Národní park podle norem vnitrostátního práva

Následující výklad se zaměřuje na srovnání, jakým způsobem jsou národní parky definovány normami vnitrostátního práva obou států. Půjde zejména o otázky, jakou charakteristiku má území národního parku jako institut územní ochrany mít, jaké cíle či poslání národní parky sledují a kdo a jakou formou národní parky vyhláší. V textu jsou pojmy vyhlášení a zřízení považovány za synonyma.

8.1 Národní parky v ČR

Z hlediska systematiky člení ZOPK územní ochranu na obecnou a zvláštní.¹⁶³ Zvláštní územní ochranu, kterou můžeme zřejmě považovat za vůbec nejdůležitější nástroj ochrany přírody, lze poskytnout územím přírodovědecky či esteticky velmi významným nebo jedinečným (viz § 14 odst. 1 ZOPK). Vedle chráněných krajinných oblastí (CHKO), národních přírodních rezervací (NPR), přírodních rezervací (PR), národních přírodních památek (NPP) a přírodních památek (PP), je národní park jednou z kategorií zvláště chráněného území. V rámci těchto kategorií bývá v praxi společně s CHKO označován za velkoplošné chráněné území.¹⁶⁴

Jádro právní úpravy pro národní parky v ČR představuje § 15 a násl. ZOPK. Výčet charakteristik, které musí dané území splňovat, aby mohlo být vyhlášeno národním parkem, udává § 15 odst. 1 ZOPK.

Má jít v první řadě o rozsáhlá území. Přesnější údaj o velikosti ovšem české předpisy neobsahují. Tato otázka je blíže rozebrána v části věnované německým národním parkům (kap. 8.2) a v zásadě lze uváděné názory díky obdobným podmínkám vztáhnout i na české národní parky. Dodejme ještě, že v případě všech současných českých národních parků je třeba brát do úvahy, že se díky navazujícím národním parkům (a dalším chráněným územím) v Polsku, Německu a Rakousku jedná de facto o přeshraniční národní parky, což zajišťuje efektivní ochranu na větším území než pouze na české straně.

Toto území má být dále jedinečné v národním či mezinárodním měřítku a zdejší

¹⁶³ Jako nástroje územní ochrany se však objevují ještě další specifické instituty, které do tohoto členění nespádají. Jedním z příkladů jsou ptačí oblasti podle § 45e ZOPK.

¹⁶⁴ MIKO, Ladislav et al.. Zákon o ochraně přírody a krajiny. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007, s. 133 (dále citováno jako Miko)

neživá příroda, živočichové a rostliny mají mít mimořádný vědecký význam. Jinými slovy národním parkem nemohou být území a zde chráněné přírodní fenomény pouze regionálního nebo lokálního významu.

Zákon dále předepisuje, aby značnou část tohoto území zaujímaly přirozené nebo lidskou činností málo ovlivněné ekosystémy. V literatuře se můžeme setkat s názorem, podle něhož lze v souvislosti s kategorizací IUCN dovodit, že značnou částí je třeba rozumět tři čtvrtiny daného území.¹⁶⁵ Tento názor však není zřejmě přesný, protože § 15 odst. 1 ZOPK se vztahuje na stav v době vyhlášení národního parku, zatímco kategorizace IUCN představuje managementové cíle daného chráněného území. Na základě toho je nejspíše možné zastávat názor, že podmínka „značné“ části bude naplněna, i když budou takové ekosystémy zastoupeny v době vyhlášení na méně než polovině parku. Problematické by však nepochybně bylo, kdyby se v daném území nenacházel žádný takový ekosystém. V našich podmínkách můžeme za přirozené nebo člověkem málo ovlivněné ekosystémy považovat přirozené lesy, primární bezlesí, neregulované vodní toky či přirozená jezera.¹⁶⁶

Rámcem pro správu takto chráněného území pak představuje § 15 odst. 2 ZOPK, podle kterého veškeré využití národních parků musí být podřízeno zachování a zlepšení přírodních poměrů a musí být v souladu s vědeckými a výchovnými cíli sledovanými jejich vyhlášením. Toto ustanovení má zejména praktický dopad pro rozhodovací činnost orgánů veřejné správy či volbu a provádění vhodného managementu ekosystémů na území národního parku a mělo by také bránit např. zavádění veřejných ekonomických podpor pro činnosti, které by byly s uvedenou zásadou v rozporu.¹⁶⁷

Poslání každého národního parku je podle § 15 odst. 3 ZOPK vymezeno zákonem, kterým se národní park vyhláší. Připomeňme však, že vyjma NP České Švýcarsko byly ostatní tři naše národní parky vyhlášeny formou nařízení vlády ještě před přijetím ZOPK. Na tuto situaci pamatuje v přechodných ustanoveních § 90 odst. 9 ZOPK, podle něž jsou tato území nadále chráněna jako národní parky podle tohoto zákona. V případě tří starších národních parků najdeme tak jejich poslání v příslušných nařízeních.

Jako poslání NP České Švýcarsko je označeno uchování a zlepšení přírodního

¹⁶⁵ Miko s. 136

¹⁶⁶ Miko s. 136

¹⁶⁷ Miko s. 137

prostředí, ochrana planě rostoucích rostlin a volně žijících živočichů a zachování typického vzhledu krajiny, přičemž vzhledem k daným přírodním podmínkám má NP České Švýcarsko rovněž za cíl zajistit na tomto území ochranu jedinečných geomorfologických hodnot.¹⁶⁸ Poslání tří starších národních parků je formulováno v tomto směru velice podobně (s tím rozdílem, že uchování a zlepšení přírodního prostředí je rozvedeno demonstrativním výčtem, který uvedená dílčí poslání zmiňuje).¹⁶⁹ U třech starších národních parků je kromě toho zakotveno jejich výchovné a vědecké poslání a rovněž poslání v podobě turistického využívání, které nebude zhoršovat dochované přírodní prostředí.

Oproti zákonu o NP České Švýcarsko nařízení také výslovně v demonstrativním výčtu uvádějí, že uchováním a zlepšením přírodního prostředí se rozumí ochrana či obnova samořídících funkcí přírodních systémů¹⁷⁰ (tedy v podstatě ochrana přírodních procesů). Ačkoliv např. komentář¹⁷¹ či nové znění definic kategorií IUCN (viz výše) jasně hovoří o tom, že posláním národního parku má být ochrana přírodních procesů, ZNPČS žádnou podobnou zmínku explicitně neobsahuje a tento cíl pro národní park je zřejmě nutné dovodit až výkladem z toho, že národní park chrání přírodní prostředí, se kterým jsou z povahy věci nepochybně spjaty i přírodní procesy.

Zajímavou otázkou může být též praktické sladění některých poslání národního parku, mezi kterými není výslovně stanovena priorita. Do kolize se mohou dostávat např. ponechání ekosystémů samovolnému vývoji a snaha zachovat typický vzhled krajiny (i když pro posouzení otázky, do jaké míry může jít skutečně o rozpor, by bylo nutné v první řadě definovat, co se považuje za typický vzhled krajiny). Dalším příkladem může být střet mezi ochranou přírodních procesů, která může vést k potlačení některých druhů, a přísnou ochranou rostlin a živočichů, což se stává předmětem diskuzí zejména v NP Podjíví.

Národní parky v ČR mají být vyhlašovány zákonem (§ 15 odst. 3 ZOPK). Jako výhoda formy zákona se ukazuje možnost v bližších ochranných podmínkách stanovit kromě činností vázaných na souhlas orgánu ochrany přírody, jako je tomu v ostatních zvláště chráněných územích vyhlašovaných podzákonými právními předpisy, také

¹⁶⁸ Viz § 1 odst. 1 ZNPČS

¹⁶⁹ Srovnej § 2 odst. 1 nařízení vlády č. 163/1991 Sb., § 2 odst. 1 nařízení vlády č. 164/1991 Sb. a § 2 odst. 1 nařízení vlády č. 165/1991 Sb.

¹⁷⁰ Tamtéž

¹⁷¹ Miko s. 137

zákazy určitých činností, neboť z hlediska Ústavy ČR a Listiny základních práv a svobod je nepřípustné, aby zákazy měly svůj základ v podzákoných předpisech.¹⁷²

ZOPK upravuje také postup pro projednání návrhu na vyhlášení národního parku a jeho ochranného pásma (viz § 40 ZOPK). Zajistit vypracování takového návrhu je úkolem MŽP (viz § 79 odst. 3 písm. e) ZOPK). Součástí návrhu má být mimo jiné vyhodnocení dochovanosti přírodního stavu na daném území či návrh bližších ochranných podmínek (srovnej § 40 odst. 1 ZOPK). Podrobněji jsou náležitosti návrhu dále vymezeny v § 4 vyhlášky MŽP č. 64/2011 Sb.

Významnou roli při projednávání návrhu hrají dotčené obce, kraje a také vlastníci nemovitostí zapsaných v daném území v katastru nemovitostí (blíže § 40 odst. 3 a odst. 4 ZOPK). MŽP těmto obcím a krajům návrh zasílá a současně jej s příslušnými informacemi zveřejňuje na portálu veřejné správy. Dotčené obce doručují veřejnou vyhláškou oznámení o předložení návrhu k projednání postupem podle § 25 správního řádu ve lhůtě 5 dnů ode dne, kdy jim návrh došel. Touto veřejnou vyhláškou by měly být doručeny i informace, kde je možné se s úplným zněním návrhu seznámit a kdo a v jaké lhůtě je proti němu oprávněn podat námitky (viz § 40 odst. 3 ZOPK). Vlastníkům nemovitostí se tak tyto písemnosti na rozdíl od případů vyhlášení maloplošných zvláště chráněných území nedoručují písemně (srovnej s § 40 odst. 2 ZOPK).

Dotčené obce a kraje a dále vlastníci nemovitostí zapsaní v katastru nemovitostí mohou podat u MŽP proti návrhu v prekluzivní, zákonné lhůtě námitky (u vlastníků nemovitostí co do obsahu omezené). Pokud k tomu dojde, vede se o nich správní řízení, které je tak pouze fakultativní součástí postupu projednání návrhu na vyhlášení.¹⁷³ Tohoto správního řízení se pak ovšem mohou účastnit i občanská sdružení podle § 70 ZOPK či obce podle § 71 odst. 3 ZOPK (pokud obce již podaly námitky, půjde o účastníky podle § 27 odst. 1 správního řádu), popř. účastníci řízení podle § 27 odst. 2 správního řádu¹⁷⁴. O námitkách se zpravidla rozhoduje ve společném řízení a návrh se uvede do souladu s námitkami, kterým bylo vyhověno (viz § 40 odst. 4 ZOPK). V další fázi by následně mělo dojít k přijetí příslušného předpisu. Tento postup

¹⁷² Miko s. 137

¹⁷³ KRISTEN, Miroslav. Řízení o námitkách v procesu vyhlášení zvláště chráněných území a jejich ochranných pásem. *Ochrana přírody*. 2101, roč. 65, č. 2, s. 14-15, s. 14

¹⁷⁴ Tamtéž

se používá i v případě změn „vymezení způsobu a rozsahu ochrany“ v národním parku (viz § 40 odst. 6 ZOPK). Pod touto poněkud neurčitou formulací si lze nejspíše představit např. novelu zákona, kterou se budou měnit bližší ochranné podmínky. Zákon také předepisuje, aby záměr na vyhlášení národního parku byl projednáván s ústředními orgány státní správy dotčenými podle zvláštních předpisů (viz § 41 odst. 2 ZOPK). Takto vyhlášené zvláště chráněné území je evidováno v ústředním seznamu ochrany přírody (blíže § 42 ZOPK).

Je nutné poznamenat, že zákon jako forma vyhlášovacího právního předpisu klade větší nároky na jistou „disciplinovanost“ zákondárce. Neboť ten – aspoň v teoretické rovině - není obsahem ZOPK vázán a může přijmout úpravu (která bude mít navíc aplikační přednost) bez ohledu na systém zakotvený v ZOPK. Ani k výše nastíněnému projednání návrhu na vyhlášení národního parku s obcemi, kraji a vlastníky nemovitostí nemusí vůbec dojít a národní park bude přesto platně zákonem vyhlášen. Taková situace by mohla nastat zejména v případech, když své zákonodárné iniciativy využijí např. zastupitelstva krajů nebo poslanci a zákon by byl nakonec přijat.¹⁷⁵ Stejně tak zákonodárný proces a to ani v případě vládního návrhu zákona negarantuje, že bude naplněn příkaz obsažený v § 40 odst. 7 ZOPK, podle nějž omezení vlastníků v důsledku zavedení ochrany v daném území nesmí být na základě zřizovacího předpisu větší, než bylo předvídáno v návrhu na vyhlášení národního parku (podle § 40 odst. 1 ZOPK) eventuálně upraveném podle rozhodnutí o námitkách.

8.2 Národní parky v Německu

Obecnou ochranu přírody a krajiny zakotvuje BNatSchG především v kapitole 3 – obecná ochrana přírody a krajiny (*Allegemeiner Schutz von Natur und Landschaft*) prostřednictvím úpravy tzv. zásahů do přírody a krajiny (*Eingriffe in die Natur und Landschaft*). Z pohledu zvláštní územní ochrany a příslušných kategorií chráněných území (v některých případech spíše chráněných objektů) je stěžejní kapitola 4 – ochrana určitých částí přírody a krajiny (*Schutz bestimmter Teile von Natur und Landschaft*). Pro systém chráněných území Německa je klíčový § 20 odst. 2 BNatSchG, podle nějž mohou být části přírody a krajiny chráněny jako chráněné přírodní území

¹⁷⁵ Taková situace není úplně nepravděpodobná, jak dokládají návrhy zákona o NP Šumava předložené v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR v uplynulých letech.

(*Naturschutzgebiet*), národní park (*Nationalpark*), národní přírodní památník (*Nationales Naturmonument*), biosférická rezervace (*Biosphärenreservat*), chráněné krajinné území¹⁷⁶ (*Landschaftsschutzgebiet*), přírodní park (*Naturpark*), přírodní památka (*Naturdenkmal*) nebo jako chráněná část krajiny (*geschützter Landschaftsbestandteil*). Uvedené kategorie se používají též k vyhlášení území soustavy NATURA 2000 a mořských chráněných území (viz § 32 odst. 2 a § 57 odst. 2 BNatSchG). Rozdíl oproti tzv. zákonně chráněným biotopům (*gesetzlich geschützte Biotope*) podle § 30 BNatSchG spočívá především v tom, že ochrana těchto biotopů plyne přímo ze zákona, zatímco části přírody a krajiny, jejichž výčet obsahuje § 20 odst. 2 BNatSchG potřebují nejprve konstitutivní vyhlášení ve smyslu § 22 BNatSchG.¹⁷⁷

Vedle výše popsaného systému chráněných území mohou z hlediska ochrany přírody relevantní cíle naplňovat i tzv. rezervace přirozených lesů (*Naturwaldreservate*). Jedná se zpravidla o menší území ponechaná samovolnému vývoji, jejichž úpravu obsahují zemské lesní zákony (viz např. § 12a bavorského lesního zákona, dále jen BayWaldG¹⁷⁸).

Jádro právní úpravy německých národních parků se nachází v § 24 BNatSchG, jehož ustanovení jsou díky § 20 odst. 2 BNatSchG rovněž v režimu tzv. obecných zásad ochrany přírody, od kterých se zemské právní předpisy nemohou odchýlit.¹⁷⁹

Současný § 24 BNatSchG se významněji neliší od formulace § 24 BNatSchG 2002. Komentářová literatura člení obsah tohoto paragrafu na předpoklady pro vyhlášení národního parku (odst. 1) a na cíl či účel národního parku (odst. 2)¹⁸⁰, pro

¹⁷⁶ V překladu nebyl záměrně použit nabízející se termín chráněná krajinná oblast, neboť se v praxi jedná většinou o území výrazně menší rozlohy než české CHKO. Průměrná velikost těchto území činí necelých 1400 ha. Srovnej data podle Bundesamt für Naturschutz : Landschaftsschutzgebiete, dostupné na http://www.bfn.de/0308_lsg.html

¹⁷⁷ S jistým zjedodušením se vztah mezi zákonně chráněnými biotopy a uvedenými kategoriemi chráněných území v mnohém přirovnat vztahu mezi našimi významnými krajinnými prvky a zvláště chráněnými územími podle ZOPK. Bliže např. SCHMIDT-RÄNTSCH, Jürgen et al.. Bundesnaturschutzgesetz : Kommentar. 2. Auflage. München, 2003, s. 415 (dále citováno jako Schmidt-Räntsch)

¹⁷⁸ Waldgesetz für Bayern (BayWaldG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. Juli 2005, BayGVBl 2005, S. 313

¹⁷⁹ Podobně dovozeno v FISCHER-HÜFTLE, Peter. Der Gebietsschutz im Umweltgesetzbuch III (Naturschutz und Landschaftspflege). *Natur und Recht*. 2008, roč. 30, č. 4, s. 213–220, s. 213 . Srovnej také důvodovou zprávu k původně připravovanému zákoníku životního prostředí BUNDESMINISTERIUM FÜR UMWELT, NATURSCHUTZ UND REAKTORSICHERHEIT. Umweltgesetzbuch (UGB) : Drittes Buch (III) – Naturschutz und Landschaftspflege – Begründung. Berlin und Bonn, 2008, s. 67

¹⁸⁰ Srovnej Schumacher s. 390 a násl., Schmidt-Räntsch s. 455 a násl.

který bychom mohli použít též označení posláni národního parku.

Předpoklad k vyhlášení národního parku tvoří několik kumulativních podmínek. V první řadě jsou podle odst. 1 národní parky území stanovená právně závazným způsobem. Dále má být toto území jednotně chráněno. Tím se ovšem nemyslí, že by intenzita ochrany měla být ve všech částech národního parku stejně přísná (to by v důsledku např. vylučovalo zonaci). Spíše jde o to, že se k zajištění účelu ochrany má na území národního parku vztahovat určitý jednotný, celkový koncept.¹⁸¹

Pro tato území předepisuje zákon ještě další vlastnosti. Podle § 24 odst. 1 pododst. 1 BNatSchG má jít o velkoplošná a do velké míry nefragmentovaná (celistvá) území se zvláštní charakteristikou či jedinečností (*besondere Eigenart*). BNatSchG nikde neuvádí žádnou minimální velikost, kterou musí území mít, aby bylo považováno za velkoplošné. Nejmenší německý park Jasmund se rozkládá na 3003 ha.¹⁸² Bavorský zákon o ochraně přírody (BayNatSchG) v čl. 13 předepisuje pro národní parky minimální rozlohu 10 000 ha. Jinak je ale minimální rozloha národního parku spíše věcí odborných diskuzí.¹⁸³ Samozřejmě pro účinnou ochranu přírody v národních parcích hraje vedle samotné rozlohy velkou roli také řada jiných faktorů – tvar území (ovlivňující význam tzv. okrajového efektu), začlenění do okolní krajiny, vlivy z jeho okolí apod. Vyskytují se dokonce národní parky, které se skládají z oddělených dílčích částí (na dvě části se dělí NP Saské Švýcarsko a NP Müritz). Rozdělení území národního parku do velkého počtu malých částí nebo jeho významná fragmentace např. sítí silnic či osídlením by však nepochybně v souladu se zákonem nebyla.

Jedinečnost území, pokud jde o vzácnost zdejší přírody, nemusí být zcela absolutní a i když je možné, aby se v národním parku nacházely oblasti rozdílných

¹⁸¹ Schumacher s. 391

¹⁸² http://www.bfn.de/0308_nlp.html

¹⁸³ K této otázce se objevují různé návrhy. Vzhledem k jisté odborné autoritě lze uvést především doporučení, která pro německé národní parky formulovala německá sekce Federace přírodních a národních parků Evropy (dnešní EUROPARC). Minimální rozloha národního parku ve vysokohorských podmínkách má být alespoň 10 000 ha, ve středohorách, pahorkatinách a nížinách alespoň 6 000 – 8 000 ha a v případě území zvláštního národního významu alespoň 3 000 ha. Viz FÖNAD s. 33. Scherzinger pro změnu uvádí pro lesní národní parky v Německu realistickou velikost 15 000 – 25 000 ha (ačkoliv z ekologicky-faunistického hlediska by podle něj optimální bylo 800-1000 km²). SCHERZINGER, Wolfgang. Naturschutz im Wald : Qualitätsziele einer dynamischen Waldentwicklung. Stuttgart : Ulmer, 1996, s. 335 a 395. Panek navrhuje pro změnu systém lesních národních parků, který bude mít především za cíl zajistit ochranu bukovým lesům. Jednotlivé národní parky by měly podle jeho návrhu mít velikost alespoň 2 500 ha (2 500 má představovat jádrová zóna parku). Viz PANEK, Norbert. Nationalpark-Zukunft in Deutschland : Einige kritische Anmerkungen und Thesen. Natur und Landschaft. 1999, roč. 74, č. 6, s. 266-272, s. 271 a násl.

kvalit, jedinečnost by mělo vykazovat území jako celek.¹⁸⁴

Národní park by měl dále podle § 24 odst. 1 pododst. 2 BNatSchG na převážné části svého území, tj. na více než 50% území, splňovat předpoklady chráněného přírodního území (*Naturschutzgebiet*, dále jen NSG). NSG je kategorií chráněného území upravenou v § 23 BNatSchG. Díky tomuto odkazu na NSG se v literatuře považují národní parky za odvozenou kategorii chráněných území, zatímco NSG za originární.¹⁸⁵ NSG se vyhláší pro zachování, vývoj nebo obnovu biotopů a společenstev určitých rostlin a živočichů a dále mohou k jejich vyhlášení vést důvody vědecké nebo vzácnost, jedinečnost či mimořádná krása částí přírody, které zde mají požívat ochrany (blíže viz § 23 odst. 1 BNatSchG). NSG jsou však ve srovnání s národními parky zpravidla území výrazně menší rozlohy.

Posledním předpokladem pro vyhlášení národního parku je požadavek, aby se převážná část (tj. opět více než 50 %) jeho území nacházela ve stavu člověkem vůbec nebo jen málo ovlivněném nebo aby toto území bylo způsobilé se vyvinout nebo „být vyvíjeno“ (tj. s případnými usměrňujícími lidskými zásahy) do stavu, který zajistí co možná nerušený průběh přírodních dějů (procesů) v jejich přirozené dynamice (viz § 24 odst.1 pododst. 3 BNatSchG).

V této souvislosti stojí za zmínku pozoruhodná judikatura ve věci NP Labský luh (*NP Elbtalaue*)¹⁸⁶. Soukromý zemědělec a vlastník pozemků v této oblasti podal proti nařízení, kterým byl národní park v roce 1998 zřízen, správní žalobu. OVG (*Oberverwaltungsgericht* – vrchní správní soud) Lüneburg v řízení shledal, že nařízení odporuje § 25 dolnosaského zákona o ochraně přírody, který doslovně přejímal z § 14 tehdejšího rámcového spolkového zákona o ochraně přírody – BNatSchG 1976 požadavek, aby se území národních parků nacházelo v člověkem vůbec nebo jen málo ovlivněném stavu. Soud proto zrušil nařízení a tím i národní park. Značně problematické rozhodnutí vyvolalo pochopitelně silnou vlnu kritiky.¹⁸⁷ Obavy, aby něco

¹⁸⁴ Schumacher s. 394

¹⁸⁵ Schmidt – Rantsch s. 457

¹⁸⁶ OBERVERWALTUNGSGERICHT LÜNEBURG. Urteil vom 22. Februar 1999 3 – K2630/98. Publikováno v FISAHN, Andreas. OVG Lüneburg. Zeitschrift für Umweltrecht. 1999, roč. 9, č. 3, s. 156-159. Spolkový správní soud (Bundesverwaltungsgericht - BVerwG) tento rozsudek později potvrdil, viz BUNDESVERWALTUNGSGERICHT. Beschluß vom 10. September 1999 6 BN 1.99. Publikováno v Zeitschrift für Umweltrecht. 2000, roč. 10, č. 3, s. 224-226

¹⁸⁷ Proti rozsudku se argumentovalo především tím, že výklad, který soud provedl, je nepřiměřeně zužující. Dále se uvádělo, že ustanovení bylo třeba dát význam odpovídající současné realitě. Není pochyb o tom, že místa v minulosti člověkem zcela nedotčená se v dnešním Německu sotva nacházejí.

podobného nepostihlo i další národní parky, vedly k tomu, že se v BNatSchG z roku 2002 konečně zakotvila explicitně tzv. idea vývoje (*Entwicklungsgedanke*), kterou před tím uznávala podstatná část literatury i praxe. Ideu vývoje převzal i současný BNatSchG. Podle ní není nutné, aby území národního parku bylo v době vyhlášení v člověkem jen málo ovlivněném stavu. Alternativně postačuje, pokud území má schopnost se – ať už samovolně či prostřednictvím usměrňujících lidských zásahů vyvinout do přírodě blízkého stavu, v němž co možná nerušeně probíhají přírodní procesy.¹⁸⁸

Diskuzi kolem zrušení NP Elbtalau, která zde byla jen ve stručnosti představena, je zajímavé sledovat i v souvislosti s § 15 ZOPK, který myšlenku vývoje podobně jako původní BNatSchG 1976 explicitně neobsahuje.

Hlavním cílem národních parků je podle § 24 odst. 2 BNatSchG (stejně jako v BNatSchG 2002) zajistit na převážné části jejich území (tj. více než na 50 %) co možná nejnerušenější průběh přírodních dějů v jejich přirozené dynamice. Tento cíl, zkráceně označovaný jako ochrana přírodních procesů (*Prozessschutz*)¹⁸⁹, do velké míry vymezuje, jak by měl vypadat management na území národního parku. Podobně jako u myšlenky vývoje, ani zde není stanoven konkrétní čas, kdy má být tento cíl naplněn. Mělo by jít o dobu přiměřenou, poměrně často je uváděna doba 30 let od založení národního parku.¹⁹⁰ Národní parky, které tohoto cíle ještě nedosáhly, jsou označovány jako národní parky ve vývoji (*Entwicklungsnationalparke*) nebo též jako cílové národní parky (*Zielnationalparke*).¹⁹¹

Zákonodárce však přece nevydává normy, které postrádají význam a nedají se aplikovat apod. Blíže např. FISAHN, Andreas. OVG Lüneburg. Zeitschrift für Umweltrecht. 1999, roč. 9, č. 3, s. 156-159, s. 158-159 (poznámka k rozsudku), STOCK, Martin. Nationalparke in Deutschland : Den Entwicklungsgedanken gesetlich absichern und konkretisieren!, Zeitschrift für Umweltrecht. 2000, roč. 10, č. 3, s. 198-210, s. 199-200 (dále citováno jako Stock), KOLODZIEJCOK, Karl-Günther. Nationalparke am Wendepunkt?. Natur und Recht. 2000, roč. 22, č. 5, s. 251-254

¹⁸⁸ Schmidt-Räntsch s. 459, Schumacher s. 397 a násl.

¹⁸⁹ Přírodní procesy (děje) jsou podle důvodové zprávy k BNatSchG 2002 „všechny děje, které bez zvláštního lidského přičinění probíhají ve spojitosti se součástmi přírody (půda, voda, vzduch, klima, živočichové, rostliny) a také v rámci působení v jejich vzájemných vazbách (*Wirkungsgefüge*)“. Viz DEUTSCHER BUNDESTAG. Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Rechts des Naturschutzes und der Landschaftspflege und zur Anpassung anderer Rechtsvorschriften (BnatSchGNeuregG). 14. Wahlperiode, 2001, BT-Drs. 14/6378, s. 52, dále citováno jako Důvodová zpráva BNatSchG 2002

¹⁹⁰ Se zavedením doby zpravidla 30 let pro dosažení stavu, kdy budou v národním parku co možná nerušeně probíhat přírodní procesy, počítal dokonce návrh tzv. zákoníku životního prostředí v § 24 odst. 1 pododst. 3 třetí knihy. Viz BUNDESMINISTERIUM FÜR UMWELT, NATURSCHUTZ UND REAKTORSICHERHEIT. Entwurf des Umweltgesetzbuch (UGB) Drittes Buch (III) : Naturschutz und Landschaftspflege. Berlin und Bonn, 2008. Podobně též příloha V odst. 5 NLPR-VO

¹⁹¹ Srovnej např. http://www.bfn.de/0308_nlp.html a Schumacher s. 388

Za povšimnutí stojí, že podle § 14 odst. 1 pododst. 4 BNatSchG 1976 měly národní parky sloužit především k zachování druhově co nejbohatší domácí flóry a fauny. Takový požadavek byl ovšem v roce 2002 vypuštěn a dala se přednost ochraně přírodních procesů. Byl to krok, který odstranil případné rozpory při správě území, neboť řada stanovišť je přirozeně druhově chudá, popř. přírodní vývoj může vést k vymizení některých druhů z daného území (důvodová zpráva k BNatSchG 2002 dokonce uvádí, že v případě, že by nerušený průběh přírodních procesů vedl k vytlačování některých druhů, byla by opatření prováděná k jejich zachování v rozporu s tímto hlavním cílem)¹⁹².

Pokud to účel ochrany dovoluje, mají národní parky podle § 24 odst. 2 sloužit také sledování životního prostředí a obyvatelstvu k přírodovědnému vzdělávání a zážitkům z přírody. V souladu s definicemi IUCN je tak v zákoně kromě samotné územní ochrany zakotveno vědecké, vzdělávací a rekreační poslání národních parků. Z použité formulace („mají sloužit“) se dovozuje¹⁹³, že národní parky mají mít při naplňování těchto cílů aktivní roli např. zpřístupňovat turistům území národního parku vhodnými cestami. Neznamena to však, že požadavek na zpřístupnění se týká celého území národního parku ve stejné míře. V citlivých oblastech bude potřeba např. omezit či zakázat vstup. Výše uvedené tři cíle jsou jednoznačně podřazeny hlavnímu cíli, kterým je ochrana přírodních procesů.¹⁹⁴

Poslání národních parků je pak vzhledem k specifickým podmínkám více či méně konkretizováno v jednotlivých zřizovacích předpisech. I zde se setkáváme s hierarchií jednotlivých cílů, kdy např. rekreační využívání oblasti nesmí být v rozporu se zájmy ochrany přírody (srovnej § 5 odst. 3 NPBayWaldV, § 3 odst. 2 saského NLPR-VO). Kromě toho z některých úprav vyplývá, že určité prvky v krajině jako třeba významné kulturně-historické objekty budou i nadále aktivní péčí zachovávány. To se týká např. bývalých horských pastvin (*Schachten*) a plavebních kanálů v Bavorském lese (viz § 3 odst. 2 pododst. 3 NPBayWaldV). Bývá také stanoveno, že národní parky neslouží ekonomicky orientovanému využívání přírodních zdrojů (srovnej např. čl 8 odst. 2 BayNatSchG a § 3 odst. 4 NLPR-VO). Ve všech národních parcích sledovaných v této práci je výslovně zakotveno, že mají přispívat k pozitivním strukturálním

¹⁹² Důvodová zpráva BNatSchG 2002 s. 51

¹⁹³ Blíže např. Schmidt Rantsch s. 461 a násl.

¹⁹⁴ Důvodová zpráva BNatSchG 2002s. 52

změnám svého regionu; v případě NP Bavorský les a NP Saské Švýcarsko opět podmíněno souladem s cíli v oblasti ochrany přírody (viz § 3 odst. 3 NPBayWaldV, § 3 odst. 2 NPMüritzV, § 4 odst. 4 NLPR-VO) .

Režim ochrany v národních parcích je obecně upraven v § 24 odst. 3 BNatSchG. Podle něj mají být národní parky chráněny jako chráněná přírodní území (NSG), pro něž platí obecný zákaz jejich ničení, poškozování, změn nebo dlouhodobého rušení (§ 23 odst. 2 BNatSchG). Při tom se ale má zohlednit zvláštní účel ochrany přírody v národních parcích, kterým je ochrana přírodních procesů¹⁹⁵, a dále také výjimky plynoucí z jejich velkoplošného charakteru a osídlení. Jedná se o velmi praktickou zásadu, neboť do území národního parku bývají zahrnuty plochy s různou hodnotou z hlediska ochrany přírody a někdy dokonce i zastavěné pozemky. Díky tomu se může ochranný režim na území národního parku odstupňovat. K dosažení odpovídající ochrany pak slouží systém zákazů, příkazů a legálních výjimek obsažený v jednotlivých zřizovacích předpisech.

Základ úpravy pro vyhlášení národního parku představuje § 22 BNatSchG. Podle něj mohou být části přírody a krajiny postaveny pod ochranu vyhlášením, které má stanovit předmět ochrany, účel ochrany, příkazy a zákazy nutné k dosažení tohoto účelu a případně také opatření pro péči, vývoj a jejich obnovu nebo k tomu nutná zmocnění. Připouští se členit chráněná území do zón s odstupňovanou ochranou a popř. v nezbytném rozsahu pod ochranu zahrnout i jejich okolí (blíže § 22 odst. 1 BNatSchG).

Podle § 22 odst. 2 BNatSchG se forma a proces vyhlášení řídí zemským právem. Zemské právo dle tohoto ustanovení také upravuje povinnost dbát formálních a procesních vad, ke kterým může dojít při vyhlásování, nápravu těchto vad a zachování platnosti již vyhlášených chráněných částí přírody a krajiny. Počítá se i s možností, že tato vyhlásování se budou uskutečňovat přes hranice jednotlivých spolkových zemí. Podle § 22 odst. 3 BNatSchG se připouští též přechodná ochrana území do doby, než bude vyhlášeno jako chráněná část přírody a krajiny. Speciálně pro národní parky je v § 22 odst. 5 BNatSchG stanoveno, že k jejich vyhlášení (včetně jeho případných změn) má dojít po projednání se Spolkovým ministerstvem životního prostředí (dále jen

¹⁹⁵ Viz také výslovně Důvodová zpráva BNatSchG 2002 s. 52

Spolkové MŽP) a Spolkovým ministerstvem dopravy a staveb¹⁹⁶. Uvádí se, že režim projednání se Spolkovým MŽP byl zaveden již do BNatSchG 1976, aby byla naplněna tehdy platná rezoluce IUCN z Nového Dilií z roku 1969, podle níž měly být národní parky zřizovány nejvyšším orgánem na úseku ochrany přírody v dané zemi.¹⁹⁷

Co se forem vyhlášení týče, podle Scharingera¹⁹⁸ je teoreticky myslitelné použít zákon, nařízení (*Verordnung*), vyhlášky (obcí nebo zemských okresů – *Gemeindesatzung*, *Kreissatzung*) eventuelně i opatření obecné povahy (*Allgemeinverfügung*), které je podle § 35 německého správního řádu¹⁹⁹ považováno za správní akt. V praxi se však uplatňují zatím pouze nařízení a zákony spolkových zemí. Zvláštní případ představují dosud platná nařízení, kterými byly vyhlášeny národní parky na území bývalé NDR, o nichž bylo pojednáno výše. Zdá se, že u novějších zemských úprav převažuje spíše trend použít k vyhlášení zákon, patrně vzhledem k tomu, že je považován za modernější a demokratičtější nástroj.²⁰⁰

Všechny německé národní parky sledované v této práci byly vyhlášeny formou nařízení. Podle bavorského BayNatSchG má kompetenci k vydání nařízení o národním parku státní vláda (blíže § 13 odst. 1 a § 51 odst. 1 pododst. 1). Zákon však předepisuje, aby ke zřízení národního parku udělil souhlas zemský sněm. Tento souhlas se má ovšem týkat pouze vyhlášení území za národní park, jeho rozlohy a účelu ochrany, nikoliv tedy dalších částí zřizovacího právního předpisu (srovnej § 12 odst. 1 BayNatSchG).

Ačkoliv národní parky v Meklenbursku-Předních Pomořanech byly zřízeny nařízením, pro případné budoucí národní parky v této spolkové zemi se předvídá podle § 14 odst. 1 NatSchAG M-V forma zákona.

¹⁹⁶ Spolkové ministersvo životního prostředí, ochrany přírody a reaktorové bezpečnosti – *Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit*, Spolkové ministerstvo dopravy, staveb a rozvoje měst – *Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung*

¹⁹⁷ Scharinger s. 40. Rezoluce uváděla, že národní parky jsou mimo jiné místem: „...kde nejvyšší kompetentní úřad daného státu učinil na celé ploše opatření, aby se co nejrychleji zabránilo či vyloučilo využívání a zabor tohoto území lidmi a aby se účinně zajistilo, že se bude dbát ekologických, geomorfologických a estetických hodnot, které vedly k jeho zřízení“ Viz IUCN. Resolution 1 : Definition of National Parks. 10th General Assembly of IUCN, New Delhi, 1 December 1969. Tento striktní požadavek týkající se organizační odpovědnosti byl ovšem zmírněn již ve směrnicích IUCN z roku 1994 a následně pak ještě rozvolněn během jejich revize. Srovnej Zásady kategorizace území podle managementu s. 12 a Guidelines s. 26

¹⁹⁸ Scharinger s. 41

¹⁹⁹ *Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2003, BGBl. I 2003, S. 102*

²⁰⁰ Stock s. 207. Tento „trend k zákonu“ narušuje ale např. nově vydané nařízení o NP Saské Švýcarsko - NLPR-VO

V Sasku se národní parky vyhláší nařízením (§ 17 odst. 1 SächsNatSchG), jehož vydání je v působnosti saského Ministerstva životního prostředí a zemědělství (dále jen saské MŽP)²⁰¹ jako nejvyššího úřadu ochrany přírody (§ 50 odst. 1 pododst. 1 ve spojení s § 40 odst. 1 pododst. 1 SächsNatSchG). To by ryze teoreticky mohlo nařízením tuto kompetenci změnit a delegovat ji na jiný úřad ochrany přírody, pokud by to bylo v zájmu provedení rychlého řízení (§ 50 odst. 2 SächsNatSchG). K tomu ale nedošlo. Podrobnosti o řízení k vyhlášení ochrany jsou obsaženy v § 51 SächsNatSchG.

I po přijetí nového BNatSchG (§ 20 BNatSchG hovoří o tom, že části přírodou „mohou“ být chráněny vyhlášením chráněného území) lze zastávat názor, že na vyhlášení národního parku nebo jiného chráněného území neexistuje právní nárok, nýbrž při jeho zřízení uplatňuje normotvůrce uvážení, které však neodpovídá kategorii správního uvážení. Toto uvážení není ovšem zcela volné. Prostor pro uvážení, zda bude chráněné území vyhlášeno, může být podle okolností dokonce úplně zredukován a změnit se v právní povinnost (byť obtížně vymahatelnou) a to zejména pokud se v daném případě jedná o závazky státu vyplývající ze směrnice o stanovištích a směrnice o ptácích nebo o ochranu vzácných stanovišť a ekosystémů s celonárodním významem.²⁰²

Kompetence zemí k vyhlášení národních parků plyne z federativního uspořádání Německa a jeho historického vývoje. Mohou se ale objevit pochybnosti, zda by nebylo vyhlášení národních parků z úrovně Spolku jednodušší, neboť zemská úroveň mívá zřejmě větší tendenci být při rozhodování spjata s různými partikulárními zájmy na využívání území v regionu, popř. jí může chybět pohled z celostátní perspektivy. Také v literatuře se vyskytují úvahy, zda by se o zřizování národních parků nemělo rozhodovat raději na spolkové úrovni.²⁰³

Zásada, že pravomoc vyhlášovat národní parky náleží jednotlivým zemím, neplatí ovšem bezvýjimečně. Sám BNatSchG v § 57 počítá s tím, že použít některou z kategorií chráněných území uvedených v § 20 BNatSchG, tj. včetně kategorie národního parku, lze také pro vyhlášení mořských chráněných území v oblasti německé výlučné ekonomické zóny a kontinentálního šelfu. Takové vyhlášení se podle § 57 odst.

²⁰¹ *Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft*

²⁰² K tomu srovnej blíže Scharinger s. 38 a násl., Schumacher s. 351, CZYBULKA, Detlef. *Rechtliche Möglichkeiten der Mitwirkung des Bundes bei Ausweisung, Entwicklung und Management von Nationalparks in der Bundesrepublik Deutschland*. *Natur und Recht*. 1996, roč. 18, č. 11/12, s. 567-570

²⁰³ Stock s. 208

2 BNatSchG uskutečňuje nařízením vydaným Spolkovým MŽP za účasti věcně dotčených spolkových ministerstev a není třeba k němu souhlasu Spolkové rady. Název „národní park“ tak může nést i území, které není součástí státního území. Má se ovšem za to, že označení „národní park“ nemusí být nutně s teritoriálními nároky spojeno.²⁰⁴

8.3 Shrnutí

V právních předpisech Německa (BNatSchG) i ČR (ZOPK) lze rozlišovat mezi obecnou a zvláštní územní ochranou (byť především obecná ochrana je ale odlišně konstruována), přičemž národní parky jako kategorie chráněného území jsou institutem zvláštní územní ochrany. Tím oba státy zachovávají přístup obvyklý i v jiných zemích.²⁰⁵

V obou zemích patří národní parky mezi velkoplošná chráněná území, která mají být určitým způsobem jedinečná (české národní parky mají být jedinečné v národním či dokonce mezinárodním měřítku a rovněž zdejší příroda má mít mimořádný vědecký a výchovný význam). Za národní park může být vyhlášeno území, které se dále nachází v člověkem nedotčeném (přírozeném) nebo jen málo ovlivněném stavu. Německý BNatSchG zde konkrétněji požaduje více než polovinu území v tomto stavu. V českých národních parcích mají takové ekosystémy zaujímat „značnou“ část území. Oproti ZOPK však BNatSchG jako alternativu výslovně zavádí tzv. myšlenku vývoje, podle které nemusí být výše uvedená podmínka splněna, pokud je území alespoň schopné se samo nebo prostřednictvím dočasných usměrňujících zásahů vyvinout do stavu, kdy v něm budou moci co možná nerušeně probíhat přírodní procesy. Tato zásada se zdá být v podmínkách středoevropských národních parků velmi praktická. Můžeme nicméně konstatovat, že obě právní úpravy kladou důraz na to, aby národní parky poskytovaly ochranu oblastem, které mají v zásadě co nejpřírozanější, lidskou činností nepodmíněný charakter.

Poslání českých národních parků je vymezeno ve vyhlášovacích předpisech, ve kterých se ve všech případech můžeme setkat s posláním v podobě uchování a zlepšení přírodního prostředí, ochrany planě rostoucích rostlin a volně žijících živočichů a zachování typického vzhledu krajiny. Oproti třem starším národním parkům zákon

²⁰⁴ Viz CZYBULKA, Detlef. Meeresschutzgebiete in der Ausschliesslichen Wirtschaftszone. Zeitschrift für Umweltrecht. 2003, roč. 14, č. 5, s. 329-337, s. 334

²⁰⁵ Stejskal s. 57

o NP České Švýcarsko výslovně nezmiňuje poslání týkající se ochrany přírodních procesů. Rovněž se v tomto zákoně neuvádějí některé další cíle jako např. využívání území pro šetrné formy turistiky a rekreace.

Poslání německých národních parků vyplývá již z úpravy v BNatSchG a dále je konkretizováno podle místních podmínek jednotlivými vyhlášovacími předpisy. Pro všechny německé národní parky je však stanoven cíl, aby na převážné části svého území umožnily co možná nejnerušenější průběh přírodních procesů v jejich přirozené dynamice. Jde o cíl, který bývá zpravidla dosažen až v určité době po vyhlášení národního parku. Poslání v podobě ochrany přírodních procesů tak představuje rámec, jakým způsobem se bude přistupovat k managementu ekosystémů na území národního parku. Díky tomu se německá právní úprava více blíží požadavkům kladeným na kategorii II národní park podle IUCN. V České republice, jak již bylo výše uvedeno, je v rámci současné právní úpravy možné spravovat národní parky jak v kategorii II, tak v kategorii V IUCN, ačkoliv obě kategorie mají rozdílné managementové cíle.

V německých národních parcích se dále připouští vědecké, výchovné a rekreační využívání národních parků, pokud to však dovoluje účel ochrany, přičemž s podobnou prioritizací mezi jednotlivými cíli se můžeme setkat také ve vyhlášovacích předpisech. V národních parcích ČR nacházíme do jisté míry analogickou zásadu v § 15 odst. 2 ZOPK, podle kterého je veškeré využívání národních parků podřízeno zachování a zlepšení přírodních poměrů a má být také v souladu s jejich vědeckými a výchovnými cíli. Pozornost si zaslouží, že sledované tři německé národní parky mají kromě jiného za cíl přispívat k pozitivním strukturálním změnám svého regionu.

Jak český zákon o ochraně přírody (ZOPK), tak spolkový zákon o ochraně přírody (BNatSchG) předpokládají, že národní parky vzniknou teprve konstitutivním aktem – vyhlášením. Vyhlášení českých národních parků se má uskutečnit zákonem. O vzniku národního parku tak rozhoduje Parlament ČR. K přijetí takového zákona došlo pouze v případě NP České Švýcarsko. Díky přechodným ustanovením ZOPK jsou však stále platným způsobem prostřednictvím nařízení vlády vyhlášeny naše tři starší národní parky.

V Německu je zřizování národních parků zpravidla v kompetenci jednotlivých zemí. Z hlediska blíže sledovaných zemských úprav jde v Bavorsku o nařízení vlády se souhlasem zemského sněmu k některým jeho částem, v Sasku o nařízení pouze tamního

MŽP a v Meklenbursku - Předních Pomořanech o zákon zemského sněmu, přičemž pro NP Müritz (a zbývající dva zdejší národní parky) stále platí nařízení z roku 1990. V novějších zemských právních úpravách je však patrná tendence vyhlášovat národní parky spíše zákonem. Návrh na zřízení národního parku je vždy projednáván se Spolkovým ministerstvem životního prostředí a také se Spolkovým ministerstvem pro dopravu, stavby a městský rozvoj.

Můžeme shrnout, že obě možnosti – zákon či právní předpis v podbobě abstraktního aktu (nařízení)²⁰⁶ moci výkonné – mají svá pro i proti. Formou zákona se více zdůrazňuje význam národního parku a lze od ní, alespoň v obecné rovině, očekávat větší stabilitu právní úpravy. Zákon bývá také považován za modernější nástroj. S vyhlášením formou zákona je často - ať již oprávněně či nikoliv – spojována představa, že takový způsob přijetí právní úpravy více odpovídá demokratických zásadám. V podmínkách ČR jeho výhoda tkví i v tom, že je jím možné některé činnosti zakázat a nikoli pouze označit za činnosti vázané na předchozí souhlas orgánu ochrany přírody, jako je tomu u podzákonných zřizovacích předpisů. Naproti tomu nařízení lze považovat za progresivnější formu právní úpravy, která slibuje věcně správnější řešení méně ovlivněné různými partikulárními zájmy, politikařením apod.²⁰⁷ I když je pochopitelně možné vznášet i argumenty, které tato očekávání relativizují.²⁰⁸

V Německu se úprava pro národní parky obsažená v BNatSchG pohybuje v režimu tzv. obecných zásad ochrany přírody, od kterých se spolkové země nemohou odchýlit. Tím je zajištěno, že všechny národní parky budou naplňovat určitý minimální společný standard, který mohou spolkové země v jednotlivých národních parcích pouze konkretizovat, ale nemohou přijmout úpravu, která by mu odporovala. Na rozdíl od toho v ČR mohou být přijaty vyhlášovací zákony, které se budou v různé míře odchylovat od ZOPK (což a priori nemusí vždy představovat pouze negativní jev) a které pro národní parky zavedou nejednotnou právní úpravu.

²⁰⁶ Termíny abstraktní akt a nařízení použity podle HENDRYCH, Dušan et al.. Správní právo : Obecná část. 7. vydání. Praha : C.H. Beck, 2008, s. 189 a násl.

²⁰⁷ Srovnej Stock s. 207

²⁰⁸ Nařízením vlády se dnes vyhláší chráněné krajinné oblasti. Po přijetí zákona č. 114/1992 Sb. došlo však pouze k vyhlášení CHKO Český les, ačkoliv se zřízením dalších CHKO od devadesátých let počítají i některé strategické dokumenty politiky v oblasti ochrany přírody. Srovnej MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ. Aktualizace Státního programu ochrany přírody a krajiny ČR. Praha, 2010, s. 41.

9. Podmínky ochrany v národních parcích

Pro naplnění cílů národních parků spočívajících v ochraně ekosystémů včetně jejich nerušeného vývoje je klíčové regulovat lidskou činnost, která má nebo může mít nepříznivý vliv na chráněné přírodní fenomény. Tato kapitola sleduje systém zákazů a podobných institutů sloužících usměrňování lidských aktivit, které se obecně vztahují na celé území národního parku. Jak je tato problematika řešena specificky ve vztahu k jednotlivým zónám, do nichž se může území národního parku členit, je ponecháno samostatné kapitole (viz kap. 10.).

9.1 Národní parky v ČR

Pro české národní parky vyplývá již z § 15 odst. 2 ZOPK obecná zásada uskutečňovat zde všechny činnosti v souladu s cíli ochrany přírody a dále v souladu s vědeckým a výchovným posláním národního parku. Nejde o pouhé deklaratorní ustanovení bez praktických důsledků. Platí, že pokud by orgán státní správy povolil nějakou činnost v rozporu s touto zásadou, šlo by o povolení v rozporu se zákonem.²⁰⁹

Režim ochrany národního parku je pak vymezen zejména tzv. základními ochrannými podmínkami obsaženými v § 16 ZOPK a bližšími ochrannými podmínkami uvedenými ve zřizovacích předpisech.

Zákaz používat při hospodaření v národním parku intenzivní technologie (§ 16 odst. 1 písm a) ZOPK) patří k vůbec nejvýznamnějším zákazům. Zákon demonstrativně uvádí, že jde o prostředky a činnosti, které mohou buď způsobit podstatné změny v biologické rozmanitosti, struktuře a funkci ekosystémů a nebo nevratně poškozovat půdní povrch. Vzhledem k tomu, že na velké části našich národních parků dnes probíhá stále ještě hospodářská činnost (a ani v budoucnu nebude veškeré území našich národních parků ponecháno samovolnému vývoji), jde o velmi praktické ustanovení. Hospodařením je kromě toho třeba rozumět „veškeré činnosti vedoucí k udržení pozemků v požadovaném stavu“, tedy nejen činnosti bezprostředně ekonomicky orientované.²¹⁰ V praxi může jít v případě intenzivních technologií např. o používání biocidů, poškození půdního povrchu, které má za následek erozi a nevratný odnos

²⁰⁹ Miko s. 137

²¹⁰ Miko s. 140

svrchních vrstev půdy apod.²¹¹

Dále můžeme v § 16 odst. 1 ZOPK nalézt např. zákazy týkající se zneškodňování odpadů na území národního parku (písm. b), táboření (písm. c), vjezdu motorových vozidel mimo silnice, místní komunikace a místa vyhrazená se souhlasem orgánu ochrany přírody (písm. c), pořádání hromadných veřejných akcí (písm. e) či vyhlídkových letů motorovými prostředky (písm. n), některých sportovních aktivit jako je např. horolezectví (písm. f), sběru rostlin a odchytu zvířat (písm. g), rozšiřování geograficky nepůvodních druhů (písm. h), zavádění intenzivních chovů zvěře (písm. i), změny vodního režimu pozemků (písm. j), některých nových staveb (písm. k), chemického posypu cest (písm. l).

Přímo ze zákona existují výjimky z některých zákazů (např. vjezd vozidel orgánu státní správy mimo silnice a místní komunikace, viz § 16 odst. 1 písm. d) ZOPK). V některých případech je uskutečnění činnosti dovoleno na místech vyhrazených se souhlasem orgánu ochrany přírody (např. u zneškodňování odpadů podle § 16 odst. 1 písm. b) či provozování vodních sportů podle § 16 odst. 1 písm. e) ZOPK). Forma tohoto souhlasu není výslovně předepsána a může jím být podle okolností rozhodnutí ve správním řízení či závazné stanovisko podle § 149 správního řádu (pokud slouží jako podklad pro vydání jiného rozhodnutí).²¹² V jiných případech hovoří zákon pouze o místech vyhrazených orgánem ochrany přírody (např. u táboření, viz § 16 odst. 1 písm. c) ZOPK).

Jinak je možné tyto zákazy obsažené v základních ochranných podmínkách prolomit vydáním výjimky ve formě správního rozhodnutí podle § 43 ZOPK. Pro udělování těchto výjimek existují dva režimy.

Podle § 43 odst. 1 ZOPK v případech, kdy veřejný zájem výrazně převažuje nad

²¹¹ Blíže srovnej Miko str. 140 a násl. a podobně AGENTURA OCHRANY PŘÍRODY A KRAJINY. Metodický list : Komentář k zákazům vztahujícím se k hospodářskému využívání pozemků ve zvláště chráněných územích. Ochrana přírody. Příloha, 2007, roč. 62, č. 1, s. 2

²¹² Komentář dovozoval, že tento souhlas může být vydán dokonce i v návštěvním řádu. Viz Miko s. 142. Za současného právního stavu by se tak jednalo o formu opatření obecné povahy. Naproti tomu Nejvyšší správní soud při rušení části návštěvního řádu NP Šumava uvedl: „*Nejvyšší správní soud pak ještě pro úplnost připomíná, že další podmínkou pro stanovení (vyhrazení) míst, na kterých je povoleno provozovat vodní sporty, je též souhlas orgánu ochrany přírody s takovým vyhrazením (§ 16 odst. 1 písm. e/ zákona o ochraně přírody a krajiny). V posuzované věci takový souhlas nebyl (srov. § 78 odst. 2 písm. f/ zákona o ochraně přírody a krajiny) vydán; i tento nedostatek měl vliv na zákonnost vydaného opatření obecné povahy.*“ Uvedený souhlas s vyhrazením míst by tak zřejmě měl být podle názoru soudu vydán v aktu odlišném od návštěvního řádu. Viz NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD. Rozsudek ze dne 13. října 2010, č.j. 6 Ao 5/2010-43

zájmem ochrany přírody, schvaluje výjimky usnesením vláda. K udělení výjimky je nicméně příslušné MŽP, které žádost ve lhůtě 60 dnů od jejího přijetí předkládá na jednání vlády. Nejpozději 30 dní od projednání vládou MŽP rozhodne, přičemž je vázáno vládním usnesením (blíže § 43 odst. 2 ZOPK). Lze snad usuzovat, že tento režim má dopadat na projekty uskutečňované v rámci celostátních koncepcí, jako je např. výstavba dálničních tahů.²¹³

Naopak v případech méně významných činností povoluje výjimky správa národního parku. Výjimku lze udělit, pokud jiný veřejný zájem převažuje nad zájmem ochrany přírody, jde o činnost v zájmu ochrany přírody nebo pokud tato činnost významně neovlivní zachování předmětu ochrany v národním parku (srovnej § 43 odst. 3 a 4 ve spojení s § 78 odst. 2 písm. 1 ZOPK). Nicméně i tato současná, novelizovaná úprava udělování výjimek ze základních ochranných podmínek podle § 43 ZOPK je v některých ohledech stále problematická.²¹⁴

Dalším nástrojem regulace činnosti na území národních parků jsou tzv. bližší ochranné podmínky, které najdeme v jednotlivých zřizovacích předpisech. Konceptně se jedná buď o zákazy nebo o činnosti vázané na souhlas orgánu přírody, tedy správy národního parku, udělovány podle § 44 odst. 3 ZOPK.²¹⁵ Tento souhlas může mít formu závazného stanoviska nebo rozhodnutí ve správním řízení. Národní parky Šumava, Podyjí a KRNAP mají bližší ochranné podmínky značně podobné. Jejich aplikace v praxi přináší občas obtíže spojené zejména s tím, že jde do velké míry o ustanovení duplicitní k základním ochranným podmínkám, popř. se objevují problémy s jejich interpretací způsobené změnami souvisejících předpisů, ke kterým mezitím došlo. U těchto tří národních parků také nemá při současném znění velký význam řešit otázku, zda jsou formulovány jako zákazy nebo činnosti vázané na souhlas. Podle § 90 odst. 14 ZOPK se u nich totiž i na zákazy pohlíží jako na činnosti vázané na souhlas orgánu ochrany přírody a uplatňuje se tak pro ně režim § 44 odst. 3 ZOPK.²¹⁶ Tím se omezil

²¹³ ŠMÍDOVÁ, Lenka. Výjimky ze základní územní ochrany zvláště chráněných území. Ochrana přírody. 2010, roč. 65, č. 3, s. 16-17, s. 16 (dále citováno jako Šmídová)

²¹⁴ Blíže viz Šmídová s. 16

²¹⁵ Pro úplnost dodejme, že některé činnosti vázané na souhlas orgánu ochrany přírody jsou vymezeny také ve vládních nařízeních, kterými byly vyhlášeny příslušné ptačí oblasti, blíže viz § 45e odst. 2 ZOPK a např. § 3 nařízení vlády č. 683/2004 Sb., kterým se vymezuje Ptačí oblast Labské pískovce.

²¹⁶ Důvodová zpráva k dnešnímu § 90 odst. 14 uvádí, že se tímto způsobem řeší problém s nemožností povolit činnosti zakázané podle zřizovacích předpisů vydaných před přijetím zákona č. 114/1992 Sb. Komentář naproti tomu uváděl, že takový zákaz lze prolomit vydáním výjimky ze základní ochranné podmínky stanovené v § 16 odst. 1 písm. o) ZOPK. Viz POSLANECKÁ SNĚMOVNA

také význam § 16 odst. 1 písm. o). Jeho účelem mimo jiné bylo uvést ukládání sankcí za porušení zákazů obsažených v podzákoných předpisech do souladu čl. 2 odst. 4 Ústavy a čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.²¹⁷ Dnes by se tak na porušení zákazu v podzákoném předpise pohlíželo jako na vykonávání činnosti vázané na souhlas orgánu ochrany přírody bez tohoto souhlasu a nikoli jako na činnost zakázanou (k tomu srovnej § 87 odst. 2 písm. n) a § 88 odst. 2 písm. n) ZOPK).

Bližší ochranné podmínky NP České Švýcarsko uvádějí mezi zákazy vztahujícími se na celé jeho území např. zákaz zasahovat do přirozeného vývoje skalních útvarů, ledaže je bezprostředně ohrožen život, zdraví nebo hrozí škoda značného rozsahu, či zákaz nocovat mimo místa vyhrazená správou parku (viz § 3 odst. 1 ZNPČŠ). Výjimka z těchto zákazů ovšem nebude udělena podle § 43 ve spojení s § 16 odst. 1 písm. o) ZOPK, ale podle zásady speciality (vyjádřené i v § 1 odst. 3 ZNPČŠ) použitím vlastní úpravy, kterou obsahuje § 3 odst. 4 ZNPČŠ. Podle tohoto ustanovení výjimku ve formě správního rozhodnutí může vydat správa, pokud jiný zájem „výrazně“ převažuje nad zájmem ochrany přírody. Z výše uvedeného lze také učinit závěr, že vydání výjimky postupem podle § 43 ze zákazu uvedeném v § 16 odst. 1 písm. o) ZOPK za současného právního stavu v našich národních parcích nenachází uplatnění.

Mezi činnosti vázané v NP České Švýcarsko na souhlas správy parku patří např. zřizování nových lesních cest, vydání povolení ke geologickým pracem, umístování informačních a propagačních zařízení, změna kultur na zemědělské i nezemědělské půdě (blíže viz § 4 ZNPČŠ).

Dalším významným institutem chránícím území národního parku jsou závazná stanoviska orgánu ochrany přírody (správy národního parku) podle § 44 odst. 1 ZOPK k taxativně vyjmenovaným rozhodnutím podle stavebního a vodního zákona (např. vydání územního rozhodnutí nebo povolení k nakládání s vodami). Závazné stanovisko je podle § 44 odst. 1 ZOPK ovšem nutné i v některých případech, kdy se rozhodnutí následně nevydává. To se může týkat např. ohlášení stavby. Naopak kriticky lze hodnotit, že závazná stanoviska nejsou vyžadována pro jiná rozhodnutí podle zvláštních

PARLAMENTU ČESKÉ REPUBLIKY. Vládní návrh na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 161/1999 Sb., kterým se vyhlašuje Národní park České Švýcarsko a mění se zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů. V. volební období, 2008, sněmovní tisk č. 632 a Miko s. 147.

²¹⁷ Miko s. 146 - 147

zákonů, jako je např. stanovení dobývacího prostoru nebo povolení k hornické činnosti. V těchto případech je nutné používat jiné nástroje podle ZOPK (§ 65 či §12 odst. 2 ZOPK).²¹⁸

Z hlediska rekreačního využívání hrají významnou roli návštěvní řády národních parků upravené v § 19 ZOPK. Zpravidla je pro celé území národního parku vydávajících správy národních parků formou opatření obecné povahy, i když zákon připouští jejich vydání také jen pro jeho část (viz § 19 odst. 2 ZOPK). Návštěvní řády vymezují podmínky omezení, která v národním parku platí pro vstup, vjezd nebo volný pohyb osob mimo zastavěné území obcí, a zároveň stanoví, které turistické a rekreační aktivity jsou zde zakázány. Tyto zákazy ovšem nemohou jít nad rámec omezení, které vyplývá ze zákona. Z působnosti návštěvního řádu mohou být v určitém rozsahu vyňaty osoby bydlící nebo pracující v národním parku (viz § 19 odst. 2 ZOPK).

K naplnění požadavků na ochranu evropsky významných lokalit a ptačích oblastí při rozhodovací a plánovací činnosti v širším slova smyslu slouží §§ 45g, 45h a 45i ZOPK. Podle § 45g, který transponuje čl. 6 odst. 2 směrnice o stanovištích, nelze udělit povolení, souhlas, kladné stanovisko nebo výjimku, pokud by došlo k významnému negativnímu ovlivnění předmětů ochrany v ptačích oblastech a evropsky významných lokalitách, ledaže by to umožňoval postup provedený podle § 45i ZOPK. Značný význam má hodnocení vlivů koncepcí a záměrů na evropsky významné lokality a ptačí oblasti podle §§ 45h a 45i ZOPK, které transponují čl. 6 odst. 3 a 4 směrnice o stanovištích.

V případě českých národních parků zde uvedme ještě některé další instituty zajišťující ochranu národního parku. Jde např. o možnost zavést poplatky za vjezd či setrvání motorovými vozidly na území národního parku nebo za vstup do vybraných míst mimo zastavěná území obcí (blíže viz § 24 ZOPK). Velice významným institutem je zákaz zcizovat lesy, lesní půdní fond, vodní toky a vodní plochy na území národního parku, které jsou ve vlastnictví státu s výjimkou případů majetkových restitucí a směn pozemků odůvodněných zájmy ochrany přírody (blíže § 23 ZOPK). Kromě toho nelze převádět státní zemědělské pozemky v I. a II. zónách národního parku podle § 2 odst. 1 písm. i) zákona č. 95/1999 Sb.²¹⁹ Stát v postavení vlastníka významné části pozemků na

²¹⁸ Miko s. 198

²¹⁹ Zákon ze dne 28. dubna 1999 č. 95/1999 Sb., o podmínkách převodu zemědělských a lesních pozemků z vlastnictví státu na jiné osoby a o změně zákona č. 569/1991 Sb., o Pozemkovém fondu

území národního parku tak může mnohem snáze prosazovat některá důležitá opatření, která ani nemusejí být podmíněna náhradami za omezení vlastnického práva, jako by tomu bylo u soukromých vlastníků. K nezastavěným pozemkům ležícím mimo sídelní útvary má stát v národním parku navíc předkupní právo podle § 61 ZOPK. Otázkou zůstává, zda jsou současná omezení při zcizování státních pozemků dostatečná.

K účinné ochraně národních parků se využívají pochopitelně i další nástroje, které nejsou specifické pouze pro národní parky. Mezi ně patří třeba možnost omezit nebo zakázat škodlivé činnosti podle § 66 ZOPK a řada dalších.

Pro ochranu národního parku před rušivými vlivy z jeho okolí může být podle § 37 odst. 1 ZOPK vyhlášeno ochranné pásmo. Jeho vyhlášení se uskutečňuje stejným způsobem jako vyhlášení samotného národního parku a i zde se tak uplatní postup podle § 40 ZOPK. V ochranném pásmu lze stanovit činnosti a zásahy, které vyžadují souhlas orgánu ochrany přírody (§ 37 odst. 1 ZOPK). Přímou ze zákona se vyžaduje souhlas orgánu ochrany přírody ke stavební činnosti, terénním a vodohospodářským úpravám, použití chemických prostředků nebo změnám kultur na pozemcích (viz § 37 odst. 2). Ochranné pásmo bylo vyhlášeno pouze pro NP Podyjí a Krkonošský NP (blíže § 11 nařízení vlády č. 194/1991 Sb. a § 11 nařízení vlády č. 195/1991 Sb.). V případě NP Šumava a NP České Švýcarsko plní fakticky tuto roli navazující CHKO Šumava resp. CHKO Labské pískovce a CHKO Lužické hory.

9.2 Národní parky v Německu

Jak již bylo uvedeno výše, německé národní parky jsou podle § 24 odst. 3 BNatSchG s přihlédnutím k jejich zvláštnímu poslání v podobě ochrany přírodních procesů, velkoplošnému charakteru a případně i osídlení chráněny jako chráněná přírodní území, pro které platí obecný zákaz ničit nebo poškozovat je.

V německém právu životního prostředí se koncepčně rozlišují dva druhy zákazů: preventivní zákazy s výhradou povolení a represivní zákazy s výhradou osvobození (v české terminologii bychom použili „výjimky“). V prvním případě je jednání v zásadě přípustné. Pouze z preventivních důvodů (např. aby nebyl uvedeným jednáním porušen účel ochrany v chráněném území) podléhá kontrole v povolovacím řízení. Na vydání

České republiky, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů

povolání existuje při splnění podmínek, které právní předpis předem stanoví, veřejné subjektivní právo. U druhého typu zákazu je činnost až na výjimečné případy nepřijatelná. Na vydání osvobození neexistuje právní nárok a při jeho udělení se uplatňuje správní uvážení (je zde pouze nárok na správné použití správního uvážení).²²⁰

Právě na případy represivních zakázů dopadá dnešní § 67 BNatSchG, který nahrazuje úpravu zemských právních předpisů. Podle něj mohou být ze zakázů uvedených v předpisech na ochranu přírody na žádost udělena osvobození, pokud je to nutné z důvodů převažujícího veřejného zájmu, včetně zájmů sociálních nebo ekonomických, nebo pokud by provedení těchto předpisů v jednotlivém případě vedlo k nepřiměřené tíži a odchýlný postup je slučitelný se zájmy ochrany přírody a péče o krajinu (blíže § 67 odst. 1 BNatSchG).

Ke komplikovanější konstelaci dochází, pokud jde současně o území soustavy NATURA 2000. Pro tato území platí zákaz všech změn a rušení, která by představovala významný negativní vliv (*erhebliche Beeinträchtigung*, blíže viz § 33 odst. 1 BNatSchG) a dále zakazy stanovené k naplnění čl. 6 směrnice o stanovištích, které jsou obsaženy v předpisech, jimiž byla tato území vyhlášena v některé z kategorií zvláště chráněných částí přírody a krajiny podle § 20 odst. 2 BNatSchG (srovnej § 32 odst. 3 BNatSchG). Podle § 33 odst. 1 BNatSchG je možné z těchto zakázů udělit výjimku (*Ausnahme*), ale za přísnějších podmínek než postupem podle § 67 odst. 1 odst. BNatSchG.²²¹ Pro to, zda bude přípustnost určité činnosti posuzována postupem podle § 34, nebo § 67 odst. 1 BNatSchG je rozhodující, jestli účel ochrany stanovený v příslušném vyhlášovacím předpise slouží pouze zájmům relevantním z hlediska vnitrostátního práva, či jsou jím sledovány cíle plynoucí z evropského práva, přičemž § 34 BNatSchG je třeba chápat jako *lex specialis* v případech, kdy je zjištěn významný negativní vliv na území soustavy NATURA 2000.²²² Osvobození ze zakázů a příkazů ve

²²⁰ První druh zákazu je označován jako „*präventives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt*“, druhý jako „*repressives Verbot mit Befreiungsvorbehalt*“. K tomuto rozlišování blíže viz např. Koch s. 105, Kloepfer s. 242 a násl. či Schumacher s. 355.

²²¹ Pokud se totiž během hodnocení záměru ukáže, že bude představovat významný negativní vliv na toto území, může být udělena výjimka, jen pokud jsou dány naléhavé důvody veřejného zájmu a současně neexistují alternativní řešení, která by šlo spravedlivě požadovat a která by šlo provést na jiném místě a nebo s menšími negativními vlivy. Ještě přísnější podmínky v souladu se směrnicí č. 92/43 EHS platí pro prioritní druhy a stanoviště. Blíže srovnej § 34 odst. 3 a odst. 4 BNatSchG.

²²² FISCHER-HÜFTLE, Peter. Zur Zulassung eines Projekts im Verfahren nach § 34 BNatSchG und/oder durch Befreiung von Schutzvorschriften. *Natur und Recht*. 2010, roč. 85, č. 1, s. 34-35 (dále citováno jako Fischer-Hüftle), s. 35 a 36

smyslu § 32 odst. 3 BNatSchG je možné podle § 67 odst. 2 BNatSchG udělit pouze v případech, kdy by provádění předpisů v konkrétním případě vedlo k nepřiměřené tíži. V těchto případech tak § 67 odst. 2 BNatSchG doplňuje o další požadavek předpoklady pro povolení činnosti uváděné v § 34 BNatSchG. Naopak pokud by nebyl zjištěn významný negativní vliv postupem podle § 34 BNatSchG, bude zřejmě nutné použít k vydání osvobození § 67 odst. 1 a nikoliv § 67 odst. 2 BNatSchG.²²³

9.2.1. NP Bavorský les

V NP Bavorský les platí obecný zákaz ničit, poškozovat nebo měnit krajinu či její součásti (§ 9 odst. 1 NPBayWaldV), který je dále konkretizován demonstrativním výčtem nejdůležitějších zákazů. Najdeme mezi nimi zákazy týkající se poškozování půdy a těžby nerostů (§ 9 odst. 1 pododst. 1 NPBayWaldV), zákazy směřující k ochraně vod včetně břehů jezer (§ 9 odst. 1 pododst. 2), zákaz poškozování biotopů rostlin a zvířat (§ 9 odst. 1 pododst. 3 NPBayWaldV), vysazování rostlin a vypouštění živočichů (§9 odst.1 pododst. 4 NPBayWaldV), nebo zákaz používání chemických látek k ochraně dřeva, na ošetřování rostlin, chemických hnojiv apod. (§ 9 odst.1 pododst. 5 NPBayWaldV). Je rovněž zakázáno poškozovat nebo odnímat z přírody rostliny a jejich součásti, rušit, lovit a zabíjet zvířata nebo si s sebou přinášet zařízení s úmyslem použít je pro tyto účely (§ 9 odst. 2 NPBayWaldV) .

Jen příkladem uveďme ještě některé další zakázané činnosti: zřizování nebo změna staveb (včetně zařízení pro reklamu a umístění stánků), zakládání popř. rozšiřování cest, sjezdovek, tras pro běžecké lyžování, lanovek a nadzemních vedení či produktovodů, jezdit s jakýmikoliv prostředky na vodních plochách, jezdit s motorovými vozidly mimo silnice určené pro veřejnou dopravu, jezdit na koních, kolech nebo se psími spřeženími mimo cesty určené veřejné dopravě nebo cesty k tomu výslovně vyznačené, stanovat, neoprávněně rozdělávat oheň, nocovat mimo domy určené k ubytování, dělat hluk, znečišťovat území, nechat volně pobíhat psy, provádět organizované exkurze nebo turistické akce (bližší viz § 9 odst. 3 a 4 NPBayWaldV) .

Pokud se práva vstupovat na území parku týče, je podle § 10 NPBayWaldV omezeno výše uvedenými zákazy a dále nařízeními vydanými k omezení práva vstupu. Na jejich základě se vymezují tzv. jádrová území (*Kerngebiete*), které tak představují

²²³ Fischer-Hüftle s. 36

jednu z vrstev zonace (viz kap. 10.). Stejná omezení platí i pro právo sběru lesních plodů.

Nařízení ze zákazů uvedených v § 9 připouští jednak legální výjimky (§ 11 NPBayWaldV), jednak výjimky (doslova „osobození“ - *Befreiungen*) v jednotlivých případech (§ 12 NPBayWaldV). K legálním výjimkám se počítají například neodkladná opatření k ochraně obyvatelstva a k odvrácení nebezpečí pro život a zdraví člověka nebo významných majetkových hodnot (blíže viz § 11 odst. 1 pododst. 1 NPBayWaldV), opatření správy parky sloužící výlučně naplnění účelu národního, jak je vymezen podle §§ 3, 13, 14 NPBayWaldV²²⁴ (viz § 11 odst. 1 pododst. 1 NPBayWaldV). Po zevrubném vyhodnocení pravděpodobnosti úspěchu a možných dopadů na krajinu, obyvatelstvo a ekosystém lze také reintrodukovat živočišné druhy (§ 11 odst. 1 pododst. 3 NPBayWaldV). I na uzavřené cesty a silnice smějí vjíždět příslušníci bavorských a spolkových úřadů popř. jejich pověřenci při výkonu služby a vědci v rámci výkumné činnosti (§ 11 odst. 1 pododst. 4 NPBayWaldV). K důležitým výjimkám lze také počítat zachování dosavadního řádného zemědělského nebo lesnického obhospodařování půdy na soukromých pozemcích a výkon myslivosti na propachtovaných nebo k tomu zvlášť vyčleněných pozemcích (§ 11 odst. 1 pododst. 8 NPBayWaldV). Ze zákazu provádět organizované exkurze či turistické akce jsou vyjmuty akce pořádané pod vedením nebo s povolením správy parku, akce pořádané pobočkami tzv. uznaných spolků na ochranu přírody nacházejících se v okresech Freyung-Grafenau a Regen, a akce úřadů pro cestovní ruch místních obcí, které jsou provázeny průvodci uznanými správou parku (§ 11 odst. 2 NPBayWaldV).

Nařízení zaručuje také nadále provádět všechny činnosti spočívající na zvláštních právech a povoleních existujících v době vstupu nařízení v účinnost (§ 11 odst. 3 NPBayWaldV). Pokud však tyto činnosti nejsou slučitelné s účelem národního parku, mají být v rámci právních možností odstraněny, ledaže si jejich další výkon nevyžadují jiné převažující veřejné zájmy (viz § 13 odst. 6 NPBayWaldV).

Výjimkám pro jednotlivé případy (osvobozením) ze zákazů uvedených v § 9 NPBayWaldV se věnuje § 12. Při jejich udělování se bude dnes postupovat podle úpravy obsažené v BNatSchG a § 56 BayNatSchG. U výjimek (osvobození)

²²⁴ Tato ustanovení upravují poslání národního parku, dále pak management lesů, zvláště pak lesů vysokých poloh, myslivost a rybářství.

k provádění záměrů v rámci vědeckých výzkumů ovšem platí, že „mají“ (*sollen*) být uděleny, pokud nejsou v rozporu s účelem národního parku (§ 12 odst. 1 věta druhá NPBayWaldV). Tím se koncepčně spíše blíží preventivním zákazům s výhradou povolení. Nařízení pak uvádí výčet osvobození ze zákazů, k jejichž udělení je příslušné bavorské Státní ministerstvo životního prostředí a zdraví²²⁵ (dále jen „bavorské MŽP“). Ostatní osvobození uděluje po projednání se správou parku vláda Dolního Bavorska (srovnej § 12 odst. 2 NPBayWaldV). Z § 56 BayNatSchG mimo jiné plyne, že osvobození může nahradit i jiné úřední povolení, pokud byly dány důvody k osvobození a pokud úřad, který by byl jinak příslušný k jeho udělení, vyjádří svůj souhlas.

9.2.2 NP Müritz

Ochranné podmínky obsahuje NPMüritzV především v § 5 - příkazy, § 6 - zákazy, § 7 - výjimky a § 8 – osvobození. Tyto příkazy míří primárně na činnost veřejné správy. Obsahují normy spíše teleologického charakteru (a ani jejich porušení není sankcionováno mezi správními delikty uvedenými v § 12 NPMüritzV). Jedním z příkazů je posílit klidný charakter území prostřednictvím vhodných opatření k usměrňování dopravy a návštěvníků v národním parku (§ 5 odst. 1 pododst. 3 NPMüritzV). Pokud to dovoluje účel národního parku, má se národní park také otevřít veřejnosti k rekreaci a vzdělávání pomocí vhodných forem práce s veřejností. Důležitá je v § 5 odst. 2 NPMüritzV stanovená povinnost vypracovat v přiměřené lhůtě plán péče a vývoje určený k realizaci všech těchto příkazů a k uskutečnění opatření pro zachování, ochranu a péči o národní park (blíže kap. 12.2.2).

Podobně jako v NP Bavorský les platí i v NP Müritz obecný zákaz všech *„jednání, která by mohla vést k poškození, zničení nebo změně chráněného území a jeho součástí nebo k jejich dlouhodobému poškození či zničení“* (§ 6 odst. 1 NPMüritzV), který je konkretizován demonstrativním výčtem jednotlivých zákazů. V tomto seznamu můžeme najít obsahově a nezřídka i formulačně prakticky totožné zákazy, jako je tomu v NP Bavorský les (to se týká zvláště zákazů směřujících k ochraně vod, půdy, biotopů, rostlin a živočichů, zákazu vypouštět zvířata a rostliny, nechat volně pobíhat psy, zákazů týkajících se pohybu motorových vozidel, nocování na území parku apod.). V porovnání s ostatními národními parky se jako poměrně přísný jeví zákaz vstupu mimo silnice,

²²⁵ *Staatsministerium für Umwelt und Gesundheit*

cesty a značené turistické stezky platící pro celé území parku (§ 6 odst. 1 pododst. 16 NPMüritzV).

Zejména pro lesní hospodaření je důležitý zákaz provádět holoseče, odstraňovat přirozeně vzniklé mrtvé dřevo a poškozovat půdní vegetaci, keřové patro, zbylé porosty stromů a drobné prvky v krajině jako jsou např. rašeliniště (blíže § 6 odst.1 pododst. 9 a 11 NPMüritzV). Není dovoleno ani přinášet si s sebou nástroje, které mohou výlučně nebo převážně sloužit zakázaným jednáním (§ 6 odst. 2 NPMüritzV).

Mezi legálními výjimkami jsou např. uvedena neodkladná opatření k ochraně obyvatelstva a k odvrácení nebezpečí pro život a zdraví lidí nebo pro významné majetkové hodnoty (§ 7 odst. 1 pododst. 1 NPMüritzV). Dále se zákazy nevztahují na opatření správy parku, která slouží účelu národního parku podle § 3 NPMüritzV (srovnej § 7 odst. 1 pododst. 2 NPMüritzV). Na uzavřené silnice a cesty se dovoluje vjezd příslušníkům státních úřadů při nutných služebních jízdách, v ostatních případech se vyžaduje povolení správy parku (§ 7 odst. 1 pododst. 2 NPMüritzV). Nařízení neruší výkon činností připuštěných na základě zvláštních práv a povolení existujících v době vstupu nařízení v účinnost. Jsou-li však v rozporu s účelem národního parku, mají být co nejdříve v rámci právních možností odstraněny.

Osvobození (výjimky v jednotlivých případech) uděluje podle § 8 NPMüritzV na žádost správa parku. Pro udělení osvobození bude nutné dnes použít § 67 BNatSchG.²²⁶

9.2.3 NP Saské Švýcarsko

Struktura i obsah zákazů, které pro NP Saské Švýcarsko stanoví jeho nařízení (NLPR-VO) v § 6, jsou podobné, jako je tomu v obou předchozích národních parcích. Obecně jsou zde zakázána „jednání, která vedou ke zničení, poškození, dlouhodobé změně chráněného území či jeho součástí nebo k jiným významným rušením“ (§ 6 odst.1 NLPR-VO). Do demonstrativního seznamu zakázaných činností uvedeném v § 6 odst. 2

²²⁶ Pro úplnost uvedme, že udělování výjimek podle § 35 NatSchAG M-V dopadá na případy odpovídající spíše preventivním zákazům s výhradou povolení a nepředstavuje úpravu, která by nahrazovala § 67 BNatSchG. Srovnej také LANDTAG MECKLENBURG VORPOMMERN. Entwurf eines Gesetzes zur Bereinigung des Landesnaturschutzrechts. 5. Wahlperiode, 2009, Drucksache 5/3026, s. 82 či SCHOENECK, Stefan. Das neue Naturschutzrecht in Mecklenburg-Vorpommern. Vortrag, dostupné na http://www.lung.mv-regierung.de/dateien/lis_vortrag_10_03_23_schoeneck.pdf

NLPR-VO mimo jiné patří zřizovat nové stavby, silnice, cesty, parkoviště a jiné dopravní zařízení, nové vodní elektrárny, přivážet, ukládat nebo odstraňovat zde odpady a podobné materiály. Platí tu také zákaz vjíždět mimo veřejné či vyznačené silnice a cesty, popř. parkoviště a to s motorovými vozidly, potahy, sáněmi, na koních (zakázáno je koně být i jenom vodit) či kolech (srovnej § 11 odst. 2 pododst. 15 NLPR-VO). Setkat se tu můžeme opět s velice podobnými ustanoveními směřujícími k ochraně rostlin a živočichů či jejich stanovišť (§ 6 odst. 2 pododst. 9, 10 a 11 NLPR-VO). Zákaz se týká také startování, přistávání vzdušných dopravních prostředků, popř. přeletů civilních letadel poháněných motorem ve výšce menší než 600 m a pouštění létajících modelů (§ 6 odst. 2 pododst. 12 NLPR-VO). Jako zajímavost, která v ostatních sledovaných nařízeních nemá obdoby, lze uvést zákaz používat ve venkovních prostorech osvětlení a jiná zařízení nad míru nezbytnou z důvodů zachování bezpečnosti v dopravě (rovněž § 6 odst. 2 pododst. 12 NLPR-VO).

Specificky kvůli ochraně zdejší neživé přírody, zejm. pískovcových útvarů, nejsou dovoleny činnosti, které mohou měnit otevřené skalní útvary (popř. jejich tvar, strukturu či vlastnosti) a zakázáno je i odnášet či poškozovat části neživé přírody jako jsou kameny, minerály nebo zkameněliny (§ 6 odst. 2 pododst. 3 NLPR-VO). Při provozování horolezectví se dovoluje po vydání plánu péče a vývoje šplhat pouze na vrcholky, které jsou v něm uvedeny (§ 6 odst. 2 pododst. 18 NLPR-VO). Nesmí se šplhat po vlhkých skalách, používat umělé pomůcky nebo chemické látky jako je magnézium a omezeno je i zakládání nových cest pro lezení (blíže § 6 odst. 2 pododst. 19 NLPR-VO). K prolomení těchto zákazů bude nutné získat osvobození ve smyslu § 67 BNatSchG.

Samo nařízení kromě toho obsahuje výčet přípustných jednání (blíže § 8 NLPR-VO). Ze zákazů jsou tak vyňata jednání úřadů ochrany přírody či jejich pověřenců, pokud jsou nezbytná pro plnění služebních úkolů a pokud jsou v souladu s účelem ochrany v národním parku (pro úřady ochrany životního prostředí to samé platí po předběžném nahlášení správě parku). Zákaz vjezdu vozidel na uzavřené silnice a cesty se výslovně nevztahuje na pracovníky úřadů či jejich pověřence při plnění služebních úkolů, pro ostatní osoby je zapotřebí souhlasu správy národního parku (§ 8 odst. 1 pododst. 9 NLPR-VO). Připouštějí se také činnosti vodních úřadů a úřadů vodní dopravy, které slouží udržování spolkové vodní cesty Labe (viz § 8 odst. 1 pododst. 17).

Co se lesnických, mysliveckých a rybářských opatření týče, jsou dovoleny, pokud jsou součástí plánu péče a vývoje (§ 8 odst.1 pododst. 4, 5, 6 a 7 NLPR-VO), nebo se mohou provádět v rámci písemně uzavřené smlouvy s úřadem ochrany přírody či po dohodě s ním (§ 8 odst.1 pododst. 7 NLPR-VO). Ústupek ve prospěch turismu představuje zachování tradiční plavby ve člunech na Amselsee a na Obere Schleuse, zároveň zůstává v provozu v dosavadním rozsahu a způsobu užívání skalní amfiteátr v Rathenu (§ 8 odst.1 pododst. 14 NLPR-VO). Stejně jako v nařízeních ostatních národních parků uváděná výjimka pro neodkladná opatření k ochraně života, zdraví a nebo významných věcných hodnot je zde výslovně doplněna ještě o opatření k ochraně zvířat (§ 8 odst. 1 pododst. 18 NLPRV-VO).

Rovněž se zachovávají činnosti přípustné podle zvláštních práv a povolení (8 odst. 3 NLPR-VO). Příloha 5 nařízení však v odstavci 9 požaduje, aby byla v zónách A a B dlouhodobě odbourávána práva na využívání přírodních zdrojů jako jsou dřevo, voda, kámen nebo zemina.

Pro jednání taxativně uvedená v § 7 odst. 1 NLPR-VO je třeba předem získat písemné povolení vyššího úřadu ochrany přírody, kterými jsou zemské direkce (*Landesdirektionen*, viz § 40 odst. 1 SächsNatSchG). K těmto jednáním patří např. lesnická, myslivecká a rybářská opatření, pokud nespádají pod jednání přípustná již podle § 8 NLPR-VO, zřizování či rozšiřování mysliveckých zařízení, výzkumné záměry prováděné v terénu, instalace, změna a odstraňování tabulí a značení cest a budov, instalace laviček, odpadkových košů a podobných zařízení pro návštěvníky, organizované akce s více jak 60 účastníky, cvičení záchranné služby, bourání staveb. Toto povolení se udělí, pokud zamýšlené jednání není v rozporu s účelem ochrany, cílů a zásad národního parku (§§ 3, 4, 5 NLPR-VO) a přílohou V nařízení nebo pokud tyto účinky mohou být odstraněny vedlejšími ustanoveními (§ 7 odst. 3 NLPR-VO). Neuplatňuje se zde tedy správní uvážení. Povolení se uděluje ve lhůtě 1 měsíce od podání žádosti, ledaže je nutné provést posouzení ve smyslu čl. 6 odst. 4 směrnice o stanovištích. Pokud se v této lhůtě správní orgán nevyjádří, platí fikce udělení (§ 7 odst. 3 NLPR-VO).

Povolení není nutné podle §7 odst. 2 NLPR-VO získat, pokud správa národního parku jednání písemně označí za slučitelné s účelem ochrany, cíli a zásadami národního parku a přílohou V nařízení. Jeho udělení nahrazují také povolení podle jiných předpisů,

pokud byla vydána po dohodě s vyšším úřadem ochrany přírody (§ 7 odst. 4 NLPR-VO).

9.3 Shrnutí

Vedle některých dalších institutů se k regulaci činností na území národních parků používá především systém zákazů a jim podobných omezení. V českých národních parcích k tomu účelu slouží základní ochranné podmínky upravené v ZOPK a bližší ochranné podmínky ve zřizovacích předpisech. V základních ochranných podmínkách jde o zákazy, v bližších ochranných podmínkách se může jednat o zákazy, ale i o činnosti vázané na předchozí souhlas orgánu ochrany přírody (činnost není zakázána a souhlas plní spíše kontrolní funkci). Do jisté míry analogickou koncepcí nacházíme v německém právu, které rozeznává tzv. preventivní nebo represivní zákazy, přičemž z rozboru jednotlivých zřizovacích předpisů vyplývá, že v německých národních parcích se uplatňují převážně represivní zákazy. K většímu použití regulace odpovídající preventivním zákazům dochází pouze v NP Saské Švýcarsko.

Ze zákazů obsažených v základních ochranných podmínkách českých národních parků je možné udělit výjimky ve formě správního rozhodnutí postupem dle § 43 ZOPK. Kromě toho se v samotných základních ochranných podmínkách často setkáváme s vymezením okruhu činností, na které se zákaz nevztahuje, popř. s možností neuplatňovat jej postřednictvím souhlasu orgánu ochrany přírody. Pro udělení výjimek ze zákazů obsažených v ZNPČŠ má tento zákon vlastní úpravu. U činností vázaných na předchozí souhlas orgánu ochrany přírody se souhlas uděluje podle § 44 odst. 3 ZOPK. Souhlas může mít buď formu závazného stanoviska nebo samostatného rozhodnutí ve správním řízení. Jako na činnosti vázané na předchozí souhlas orgánu ochrany přírody se pohlíží i na zákazy obsažené v nařízeních, kterými byly vyhlášeny naše tři starší národní parky. Zvláště u těchto národních parků se projevuje také slabší stránka české úpravy spočívající v tom, že bližší ochranné podmínky příliš nevyužívají příležitost regulovat činnosti podle specifik každého parku, popř. řada ustanovení je tu dnes dokonce duplicitních k základním ochranným podmínkám.

Již ze samotného BNatSchG plyne pro německé národní parky obecný zákaz poškozování a změn přírody na jejich území. Také zřizovací předpisy obsahují podobný obecný zákaz, který je pak konkretizován demonstrativním výčtem nejdůležitějších dílčích zákazů. Na německé úpravě je třeba ocenit, že tyto zákazy se ve velké míře snaží

odpovídat podmínkám jednotlivých národních parků, což je zvláště patrné na poměrně detailní úpravě v NP Saské Švýcarsko. Zřizovací předpisy kromě toho stanoví legální výjimky pro činnosti, které nespádají pod zákazy. Zákazy je možné také prolomit vydáním tzv. osvobození podle § 67 BNatSchG.

Po obsahové stránce nacházíme mezi jednotlivými zákazy v české a německé úpravě řadu podobností, zejména pokud jde o okruh činností, na které dopadají. V německé úpravě se však neobjevuje obdoba zákazu hospodařit intenzivními technologiemi podle § 16 odst. 1 písm a) ZOPK, který patří v českých NP vůbec k nejdůležitějším. Namísto toho se v německých národních parcích uplatňují zákazy zaměřené na jednotlivé složky životního prostředí jako např. zákaz poškozovat půdu apod.

Při regulaci činností, které by mohly mít nepříznivý vliv na národní parky, hrají v českých národních parcích velkou roli rovněž závazná stanoviska podle § 44 odst. 1 ZOPK.

10. Zonace a režim jednotlivých zón

Národní parky zahrnují rozsáhlá území. Díky tomu zde mohou být vedle částí, které si více či méně zachovaly původní přírodní charakter, i místa lidskou činností v minulosti ovlivněná, popř. i přírodnímu stavu naprosto vzdálená (taková místa mohou být do národního parku zahrnuta např. s praktickým ohledem na zachování celistvosti území parku). Zohlednit je třeba i různé zájmy na využívání národního parku, citlivost jednotlivých lokalit apod.

Z tohoto důvodu bývá území národního parku rozčleněno do zón s odstupňovaným přístupem k ochraně a péči. Z pohledu kategorizace IUCN by však alespoň 75% území mělo naplňovat hlavní cíl příslušné kategorie²²⁷. Jak otázku zonace a režimu jednotlivých zón v národních parcích uchopily právní předpisy ČR a Německa, je předmětem této kapitoly.

10.1 Národní parky v ČR

Členění území do zón ochrany přírody předvídá § 17 ZOPK. Má jít zpravidla o tři zóny, ve kterých je způsob ochrany odstupňován, přičemž první zóna má mít nejprísnejší režim. Zóny jsou vymezeny podle existujících přírodních hodnot, které se v nich nacházejí. V českých národních parcích tak nemají zóny příliš silnou vazbu na management a v důsledku toho například neplatí, že by v prvních zónách byly přímé lidské zásahy automaticky vyloučeny. Zřizovací předpisy však k ponechání prvních zón samovolnému vývoji alespoň navádějí (srovnej např. § 4 odst. 2 v nařízeních o NP Šumava, NP Podyjí a KRNAP, § 5 odst. 1 pododst. a) ZNPČŠ).

Zóny se vymezují, popř. jejich hranice mění vyhláškou, kterou vydává MŽP po projednání s dotčenými obcemi (§ 17 odst. 2 ZOPK). Postup předcházející vydání této vyhlášky upravený v § 40 ZOPK je až na několik odchylek v zásadě shodný s postupem projednání návrhu na vyhlášení národního parku (viz výše kap. 8.1). Přehled podílu jednotlivých zón znázorňuje tabulka v příloze č. 4 – Zonace podle ZOPK v českých národních parcích.

Odstupňování ochrany v jednotlivých zónách je dosaženo zejména prostřednictvím zákazů, které se na ně vztahují podle základních nebo bližších

²²⁷ Guidelines s. 34 a 35

ochranných podmínek. ZOPK ostatně v § 17 odst. 1 výslovně uvádí, že charakteristiku a režim zón upravují příslušné zřizovací předpisy. Samotné základní ochranné podmínky předepisují v § 16 odst. 2 ZOPK pro první zónu ochrany přírody pouze zákaz povolovat a umisťovat nové stavby, zákaz vstupu mimo cesty vyznačené se souhlasem orgánu přírody (vyjma vlastníků a nájemců pozemků), zákaz měnit současnou skladbu a plochu kultur, nevyplývá-li změna z plánu péče, a zákaz hnojit, používat kejdu, silážní šťávy a ostatní tekuté odpady. Je třeba upozornit, že pojem „kultura“ se zde podle výkladu nevztahuje na druhové složení lesních porostů (takové negativní změny by byly zakázány podle § 16 odst. 1 písm. a), ale je třeba jej chápat ve smyslu „druhu pozemků“.²²⁸ Aby fyzické osoby pohybující se v národním parku mohly dodržet omezení vstupu platící v prvních zónách, vyznačují správy národních parků v terénu tyto zóny vhodným způsobem (§ 17 odst. 2 ZOPK). Způsob vyznačení pak blíže upravuje § 10 vyhlášky č. 64/2011 Sb.

Pokud jde o charakteristiku jednotlivých zón, zjednodušeně se dá říct, že první zóny (přísné přírodní) v zásadě představují území s nejvýznamnějšími přírodními hodnotami (např. přirozené nebo málo pozměněné ekosystémy) a cílem je tu uchování či obnova samořídících funkcí ekosystémů a omezení lidských zásahů do přírodního prostředí k udržení tohoto stavu. Do druhé zóny (řízená přírodní) patří území s významnými přírodními hodnotami. Lesní nebo zemědělské ekosystémy jsou v ní ale již převážně pozměněné. Cílem druhé zóny je udržení přírodní rovnováhy, co nejširší druhová rozmanitost a postupné přiblížení lesních ekosystémů přirozeným společenstvům. Do třetí zóny (okrajové) se zařazují již značně pozměněné ekosystémy nebo plochy, u nichž se předpokládá jejich stálé využívání i v budoucnu, území určená k rekreaci a v neposlední řadě také zastavěné části obcí (srovnej § 4 v jednotlivých nařízeních). Pouze ve vztahu k péči o les stručně udává ZNPČŠ cíle pro jednotlivé zóny v § 5 odst. 1.²²⁹ Další, ještě podrobnější rozdělení zón (popř. i jiné, na zonaci podle ZOPK nezávislé členění národního parku) a v nich předvídaná managementová opatření pak zpravidla obsahují plány péče.

Pokud jde o režim těchto zón vyplývající z bližších chranných podmínek, lze v případě tří národních parků zřízených před vydáním ZOPK jen zopakovat, že

²²⁸ Miko s. 147

²²⁹ To ale vzhledem k vysokému zastoupení lesů (97 %) na území NP České Švýcarsko nemusí představovat vážnější nedostatek právní úpravy.

zřizovací předpisy v nemalé míře předvídají režim, který dnes již obsahují základní ochranné podmínky. Např. pro lesní hospodaření vyhlášovací předpisy obsahují zákaz používat ve druhých a třetích zónách pesticidy, což je dnes obsahově pokryto zákazem intenzivních technologií podle § 16 odst. 1 písm. a) ZOPK. Podobně je tomu s omezením vstupu v první zóně (vždy § 6 příslušného nařízení) atd. Výjimku může představovat např. zákaz skladovat chemické přípravky v lesích na území první zóny (vždy § 9 odst. 3 příslušného nařízení), který v základních ochranných podmínkách není uveden.

Kromě zákazu umisťovat a povolovat nové stavby v první zóně všech národních parků podle základních ochranných podmínek, plynou některá omezení stavebních činností i pro druhé a třetí zóny z nařízení, kterými byly vyhlášeny naše tři nejstarší národní parky. Zejména ve druhých zónách má význam zákaz povolovat a umisťovat nové stavby, ledaže jde o zařízení sloužící ochraně přírody, péči o les a zemědělskou půdu, turistice, obraně státu a ochraně státních hranic. V případě NP Podyjí a KRNAP nařízení k takovým zařízením požadují souhlas orgánu ochrany přírody, u NP Šumava nesmí být jejich umístění v rozporu s posláním národního parku a nemusí jít o nezbytná zařízení (srovnej vždy § 8 odst. 4 jednotlivých nařízení). Ve třetích zónách se nová výstavba a změny staveb povolují jen v případě respektování ekologických a estetických hledisek (viz shodně § 8 odst. 5 jednotlivých nařízení). Zvláště zde je ovšem třeba postupovat v souladu s novou úpravou současného stavebního zákona, který přinesl řadu změn. Připomeňme, že díky dnešnímu § 90 odst. 14 ZOPK se bude na všechny výše uvedené zákazy a další omezení obsažené v těchto nařízeních pohlížet jako na činnosti vázané na souhlas orgánu ochrany přírody podle § 44 odst. 3 ZOPK.

Co se týče ZNPČŠ, zpřísnuje se režim v první a druhé zóně ještě zákazem volného pobíhání domácích zvířat a v první zóně kromě toho platí také zákaz skladování pohonných hmot a chemických přípravků (viz § 3 odst. 2 a 3 ZNPČŠ). V lesích na území první zóny mají vlastníci a uživatelé povinnost hospodařit tak, aby bylo dosaženo přirozených lesních ekosystémů, odpovídajících růstovým podmínkám s maximálním omezením lidských zákazů (§ 5 odst. 1 písm. a) ZNPČŠ). Na území druhé a třetí zóny je cílem hospodaření přirozená skladba porostů, odpovídající danému stanovišti (§ 5 odst. 1. písm. b) ZNPČŠ). Kromě toho ZNPČŠ předvídá pro lesy na území první zóny některé odchylky od lesního zákona (viz kap. 11.1).

Pro výjimky a udělování souhlasů platí, co již bylo uvedeno výše v případě podmínek ochrany vztahujících se na celé území parku (viz kap. 9.1).

Se zonací úzce souvisejí některé další instituty, které fakticky v různé míře souvisejí s diferenciací režimu ochrany v národním parku. K nim můžeme počítat např. návštěvní řády či možnost zavedení poplatků. Dalším nástrojem užívaným zejména k regulaci pohybu návštěvníků v národním parku, jsou opatření obecné povahy podle § 64 ZOPK, která správy (viz § 78 odst. 2 písm o) ZOPK) vydávají, aby se omezil nebo zakázal vstup v případech, kdy hrozí poškození území národního parku. Aby mohla veřejnost tato omezení rozeznat, požaduje zákon vyznačení těchto území na přístupových cestách a případně dalších vhodných místech. V praxi se těmito opatřeními obecné povahy zpravidla vymezují oblasti v druhých zónách národních parků, kde by měl být vstup zcela vyloučen či omezen jen na značené turistické cesty, na určitou dobu apod. za účelem ochrany populací druhů živočichů, které jsou citlivé na rušení, nebo ochrany míst ohrožených sešlapem. Za povšimnutí stojí, že ZOPK nepočítá s možností prolomit zákazy vstupu stanovené v těchto opatřeních obecné povahy (jako je tomu např. u výjimek ze základních ochranných podmínek podle § 43 ZOPK). Z tohoto důvodu je důležité, aby se již při jejich formulaci pamatovalo na všechny eventuality a byl stanoven okruh případů, na které se omezení vstupu nevztahuje. Nejvyšší správní soud se nicméně k možnosti, aby opatření obecné povahy podle § 64 ZOPK faktickou cestou představovalo další typ zón, staví spíše odmítavě.²³⁰

Diferenciaci lesnických aktivit, rybářství nebo výkonu práva myslivosti (např. vyloučením výkonu práva myslivosti v některých oblastech) v rámci území národního parku výrazně ovlivňují rozhodnutí vydaná podle §§ 21 a 22 ZOPK (blíže kap. 11.1). Zvláště rozhodnutí podle § 22 odst. 1 mají velký význam, neboť ve svých důsledcích mohou z hlediska lesnických aktivit téměř představovat zonaci podle managementu.

10.3 Národní parky v Německu

Možnost členit chráněná území do zón podle odstupňované ochrany je výslovně

²³⁰ NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD. Rozsudek ze dne 15. prosince 2010 č.j. 7 Ao 6/2010 – 44 mimo jiné uvádí: „*Jsou-li dány důvody k nejpřísnějšímu režimu ochrany i u jiných území, než jaká jsou nyní součástí prvních zón ochrany NP Šumava, je na příslušných orgánech, nadaných k tomu pravomocí, a tedy zásadně i demokratickou legitimitou, aby taková území do prvních zón ochrany zařadily. Nedošlo-li však k tomu, není možno fakticky téhož cíle dosáhnout užitím právních nástrojů, které takovému cíli neslouží.*“

uvedena v § 22 odst. 1 BNatSchG a lze ji dovodit i z § 24 odst. 3 BNatSchG. Zonace je pak blíže upravena ve vyhlášovacích předpisech. Měla by však zajistit, že bude naplněno poslání národního parku zajistit co nejnerušenější průběh přírodních procesů na více než 50% jeho plochy (srovnej § 22 odst. 1 a § 24 odst. 2 BNatSchG). Ze sledovaných národních parků nebylo tohoto cíle dosaženo zatím pouze v NP Saské Švýcarsko. V bezzásahovém režimu se zde zatím nachází 46,3 % parku. V NP Bavorský les jde o 52 % a v NP Müritz o 59 % jejich rozlohy.²³¹

Při zkoumání problematiky zonace je třeba vzít v potaz, že zastavěné (či trvale obydlené) části obcí a případně i některé další pozemky nejsou ve sledovaných národních parcích součástí jejich území. Tyto plochy někdy dokonce tvoří „ostrovy“ obklopené národním parkem a bývají v praxi nazývány jako enklávy (NP Bavorský les) nebo exklávy (NP Müritz).²³²

10.2.1 NP Bavorský les

Pro zonaci v NP Bavorský les mají největší význam ustanovení §§ 12a, 13 a 14 NPBayWaldV. Podle §12a NPBayWaldV se má kontinuálně a v přiměřených krocích rozšiřovat přírodní zóna (*Naturzone*), ve které člověk žádným způsobem nezasahuje tak, aby nejpozději do roku 2027 pokrývala 75% plochy národního parku. To se dnes vztahuje prakticky jen na část, která byla k národnímu parku připojena v roce 1997 (označovanou jako tzv. rozšířené území *Erweiterungsgebiet* či nový národní park *Neunationalpark*) a ve které proces rozšiřování přírodní zóny nebyl dosud dokončen. K ochraně lesů sousedících s národním parkem musí správa parku podle § 13 odst. 1 NPBayWaldV podnikat v okrajovém pásmu parku (*Randbereich*) širokém minimálně 500 metrů (v praxi 500 až 1000 m²³³) opatření k ochraně lesa. Toto ustanovení míří na zásahy mající zabránit šíření kůrovce mimo území národního parku. Pokud je to nutné, má se mimo území přírodní zóny v rozšířené části národního parku v pásmu smíšených horských lesů podporovat výsadbou převádění nepřírozených čistě smrkových porostů na porosty přírodě blízké (rovněž § 13 odst. 1 NPBayWaldV).

Zvláštní úpravu pro lesy vysokých poloh, kde se přirozeně nacházejí horské

²³¹ Srovnej http://www.bfn.de/0308_nlp.html

²³² K bližšímu vymezení těchto ploch srovnej § 2 odst. 2 NPBayWaldV a § 2 odst. 3 NPMüritzV.

²³³ SINNER, Karl Friedrich. Osobní sdělení 6. září 2010 a také BAYERISCHER VERFASSUNGSGERICHTSHOF. Entscheidung vom 4. März 2009 Az. Vf. 11-VII-0

smrkové lesy obsahuje §14 NPBayWaldV, který deklaruje význam těchto lesů z hlediska ochrany vodních poměrů a jako genetický potenciálu autochtonních smrků studeného klimatu středohor. Tyto lesy a jejich funkce se mají uchovat pomocí přírodě blízkých opatření k zachování a obnově lesů (§ 14 odst. 2 NPBayWaldV). V lesích vysokých poloh, které se nacházejí v rozšířené části parku, tj. mezi Falkensteinem a Roklanem, se dále stanoví povinnost až do roku 2027 provádět opatření proti kůrovci (viz § 14 odst. 3 NPBayWaldV). Naopak v lesích, které již odumřely nebo byly napadeny kůrovcem, má nerušeně probíhat přirozená obnova (viz § 14 odst. 4 NPBayWaldV). Pouze pokud by se plošně a dlouhodobě nedostavila, počítá se tu s opatřeními pro podporu přírodě blízkého a stanovištně odpovídajícího složení lesa. Díky velice dobré přirozené obnově horských lesů v NP Bavorský les²³⁴ nemuselo být zatím toto ustanovení použito.

Na tomto místě je vhodné upozornit na zajímavou judikaturu týkající se kůrovcové problematiky. V roce 1999 zamítl Bavorský správní soudní dvůr žalobu předsedkyně sdružení vystupujícího proti národnímu parku, která tuto žalobu podala z pozice soukromého vlastníka lesů nacházejících se v enklávě obklopené národním parkem. V žalobě se obávala, že kůrovec šířící se v národním parku zničí její lesy a navrhovala proto, aby bylo nařízení o NP Bavorský les prohlášeno za neplatné. Po podrobné analýze Bavorský správní soudní dvůr mimo jiné konstatoval, že při současných technických možnostech je pásmo 500 m²³⁵ na okraji parku dostatečné k tomu, aby se zabránilo šíření kůrovce do sousedních lesů.²³⁶ V roce 2009 zase Bavorský ústavní soudní dvůr zamítl tzv. populární žalobu odpůrců NP Bavorský les sdružených v Občanském hnutí za ochranu Bavorského lesa²³⁷. Tento spolek se domáhal zrušení novely NPBayWaldV přijaté v roce 2007, kterou byl zaveden §12a o přírodní zóně. Soud prohlásil, že tento paragraf je v souladu s Bavorskou ústavou. Okrajové pásmo široké minimálně 500 m rovněž považuje za dostatečné a případné zbývající riziko a zátěž v podobě zvýšené pozornosti jsou vlastníkům okolních lesů přičitatelné

²³⁴ Viz např. HEURICH, Marco; RALL, Heinrich. Hochlageninventur 2005 und Luftbilddauswertung 2003 bis 2005 : Ergebnisse der Untersuchungen zur Waldentwicklung im Nationalpark Bayerischer Wald. Grafenau : Nationalparkverwaltung Bayerischer Wald, 2006, s. 11

²³⁵ Před změnou nařízení o NP Bavorský les bylo toto pásmo staveno na 500 m, nikoliv na „nejméně 500 m“, jak je tomu dnes.

²³⁶ BAYERISCHER VERWALTUNGSGERICHTSHOF. Urteil vom 15. September 1999 9 N 97.2686. Publikováno v Natur und Recht. 2000, roč. 22, č. 5, s. 278-284

²³⁷ *Bürgerbewegung zum Schutz des Bayerischen Waldes e. V.*

z důvodu veřejného zájmu na vývoji parku směrem k co nejpřírodnějšímu území.²³⁸

Bližší vymezení přírodní zóny, okrajového pásma a jednotlivá opatření má obsahovat plán národního parku (*Nationalparkplan*, blíže kap. 12.2.1). Ačkoliv tento plán nebyl zatím přijat, je národní park rozdělen v mezích výše uvedených ustanovení do několika zón podle managementu. Zóna I odpovídá přírodní zóně a dnes zaujímá cca 52 % parku.²³⁹ Zóna II – přechodná zóna (*Entwicklungszone*) se nachází pouze v nové části národního parku a bude postupně převáděna na zónu I. Dále se dělí na zónu II a, která zahrnuje lesy vysokých poloh a ve které se zásahy proti kůrovci budou uskutečňovat až do roku 2027, zónu II b, která představuje nárazníkové pásmo kolem zóny II a a rovněž se v ní zasahuje, a zónu II c, v níž jsou zastoupeny především smíšené lesy postupně ponechávané samovolnému vývoji. Okrajové pásmo, ve kterém se bude trvale zasahovat, představuje zónu III a zaujímá kolem 19 % parku. Zóna IV zahrnuje místa na okraji národního parku, kde jsou umístěna zařízení sloužící návštěvnickému využívání apod. (cca 2 % národního parku).²⁴⁰

Prakticky další vrstvu zonace, nezávislou na předchozí, představují tzv. jádrová území (*Kerngebiete*) vymezená v nařízení vlády Dolního Bavorska o omezení práva vstupu v NP Bavorský les.²⁴¹ V těchto územích obecně platí zakáz vstupu či vjezdu, ale zároveň se počítá s řadou výjimek. Např. běžní turisté se mohou pohybovat po značených stezkách. Vedle toho je možné zákaz prolomit ex actu tzv. osvobozením.

10.2.2 NP Müritz

Podle nařízení o NP Müritz se území národního parku člení do tří zón označovaných jako zóna ochrany I (jádrová zóna - *Kernzone*), II (zóna s péčí - *Pflegezone*) a III (vývojová zóna - *Entwicklungszone*). Kromě znázornění v mapě, která

²³⁸ BAYERISCHER VERFASSUNGSGERICHTSHOF. Entscheidung vom 4. März 2009 Az. Vf. 11-VII-0. Soud zde rovněž uvádí: „Obava žalobce, že přirozené lesy ve vysokých polohách budou nenávratně ztraceny v důsledku nekonajících se opatření k boji se škůdci, není ničím podložena. Na území Bavorského lesa a Šumavy po více než staletí bez lidských zásahů vznikala a zůstala zachována velká zalesněná krajina středohor. Bavorský správní soudní dvůr konstatoval v již zmíněném rozhodnutí, že na plochách se stojícím nebo ležícím mrtvým dřevem – také z polomu z roku 1983 – se ukazuje podrost z mladých stromů. A lze tudíž vycházet ze správnosti odhadu tvůrce nařízení, že si příroda sama pomůže (VGH n. F. 52, 133/148)“

²³⁹ http://www.bfn.de/0308_nlp.html

²⁴⁰ Blíže o této zonaci Kiener s. 21 a násl.

²⁴¹ Viz několikrát novelizované (naposledy v roce 2009) Verordnung der Regierung von Niederbayern über die Einschränkung des Betretungsrechts im Nationalpark „Bayerischer Wald“ vom 31. März 1987, RABl S. 299

je součástí nařízení (§ 4 odst. 5 NPMüritzV), obsahuje jejich územní vymezení § 4 NPMüritzV. Podle něj se zóna I dále dělí na zónu Ia, která zahrnuje především jezera s přilehlými mokřady a přirozené lesy, a na zónu Ib, která představuje plochy bývalého vojenského prostoru Sovětské armády. Zónu III tvoří plochy, které nespadají do zóny I nebo II. Pro případnou změnu hranic jednotlivých zón je tedy třeba vydat buď nařízení nebo zákon (zemský zákon).²⁴²

Právní rámec pro management těchto zón pak plyne z příkazů, zákazů, a výjimek (§§ 5, 6 a 7 NPMüritzV). Prostřednictvím vhodných ochranných opatření slouží zóna I přednostně k zajištění nerušeného vývoje přírodních a přírodě blízkých společenstev, popř. narušená společenstva zde mají být převedena do přirozeného nebo přírodě blízkého stavu (viz §5 odst. 1 pododst. 1 NPMüritzV). Pro tuto zónu tak v podstatě platí vyloučení lidských zásahů a eventuelně se v ní připouští pouze provedení dočasných (jednorázových) opatření za účelem zlepšení přírodního stavu. Naproti tomu v zónách II a III se má přednostně cílenou péčí a revitalizačními opatřeními zachovat a podporovat rozmanitost domácí fauny a flóry typická pro daná stanoviště (§ 5 odst. 1 pododst. 2 NPMüritzV). Regulace stavů divoké zvěře se v zóně I a II provádí podle pokynů správy parku (*Nationalparkamt* – doslova úřad národního parku), v zóně III po dohodě (se souhlasem) se správou parku (viz § 5 odst. 1 pododst. 6 NPMüritzV). Konkrétněji vymezuje jednotlivá opatření pro realizaci všech výše uvedených příkazů plán péče a vývoje národního parku (*Pflege- und Entwicklungsplan*) vypracovaný podle § 5 odst. 2 NPMüritzV. Podle tohoto plánu se ve středně- až dlouhodobém horizontu převedou části zóny III do zóny I nebo II (srovnej § 4 odst. 4 NPMüritzV). Zóna III (vývojová zóna) má tak jen dočasný charakter. Zóna I zaujímá 29 %, zóna II 3 % a zóna III 68 % parku.²⁴³

Mimo zónu I se podle § 7 odst. 1 pododst. 4 NPMüritzV připouští tzv. řádné zemědělské obhospodařování²⁴⁴ ve smyslu spolkového zákona o ochraně přírody (srovnej k tomu § 5 BNatSchG), přičemž v zóně II je zakázáno používat minerální

²⁴² Viz také Nationalparkplan Müritz I s. 15. Pro možnost změnit hranice zón pomocí nařízení, které by vydal nejvyšší orgán ochrany přírody, tedy Ministerstva zemědělství, životního prostředí a ochrany spotřebitele *Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz* (MŽP M-V), hovoří dnešní § 22 odst. 1 věta 3 NatSchAG M-V. Možnost použít ke změně zonace zákon se evidentně dovozuje z vyšší právní síly zákona.

²⁴³ Viz Nationalparkplan Müritz I s. 15

²⁴⁴ K tomu se počítá i rybářství, což má nemalý význam vzhledem k velkému zastoupení jezer na území NP Müritz. Srovnej Nationalparkplan Müritz I s. 20

hnojení. Plán péče a vývoje může ovšem v tomto směru stanovit něco jiného. K osobní potřebě smí místní obyvatelstvo v zóně III sbírat šetrným způsobem lesní plody (viz § 7 odst. 1 pododst. 6 NPMüritzV). Pokud je to slučitelné s účelem národního parku (podle § 3 NPMüritzV), je v této zóně rovněž jako výjimka dovoleno provádět holé seče a to až do velikosti 3 hektarů. Přestože velkou část národního parku dosud zaujímají umělé borové monokultury, lze pochybovat o tom, zda by praktická aplikace tohoto ustanovení vůbec někdy mohla být s posláním národního parku slučitelná.²⁴⁵

Svého druhu zonaci představují také omezení k ochraně zdejší bohaté avifauny. Od 1. února do 31. července je totiž v okruhu 300 m od hnízdišť orlů, jeřábů, čápů černých, velkých sokolů a výra velkého zakázáno bez povolení správy parku provádět hospodářské zásahy a další opatření určená k péči o území.²⁴⁶ To samé platí v okruhu 150 m kolem míst významných pro rozmnožování všech živočišných druhů ohrožených vymřením (blíže § 6 odst. 1 pododst. 10 NPMüritzV).

Dalším druhem zón jsou území pro ochranu zvěře a klidové zóny bez provozování myslivosti (*Wildschutzgebiete, Jagdruhezonen*), v nichž je zakázáno lovit. Pro lesní hospodaření zase předvídá podrobnější rozčlenění lesních porostů do několika zón podle managementu směrnice pro obhospodařování lesů v národních parcích. Blíže se těmito instituty zabývá kapitola 12.2.2.

10.2.3 NP Saské Švýcarsko

Území národního parku se člení podle § 5 NLPR-VO do 3 zón, které mají různé cíle pro ochranu, péči a vývoj. Podle § 5 odst. 2 pododst. 1 NLPR-VO má přírodní zóna A v zásadě zajistit ochranu dynamiky stanovišť či společenstev a příroda má mít možnost se v ní vyvíjet bez usměňujících nebo hospodářských zásahů. Do této zóny se zařazují především lesy, otevřené skalní formace, vody a území otevřené krajiny.

Podle § 5 odst. 2 pododst. 2 NLPR-VO se má přírodní zóna B pomocí cílených opatření stanovených v příslušných plánech pro národní park usměřňovat tak, aby mohla být převážně také ponechána nerušenému přírodnímu vývoji, jako je to stanoveno pro zónu A.

²⁴⁵ Obdobné ustanovení v nařízení pro NP Jasmund považuje za protichůdné k poslání národního parku např. studie německé sekce organizace EUROPARC. Viz FÖNAD s. 109.

²⁴⁶ O těchto plochách se pak mluví jako o zónách k ochraně hnízd (*Horstschutzzone*). Viz např. Nationalparkplan Müritz I s. 33

Zóna s péčí (*Pflegezone*) upravená v § 5 odst. 2 pododst. 3 NLPR-VO slouží k minimalizaci rušivých vlivů působících z vnějšku na národní park ale i z území národního parku do jeho okolí. Výslovně je stanoveno, že jeden z cílů národního parku – ochrana přírodních procesů – se v této zóně nesleduje. Do zóny s péčí se zařazují oblasti kulturní krajiny, území využívaná pro rekreační účely a zastavěné pozemky, pokud jsou celoročně obydlené nebo obhospodařované.

V zónách A a B je zakázáno zřizovat (popř. měnit) silnice, cesty a další zařízení související s dopravou, potrubí, elektrická vedení a stavby (blíže § 6 odst. 1 pododst 1 a 2 NLPR-VO). Pro uskutečnění těchto změn v zóně s péčí je třeba udělit písemné povolení (§ 7 odst. 1 pododst 1 NLPR-VO), které uděluje vyšší úřad ochrany přírody. V zóně s péčí se dále připouští řádné zemědělské využívání podle zásad dobré praxe (viz § 7 odst. 1 pododst. 3 NLPR-VO).

Nezávisle na těchto třech zónách se v národním parku zřizuje ještě tzv. jádrová zóna (*Kernzone*, blíže § 5 odst. 3 NLPR-VO). Účelem této zóny je regulace rekreačního využívání, a tak na jejím území platí pro návštěvníky parku ve srovnání s jeho zbytkem přísnější pravidla. Jádrová zóna se vyznačuje v terénu a je v ní zakázáno vstupovat mimo veřejně využívané silnice nebo mimo vyznačené cesty (turistické stezky, cyklistické stezky, horské stezky, místa určená pro horolezectví). Je zde také zakázáno tábořit nebo nocovat mimo budovy (viz § 6 odst. 2 pododst. 16 NLPR-VO). Jako výjimku z těchto pravidel nařízení umožňuje vstupovat mimo značené cesty za účelem vyhledání míst, na kterých se v příslušných plánech národního parku připouští horolezecké aktivity, a to jen za podmínky, že se tak děje pro jejich bezprostřední výkon a jiné přístupové cesty nejsou vyznačeny (viz § 8 odst. 1 pododst. 10 NLPR-VO). V jádrové zóně jsou vyloučeny i organizované akce pořádané mimo veřejné silnice nebo mimo značené turistické a cyklistické stezky (viz § 6 odst. 2 pododst. 22 NLPR-VO). Na ně se uvedená výjimka nevztahuje.

Značný význam pro management všech uvedených zón mají plány, které se pro národní park vypracovávají (blíže kap. 12.). Obsah těchto plánů je do velké míry určován přílohou V nařízení, která stanoví zásady pro péči a vývoj národního parku. Zmíníme jen některé z těchto zásad. V zóně A je v podstatě ponechána příroda samovolnému vývoji. V zóně B se připouštějí lesnická opatření podle zásad lesního

hospodaření²⁴⁷ vydávané nejvyšším úřadem ochrany přírody a nejvyšším lesním úřadem (postavení obou úřadů má saské MŽP, viz kap. 13.2.3), jimiž se má dosáhnout přirozených lesních společenstev. Tím se vytvoří stav, kdy bude možné tyto lesy postupně převádět do bezzásahového režimu. Doplnkově se mohou podporovat formy lesa trvale tvořivého (*Dauerwald*). Z důvodu ochrany druhů, biotopů a rázu krajiny má trvale zůstat zachována otevřená krajina nacházející se v zóně B. V přechodné době přibližně 30 let mají být vytvořeny předpoklady pro převedení nejméně dvou třetin zóny B do souvislé zóny A. Maximálně jedna třetina zóny B smí být zařazena do zóny s péčí. Dodejme, že zóna A představuje dnes 37,3%, zóna B 57,5% a zóna s péčí 5,1% parku.²⁴⁸

Výše uvedené zóny jsou znázorněny v mapách saského MŽP. Jejich seznam obsahuje příloha 3 nařízení a jsou prohlášeny za součást NLPR-VO (srovnej § 2 odst. 3 a 4 NLPR-VO). Z tohoto důvodu by případná změna zonace musela být provedena zřejmě novelou nařízení.²⁴⁹

10.3 Shrnutí

Při srovnání úpravy zonace národních parků obou zemí je třeba přihlížet k tomu, že území NP Bavorský les, NP Müritz ani NP Saské Švýcarsko nezahrnují intravilány obcí. V českých národních parcích se podle ZOPK vymezují zpravidla tři zóny ochrany přírody na základě dochovaných přírodních hodnot. Do důsledku vzato ovšem tento přístup může být problematický. To je možné ilustrovat např. tím, že nařízení pro tři starší české národní parky stanoví v prvních zónách jako cíl co nejvíce zde omezit lidské zásahy a ponechat toto území samovolnému vývoji. Přitom přírodně hodnotným územím mohou být druhově bohaté louky a další lokality, kde jsou pravidelné zásahy naopak žádoucí. Niméně dovozuje se, že zonace českých národních parků není vázána na management, a tak ani v prvních zónách nejsou zásahy a priori vyloučené. Z hlediska základních ochranných podmínek je pouze pro první zóny režim jejich ochrany zpřísněn třemi dalšími zákazy (např. zákaz vstupu mimo značené cesty).

Naproti tomu německé národní parky mnohem více vycházejí ze zonace podle

²⁴⁷ Tyto zásady jsou převzaty do tzv. programu národního parku. Viz NATIONALPARKVERWALTUNG SÄCHSISCHE SCHWEIZ. Nationalpark-Programm für den Nationalpark Sächsische Schweiz. 2007 s. 5, dále citováno jako Nationalpark-Programm

²⁴⁸ Nationalpark-Programm s. 10

²⁴⁹ Srovnej také Nationalpark-Programm s. 14

managementu. Úprava zonace je ponechána vyhlášovacím předpisům, a tak se názvy i režim jednotlivých zón mohou lišit. Přesto lze s určitým zjednodušením zobecnit, že zde bývají tři hlavní zóny. První zóna je ponechána nerušenému průběhu přírodních procesů. V souladu s BNatSchG by tato zóna měla dříve či později zahrnout více než polovinu území parku. Druhá zóna má dočasný charakter. Provádějí se zde usměrňující lidské zásahy tak, aby mohla být převedena do zóny první, popř. její části mohou být převedeny i do třetí zóny. Ve třetí zóně se počítá s trvalými lidskými zásahy. Ty jsou odůvodněny zejména nutností trvalé péče o některé lokality (např. cenné bezlesí), vytvořením pufračního pásma na okraji národního parku kvůli ochraně navazujících lesních porostů mimo národní park nebo zajištěním prostoru pro návštěvnické zázemí národního parku (informační centra a podobná zařízení).²⁵⁰

V NP Bavorský les a NP Saské Švýcarsko se nezávisle na managementových zónách vymezují ještě tzv. jádrová území (či zóny), které spočívají především v omezení vstupu mimo značené cesty. Tento přístup svou jednoduchostí je zřejmě i běžné veřejnosti srozumitelný. Díky němu může být také rozšiřování zón ponechaných samovolnému vývoji snáze akceptováno, protože není spojeno s restrikcemi pro turisty. Naproti tomu v prvních zónách českých národních parků platí přímo ze zákona zákaz vstupovat mimo cesty vyznačené se souhlasem orgánu ochrany přírody.

Zóny ochrany přírody jsou v českých národních parcích vymezeny (popř. změněny) vyhláškou MŽP. V NP Müritz a Saské Švýcarsko plyne jejich vymezení přímo z vyhlášovacích předpisů. Ustanovení nařízení o NP Bavorský les představují pouze rámeček pro následnou tvorbu zonace. Rozdělení jeho území do jednotlivých zón by mělo být obsahem připravovaného plánu národního parku.²⁵¹ Nicméně je běžnou praxí i v ostatních národních parcích obou zemí, že opatření pro jednotlivé zóny blíže konkretizují (popř. zóny dále člení) plány péče či podobné dokumenty.

Vedle zón, které jsou tak i formálně nazvány, se v právních předpisech obou zemí setkáváme i s dalšími instituty, které zonaci fakticky představují. Těmi jsou v ČR např. oblasti s omezeným vstupem podle § 64 ZOPK.

²⁵⁰ Srovnej také Schumacher s. 391

²⁵¹ Viz NP Bayerischer Wald : Nationalparkplan (Entwurf), dostupné na http://www.nationalpark-bayerischer-wald.bayern.de/detail/veroeffentlichung/g_nationalparkplan/index.htm

11. Úprava lesního hospodaření a myslivosti

S ohledem na vysokou lesnatost středoevropských národních parků a historické využívání jejich území je jednou z klíčových otázek při jejich správě vztah k lesnímu hospodaření a myslivosti. Ačkoliv národní parky v zásadě nemají sloužit exploataci přírodních zdrojů, neznamená to, že by ve všech případech měly být tyto aktivity vnímány vzhledem k cílům národního parku a priori negativně. Např. zásahy v okrajových částech národního parku k zamezení šíření hmyzu, který by v sousedních hospodářských lesích soukromých vlastníků mohl působit škody, nebo umělé snižování stavů spárkaté zvěře tam, kde zatím chybějí velcí predátoři, kteří by zvěř přirozeně regulovali, se zdají být legitimní a s posláním národního parku slučitelné.

Omezení a v mnoha případech úplné vyloučení lesnictví a myslivosti vyplývající z podmínek ochrany a zonace byla z velké části popsána v předešlých dvou kapitolách. V následujícím textu budou tato omezení pro úplnost doplněna a uvedená problematika bude zároveň sledována mnohem více v obecnější rovině v poměru právních předpisů na ochranu přírody a právních předpisů upravujících běžné lesnictví a myslivost. Jinými slovy, v otázce do jaké míry se v národním parku přípouští aplikace předpisů reglementujících tyto formy hospodářského využívání.

11.1 Národní parky v ČR

Až do 1. listopadu 2009 bylo výslovně stanoveno v § 90 odst. 4 ZOPK, že tento zákon a předpisy vydané na jeho základě jsou ve vztahu speciality mimo jiné také k předpisům o lesích a myslivosti. Takto zakotvená zásada speciality byla novelou ze zákona vypuštěna novelou č. 349/2009 Sb.. Nicméně při aplikaci ustanovení LesZ a MyslZ je vždy nutné zajistit soulad s požadavky vyplývajícími ze ZOPK, zejména se základními a bližšími ochrannými podmínkami. Velký význam zde má § 16 odst. 1 písm. a) ZOPK. Kromě toho pro naše národní parky nadále platí obecný příkaz obsažený v § 15 odst. 2 ZOPK, podle kterého veškeré jejich využití musí být podřízeno zachování a zlepšení přírodních poměrů.

Stěžejním předpisem pro lesy v národních parcích je § 22 ZOPK. Ten již v odst. 1 uvádí, že lesy na území národního parku nespadají do kategorie lesů hospodářských. To vyplývá ostatně i z § 8 odst. 1 písm. a) LesZ, podle nějž jsou lesy na území

národního parku ex lege v kategorii lesů zvláštního určení (pokud již nebyly zařazeny mezi lesy ochranné). Tato skutečnost přináší některé praktické důsledky spočívající především v možnosti postupovat zde v zájmu specifickému účelu těchto lesů odchylně od LesZ (v praxi např. prodlužování lhůt pro zalesňování holin a zajišťování porostů), pokud je to předvídáno v lesním hospodářském plánu, osnově a nebo na základě rozhodnutí orgánu státní správy lesů (viz § 36 odst. 1 LesZ). ZNPCŠ jde ještě o něco dále, když ve svém § 5 odst. 2 bezprostředně vylučuje v lesích na území I. zóny používat ustanovení lesního zákona o lhůtách k zalesnění lesních holin, o zajištění lesních porostů a o přednostním zpracování nahodilé těžby.

Zásadní význam v podmínkách našich národních parků má také aplikace ustanovení o zásazích proti kalamitním škůdcům, o mimořádných okolnostech a nepředvídaných škodách, která podle § 22 odst. 1 ZOPK smějí být použita pouze se souhlasem a v rozsahu stanoveném orgánem ochrany přírody. Za současného lesního zákona se tedy vydání souhlasu vztahuje k používání § 32 odst. 1, 2, 3 a 9 a § 33 odst. 1 LesZ, podle názoru MŽP i § 32 odst. 6 a 10 LesZ,²⁵² (jindy MŽP ale uvádí pouze § 32 odst. 2, 3 a 9 LesZ²⁵³) Kompetence k vydání tohoto souhlasu je svěřena MŽP (viz § 79 odst. 3 písm. d) ZOPK).

Za pozornost stojí různé přístupy k výkladu § 22 ZOPK. Dřívější stanovisko MŽP²⁵⁴ uvádí: „*Provedení zásahu proti škůdcům musí být jen se souhlasem Správy NP, která též stanoví jeho rozsah.*“ Takový přístup zachovávala dlouhou dobu i praxe, kdy např. zásahy proti kůrovcům byly vázány na souhlas v podobě správního rozhodnutí a bez takového rozhodnutí byly považovány za zakázané. Stejný názor zastává i dnes část literatury.²⁵⁵ Jiný přístup se však objevuje v pozdějších rozhodnutích.²⁵⁶ Podle něj § 22 odst. 1 ZOPK nestanoví, že by provádění takovýchto opatření bylo v národním

²⁵² Srovnej Míko s. 154 a MINISTR ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ. Rozhodnutí ze dne 7.4. 2008 č.j. 1799/M/08 26038/ENV spis. zn.: R/2062, s. 30

²⁵³ MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ. Sdělení odboru legislativního, odboru národních parků a odboru zvláště chráněných částí přírody MŽP k použití ustanovení lesního zákona o zásazích proti škůdcům a o případech mimořádných okolností a nepředvídatelných škod v národních parcích (NP) a národních přírodních rezervacích (NPR). Věstník Ministersva životního prostředí. 2011, č. 4, s. 2 (dále citováno jako Sdělení)

²⁵⁴ MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ. Stanovisko č.j. 410/312/00. In PRCHALOVÁ, Jana et al. Soubor stanovisek k zákonu o ochraně přírody a krajiny v letech 1992 – 2005. Planeta. 2005, roč. 12, č. 5, s. 53-54, s. 54

²⁵⁵ PRCHALOVÁ, Jana. Zákon o ochraně přírody a krajiny a Natura 2000. Praha : Linde, 2010, s. 87

²⁵⁶ Viz např. již zmíněné MINISTR ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ. Rozhodnutí ze dne 7.4. 2008 č.j. 1799/M/08 26038/ENV spis. zn.: R/2062

parku obecně zakázáno (čemuž napovídá i skutečnost, že uvedený akt je označen jako „souhlas“ a nejde tedy o žádnou výjimku ze zákazu, povolení apod.). Bez jakéhokoliv správního aktu může i nemusí probíhat např. těžba kůrovcem napadených stromů za podmínky, že budou dodrženy meze dané primárně základními a bližšími ochrannými podmínkami národního parku. Gramatickým výkladem lze z výše uvedených ustanovení LesZ dovést pouze povinnost taková opatření provést, a tak správní rozhodnutí podle § 22 odst. 1 ZOPK jen vymezuje, kdy se taková opatření musí provést. U obou těchto přístupů se souhlas vydává zpravidla na základě žádosti vlastníka lesa.

V literatuře se vyskytuje ještě jiný názor. Podle něj: „Z textu ustanovení vyplývá, že o souhlas by měl žádat orgán státní správy lesů, souhlas by měl být orgánem ochrany přírody vydáván jako závazné stanovisko podle § 149 SpŘ a měl by sloužit jako závazný podklad pro rozhodování ve správních řízeních podle § 32 odst. 2 a § 32 odst. 9 LesZ, případně jako stanovisko dotčeného orgánu státní správy, které je pro orgán státní správy lesů závazné při vydávání vyhlášek podle ustanovení § 32 odst. 3 LesZ.“²⁵⁷ Tento přístup dnes do praxe začíná přejímat i MŽP.²⁵⁸

Různé existující interpretace § 22 odst. 1 ZOPK zde byly alespoň stručně představeny, protože se jedná o ustanovení, které přináší značné praktické důsledky. Mnohdy vede jeho aplikace de facto až k vytvoření managementové zonace, která má pro zachování nebo poškození předmětů ochrany v národních parcích zejména horských oblastí přinejmenším stejný význam jako zóny ochrany přírody podly ZOPK.

V souhlasu vymezuje orgán ochrany přírody také rozsah použití příslušných ustanovení. To podle dosavadní rozhodovací praxe znamená nejen určení, která ustanovení LesZ se smějí použít, popř. vymezení území, na něž se jejich používání vztahuje, ale také stanovení podmínek (přesněji řečeno modů²⁵⁹), za kterých se tyto zásahy budou provádět (např. ponechávání části dřevní hmoty po těžbách na místě k zetlení apod.²⁶⁰).

²⁵⁷ Miko s. 155. Při této interpretaci se lze ale oprávněně ptát, zda ono „používání ustanovení“, o němž hovoří § 22 odst. 1 ZOPK, ke kterému je nezbytný souhlas orgánu ochrany přírody, nedopadá na více případů než jen na vydání závazného stanoviska pro rozhodnutí podle § 32 odst. 2 a 9 LesZ či stanoviska k vyhláškám podle § 32 odst. 3. LesZ. Jedním z příslušných ustanovení LesZ je i § 32 odst. 1 a § 33 odst. 1. Sotva je přitom možné učinit závěr, že by se tato ustanovení vůbec „nepoužívala“.

²⁵⁸ Viz Sdělení

²⁵⁹ HENDRYCH, Dušan et al.. Správní právo : obecná část. 7. vydání. Praha : C.H. Beck, 2008, s. 219 a násl.

²⁶⁰ Srovnej např. SPRÁVA NP A CHKO ŠUMAVA. Rozhodnutí z 13. července 1998 č.j. 51-Vi/1078/98

I přes výše uvedené není zřejmě možné odchylky od úpravy v lesních předpisech považovat stále za zcela dostatečné. Lze se setkat s názorem, že v národních parcích by v budoucnu měla být působnost LesZ z velké části zrušena nebo suspendována a postupovat by se zde podle něj mělo jen výjimečně.²⁶¹

Z hlediska myslivosti jsou významné některé zákazy obsažené v základních ochranných podmínkách (§ 16 odst. 1 písm. h), i) ZOPK, přičemž zákaz odchyťvat živočichy podle § 16 odst. 1 písm. g) ZOPK se podle výkladu nevztahuje na činnosti související s výkonem práva myslivosti²⁶²) a dále pak zejména § 21 ZOPK, který umožňuje správám (viz § 78 odst. 2 písm. j) ZOPK) výkon práva myslivosti v národním parku omezit nebo vyloučit. Právem myslivosti se dle § 2 písm. h) MyslZ rozumí souhrn práv a povinností zvěř chránit, cílevědomě chovat, lovit, přivlastňovat si ulovenou nebo nalezenou uhynulou zvěř, její vývojová stadia a shozy paroží, jakož i užívat k tomu v nezbytné míře honebních pozemků. Je-li účelem národních parků ochrana ekosystémů v co nejpřírodnějším stavu, tak nezbytnou součástí musí být i omezení či vyloučení zásahů do vývoje populací volně žijících živočichů. Jelikož není výslovně předepsána forma tohoto aktu, tak za subsidiárního použití správního řádu lze dovodit, že má jít o rozhodnutí ve správním řízení.²⁶³

Samotný zákon o myslivosti žádné odchylky pro národní parky - vyjma úpravy kompetencí orgánů státní správy myslivosti (viz § 57 MyslZ) - neupravuje.

11.2 Národní parky v Německu

Ve spolkovém lesním zákoně²⁶⁴ se nenachází žádné ustanovení výslovně se týkající národních parků. Spolkový zákon o myslivosti²⁶⁵ pouze v § 20 věnovaném zákazům při výkonu myslivosti v druhém odstavci uvádí, že výkon myslivosti v národních parcích je upraven zeměmi.

²⁶¹ MLČOCH, Svatomír. Vztah práva ochrany přírody k lesnímu právu. *Ochrana přírody*. 2008, roč. 63, č. 1, dostupné na <http://www.casopis.ochranaprirody.cz/clanky/vztah-prava-ochrany-prirody-k-lesnimu-pravu.html> (dále citováno jako Mlčoch)

²⁶² Miko s. 143

²⁶³ Viz také Miko s. 153

²⁶⁴ Bundeswaldgesetz vom 2. Mai 1975, BGBl. I 1975, S. 1037

²⁶⁵ Bundesjagdgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 29. September 1976, BGBl. I 1976, S. 2849

11.2.1 NP Bavorský les

Pro NP Bavorský les je stanoveno, že všechna opatření k uchování a k péči o les se řídí výlučně posláním národního parku (srovnej § 13 odst. 1 věta první NPBayWaldV). Nařízení dále stanoví, že předpisy k obhospodařování lesů podle bavorského lesního zákona (BayWaldG) se na území národního parku nepoužijí, pokud jsou v rozporu s účelem národního parku (§13 odst. 1 věta třetí NPBayWaldV). Podobné, pouze o něco obecněji formulované ustanovení obsahuje i bavorský lesní zákon ve svém čl. 47, podle něž se pro národní parky ustanovení tohoto zákona použijí, pokud nejsou v rozporu s nařízeními o národních parcích. Rozpor nesmí tedy být s jakýmkoliv ustanovením nařízení, nikoliv jen s účelem národního parku.

Vedle toho BayWaldG obsahuje pro národní parky i některé dílčí odchylky oproti běžným lesům (pokud se v národním parku má holosečně kácet nebo se mají zalesňovat nelesní pozemky, je na rozdíl od běžných hospodářských lesů snížena hranice plochy, pro kterou je třeba provést posuzování vlivu na životní prostředí, viz čl. 39a BayWaldG).

Jak již bylo uvedeno v kapitole o zonaci, pro stanovení jednotlivých lesnických opatření na území národního parku má zásadní význam plán národního parku.

Ve vztahu k myslivosti nařízení stanoví (blíže viz § 13 odst. 2 NPBayWaldV), že regulaci stavů spárkaté zvěře provádí správa parku podle cílů národního parku a pokud je to nutné, mohou být regulovány i stavy jiných lovných druhů zvířat. Při tom se musí respektovat účel národního parku, plán národního parku a biologické výzkumy. Nařízení výslovně uvádí, že pro národní park platí spolkový zákon o myslivosti, bavorský zákon o myslivosti a prováděcí předpisy vydané na jejich základě s tím, že se nepoužije pouze § 31 odst. 2 věta první bavorského zákona o myslivosti (dále jen BayJG)²⁶⁶. V důsledku toho je možné v přezimovacích obůrkách provádět odstřel všech a nikoliv jen nemocných kusů spárkaté zvěře. Samotný BayJG pro výkon myslivosti v národních parcích pouze odkazuje na úpravu ve zřizovacích předpisech (viz § 31 odst. 1 BayJG).

11.2.2 NP Müritz

Nařízení o NP Müritz se výslovně obecnou úpravou lesního hospodaření v národním parku nebo vztahem k právním předpisům na tomto úseku nezabývá. Pro

²⁶⁶ Bayerisches Jagdgesetzes (BayJG) vom 13. Oktober 1978 , BayRS 792-1-L

řešení této otázky je důležitý § 23 lesního zákona Meklenburska-Předních Pomořan (dále jen LWaldG)²⁶⁷. Podle něj se pro národní parky použijí ustanovení lesního zákona, pokud nejsou v rozporu se zákony²⁶⁸ či nařízeními pro národní parky (§ 23 odst. 1). Obhospodařování lesů v národních parcích je podle § 23 odst. 2 LWaldG upraveno ve směrnících, které vydává zemské ministerstvo zemědělství²⁶⁹ v dohodě s ministerstvem životního prostředí. Dnes jsou však obě ministerstva sloučena do Ministerstva zemědělství, životního prostředí a ochrany spotřebitele *Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz*, dále jen MŽP M-V (srovnej dále v kap. 13.2.2). To umožňuje více zohlednit při lesním hospodaření zájmy ochrany přírody v národním parku. Vzhledem k tomu, že uvedené směrnice mají povahu pouze interního správního předpisu, nemůže být jejich dodržování vymáháno vůči osobám stojícím mimo subordinační vztahy uplatňované v rámci veřejné správy a bude se jimi tedy řídit především správa parku, která jako nižší lesní úřad spravuje a obhospodařuje zdejší lesy ve vlastnictví spolkové země (srovnej § 32 odst. 3 a § 34 LWaldG). Ovšem vzhledem k tomu, že většina pozemků v národním parku je ve vlastnictví spolkové země, nemusí tato konstrukce přinášet větší potíže.²⁷⁰

Podle směrnice pro obhospodařování lesů v národních parcích²⁷¹ se lesnické činnosti provádí v porostech, které jsou poznamenány dřívějším hospodářským využíváním a které se nevyznačují žádnou nebo jen malou vlastní dynamikou vývoje směrem k přirozenému stavu. Cílem lesnických činností v těchto porostech je přivodit stav, který umožní nerušený vývoj přírodních dějů v jejich přirozené dynamice (směrnice tento stav pak blíže popisuje, srovnej čl. 1 a 2). Lesnické činnosti slouží výhradně tomuto cíli. Porosty se dělí do tří kategorií podle toho, v jakém časovém horizontu u nich má být dosažen cíl ponechat je přirozenému vývoji: porosty A – cíl byl dosažen, porosty již nepodléhají žádným lesnickým činnostem; B – porosty budou

²⁶⁷ Waldgesetz für das Land Mecklenburg-Vorpommern (Landeswaldgesetz – LWaldG) vom 8. Februar 1993, GVOBl. M-V 1993, S. 90

²⁶⁸ To je zatím ale spíše teoretická otázka. Současný zemský zákon o ochraně přírody předpokládá, že by se budoucí národní parky měly vyhlášovat formou zákona.

²⁶⁹ *Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Forsten und Fischerei* – Ministerstvo pro výživu, zemědělství, hospodářské lesy a rybářství

²⁷⁰ Spolková země Meklenbursko-Přední Pomořany vlastní v národním parku 67% a Spolek 13 % pozemků. Viz NATIONALPARKAMT MÜRITZ. Jahresbericht 2008. Hohenzieritz, 2009, s. 10.

²⁷¹ MINISTERIUM FÜR ERNÄHRUNG, LANDWIRTSCHAFT, FORSTEN UND FISCHEREI. Richtlinie zur Behandlung der Wälder in den Nationalparks von Mecklenburg Vorpommern vom 14. September 2005 VI 220/5321.1, AmtsBl. M-V 2005, S.1293

ponechány přirozenému vývoji do deseti let; C – porosty, u nichž lesnické činnosti ustanou až po více než 10 letech (viz čl. 3). Zároveň se však předvídá, že porosty ve skupině B a C mohou být ponechány přirozenému vývoji i dříve, pokud tento stav bude navozen přírodními událostmi (lze si představit např. polom ponechaný samovolnému vývoji) či pokud by se jednalo jen o malé nebo izolované porosty, které samovolný vývoj celého území neohrozí. Z konkrétních činností se provádí především odstraňování geograficky nepůvodních druhů stromů a odstraňování borovice k dosažení bohatší struktury jejích nepůvodních, mladých a středně starých porostů (viz čl. 5). Až na výjimky se nepoužívají sazenice. Vedle toho se některé porosty řadí do tzv. oblastí s péčí (*Pflegebereich*, viz čl. 4). Zde se nepočítá s tím, že by v budoucnu lesnické činnosti ustaly. V podmínkách národního parku Müritz se porosty do této kategorie mohou zařazovat z důvodu zachování historických forem hospodaření, kvůli péči o lesy, které v okolí sídel mají plnit účel lesů k rekreaci, nebo pokud je nutné, aby byla zajištěna bezpečnost (např. na místech k táboření). Vylučuje se ovšem, aby lesnické práce v oblasti s péčí sledovaly ekonomické cíle. Podle směrnice je předmětem obhospodařování lesů v národních parcích také regulace stavů zvěře mající zajistit, že nebude bráněno přirozenému zmlazení lesa, a obnova přirozeného vodního režimu (čl. 2).

Směrnice předepisuje provést pro porosty všech vlastníků tzv. lesní zařizování²⁷² do příslušných kategorií a pro porosty spolkové země nadto provést plánování jednotlivých opatření (pro porosty Spolku se počítá s tím, že tento plánovací proces proběhne samostatně a že bude na něm dosaženo dohody). Výsledky tohoto plánování mají být součástí plánu národního parku. Během tohoto lesnického plánování mají být také pro každý národní park s ohledem na jeho přírodní i historické odlišnosti stanoveny cíle, při jejichž dosažení budou v porostech vyloučeny lesnické činnosti, dále geograficky nepůvodní druhy stromů, účel lesnických opatření v oblastech s péčí, lesnická opatření směřující k cíli ponechat porosty samovolnému vývoji atd. (viz čl. 6).

Z omezení se vztahem k lesnímu hospodaření, která platí pro celé území parku, připomeňme zákaz provádět holoseče, odstraňovat přirozeně vzniklé mrtvé dřevo a poškozovat keře a půdní vegetaci (blíže § 6 odst.1 pododst. 9 a 11 NPMüritzV).

Pokud jde o myslivost, zemský zákon o myslivosti (dále jen LJagdG M-V)²⁷³

²⁷² *Forsteinrichtung* – lesní zařízení, do velké míry obdoba našich dnešních lesních hospodářských plánů, srovnej také Mlčoch

²⁷³ Jagdgesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Landesjagdgesetz - LJagdG M-V) vom 22. März

v § 20 odst. 1 předepisuje, že její výkon v národních parcích a chráněných přírodních územích sloužil příslušnému účelu ochrany v těchto územích. Kromě BJagdG a LJagdG M-V se zde myslivost řídí nařízením k úpravě výkonu myslivosti v národních parcích země Meklenbursko-Přední Pomořany (dále jen NLPJagdVO M-V)²⁷⁴ vydaném na základě § 20 odst. 2 LJagdG M-V. Toto nařízení stanoví účel myslivosti vykonávané v národních parcích (blíže § 1 NLPJagdVO M-V). Z § 1 odst. 4 NLPJagdVO M-V se dovodit, že v NP Müritz se výkon myslivosti omezuje pouze na spárkatou zvěř. Nařízení ovšem předvídá možnost udělení výjimek k lovu dalších druhů zvířat (blíže § 7 NLPJagdVO M-V). Nařízení upravuje také každoroční plánování odstřelů a podrobnosti k výkonu myslivosti (§§ 2 a 6).

Podle § 3 NLPJagdVO M-V se zřizují území ochrany zvěře a klidové zóny bez výkonu myslivosti tzv. *Wildschutzgebiete (Jagdruhezonen)*, v nichž je zakázáno lovit (pro NP Jasmund a Vorpommersche-Boddenlandschaft nařízení ovšem přímo ex lege počítá s výjimkami, srovnej § 3 odst. 2 ve spojení s § 1 odst. 4 věta druhá NLPJagdVO M-V). V případě NP Müritz by mohl být uvedený zákaz prolomen výjimkou vydanou podle § 7 NLPJagdVO M-V. V NP Müritz se nařízení vymezuje celkem 4 tyto zóny, které v současné době pokrývají pouhých 7,9 % plochy národního parku²⁷⁵.

Během podzimního tahu jeřábů popelavých se dále nesmí myslivost v okruhu 1000 m od míst, kde přespávají, provádět tak, aby je rušila (§ 5 odst. 1 NLPJagdVO M-V). Dobu podzimního tahu, konkrétní místa a vhodná opatření k naplnění tohoto zákazu vymezuje každoročně úřad národního parku v opatření obecné povahy (viz § 5 odst. 2 NLPJagdVO M-V).

11.2.3 NP Saské Švýcarsko

Již samotný SächsNatSchG v § 8 odst. 3 předvídá v případě nutnosti přijetí úpravy pro všechna opatření usměrňující vývoj přírody na území národního parku, což se může týkat jak lesnictví, tak myslivosti. Odhlédneme-li od požadavků vyplývajících ze zonace, umožňuje se lesní hospodaření a myslivost v národním parku obecně také

2000, GVOBl. M-V 2000, S. 126

²⁷⁴ Verordnung zur Regelung der Jagdausübung in den Nationalparks des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Nationalpark-Jagdverordnung - NLPJagdVO M-V) vom 8. Dezember 2010, GVOBl. M-V 2010, S. 772

²⁷⁵ Ostufer Müritz (Východní břeh Müritzu) 1492 ha, Serrahn 612 ha, Lieper See-Krummer See 211 ha, Caarp-See 215 ha, viz Nationalparkplan Müritz II s. 102

podle § 8 odst. 4 a 5 NLPR-VO ovšem za podmínky, že tato opatření jsou součástí plánů péče a rozvoje národního parku.

Modifikace lesního hospodaření v národním parku je řešena i v saském lesním zákoně (dále jen SächsWaldG)²⁷⁶. Podle jeho § 30 odst. 2 je vlastník lesa v národních parcích (a dalších chráněných územích) povinen lesy obhospodařovat tak, aby to odpovídalo účelu ochrany stanoveném v příslušných nařízeních pro tato chráněná území.

Dalším důležitým ustanovením je § 8 odst. 1 SächsWaldG, podle něhož je možné převést lesy natrvalo k jiným způsobům využívání (hospodaření), než předvídá lesní zákon, pouze po získání povolení od lesních úřadů. Nedotčeny tímto pravidlem však zůstávají ustanovení předpisů pro chráněná území, která právně závazným způsobem změnu využívání (hospodaření) samy předepisují nebo naopak zakazují.

Úprava v SächsWaldG se pak národních parků výrazně dotýká v části věnované lesům se zvláštním statusem (§ 29 a násl.). Za les ochranný (*Schutzwald*) je možné prohlásit i chráněná území porostlá lesy, mezi něž zákon výslovně řadí také části chráněných parků, národní parky nepochybně nevyjímaje (srovnej § 29 odst. 3 pododst. 2). Z odchylek oproti běžnému lesnímu hospodaření znamená status ochranných lesů pro chráněná území především zpřísnění podmínek pro provádění větší holých sečí tím, že se rozšiřuje povinnost získat k jejich uskutečnění povolení lesních úřadů (blíže § 29 odst. 7).²⁷⁷ V tomto ohledu je ale mnohem účinnější zákaz holých sečí (ve smyslu § 19 SächsWaldG) obsažený již v § 6 odst. 2 pododst. 8 NLPR-VO.

V § 30 odst. 1 SächsWaldG je rovněž upravena dílčí otázka týkající se vyhlášení chráněných území. Nařízení k vyhlášení chráněných území, v nichž se vyskytují lesy, vydávají úřady ochrany přírody po projednání s lesními úřady stejného

²⁷⁶ Waldgesetz für den Freistaat Sachsen (SächsWaldG), vom 10. April 1992, SächsGVBl. 1992, S. 137

²⁷⁷ Toto ustanovení samo o sobě nepřináší ovšem nějak výrazné zlepšení lesního hospodaření v chráněných územích. Samotný problém představuje definice holé seče, jejímž znakem je mimo jiné plocha větší než 1,5 hektaru (blíže viz § 19 odst. 1 SächsWaldG). Navíc z definice holoseče jsou některé zásahy vyjmuty (viz § 19 odst. 2). Uvedený § 29 odst. 7 stanoví povinnost opatřit si povolení u všech holosečí (nejen u holosečí s plochou větší než 2 hektary, jak předepisuje § 19 odst. 3), současně ale zachovává použitelnost § 19 odst. 6, který vyjmenovává případy, kdy se povolení nevyžaduje. Jde o holoseče předvídané v hospodářském plánu, holoseče na plochách, které mají odpovídajícím způsobem změněný způsob užívání ve smyslu § 8 nebo holoseče na plochách, u nichž lesní úřady předběžně prohlásí, že jde o plochy „zničené přírodními událostmi nebo antropogenními vlivy“. V národním parku za plochu zničenou přírodní událostí by při nevhodné aplikaci tohoto ustanovení by mohl být prohlášen třeba rozsáhlejší polom. Existují zde ale korektivy v podobě ostatních ustanovení příslušných předpisů (např. § 30 odst. 2 SächsWaldG) nebo také tím, že sama správa, která by měla naplňovat poslání národního parku, má postavení lesního úřadu.

stupně veřejné správy. Vzhledem k tomu, že k vydání nařízení vyhlášujících národní parky je příslušné saské MŽP, které má postavení jak nejvyššího úřadu ochrany přírody, tak nejvyššího lesního úřadu, nehraje toto ustanovení za současného právního stavu žádnou roli (viz § 40 odst. 1 a § 50 odst. 1 SächsNatSchG a § 35 SächsWaldG).

Podle saského zákona o myslivosti (dále jen SächsLJagdG)²⁷⁸ je výkon myslivosti v národních parcích podřazen účelu ochrany, přičemž k tomu nezbytnou úpravu obsahují vyhlášovací nařízení pro tato území (viz § 32 odst. 1). Tyto zřizovací předpisy mají být navíc vydávány příslušnými úřady ochrany přírody v dohodě s úřady myslivosti stejného stupně. Stejně jako u podobného ustanovení saského lesního zákona má v případě národních parků saské MŽP rovněž postavení obou úřadů (viz § 51 odst. 2).

SächsLJagdG dále obsahuje kazuistický zákaz lovit v národním parku do želez (§ 30 odst. 2 pododst. 7) a ve vztahu k národním parkům se zabývá také budováním mysliveckých zařízení (§ 37 odst. 2).

Z hlediska samotného nařízení o NP Saské Švýcarsko (NLPR-VO) se dovoluje neaplikovat²⁷⁹ ustanovení o zakázaných činnostech (§ 6 NLPR-VO) a o činnostech vyžadujících povolení (§ 7 NLPR-VO) na lesnická opatření obsažená v lesních hospodářských plánech (tzv. *Betriebspläne* podle § 22 odst. 2 SächsWaldG). Tato možnost předvídaná v § 8 odst. 2 NLPR-VO je ovšem podmíněna tím, že nejvyšší úřad ochrany přírody (saské MŽP) předem písemně potvrdí soulad těchto opatření s účelem ochrany, cíli a zásadami národního parku (§§ 3, 4,5 a přílohou 5 NLPR-VO). Pro opatření obsažená v plánech odstřelu zvěře (tzv. *Abschusspläne* podle § 33 SächsLJagdG) platí stejná zásada dokonce bez předchozího písemného potvrzení ministerstvem.

11.3 Shrnutí

V národních parcích ČR i v Německa je vzhledem k jejich zvláštnímu poslání usměrňováno myslivecké a lesní hospodaření. V případě lesního hospodaření se to projevuje již v kategorizaci lesů nacházejících se na území národního parku, které jsou např. v ČR považovány za lesy zvláštního určení, pokud již nemají status lesů ochranných.

Zpravidla se předvídá možnost neaplikovat ustanovení běžných lesních předpisů,

²⁷⁸ Sächsisches Landesjagdgesetz (SächsLJagdG) vom 8. Mai 1991, SächsGVBl. 1991, S. 67

²⁷⁹ Nařízení v § 8 odst. 2 dokonce hovoří o tom, že ustanovení §§ 6 a 7 „neplatí“ pro opatření obsažená v lesních hospodářských plánech.

pokud by tím vznikal rozpor s příslušnými vyhlášovacími předpisy o národních parcích (popř. jen s účelem národního parku). V případě německých národních parků stojí za pozornost, že tato možnost bývá obsažena i v samotných zemských lesních zákonech (např. v Meklenbursku-Předních Pomořanech či Bavorsku). V ČR byla tato otázka dříve upravena v § 90 odst. 4 ZOPK, který výslovně zakotvoval specialitu zákona o ochraně přírody a krajiny a předpisů vydaných k jeho provedení mimo jiné i k předpisům o lesích a myslivosti. Ustanovení v této podobě bylo však zrušeno, což správnou aplikaci všech uvedených předpisů nikterak neusnadňuje.

Dalším přístupem, se kterým se můžeme ve sledovaných národních parcích setkat, je podřízení jednotlivých opatření prováděných v rámci lesního hospodaření poslání či účelu národního parku (např. Sasko nebo Bavorsko). Podobné ustanovení pro české národní parky představuje § 15 odst. 2 ZOPK.

Vedle této obecné úpravy se v národních parcích obou zemí objevují dílčí odchylky od běžného lesního hospodaření. V případě německých národních parků jde často o přísnější regulaci provádění holých sečí. V českých národních parcích má velký význam zejména § 16 odst. 1 písm a) ZOPK zakazující hospodaření způsobem vyžadujícím intenzivní technologie.

V německých národních parcích se nesetkáváme s obdobou § 22 odst. 1 ZOPK, podle nějž je třeba souhlasu orgánu ochrany přírody k použití ustanovení o zásazích proti škůdcům a o případech mimořádných okolností a nepředvídaných škod. Ačkoliv jde v podmínkách českých národních parků o zcela zásadní ustanovení, přístupy k jeho výkladu a aplikaci se značně rozcházejí.

Otázkou však zůstává, zda výše uvedené odchylky i v praxi postačují k zajištění odpovídající péče o národní parky.

Jako překvapivé zjištění se ukazuje, že odchylné reglementaci myslivosti v národních parcích věnují právní předpisy obou zemí poměrně malou pozornost. Navzdory tomu, že se např. v posledních letech vedou odborné diskuze o tom, jaký vliv by přirozeně mohli mít velcí býložravci na podobu evropské krajiny.²⁸⁰ Lze se zpravidla setkat pouze s obecným příkazem, aby výkon myslivosti sloužil či odpovídal poslání národního parku (např. NP Saské Švýcarsko), doplněném o úpravu některých dílčích,

²⁸⁰ K tomuto tématu viz např. SCHERZINGER, Wolfgang. Naturschutz im Wald : Qualitätsziele einer dynamischen Waldentwicklung. Stuttgart : Ulmer, 1996, s. 183 a násl. nebo VERA, Frans. Grazing ecology and forest history. Wallingford : CABI Publishing, 2000

spíše kazuistických otázek. Často bývá řešení této problematiky ponecháno až navazujícím plánovacím dokumentům. V České republice kromě několika zákazů v základních ochranných podmínkách a obecného příkazu na využívání národního parku podle § 15 odst. 2 ZOPK, má největší význam § 21 ZOPK umožňující omezit nebo zcela vyloučit výkon práva myslivosti na části nebo celém území národního parku.

Zajímavý přístup byl zvolen v Meklenbursku-Předních Pomořanech, kde zvláštní nařízení stanoví podrobnosti k výkonu myslivosti v tamních národních parcích.²⁸¹

²⁸¹ Podobné nařízení pro speciální úpravu myslivosti v národních parcích zde bylo vydáno již dříve, přesto se ale NP Jasmund a Vorpommersche Boddenlandschaft dlouhodobě potýkají s neuspokojivým managementem spárkaté zvěře na svém území, což významně přispělo k odebrání certifikátu FSC (*Forest Stewardship Council*). Blíže viz KNAPP, Hans Dieter. Nationalparke auf dem Prüfstand : Landeswald verliert FSC-Zertifikat. Nationalpark. 2008, č. 1, s. 4-7

12. Plány péče a jiné plánovací nástroje

Plány vypracované ke správě konkrétního chráněného území (plány péče) patří dnes k zavedeným nástrojům, bez kterých si lze kvalitní péči o dané území sotva představit. Můžeme je obecně vymezit zhruba jako koncepční a určitým způsobem schválené dokumenty, které obsahují zejména popis daného území, stanoví cíle pro jeho správu a uvádějí opatření, která je nezbytné k jejich dosažení ve stanoveném časovém rámci provést.²⁸²

Takové dokumenty jsou zvláště důležité pro středoevropské národní parky, jejichž území bylo v minulosti různou měrou lidskou činností ovlivněno, objevuje se zde významný zájem na turistickém a jiném využívání, popř. se zde i nacházejí lidská sídla apod.

Kapitola se věnuje především těmto plánům péče, ačkoliv je nutné připomenout, že kromě nich se národních parků dotýkají i další právně upravené plánovací nástroje.

12.1 Národní parky v ČR

K území národních parků se podle českého práva vztahuje řada plánovacích dokumentů. Z hlediska zájmů ochrany přírody hrají v národních parcích a jejich ochranných pásmech stejně jako v ostatních zvláště chráněných územích zásadní roli plány péče upravené především v § 38 ZOPK. Jde o dokument odborné a koncepční povahy, jehož účelem je stanovit v národním parku opatření nejen pro zachování a zlepšení stavu jeho předmětů ochrany, ale také pro ochranu národního parku před nepříznivými vlivy z jeho ochranného pásma (viz § 38 odst. 1 ZOPK). Vychází přitom z řady údajů o vývoji a stavu daného území. Obsahové náležitosti plánů péče pro národní parky jsou pak blíže vymezeny v §§ 1 a 2 vyhlášky č. 64/2011 Sb. Pro národní parky se k tomuto účelu provádí také např. hodnocení přirozenosti lesních porostů.

Plány péče nejsou samy o sobě závazné pro fyzické a právnické osoby. Užívá se jich zejména jako podkladu při tvorbě ostatních plánovacích dokumentů (srovnej § 38 odst. 1 ZOPK). Jde v podstatě o promítnutí obsahu plánu péče v těchto dokumentech po

²⁸² Srovnej různé definice plánů péče (Management Plans) pro chráněná území LEE, Thomas; MIDDLETON, Julie. Guidelines for Management Planning of Protected Areas. Cambridge, Gland : IUCN, 2003, s. 7

věcné stránce, nikoliv o doslovné přepsání.²⁸³ V praxi se může jednat především o územně plánovací dokumentaci podle stavebního zákona, plánování podle zákona o vodách a o lesní hospodářské plány (dále jen LHP) apod..

Z hlediska lesů jsou dalším důležitým plánovacím dokumentem LHP (srovnej § 24 LesZ). Na rozdíl od plánů péče jejich zpracování nezajišťují správní orgány, ale vlastníci lesa. Posouzení LHP z hlediska zájmů ochrany přírody je pak řešeno institutem závazného stanoviska orgánu ochrany přírody, tedy správy parku, ke schválení LHP podle § 4 odst. 3 ZOPK. Kromě toho plán péče v LHP určuje výši těžeb (tedy potenciálně i nulovou) v lesích na území první zóny národního parku podle § 8 odst. 12 vyhlášky č. 84/1996 Sb.²⁸⁴ Pokud by LHP na tomto místě odporoval plánu péče, neměl by jej orgán státní správy lesů schválit. Přesto však jde v případě těžeb na území první zóny národního parku (srovnej též § 4 odst. 4 písm. a) vyhlášky č. 84/1996 Sb.) pouze o doporučující ustanovení LHP. Závazným ustanovením zůstává celková výše těžeb (srovnej § 24 odst. 2 LesZ), tedy výše těžeb v celém lesním hospodářském celku, pro který se LHP zpracovává (§ 1 odst. 2 vyhlášky č. 84/2006 Sb.). Tím bývá v podmínkách našich národních parků území zahrnující i pozemky mimo první zóny. Není pak udivující, že se objevují úvahy, aby na území národních parků LHP byly plně nahrazeny plány péče nebo aby se ve zvláště chráněných územích alespoň doplnily LHP o další závazná ustanovení jako např. umístování těžeb.²⁸⁵

Plány péče dále slouží jako podklad pro rozhodování orgánů ochrany přírody. To se může na území národního parku týkat především výjimek ze základních ochranných podmínek podle § 43 ZOPK a dále rozhodovací činnosti podle §§ 22, 44 a 56 ZOPK atd.

Zpracování plánu péče zajišťuje v případě národních parků MŽP (§ 38 odst. 2 ZOPK). Neznamená to ale, že by návrh plánu péče nutně vypracovávalo samotné MŽP. V praxi a především vzhledem k ustanovení § 78 odst. 9 ZOPK je tato činnost přenechána správám. Postup pro vydání plánu péče upravuje § 38 odst. 3 a 4 ZOPK a také § 3 vyhlášky č. 64/2011 Sb. Práce na návrhu plánu péče mají být zahájeny nejméně 2 roky před skončením platnosti stávajícího plánu péče. Jakmile je návrh

²⁸³ Miko s. 183

²⁸⁴ Vyhláška Ministerstva zemědělství ze dne 18. března 1996 č. 84/2006 Sb., o lesním hospodářském plánování

²⁸⁵ Viz také Mlčoch

hotov, vydává se oznámení o možnosti seznámit se s jeho obsahem, které se umísťuje na portálu veřejné správy a na úředních deskách dotčených obcí. Toto oznámení je třeba vydat alespoň jeden rok před skončením platnosti stávajícího plánu péče. Následuje projednání s dotčenými obcemi a kraji, po jehož skončení se návrh případně upraví. Současně k návrhu může kdokoliv vznášet připomínky. Ze zákona ovšem má orgán ochrany přírody, jímž je podle § 79 odst. 3 písm. h) MŽP, povinnost sepsat protokol jen o způsobu vypořádání připomínek vlastníků nemovitostí, obcí a krajů. Tímto protokolem je plán péče zároveň schválen.

Plán péče je projednáván rovněž radou národního parku (viz § 20 odst. 1 ZOPK). Schvalují se podle § 38 odst. 4 ZOPK zpravidla na 10-15 let (v praxi spíše 10 let). Úprava výslovně pamatuje i na možnou potřebu plán péče změnit. V takovém případě se postupuje v zásadě stejně jako u návrhu plánu a platný plán péče se upraví (srovnej § 3 odst. 3 vyhlášky č. 64/2011 Sb.).

Realizaci plánu péče zajišťuje MŽP ve spolupráci se správami národních parků (srovnej § 38 odst. 6 a § 79 odst. 3 písm. h) ZOPK). V národních parcích jsou opatření předvídaná v plánu péče prováděna nejčastěji přímo jednotlivými správami.

12.2 Národní parky v Německu

Rovněž v Německu neexistuje plán jako jednotně upravený právní institut. Plány lze členit zejména podle jejich právních forem a účinků. Z hlediska územně pojatého plánování v oblasti životního prostředí, má praktický význam členění na komplexní plánování zaměřené na využívání území (*räumliche Gesamtplanung*), které zahrnuje instituty analogické našemu územnímu plánování²⁸⁶, a odborné či odvětvové plánování (*räumliche Fachplanung*), které sleduje jen specifické odvětvové cíle.²⁸⁷ Významnou otázkou je i vzájemný vztah těchto dvou kategorií (např. jakým způsobem se odvětvové plánování promítá do komplexního plánování apod.).

Na úseku ochrany přírody je v Německu tradičním institutem odvětvového

²⁸⁶ Do komplexního plánování dle literatury patří: Územní plánování v EU a ve velkém evropském prostoru, územní plánování na spolkové úrovni, územní plánování ve spolkových zemích a regionální plánování, které mají základ v dnešních §§ 8, 17 a 26 odst. 2 Raumordnungsgesetz (ROG) vom 22. Dezember 2008, BGBl. I 2008, S. 2986 (dále jen ROG) a dále nástroje obecního územního plánování (*gemeindliche Bauleitplanung*) podle dnešních §§ 6 a 8 Baugesetzbuch (BauGB) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. September 2004, BGBl. I 2004, S. 2414 (dále jen BauGB). Srovnej Kloepfer s. 743

²⁸⁷ Tamtéž

plánování tzv. krajinné plánování (*Landschaftsplanung*), jehož úprava nalézá svůj základ v § 9 a násl. BNatSchG. Úkolem tohoto plánování je konkretizace cílů ochrany přírody a krajiny pro určité území. Dále se mají prostřednictvím instrumentů krajinného plánování objevit požadavky a opatření nutná k uskutečnění těchto cílů také v dalších plánovacích a správních řízeních, která mohou mít v daném území vliv na zájmy ochrany přírody a krajiny. Podle úrovní, na kterých se krajinné plánování provádí, se rozlišují: krajinné programy (*Landschaftsprogramme*), rámcové krajinné plány (*Landschaftsrahmenpläne*), krajinné plány (*Landschaftspläne*) a plány uspořádání zeleně (*Grünordnungspläne*).

Plány národních parků (*Nationalparkpläne*, v české terminologii bychom řekli „plány péče“) lze v širším smyslu chápat jako součást systému krajinného plánování.²⁸⁸ Německé plány národních parků nemají ovšem stejnou povahu. Členění hlavních přístupů k těmto plánům přináší příručka vydaná německou sekcí organizace EUROPARC²⁸⁹: Prvním z nich jsou plány v podobě expertních dokumentů, které teprve převzetím jejich obsahu do instrumentů komplexního územního plánování nabydou právně významné účinky.²⁹⁰ Mezi nimi lze ještě rozlišit na jedné straně plány národních parků v podobě čistě expertních plánů, jejichž obsah musí být nejprve převzat do rámcového krajinného plánu, aby se mohl dále promítnout do komplexního plánování a tím nabýt závaznosti (to se týká např. národních parků v Meklenbursku-Předních Pomořanech), na druhé straně plány národních parků, které jsou již samy rámcovým krajinným plánem pro území národního parku, jehož obsah se však také musí k nabytí závaznosti nejdříve odrazit v komplexním plánování. Přestože tedy nemají oba typy těchto expertních plánů národních parků přímou závaznost, jejich výhodou je, že cíle z hlediska ochrany přírody v nich mohou být teoreticky formulovány mnohem volněji a ambiciózněji bez uvážení dalších zájmů.²⁹¹

Druhou kategorií představují závazné plány národních parků, mezi nimiž opět existují dvě podkategorie. V prvním případě jde o plány, které zavazují pouze nositele veřejných zájmů (*Träger öffentlicher Belange*) při jejich rozhodovací a plánovací činnosti. V druhém pak o všeobecně závazné plány.

²⁸⁸ EUROPARC DEUTSCHLAND. Leitfaden zur Erarbeitung von Nationalparkplänen, Berlin, 2000, s. 25 (dále citováno jako Leitfaden)

²⁸⁹ Viz Leitfaden s. 25 a násl.

²⁹⁰ Leitfaden s. 25

²⁹¹ Tamtéž

Z povahy věci by se správy národních parků měly řídit obsahem plánu, ať už spadá do kterékoli z výše uvedených kategorií. Příručka doporučuje řešení v podobě plánů závazných pro nositele veřejného zájmu. Tam, kde existuje velký podíl ploch ve státním vlastnictví, může být však také vhodné používat plány ve formě rámcových krajinných plánů.²⁹²

12.2.1 NP Bavorský les

Podle § 7 odst. 1 NPBayWaldV se pro území národního parku vypracovává plán národního parku (*Nationalparkplan*). Vypracování a vydání plánu je úkolem správy národního parku (§ 15 odst. 2 pododst. 1 NPBayWaldV) a tohoto procesu se má účastnit také komunální výbor (viz § 16 odst. 3 pododst. 1 NPBayWaldV, o komunálním výboru blíže v kap. 14.2.1). K jeho vydání je po slyšení poradního sboru národního parku zapotřebí ještě souhlasu bavorského MŽP (§ 7 odst. 1 NPBayWaldV, o poradním sboru blíže v kap.14.2.1). Tento souhlas uděluje ministerstvo po projednání se zemskými ministerstvy zemědělství a hospodářství.²⁹³ Pokud se plán dotýká úkolů správy v postavení lesního úřadu (viz kap. 13.2.1), vyžaduje se, aby bavorské MŽP dokonce dosáhlo s ministerstvem zemědělství dohody.

Co se obsahu plánu týče, nařízení obecně uvádí, že plán stanoví místní cíle a opatření k vývoji národního parku (§ 7 odst.1 NPBayWaldV). Především má jít o opatření, která jsou nutná k dosažení účelu národního parku definovaném v § 3 NPBayWaldV. V plánu má být také popsána síť cest, kterou je třeba i nadále udržovat (§ 7 odst. 1 NPBayWaldV). Z dalších obsahových náležitostí plánu je v nařízení výslovně zmíněno vymezení přírodní zóny (§12a NPBayWaldV) a opatření pro management lesů na území parku (viz § 13 odst. 1 a § 14 odst. 5 NPBayWaldV).

Na základě tohoto plánu stanoví správa každoročně jednotlivá opatření určená k rozvoji národního parku (§ 7 odst. 2 NPBayWaldV). Pokud mají tato opatření vliv i na předpolí národního parku²⁹⁴, spolupůsobí při jejich tvorbě komunální výbor národního parku (§ 16 odst. 3 pododst. 1 NPBayWaldV). Plán a roční opatření přezkoumává

²⁹² Leitfaden s. 26

²⁹³ *Staatsministerium für Landwirtschaft und Forsten, Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie* – Státní ministerstvo zemědělství a lesů, Státní ministerstvo hospodářství, infrastruktury, dopravy a tehnologie.

²⁹⁴ Předpolí národního parku je definováno v § 2 odst. 5 NPBayWaldV. Jde o území zahrnující obce sousedící s národním parkem a obce, na jejichž území se nacházejí zařízení národního parku.

v rámci svého odborného dohledu bavorské MŽP (viz § 7 odst. 2 NPBayWaldV).

Z nařízení lze dovodit, že se v NP Bavorský les počítá i s tvorbou dalších koncepčních dokumentů např. pro oblast turismu (viz § 16 odst. 3 pododst. 2 NPBayWaldV). Národní park nicméně doposud nemá a ani v minulosti neměl schválený plán národního parku.²⁹⁵

12.2.2 NP Müritz

Jak již bylo uvedeno výše, plán národního parku v NP Müritz má podobu ryze expertního dokumentu. Proto není překvapující, že i úprava obsažená v nařízení o NP Müritz je poměrně kusá. Z § 5 odst. 2 Müritz-VO plyne pouze povinnost v přiměřené lhůtě vypracovat „plán péče a rozvoje“ (*Pflege- und Entwicklungsplan*), který slouží k realizaci příkazů obsažených v § 5 ods. 1 Müritz-VO a také k zachování, péči a rozvoji národního parku. Tento plán může dále předvídat odchylky z legální výjimky, podle níž se území ležící mimo zónu I, které bylo doposud zemědělsky obhospodařováno, smí i nadále řádně zemědělsky využívat vyjma aplikace minerálního hnojení v zóně II (srovnej § 7 odst. 1 pododst. 4 Müritz-VO).

Pro národní park existuje poměrně podrobný plán zveřejněný v roce 2004. Samotný plán také přináší informace o způsobu, jakým se již od roku 1990 připravoval. Ačkoliv jde o plán ryze expertního typu, byl vypracován odbornou pracovní skupinou na základě do velké míry transparentního procesu, při němž uplatňovala připomínky celá řada dotčených správních orgánů i veřejnost.²⁹⁶

12.2.3 NP Saské Švýcarsko

Podle § 14 odst. 1 pododst. 1 NLPR-VO představuje program národního parku (*Nationalpark-Programm*) koncepční rámec pro ochranu, péči a rozvoj národního parku. Tento dokument má odpovídat ustanovením o účelu ochrany (§ 3), o rekreaci a vzdělávání (§ 4), zonaci (§ 5) a také zásadám uvedeným v příloze 5 NLPR-VO.

²⁹⁵ S plánem národního parku počítá nařízení o NP Bavorský les od roku 1992. Jeho návrh byl vypracován, ale v souvislosti s rozšířením národního parku v roce 1997 nebyl již schválen, protože byl zaměřen pouze na starou část parku. HAUG, Michael. Osobní sdělení 24. října 201. Existuje nový návrh plánu, k jehož schválení však ještě nedošlo. Viz NP Bayerischer Wald : Nationalparkplan (Entwurf), dostupné na http://www.nationalpark-bayerischer-wald.bayern.de/detail/veroeffentlichung/g_nationalparkplan/index.htm

²⁹⁶ Nationalparkplan Müritz I s. 2

Od programu národního parku se za účelem stanovení konkrétních dílčích cílů a opatření odvíjí další obligatorně vyhotovované plány pro péči a rozvoj, které by měly být zpracovány v souladu s cíli a zásadami uvedenými v příloze 5 nařízení (viz § 14 odst. 2 NLPR-VO). Nařízení pak demonstrativně uvádí oblasti, které by po obsahové stránce toto plánování mělo pokrývat. Ve výčtu najdeme např. opatření pro péči o les a bezlesí, regulaci stavů zvěře, koncepce týkající se dopravy, turistiky, horolezectví, výzkumu apod. Nařízení v § 14 odst. 2 při tvorbě těchto plánů odkazuje na § 15 odst. 2 a 5 NLPR-VO, kdy zvláště odst. 5 si zaslouží pozornost. Podle něj je totiž povinností vlastníků a osob, které jsou nositeli užívacích práv, strpět opatření stanovená v rámci tohoto plánování pro péči a rozvoj, pokud tím není užívání pozemků nepřiměřeně omezeno. Provádění těchto opatření na ně však může být převedeno na jejich vlastní žádost. Samotné nařízení však v § 15 nabádá, aby předvídaná opatření byla přednostně uskutečňována na základě dobrovolnosti či za využití nástrojů smluvní ochrany přírody a dále, aby se újma vzniklá při jejich provádění nahrazovala podle příslušných předpisů.

V NLPR-VO se také výslovně připouští, aby k realizaci cílů uvedených v příloze 5 nařízení mohou vznikat další plány (§ 14 odst. 2 NLPR-VO). U koncepcí týkajících se turistiky (*Besucherkozeption*) a horolezectví (*Bergsportkonzeption*) nařízení dále upřesňuje jejich obsah v § 14 odst. 4 a 5 (např. mají obsahovat značené cesty, skály určené pro horolezectví, místa pro bivakování).

Vypracování všech výše uvedených dokumentů je úkolem správy národního parku (viz § 14 odst. 3 NLPR-VO). K jejich vydání je podle § 14 odst. 6 NLPR-VO zapotřebí souhlasu nejvyššího úřadu ochrany přírody, kterým je saské MŽP. Pokud jde však o části plánů pro péči a vývoj národního parku obsahující opatření pro péči o les, opatření k regulaci stavů zvěře nebo týkající se tekoucích vod, vydává se tento souhlas po dohodě s nejvyšším úřadem daného odvětví veřejné správy. Toto ustanovení má v dnešní době ovšem obsolentní povahu, protože nejvyšším úřadem je ve všech případech saské MŽP.²⁹⁷

Tvorba těchto koncepčních dokumentů probíhá za účasti zemského okresu Saské Švýcarsko, dotčených obcí, úřadů a ostatních nositelů veřejného zájmu (viz § 14 odst. 3 NLPR-VO). Stejně tak z nařízení vyplývá, že by měly být projednávány radou

²⁹⁷ Viz § 35 odst. 1 pododst. 1, SächsWaldG § 51 odst. 2 pododst. 1 SächsLJagdG, § 30 odst. 1 pododst. 1 SächsFischG a § 118 odst. 1 pododst. 1 Sächsisches Wassergesetz (SächsWG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 18. Oktober 2004, SächsGVBl 2004, S. 482

národního parku a zřejmě i radou odborníků (srovnej § 17 NLPR-VO, o radě odborníků blíže v kap. 14.2.3).

Během tohoto procesu se předvídájí konzultace se spolky, jejichž poslání podle stanov může být těmito dokumenty dotčeno (za předpokladu, že vyvíjejí v tomto území svoji činnost), a správami CHKO Labské pískovce a NP Saské Švýcarsko (viz § 14 odst. 3 NLPR-VO). Koncepce zaměřené na turistiku se podle § 14 odst. 4 NLPR-VO projednávají s tzv. stálou pracovní skupinou (viz kap. 14.2.3). Koncepce zaměřené na horolezectví pro změnu s místními horolezeckými sdruženími (§ 14 odst. 5 NLPR-VO).

Závěrem dodejme, že pro chráněné krajinné území správa podle § 14 NLPR-VO vypracovává tzv. rámcový koncept (*Rahmenkonzept*), který je dále rozveden v koncepci turistiky a koncepci horolezectví.

12.3 Shrnutí

Ve všech sledovaných národních parcích právní úprava předvídá vytvoření základních koncepčních dokumentů – plánů péče pro tato území. Nejméně detailů obsahuje nařízení o NP Müritz, která obecně nařizuje, aby plán péče o národní park byl v přiměřené době vypracován. Naopak za poměrně podrobnou lze považovat českou právní úpravu.

Obsah těchto dokumentů zpravidla bývá promítnut do jiných plánovacích nástrojů odvětvové i průřezové povahy nebo slouží též jako podklad pro rozhodovací činnost správních orgánů (např. česká právní úprava). Lze se ale také setkat s tím, že na jejich základě dochází k tvorbě dalších konkretizujících plánů (úprava v NP Saské Švýcarsko).

V českých národních parcích, NP Bavorský les a NP Saské Švýcarsko je rovněž věnována pozornost procedurální otázce přijetí těchto dokumentů. Vypracování návrhu plánů péče bývá úkolem jednotlivých správ. Před jejich přijetím právní předpisy obvykle požadují konzultace s poradními orgány národních parků a dále pak zejména s územními korporacemi. Tento dokument bývá schvalován nejvýše postaveným orgánem ochrany přírody. (v České republice MŽP, v Německu zemská MŽP).

Za slabší stránku české právní úpravy lze po srovnání považovat pouze minimální institucionalizaci zapojení nevládních environmentálních organizací při procesu tvorby plánů péče (nabízí se pouze forma připomínek, které může podat kdokoliv).

13. Instituce zajišťující správu národních parků

Aby národní parky mohly beze zbytku plnit v dnešní době své poslání, potřebují i odpovídající institucionální zajištění. Cílem následující kapitoly proto bude alespoň v základních rysech přiblížit instituce, které v ČR a Německu zajišťují správu a péči o národní parky. Dodejme, že jde zvláště po odborné stránce často o velmi náročné úkoly. Navíc kromě poslání spočívajícího v ochraně přírody národní parky mají zpravidla také plnit úkoly týkající se vědeckého výzkumu a jsou rovněž místem, které se těší značnému zájmu obyvatelstva, které sem přijíždí za rekreací či poznáváním přírody.

13.1 Národní parky v ČR

Institucemi zajišťujícími správu (v širším slova smyslu) národních parků v ČR jsou správy národních parků (dále jen „správy“). Z hlediska systému veřejné správy je můžeme označit za speciální správní orgány vykonávající státní správu, které jsou založené na monokratickém principu. ZOPK je v § 75 výslovně řadí mezi orgány ochrany přírody. Právní forma správ národních parků ovšem není jednotná. Objevuje se názor, že instituci, která má mít postavení správního úřadu ve smyslu čl. 79 Ústavy je třeba takto výslovně označit v zákoně, kterým se správní úřad zřizuje a kterým se vymezuje jeho působnost.²⁹⁸ Toto splňuje dnes pouze Správa NP České Švýcarsko (viz § 2 odst. 1 ZNPČŠ). Naproti tomu správy NP Šumava, NP Podyjí a KRNAP nemají postavení správního úřadu, který je podle § 3 odst. 1 zákona č. 219/2000 Sb.²⁹⁹ organizační složkou státu. Jedná se o právnické osoby, konkrétněji státní příspěvkové organizace³⁰⁰ ve smyslu § 54 odst. 1 zákona č. 219/2000 Sb. Jde tak o subjekty, které byly výkonem státní správy zákonem pověřeny.³⁰¹ Rozdíl mezi formou správního úřadu jako organizační složky státu a příspěvkovou organizací se projeví zejména při

²⁹⁸ STANĚK, Jiří. Správní akty jsou závazné : Postavení národních parků a jejich správ je nezpochybnitelné. Veřejná zpráva. 2001, č. 32, dostupné na <http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/casopisy/s/2001/0032/32naz1.html>

²⁹⁹ Zákon ze dne 27. června 2000 č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, dále jen zákon č. 219/2000 Sb.

³⁰⁰ Viz MINISTER ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ. Rozhodnutí č. 9/91 z 27. června 1991 (zřízení příspěvkové organizace Správa národního parku a chráněné krajinné oblasti Šumava) , MINISTER ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ. Rozhodnutí č. 10/91 ze dne 27. června 1991 (Správa NP Podyjí), MINISTER ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ. Rozhodnutí č. 10/95 z 30. března 1995 (Správa KRNAP).

³⁰¹ STANĚK, Jiří. Správní akty jsou závazné : Postavení národních parků a jejich správ je nezpochybnitelné. Veřejná zpráva. 2001, č. 32, dostupné na <http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/casopisy/s/2001/0032/32naz1.html>

hospodaření (srovnej § 45 a násl. a § 53 a násl. zákona č. 218/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech³⁰²).

Pro správy je v § 78 odst. 1 ZOPK stanovena tzv. zbytková působnost, podle které vykonávají státní správu na úseku ochrany přírody a krajiny ve vyjmenovaných zvláště chráněných územích (tj. zejména národních parcích a jejich ochranných pásmech), vyjma případů, kdy je příslušný obecní úřad nebo MŽP (obecní úřady dnes ovšem reálně nemají v oblasti ochrany přírody a krajiny na území národního parku žádné kompetence, srovnej s § 76 ZOPK). Tato zbytková působnost má nemalý význam. Díky ní můžeme např. dovodit působnost správ pro vydávání stanovisek podle § 45i ZOPK nebo výjimek v rámci zvláštní druhové ochrany na území národního parku podle § 56 ZOPK.

Správní obvod správy se nemusí ovšem shodovat jen s územím národního parku. Jak již bylo uvedeno výše, vykonávají státní správu také pro příslušná ochranná pásma tam, kde byla vyhlášena (viz § 78 odst. 1 a příloha k ZOPK). Správní obvod může teoreticky zahrnovat i národní přírodní rezervace a národní přírodní památky ležící vně národního parku (podobě jako je tomu u řady CHKO). Vyhláška MŽP č. 46/2010 Sb.³⁰³ nicméně s touto možností nepracuje.

V rámci takto vymezené územní působnosti mají správy kompetence, které stanoví § 78 odst. 2 ZOPK a kromě toho zde stále zůstává zbytková působnost podle odst. 1. V § 78 odst. 2 nalezneme zejména přílušnost správ k vydávání souhlasů předvídaných u některých základních ochranných podmínek (blíže písm. a) a písm. f), výjimek ze zákazů (písm. l), souhlasů k činnostem vymezených v bližších ochranných podmínkách (písm. n), závazných stanovisek, povolení a souhlasů podle § 44 odst. 1 (viz písm. m), mohou omezit nebo zakázat výkon práva myslivosti a práva rybářství (písm. j) či vydat opatření obecné povahy k omezení nebo zakazu vstupu podle § 64 (viz. písm.o).

Kromě toho jsou správy podle § 78 odst. 3 ZOPK oprávněny pro svůj správní obvod vydávat akty, které zákon označuje jako nařízení. Zda se však jedná

³⁰² Zákon ze dne 27. června 2000 č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla)

³⁰³ Vyhláška ze dne 3. února 2010 č. 46/2010 Sb., o příslušnosti správ národních parků a správ chráněných krajinných oblastí k výkonu státní správy ve správních obvodech tvořených národními přírodními rezervacemi, národními přírodními památkami a jejich ochrannými pásmy

o podzákonny právní předpis nebo o opatření obecné povahy není dnes zcela zřejmé.³⁰⁴ Pro tato taxativně vyjmenovaná nařízení platí podmínka, že je správy mohou vydat, pokud k tomu není příslušné MŽP. Díky současné podobě § 79 odst. 4 písm. h) ZOPK pro správy národních parků přichází do úvahy vydat jen nařízení v rámci obecné ochrany rostlin a živočichů podle § 5 odst. 1 ZOPK. Postup k vydání takového nařízení je upraven v § 78 odst. 3 až 5 ZOPK. V případě, že by nařízení odporovalo zákonu, je MŽP oprávněné je postupem podle odst. 6 zrušit.

Na úseku ochrany přírody a krajiny má některé důležité kompetence i MŽP, které je ústředním orgánem ochrany přírody (§ 79 odst. 1 ZOPK). To se u již existujících národních parků týká především vydávání souhlasů s použitím ustanovení o zásazích proti škůdcům a o případech mimořádných škod podle § 22 ZOPK (viz § 79 odst. 3 písm. d) ZOPK), v některých případech vydávání výjimek ze základních ochranných podmínek podle § 43 odst. 2 ZOPK, zajištění zpracování a schválení plánů péče (§ 78 odst. 3 písm. h), uplatňování stanovisek k politice územního rozvoje a k zásadám územního rozvoje (§ 78 odst. 3 písm. q), vydání vyhlášek k vymezení zón ochrany přírody (§ 78 odst. 4 písm. f) či vyhlášení přírodních památek v národním parku nebo jeho ochranném pásmu (§ 79 odst. 4 písm. h). Kromě toho je MŽP odvolacím orgánem proti rozhodnutím správ (§ 78 odst. 3 písm. p) a je mu svěřeno také vydání vyhlášky o poplatcích v národních parcích podle § 24 odst. 3 ZOPK.

Správám je v § 78 odst. 8 ZOPK svěřena pro území národního parku (tedy bez ochranného pásma) působnost na úseku rybářství a při ochraně zemědělského půdního fondu (srovnej též příslušná ustanovení zákona o rybářství a zákona o ochraně

³⁰⁴ V poměrně kontroverzním rozsudku - NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD. Rozsudek ze dne 15. prosince 2010 č.j. 7 Ao 6/2010 – 44 - se Nejvyšší správní soud mimo jiné zabýval povahou aktů podle § 64 ZOPK, která byla dříve vydávána jako nařízení podle § 78 odst. 3 ZOPK. Soud došel k závěru, že se materiálně jedná o opatření obecné povahy. Odůvodnění rozsudku uvádí: „U návštěvního řádu pro tuto závěr navíc hovoří i intence zákonodárce, který s účinností od 1.1. 2010 novelou provedenou zákonem č. 381/2009 ust. § 78 odst. 2 písm. o) zákona č. 114/1992 Sb. akty spočívající v omezení nebo zákazu vstupu podle § 64 téhož zákona za opatření obecné povahy.“ Při této úvaze není však jasné, - pokud se jednalo o opatření povahy - proč zákonodárce při novelizaci ZOPK pouze některé z těchto aktů uvedených v tehdejší § 78 odst. 3 ZOPK nově výslovně označil za opatření obecné povahy a jiné stále uvádí jako nařízení. Nebylo intencí zákonodárce spíše udělat změnu a některé z těchto aktů nově převést z formy podzákonného předpisu do režimu opatření obecné povahy? Komentářová literatura považuje tato nařízení za právní předpis. Viz Miko s. 299. Zde by se pak prakticky projevil rozdíl v právní formě správy. Podle taxativního výčtu čl. 79 odst. 3 Ústavy mohou pouze ministerstva, jiné správní úřady a orgány územní samosprávy na základě a v mezích zákona vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny. Vyjma Správy NP České Švýcarsko, která má postavení správního úřadu, by správy ostatních národních parků neměly tyto podzákonné předpisy vydávat, jinak by šlo zřejmě o rozpor s Ústavou.

zemědělského půdního fondu³⁰⁵).

Naopak správy nemají postavení státní správy lesů (věcně mohou správy problematiku lesního hospodaření ovšem ovlivnit některými instituty ZOPK např. závaznými stanovisky k lesním hospodářským plánům podle § 4 odst. 3 ZOPK, udělením nebo neudělením výjimek k hospodaření vyžadujícímu intanzivní technologie zakázaném v § 16 odst. 1 písm a) apod.). Orgánem státní správy lesů jsou pro národní parky a jejich ochranná pásma obecní úřady obcí s rozšířenou působností (§ 47 odst. 1 písm. a LesZ), přičemž působnost krajského úřadu a ministerstva je zde svěřena MŽP (§ 49 odst. 4 LesZ). Pro národní parky je tak MŽP ústředním orgánem na úseku lesního hospodaření. Z hlediska zákona o myslivosti vykonávají správy na území národního parku působnost svěřenou obcím (§ 57 odst. 5 MyslZ). MŽP zde vykonává působnost krajů (§ 57 odst. 5) a zároveň je pro národní parky ústředním orgánem státní správy myslivosti (§ 57 odst. 1). Podobně je podle § 23 zákona o rybářství MŽP na území národních parků ústředním orgánem státní správy rybářství. Také kompetenční zákon v § 19 odst. 2 dává MŽP postavení ústředního orgánu státní správy na úseku myslivosti, rybářství a lesního hospodářství v národních parcích.

Správy plní dále funkci odborných organizací ochrany přírody (včetně strážní a informační služby) a zajišťují péči pro zvláště chráněná území v obvodu své územní působnosti (§ 78 odst. 9 ZOPK). Tou je zřejmě třeba rozumět území parku a jeho ochranného pásma.³⁰⁶ Správy také navrhuje plány péče (§ 78 odst. 9 ZOPK).

Neméně významné je právo hospodařit s lesním majetkem ve vlastnictví státu na území národního parku, které dnes správám náleží (viz § 22 odst. 2 a odst. 3 ZOPK a § 17 vyhlášky č. 395/1992 Sb.). Toto právo může být vykonáváno i prostřednictvím právnické osoby založené správou, což ale v praxi zatím nenašlo uplatnění.³⁰⁷ Případný převod práva hospodaření na takovou právnickou osobu by vyžadoval souhlas MŽP (viz § 17 odst. 5 vyhlášky č. 395/1992 Sb.). Taková pozice dovoluje správám účinně řídit management lesních ekosystémů a ovlivňovat tak vývoj národního parku. Zvláště když

³⁰⁵ Zákon České národní rady ze dne 12. května 1992 č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu

³⁰⁶ Miko s. 299

³⁰⁷ Navíc je upozorňováno, že založení právnické osoby např. ve formě státní příspěvkové organizace či obecně prospěšné společnosti by bylo problematické s ohledem na platné znění zákona č. 219/2000 Sb., o majetku ČR a jejím vystupování v právních vztazích, takže by přicházela do úvahy nejspíše jen forma akciové společnosti. Blíže Miko s. 156

uvážíme, že lesní pozemky se v našich národních parcích nacházejí většinou ve státním vlastnictví.

Na území národního parku správám svěřuje vodní zákon podle § 48 odst. 3 také správu drobných vodních toků.

Můžeme tak shrnout, že správy českých národních parků mají tři zásadní role. Mají kompetence správního orgánu, vystupují jako odborné organizace zajišťující i osvětovou činnost mezi návštěvníky parku a vykonávají rovněž obhospodařování lesního majetku ve státním vlastnictví.³⁰⁸

13.2 Národní parky v Německu

Ze základního zákona (zejména z článků 30, 83 a 84 odst. 1 GG) a rovněž z § 3 odst. 1 BNatSchG lze dovodit, že úprava orgánů zajišťujících péči o národní parky má své těžiště v předpisech zemského práva.

13.2.1 NP Bavorský les

V Bavorsku se v soustavě zemských státních úřadů uplatňuje třístupňový model. Úkoly a pravomoci veřejné správy vykonávají ve funkčním smyslu: nižší úřady (*untere Behörde*), vyšší úřady (*obere Behörde*) a nejvyšší úřady (*oberste Behörde*), kterými jsou pak jednotlivá ministerstva. Institucí zajišťující správu NP Bavorský les je Správa národního parku (*Nationalparkverwaltung*, dále jen Správa). Má postavení zvláštního (speciálního) úřadu (*Sonderbehörde*) bezprostředně podřízeného bavorskému MŽP³⁰⁹ (§ 15 odst. 1 NPBayWaldV). Proto je v literatuře tato forma označena jako zvláštní úřad na vyšší zemské úrovni³¹⁰. Nejde tedy o úřad vykonávající obecnou státní správu, kterou v Bavorsku zajišťují např. vlády (*Regierungen*, v tomto smyslu se ovšem nejedná o zemskou vládu spolkové země Bavorsko), úřady zemských rad (*Landratämter*) a svými orgány města nespádající do okresů (*kreisfreie Städte*) či obce (*Gemeinden*)³¹¹.

³⁰⁸ Podobně viz např. Stejskal s. 544

³⁰⁹ *Staatsministerium für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz* – Státní ministerstvo životního prostředí, zdraví a ochrany spotřebitele

³¹⁰ Viz Legler s. 47 a násl.

³¹¹ Viz čl. 37 odst. 1 a odst. 2 bavorského okresního zřízení, *Landkreisordnung für den Freistaat Bayern* (*Landkreisordnung – LKrO*) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. August 1998, BayGVBl 1998, S. 826, BayRS 2020-3-1-I, dále citováno jako LKrO a čl. 8 a 9 bavorského obecního zřízení, *Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern* (*Gemeindeordnung - GO*) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. August 1998, BayGVBl 1998, S. 796, BayRS 2020-1-1-I dále citováno jako GO.

Bavorské MŽP nad Správou vykonává odborný a služební dozor (*Fachaufsicht, Dienstaufsicht*)³¹². Správa je podle § 15 odst. 1 NPBayWaldV rovněž nižším lesním úřadem (*untere Forstbehörde*) a s několika výjimkami v národním parku vykonává působnost nižšího úřadu myslivosti (*untere Jagdbehörde*). Kompetence těchto úřadů upravují bavorský lesní zákon a bavorský zákon o myslivosti.

Naopak pravomoci a úkoly, které ze zákona plynou pro nižší úřady ochrany přírody (*untere Naturschutzbehörde*), vykonávají podle čl. 43 odst. 2 BayNatSchG úřady okresní správy³¹³. Pokud se ovšem jejich rozhodnutí týká NP Bavorský les, vydává se až po projednání se Správou (viz § 15 odst. 4 NPBayWaldV). Vyššími úřady ochrany přírody jsou v Bavorsku vlády a nejvyšším úřadem ochrany přírody je bavorské MŽP (čl. 43 odst. 2 BayNatSchG).

Z demonstrativního výčtu uvedeném v § 15 odst. 2 NPBayWaldV vyplývají pro Správu následující úkoly: vypracovat plán národního parku a navrhnout každoroční opatření k managementu území, provádět všechna opatření na poli ochrany přírody, plánovat a stanovit opatření k rozvoji národního parku podle plánu národního parku, spravovat a provozovat národní park a jeho zařízení, provádět, povzbuzovat a spolupůsobit při vědeckých výzkumech, zajišťovat plnění vzdělávacích úkolů národního parku včetně práce s veřejností, upravovat pohyb návštěvníků a dopravu na území národního parku, provádět opatření k managementu lesů.

Správa dále působí v předpolí národního parku a to tím, že radí obcím, zemským okresům, dalším úřadům či spolkům a informuje obyvatelstvo. To se týká především tvorby plánů a budování zařízení k podpoře turismu, a plánování nebo koordinování činností k zachování a péči o biotopy (§ 15 odst. 3 NPBayWaldV).

Správa je rovněž označena jako nositel veřejných zájmů. Tím se účastní územně plánovacích procesů a opatření ve smyslu zákona o územním plánování (*Raumordnungsgesetz, ROG*), která se vztahují k národnímu parku a jeho předpolí (§ 15 odst. 5 NPBayWaldV). Národní park obklopuje Přírodní park Bavorský les. Proto je rovněž stanoveno, že pokud by se plány a opatření Správy a Přírodního parku Bavorský les (který má jako instituce formu registrovaného sdružení – *eingetragener Verein*)

³¹² Viz Legler s. 164

³¹³ Těmi jsou úřady zemské rady (*Landsratsamt*) a obce nespádající pod okresy (*kreisfreie Gemeinde*) viz čl. 37 odst. 1 a odst. 2 LKroO a čl. 9 odst. 1 GO. Je zřejmé, že v případě NP Bavorský les jde o první variantu. Jedná se pochopitelně o plnění úkolů státní správy, nikoliv o samosprávnou působnost. To je zdůrazněno také v čl. 43 odst. 1 BayNatSchG.

mohly dotýkat, mají být vzájemně odsouhlaseny (viz § 15 odst. 7 NPBayWaldV).

Při Správě se zřizuje také strážní služba, jejíž příslušníci mají za úkol informovat a provázet návštěvníky národního parku nebo dohlížet na dodržování předpisů k jeho ochraně (§ 15 odst. 6 NPBayWaldV).

Kromě správních aktů, které Správa vydává v postavení lesního úřadu nebo úřadu myslivosti, je v samotném NPBayWaldV uvedeno několik případů, kdy sama Správa uděluje povolení (např. § 9 odst. 4 pododst. 5 zakazující umístit tabule a značky bez povolení Správy).

Příslušnost k udělování osvobození (výjimky pro jednotlivé případy) ze zákazů obsažených v § 9 NPBayWaldV je ovšem podle § 12 odst. 2 rozdělena mezi bavorské MŽP a vládu Dolního Bavorska. Osvobození ze závažnějších, enumerativně vyčtených zákazů a pro záměry zemské obrany nebo civilní ochrany uděluje bavorské MŽP. Ve zbývajících případech je příslušná Vláda Dolního Bavorska. Tato osvobození se udělují vždy po projednání se Správou.

Správa nemá postavení úřadu na úseku rybářství (srovnej čl. 73 BayFiG³¹⁴).

13.2.2 NP Müritz

Organizace veřejné správy v Meklenbursku–Předních Pomořanech prošla v uplynulých dvaceti letech řadou změn. Dnes správu NP Müritz vykonává Úřad Národního parku Müritz (*Nationalparkamt Müritz*, dále jen Úřad) zřízený na základě zákona o organizaci správy velkoplošných chráněných území v Meklenbursku–Předních Pomořanech (viz §1 odst. 1 pododst. 1 písm. a) GschGOrgG)³¹⁵. Zároveň je v tomto zákoně stanoveno, že Úřad je nižším úřadem ochrany přírody a nižším lesním úřadem. Služební dozor (*Dienstaufsicht*) zákon svěřuje MŽP M-V (viz §1 odst. 3 GSchGOrgG).

V zemském prováděcím zákoně o ochraně přírody (NatSchAG M-V) je Úřad znovu uveden mezi orgány ochrany přírody v § 1. Podle § 4 NatSchAG M-V jsou úřady národních parků kompetentní pro všechny úkoly a rozhodnutí nižšího úřadu ochrany přírody a odborného úřadu ochrany přírody (*Fachbehörde für Naturschutz*),

³¹⁴ Bayerisches Fischereigesetz (BayFiG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. Oktober 2008, BayGVBl 2008, S. 840, ber. 2009 S. 6, BayRS 793-1-L

³¹⁵ Gesetz zur Neuorganisation der Naturschutz- und der Landesforstverwaltung in den Großschutzgebieten Mecklenburg-Vorpommerns, (Großschutzgebietsorganisationsgesetz – GschGOrgG) vom 18. Dezember 1995, GVBl. M-V 1995, S. 659

pokud se týkají území národního parku. Dodejme, že vyšším úřadem ochrany přírody je Zemský úřad pro životní prostředí, ochranu přírody a geologii (*Landesamt für Umwelt, Naturschutz und Geologie*) a nejvyšším úřadem ochrany přírody MŽP M-V (viz § 1 NatSchAG M-V), které vykonává vedle dalších úkolů odborný dohled (*Fachaufsicht*) nad ostatními úřady ochrany přírody (§ 2 NatSchAG M-V).

Důležité je vydávání tzv. povolení v ochraně přírody (*Naturschutzgenehmigung*) předvídaných v § 40 a násl. NatSchAG M-V. Zákon totiž stanoví, že všechna pro určitý záměr potřebná rozhodnutí podle spolkového zákona o ochraně přírody, podle zemského zákona o ochraně přírody a na jejich základě vydaných či dosud platných předpisů, mají být udělena pouze v jediném správním aktu označovaném jako povolení v ochraně přírody. Jedná se o případ koncentrace rozhodnutí, z něhož ovšem zákon zná některé výjimky. Z § 40 odst. 2 pododst. 1 plyne, že Úřad toto povolení vydává, je-li dána jeho místní působnost podle § 4 (tj. pokud se záměr týká území národního parku). Pro případ, že by bylo nutné vydat více těchto povolení, budou shrnuta v jednom povolení, které zpravidla vydává úřad národního parku, pokud bude kompetentní pro vydání jednoho z nich podle § 40 odst. 2 (blíže § 40 odst. 3 a 4). V některých případech však přímo ze zákona toto povolení nevydávají bezprostředně úřady ochrany přírody, ale úřady na jiných úsecích veřejné správy (podrobnosti viz § 42 NatSchAG M-V).

Úřad rovněž vydává osvobození ze zákazů obsažených § 6 nařízení o NP Müritz (viz § 8 odst. 2 NPMüritzV). Podle § 9 NPMüritzV má být dosaženo s Úřadem dohody, pokud jde o opatření na údržbu silnic, cest a povodí a dále při vyhotovení územních plánů obcí (tzv. *Bauleitpläne*, blíže srovnej § 1 BauGB). Že je úkolem Úřadu také činnost týkající se vzdělávání, práce s veřejností a získávání vědeckých poznatků, lze zřejmě dovést z příkazů obsažených v §5 odst. 1 pododst. 4 a 5 Müritz-VO. Každopádně Úřad tyto činnosti i fakticky provádí.

Zemský lesní zákon označuje úřady národních parků za nižší lesní úřady (viz § 32 odst. 3 LWaldG). V organizaci lesních úřadů Meklenburska-Předních Pomořan je dána působnost nižších lesních úřadů, ledaže je v lesním zákoně nebo jiných předpisech výslovně stanoveno něco jiného (viz § 35 odst. 1 LWaldG). Nejvyšším lesním úřadem je MŽP M-V (viz § 32 LWaldG), kterému je mimo jiné svěřen odborný dohled nad úřady národních parků (§ 36 odst. 1 LWaldG). Vyšší lesní úřady nejsou zřízeny. Mezi úkoly lesních úřadů je výslovně zmíněna i správa a obhospodařování lesů v národních parcích,

kteře jsou ve vlastnictví spolkové země, provádění lesnického plánování nebo úkolů spojených s myslivostí (viz § 34 LWaldG).

Úřad nemá postavení úřadu na úseku mysliveckého hospodaření (srovnej § 36 LjagdG M-V³¹⁶) ani úřadu na úseku rybářství (srovnej §23 LFischG M-V³¹⁷).

13.2.3 NP Saské Švýcarsko

Oproti předchozím dvěma německým národním parkům je situace v Sasku opět poněkud odlišná. Tato odlišnost spočívá především v tom, že správu tamního národního parku (resp. národního parku a přilehlého chráněného krajinného území) vykonává Správa národního parku Saské Švýcarsko, která je ovšem pouze organizační jednotkou Státního podniku Saské lesy (*Staatsbetrieb Sachsenforsten*, dále jen „Státní podnik“), který vznikl v roce 2006 na základě usnesení saské zemské vlády.³¹⁸ Avšak i zde je nositelem veřejné správy stát, neboť podle § 26 saského rozpočtového řádu³¹⁹ jsou státní podniky pouze právně nesamostatné, organizačně oddělené části státní správy.

Saský zákon o ochraně přírody (SächsNatSchG) v §17 odst. 6 předepisuje, aby ke správě a péči o národní park byla vytvořena správa národního parku. Současně je zde stanoveno, že pro Region národního parku Saské Švýcarsko vykonává působnost jako úřad pro velkoplošná chráněná území Státní podnik Saské lesy.

Podle § 35 odst.1 pododst. 2 SächsWaldG je Státní podnik vyšším lesním úřadem. Nižšími lesními úřady jsou pak zemské okresy či města nespádající do okresů a nejvyšším lesním úřadem je saské MŽP (§ 35 odst. 1 SächsWaldG). Stejnou strukturu má i státní správa myslivosti (viz § 51 odst. 2 SächsLJagdG). Pro lesní úřady stanoví lesní zákon demonstrativně úkoly, mezi než patří správa a hospodaření v lesích ve vlastnictví spolkové země či odborné lesnické plánování (viz. § 37 odst. 1 SächsWaldG). Z jeho § 37 odst. 4 dále plyne, že Státní podnik jako úřad pro velkoplošná chráněná území v národních parcích, Regionu Národního parku Saské Švýcarsko, chráněných přírodních územích „Königsbrücker Heide“ a „Gohrischheide“

³¹⁶ Jagdgesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Landesjagdgesetz - LJagdG M-V) vom 22. März 2000, GVOBl. M-V 2000, S. 126

³¹⁷ Fischereigesetz für das Land Mecklenburg-Vorpommern (Landesfischereigesetz - LFischG M-V) vom 13. April 2005, GVOBl. M-V 2005, S. 153

³¹⁸ Viz BRAUN, Hubert: Staatsbetrieb Sachsenforsten : Kompetenz für Wald und Natur. AFZ - DerWald. 2009, č. 1, s. 1-6, s. 4 (dále citováno jako Braun)

³¹⁹ Haushaltsordnung des Freistaates Sachsen (Sächsische Haushaltsordnung – SäHO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. April 2001, SächsGVBl. 2001, S. 153

und Elbniederterrasse Zeithain" a v biosférických rezervacích plní úkoly podle saského zákona o ochraně přírody.

V rámci organizace státní správy na úseku ochrany přírody má úřad pro výše uvedená velkoplošná chráněná území, tedy Státní podnik, pouze postavení odborného úřadu ochrany přírody (*Naturschutzfachbehörde*, viz § 40 odst. 2 SächsNatSchG). Nižšími úřady ochrany přírody jsou v Sasku úřady zemských rad a města nespadající do okresů, vyššími úřady ochrany přírody zemské direkce (*Landesdirektionen*) a nejvyšším úřadem ochrany přírody saské MŽP³²⁰ (viz § 40 odst. 1 SächsNatSchG). Pro udělování osvobození ze zákazů uvedených v § 6 NLPR-VO jsou příslušné vyšší úřady ochrany přírody (srovnej § 50 odst. 1a pododst. 2 SächsNatSchG)

Činnost, kterou vykonává Státní podnik v postavení odborného úřadu ochrany přírody, podléhá odbornému dohledu nejvyššího úřadu ochrany přírody (viz § 40 SächsNatSchG). Z výčtu úkolů odborných úřadů ochrany přírody vyplývá pro Správu Regionu Saské Švýcarsko podle § 43 odst. 2 SächsNatSchG např. vypracování programů a koncepcí pro ochranu, péči a rozvoj tohoto území, včetně zajištění jejich provedení, udržování kontaktu s obcemi, úřady a spolky na tomto území, informační a osvětová práce a práce s veřejností týkající se cílů tohoto chráněného území, spolupůsobení při mapování biotopů a při vypracování odborných plánů, rámcových krajinných plánů a krajinných plánů, projektů druhové ochrany, managementových plánů pro území soustavy NATURA 2000 atd.

V NLPR-VO zůstalo stále zachováno označení instituce „Úřad národního parku a lesní úřad Saské Švýcarsko“. Úřad s tímto jménem již ovšem zaniknul v rámci organizačních změn při vzniku Státního podniku³²¹. Jeho úkoly vykonává Státní podnik prostřednictvím instituce označované jako Správa národního parku Saské Švýcarsko (*Nationalparkverwaltung Sächsische Schweiz*, dále jen „Správa“). Jak již bylo výše uvedeno, Správu národního parku Saské Švýcarsko je vždy nutné chápat pouze jako vnitřní organizační útvar Státního podniku.³²²

³²⁰ Státní ministerstvo pro životní prostředí a zemědělství - *Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft*

³²¹ Došlo mimo jiné ke sloučení lesních úřadů (*Forstämter*) a vzniku nových tzv. lesních okresů (*Forstbezirke*). Blíže viz Braun s. 4

³²² Správa národního parku Saské Švýcarsko je v rámci Státního podniku ještě součástí větší organizační jednotky nazvané jako Úřad pro velkoplošná chráněná území. Viz *Staatsbetrieb Sachsenforst : Organigramm*, dostupné na http://www.smul.sachsen.de/sbs/download/Organigramm_SBS.pdf a Braun s. 4

Z nařízení o Regionu Národního parku Saské Švýcarsko pro ni ve vztahu k národnímu parku vyplývají především úkoly v oblasti plánování (bližší viz § 14 NLPR-VO). Pro národní park vypracovává správa tzv. program národního parku (*Nationalpark-Programm*) a k jeho provedení pak plány rozvoje a péče.³²³ U některých činnostech uvedených v § 7 odst. 1 NLPR-VO, které by jinak vyžadovaly povolení vyššího úřadu ochrany přírody, dostačuje podle § 7 odst. 2 NLPR-VO k jejich uskutečnění písemné prohlášení Správy, že toto jednání je slučitelné s účelem ochrany, cíli a zásadami, jak jsou definovány v §§ 3,4, 5 a příloze 5 nařízení.

Správa plní také úkoly strážní služby (§ 16 odst. 1 NLPR-VO). Deklaratorně je mezi úkoly správy zmíněna i úzká spolupráce se správami NP České Švýcarsko a CHKO Labské pískovce na české straně (§ 16 odst. 1 NLPR-VO). Správa nemá postavení úřadu na úseku rybářství (srovnej § 30 SächsFischG³²⁴).

13.3 Shrnutí

V národních parcích obou zemí jsou vytvářeny specializované instituce, jejichž hlavním posláním je správa a péče o daný národní park.

Úprava správ německých národních parků je záležitostí jednotlivých zemí. I díky historickému vývoji veřejné správy každé z nich zde mají správy národních parků odlišné postavení, co se týče pravomocí a úkolů. Existují také rozdíly v organizaci ostatních správních orgánů, jejichž činnost se národního parku dotýká. V případě správ národních parků, které byly sledovány, je však vždy nositelem veřejné správy stát. To se týká i NP Saské Švýcarsko, kde tamní správa je součástí Státního podniku Saské lesy, který je však jen právně nesamostatnou, organizačně oddělenou částí státní správy.

Rovněž správa českých národních parků je řešena v rámci speciální státní správy. Z hlediska formy, má ovšem pouze Správa NP České Švýcarsko postavení správního úřadu ve smyslu čl. 79 Ústavy. Správy zbývajících tří národních parků mají formu státních příspěvkových organizací, tedy samostatných právnických osob. Jde tak o nepřímý výkon státní správy.

³²³ Pro chráněné krajinné území je správou vypracováván tzv. Rámcový koncept (*Rahmenkonzept*), který je dále rozveden v koncepci návštěvnosti (*Besucherkonzeption*) a koncepci horolezectví (*Bergsportkonzeption*).

³²⁴ Fischereigesetz für den Freistaat Sachsen (Sächsisches Fischereigesetz – SächsFischG) verkündet als Artikel 1 des Gesetzes zur Neufassung des Sächsischen Fischereigesetzes vom 9. Juli 2007 SächsGVBl. 2007, S. 310, dále jen SächsFischG

S jistým zobecněním můžeme uzavřít, že v obou zemích jsou správy národních parků vykonavateli státní správy, byť s různými pravomocemi a působností. Ze srovnání mimo jiné vyplývá, že všechny správy sledovaných německých národních parků vykonávají působnost lesních úřadů, kdežto správám českých národních parků není státní správa lesů dle lesního zákona svěřena. Oproti tomu české správy vykonávají působnost na úseku rybářství, což se neobjevuje u žádného z uvedených německých parků.

Vedle toho správy obou států hospodaří se svěřeným majetkem, zejména provádějí činnosti v rámci lesního hospodaření.

Další významnou oblastí, kde správy působí, je odborná činnost (provádění výzkumu apod.). V neposlední řadě zajišťují také informační službu, osvětovou práci a práci s veřejností.

Přesnější obraz by ovšem poskytla až podrobnější analýza hodnotící faktické fungování správ národních parků a také související veřejné správy (a to včetně např. personálního nebo materiálního zajištění jednotlivých správ).

14. Účast zájmových skupin při správě národních parků

Především o národních parcích ve středoevropské krajině nelze tvrdit, že by se nacházely ve společenském vzduchoprázdnu. Setkávají se zde různé zájmy a proto bývá žádoucí alespoň u nejdůležitějších hráčů zajistit jistou míru zapojení či spolupráce při správě národního parku. Tím mohou být opatření v ochraně přírody veřejností také více akceptována a v důsledku toho efektivněji prosazována.³²⁵

Mezi tyto hráče lze zařadit především územní samosprávy, odborné instituce a dále pak reprezentanty zájmů jako je např. podnikání, turistika, nevládní ochrana přírody. Následující kapitola se zaměřuje na právní úpravu zapojení těchto hráčů, které je charakteristické právě pro národní parky. Vedle toho existují i jiné, obecnější institucionalizované formy účasti zájmových skupin (veřejnosti) na rozhodovacích procesech, které mohou nebo nemusí mít vztah k území národního parku, jako je např. účast ve správních řízeních, účast na posuzování vlivů na životní prostředí apod., které jsou však v následujícím výkladu vědomě ponechány stranou.

14.1 Národní parky v ČR

Ve všech našich národních parcích mají roli poradních (v dikci zákona „iniciativních a konzultačních“) orgánů tzv. rady národních parků podle § 20 ZOPK. Nejedná se o správní orgány a jejich činnost není výkonem státní správy.³²⁶ Účelem rad je projednávat zásadní dokumenty týkající příslušného národního parku včetně jeho ochranného pásma (viz § 20 odst. 1 ZOPK). Zákon v § 20 odst. 1 demonstrativně uvádí, o které dokumenty má jít: dokumenty upravující členění parku do zón ochrany přírody, plán péče, návštěvní řád, způsob péče o les a územní plán. Rady jsou zřizovány orgánem ochrany přírody národního parku (§ 20 odst. 1 ZOPK), kterým se v tomto případě rozumí příslušné správy (viz § 78 odst. 9 ZOPK).

Kdo je členem rady, upravuje ZOPK v § 20 odst. 2. Do rady delegují své zástupce obce, kraje a v případě horských oblastí též Horská služba. Rozhodující je, aby se národní park (včetně jeho ochranného pásma) rozkládal alespoň částečně na jejich území. Dovozuje se, že je možné, aby se např. více obcí nechalo zastupovat pouze

³²⁵ Srovnej např. Primack s. 240 a násl.

³²⁶ Miko s. 151

jedinou osobou.³²⁷ Druhou skupinou členů rady jsou osoby jmenované správou parku. Jde o osoby, které jsou vybírány z nejvýznamnějších osob podnikajících na území parku, u nichž má jít především o podnikání v oblasti lesnictví, zemědělství, obchodu a cestovní ruchu. Dále se jmenují odborníci z vědeckých a odborných pracovišť a připouští se také, aby byl jmenován zástupce jiného orgánu státní správy.

Z uvedeného vyplývá, že počet členů rady není pevně stanoven a může se měnit. Ovšem vzhledem k tomu, že se jedná o předpis veřejnoprávní povahy, nemůže se stát členem rady nikdo, kdo by nespadal do tohoto výčtu. To má za důsledek, že v radách našich národních parků nejsou a ani nemohou být zastoupeny např. nevládní ekologické organizace nebo turistická sdružení.

Zvláštní postavení mají delegovaní zástupci obcí. Orgán ochrany přírody s nimi totiž musí podle § 20 odst. 3 ZOPK dohodnout návrh zonace, návštěvního řádu a plánu péče o národní park před jejich schválením. Pokud se dohody nepodaří dosáhnout, předkládá podle § 20 odst. 4 ZOPK rada rozpor se svým stanoviskem MŽP. To nejprve věc s obcemi projedná a pak rozhodne. Na případnou otázku, zda jde v tomto případě o rozhodnutí podle správního řádu, je však třeba především za použití logického a systematického výkladu odpovědět záporně.³²⁸

Pro úplnost dodejme, že postavení členů, organizace, způsob jednání a podobné otázky upravují další předpisy nemající však už právní povahu (statuty, jednací řády rady apod.). Typické bývá vnitřní členění rad na útvary, které jsou kompetentní vyjadřovat se spíše k odborným otázkám týkajících se managementu ekosystémů na území parku a na útvary způsobilé vyjadřovat se spíše k problematice regionálního rozvoje, turismu apod. (nazývané např. pracovní skupiny, sekce).³²⁹

Vedle toho pochopitelně existují i různé formy spolupráce mimo rámec rad národního parku (viz např. výrazná činnost o.p.s. České Švýcarsko).

³²⁷ Miko s. 152

³²⁸ V případě zástupců obcí nejde o rozhodování o subjektivních právech a povinnostech fyzických a právnických osob. Dále lze na podporu tohoto stanoviska uvést, že rozhodnutí o námitkách je učiněno samotným schválením plánu péče nebo vydáním právního předpisu vymezujícího zonaci. Viz Miko s. 152. Stanovisko MŽP k této otázce uvádí, že by bylo nelogické, aby správní rozhodnutí upravovalo něco, co má být upraveno vyhláškou (v případě zonace). Zároveň ale doporučuje, aby rozhodnutí mělo povahu zápisu o projednání s obcemi se závěrem podepsaným statutárním zástupcem ministerstva. Viz MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ. Stanovisko č.j. 410/2349/02. In PRCHALOVÁ, Jana et al. Soubor stanovisek k zákonu o ochraně přírody a krajiny v letech 1992 – 2005. *Planeta*. 2005, roč. 12, č. 5, s. 53

³²⁹ Viz např. Rada NP České Švýcarsko, dostupné na <http://www.npcs.cz/rada-np-ceske-svycarsko>

14.2 Národní parky v Německu

14.2.1 NP Bavorský les

K podpoře správy národního parku a za účelem zastupování komunálních zájmů je na základě §16 NPBayWaldV vytvořen Komunální výbor národního parku (*Kommunaler Nationalparkausschuß*), jehož členy jsou zemští radové okresů Freyung-Grafenau a Regen a dále první starostové obcí, které nařízení vypočítává.³³⁰ Jednání tohoto výboru se účastní vedoucí správy národního parku a předseda Přírodního parku Bavorský les. Komunální výbor národního parku spolupůsobí při vypracovávání rámcového krajinného plánu, plánu pro národní park a také při stanovení ročních opatření k vývoji národního parku, pokud mají vliv na jeho předpolí. Protože bývá obtížné určit, zda určitý záměr má či nemá vliv na předpolí národního parku, bývají s komunálním výborem v praxi konzultovány všechny záměry.³³¹ Dále se výbor podílí na tvorbě a uskutečňování koncepcí týkajících se turismu na území národního parku a v jeho předpolí. Může rovněž kdykoliv dávat podněty k opatřením, které je nutné provést k naplnění poslání národního parku definovaném v §3 NPBayWaldV. Členové výboru se mají vzájemně informovat o záměrech, které mají význam pro národní park a jeho předpolí. Výbor se schází podle potřeby, nejméně však jednou ročně. Usnesení přijímá dvoutřetinovou většinou přítomných členů. Upravena je i jeho usnášeníschopnost a střídání předsednictví. Nechce-li se správa národního parku řídit usnesením výboru, oznámí to bavorskému MŽP. Literatura³³² uvádí, že poté definitivně rozhoduje bavorské MŽP, což zřejmě i odpovídá praxi. Výslovně to však v § 16 NPBayWaldV uvedeno není (těžko si lze ale představit, že by se správa parku vzhledem ke svému postavení neřídila postojem tamního MŽP).

Poradní sbor (*Beirat*), jenž je upraven v ustanoveních § 17 NPBayWaldV, je oproti komunálnímu výboru odborným poradním orgánem. Kromě bavorského ministra životního prostředí, který poradnímu sboru předsedá, se tento orgán skládá vždy po

³³⁰ Jako zajímavost uvedmě, že tento výbor byl ustaven teprve v roce 1997 v souvislosti rozšířením NP Bavorský les a současnou změnou NPBayWaldV, která mimo jiné institut komunálního výboru národního parku zavedla. Tedy téměř třicet let od založení národního parku. Viz Legler s. 173

³³¹ OSTRÁ, Zuzana. Historie a současnost právního vývoje Národního parku Bavorský les. České právo životního prostředí. 2008, roč. 8, č. 1, s. 33-57, s. 46

³³² Tamtéž a také Legler s. 56

jednom zástupci z vyjmenovaných institucí. V tomto seznamu najdeme např. spolkové a zemské úřady, obce, univerzitu, sdružení vlastníků lesů, myslivecká sdružení, sdružení, která se zabývají ochranou přírody či turismem, zástupce České republiky, horskou službu. Členy jmenují tyto instituce samy. Do poradního sboru může bavorské MŽP jmenovat případně další odborníky. Sbor je svoláván bavorským MŽP. Jednání má být vždy přítomen vedoucí správy parku nebo jeho zástupce a kromě členů poradního sboru, mohou být na jednání přizváni i další experti. U členů obou orgánů se předvídá jmenování jejich zástupců.

Dalším odborným poradním orgánem složeným z odborníků jsou poradní sbory (*Naturschutzbeiräte*), které vznikají při úřadech ochrany přírody na základě čl. 48 BayNatSchG. Platí, že pokud se úřad ochrany přírody rozhodne odchýlit od jejich doporučení, musí k tomu získat souhlas nejbližší výše postaveného úřadu ochrany přírody.

14.2.2 NP Müritz

Nařízení o NP Müritz (NPMüritzV) neobsahuje žádné ustanovení, které by institucionalizovalo účast důležitých hráčů při řešení otázek národního parku. To je možné považovat za poměrně vážný nedostatek vzhledem k tomu, že posláním národního parku je podle § 3 odst. 2 NPMüritzV také přispívat ke strukturálnímu zlepšení regionu a že jen v enklávách zcela obklopených národním parkem žije kolem 960 obyvatel.³³³

K zapojení důležitých zájmových skupin do řešení otázek národního parku zde však přesto dochází (v některých oblastech i poměrně úspěšně). Pouze není formalizováno v právních předpisech. Kromě spolupráce Úřadu národního parku s tzv. uznanými sdruženími (hlavně v osvětových aktivitách), lze zmínit např. zapojení zájmového sdružení tamních obcí (*Zweckverband der Müritz - Anliegergemeinde*) do přípravy koncepcí týkajících se turismu a dopravy na území národního parku. Úřad národního parku je rovněž členem regionálního sdružení na podporu cestovního ruchu (*Regionaler Fremdverkehrsverband „Mecklenburgische Seenplatte“*). Nejvýznamnější platformou pro spolupráci je zřejmě Kuratorium vzniklé již roku 1991. Jeho členy jsou zástupci zemských okresů, obcí a dále zástupci významných zájmových sdružení

³³³ Nationalparkplan Müritz I s. 12

(hlavně z oblasti turistického ruchu a ochrany přírody). Slouží zejména jako fórum pro výměnu informací o vývoji národního parku.³³⁴

14.2.3 NP Saské Švýcarsko

Možnost zřizovat pro národní park poradní orgány je obecně zakotvena v § 15 odst. 2a SächsNatSchG. Poměrně podrobnou úpravu této problematiky pak obsahuje NLPR-VO. Z jeho § 17 odst. 1 plyne, že pro zásadní odborné otázky ochrany přírody a krajiny v Regionu NP Saské Švýcarsko je ustavena Rada odborníků (*Sachverständigenrat*). Ta má být ovšem poradním orgánem nikoli správy, ale nejvyššího úřadu ochrany přírody tj. saského MŽP, které zároveň svolává její členy a vede jednání.

Podobně jako v NP Bavorský les je k podpoře správy národního parku a k zajištění komunálních zájmů podle § 17 odst. 2 a 3 NLPR-VO zřizována Rada národního parku (*Nationalparkrat*), která má být zapojena zejména při vypracování a realizaci koncepcí správy národního parku a dále při stanovení ročních opatření k rozvoji regionu národního parku. Může také dávat podněty k dalším plánům a opatřením, vyslovovat doporučení k vývoji regionu v souladu s posláním národního parku, nechat se informovat o odborných stanoviscích správy NP a přijímat k nim vlastní postoj.

Se souhlasem saského MŽP vydává Rada národního parku svůj jednací řád. Vedení jejího jednání může být převedeno na správu parku. Členy rady jsou zástupce Zemského okresu Saské Švýcarsko a vždy po jednom zástupci z měst a obcí ležících v regionu národního parku. Účasti v Radě NP se však mohou tyto samosprávné korporace vzdát. Jednací řád může předvídat i přijetí dalších členů.

Pro vypracování plánů týkajících se turismu (*Besucherkonzeption*) v regionu národního parku má zvláštní postavení tzv. stálá pracovní skupina. Jejím účelem je dosahovat shody nad obsahem těchto koncepcí. Vypracování a vydání uvedených dokumentů se uskutečňuje po projednání s touto pracovní skupinou. V ní jsou zastoupeny vždy po jednom zástupci vyjmenovaných institucí. Své zástupce zde kromě jiných mají mít také obce a města z regionu národního parku, v regionu působící

³³⁴ O strukturách, v nichž se v NP Müritz odehrává spolupráce s důležitými hráči regionu viz Legler s. 151 a násl. a dále Nationalparkplan Müritz I s. 36 a násl.

turistická a horolezecká sdružení a tzv. uznaná sdružení na ochranu přírody (*anerkannte Naturschutzverbände*)³³⁵. Pro jednací řád pracovní skupiny se vyžaduje schválení saským MŽP. Jednací řád může předvídat i přijetí dalších členů. Úprava stálé pracovní skupiny plyne z § 14 odst. 4 a z §17 odst.4 NLPR-VO.

Pozornost si zaslouží také §18 NLPR-VO. Podle něj může správa parku uzavírat písemné smlouvy s příslušnými městy a obcemi, ve kterých se zaváže, že budou sledovat zásady a cíle národního parku. Po uznání smlouvy saským MŽP mohou tato města a obce používat neúřední označení „obec národního parku“ (*Nationalparkgemeinde*). V nich se pak mají přednostně uskutečňovat aktivity národního parku v oblasti rekreace, informačních služeb a vzdělávání. Pokud obec alespoň jeden rok nebude přijaté povinnosti dodržovat, může dojít ke zrušení tohoto označení.

Podobně jako v Bavorsku se i v Sasku předvídají dále poradní sbory při úřadech ochrany přírody (blíže srovnej § 45 SächsNatSchG).

14.3 Shrnutí

S výjimkou NP Müritz obsahují předpisy sledovaných národních parků ustanovení pro účast či spolupráci významných hráčů na správě národního parku. Děje se tak v první řadě zřizováním poradních a iniciačních orgánů. V NP Müritz se toto zapojení odehrává pouze neformální cestou (což neznamená, že by v ostatních NP neexistovaly také neformální způsoby spolupráce).

Oproti českým národním parkům mají ty německé zpravidla dva poradní orgány. První bývá složený z představitelů příslušných územních korporací (obce, zemské okresy), druhý představuje spíše odborný orgán, jehož členy ovšem nejsou pouze experti z oblasti přírodních věd, ale i lidé reprezentující hospodářské zájmy (lesnictví, rybářství, myslivost), nevládní ochranu přírody, cestovní ruch, turistiku apod. V literatuře se pro orgán prvního typu používá označení kuratorium, pro orgán druhého typu poradní sbor, přičemž poradní sbor má zpravidla ryze poradní funkci, kdežto

³³⁵ Jedná se o sdružení, jimž právní předpisy poskytují silnější postavení např. účasti na formálních rozhodovacích procesech, při přípravě návrhů právních předpisů nebo formou tzv. altruistické žaloby, tedy správní žaloby, kterou lze podat ve veřejném zájmu. Blíže srovnej např. § 63 a násl. BNatSchG a § 56 a násl. SächsNatSchG.

kuratorium má z hlediska kompetencí silnější postavení.³³⁶ Takové řešení by mohlo být pro české národní parky inspirativní i vzhledem k tomu, že se v nich setkáváme s dalším členěním jejich rad na tzv. odborné a regionální sekce (tedy v podstatě poradní sbor a kuratorium), které nemají sice oporu v právních předpisech, ale někdy fakticky díky svým odlišným stanoviskům téměř jako samostatné orgány vystupují.

Z hlediska projednávaných dokumentů jsou si právní úpravy blízké. Jde zejména o zásadní dokumenty koncepčního charakteru týkající se národního parku. V žádném z národních parků nejsou poradní orgány vybaveny právem veta při přijímání uvedených dokumentů. Relativně silné postavení zajišťuje radám národních parků v některých ohledech česká právní úprava: pokud nedojde se zástupci obcí v radě národního parku k dohodě na důležitých dokumentech (návrh zonace, návštěvní řád a plán péče), předkládá se rozpor MŽP, které po projednání s těmito obcemi rozhodne. Tomu se nejvíce podobá úprava v NP Bavorský les.

Za nedostatek české právní úpravy lze při srovnání považovat fakt, že ve výčtu členů rad národních parků nejsou výslovně uvedeny nevládní organizace, jejichž posláním je ochrana přírody, nebo turistická sdružení.

Vzhledem k tomu, že všechny dnešní české národní parky leží při státní hranici, kde na ně navazují zahraniční národní parky, si jistě pozornost zaslouží zakotvení účasti zástupce České republiky na jednání poradního sboru NP Bavorský les přímo v tamním zřizovacím předpise.³³⁷

I když povinnost být oporou národního parku vyplývající z úprav kuratorií v německých NP nelze nijak právně vymáhat, jde o apel, který naznačuje, jak by činnost poradního orgánu měla vypadat.

³³⁶ Viz Legler s. 54 a násl.

³³⁷ Dodejme však, že jednání rady národního parku na české straně se zahraniční zástupci také dle potřeby účastní. Viz např. Memorandum o vzájemné spolupráci mezi správami národních parků Šumava (CZ) a Bavorský les (D) z 31. srpna 1999, Železná Ruda

Závěry

Pro mezinárodní srovnání různých chráněných území má značný význam kategorizace chráněných území vytvářená po několik desetiletí Světovým svazem ochrany přírody (IUCN). Hlavním cílem kategorie II – národní park je především ochrana přirozené biodiverzity a přírodních procesů na daném území. I když národní park podle vnitrostátního práva může odpovídat jiné kategorii, je patrná mezi evropskými státy tendence své národní parky zařazovat právě do této kategorie. Na rozdíl od Německa, kde jsou všechny národní parky zařazeny do kategorie II, v ČR je tomu zatím pouze u NP Podyjí a NP Šumava, výhledově také u NP České Švýcarsko, zatímco KRNAP je v kategorii V. Právní úprava, která je přítom pro jednotlivé národní parky téměř indentická, tak dává v ČR možnost spravovat národní parky v různých kategoriích, které mají nicméně zcela jiné managementové cíle. Jednou z důležitých otázek de lege ferenda by tak měla být přesnější formulace poslání či cílů českých národních parků.

Kritéria IUCN pro chráněná území nemají samy o sobě právní závaznost. Některé německé vyhlášovací předpisy ale v cílech pro národní park stanoví, že toto chráněné území má naplnit kategorii II podle IUCN. Tato technika by mohla být zcela jistě použitelná i pro české národní parky.

ČR i Německo jsou stranou řady mezinárodních úmluv na ochranu přírody univerzálního i regionálního charakteru, které mají vztah k národním parkům. Oba státy se účastní např. Úmluvy o ochraně biologické rozmanitosti nebo Ramsarské úmluvy.

Velký význam pro národní parky v obou státech mají akty evropského práva a to zejména směrnice o stanovištích č. 92/43/EHS a směrnice o ptácích č. 2009/147/ES, podle kterých se vytváří soustava NATURA 2000. Národní parky se ukazují jako jeden z vhodných nástrojů, jak naplňovat cíle obou směrnic. Ve sledovaných národních parcích dochází vždy k překryvu s územím SPA a SAC. I díky tomu mají národní parky alespoň z hlediska právní úpravy poměrně vysoký standard ochrany. Velice významným nástrojem podle uvedených směrnic je posuzování vlivů záměrů a koncepcí, které by mohly mít vliv na zdejší předměty ochrany, a úprava podmínek, za kterých mohou být případně schváleny.

Ačkoliv byl v Německu v rámci tzv. konkurenčního zákonodárství přijat

Spolkový zákon o ochraně přírody (BNatSchG), od jehož tzv. obecných zásad ochrany přírody se spolkové země nemohou odchýlit, stále hraje zemské zákonodárství na úseku ochrany přírody nezanedbatelnou roli. Jednak některá ustanovení BNatSchG potřebují další konkretizaci, ale také samotný BNatSchG v řadě případů odkazuje na zemskou právní úpravu. Díky tomu přistupují spolkové země k úpravě některých institutů odlišně. Základní rámec pro ochranu národních parků zůstává však stejný. Situace v ČR je v tomto směru díky jednotnější právní úpravě dané především zákonem o ochraně přírody a krajiny (ZOPK) o něco jednodušší.

V obou zemích patří národní parky k velkoplošným chráněným územím. Je jimi zajišťována ochrana oblastem s mimořádným významem, které mají z pravidla co nejpřírodnější charakter. Mělo by jít o území, které je z podstatné části člověkem buď vůbec nebo jen málo ovlivněné. České právo hovoří o „značné“ části, pro německé národní parky platí, že v tomto stavu by měla být více než polovina území. Velice inspirativní *de lege ferenda* je korektiv takto přísné podmínky, který přináší BNatSchG v podobě tzv. myšlenky vývoje. Podle ní alternativně postačuje, aby území bylo alespoň způsobilé se buď samo nebo prostřednictvím usměrňujících zásahů vyvinout do stavu, kdy zde budou moci co možná nerušeně probíhat přírodní procesy.

Poslání českých národních parků plyne z vyhlášovacích předpisů. V německých národních parcích konkretizují poslání národního parku vyhlášovací předpisy, ovšem pro všechny platí zásada obsažená již BNatSchG, podle které je cílem národního parku, aby na převážné části svého území (tj. na více než 50 % území) umožnil co možná nerušený průběh přírodních dějů v jejich přirozené dynamice. Toto jasné zadání, které dává rámec celé správě chráněného území, by mohlo být použitelné i v našich podmínkách. BNatSchG dále zakotvuje prioritu takto pojaté ochrany přírody dalšími cíli národního parku. S určitým zjednodušením lze konstatovat, že posláním národních parků v obou zemích je relativně přísná ochrana přírody, jejíž součástí je ponechávání alespoň části území samovolnému vývoji. K tomu tato území sledují i další cíle v oblasti vědeckého poznání, vzdělávání, turistiky a rekreace. V německých národních parcích se můžeme také setkat s cílem přispívat k pozitivním strukturálním změnám daného regionu.

Národní parky vznikají v ČR i Německu teprve konstitutivním aktem, kterým je vyhlášení. V ČR probíhá vyhlášení formou zákona. Starší české parky byly zřízeny

formou vládního nařízení, ale díky předchozím ustanovením ZOPK, jsou nadále platně vyhlášeny. V Německu je vyhlášení národního parku až na spíše teoretické výjimky v kompetenci jednotlivých zemí. Vždy ale platí, že návrh na zřízení národního parku je projednáván se Spolkovým ministerstvem životního prostředí, ochrany přírody a reaktorové bezpečnosti a také se Spolkovým ministerstvem pro dopravu, stavby a městský rozvoj. V poslední době se objevuje tendence vyhlášovat národní parky také zákonem, ale pro 3 NP sledované v této práci byla zvolena forma nařízení.

V Bavorsku jde o nařízení vlády se souhlasem zemského sněmu k některým jeho částem, v Sasku o nařízení dokonce pouze tamního MŽP a v Meklenbursku-Předních Pomořanech o zákon zemského sněmu, přičemž pro NP Müritz stále platí nařízení z roku 1990 vydané ještě v době existence NDR.

Obě formy – zákony a podzákonny předpis – mají své silnější a slabší stránky. De lege ferenda je možné v ČR formu zákona zachovat. K přednostem zákona patří zdůraznění významu národního parku, očekávaná stabilita úpravy a v našich podmínkách také možnost ukládat v bližších ochranných podmínkách zákazy některých činností.

Lidská aktivita je v národních parcích obou zemí usměrňována především systémem zákazů a jim podobných omezení. V ČR k tomu slouží základní ochranné podmínky podle ZOPK a bližší ochranné podmínky vyhlášovacích předpisů. Základní ochranné podmínky mají charakter zákazů. Bližší ochranné podmínky mohou obsahovat jak zákazy, tak činnosti vázané na předchozí souhlas orgánu ochrany přírody. Ve třech našich starších národních parcích se za současného právního stavu jedná pouze o činnosti vázané na souhlas orgánu ochrany přírody.

Obecný zákaz poškozovat území národního parku plyne v Německu již z BNatSchG. Zřizovací předpisy pak obsahují podobný obecný zákaz poškozovat národní park, který je konkretizován demonstrativním výčtem nejdůležitějších dílčích zákazů. Zákazy v německých národních parcích mají převážně charakter tzv. represivních zákazů, pro které platí, že při udělování výjimky (osvobození) se uplatňuje správní uvážení a neexistuje na ni právní nárok.

Obsahově dopadají uvedené zákazy v národních parcích ČR i Německa v zásadě na podobný okruh činností. Právní úpravy počítají s možností udělovat ze zákazů výjimky (v ČR podle § 43 ZOPK, v Německu tzv. osvobození podle § 67 BNatSchG).

De lege ferenda by bylo v ČR nepochybně vhodné pracovat s bližšími ochrannými podmínkami tak, aby více odrážely specifika jednotlivých národních parků.

K účinné ochraně národních parků přispívají některé další instituty jako např. zákazy zcizovat některé státní pozemky, předkupní právo státu k některým pozemkům, možnost zavádět poplatky za vstup apod.

Instituty nazvané jako zóny nebo alespoň svým obsahem zónám odpovídající se objevují ve všech národních parcích. Zóny sledující různé účely vytvářejí systém zonace zpravidla o několika vrstvách. Zóny ochrany přírody podle ZOPK jsou vymezovány primárně na základě přírodní hodnoty území. I když bližší ochranné podmínky alespoň navádějí k maximálnímu omezování lidských zásahů v prvních zónách, a priori ani zde zakázány nejsou. Oproti tomu u zón v německých národních je zřejmý jejich větší příklon k managementu, tedy např. jejich vymezení podle toho, zda se zde umožňuje samovolný vývoj ekosystémů nebo jsou zde po přechodnou dobu, či trvale předvídaný managementové zásahy. Pro praktickou správu území se zřejmě zdá být managementová zonace vhodnější. Za velice inspirativní lze označit přístup v NP Bavorský les a Saské Švýcarsko, kde jsou nezávisle na zónách podle managementu, vymezovány oblasti s omezeným vstupem. V českých národních parcích je naproti tomu přímo ze zákona v prvních zónách vstup (až na některé výjimky) zakázán. Tím může rozšiřování prvních zón zbytečně narážet na odpor veřejnosti, protože je automaticky spojováno s představou omezení pohybu v krajině. Pokud navíc v prvních zónách např. probíhá těžba dřeva, dostává se ochrana přírody do situace, která je u veřejnosti sotva obhajitelná. Ačkoliv je na místě uvést, že dnes jsou již lesy v prvních zónách našich národních parků většinou ponechávány samovolnému vývoji.

De lege ferenda by v prvních zónách měly být v zásadě vyloučeny přímé lidské zásahy, nejdůležitější činnosti ohrožující tento cíl, jako je např. těžba dřeva, by měly být zakázány. Zákon by měl však pamatovat na úzký okruh výjimek, které by byly odůvodněny např. ochranou života a zdraví, majetku, či zlepšením přírodního prostředí. Druhá zóna by měla sloužit po přechodnou dobu k managementovým opatřením s cílem ji postupně převést do zóny první (pokud do ní nebudou zahrnovány plochy např. cenného bezlesí, kde by se aktivní zásahy předpokládaly i nadále). Ve třetí zóně by se počítalo se zásahy trvale, popř. by mohla být vymezena čtvrtá zóna coby intravilány obcí. Při změnách v úpravě zonace by bylo třeba současně pamatovat na omezení

týkající se zcizování pozemků ve vlastnictví státu a zajistit, že v národních parcích mimo intravilány obcí zůstane zachován co možná největší podíl státních pozemků.

Pro případné lesní hospodaření na území parku předvídají právní předpisy obou zemí řadu odchylek od běžných předpisů lesního práva. Nejčastěji se jedná o zákaz a nebo alespoň zpřísnění podmínek pro provádění holých sečí. V ČR hraje důležitou roli zejména zákaz obsažený v § 16 odst. 1 písm. a) ZOPK, pod který je možné zahrnout např. holoseče nebo používání biocidů.

Do ZOPK by bylo žádoucí znovu výslovně zavést princip speciality vůči předpisům upravujícím lesní hospodaření a myslivost, který by v případě kolize uvedených předpisů jejich správnou aplikaci usnadňoval. Např. v úpravě pro NP Bavorský les a NP Müritz se s podobnými ustanoveními setkáváme. Podle nich se ustanovení příslušných lesních zákonů smí v národních parcích používat, jen pokud nejsou v rozporu s ustanoveními vyhlášovacích předpisů pro národní parky.

Ukazuje se také, že by případně zpřesňující úpravu zasluhoval § 22 ZOPK, na jehož aplikaci se právní názory rozcházejí.

Otázkou zůstává, zda i po těchto úpravách by byla péče o lesní ekosystémy v částech národních parků, kde by stále docházelo k lesnickým zásahům, dostatečná a zda by se budoucí úprava neměla vyvíjet směrem k rozsáhlejší suspendaci LesZ přímo ex lege (pro lesy v národních parcích jako lesy zvláštního určení je možné dnes přijímat odchylky ex actu podle § 36 odst. 1 LesZ). Jeho úpravu by mohly nahrazovat např. vyhlášky MŽP.

Ze srovnání v obou zemích také vyplynulo, že konkrétním odchylkám od předpisů upravujícím obecně myslivost se v obou zemích ex lege věnuje spíše menší pozornost.

Pro všechny sledované národní parky obou zemí se vypracovávají základní koncepční dokumenty, které můžeme označit jako plány péče. V NP Saské Švýcarsko se navíc počítá s tvorbou dalších konkretizujících dokumentů. Ve srovnání s německými národními parky je právní úprava v České republice podrobnější a pro plány péče všech našich národních parků jednotná.

Plány péče v obou zemích zpravidla nebývají bezprostředně závazné vůči ostatním fyzickým a právnickým osobám. Jejich obsah se teprve promítá do dalších plánovacích dokumentů ať už průřezové či odvětvové povahy, popř. slouží jako podklad

pro rozhodovací činnost správních orgánů. Pozornost si nepochybně zaslouhují úvahy o tom, že by plány péče v našich národních parcích mohly de lege ferenda nahrazovat lesní hospodářské plány. Budoucí úprava by také měla ve větší míře institucionalizovat zapojení např. nevládních ekologických organizací nebo turistických sdružení při tvorbě plánů péče, které dnes mohou pouze vznášet připomínky k jeho návrhu, aniž by byla stanovena povinnost je být i jen vypořádat.

V obou zemích je správa národních parků svěřena primárně institucím fungujícím v rámci speciální státní správy. Ani v ČR ani v Německu nebylo použito alternativních možností, kdy by správa chráněného území byla svěřena např. nadacím nebo obecně prospěšným společnostem. Správy národních parků v obou zemích mívají několikere postavení – jsou jednak orgánem státní správy, dále samy zajišťují provádění managementových opatření (v českých národních parcích jde podle ZOPK hlavně o hospodaření v lesích) a plní také úkoly odborných organizací a práce s veřejností. S jistým zobecněním lze říci, že české správy mají více rozhodovacích kompetencí oproti německým správám, kde rozhodovací činnost bývá ve větší míře svěřena obecným úřadům ochrany přírody. Vzhledem k odborně náročným úkolům při ochraně národního parku ale i s ohledem na zachování jednotného rozhodování o daném území (např. NP Šumava zasahuje do území dvou krajů) lze toto na české úpravě ocenit, ačkoliv jisté námitky mohou vyvolávat často se objevující případy, kdy správa v rámci výkonu státní správy rozhoduje o svých vlastních záměrech. De lege ferenda by bylo dobré postavení českých správ zachovat a případně doplnit např. o postavení státní správy lesa.

S výjimkou NP Mürizt upravují právní předpisy také poradní a iniciační orgány národních parků, ve kterých jsou zastoupeni nejdůležitější hráči (stakeholders). V českých národních parcích jsou takovým orgánem rady národních parků. V německých národních parcích se setkáváme častěji se dvěma orgány – v prvním mají své zástupce územní samosprávy, ve druhém jsou zastoupeny odborné organizace, orgány státní správy, ekologické organizace, sdružení reprezentující hospodářské zájmy (lesnictví, myslivost atd.), turistické spolky atd. Toto řešení může být de lege ferenda inspirativní i pro české národní parky vzhledem k tomu, že se v nich rady již fakticky dále dělí na odborné a regionální sekce, které v mnohém odpovídají poradním orgánům v německých národních parcích.

Ze srovnání také vyplývá, že by v nové právní úpravě bylo vhodné doplnit české rady národních parků o zástupce občanských sdružení, jejichž hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody, a dále o turistická sdružení. Vzhledem k fakticky přeshraničnímu charakteru našich národních parků je na místě uvažovat i o formální institucionalizaci zástupců navazujících chráněných území.

Z hlediska projednávaných dokumentů jsou si právní úpravy obou zemí poměrně blízké. Zástupci obcí v radách českých národních parků mají ve srovnání s německými poradními orgány ovšem v zásadě silnější postavení. Pokud nedojde k dohodě na některých návrzích zásadních dokumentů, je rozpor předkládán MŽP, které rozhodne. I do budoucna je zřejmě vhodné toto postavení zachovat.

Závěrem je třeba zdůraznit, že i přes uvedené návrhy na zlepšení české právní úpravy, lze i dnes v jejím rámci zajistit našim národním parkům kvalitní správu, jak ukazuje např. získání tzv. Evropského diplomu pro chráněná území Národním parkem Podyjí.³³⁸ Dobrá právní úprava je bezesporu důležitým aspektem, ale klíčovou roli bude vždy hrát především politická vůle poskytnout národním parkům náležitou ochranu.

³³⁸ Viz European Diploma of Protected Areas : Awarded areas in Czech Republic, dostupné na http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/nature/Diploma/CzechRepublic_en.asp

Seznam zkratk

| | |
|---------------|---|
| AmtsBl. | M-V Amtsblatt für Mecklenburg-Vorpommern |
| Az. | Aktenzeichen |
| BayFiG | Bayerisches Fischereigesetz |
| BauGB | Baugesetzbuch |
| BayNatSchG | Bayerisches Naturschutzgesetz |
| BayJG | Bayerisches Jagdgesetzes |
| BayRS | Bayerische Rechtssammlung |
| BayWaldG | Waldgesetz für Bayern |
| Bavorské MŽP | Staatsministerium für Umwelt und Gesundheit |
| Ber. | Bereinigt |
| BGBI. | Bundesgesetzblatt |
| BNatSchG | Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz) vom 29. Juli 2009 |
| BNatSchG 1976 | Bundesnaturschutzgesetz (Bundesnaturschutzgesetz) vom 20. Dezember 1976 |
| BNatSchG 2002 | Bundesnaturschutzgesetz (Bundesnaturschutzgesetz) vom 25. März 2002 |
| BT-Drs. | Drucksache des Deutschen Bundestag |
| DDR GBl. | Gesetzblatt der Deutschen Demokratischen Republik |
| ESD | Evropský soudní dvůr |
| GG | Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland |
| GO | Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern |
| GSchGOrgG | Gesetz zur Neuorganisation der Naturschutz- und der Landesforstverwaltung in den Großschutzgebieten Mecklenburg-Vorpommerns |
| GVOBl. M-V | Gesetz- und Ordnungsblatt für Mecklenburg- Vorpommern |
| CHKO | Chráněná krajinná oblast |
| IUCN | International Union for Conservation of Nature |
| Kap. | Kapitola |

| | |
|--------------|---|
| LesZ | Zákon o lesích |
| LFischG M-V | Fischereigesetz für das Land Mecklenburg-Vorpommern |
| LKrO | Landkreisordnung für den Freistaat Bayern |
| LJagdG M-V | Jagdgesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern |
| LWaldG | Waldgesetz für das Land Mecklenburg-Vorpommern |
| MyslZ | Zákon o myslivosti |
| MŽP | Ministerstvo životního prostředí |
| MŽP M-V | Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz |
| NatSchAG M-V | Gesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern zur Ausführung des Bundesnaturschutzgesetzes |
| NLPR-VO | Verordnung des Sächsischen Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft über die Nationalparkregion Sächsische Schweiz |
| NP | Národní park/Nationalpark |
| NPBayWaldV | Verordnung über den Nationalpark Bayerischer Wald |
| NPMüritzV | Verordnung über die Festsetzung des Nationalparkes "Müritz-Nationalpark" |
| NPR | Národní přírodní rezervace |
| NSG | Naturschutzgebiet |
| PP | Přírodní památka |
| PR | Přírodní rezervace |
| RABL. | Amtsblatt der Regierung von Niederbayern |
| ROG | Raumordnungsgesetz |
| RGBL. | Reichsgesetzblatt |
| SAC | Special Area of Conservation |
| Saské MŽP | Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft |
| SäHO | Haushaltsordnung des Freistaates Sachsen |
| SächsFischG | Fischereigesetz für den Freistaat Sachsen |
| SächsGVBl. | Sächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt |
| SächsLJagdG | Sächsisches Landesjagdgesetz |
| SächsNatSchG | Sächsisches Gesetz über Naturschutz und |

| | |
|-------------------------|--|
| | Landschaftspflege |
| SächsWaldG | Waldgesetz für den Freistaat Sachsen |
| SächsWG | Sächsisches Wassergesetz |
| Sb. | Sbírka zákonů |
| Sb. m. s. | Sbírka mezinárodních smluv |
| SCI | Site of Community Importance |
| Sdr. | Sonderdruck |
| Směrnice o ptácích | Směrnice o ochraně volně říjících ptáků |
| Směrnice o stanovištích | Směrnice ochrany přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin |
| SPA | Special Protected Area |
| Úř. věst. | Úřední věstník Evropské unie |
| ZNPČŠ | Zákon, kterým se vyhlašuje Národní park České Švýcarsko a mění se zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny |
| ZOPK | Zákon o ochraně přírody a krajiny |

Seznam použité literatury

Monografie

BIBELRIETHER, Hans; SCHREIBER, Rudolf L. Nationalparke in Europa. In BIBELRIETHER, Hans; SCHREIBER, Rudolf L. (ed.): Die Nationalparke Europas. München : Süddeutscher Verlag, 1989

BIBELRIETHER, Hans; SCHREIBER, Rudolf L. (ed.): Die Nationalparke Europas. München : Süddeutscher Verlag, 1989

FÖDERATION DER NATUR- UND NATIONALPARKE EUROPAS, SEKTION DEUTSCHLAND E.V. (FÖNAD). Studie über bestehende und potenzielle Nationalparke in Deutschland. Bonn-Bad Godesberg : Bundesamt für Naturschutz, 1997

HENDRYCH, Dušan et al.. Správní právo : obecná část. 7. vydání. Praha : C.H. Beck, 2008

KLOEPFER, Michael et al.. Umweltrecht. 3. Auflage. München : C. H. Beck, 2004

KOCH, Hans-Joachim et al.. Umweltrecht. München : Carl Heymans Verlag, 2007

LEE, Thomas; MIDDLETON, Julie. Guidelines for Management Planning of Protected Areas. Cambridge, Gland : IUCN, 2003

LEGLER, Dirk. Die Organisation deutscher Nationalparkverwaltungen. Baden-Baden : Nomos, 2006

MIKO, Ladislav et al.. Zákon o ochraně přírody a krajiny. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007

PRCHALOVÁ, Jana. Zákon o ochraně přírody a krajiny a Natura 2000. Praha : Linde, 2010

PRIMACK, Richard B.; KINDLMANN, Pavel; JERSÁKOVÁ, Jana. Biologické principy ochrany přírody. Praha : Portál, 2001

SACHS, Michael et al. Grundgesetz : Kommentar. 5. Auflage. München : C.H. Beck, 2009, str. 1549

SCHARINGER, Bernd. Rechtsgrundlagen für die Errichtung von Nationalparks in Deutschland, Österreich, der Schweiz und in Italien. Baden-Baden : Nomos, 1998

SCHERZINGER, Wolfgang. Naturschutz im Wald : Qualitätsziele einer dynamischen Waldentwicklung. Stuttgart : Ulmer, 1996

SCHLOETH, Robert. Der Schweizerische Nationalpark. In BIBELRIETHER, Hans;

- SCHREIBER, Rudolf L. (ed.): Die Nationalparke Europas. München : Süddeutscher Verlag, 1989
- SCHMIDT-RÄNTSCH, Jürgen et al.. Bundesnaturschutzgesetz : Kommentar. 2. Auflage. München, 2003
- SCHUMACHER, Jochen et al.. Bundesnaturschutzgesetz : Kommentar. Stuttgart : Verlag W. Kohlhammer, 2003
- STEJSKAL, Vojtěch. Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost. Praha : Linde, 2006
- ŠTURMA, Pavel et al.. Mezinárodní právo životního prostředí : 1. část (obecná). Beroun : IFEC, 2004
- VALENTA, Michal. Šumava a ochrana přírody. In ANDĚRA, Miloš; ZAVŘEL, Petr at al. Šumava – příroda – historie – život. Praha : Baset, 2003, s. 341-351, str. 342
- VERA, Frans. Grazing ecology and forest history. Wallingford : CABI Publishing, 2000

Články z tištěných periodik

- ALTEMEIER, Tanja; SCHERFOSE, Volker. Was ist die IUCN – Kategorisierung der Schutzgebiete wert?. Nationalpark. 2009, č. 5, s. 45-47
- BRAUN, Hubert: Staatsbetrieb Sachsenforsten : Kompetenz für Wald und Natur. AFZ - DerWald. 2009, č. 1, s. 1-6
- CZYBULKA, Detlef. Meeresschutzgebiete in der Ausschliesslichen Wirtschaftszone. Zeitschrift für Umweltrecht. 2003, roč. 14, č. 5, s. 329-337
- CZYBULKA Detlef. Rechtliche Möglichkeiten der Mitwirkung des Bundes bei Ausweisung, Entwicklung und Management von Nationalparks in der Bundesrepublik Deutschland. Natur und Recht. 1996, roč. 18, č. 11/12, s. 567-570
- DAMOHOŘSKÝ, Milan. Padesát let od přijetí prvního českého zákona o ochraně přírody. Ochrana přírody. 2006, roč. 61, č. 6, s. 161-162
- FISAHN, Andreas. OVG Lüneburg. Zeitschrift für Umweltrecht. 1999, roč. 9, č. 3, s. 156-159
- FISCHER-HÜFTLE, Peter. Der Gebietsschutz im Umweltgesetzbuch III (Naturschutz und Landschaftspflege). Natur und Recht. 2008, roč. 30, č. 4, s. 213–220
- FISCHER-HÜFTLE, Peter. Zur Zulassung eines Projekts im Verfahren nach § 34

- BNatSchG und/oder durch Befreiung von Schutzvorschriften. *Natur und Recht*. 2010, roč. 85, č. 1, s. 34-35
- JARASS, Hans Dieter. Die Zulässigkeit von Projekten nach FFH-Recht. *Natur und Recht*. 2007, roč. 29, s. 371-379
- KLOEPFER, Michael. Föderalismusreform und Umweltgesetzgebungskompetenzen, *Zeitschrift für Umweltrecht*. 2006, roč. 17, č. 7-8, s. 338-340
- KLOOTH, Kathrin; LOUIS, Hans Walter. Der rechtliche Status der Europäischen Vogelschutzgebiete und der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung. *Natur und Recht*, 2005, roč. 27, č. 7, s. 438-442
- KNAPP, Hans Dieter. Nationalparke auf dem Prüfstand : Landeswald verliert FSC-Zertifikat. *Nationalpark*. 2008, č. 1, s. 4-7
- KOŁODZIEJCOK, Karl-Günther. Nationalparke am Wendepunkt?. *Natur und Recht*. 2000, roč. 22, č. 5, s. 251-254
- KRISTEN, Miroslav. Řízení o námitkách v procesu vyhlášení zvláště chráněných území a jejich ochranných pásem. *Ochrana přírody*. 2101, roč. 65, č. 2, s. 14-15
- LANG, Alfred. Welchen Anforderungen muss ein Nationalpark in Deutschland genügen?. *Natur und Recht*. 1984, roč. 6, č. 1, s. 14-18
- LOUIS, Hans Walter. Die Gesetzgebungszuständigkeit nach dem Gesetzesentwurf zur Föderalismusreform, *Zeitschrift für Umweltrecht*. 2006, roč. 17, č. 7-8, s. 340-344
- MÜLLER-HELMBRECHT, Arnulf. "Machen Sie sich nützlich!" : Als Westberater in Ostberlin 1990. *Nationalpark*. 2010, č. 3, s. 25-28
- OEBBECKE, Janberd. „Nationalpark“ Industriekultur Ruhrgebiet? : Möglichkeiten und Grenzen der Verwendung des Begriffs „Nationalpark“ außerhalb des Naturschutzes. *Natur und Recht*. 2001, roč. 23, č. 3, s. 142-146
- OSTRÁ, Zuzana. Historie a současnost právního vývoje Národního parku Bavorský les. *České právo životního prostředí*. 2008, roč. 8, č. 1, s. 33-57
- PANEK, Norbert. Nationalpark-Zukunft in Deutschland : einige kritische Anmerkungen und Thesen. *Natur und Landschaft*. 1999, roč. 74, č. 6, s. 266-272
- SCHULZE-FIELITZ, Helmuth: Umweltschutz im Föderalismus : Europa, Bund, Länder. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*. 2007, roč. 26, č. 3, s. 249-259
- STEER, Ulla; SCHERFOESE, Volker; BALZER, Sandra. Ausgewählte Aspekte des deutschen Schutzgebietssystems. *Natur und Landschaft*. 2008, roč. 83, č. 3, s. 93-100

STOCK, Martin. Nationalparke in Deutschland : Den Entwicklungsgedanken gesetlich absichern und konkretisieren!. Zeitschrift für Umweltrecht. 2000, roč. 10, č. 3, s. 198-210

SUCCOW, Michael; JESCHKE, Lebrecht. Das Nationalparkprogramm der Wendezeit. Natur und Landschaft. 2000, roč. 75, č. 3, s. 90-96

ŠMÍDOVÁ, Lenka. Výjimky ze základní územní ochrany zvláště chráněných území. Ochrana přírody. 2010, roč. 65, č. 3, s. 16-17

ŠUSTR, Pavel. Vlk na Šumavě : Historie i současnost „obávané“ šelmy. Šumava. 2009, č.3, s. 14 – 15

THUM, Randi. Wirksame Unterschutzstellung von Natura-2000-Gebieten. Natur und Recht. 2006, roč. 28, č. 11. s. 11/2006, s. 687-693

VRŠKA, Tomáš; ŘEZÁČ, Jan. Národní park Podyjí – Thayatal. Lesnická práce. 2000, roč. 79, č. 1, s. 32-35

Judikatura a správní akty

BAYERISCHER VERFASSUNGSGERICHTSHOF. Entscheidung vom 4. März 2009
Az. Vf. 11-VII-0

BAYERISCHER VERWALTUNGSGERICHTSHOF. Urteil vom 15. September 1999
N 97.2686. Publikováno v Natur und Recht. 2000, roč. 22, č. 5, s. 278-284

BUNDESVERFASSUNGSGERICHT. Beschluß vom 14. Oktober 1958 Az. 2 BvO
2/57, Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
(BVerfGE) 8, 186

BUNDESVERWALTUNGSGERICHT. Beschluß vom 10. September 1999
6 BN 1.99. Publikováno v Zeitschrift für Umweltrecht. 2000, roč. 10, č. 3, s. 224-226

EVROPSKÝ SOUDNÍ DVŮR. Rozsudek ze dne 2. srpna 1993, Komise v. Španělsko
(Santoña), C-355/90, Sbíрка rozhodnutí 1993, s. I-04221

EVROPSKÝ SOUDNÍ DVŮR. Rozsudek ze dne 28. února 1991, Komise v. Německo
(Leybucht), C-57/89, Sbíрка rozhodnutí 1991, s. I-00883

EVROPSKÝ SOUDNÍ DVŮR. Rozsudek ze dne 7. září 2004, Landelijke Vereniging tot
Behoud van de Waddenzee a Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels v.
Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, C-127/02, Sbíрка rozhodnutí
2004, s. I-07405

EVROPSKÝ SOUDNÍ DVŮR. Rozsudek ze dne 13. ledna 2005, Società Italiana Dragaggi SpA a další v. Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti et Regione Autonoma del Friuli Venezia Giulia, C-117/03, Sbíрка rozhodnutí 2005, s. I-00167

EVROPSKÝ SOUDNÍ DVŮR. Rozsudek ze dne 14. září 2006, Bund Naturschutz in Bayern eV a další v. Freistaat Bayern, C-244/05, Sbíрка rozhodnutí 2006, s. I-08445

EVROPSKÝ SOUDNÍ DVŮR. Rozsudek ze dne 20. září 2007. Komise Evropských společenství v. Italská republika, C-304/05, Sbíрка rozhodnutí 2007, s. I-07495

EVROPSKÝ SOUDNÍ DVŮR. Rozsudek ze dne 14. ledna 2010, Stadt Papenburg v. Spolková republika Německo, C-228/08, Sbíрка rozhodnutí 2010

MINISTR ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ. Rozhodnutí ze dne 7.4. 2008 č.j. 1799/M/08 26038/ENV spis. zn.: R/2062

NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD. Rozsudek ze dne 13. října 2010 č.j. 6 Ao 5/2010-43

NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD. Rozsudek ze dne 15. prosince 2010 č.j. 7 Ao 6/2010 – 44

OBERVERWALTUNGSGERICHT LÜNEBURG. Urteil vom 22. Februar 1999 3 – K2630/98. Publikováno v FISAHN, Andreas. OVG Lüneburg. Zeitschrift für Umweltrecht. 1999, roč. 9, č. 3, s. 156-159

SPRÁVA NP A CHKO ŠUMAVA. Rozhodnutí z 13. července 1998 č.j. 51-Vi/1078/98

Ostatní tištěné prameny

AGENTURA OCHRANY PŘÍRODY A KRAJINY. Metodický list : Komentář k zákazům vztahujícím se k hospodářskému využívání pozemků ve zvláště chráněných územích. Ochrana přírody. Příloha, 2007, roč. 62, č. 1

BAYERISCHER LANDTAG. Stenographischer Bericht. 6. Wahlperiode, 73. Sitzung, am Mittwoch dem 11. Juni 1969

BUNDESMINISTERIUM FÜR UMWELT, NATURSCHUTZ UND REAKTORSICHERHEIT. Entwurf des Umweltgesetzbuch (UGB) Drittes Buch (III) : Naturschutz und Landschaftspflege. Berlin und Bonn, 2008

BUNDESMINISTERIUM FÜR UMWELT, NATURSCHUTZ UND REAKTORSICHERHEIT. Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt. Berlin, 2007

BUNDESMINISTERIUM FÜR UMWELT, NATURSCHUTZ UND

REAKTORSICHERHEIT. Umweltgesetzbuch (UGB) : Drittes Buch (III) – Naturschutz und Landschaftspflege – Begründung. Berlin und Bonn, 2008

CHAPE, Stuart et al.. 2003 United Nations List of Protected Areas. Gland, Cambridge : IUCN, Cambridge : UNEP-WCMC, 2003

ČESKÁ NÁRODNÍ RADA. Vládní návrh zákona ČNR o ochraně přírody a krajiny. VI. volební období, 1991, tisk č. 497

DEUTSCHER BUNDESTAG. Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Rechts des Naturschutzes und der Landschaftspflege und zur Anpassung anderer Rechtsvorschriften (BnatSchGNeuregG). 14. Wahlperiode, 2001, BT-Drs. 14/6378

DUDLEY, Nigel (ed.). Guidelines for Applying Protected Area Management Categories. Gland : IUCN, 2008

FEDERÁLNÍ MINISTERSTVO ZAHRANIČNÍCH VĚCÍ. Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 159/1991 Sb., o sjednání Úmluvy o ochraně světového kulturního a přírodního dědictví

FEDERÁLNÍ MINISTERSTVO ZAHRANIČNÍCH VĚCÍ. Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 396/1990 Sb., o sjednání Úmluvy o mokřadech majících mezinárodní význam zejména jako biotopy vodního ptactva a Protokolu o její změně

HEURICH, Marco; RALL, Heinrich. Hochlageninventur 2005 und Luftbilddauswertung 2003 bis 2005 : Ergebnisse der Untersuchungen zur Waldentwicklung im Nationalpark Bayerischer Wald. Grafenau : Nationalparkverwaltung Bayerischer Wald, 2006

IUCN. 1997 United Nations List of Protected Areas. Gland and Cambridge : WCMC and WCPA, IUCN, 1998

IUCN. Resolution 1 : Definition of National Parks. 10th General Assembly of IUCN, New Delhi, 1 December 1969

KIENER, Hans; HUSSLEIN, Maria; ENGLMAIER, Karl-Heinz (ed.). Natura 2000 – Management im Nationalpark Bayerischer Wald. Grafenau : Nationalparkverwaltung Bayerischer Wald, 2008

Konsolidované znění Smlouvy o fungování Evropské unie, Úř. věst. C 115, 9.5.2008, s. 47-199

LANDTAG MECKLENBURG - VORPOMMERN. Entwurf eines Gesetzes zur Bereinigung des Landesnaturschutzrechts. 5. Wahlperiode, 2009, Drucksache 5/3026

Memorandum o vzájemné spolupráci mezi správami národních parků Šumava (CZ) a Bavorský les (D) z 31. srpna 1999, Železná Ruda

MINISTERIUM FÜR ERNÄHRUNG, LANDWIRTSCHAFT, FORSTEN UND FISCHEREI. Richtlinie zur Behandlung der Wälder in den Nationalparks von Mecklenburg Vorpommern vom 14. September 2005 VI 220/5321.1, AmtsBl. M-V 2005, S.1293

NATIONALPARKAMT MÜRITZ. Jahresbericht 2008. Hohenzieritz, 2009

NATIONALPARKAMT MÜRITZ. Nationalparkplan : Leitbild und Ziele, Band I. Hohenzieritz, 2003

NATIONALPARKAMT MÜRITZ. Nationalparkplan : Bestandsanalyse, Band II. Hohenzieritz, 2003

NATIONALPARKVERWALTUNG SÄCHSISCHE SCHWEIZ. Nationalpark-Programm für den Nationalpark Sächsische Schweiz. 2007

MINISTERSTVO ZAHRANIČNÍCH VĚCÍ. Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 13/2005 Sb. m. s., o sjednání Evropské úmluvy o krajině

MINISTERSTVO ZAHRANIČNÍCH VĚCÍ. Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 107/2001 Sb. m. s., o přijetí Úmluvy o ochraně evropských planě rostoucích rostlin, volně žijících živočichů a přírodních stanovišť

MINISTERSTVO ZAHRANIČNÍCH VĚCÍ. Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 127/1994 Sb., o přístupu České republiky k Úmluvě o ochraně stěhovavých druhů volně žijících živočichů, přijaté v Bonnu dne 23. června 1979

MINISTERSTVO ZAHRANIČNÍCH VĚCÍ. Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 134/1999 Sb., o sjednání Úmluvy o biologické rozmanitosti

MINISTERSTVO ZAHRANIČNÍCH VĚCÍ. Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 61/2010 Sb. m. s., o sjednání Protokolu o ochraně a udržitelném využívání biologické a krajinné rozmanitosti k Rámcové úmluvě o ochraně a udržitelném rozvoji Karpat

MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ. Aktualizace Státního programu ochrany přírody a krajiny ČR. Praha, 2010

MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ. Sdělení odboru legislativního, odboru národních parků a odboru zvláště chráněných částí přírody MŽP k použití ustanovení lesního zákona o zásazích proti škůdcům a o případech mimořádných okolností a nepředvídatelných škod v národních parcích (NP) a národních přírodních rezervacích

(NPR). Věstník Ministersva životního prostředí. 2011, č. 4

MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ. Stanovisko č.j. 410/2349/02. In PRCHALOVÁ, Jana et al. Soubor stanovisek k zákonu o ochraně přírody a krajiny v letech 1992 – 2005. Planeta. 2005, roč. 12, č. 5, s. 53

MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ. Stanovisko č.j. 410/312/00. In PRCHALOVÁ, Jana et al. Soubor stanovisek k zákonu o ochraně přírody a krajiny v letech 1992 – 2005. Planeta. 2005, roč. 12, č. 5, s. 53-54

MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ. Tisková zpráva z 20. ledna 2010 „Ministerstvo začne během února proces vyhlašování NP Křivoklátsko“

MINISTR ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ. Rozhodnutí č. 9/91 z 27. června 1991

MINISTR ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ. Rozhodnutí č. 10/91 z 27. června 1991

MINISTR ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ. Rozhodnutí č. 10/95 z 30. března 1995

POSLANECKÁ SNĚMOVNA PARLAMENTU ČESKÉ REPUBLIKY. Vládní návrh na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 161/1999 Sb., kterým se vyhlašuje Národní park České Švýcarsko a mění se zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů. V. volební období, 2008, sněmovní tisk č. 632

Směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, Úř. věst. L 206, 22.7.1992, s. 7-50, zvláštní vydání v českém jazyce: Kapitola 15, svazek 02, s. 102 - 145

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES ze dne 23. října 2000, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky, Úř. věst. L 327, 22.12.2000, s. 1-73, zvláštní vydání v českém jazyce: Kapitola 15, svazek 05, s. 275 – 346

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/35/ES ze dne 21. dubna 2004 o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí, Úř. věst. L 143, 30.4.2004, s. 56-75, zvláštní vydání v českém jazyce: Kapitola 15, svazek 08, s. 357 - 375

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/147/ES ze dne 30. listopadu 2009 o ochraně volně žijících ptáků, Úř. věst. L 020, 26.1.2010, s. 1-25

SPRÁVA KRKONOŠSKÉHO NÁRODNÍHO PARKU. Plán péče: Krkonošský národní park a jeho ochranné pásmo (2010-2020), Část A – Rozbory. Vrchlabí, 2010

SPRÁVA NÁRODNÍHO PARKU ČESKÉ ŠVÝCARSKO. Plán péče o Národní park České Švýcarsko 2009-2016. Krásná Lípa, 2007

SPRÁVA NÁRODNÍHO PARKU ČESKÉ ŠVÝCARSKO. Rozbory. Krásná lípa, 2007

SPRÁVA NP A CHKO ŠUMAVA. Plán péče Národního parku Šumava na období 2001 – 2010. Vimperk, 2000

Staatsvertrag zwischen der Bundesrepublik und der Deutschen Demokratischen Republik vom 18. Mai 1990, BGBl. II S. 537

Úmluva o ochraně Alp (Alpská úmluva), Úř. věst. L 061 z 12. března 1996, s. 32 - 36

Vetrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands (Einigungsvertrag) vom 31. August 1990, BGBl. II S. 889

Vereinbarung zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik zur Durchführung und Auslegung des am 31. August 1990 in Berlin unterzeichneten Vertrags zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands – vom 18. September 1990, GGBI. 1990 II S. 1239

WORLD CONSERVATION CONGRESS, Resolution 3.048, Bangkok, Thailand, 17-25 November 2004. In IUCN. Resolutions and Recommendations. Gland and Cambridge : IUCN, 2005

Zásady kategorizace území podle managementu : Interpretace a aplikace managementových kategorií pro chráněná území v Evropě. Planeta. 2001, roč. 9, č. 5

Internetové zdroje

<http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/casopisy/s/2001/0032/32naz1.html> - STANĚK, Jiří. Správní akty jsou závazné : Postavení národních parků a jejich správ je nezpochybnitelné. Veřejná zpráva. 2001, č. 32

<http://bspa.helcom.fi/> - Baltic Sea Protected Areas Database

http://cmsdata.iucn.org/downloads/statutes_en.pdf - IUCN Statutes and Regulations

<http://eunis.eea.europa.eu/sites.jsppa> - European Environment Agency : EUNIS

<http://natura2000.eea.europa.eu/> - European Environment Agency : Natura 2000 Viewer

<http://whc.unesco.org/en/list/> - UNESCO World Heritage Centre : World Heritage List

http://www.alpconv.org/NR/rdonlyres/59883AF8-ED44-4C1E-8842-BD4643557CB3/0/protokoll_d_naturschutz.pdf - Protokoll zur Durchführung der Alpenkonvention von 1991 im Bereich Naturschutz und Landschaftspflege

http://www.bfn.de/0308_lsg.html - Bundesamt für Naturschutz : Landschaftsschutzgebiete

http://www.bfn.de/0308_nlp.html - Bundesamt für Naturschutz : Nationalparke

<http://www.casopis.ochranaprirody.cz/clanky/narodni-park-podyji.html> - ROTHROCKL, Tomáš; ŠKORPÍK, Martin. Národní park Podyjí. Ochrana přírody. 2008, roč. 63, č. 2

<http://www.casopis.ochranaprirody.cz/clanky/vztah-prava-ochrany-prirody-k-lesnimu-pravu.html> - MLČOCH, Svatomír. Vztah práva ochrany přírody k lesnímu právu. Ochrana přírody. 2008, roč. 63, č. 1

<http://www.casopis.ochranaprirody.cz/Z-nasi-prirody/narodni-park-sumava.html> - KŘENOVÁ, Zdeňka. Národní park Šumava. Ochrana přírody. 2008, roč. 63, č. 6

<http://www.cbd.int/convention/parties/list/> - Convention on Biological Diversity : List of Parties

http://www.cms.int/about/Partylist_eng.pdf - Parties to the CONVENTION ON THE CONSERVATION OF MIGRATORY SPECIES OF WILD ANIMALS and its Agreements

http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/nature/Diploma/CzechRepublic_en.asp - European Diploma of Protected Areas : Awarded areas in Czech Republic

<http://www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=176&CM=7&DF=3/28/2009&CL=ENG> - Přehled členských států Evropské úmluvy o krajině

<http://www.iucn.org/about/> - IUCN : About IUCN

<http://www.ecolex.org/server2.php/libcat/docs/TRE/Multilateral/En/TRE000069.txt> - Convention relative to the Preservation of Fauna and Flora in their Natural State

<http://www.ecolex.org/server2.php/libcat/docs/TRE/Multilateral/En/TRE000085.txt> - Convention of Nature and Wild Life Preservation in the Western Hemisphere

http://www.helcom.fi/Recommendations/en_GB/rec15_5/ - HELCOM Recommendation 15/5

http://www.helcom.fi/Recommendations/guidelines/en_GB/guide15_5/ - Guidelines for

Designating Marine and Coastal Baltic Sea Protected Areas (BSPA) and Proposed Protection Categories

<http://www.helcom.fi/stc/files/Convention/Conv1108.pdf> - Convention on the Protection of the Marine Environment of the Baltic Sea Area

http://www.iucn.org/about/union/commissions/wcpa/wcpa_overview/wcpa_about/ - IUCN : WCPA

<http://www.krnapp.cz/flora/> - KRNAP : Krkonošská flóra

<http://www.krnapp.cz/lesni-ekosystemy/> - KRNAP : Lesní ekosystémy

http://www.lung.mv-regierung.de/dateien/lls_vortrag_10_03_23_schoeneck.pdf - SCHOENECK, Stefan. Das neue Naturschutzrecht in Mecklenburg-Vorpommern. Vortrag

http://www.nabu-soest.de/Images%20Wetekamp/Protokoll_Wetekamp-Rede_30.03.1898.pdf - Projev Wilhelma Wetekampa z 30. března 1898

http://www.nationalpark-bayerischer-wald.bayern.de/detail/veroeffentlichung/g_nationalparkplan/index.htm - NP Bayerischer Wald : Nationalparkplan (Entwurf)

<http://www.npcs.cz/rada-np-ceske-svycarsko> - Rada NP České Švýcarsko

<http://www.npjeseniky.info/> - Petice za Národní park Jeseníky

<http://www.npsumava.cz/cz/1261/sekce/zakladni-udaje/> - NP Šumava : Základní údaje

<http://www.ospar.org/documents/DBASE/DECRECS/Recommendations/or03-03e.doc> - OSPAR Recommendation 2003/3 on a Network Marine Protected Areas

http://www.ospar.org/documents/DBASE/Publications/p00319 OSPAR_MPA_status_report_2006.pdf – OSPAR COMMISSION. 2006 Report on the Status of the OSPAR Network of Marine Protected Areas. 2007

http://www.ospar.org/html_documents/ospar/html/OSPAR_Convention_e_updated_text_2007.pdf - Convention for the Protection of the marine Environment of the North-East Atlantic

<http://www.protectedplanet.net/> - IUCN and UNEP-WCMC. The World Database on Protected Areas (WDPA): Annual Release. Cambridge, 2010

<http://www.psp.cz/cgi-bin/ascii/eknih/1908skc/stenprot/008schuz/s008001.htm> - Protokol z 23. září 1911 z 8. schůze Sněmu království Českého 1908-1911 (dostupný 10. února 2009)

http://www.ramsar.org/cda/en/ramsar-about-parties-contracting-parties-to-23808/main/ramsar/1-36-123^23808_4000_0__ - Ramsar Convention : Contracting Parties to the Ramsar Convention on Wetlands

http://www.ramsar.org/pdf/rec/key_rec_4.08e.pdf - Recommendation 4.8 : Change in ecological character of Ramsar sites

<http://ramsar.wetlands.org/Default.aspx> - Ramsar Information Service

http://www.smul.sachsen.de/sbs/download/Organigramm_SBS.pdf - Staatsbetrieb Sachsenforst : Organigramm

<http://www.unesco.org/new/en/natural-sciences/environment/ecological-sciences/man-and-biosphere-programme/> - Man and the Biosphere Programm

<http://www.waddensea-secretariat.org/tgc/TGC.html> - Trilateral Wadden Sea Cooperation : Trilateral Governmental Conferences and their main results

<http://www.waddensea-secretariat.org/trilat/brochure/brochure.html> - Trilateral Wadden Sea Cooperation : About the Trilateral Wadden Sea Cooperation

http://www.weltnaturerbe-buchenwaelder.de/fileadmin/media/pdf/Welterbe_Dossier_DE.pdf - Anmeldung „Alte Buchenwälder Deutschlands“ als Erweiterung des Weltnaturerbes Buchenwälder der Karpaten

Osobní sdělení

HAUG, Michael. Osobní sdělení 24. října 2010

SINNER, Karl Friedrich. Osobní sdělení 6. září 2010

Seznam příloh

Příloha č. 1 – Přehledová mapa národních parků v Německu

Příloha č. 2 – Přehledová mapa národních parků v ČR

Příloha č. 3 – Překryv národních parků s SPA a SAC

Příloha č. 4 – Zonace podle ZOPK v českých národních parcích

Příloha č. 1 - Přehledová mapa národních parků v Německu

Nationalparke in Deutschland

Stand: November 2010

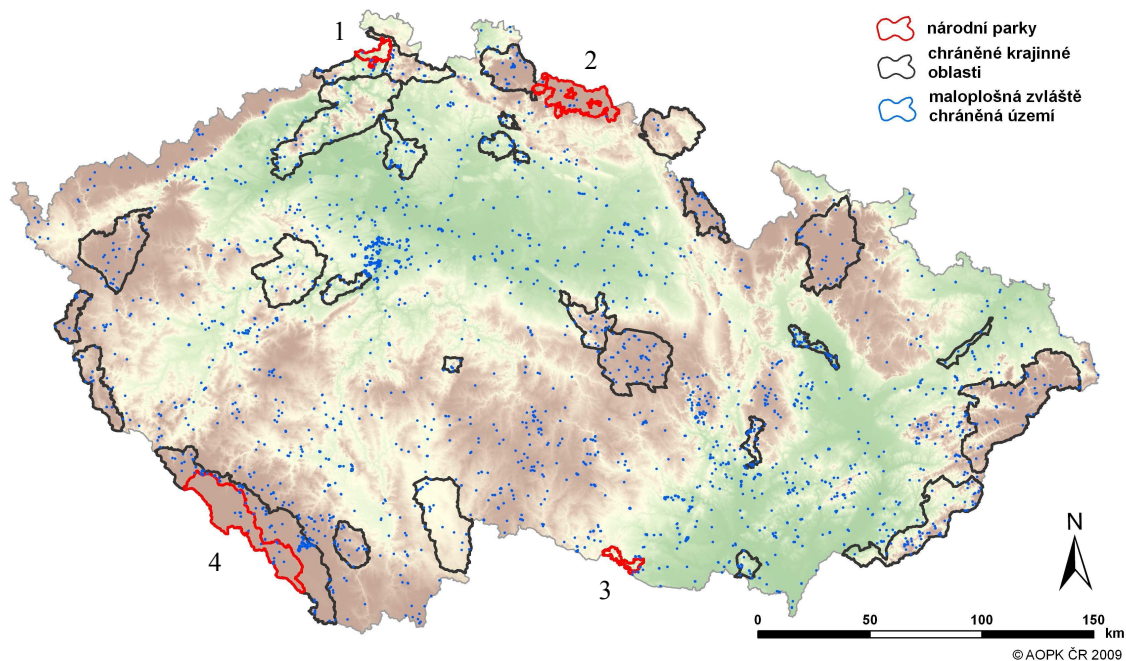


Nationalparke

Quelle: Bundesamt für Naturschutz (BfN), 2010
nach Angaben der Länder

Zdroj: Mapa byla převzata z Bundesamt für Naturschutz : Nationalparke, dostupné na http://www.bfn.de/0308_nlp.html

Příloha č. 2 – Přehledová mapa národních parků v ČR



Národní parky:

1 – NP České Švýcarsko

2 – Krkošský NP

3 – NP Podyjí

4 – NP Šumava

Zdroj:

Pro vyznačení národních parků byla použita mapa publikovaná v MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ. Aktualizace Státního programu ochrany přírody a krajiny ČR. Praha, 2010, s. 37

Příloha č. 3 – Překryv národních parků s SPA a SAC

| Národní park | | SPA | | SAC | |
|-------------------------|-----------------------|---|-----------|--|-----------|
| | | Název | Kód | Název | Kód |
| Národní parky v ČR | NP České Švýcarsko | Labské pískovce | CZ0421006 | České Švýcarsko | CZ0424031 |
| | | | | Labské údolí | CZ0424111 |
| | Krkonošský NP | Krkonoše | CZ0521009 | Krkonoše | CZ0524044 |
| | NP Podyjí | Podyjí | CZ0621032 | Podyjí | CZ0624096 |
| | NP Šumava | Šumava | CZ0311041 | Šumava | CZ0314024 |
| Národní parky v Německu | NP Bayerischer Wald | Nationalpark Bayerischer Wald | DE6946301 | Nationalpark Bayerischer Wald | DE6946301 |
| | NP Müritz | Müritz-Seenland und Neustrelitzer Kleinseenplatte | DE2642401 | Müritz | DE2542302 |
| | | Wald und Seenlandschaft Lieps-Serrahn | DE2645402 | Seen, Moore und Wälder des Müritz-Gebietes | DE2543301 |
| | | | | Serrahn | DE2645301 |
| | NP Sächsische Schweiz | Nationalpark Sächsische Schweiz | DE5050451 | Nationalpark Sächsische Schweiz | DE5050301 |

154

Zdroje:

K sestavení tabulky byly použity údaje včetně mapových podkladů z databáze European Environment Agency : EUNIS, dostupné na <http://eunis.eea.europa.eu/sites.jspa> a European Environment Agency : Natura 2000 Viewer, dostupné na <http://natura2000.eea.europa.eu/> . SPA a současně SAC Nationalpark Bayerischer Wald je vedeno pod jedním kódem.

Příloha č. 4 – Zonace podle ZOPK v českých národních parcích

| Národní park | 1. zóna | | 2. zóna | | 3. zóna | | Celková rozloha NP ha | Ochranné pásmo ha |
|--------------------|-------------|------------------------|-------------|------------------------|-------------|------------------------|--------------------------|----------------------|
| | Výměra (ha) | Podíl na rozloze parku | Výměra (ha) | Podíl na rozloze parku | Výměra (ha) | Podíl na rozloze parku | | |
| NP České Švýcarsko | 1652,29 | 21,00% | 6209,76 | 78,00% | 70,53 | 1,00% | 7932,98 | - |
| Krkonošský NP | 4503 | 12,40% | 3416 | 9,40% | 28408 | 78,20% | 36327 | 18642 |
| NP Podyjí | 2218 | 31,96% | 2262 | 44,90% | 1779 | 23,14% | 6259 | 2797 |
| NP Šumava | 8807 | 12,94% | 55885 | 82,11% | 3372 | 4,95% | 68064 | - |

155

Zdroje:

SPRÁVA NÁRODNÍHO PARKU ČESKÉ ŠVÝCARSKO. Rozbory. Krásná lípa, 2007, s. 8 a 10

SPRÁVA KRKONOŠSKÉHO NÁRODNÍHO PARKU. Plán péče: Krkonošský národní park a jeho ochranné pásmo (2010-2020), Část A – Rozbory. Vrchlabí, 2010, s. 11 a násl.

VRŠKA, Tomáš; ŘEZÁČ, Jan. Národní park Podyjí – Thayatal. Lesnická práce. 2000, roč. 79, č. 1, s. 32-35, s. 34

SPRÁVA NP A CHKO ŠUMAVA.. Plán péče Národního parku Šumava na období 2001 – 2010. Vimperk, 2000, s. 30

Abstrakt

Právní úprava ochrany národních parků v ČR a Německu

Územní ochrana patří mezi nejdůležitější nástroje ochrany přírody. Kategorie území s označením národní park se počítá k jejím tradičním institutům. Přesto je diskuze o národních parcích stále velmi živá. Toto téma je v České republice aktuální i díky přípravám nového zákona pro již existující Národní park Šumava, který je zároveň největším českým národním parkem.

Předkládaná práce srovnává právní úpravu pro národní parky v ČR a Německu. Jejím cílem je mimo jiné z této komparace vyvodit závěry nad možnými změnami de lege ferenda. Práce se věnuje všem českým národním parkům (České Švýcarsko, Krkonošský, Podyjí, Šumava). Ačkoliv v Německu tvoří základ úpravy spolkový zákon o ochraně přírody (Bundesnaturschutzgesetz – BNatSchG), důležitou prováděcí roli v této oblasti stále hraje zemské právo. V práci jsou jako příklady blíže sledovány zemské úpravy pro tři z celkem čtrnácti německých národních parků: NP Bavorský les (Bavorsko), NP Müritz (Meklenbursko–Přední Pomořany) a NP Saské Švýcarsko (Sasko).

V úvodních kapitolách je popsán historický vývoj kategorie „národní park“ a jsou zde také představeny výše uvedené národní parky. Jako prostředek pro mezinárodní srovnání byla vytvořena Světovým svazem ochrany přírody (IUCN) kategorizace chráněných území podle managementu. Proto práce v další kapitole přibližuje, jak je národní park definován podle tohoto systému, a zkoumá i otázku relevance kritérií IUCN z pohledu práva. Vnitrostátní ochrana přírody je výrazně ovlivněna mezinárodním právem veřejným a zejména pak evropským unijním právem. Práce proto představuje nejdůležitější mezinárodní úmluvy. V případě unijního práva se zaměřuje na systém Natura 2000, který se ukazuje jako velice účinný nástroj územní ochrany, a na jeho souvislosti s národními parky.

Před samotnou komparací vnitrostátního práva práce věnuje pozornost jeho historickému vývoji a pramenům platné právní úpravy. Vlastní komparace se skládá ze sedmi kapitol, které se zabývají nejdůležitějšími oblastmi úpravy pro národní parky: Definování národního parku podle vnitrostátních právních norem (zejména jaké

charakteristiky musí dané území mít, co je posláním a cílem národních parků a kdo a jakou formou je vyhlašuje), zákazy a jiná omezení lidských aktivit sloužící ochraně národního parku, členění území národního parku do zón a jejich režim, úprava lesního hospodaření a myslivosti (zejména odchylky od běžných předpisů pro lesní hospodaření a myslivost), plány péče a jiné plánovací nástroje, instituce zajišťující správu národních parků a zapojení různých zájmových skupin do řešení otázek týkajících se národního parku.

Závěry práce shrnují nejdůležitější výsledky komparace a z toho vyplývající návrhy na změny v českých právních předpisech. Ty se týkají např. přesnější formulace poslání či cílů českých národních parků. Ukazuje se totiž, že i při téměř shodně znějících předpisech je možné české parky spravovat jak v kategorii II, tak v kategorii V podle IUCN, ačkoliv obě mají různé managementové cíle. Zde mohou být inspirativní formulace použité v německém spolkovém zákoně o ochraně přírody. Práce dále kromě jiného doporučuje vytváření zón podle managementu, větší odchylky od předpisů lesního a mysliveckého práva či některé změny v radách národních parků.

Zusammenfassung

Die Rechtsregelung des Schutzes der Nationalparke in der Tschechischen Republik und Deutschland

Der Gebietsschutz wird zu den wichtigsten Instrumenten des Naturschutzes gezählt. Die Schutzgebietskategorie „Nationalpark“ (NP) ist ein etabliertes Instrument. Trotzdem wird die Diskussion über Nationalparke sehr angeregt geführt. Vor dem Hintergrund der Vorbereitungen eines neuen Gesetzes für den bestehenden Nationalpark Šumava (der größte tschechische Nationalpark) ist dieses Thema in der Tschechischen Republik sehr aktuell.

Die vorliegende Arbeit vergleicht die Rechtsregelungen für Nationalparke in Tschechien und Deutschland. Ihr Ziel ist es, hiervon Rückschlüsse für mögliche Änderungen *de lege ferenda* zu gewinnen. Die vorliegende Arbeit widmet sich allen tschechischen Nationalparks (České Švýcarsko, Krkonošský, Podyjí und Šumava). Obwohl in Deutschland die Grundlage der Regelung durch das Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) geschaffen ist, spielt für die Durchführung der Regelungen das Landesrecht eine wichtige Rolle. Für die Arbeit wurden Landesregelungen für drei der insgesamt 14 deutschen Nationalparke als Fallbeispiele herangezogen: NP Bayerischer Wald (Bayern), NP Müritz (Mecklenburg–Vorpommern) und NP Sächsische Schweiz (Sachsen).

In den Einführungskapiteln wird die historische Entwicklung der Schutzgebietskategorie „Nationalpark“ beschrieben und die o.g. eingerichteten Nationalparke werden vorgestellt. Um die Schutzgebiete international vergleichen zu können, wurde eine Kategorisierung der Schutzgebiete anhand des Managements durch die Weltnaturschutzunion (IUCN) geschaffen. Daher befasst sich die vorliegende Arbeit mit der Definition des Nationalparks nach diesem System und mit der Frage der Relevanz der IUCN-Kriterien aus der Sicht des Rechts. Der Rahmen für den innerstaatlichen Naturschutz wird durch das Völkerrecht und insbesondere durch die rechtlichen Regelungen der Europäischen Union (EU) beeinflusst. Die vorliegende Arbeit befasst sich mit den wichtigsten völkerrechtlichen Abkommen. Beispielhaft für eine Rechtsregelung der EU wird das Natura 2000-Schutzgebietssystem, das sich als sehr wirksames Schutzinstrument etabliert hat, vorgestellt und sein Zusammenhang mit

Nationalparks dargestellt.

Vor dem eigentlichen Vergleich des innerstaatlichen Rechts werden seine historische Entwicklung sowie die geltenden Rechtsquellen vorgestellt. Der Rechtsvergleich besteht dann aus sieben Kapiteln, die sich mit den wichtigsten Bereichen der Regelung für Nationalparke beschäftigen: Definition des Nationalparks nach den innerstaatlichen Rechtsnormen (vor allem welche Charakteristiken das gegebene Gebiet haben muss, was der Zweck und das Ziel der Nationalparke ist und von wem und in welcher Form sie erklärt werden), Verbote und andere Beschränkungen der menschlichen Aktivitäten zum Schutz des Nationalparkgebiets, Gliederung des Nationalparkgebiets in verschiedene Zonen und ihre Regime, Regelung der Waldbewirtschaftung und Jagd (insbesondere die Abweichungen vom üblichen Forst- und Jagdrecht), Nationalparkpläne und andere Planungsinstrumente, Institutionen, die die Verwaltung der Nationalparke gewährleisten, sowie Einbindung von verschiedenen Interessengruppen bei der Beantwortung von Fragen in Zusammenhang mit den Nationalparks.

Die Schlussfolgerungen fassen die wichtigsten Ergebnisse des Rechtsvergleichs und die daraus folgenden Vorschläge für Änderungen in den tschechischen Reschtsvorschriften zusammen. Dies betrifft z.B. eine genauere Formulierung der Zielsetzung der Nationalparke. Es hat sich gezeigt, dass bei fast gleichem Wortlaut der Vorschriften, die Möglichkeit besteht, die tschechischen Nationalparke sowohl in der Kategorie II als auch in der Kategorie V nach den IUCN-Kriterien zu verwalten, obwohl beide Kategorien unterschiedliche Managementziele verfolgen. Hier könnten die Formulierungen des BNatSchG Hinweise für eine Konkretisierung geben. Weiterhin wird u.a. empfohlen, die Zonierung nach dem Management einzurichten, grössere Abweichungen von den Vorschriften des Forst- und Jagdrechts zuzulassen sowie einige Änderungen in den Nationalparkbeiräten umzusetzen.

Klíčová slova, anglický název

Právní úprava ochrany národních parků v ČR a v Německu

Klíčová slova: ochrana přírody, chráněné území, národní park

**Legal regulation of the protection of national parks in the CR
and Germany**

Key words: nature conservation, protected area, national park