

Univerzita Karlova v Praze
Právnická fakulta

Mgr. Petr Bejček

PRÁVNÍ ÚPRAVA ÚZEMNÍ OCHRANY PŘÍRODY A KRAJINY

Rigorózní práce

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

Katedra: Katedra práva životního prostředí

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 1. 10. 2012

Prohlašuji, že jsem předkládanou rigorózní práci vypracoval samostatně, všechny použité prameny a literatura byly řádně citovány. Práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu. Dále bych chtěl poděkovat doc. JUDr. Vojtěchu Stejskalovi, Ph.D., za jeho pomoc a cenné rady při tvorbě této rigorózní práce.

V Praze dne

.....

Mgr. Petr Bejček

OBSAH:

SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK.....	1
1. ÚVOD:.....	3
2. OBECNÁ A ZVLÁŠTNÍ ÚZEMNÍ OCHRANA	5
2.1 ROZLIŠENÍ TYPŮ OCHRANY PŘÍRODY A KRAJINY	6
2.2 MEZINÁRODNÍ PRÁVNÍ PRAMENY	7
2.2.1 Úmluva o mokřadech majících mezinárodní význam zvláště jako biotopy vodního ptactva.....	7
2.2.2 Úmluva o ochraně evropské fauny a flóry a přírodních stanovišť	8
2.2.3 Úmluva o biologické rozmanitosti	10
2.2.4 Evropská úmluva o krajině	12
2.3 UNIJNÍ OCHRANA PŘÍRODY.....	13
2.3.1 Smlouva o fungování EU	13
2.3.2 Akční programy	14
2.4 HISTORICKÝ VÝVOJ ÚZEMNÍ OCHRANY PŘÍRODY V ČR.....	16
2.5 OBECNÁ ÚZEMNÍ OCHRANA.....	19
2.5.1 Územní systém ekologické stability.....	20
2.5.2 Významné krajinné prvky	22
2.5.3 Ochrana jeskyň a paleontologických nálezů	24
2.5.4 Ochrana krajinného rázu	26
2.5.5 Přechodně chráněné plochy.....	28
2.6 ZVLÁŠTNÍ ÚZEMNÍ OCHRANA	30
2.6.1 Právní nástroje ochrany zvláště chráněných území.....	30
2.6.2 Národní parky	37
2.6.3 Chráněné krajinné oblasti.....	41
2.6.4 Národní přírodní rezervace, přírodní rezervace	42
2.6.5 Národní přírodní památky, přírodní památky	45
2.6.6 Vyhlášení a rušení zvláště chráněných území a jejich ochranných pásem a jejich evidence	46
2.6.7 Ochranné pásmo památných stromů	49
2.7 SHRNUTÍ.....	51
3. NATURA 2000.....	53
3.1 VYMEZENÍ POJMU.....	53
3.2 UNIJNÍ PRÁVNÍ ÚPRAVA	54
3.2.1 Směrnice o stanovištích	55
3.2.2 Směrnice o ptácích	64
3.3 VÝZNAMNÁ JUDIKATURA SOUDNÍHO DVORA EVROPSKÉ UNIE	68
3.3.1 C-355/90 - Komise vs. Španělsko (Marismas de Santoñas).....	69
3.3.2 C-371/98 - Spojené království (First Corporate Shipping)	69
3.3.3 C-127/02 - Komise vs. Nizozemí (Waddenzee).....	70
3.3.4 C-117/03 - Itálie (Dragaggi).....	72
3.3.5 C-6/04 - Komise vs. Spojené království.....	72
3.3.6 C-244/05 - Německo (Bund Naturschutz in Bayern).....	73
3.3.7 T-150/05, C- 362/06 - Sahlstedt a další vs. Komise.....	74
3.3.8 C-304/05 Komise vs. Itálie (Parco Nazionale Dello Stelvio)	75
3.3.9 C-226/08 - Stadt Papenburg vs. Německo	75
3.3.10 C-115/09 - Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland vs. Bezirksregierung Arnsberg.....	76
3.4 ČESKÁ PRÁVNÍ ÚPRAVA	77
3.4.1 Přípravy na transpozici směrnic	78
3.4.2 Implementace směrnic	79
3.4.3 Evropsky významné lokality.....	81
3.4.4 Ptačí oblasti	86
3.4.5 Monitoring	87
3.5 POSUZOVÁNÍ VLIVŮ PODLE ČLÁNKU 6.3 A 6.4 SMĚRNICE O STANOVIŠTÍCH	88
3.5.1 Významné pojmy	89

3.5.2 Posuzování vlivů na EVL a PO.....	92
3.5.3 Kompenzační opatření	98
3.6 NEJZÁSADNĚJŠÍ INFRINGEMENTY VEDENÉ PROTI ČR.....	101
3.6.1 Infringement č. 2005/4146 - nesprávná implementace směrnice 79/409/EHS – Heřmanský stav....	101
3.6.2 Infringement č. 2005/4547 - nesprávná implementace směrnice 79/409/EHS – Komárov	102
3.6.3 Infringement č. 2006/2130 - nesprávná transpozice směrnice 79/409/EHS a infringement č. 2006/2143 - nesprávná transpozice směrnice 92/43/EHS	103
3.6.4 Infringement č. 2007/2193 – nesprávná implementace směrnice 79/409/EHS - Českobudějovické rybníky a Dehtář	104
3.6.5 Infringement č. 2007/2219 – nesprávná implementace směrnice 79/409/EHS, směrnice 85/337/EHS a směrnice 92/43/EHS - Bzenecká doubrava	104
3.6.6 Infringement č. 2007/4447 - Splavnost Teplé Vltavy v Národním parku Šumava	105
3.7 SHRNUTÍ.....	108
4. SROVNÁNÍ ZVLÁŠTNÍ ÚZEMNÍ OCHRANY V ČR SE SOUSTAVOU NATURA 2000.....	111
5. PRÁVNÍ ODPOVĚDNOST V OCHRANĚ PŘÍRODY A KRAJINY	114
5.1 DELIKTNÍ ODPOVĚDNOST	114
5.1.1 Odpovědnost za správní delikty	114
5.1.2 Trestněprávní odpovědnost	115
5.2 ODPOVĚDNOST ZA ZTRÁTY NA ŽIVOTNÍM PROSTŘEDÍ	119
5.2.1 Odpovědnost za škody	119
5.2.2 Odpovědnost za ekologickou újmu	119
6. ORGANIZAČNÍ STRUKTURA ORGÁNŮ OCHRANY PŘÍRODY	123
6.1 OBECNÍ ÚŘADY.....	123
6.2 KRAJSKÉ ÚŘADY	124
6.3 SPRÁVY NÁRODNÍCH PARKŮ A SPRÁVY CHRÁNĚNÝCH KRAJINNÝCH OBLASTÍ.....	125
6.4 ÚJEZDNÍ ÚŘADY A MINISTERSTVO OBRANY	127
6.5 ČESKÁ INSPEKCE ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ.....	128
6.6 MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ.....	129
7. ZÁVĚR.....	131
ABSTRAKT:.....	137
ABSTRACT:.....	138
RESUMÉ.....	139
ANGLICKÝ NÁZEV PRÁCE A KLÍČOVÁ SLOVA	141
POUŽITÉ A CITOVANÉ PRAMENY	142

Seznam použitých zkratek

AOPK ČR	–	Agentura ochrany přírody a krajiny ČR
AP	–	Akční program
CBD	–	Úmluva o biologické rozmanitosti
CITES	–	Úmluva o mezinárodním obchodě s ohroženými druhy volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin
ČIŽP	–	Česká inspekce životního prostředí
ČR	–	Česká republika
ČSO	–	Česká společnost ornitologická
EECONET	–	Celoevropská ekologická síť
EHS	–	Evropské hospodářské společenství
EIA	–	proces posuzování vlivů na životní prostředí podle zákona č. 100/2001 Sb. ve znění pozdějších předpisů
ES	–	Evropské společenství
EU	–	Evropská unie
Euronovela	–	Novela ZOPK publikována pod č. 218/2004 Sb.
EVL	–	evropsky významná lokalita
CHKO	–	chráněná krajinná oblast
Komise	–	Evropská komise
LHO	–	lesní hospodářské osnovy
LHP	–	lesní hospodářské plány
MŽP	–	Ministerstvo životního prostředí
NP	–	národní park
NPR	–	národní přírodní rezervace
NPP	–	národní přírodní památka
PO	–	ptačí oblast
PP	–	přírodní památka
PR	–	přírodní rezervace
pSCI	–	národní seznam lokalit navržených na zařazení na Evropský seznam
Rada	–	Evropská rada
SAC	–	zvláště chráněné území vyhlášené podle směrnice o stanovištích
SCI	–	území zařazené Evropskou komisí na Evropský seznam podle směrnice

		o stanovištích (evropsky významná lokalita)
SDEU	–	Soudní dvůr Evropské unie
SDO	–	souhrny doporučených opatření
SEA	–	proces strategického posuzování vlivů na životní prostředí podle zákona č. 100/2001 Sb., ve znění pozdějších předpisů
směrnice EIA	–	směrnice Rady 2011/92/EU
směrnice SEA	–	směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES
SPA	–	území vyhlášené na základě směrnice o ptácích
ÚPD	–	územně plánovací dokumentace
ÚSOP	–	ústřední seznam ochrany přírody
ÚSES	–	územní systém ekologické stability
VKP	–	významný krajinný prvek
ZCHÚ	–	zvláště chráněné území
ZOPK	–	zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů
ZPV	–	zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů

1. ÚVOD:

V minulém století došlo vlivem rychlého technologického rozvoje k nevratným změnám přírody. Mnoho unikátních přírodních oblastí bylo zničeno či přetvořeno člověkem, došlo k vyhubení stovek živočišných a rostlinných druhů. Evropský kontinent byl jeden z nejcitelněji postižených (zejména kvůli vysoké hustotě osídlení, technickému pokroku a válečným konfliktům). Jednotlivé státy v honbě za co největší mocí a ekonomickým prospěchem často zapomínaly na to, že svým konáním nevratně přetvářejí přírodu a krajinu na svém území.

Celá situace se však postupem času stávala neúnosnou a jednotlivé státy si začínaly uvědomovat, že pokud se nezačnou otázkou ochrany životního prostředí důrazně zabývat, mohla by se volná příroda tak, jak ji známe známe, zcela vytratit ze zemského povrchu. Výrazná změna nastala na první celosvětové mezinárodní konferenci o životním prostředí, konané ve Stockholmu v roce 1972. Na této konferenci bylo přijato několik právně nezávazných aktů.¹ Významnějším hlediskem však bylo to, že nastal obrat jednotlivých států v přístupu k ochraně přírody, která se tak postupně stávala celosvětově důležitým úkolem.

V České republice byla v druhé polovině 20. století ochrana přírody z legislativního pohledu na velmi slušné úrovni, neboť zákon č. 40/1956 Sb., o státní ochraně přírody byl ve své době velice pokrokovým právním předpisem. Tento zákon zakotvil územní ochranu podobným způsobem, jakým ji známe dnes. Jiná věc však bylo skutečné dodržování tohoto zákona či jeho vynucování orgány státní správy, neboť v době vlády komunismu v českých zemích nebyla ochrana přírody prioritou. K výrazné změně došlo schválením zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, který po několika novelizacích zůstal platný dodnes. Územní ochrana je jednou ze základních složek tohoto zákona, prostřednictvím které dochází k ochraně přírody a krajiny na území ČR. Územní ochrana se dělí na obecnou a zvláštní, kdy obecná se vztahuje na celé území ČR, přičemž zvláštní je vymezena jen pro ta nejvzácnější území v několika kategoriích (stupních) ochrany.

Z evropského pohledu došlo v 70. letech 20. století ke snaze vytvořit celoevropský systém ochrany přírody. Prvním pokusem v této věci bylo přijetí úmluvy o ochraně evropské fauny a flóry a přírodních stanovišť (Bernská úmluva) z roku 1979. Jejím cílem bylo chránit planě rostoucí rostliny, volně žijící živočichy a jejich přírodní stanoviště. Realizace celého

¹ Konkrétně se jednalo o tyto dokumenty: Stockholmská deklarace o životním prostředí člověka, Akční plán a Rezoluce o institucionálních a finančních ujednáních.

projektu přitom počítala s úzkou kooperací členských států této úmluvy. Bernská úmluva se tak stala zásadním dokumentem v oblasti ochrany přírody v Evropě.

Myšlenka celoevropské soustavy na ochranu přírody a krajiny byla uskutečněna v rámci legislativy Evropské unie v projektu Natura 2000. Realizace Natury 2000 je naplněním dvou směrnic, a to směrnice 92/43/EHS o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin a směrnice 147/2009/ES o ochraně volně žijících ptáků. Soustava Natura 2000 je souhrnem území vymezených dle těchto směrnic. Jedná se o dvě nejdůležitější směrnice EU v politice ochrany životního prostředí a biologické rozmanitosti a soustava Natura 2000 je nejdůležitějším celoevropským nástrojem územní ochrany přírody.

Tato práce má v souvislosti s územní ochranou několik cílů. Prvním cílem je podat rozbor právních pramenů týkajících se územní ochrany přírody a krajiny, zejména z pohledu českého práva a některých dalších právních otázek s tím souvisejících (právní odpovědnost v ochraně přírody a krajiny a organizační struktura orgánů ochrany přírody). Zároveň zhodnotím nedostatky české právní úpravy a případně navrhnou optimální legislativní řešení. Druhý cíl spočívá v rozboru právních pramenů soustavy Natura 2000 (evropských i českých, společně s judikáty Soudního dvora Evropské unie) a zhodnocení úspěšnosti transpozice a implementace evropských směrnic týkajících se soustavy Natura 2000 do českého právního řádu, včetně řízení Evropské komise proti České republice o porušení Smlouvy o fungování Evropské unie (tzv. infringementy). Posledním cílem této práce je zhodnotit vztah a rozdíly mezi právními aspekty zvláštní územní ochrany dle části třetí zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny a soustavy Natura 2000 v české legislativě.

2. OBECNÁ A ZVLÁŠTNÍ ÚZEMNÍ OCHRANA

V souvislosti s předmětem této práce je třeba nejdříve osvětlit základní pojmy, kterými se zabývá, tedy pojmy „příroda“ a „krajina“. Přírodu lze obecně definovat jako souhrn všech živých i neživých složek obklopujících člověka. Za nejcennější části přírody pak běžně bývají považovány ty její části, které jsou dosud člověkem co nejméně ovlivněné. Jedná se o pojem natolik zažitý, že zjevně zákonodárce nepovažoval v českém právním řádu za nutné vymezovat její přímou definici. Stěžejním zákonem upravujícím ochranu přírody a krajiny je zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále ZOPK). Z jeho znění můžeme nepřímo odvodit, na co se váže ochrana přírody. V ustanovení § 2 odst. 1 uvedeného zákona lze nalézt definici ochrany přírody a krajiny, je to: *„péče státu a fyzických i právnických osob o volně žijící živočichy, planě rostoucí rostliny a jejich společenstva, o nerosty, horniny, paleontologické nálezy a geologické celky, péče o ekologické systémy a krajinné celky, jakož i péče o vzhled a přístupnost krajiny“*. V první řadě je třeba upozornit na neúplnost vymezení přírody v této zákonné definici, konkrétně absenci vodních útvarů či půdy.² Vymezení zároveň nezahrnuje veškeré živočichy, ale pouze ty, jejichž populace se v přírodě udržuje samovolně vyjma jedince zdivočelé populace domestikovaného druhu.³ Podobně je tomu i u rostlin, které spadají do vymezení pouze v případě, že se jedná o jedince či kolonii rostlinného druhu včetně hub, jejichž populace se udržují v přírodě samovolně.⁴

Pojem krajina je v zákoně vymezen, a to definicí: *„krajina je část zemského povrchu s charakteristickým reliéfem, tvořená souborem funkčně propojených ekosystémů a civilizačními prvky.“*⁵ Krajina je rovněž definována v čl. 1 Evropské úmluvy o krajině: *„krajina znamená část území, tak jak je vnímána obyvatelstvem, jejíž charakter je výsledkem činnosti a vzájemného působení přírodních a/nebo lidských faktorů.“* Z těchto definic jasně vyplývá, že cílem ochrany krajiny není pouze zachování člověkem nezměněných hodnot,

² Voda je samostatně upravena v zákoně č. 254/2001 Sb., vodní zákon, půda je upravena ve více zákonech (částečně i ZOPK), nejdůležitějším je zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu. I přes vynětí vody ze základní definice ochrany přírody v ZOPK je však voda chráněna v ZOPK například prostřednictvím VKP (vodní toky), což dokazuje úzkou provázanost ochrany všech složek životního prostředí, kdy se složkové zákony životního prostředí navzájem doplňují.

³ Viz § 3 odst. 1 písm. d) ZOPK, zákon užívá souhrnného pojmu „volně žijící živočich“.

⁴ Viz § 3 odst. 1 písm. c) ZOPK, zákon užívá pro tyto druhy pojem „planě rostoucí rostlina“. Za povšimnutí stojí fakt, že např. ochrana dřevin dle § 7 ZOPK se vztahuje na veškeré dřeviny, tedy i ty, co nespádají do pojmu planě rostoucí rostlina a obecně se tak na ně nevztahuje ostatní ochrana dle ZOPK.

⁵ Viz § 3 odst. 1 písm. m) ZOPK.

nýbrž i typických estetických a kulturních hodnot vzniklých působením člověka na krajinu s různou intenzitou (např. hospodaření a zástavba).

2.1 Rozlišení typů ochrany přírody a krajiny

Ochranu přírody a krajiny lze vzhledem k praktickému přístupu rozdělit na druhovou a územní ochranu.⁶ V českém právním řádu se tento typ dělení sice výslovně nevyskytuje, dle ZOPK však lze v řadě případů dohledat, do kterého typu ochrany jeho jednotlivá ustanovení patří. Oba zmíněné typy ochrany se vzájemně doplňují a lze si jen stěží představit jeden bez druhého.

Druhová ochrana se zaměřuje na udržení dostatečně početných a tím geneticky kvalitních populací původních planě rostoucích rostlin a volně žijících živočichů schopných dlouhodobé samostatné existence v dostatečně velkém a minimálně znečištěném prostředí.⁷ Zaměřuje se obvykle na všechna vývojová stadia druhu, hnízdiště a místa odpočinku. V rámci druhové ochrany jsou rovněž chráněny ekosystémy, jehož jsou dané druhy součástí.⁸ To vyvolává jistou podobnost s územní ochranou. Základní rozdíl od územní ochrany je takový, že územní ochrana je vázána na určité území, přičemž druhová ochrana je vázána na populace či jedince živočichů.

Územní ochrana přírody a krajiny, která je ústředním tématem této práce, se vztahuje na ochranu živé i neživé přírody. Obvykle jsou chráněny vymezená území nebo zákonem stanovené přírodní prvky. Na nich jsou pak aplikována opatření a nástroje, které zajišťují ochranu předmětu ochrany. Tím může být rostlina, živočich, stanoviště, ekosystém či jiný významný přírodní či krajinný prvek.

Mimo výše uvedený základní typ dělení lze ochranu přírody a krajiny rozdělit dle přírodovědeckého významu předmětu ochrany, který má být chráněn, a to na obecnou a zvláštní.⁹ U obecné ochrany je chráněna naprostá většina složek živé a neživé přírody. Jde především o běžně se vyskytující druhy rostlin a živočichů a další složky krajiny, jako jsou např. vodní toky a nádrže, jeskyně, lesy, atd. Jedná se o základní úroveň ochrany zaměřený

⁶ Viz Damohorský, M., a kol.: Právo životního prostředí, 3. vydání, C. H. Beck, Praha, 2010, str. 346.

⁷ Viz Plesník, J.: Dilema druhové ochrany: co vlastně chránit?, Ochrana přírody, číslo 8, ročník 60, 2005, str. 227.

⁸ Je tomu tak ve všech právních úpravách vyspělých evropských zemí, jelikož ochranu druhovou nelze zajistit bez zachování, ochrany a péče o vhodné biotopy a celé přírodní ekosystémy. Na stejné zásadě je postaven i český právní řád.

⁹ Viz Damohorský, M., a kol.: Právo životního prostředí, 3. vydání, C. H. Beck, Praha, 2010, str. 346.

především proti zaviněnému poškozování. Druhým typem je zvláštní ochrana. Ta je přísnější než obecná ochrana, vztahuje se však pouze na jmenovitě vymezené vzácné druhy organismů¹⁰ a cenná území s jasně vymezenými hranicemi, která jsou na základě přírodovědeckého výzkumu označena jako ohrožená.

2.2 Mezinárodní právní prameny

Po roce 1989 začala ČR (do 1. 1. 1993 ČSFR) vstupovat do mnoha mezinárodních závazků, a to zejména ratifikací mezinárodních smluv a dohod. ČR je těmito smlouvami vázána dodnes, je však nucena je dodržovat často i prostřednictvím evropského práva, neboť u většiny z uvedených smluv je rovněž členem EU, která povinnosti z nich vyplývající inkorporuje do svých právních předpisů. Kapitola obsahuje výčet mezinárodních dokumentů, které jsou dle mého názoru nejdůležitější ve vztahu k územní ochraně přírody a krajiny v ČR.

2.2.1 Úmluva o mokřadech majících mezinárodní význam zvláště jako biotopy vodního ptactva¹¹

Tato úmluva, známá též pod jménem Ramsarská úmluva podle města jejího podpisu, je první celosvětovou mezivládní úmluvou na ochranu a účelné využívání přírodních zdrojů. Jedná se tak o první celosvětovou úmluvu, která chrání významný typ přírodního stanoviště (biotop) a významné druhy živočichů na něj vázaných. Ochrana se vztahuje na významné mokřady jako regulátory vodního režimu v krajině a dále na typické organismy mokřady obývající (zejména vodní ptactvo). Nynější znění úmluvy bylo upraveno protokolem z Paříže¹² a dodatky k Ramsarské úmluvě¹³. V současné době má 163 smluvních stran. Základními závazky vyplývajícími pro signatáře Ramsarské úmluvy jsou:

- určit na svém území alespoň jeden vhodný mokřad pro zařazení do seznamu mokřadů mezinárodního významu,

¹⁰ Pro určení, zda je určitý druh vzácný, se obvykle užívají tři kritéria: areál rozšíření (malý nebo velký), ekologická valence, vyjádřená nároky na prostředí (široká, úzká), a místní početnost (někde vysoká nebo všude nízká). Jen v případě kombinace všech příznivých hodnot se jedná o druh běžný.

¹¹ *Convention on Wetlands of International Importance Especially as Waterfowl Habitats*, podepsána 2. února 1971 v iránském městě Ramsaru. ČSFR přistoupila v roce 1990, publikováno ve Sbírce zákonů pod číslem 396/1990. Česká republika se automaticky stala členskou zemí úmluvy dnem svého vzniku, tedy 1. ledna 1993.

¹² Ze dne 3. prosince 1982, vstoupil v platnost 1. října 1986.

¹³ Přijaté v Regině v roce 1987, vstoupily v platnost 1. května 1994.

- formulovat a realizovat plánování tak, aby podporovalo ochranu mokřadů zahrnutých v seznamu a jejich rozumné využívání,
- podporovat ochranu mokřadů a vodního ptactva zřizováním přírodních rezervací bez ohledu na to, zda jde o mokřady zařazené do seznamu a přijímat přiměřená ochranná opatření,
- spolupracovat s dalšími signatáři dohody, zejména pokud se jedná o lokality zasahující na území více států,
- podporovat výzkum a péči o mokřady.

Mokřady, které jsou schváleny dle odpovídajících kritérií, jsou zařazeny na Seznam mokřadů mezinárodního významu¹⁴. Stát se vyhlášením mokřadu dle Ramsarské úmluvy zavazuje k tomu, že mu věnuje zvýšenou péči a ochranu.

Kromě Seznamu mokřadů mezinárodního významu je v rámci Ramsarské úmluvy veden též Seznam ohrožených mokřadů (*Montreux Record*) a tzv. *Transboundary Ramsar Sites List*, na kterém jsou zapsány mokřady s přeshraničním významem, rozkládající se na území dvou či třech států, které se společně podílejí na jejich ochraně a péči o ně.

Směrnice o stanovištích a směrnice o ptácích jsou ovlivněny Ramsarskou úmluvou významným způsobem. Ve směrnici o ptácích je přímo uveden požadavek zvláštní pozornosti členských států při ochraně mokřadů mezinárodního významu,¹⁵ což je i předmětem úpravy Ramsarské úmluvy.

2.2.2 Úmluva o ochraně evropské fauny a flóry a přírodních stanovišť¹⁶

Dalším významným mezníkem z hlediska evropské ochrany přírody bylo přijetí Úmluvy o ochraně evropských planě rostoucích rostlin, volně žijících živočichů a přírodních stanovišť, známější pod názvem Bernská úmluva. Smluvními stranami jsou převážně evropské státy. K Úmluvě se však nepřipojilo Rusko, na jehož území je odhadována přibližně polovina z přírodovědecky významných lokalit. Tato úmluva sehrála v rozvoji ochrany přírody na našem kontinentě nezastupitelnou roli.¹⁷ Zaměřuje se na přísnou ochranu populací celoevropsky významných planě rostoucích rostlin, volně žijících živočichů a jimi obývaných

¹⁴ *List of Wetlands of International Importance.*

¹⁵ Viz čl. 4.2 směrnice o ptácích.

¹⁶ *Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats*, vypracována v rámci Rady Evropy a dne 19. září 1979 vystavena k podpisu ve švýcarském Bernu. V platnost vstoupila 1. června 1982. V ČR nabyla platnosti 1. června 1998, vyhlášena byla ve Sbírce mezinárodních smluv pod č. 107/2001.

¹⁷ Blíže k tomuto tématu např. Plesník, J.: Bernská úmluva oslavila 25. výročí, *Ochrana přírody*, ročník 60, č. 3, 2005, str. 85 – 87.

biotopů. Zvláštní důraz je kladen na ohrožené, zranitelné a stěhovavé druhy. Smluvní strany musí splnit tyto okruhy požadavků vyplývající z Úmluvy:

- uvést svou legislativu do souladu se smluvními ustanoveními o ochraně stanovišť a druhů,
- zakázat nehumánní prostředky lovu a zabíjení živočichů (uvedených v příloze III),
- integrovat ochranu přírody do ostatních odvětví politik (zejména plánování a řízení hospodářského rozvoje),
- rozšiřovat informace a podporovat vzdělání o potřebě chránit ohrožené druhy a jejich stanoviště,
- podněcovat a podporovat mezinárodní spolupráci zejména tam, kde je to vhodné k posílení ochrany přírody z celoevropského hlediska, a v příhraničních oblastech.

Bernská úmluva je úzce spjata se soustavou Natura 2000.¹⁸ Evropská unie je jedním z členů Bernské úmluvy a Naturu 2000 tak můžeme považovat za určitý prostředek naplnění Bernské úmluvy.

Zvláštním programem navazujícím na Bernskou úmluvu je **soustava Smaragd** (*Emerald Network*). Ta směřuje k vytvoření soustavy zvláštních chráněných území prioritního zájmu, které jsou označovány jako **oblasti zvláštního zájmu ochrany přírody**¹⁹. Aby mohlo být území vyhlášené státem jako ASCI, musí splňovat alespoň jednu z uvedených podmínek:

- přispívat podstatným způsobem k přežívání druhů ohrožených, endemických nebo druhů uvedených v příloze I či II Bernské úmluvy,
- hostit četné význačné druhy na území s velkou druhovou rozmanitostí,
- hostit významné populace jednoho či více druhů,
- obsahovat významnou nebo reprezentativní ukázkou typů ohrožených přírodních stanovišť,
- obsahovat významný příklad určitého typu stanoviště nebo mozaiku různých typů stanovišť,
- představovat důležité území pro jeden nebo více stěhovavých druhů,
- významně přispívat jiným způsobem k realizaci úmluvy.

Soustava Smaragd je na území EU realizována soustavou Natura 2000.²⁰ To znamená, že všechna vyhlášená území soustavy Natura 2000 se stávají součástí soustavy Smaragd. Natura 2000 je však přesněji upravena a je soudně vynutitelná Soudním dvorem Evropské

¹⁸ Více o Natuře 2000 viz kapitola 3.

¹⁹ ASCI - *Areas of Special Conservation Interest*.

²⁰ Viz rezoluce č. 5 Stálého výboru Bernské úmluvy (1998).

unie. Z toho vyplývá, že soustava Smaragd a vyhlášení ASCI má význam již jen u nečlenských států Evropské unie.²¹ Mimo území EU nehrozí státům za její porušování žádné sankce (z důvodu obtížné vynutitelnosti Bernské úmluvy). Záleží tedy spíše na jejich vůli se touto úmluvou řídit.

2.2.3 Úmluva o biologické rozmanitosti²²

Významnou roli ve formování právní úpravy unijní ochrany přírody hrála Úmluva o biologické rozmanitosti (Úmluva o biodiverzitě, Úmluva z Ria). Signatářem je v této době 193 států včetně ES (dnes již EU). K Úmluvě nemohou být činěny žádné výhrady.²³ Úmluva o biologické rozmanitosti vytyčila tři základní cíle:

- ochrana biologické rozmanitosti (rostlinných a živočišných druhů, jejich genetického základu a různorodosti ekosystémů),
- trvale udržitelný způsob užívání jejich složek,
- spravedlivé a rovnoměrné rozdělení přínosů plynoucích z využívání genetických zdrojů.

Úmluva stanoví vedle řady procesních závazků také hmotněprávní povinnosti (identifikace a monitoring biologické rozmanitosti, ochrana „*in situ*“ a „*ex situ*“, udržitelné využívání, ABS²⁴), které jsou však stanoveny relativně abstraktně. Většina závazků smluvních stran je jen podmíněčných a jejich plnění závisí na okolnostech v jednotlivých státech a jejich finančních zdrojích.

Významným programem navazujícím na Úmluvu o biodiverzitě prakticky v celé šíři je Celoevropská strategie biologické a krajinné rozmanitosti²⁵ (Strategie). Hlavní cíle tohoto dokumentu jsou:

- chránit biodiverzitu, přírodní a polopřírodní (přírodě blízké) ekosystémy i domestikované druhy organismů, celé krajiny a jejich přírodní rysy evropského významu v územně propojeném systému,

²¹ Patří sem zejména bývalé státy Sovětského svazu a některé africké státy.

²² *Convention on the Biological Diversity* (CBD), schválena v keňském Nairobi 22. května 1992, předložena k podpisu na konferenci OSN o životním prostředí a rozvoji (UNCED) v Rio de Janeiru, 5. – 14. června 1992. Platností nabyla v roce 1993, pro ČR nabyla platnosti 3. března 1994, vyhlášena ve Sbírce zákonů sdělením MZV č. 134/1999 Sb.

²³ Viz čl. 37 Úmluvy o biologické rozmanitosti. To je patrně jedním z důvodů, proč nepřistoupilo např. USA.

²⁴ *Access and benefit-sharing* – přístup ke genetickým zdrojům a rozdělování z nich plynoucích zisků.

²⁵ *Pan-European Biological and Landscape Diversity Strategy* - PEBLDS. Dokument byl přijat v roce 1995 na konferenci evropských ministrů životního prostředí v bulharské Sofii.

- trvale udržitelné využívání a management evropské biologické a krajinné rozmanitosti optimálním využitím sociálních a ekonomických příležitostí na místní, národní a regionální úrovni,
- integrace ochrany biologické a krajinné rozmanitosti do činností resortů,
- zvýšit informovanost a participaci veřejnosti na činnostech zajišťujících ochranu a zlepšení stavu biologické a krajinné rozmanitosti,
- zajistit přiměřené finanční prostředky k implementaci.

Při naplňování těchto cílů počítá Strategie s tzv. Celoevropskou ekologickou sítí²⁶. Ta má vytvořit územně propojenou síť zabezpečující ochranu, obnovu a nerušený vývoj ekosystémů a krajin. Význam ekologických sítí spočívá v boji proti fragmentaci stanovišť, která během předchozích desetiletí způsobila vymizení nebo ohrozila vyhynutím mnoho druhů. Lidská činnost v podobě např. odlesňování či stavby dálnic mění rozlehlá přírodní stanoviště a způsobuje roztříštění půdy na malá políčka. Z druhů vyskytujících se v těchto izolovaných políčkách přežije jen velmi málo. Proto jsou pro určité druhy velmi důležité biokoridory, které spolu s tzv. jádrovými oblastmi a nárazníkovými zónami tvoří základní složky ekologických sítí. Všechna tato opatření výrazně zvyšují šanci na přežití populací druhů ohrožených fragmentací.

EECONET se skládá z jádrových území, tzv. biocenter (*core areas*), které jsou ve většině případech chráněny ještě nárazníkovými pásmy (*buffer zones*) a biokoridorů, které jednotlivá biocentra spojují a představují migrační trasy organismů zajišťující optimální výměnu jejich genetické informace. EECONET má významně přispět k dosažení hlavních cílů Panevropské strategie tím, že trvale zajistí:

- ochranu celé škály ekosystémů, stanovišť, druhů a typů krajiny evropského významu,
- v klíčových územích chráněná stanoviště dostatečné rozlohy pro příznivý stav chráněných ekosystémů a druhů,
- dostatek příležitostí pro rozptyl a migraci chráněných druhů,
- ochranu důležitých přírodních systémů před nepříznivými okolními vlivy (nárazníková pásma),
- revitalizaci narušených částí klíčových prvků sítě.

Nejdůležitějšími nástroji projektu EECONET jsou již existující evropské soustavy, a to soustava Natura 2000 a pro nečlenské státy EU soustava Smaragd. Slabinou projektu

²⁶ PEEN - *Pan-European Ecological Network*. V ČR také známá pod zkratkou EECONET.

EECONET je, že není upraven žádnou mezinárodní smlouvou či jiným právním závazkem, tudíž povinnosti z tohoto projektu nejsou právně vymahatelné.

2.2.4 Evropská úmluva o krajině²⁷

Evropská úmluva o krajině se zabývá krajinou jako celkem a zejména její ochranou, péčí, plánováním, a udržitelným využíváním. Týká se všech typů krajin v Evropě, a to jak přírodních, tak i člověkem pozměněných. Patří sem přírodní, venkovská, urbánní i příměstská území. Neomezuje se jen na ochranu určitých vymezených území, jako je tomu u ostatních mezinárodních úmluv. Cílem úmluvy je ochrana a péče o krajinu, správa a plánování krajiny a organizace evropské spolupráce v této oblasti. Smluvní státy se zavazují uznat ve svých právních řádech krajinu jako základní složku prostředí lidské populace. Dále musí provádět krajinné strategie, koncepce, programy a plány prostřednictvím přijetí zvláštních opatření. Toho by měly dosáhnout zejména zvyšováním uvědomění veřejnosti a zabezpečením její účasti na realizaci úmluvy. A konečně, smluvní strany jsou povinny na svém území provést inventarizaci a hodnocení krajiny z hlediska jejích specifických hodnot a začlenit ji do svých ostatních politik.²⁸ Zároveň musí zajišťovat dodržování úmluvy svými prostředky a řídit se principem subsidiarity.²⁹

Důležitým prvkem úmluvy je tzv. Cena krajiny rady Evropy, která je udělována místním a regionálním úřadům, které zavedly s vysokou účinností opatření na ochranu jako součást krajinné politiky a mohou být příkladem pro ostatní územní úřady v Evropě. Může být udělena i nevládním organizacím za zvláště významný přínos pro ochranu, péči a plánování krajiny. Evropská úmluva o krajině není založena jen na ochraně krajiny, ale i na aktivní péči o ni a na rozumném plánování jejího dalšího vývoje. To, že se zaměřuje na evropskou krajinu jako celek, poukazuje na její mezioborový charakter.

Plněním povinností z Evropské úmluvy o krajině jejími smluvními stranami dochází ke zvyšování kvality krajiny, a to i z pohledu hodnot chráněných směrnicí o ptácích a směrnicí o stanovištích. Dalším faktorem svědčícím o vazbě na soustavu Natura 2000 je fakt, že v rámci Natury 2000 jsou chráněny také stanoviště a druhy přítomné v naší přírodě jen díky lidské činnosti. To se shoduje s jedním z předmětů ochrany Evropské úmluvy o krajině. Krajina

²⁷ *European Landscape Convention*, přijata 20. října 2000 ve Florencii na konferenci konané pod záštitou Rady Evropy a regionálního úřadu pro Evropu (UNEP), ČR Úmluvu podepsala 28. listopadu 2002, vyhlášena byla ve Sbírce mezinárodních smluv pod č. 13/2005.

²⁸ Jmenovitě územního a urbánního plánování, kulturní, zemědělské, sociální, hospodářské a životního prostředí.

²⁹ Viz Evropská charta místní samosprávy.

přetvořená člověkem je mnohdy osídlena druhy, které by již v původních evropských biotopech nepřežily a tudíž je důležité zaměřit se také na jejich ochranu. Ochrana podle Evropské úmluvy o krajině je tedy pro soudržnost celé Natury 2000 silně žádoucí.

2.3 Unijní ochrana přírody

2.3.1 Smlouva o fungování EU

Stavebním kamenem Smlouvy o fungování EU je Římská smlouva (Smlouva o založení EHS) z roku 1957. Evropské společenství tak, jak jsme ho znali až do Lisabonské smlouvy, bylo stanoveno Maastrichtskou smlouvou z roku 1992, která vstoupila v platnost 1. listopadu 1993 (Smlouva o Evropské Unii). Další smlouvy, které výrazně ovlivnily tento dokument, byly Amsterodamská smlouva z roku 1997³⁰ a Smlouva z Nice³¹. Konečnou podobu Smlouvy o založení EHS určila Lisabonská smlouva³². Ve znění výše uvedených smluv je Smlouva o založení EHS označována jako Smlouva o fungování EU³³ (SEU).

SEU je primárním pramenem evropského práva. Politika ochrany životního prostředí byla poprvé zakotvena v primárních pramenech komunitárního práva Jednotným evropským aktem³⁴. Dále byla rozvinuta právě Smlouvou o Evropské Unii a prohloubena Amsterodamskou smlouvou, která stanovila za jeden z cílů EU princip trvale udržitelného rozvoje. Politice ochrany životního prostředí jsou věnovány články 191-193 SEU³⁵. Základní cíle EU při vykonávání politiky ochrany životního prostředí jsou:³⁶

- zachování, ochrana a zlepšování kvality životního prostředí,
- ochrana lidského zdraví,
- uvážlivé a racionální využívání přírodních zdrojů,
- podpora opatření na mezinárodní úrovni určených k řešení regionálních a celosvětových problémů životního prostředí.

³⁰ V platnosti od 1. května 1999.

³¹ V platnosti od 1. března 2003.

³² V platnosti od 1. prosince 2009.

³³ Přijetím Lisabonské smlouvy zanikla piliřová soustava a původní Evropské společenství (které bylo jedním z pilířů). Evropská unie tak získala vlastní právní subjektivitu a stala se nástupcem všech tří pilířů.

³⁴ *Single European Act*, schválený v roce 1986, v platnost vstoupil roku 1987.

³⁵ Před Lisabonskou smlouvou články 174-176.

³⁶ Viz článek 191/1 SEU.

2.3.2 Akční programy

Akční programy (dle SEU „všeobecné programy činnosti“³⁷, dále jen AP) jsou instrumentem pro dosažení cílů uvedených v článku 191/1 SEU. Prvních pět akčních programů (1972 - 1993) z celkových šesti bylo schváleno ve formě sdělení Evropské komise ostatním orgánům ES. Nejsou tedy právně závazné (tzv. *soft law*). I přesto však sehrály zásadní roli při utváření unijní politiky ochrany životního prostředí. První čtyři akční programy se zabývaly spíše ochranou vnitřního trhu, ochranou spotřebitele, ochranou výrobků před škodlivými látkami a znečištěním životního prostředí. Ochrana přírody tak byla vedlejším cílem. Pátý akční program pro životní prostředí přinesl výraznou změnu. Objevil se v něm poprvé pojem ochrana biologické rozmanitosti, který byl zároveň ústředním tématem celého dokumentu. Program již zcela vycházel z principu udržitelného rozvoje a zároveň zdůraznil nutnost začlenění problematiky ochrany životního prostředí do ostatních unijních politik.

Šestý akční program³⁸, jehož celý název zní „Životní prostředí 2010: Naše budoucnost je v našich rukou“³⁹, je prvním právně závazným akčním plánem (*hard law*). Šestý AP byl schválen pro období 2001 – 2012. Jeho hlavní cíle jsou čtyři, a to:

- boj proti klimatickým změnám,
- příroda a biologická rozmanitost,
- životní prostředí a zdraví,
- trvale udržitelné využívání přírodních zdrojů, nakládání s odpady.

Stěžejním bodem celého dokumentu je článek 4. Je věnován tématu „Příroda a biologická rozmanitost – chránit jedinečný zdroj“. Tento článek pojednává zejména o zastavení úbytku biodiverzity (biologické rozmanitosti), se kterým počítal nejpozději do roku 2010, a to včetně zamezení šíření nepůvodních invazivních druhů a genotypů. Dále předpokládá:

- ochranu před účinky škodlivých látek,
- obnovu přírody a biodiverzity,

³⁷ Viz čl. 195/3 SEU.

³⁸ Přijatý dne 22. června 2002 rozhodnutím Evropského parlamentu a Rady č. 1600/2002/ES podle čl. 193 odst. 3 SEU (před Lisabonskou smlouvou čl. 175).

³⁹ 6TH ENVIRONMENT ACTION PROGRAMME - ENVIRONMENT 2010: OUR FUTURE, OUR CHOICE.

- zachování, obnovu a udržování významných lokalit a přírodních stanovišť,
- zabránění fragmentace (rozpadu) stanovišť,
- podporu udržitelného využívání půdy, zejména zabránění erozím, snížení kvality půdy, snížení kontaminace půdy cizorodými látkami a zabránění šíření pouští.

V souvislosti s šestým akčním programem považují vhodné vymezit pro tento program klíčový pojem, kterým je „biodiverzita“, tedy biologická rozmanitost.⁴⁰ Biologickou rozmanitost, tedy rozmanitost druhů i celých ekosystémů, můžeme popsat jako rozmanitost života ve všech jeho formách, úrovních a kombinacích. Biodiverzita je významná sama o sobě a je základním předpokladem pro uchování života na zemi. Při nízké biodiverzitě mohou nastat neočekávané problémy. V době přírodní krize mohou přispět k jejímu ohrožení právě ty organismy, jejichž vliv na fungování ekosystému byl doposud nepatrný. Invaze škůdců a klimatické změny mohou mít při nízké biodiverzitě daleko vážnější následky. Druhovátá proměnlivost se odehrává také přirozenou cestou, avšak v současné době je nejvýraznější ta, kterou způsobuje činnost člověka. Základním cílem ochrany biodiverzity je proto eliminovat dopady lidské činnosti na přirozené prostředí. Druhům, které přišly o své prostředí, by mělo být poskytnuto náhradní útočiště.⁴¹ Valné shromáždění OSN ustavilo rok 2010 Mezinárodním rokem biodiverzity. Téma ochrany biodiverzity se tak v té době stalo velmi aktuálním.

Evropská unie schválila dne 20. dubna 2012 formou usnesení Strategii EU v oblasti biologické rozmanitosti do roku 2020. Tato strategie volně navazuje na akční programy EU. Obsahuje šest hlavních cílů:

- plná implementace právních předpisů EU na úseku ochrany biodiverzity,
- lepší ochrana ekosystémů, a lepší využití „zelené infrastruktury“,
- trvale udržitelné zemědělství a lesnictví,
- lepší management populací ryb,
- přísnější kontroly invazních druhů,
- větší přispění EU k odvrácení celosvětové ztráty biologické rozmanitosti.

Naplnění uvedených cílů by mělo pomoci dosažení hlavního cíle EU přijatého na jednání Evropské Rady ve dnech 25. - 26. března 2010, a to zastavení úbytku biologické rozmanitosti a degradace ekosystémových služeb v EU do roku 2020, jejich obnovení v

⁴⁰ Tento pojem byl poprvé definován v Úmluvě o biologické rozmanitosti (*Convention on Biological Diversity - CBD*) ze dne 22. května 1992. Viz Zicha, J., Právní problematika ochrany biodiverzity, časopis České právo životního prostředí 1/2011, Ročník XI, str. 15.

⁴¹ Blíže k pojmu viz Plesník, J., Péče o globální biologickou rozmanitost po 10 letech, časopis Živa 4/2002, str. 146.

maximálním možném rozsahu za současného zvýšení příspěvku EU k zabránění úbytku biologické rozmanitosti v celosvětovém měřítku.

2.4 Historický vývoj územní ochrany přírody v ČR

Základ pro právní úpravu ochrany přírody se vytvářel již od středověku. Důležitou roli přitom hrála zejména šlechta. Důvody vydávání právních aktů na ochranu přírody přitom byly především majetkové povahy, neboť jejich cílem bylo zabránit pytláctví (nařízení k ochraně lovné zvěře a ryb) či těžbě dřeva (nařízení k ochraně lesů).

Územní ochrana podobná té nynější začala vznikat na území českých zemí v průběhu 19. století. Důvodem bylo rychlé mizení doposud nedotčených lesů i z méně přístupných oblastí (zejména horských), namísto kterých pak byly uměle zaváděny na většině obnovní plochy tehdejších lesů monokultury smrku ztepilého (*Picea abies*). To vedlo k velkým polomům doprovázeným rozsáhlými kalamitami způsobenými lýkožroutem smrkovým (*Ips typographus*).⁴² Vlivem šířícího se romantismu v první polovině 19. století začaly vznikat vůbec první evropské přírodní rezervace.⁴³ Jedna z vůbec prvních ornitologických rezervací na světě vznikla na ochranu havraní kolonie ve Veltrusech na panství hraběte Chotka. Romantismus měl vliv i na hraběte Jiřího Františka Augusta de Languéval-Buquoye, majitele panství Nové Hrady v jižních Čechách. Ten vyhlásil přírodní rezervaci Žofínský prales v Novohradských horách o rozloze 38 ha.⁴⁴ Současně s Žofínským pralesem vyhlásil hrabě Buquoy i ochranu pralesního prostoru zvaného Hojná voda.⁴⁵

Na vyhlášení další rezervace se zasloužil především lesník Josef John,⁴⁶ díky kterému byla roku 1849 obrácena pozornost českých lesníků k šumavským pralesům. Jednalo se o oblast Boubín na Šumavě. Rezervace Boubínský prales byla roku 1958 skutečně založena knížetem Janem Adolfem II. Schwarzenbergem.⁴⁷ Tímto způsobem bylo až do vzniku samostatné Československé republiky v roce 1918 vyhlášeno na našem území přibližně

⁴² Viz Vrška, T., Hort, L.: Historie vzniku lesních rezervací v ČR do roku 1945, Ochrana přírody, číslo 1, ročník 63, 2008.

⁴³ Tyto rezervace však mohly být vzhledem k tehdejší situaci zřizovány pouze na pozemcích ve vlastnictví šlechty, která k tomu měla dostatek prostředků.

⁴⁴ V roce 1938 byla ochrana rozšířena na území o celkové rozloze 99 ha, na níž se dnes nachází NPR Žofínský prales.

⁴⁵ V současnosti se jedná o území o výměře necelých 10 ha momentálně chráněné v rámci NPP Hojná Voda.

⁴⁶ Viz Vrška, T., Hort, L.: Historie vzniku lesních rezervací v ČR do roku 1945, Ochrana přírody, číslo 1, ročník 63, 2008.

⁴⁷ Toto území je nyní součástí NPR Boubínský prales.

dvacet rezervací. První odrazy ochranných snah se také začaly objevovat i ve správních aktech státních úřadů a v obecně závazných právních normách.⁴⁸

Vnikem Československé republiky se na našem území začala prosazovat ochrana přírody v moderním smyslu, tzn. taková, jak ji známe dnes. Zakladatelem státní ochrany přírody v Československé republice byl přírodovědec a pedagog Rudolf Maximovič, od roku 1922 do roku 1948 první generální konservátor ochrany přírody.⁴⁹ Podílel se rovněž na pracích k založení Mezinárodního svazu na ochranu přírody (IUCN). V letech 1920 – 1927 se projevoval výrazný zájem státu na ochraně přírody a krajiny také při správní činnosti týkající se záboru a přerozdělování pozemků podle zákonů č. 215/1919 Sb., záborového zákona a zákona č. 81/1920 Sb., přidělového zákona. Ustanovení § 11 záborového zákona a § 20 přidělového zákona umožňovala, aby v zájmu ochrany přírody a krajiny Státní pozemkový úřad svými správními akty ponechal pozemky o větší rozloze, než stanovoval záborový zákon.⁵⁰ To ovšem bylo podmíněno tím, že se majitelé pozemků zavázali dodržovat podmínky stanovené v těchto rozhodnutích. Tyto podmínky se v naprosté většině týkaly ochrany přírody a krajiny na pozemcích, které byly vlastníkově ponechány. Rozhodnutími pozemkového úřadu byla stanovena věcná břemena *in rem*. Břemena přitom měla být „knihovně zajištěna“. Tímto způsobem došlo ke zřízení řady rezervací, kde se šlechtici dobrovolně vzdali např. hospodaření v lesích, či umožnili veřejnosti přístup na své pozemky zejména proto, aby přišli o co nejméně majetku.⁵¹ Roku 1933 bylo vyhlášeno na třicet chráněných území a v roce 1938 bylo zřízeno celkem 142 přírodních rezervací.

Dílo Rudolfa Maximoviče v poválečných letech převzal Dr. Jaroslav Veselý, první ředitel Státního ústavu památkové péče a ochrany přírody. V roce 1956 vznikla první chráněná krajinná oblast (Český ráj) a v roce 1963 byl zřízen první národní park (Krkonošský národní park).

Vůbec prvním zákonem o státní ochraně přírody byl zákon č. 40/1956 Sb., o státní ochraně přírody. Tehdejší Československo se řadilo mezi země s jednou z nejdelších tradic ochrany přírody. Právní úprava zakotvená výše zmiňovaným zákonem byla v době svého přijetí poměrně progresivní a byla založena především na konzervačním principu jednotlivých chráněných území, která byla členěna takto:

⁴⁸ Např. v nařízení císaře č. 96/1854 ř. z., vydaném dne 20. 4. 1854 (tzv. Výpraskový patent – *Prügelpatent*, který se stal základem trestního práva správního). To bylo léta užíváno pro ochranu přírodních rezervací.

⁴⁹ Nejvyšší představitel státní ochrany přírody.

⁵⁰ Aby „v rámci přidělů nebyly rušeny krásy přírodní a ráz krajinný a aby nevzaly újmy památky přírodní historická a umělecká“. Viz rozhodnutí Státního pozemkového úřadu v Praze č.j. 111/115/36-II/2 ze dne 1. 10. 1925.

⁵¹ Např. na území nacházející se v Aderspašských skálách.

- národní parky,
- chráněné krajinné oblasti,
- státní přírodní rezervace,
- chráněná naleziště,
- chráněné parky a zahrady,
- chráněné studijní plochy.

Zvláštním předmětem ochrany byly chráněné přírodní výtvořy a chráněné přírodní památky, které však zákon č. 40/1956 Sb. v ustanovení § 3 mezi chráněná území přímo neřadil. Z výše jmenovaných se do dnešní doby zachovaly pouze první dvě kategorie chráněných území (národní parky a chráněné krajinné oblasti), ostatní kategorie již neexistují, neboť byly ustanovením § 90 odst. 5 – 8 ZOPK transformovány do různých kategorií maloplošných zvláště chráněných území (MZCHÚ),⁵² resp. v případě stromů vyhlášených jako chráněné přírodní výtvořy či chráněné přírodní památky do památných stromů ve smyslu § 46 ZOPK. Zákon č. 40/1956 Sb. zároveň chránil některé druhy živočichů, rostlin, nerostů a zkamenělin.

Již na počátku 70. let 20. století však bylo jasné, že ochrana přírody založená na silně převažujícím principu územní ochrany je nedostačující. Jednotlivá území byla konzervována proti zásahům podobným způsobem, jako tomu bylo od 19. století. Tento způsob ochrany však nepočítal s vývojem přírodních stanovišť a ekosystémů z důvodu rozsáhlého pozměňování a ovlivňování přírody člověkem. Zákon č. 40/1956 Sb. navíc neznal obecnou ochranu přírody (příroda tak nebyla chráněna na území celého státu) a ochranu populací jednotlivých druhů. Velkým problémem byly rovněž široce rozevřené nůžky mezi legislativou a realitou, kdy socialistický stát dával před přírodou často přednost hospodářským zájmům.⁵³ Na počátku 90. let 20. století byla potřeba nového zákona na ochranu přírody a krajiny zjevná. Tehdy ještě platný zákon na ochranu přírody č. 40/1956 Sb. obsahoval necelé dvě desítky paragrafů a byl nadále nezpůsobilý účinněji řešit právní ochranu přírody.⁵⁴

Zlomovým bylo až přijetí zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, který byl v době svého přijetí velmi moderní a po harmonizaci s unijním právem novelou č.

⁵² Tedy zvláště chráněná území kategorie národní přírodní rezervace, národní přírodní památka, přírodní rezervace, přírodní památka. Původní chráněná území dle zákona č. 40/1956 Sb. rozčleňuje do současných kategorií ZCHÚ příloha č. 5 vyhlášky č. 395/1992 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona České národní rady č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

⁵³ Stát ani nedisponoval žádnými právními nástroji, jak ochranu účinně prosazovat. Sankce byly do zákona č. 40/1956 Sb. zavedeny až novelou zákona č. 65/1986 Sb., nápravná opatření zákon neobsahoval ani po novele.

⁵⁴ Viz Mlčoch, S.: Dvacet let zákona na ochranu přírody a krajiny, *Ochrana přírody*, 2012, ročník 67, číslo 2.

218/2004 Sb. (Euronovela) platí v ČR dodnes. Zákon vychází ze zásad prevence, předběžné opatrnosti, udržitelného využívání přírodních zdrojů, integrované ochrany a doplňuje stávající konzervační přístup k ochraně dochovaného přírodního prostředí aktivním přístupem za účasti jak státu, tak soukromých osob - často vlastníků pozemků či nevládních ekologických sdružení (management).

Další významnou novelizací ZOPK byla Novela č. 349/2009 Sb.⁵⁵ Ta přinesla mnoho důležitých změn, z nichž některé ochránily ČR před hrozícím soudním procesem ze strany EU. Mezi nejdůležitější změny patřily:

- zefektivnění a zpřehlednění některých procesních postupů (zejména v druhové ochraně a v udělování výjimek ze zákazů daných k ochraně zvláště chráněných území),
- zefektivnění a zjednodušení ochrany evropsky významných lokalit,
- zvýšení ochrany alejí podél komunikací,
- úprava ochrany Natury 2000 tak, aby korespondovala s evropským právem,
- celkové zjednodušení a zprůhlednění výkonu státní správy úpravou kompetencí jednotlivých orgánů ochrany přírody.

Součástí platné legislativy v ČR je i řada dalších zákonů, které upravují ostatní odvětví ochrany životního prostředí.

2.5 Obecná územní ochrana

Právní úprava obecné ochrany přírody a krajiny se v ZOPK nachází v části druhé, konkrétně je upravena v ustanoveních § 4 až 13 ZOPK. Je uskutečňována prostřednictvím sedmi prostředků ochrany, z nichž jsou v této kapitole rozebrány prostředky týkající se pouze územní (nikoli druhové) ochrany.

⁵⁵ Tato novela musela být takřka okamžitě novelizována následnou „opravnou“ novelou č. 381/2009 Sb. s účinností od 2. 1. 2010. Jednalo se o ryze „technickou novelu“ napravující chyby, které by mohly způsobit při aplikaci zákona neřešitelné obtíže (zejm. kompetence úřadů při vydávání stanovisek ke koncepcím nebo k záměrům podle § 45 odst. 1 ZOPK, kompetence výkonu státní správy ve věcech ochrany přírody v NPR a NPP a zrušení ochranných pásem u již vyhlášených CHKO).

2.5.1 Územní systém ekologické stability

Pro přesné vymezení tohoto nástroje obecné ochrany nejlépe poslouží zákonná definice nacházející se v § 3 odst. 1 písm. a) ZOPK: „*Územní systém ekologické stability krajiny je vzájemně propojený soubor přirozených i pozměněných, avšak přírodě blízkých ekosystémů, které udržují přírodní rovnováhu. Rozlišuje se místní, regionální a nadregionální systém ekologické stability.*“ Územní systém ekologické stability krajiny (ÚSES) je jinými slovy síť skladebných částí, které jsou účelně rozmístěny v krajině na základě prostorových a funkčních kritérií. Krajina je tvořena pestrou skladbou vzájemně propojených ekosystémů, mezi kterými se vyskytuje celá řada vazeb. Díky ÚSES má být vytvořena síť zahrnující vzájemně propojená území udržující přírodní rovnováhu krajiny. Hlavním účelem ÚSES je:

- vytvoření sítě ekologicky stabilních území příznivě ovlivňujících okolní, ekologicky méně stabilní krajinu,
- zachování či znovuoobnovení přirozeného genofondu krajiny,
- zachování či podpoření biodiverzity.

ÚSES je tvořen ekologicky významnými segmenty krajiny (EVSK) jako částmi sítě ekologické stability. EVSK jsou biocenózy⁵⁶ s vysokým stupněm ekologické stability. Dělí se na biocentra, biokoridory a interakční prvky. Součástí ÚSES jsou i ochranné zóny biocenter a biokoridorů. Biocentrum je biotop nebo soubor biotopů v krajině, který svým stavem a velikostí umožňuje trvalou existenci přirozeného či pozměněného, avšak přírodě blízkého ekosystému. Biokoridor je území, které neumožňuje rozhodující části organismů trvalou dlouhodobou existenci, avšak umožňuje jejich migraci mezi biocentry a tím vytváří z oddělených biocenter síť.⁵⁷ Interakční prvek může být definován jako krajinný segment, který na lokální úrovni zprostředkovává příznivé působení základních skladebných částí ÚSES (biocenter a biokoridorů) na okolní méně stabilní krajinu do větší vzdálenosti. Interakční prvky často umožňují trvalou existenci určitých druhů organismů, majících menší prostorové nároky. Zvláštností je, že interakční prvky na rozdíl od biocenter a biokoridorů nejsou vymezeny ve vyhlášce č. 395/1992 Sb. V praxi pak dochází k situacím, kdy veřejností (v některých případech i úředními osobami) nejsou paradoxně považovány za součást ÚSES, i když řada z nich má pro ÚSES podstatný význam.

⁵⁶ Společenství organismů propojených vzájemnými vazbami a obývajících určitý prostor.

⁵⁷ Viz ustanovení § 1 písm. a) resp. b) vyhlášky č. 395/1992 Sb.

Hlavním úkolem ÚSES je uchování přirozeného genofondu krajiny. Tím však není konzervace společenstev, nýbrž podpora jejich přirozeného vývoje. Důležitá je přitom podpora a umožnění co nejpřirozenějšího vývoje společenstva, vznikajícího v daných trvalých ekologických podmínkách. Účelem ÚSES není zajišťovat udržení společenstev pouze v ekologicky nejcennějších územích, může být vytvořen i např. na skládce či ve městě. Jak vyplývá ze zákonné definice, ÚSES je z územního hlediska kategorizován do tří úrovní dle rozlohy ESVK, a to místní (5-10 ha), regionální (10-50 ha) a nadregionální (od 1000 ha).

Vymezení ÚSES provádějí orgány územního plánování a ochrany přírody ve spolupráci s orgány vodohospodářskými, ochrany zemědělského půdního fondu a státní správy lesního hospodářství. Příslušný orgán ochrany přírody vymezí ÚSES ve všech jeho úrovních (místní, regionální, nadregionální) v plánu systému ekologické stability.⁵⁸ Ten je podkladem pro vypracování územně plánovací dokumentace, lesní hospodářské plány (LHP) a pro vodohospodářské a jiné dokumenty ochrany a obnovy krajiny. V praxi je vytváření ÚSES dlouhodobým procesem, který vyžaduje zpracování několika stupňů projektové dokumentace.

Zákon stanoví vytváření ÚSES za veřejný zájem, na kterém se mají podílet vlastníci pozemků, obce i stát. Tento nástroj je ovšem bez přímých právních dopadů na soukromé subjekty (fyzické a právnické osoby). Zákon přímo vyžaduje od všech vlastníků a uživatelů pozemků nacházejících se na území ÚSES jeho ochranu. Tuto povinnost však dále nerozvádí a nestanoví žádné sankce za jejich neplnění. Přímá vynutitelnost je tedy nulová a orgán ochrany přírody může docílit ochrany ÚSES pouze prostřednictvím územně plánovací dokumentace (popř. LHP či dalších dokumentů) či pomocí jiných nástrojů ochrany přírody a krajiny dle ZOPK. I přes nulovou přímou vynutitelnost je ÚSES důležitým doplňkem ostatních instrumentů ochrany přírody a krajiny ZOPK, a to zejména z důvodu stabilizační funkce a zajištění rozmanitosti ekosystémů a dostatečné genové výměny společenstev.

Tvorba ÚSES však práva soukromých subjektů může v krajní situaci výrazně omezit, neboť § 170 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) připouští možnost vyvlastnění pozemku právě pro účely tvorby ÚSES. Podle stavebního zákona lze práva k pozemkům a stavbám, potřebná pro uskutečnění staveb nebo jiných veřejně prospěšných opatření dle stavebního zákona odejmout nebo omezit pouze za předpokladu, že vymezeny ve vydané územně plánovací dokumentaci a jde-li o založení prvků územního systému ekologické stability.

⁵⁸ Je územně analytickým podkladem ve smyslu § 26 zákona č. 183/2006 Sb., stavebního zákona.

2.5.2 Významné krajinné prvky

Významné krajinné prvky (VKP) jsou ekologicky, geomorfologicky nebo esteticky hodnotné části přírody, které utvářejí její typický vzhled nebo přispívají k udržení její stability. Významný krajinný prvek tedy musí splňovat jeden z následujících tří základních významů:

- utvářet typický vzhled krajiny,
- přispívat k estetické hodnotě krajiny,
- přispívat k udržení ekologické stability krajiny.

ZOPK rozeznává dva typy VKP, a to ze zákona (*ex lege*) a registrované – rozhodnutím orgánu ochrany přírody (*ex actu*). Režim ochrany je u obou těchto typů totožný. ZOPK taxativně vymezuje v ustanovení § 3 odst. 1 písm. b) zákonné VKP. Jsou jimi lesy, rašeliniště, vodní toky, rybníky, jezera a údolní nivy.⁵⁹ Tyto geomorfologické prvky se stávají VKP přímo ze zákona a podléhají zákonné ochraně automaticky bez další potřeby jakéhokoli úkonu orgánu ochrany přírody. Za registrované VKP jsou pak považovány ty části krajiny, které orgán ochrany přírody zaregistruje postupem dle § 6 ZOPK. Ustanovení § 3 odst. 1 písm. b) ZOPK obsahuje jejich demonstrativní výčet: jde o mokřady, stepní trávníky, remízy, meze, trvalé travní plochy, naleziště nerostů a zkamenělin, umělé i přirozené skalní útvary, výchozy a odkryvy, cenné plochy porostů sídelních útvarů včetně historických zahrad a parků. Registrace VKP zahrnuje vydání rozhodnutí o registraci ve správním řízení dle části druhé správního řádu.⁶⁰ Vlastník dotčeného pozemku je dle § 6 odst. 1 ZOPK účastníkem tohoto řízení. V zákoně však není vymezeno, že by byl jediným účastníkem řízení, dalšími účastníky tedy mohou být účastníci ve smyslu § 27 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, obce dle § 71 odst. 3 ZOPK a občanská sdružení podle § 70 odst. 3 ZOPK. Registrované VKP lze zrušit rovněž rozhodnutím ve správním řízení, avšak jen z důvodů veřejného zájmu. Vydává ho stejný správní orgán, který VKP registroval.⁶¹

⁵⁹ Některé z těchto pojmů nejsou jinde v zákoně definované, nebo jejich definice v jiném zákoně nevyhovuje účelu VKP. Při jejich aplikaci pak může docházet k interpretačním problémům. MŽP např. VKP vodní tok charakterizuje odlišně, než vodní zákon charakterizuje vodní tok (VKP vodní tok zahrnuje i břehové porosty). Viz Miko, L., Borovičková H. a kol., Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář, 2. vydání, Praha: C. H. Beck, 2007, str. 84.

⁶⁰ Tento postup byl zaveden až novelou ZOPK č. 168/2004 Sb. Před touto novelou vznikaly VKP tak, že je orgán ochrany přírody zapsal do seznamu VKP a registraci vlastníkovu pouze ohlásil. Vzhledem k tomu, že registrace VKP je omezením vlastnických práv, lze označit nynější právní úpravu za vhodnější z důvodu možnosti vlastníka pozemku bránit se ve správním řízení.

⁶¹ Příslušným orgánem pověřený obecní úřad (viz § 76 odst. 2 písm. a) ZOPK).

VKP jsou zákonem chráněny před poškozováním a ničením. Mohou být využívány pouze tak, aby nebyla narušena jejich obnova, přičemž nesmí dojít k ohrožení jejich stabilizační funkce. ZOPK pak v ustanovení § 4 odst. 2 demonstrativně vyjmenovává činnosti, které spadají do tohoto vymezení.⁶² Každý kdo chce vykonávat takovou činnost je nucen si opatřit od příslušného orgánu ochrany přírody závazné stanovisko,⁶³ jehož obsahem je souhlas či nesouhlas se zamýšlenou činností.⁶⁴ ZOPK vynucuje ochranu VKP přímou sankcí, kdy je porušení § 4 odst. 2 sankcionováno jako přestupek, resp. správní akt (u podnikajících FO a PO).

VKP jsou důležitým instrumentem ochrany zejména cenných ekosystémů, např. v případě vodních toků dokonce nenahraditelným. Naskytá se ovšem otázka, zda je v praxi dostatečně prosazován. K posuzování činností, které by mohly negativně ovlivnit VKP, je v případě registrovaných VKP pověřený obecní úřad a v případě zákonných VKP obecní úřad obce s rozšířenou působností.⁶⁵ ZOPK ochranu VKP zcela vylučuje na zvláště chráněných územích ve smyslu § 14 ZOPK (ZCHÚ). Zákonodárce v tomto případě zjevně předpokládal, že na území ZCHÚ je ochrana dostatečně zajištěna zvláštní územní ochranou. V některých případech (např. u již zmiňovaných vodních toků) nemusí být ochrana dostatečně zajištěna, proto jsou ze strany MŽP různé pokusy o extenzivní výklad zákona. Současný výklad MŽP se zakládá na tom, že zákonné VKP je možné subsidiárně využít ve 3. a 4. zóně CHKO a že správy CHKO by dokonce měly VKP registrovat. K tomuto závěru dochází MŽP na základě teleologického výkladu, tedy že zákonodárce měl v úmyslu stanovit VKP jako podpůrný prvek pro ZCHÚ, neboť má za to, že ochrana v ZCHÚ je pro ochranu fenoménu ve volné krajině (tedy mimo území ZCHÚ) chráněného jako VKP dostatečná. *A contrario* k tomuto výkladu lze tedy dovést, že pokud není v ZCHÚ ochrana pro takový fenomén dostatečná, měl by být chráněn jako VKP i na území ZCHÚ. Osobně se s tímto výkladem ostře neztotožňuji, pokud by došlo např. k sankcionování zásahu do domnělého VKP na území ZCHÚ, jsem zcela přesvědčen, že by soud smetl argumentaci MŽP ze stolu, neboť je

⁶² Jedná se o umístování staveb, pozemkové úpravy, změny kultur pozemků, odvodňování pozemků, úpravy vodních toků a nádrží a těžba nerostů.

⁶³ Tento název pro správní akt v tomto případě zcela nevystihuje jeho podstatu, neboť o závazné stanovisko ve smyslu § 149 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu by se mělo jednat pouze v případě, že na vydávaný správní akt navazuje jiné rozhodnutí, vydávané v rámci správního řízení podle jiného zákona. Správní akt povolující škodlivou činnost ve VKP však může být za určitých okolností vydáván i v samostatném řízení. V tomto případě by byl vhodnějším termínem „souhlas“, který by měl v duchu § 90 odst. 1 ZOPK formu závazného stanoviska pouze v případě, že na něj navazuje rozhodnutí dalšího správního orgánu.

⁶⁴ Na tento souhlas lze navázat další podmínky provedení činnosti, jako je tomu i u většiny dalších správních aktů podobného typu (srov. § 43 odst. 3, § 44 odst. 3 ZOPK).

⁶⁵ Tyto úřady však dle mého názoru často nemají dostatečně kvalifikované úředníky, kteří jsou schopni věc náležitě posoudit.

zasahováno do práv osob bez opory v zákoně. Aplikace tohoto přístupu je bezpochyby prospěšná pro ochranu přírody a krajiny, může být námětem příští novelizace ZOPK, ale za současného znění ZOPK ji nepovažuji za správnou. Ochrana VKP naráží na další problém, a to fakt, že orgány ochrany přírody nemají ze zákona povinnost aktivní ochrany (managementu) VKP. VKP jsou ze zákona chráněny pouze proti škodlivým zásahům. Bez managementu ovšem může docházet ke zhoršování stavu VKP a jejich ochrana se tak může být nedostatečná. Zákon management u VKP nevylučuje, dle mého názoru, když k tomuto kroku orgán ochrany přistoupí, je to v souladu s § 1 (udržení a obnova přírodní rovnováhy v krajině) a § 68 odst. 3 ZOPK (zásahy ke zlepšení přírodního a krajinného prostředí, zejména pokud jde o ochranu zvláště chráněných částí přírody a významných krajinných prvků.). V současné době ovšem patrně nejsou ani dostatečné finanční prostředky, ani politická vůle aktivní ochranu u VKP provozovat.

2.5.3 Ochrana jeskyň a paleontologických nálezů

Zákon o ochraně přírody a krajiny přikládá mimořádnou důležitost ochraně jeskyň. Jeskyně jsou významné přírodní i kulturní fenomény, které si zcela nepochybně zaslouží svou vlastní ochranu v rámci zákona.⁶⁶ Tuto skutečnost podtrhuje skutečnost, že mnoho z nich patrně stále nebylo na území ČR objeveno. V současné době je na území ČR evidováno přibližně 4000 jeskyň.⁶⁷ Zároveň jsou jeskyně významným stanovištěm, na které jsou vázány různé druhy živočichů, které by jen stěží dokázaly přežít či zimovat jinde (ze zvláště chráněných živočichů to jsou např. netopýři.). Jeskyni ZOPK charakterizuje jako „*podzemní prostory vzniklé působením přírodních sil, včetně jejich výplní a přírodních jevů v nich.*“ Jeskyně je zakázáno ničit, poškozovat nebo upravovat nebo jinak měnit jejich dochovaný stav. Výjimku z tohoto zákazu může udělit orgán ochrany přírody pouze v případě, že je to v zájmu ochrany jeskyně nebo je zde jiný výrazně převažující veřejný zájem.⁶⁸ Porušení zákazu je přestupkem ve smyslu § 87 odst. 2 písm. g) ZOPK nebo správním deliktem ve smyslu § 88 odst. 1 písm. l) ZOPK. Zvláštní postup je stanoven při hornické činnosti v dobývacím prostoru výhradních ložisek nerostů. Povinnosti mohou být vynucovány pouze po dohodě

⁶⁶ Jeskyně vyjma ochrany dle ZOPK požívají i ochrany podle dalších zákonů, např. dle zákona č.20/1987 Sb., o státní památkové péči, který se plně vztahuje na jeskyně a krasové jevy, které jsou kulturními památkami, zejména archeologickými nálezšti.

⁶⁷ Viz Drbal, K.: Jeskyně ve světle cestovního ruchu, Ochrana přírody, 2010, ročník 65, zvláštní číslo.

⁶⁸ K udělení této výjimky je příslušný krajský úřad ve volné krajině, PR a PP; v NP, CHKO, NPR a NPP jsou to správy NP a CHKO. Před novelou č. 218/2004 Sb. byl zákaz absolutní, tzn. nebylo možné z něj udělit výjimku.

s osobou oprávněnou k výkonu hornické činnosti.⁶⁹ Průzkum či výzkum jeskyně je možný pouze s povolením orgánu ochrany přírody (s výjimkou některých osob, které povolení nepotřebují)⁷⁰. Společně s jeskyněmi jsou chráněny i přírodní jevy na povrchu.⁷¹ Vzhledem k tomu, že je velké množství jeskyní nově objevováno během těžby nerostných surovin, zavedla novela ZOPK č. 218/2004 Sb. nově povinnost pozastavení těžební činnosti na dobu záchranného průzkumu a pořízení dokumentace. Jejím účelem je zachovat základní informace o jeskyni před jejím zničením, aby byly využitelné pro další vědecké zpracování. Dokumentace je základním zdrojem informací pro celostátně vedenou Jednotnou evidenci sérologických objektů (JESO). Tu vede AOPK ČR společně se Správou jeskyní ČR, ve spolupráci s Českou speleologickou společností a dalšími odbornými i vědeckými institucemi.

Důležitou zvláštností je právní úprava vlastnictví jeskyň. Od účinnosti novely č. 218/2004 Sb. již jeskyně nejsou předmětem vlastnictví, nejsou tedy součástí pozemku. Jedná se tak o tzv. věc ničí (*res nullius*).

V rámci ZOPK jsou chráněny rovněž paleontologické nálezy. Paleontologický nález lze definovat jako věc, která je významným dokladem nebo pozůstatkem života v geologické minulosti a jeho vývoje do současnosti.⁷² Každý, kdo učiní paleontologický nález, který sám rozpozná, je povinen zajistit jeho ochranu před zničením, poškozením nebo odcizením a opatřit jej údaji o nálezových okolnostech. Právní úprava v ZOPK je doplněna § 176 stavebního zákona, podle kterého má stavebník povinnost oznámit nepředvídaný nález chráněných částí přírody neprodleně stavebnímu úřadu a orgánu ochrany přírody a zároveň učinit opatření k tomu, aby nebyl poškozen nebo zničen. Práce na nálezu je pak stavebník nucen přerušit.

Vlastníci pozemků a osoby vykonávající činnost, při které došlo k nálezu, pak musí umožnit osobám pověřeným orgánem ochrany přírody provedení záchranného paleontologického výzkumu a provedení odborného paleontologického dohledu nad dalšími

⁶⁹ Viz § 90 odst. 3 ZOPK.

⁷⁰ Konkrétně se jedná o osoby pověřené orgánem ochrany přírody k provádění monitoringu nebo inventarizace, dále osoby při výkonu státní správy, policie, osoby při plnění úkolů obrany státu a osoby při zajišťování veterinární péče, záchranných služeb nebo správy vodních toků. K udělení povolení jsou příslušné stejné orgány jako k udělení výjimky.

⁷¹ Úprava před novelou č. 218/2004 zahrnovala tyto jevy přímo do definice jeskyně. Nyní jsou povrchové přírodní jevy definovány samostatně v § 10 odst. 4 ZOPK, ve stejném ustanovení jsou demonstrativně uvedeny i příklady těchto jevů.

⁷² Viz § 3 odst. 1) písm. j) ZOPK.

pracemi.⁷³ Důležitým prvkem ochrany paleontologických nálezů je také omezení jejich vývozu, ke kterému je nutno povolení MŽP.⁷⁴

2.5.4 Ochrana krajinného rázu

Krajinný ráz je chráněn ustanovením § 12 ZOPK. Zákon ho definuje jako přírodní, kulturní a historickou charakteristiku určitého místa či oblasti. Definují ho rysy a znaky, které tvoří jeho jedinečnost a odlišnost (např. morfologie terénu, charakter vodních toků a ploch, vegetace a osídlení). Je chráněn před činností snižující jeho estetickou a přírodní hodnotu. Jak vyplývá z předchozího textu, ochrana krajinného rázu je prostředkem, který se vztahuje výhradně na ochranu krajiny. Za zásahy do krajinného rázu lze považovat především umístování a povolování staveb, těžba nerostných surovin či rozsáhlé terénní úpravy. Výčet činností však není v zákoně stanoven taxativně, může se tedy jednat o libovolnou činnost způsobilou snížit nebo změnit krajinný ráz. Taková činnost podléhá souhlasu orgánu ochrany přírody.⁷⁵

Ochrana krajinného rázu je velmi složitou a zároveň spornou problematikou, na kterou v odborných kruzích panuje řada rozdílných názorů. Spadá hned do několika odlišných oborů, nejvíce je provázána se stavebním zákonem. Institut krajinného rázu se v naší legislativě vyskytuje již od roku 1920. Novodobá právní úprava byla zavedena zákonem o ochraně přírody a krajiny, kam byl na poslední chvíli doplněn již zmiňovaný § 12.⁷⁶ Od té doby prakticky až dodnes je toto ustanovení stále terčem pozornosti, kritiky a snah o výklad. Problematikou se zabývala řada odborníků na životní prostředí, orgány státní správy, výzkumná i univerzitní pracoviště, nevládní organizace a další. Reakce na výklady smyslu ochrany krajinného rázu, na metodické postupy hodnocení vlivu staveb na krajinný ráz a na rozhodnutí orgánů ochrany přírody se množí i z jiných resortů (např. územního plánování a státní památkové péče).⁷⁷ Tento paragraf je z legislativního pohledu těžko uchopitelný,

⁷³ Opět je stanoven zvláštní postup při hornické činnosti v dobývacím prostoru výhradních ložisek nerostů, viz § 90 odst. 3 ZOPK.

⁷⁴ Viz § 79 odst. 3 písm. f) ZOPK.

⁷⁵ Příslušnými orgány k souhlasu jsou ve volné krajině obecní úřady obcí s rozšířenou působností, a na území PR a PP krajské úřady a na území NP, CHKO, NPR a NPP správy NP a CHKO. Často bývá souhlas podkladem pro řízení podle stavebního zákona. V takovém případě se jedná správní akt vydaný formou závazného stanoviska ve smyslu § 149 správního řádu. Souhlas také může být vydán orgánem ochrany přírody samostatně ve správním řízení formou správního rozhodnutí za předpokladu, že není podkladem pro navazující správní řízení.

⁷⁶ Viz Sklenička, P.: Subjektivní problémy s krajinným rázem, *Ochrana přírody*, 2011, ročník 66, číslo 2, Editorial.

⁷⁷ Viz Vorel, I.: Krajinný ráz a jeho ochrana, 1. část, *Ochrana přírody*, 2006, ročník 61, číslo 9, str. 262.

obsahuje řadu obtížně definovatelných pojmů a jeho aplikace ze strany orgánu ochrany přírody silně podléhá subjektivnímu hodnocení, mimo jiné i z důvodu absence prováděcího předpisu.⁷⁸ Otázka je, zda by vydání prováděcího předpisu nebylo spíše na škodu, neboť např. estetické hledisko se jen stěží vyjádří v rámci právního předpisu. Proti realizaci ochrany krajinného rázu tak často bývají vznášeny námitky a je zpochybňována možnost objektivního rozhodování. To je mimo jiné následkem nevhodné aplikace tohoto ustanovení ze strany orgánů ochrany přírody, kdy jejich rozhodnutí nebývají dostatečně určitá a odůvodněná.⁷⁹ Snaha objektivizovat ochranu krajinného rázu rezultovala v přijetí řady metodických postupů, které se dodnes promítají do rozhodování orgánů ochrany přírody a tím jej sjednocují.⁸⁰

Novela stavebního zákona č. 186/2006 Sb. s účinností od 1. 1. 2007 vyloučila posuzování krajinného rázu v zastavěném území a zastavitelných plochách,⁸¹ pro které je územním nebo regulačním plánem stanoveno plošné a prostorové uspořádání a podmínky ochrany krajinného rázu dohodnuté s orgánem ochrany přírody. K tomu došlo z důvodu zjednodušení administrativy, neboť jestliže orgán ochrany přírody již kritéria krajinného rázu schválil v rámci územního či regulačního plánu, již se jeví jako nadbytečné, aby ještě rozhodoval v konkrétních případech.⁸² Při stanovení podmínek ochrany krajinného rázu vystupují orgány ochrany přírody z pozice dotčeného orgánu⁸³ a k návrhu územního plánu či k regulačnímu plánu se vyjadřují formou tzv. stanoviska. Nedostatek této úpravy lze spatřovat v tom, že územní či regulační plány jen stěží vyhodnotí a stanoví všechny parametry tak, aby nebyl krajinný ráz snížen. Krajinný ráz může být změněn či snížen i činnostmi nepodléhajícími stavebnímu právu. Na druhou stranu je třeba zdůraznit, že použití ochrany krajinného rázu v urbanizované krajině bez přírodních prvků, např. v hustě zastavěné části města je nejen odborně obtížně proveditelné (nezbytně vyžaduje účast urbanistů a architektů a vymyká se tak kompetenci orgánu ochrany přírody), ale také zřejmě nesprávné, neboť

⁷⁸ Zákonodárce stanoví v § 12 odst. 3 ZOPK možnost podrobnější úpravy vyhláškou MŽP (dodnes nevydána).

⁷⁹ Viz Miko, L., Borovičková H. a kol., Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář, 2. vydání, Praha: C. H. Beck, 2007, str. 129.

⁸⁰ Mezi nejvýznamnější patří následující metodiky: Míchal, I. et al.: Hodnocení krajinného rázu a jeho uplatňování ve veřejné správě (metodické doporučení), AOPK ČR 1999; Bukáček, R., Matějka, P. a kol.: Metodický podklad hodnocení krajinného rázu v chráněných krajinných oblastech, SCHKO ČR 1997; Hodnocení krajinného rázu představované Doc. Ing. arch. I. Vorlem, Csc; I. Vorel; R. Bukáček; P. Matějka; M. Culek; P. Sklenička: Posouzení vlivu navrhované stavby, činnosti nebo změny využití území na krajinný ráz – metodický postup, ČVUT, Praha 2004.

⁸¹ Viz § 2 odst. 1 písm. d) a j) stavebního zákona.

⁸² Ustanovení § 12 odst. 4 ZOPK, která se týká vyloučení posuzování krajinného rázu na zastavitelném či zastavěném území je kritizováno řadou pracovníků správ CHKO, neboť dle jejich názoru není možné krajinný ráz dostatečně posoudit na úrovni územního plánu. Proto musí z územního plánu vyřazovat mnoho zastavitelných ploch, neboť v případě jejich schválení by jim již nezbyval žádný nástroj, jak případné stavbě zabránit z hlediska krajinného rázu.

⁸³ Viz § 136 správního řádu.

zastavěné území neodpovídá definici krajiny dle § 3 ZOPK, a ochrana krajinného rázu v takovém území neodpovídá účelu ZOPK dle § 1.⁸⁴

Další prostředek ochrany krajiny v ZOPK je tzv. přírodní park. I přes jeho zavádějící název se jedná o prostředek ochrany krajiny, nikoli přírody.⁸⁵ Přírodní parky mohou být zřízeny či zrušeny nařízením kraje, ve kterém může krajský úřad stanovit omezení takového využití území, které by znamenalo zničení, poškození nebo rušení stavu tohoto území.⁸⁶ Správy NP či CHKO v tomto případě příslušné nejsou, neboť přírodní parky mohou být vyhlášeny pouze ve volné krajině. Je tomu tak proto, že ZCHÚ by měla poskytovat krajině dostatečnou ochranu podle části třetí ZOPK. Přírodní park je prostředek k ochraně krajinného rázu s významnými soustředěnými estetickými a přírodními hodnotami. Spadá do územní ochrany a nachází se na pomezí obecné a zvláštní ochrany přírody. Na našem území je současně zřízeno 120 přírodních parků, což představuje asi 8,5 % rozlohy ČR.⁸⁷

I přes špatnou uchopitelnost a přílišnou subjektivitu právní úpravy krajinného rázu považují tento institut z hlediska ochrany krajiny za velmi přínosný, neboť při jeho absenci by často mohlo docházet ke snižování estetického vzhledu typického vzhledu krajiny založeného na kulturním i historickém vývoji. Zároveň se přikláním k názoru prof. Skleničky v jeho článku,⁸⁸ že není možné všechna kritéria stanovit právním předpisem. Za předpokladu aplikace na základě odborně vypracovaných metodik odborným postupem věřím tomu, že subjektivní hodnocení estetických kritérií je nejpřínosnějším řešením.

2.5.5 Přejídně chráněné plochy

Přejídně chráněné plochy se svým charakterem nacházejí na pomezí obecné a zvláštní územní ochrany přírody. Pomocí tohoto institutu lze na časově omezenou dobu či periodicky (např. doba hnízdění) stanovit podmínky pro zvýšenou ochranu významných živočišných či rostlinných druhů, nerostů nebo paleontologických nálezů. Podmínky se stanovují v rámci rozhodnutí vydaného ve správním řízení a mají omezit takové činnosti, které by znamenaly zničení, poškození nebo rušení vývoje předmětu ochrany. Hlavním rozdílem mezi tímto typem ochrany a ZCHÚ je to, že je přejídně chráněná plocha

⁸⁴ Viz Vorel, I.: Krajinný ráz a jeho ochrana, 1. část, Ochrana přírody, 2006, ročník 61, číslo 9, str. 265.

⁸⁵ Veřejnost z důvodu nepřesného termínu často považuje přírodní parky za zvláštní kategorii ZCHÚ.

⁸⁶ Např. stanovení konkrétních parametrů výstavby a vymezení činností vázaných na předchozí souhlas orgánu ochrany přírody (vydaný dle § 12 odst. 2 ZOPK).

⁸⁷ Viz Damohorský, M., a kol.: Právo životního prostředí, 3. vydání, C. H. Beck, Praha, 2010, str. 353.

⁸⁸ Viz Sklenička, P.: Subjektivní problémy s krajinným rázem, Ochrana přírody, 2011, ročník 66, číslo 2, Editorial.

vymezena správním aktem a povinnosti z něj vyplývající se tudíž týkají pouze účastníků řízení, zejména vlastníka a nájemce pozemku a jejich právních nástupců. Naproti tomu ZCHÚ jsou vymezeny právními předpisy, které mají obecnou právní závaznost, jejich adresáti tedy nejsou vymezeni konkrétně. V rámci stanovení podmínek ochrany přechodně chráněných ploch lze stanovit pouze omezení ve způsobu využívání pozemku, nikoli však ukládat účastníkům řízení aktivně konat. Například zamezit přístup třetím osobám na pozemek, či pozemek oplotit.

Tento typ ochrany je zcela jistě přínosný, neboť se jím dají řešit nepředvídatelné situace či mezery v právních předpisech. Jedním takovým příkladem je například ochrana v ČR vyhynulých druhů rostlin, které však nejsou uvedeny v příloze č. 2 vyhlášky č. 395/1992 Sb., nepoživají proto žádné zvláštní druhové ochrany. ZOPK totiž neřadí vyhynulé druhy mezi druhy zvláště chráněné. Pokud se tedy tyto druhy kdykoli později na území ČR znovu objeví a nejsou uvedeny v příloze č. 2 vyhlášky č. 395/1992 Sb., neboť v době schvalování předpisu se u nás nevyskytovaly, jsou chráněny pouze obecnou ochranou, která je však vzhledem k jejich významu na našem území pochopitelně nedostatečná. Totéž platí i pro druhy, které jsou sice mimořádně cenné, ve vyhlášce však nejsou uvedeny z jiných důvodů (např. rychlé vymírání či administrativní chyba). Jejich stanoviště se potom dají efektivně chránit přechodně chráněnou plochou. Je to však pouze ochrana nejnutnější, neboť může pouze zamezit poškození ze strany vlastníka/nájemce pozemku, nikoli třetích osob. V tomto případě stojí za zvážení, zda by nebylo lepší vyhlášovat přechodně chráněné plochy formou opatření obecné povahy, které nepostrádá dostatečnou operativnost a konkrétnost, zároveň by však jím bylo možné chránit přechodně chráněné plochy před neurčitým počtem adresátů.⁸⁹

Přechodně chráněné plochy mají svou vlastní úpravu finanční náhrady újmy (jen v případě újmy nikoliv nepatrné), kdy vlastníku či nájemci na jeho žádost přísluší finanční náhradu vyplatí orgán ochrany přírody, který přechodně chráněnou plochu vyhlásil.⁹⁰

⁸⁹ Více k této problematice více viz Havelková, S.: K čemu slouží přechodně chráněná plocha, *Ochrana přírody*, číslo 5, ročník 64, 2009, str. 13.

⁹⁰ Mimo ZCHÚ jsou to obecní úřady obcí s rozšířenou působností, v PR a PP krajské úřady, v NP a CHKO správy NP, resp. CHKO, na území vojenských újezdů újezdní úřady, na pozemcích a stavbách, které tvoří součást objektů důležitých pro obranu státu mimo vojenské újezdy MŽP.

2.6 Zvláštní územní ochrana

Česká republika svým poměrně vyspělým systémem chráněných území zaujímá v Evropě i ve světě čestné místo.⁹¹ Zvláštní územní ochrana přírody a krajiny v ČR se vztahuje na vysoce hodnotná, přírodovědecky či esteticky významná nebo jedinečná území či stanoviště, která jsou vyhlášována v některé z kategorií uvedených v § 14 ZOPK. Tato území můžeme rozdělit na velkoplošná (VZCHÚ - NP, CHKO) a maloplošná (MZCHÚ – NPR, NPP, PR, PP). Celkem tvoří zvláště chráněná území asi 16 % celkové rozlohy ČR.⁹² Jednotlivé kategorie se navzájem odlišují na základě jejich rozlohy, významu a cílů ochrany. To se odráží i ve výčtu orgánů, které jsou oprávněny ke zřízení popř. rušení jednotlivých území a forem zřizovacích právních předpisů ZCHÚ. Právní úprava týkající se zvláštní územní ochrany se nachází ve třetí části ZOPK (§ 14 - § 45 ZOPK).

2.6.1 Právní nástroje ochrany zvláště chráněných území

Zvláště chráněná území jsou chráněna řadou právních nástrojů. Nejdůležitějším nástrojem na ochranu zvláště chráněných území jsou bez pochyby ochranné podmínky ZCHÚ. Ty se dělí na tzv. „základní“ a „bližší“ ochranné podmínky. Základní ochranné podmínky jsou *de facto* zákazy činností vykonávaných na území ZCHÚ vyjmenované přímo zákonem pro každou kategorii ZCHÚ. Tyto zákazy nejsou absolutní, orgán ochrany přírody může udělit postupem dle § 43 ZOPK výjimku z těchto zákazů. Před novelou ZOPK č. 349/2009 Sb. mohla tuto výjimku udělovat pouze vláda. To bylo z logického i praktického hlediska nesmyslné, neboť by vláda musela rozhodovat minimálně o stovkách případů ročně. Další rozpor panoval kolem otázky, zda je vláda vůbec orgánem, který může vydávat rozhodnutí ve správním řízení ve smyslu části druhé správního řádu a zda akty vydávané vládou splňovaly tyto náležitosti. Z toho vyplývala otázka přezkoumatelnosti těchto výjimek. Pokud by nebyly rozhodnutím dle části druhé správního řádu (k čemuž se osobně přikláním), nebyly by tyto správně ani soudně přezkoumatelné. Po účinnosti novely ZOPK č. 349/2009 Sb. bylo udělování výjimky rozděleno do dvou režimů, kdy ji dle § 43 odst. 1 ZOPK uděluje vláda a dle § 43 odst. 3 ZOPK orgán ochrany přírody ve správním řízení. Tento režim je jakýmsi kompromisem vzniklým v důsledku poslaneckých iniciativ v průběhu legislativního procesu. Dle původního návrhu měla být kompetence k udělování výjimek svěřena výhradně

⁹¹ Viz Čeřovský, J. Územní ochrana vrchol pyramidy, Ochrana přírody, číslo 4, 2007, str. 32.

⁹² Viz <http://drusop.nature.cz>.

orgánům ochrany přírody. Tato úprava však Parlamentem ČR neprošla.⁹³ Kritériem pro určení režimu, pod který povolovaná činnost spadne, je existence či neexistence veřejného zájmu výrazně převažujícího nad zájmem ochrany přírody. Do režimu dle § 43 odst. 1 ZOPK spadají činnosti, u nichž veřejný zájem výrazně převažuje nad zájmem ochrany přírody. Ty povoluje Ministerstvo životního prostředí na základě usnesení vlády. O výrazně převažující zájem by se mohlo jednat u rozsáhlých projektů s celorepublikovým či multiregionálním dopadem, tedy u projektů uskutečňovaných na základě celostátních koncepcí.⁹⁴ Úloha MŽP spočívá v posouzení, zda se jedná o záměr ve veřejném zájmu a zda daný veřejný zájem výrazně převažuje nad zájmem ochrany přírody. V případě, že ano, MŽP předloží žádost o výjimku do 60 dnů od obdržení ke schválení vládě. V opačném případě není MŽP kompetentní se výjimkou zabývat a věc postoupí z důvodu své nepříslušnosti k vyřízení příslušnému orgánu ochrany přírody, který věc rozhodne v řízení dle § 43 odst. 3 ZOPK. Podle usnesení vlády následně vydá MŽP konečné rozhodnutí.⁹⁵ Vládě tak bylo ponecháno rozhodování o ekonomicky a strategicky významných projektech, což prakticky umožnilo efektivní fungování systému udělování výjimek a odstranilo vytýkanou neústavnost dosavadního procesu povolování výjimek.⁹⁶ Toto řešení a podvojnost režimu udělování výjimek se mi ovšem zdají nevhodné, neboť MŽP je stále ve své rozhodovací činnosti *de facto* vázáno názorem vlády. Jako optimální variantu shledávám svěřit rozhodování o celostátních záměrech MŽP, které je ústředním orgánem ochrany přírody a je tak k takovému rozhodování kompetenčně a personálně (a tedy i odborně) dostatečně vybaveno.

Do režimu dle § 43 odst. 3 ZOPK spadají všechny ostatní činnosti, tedy ty, u kterých veřejný zájem výrazně nepřevažuje nad zájmem ochrany přírody. Výjimku dle § 43 odst. 3 lze udělit pouze v případě, kdy jiný veřejný zájem převažuje nad zájmem ochrany přírody, nebo v zájmu ochrany přírody, nebo tehdy, pokud povolovaná činnost významně neovlivní zachování stavu předmětu ochrany zvláště chráněného území. Výčet základních ochranných podmínek je stanoven v zákoně taxativně, nelze jej jakkoli dále rozšiřovat. Bližší ochranné podmínky jsou činnosti na území ZCHÚ, které jsou podmíněny souhlasem příslušného orgánu ochrany

⁹³ Viz Šmídová, L.: Výjimky ze základní územní ochrany zvláště chráněných území, Ochrana přírody, číslo 3, 2010.

⁹⁴ Konkrétně může jít například o záměry k výstavbě dálničních tahů, rychlostních silnic, významných vodních děl (např. plavebních cest), železničních tratí ve významných železničních koridorech či rozvodů vysokého napětí.

⁹⁵ Z díkce § 43 odst. 1 ZOPK je zřejmé, že ačkoliv MŽP formálně vede správní řízení a svým rozhodnutím výjimku uděluje, ve skutečnosti je ve své rozhodovací činnosti zcela vázáno usnesením vlády. Formálně tedy rozhoduje MŽP, materiálně vláda. Viz Šmídová, L.: Výjimky ze základní územní ochrany zvláště chráněných území, Ochrana přírody, číslo 3, 2010.

⁹⁶ Ta vyplývala z nepřezkoumatelnosti usnesení vlády, neboť se nejednalo o rozhodnutí ve správním řízení.

přírody. Jsou stanoveny přímo zřizovacím právním předpisem konkrétně pro každé ZCHÚ. Účelem bližších ochranných podmínek je vhodně doplnit základní ochranné podmínky z hlediska konkrétních potřeb ochrany pro dané území. V zákoně lze totiž jen těžko dostatečně ochránit všechna území vhodným způsobem, aniž by nebylo přihlédnuto ke každému území zvlášť. Právní úprava týkající se jednotlivých kategorií ZCHÚ obsahuje základní ochrannou podmínku, která stanoví, že „*měnit dochované přírodní prostředí v rozporu s bližšími ochrannými podmínkami*“ je zakázáno.⁹⁷ Tím je zajištěno, že porušení bližších ochranných podmínek je rovněž porušením zákona (i v případě, že se nejedná o NP, kde je prováděcím předpisem zákon). Je tím tak naplněno ústavně zaručené právo, že každý může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá.⁹⁸ Pouze národní parky mohou mít kromě základních a bližších ochranných podmínek i další omezující podmínky stanovené v návštěvním řádu NP parku vydávaného správou NP formou opatření obecné povahy. Výjimka ze základních ochranných podmínek má formu samostatného rozhodnutí v řízení dle části druhé správního řádu. Souhlas s činnostmi vymezenými v bližších ochranných podmínkách může mít formu jak rozhodnutí ve správním řízení, tak i závazného stanoviska ve smyslu § 149 správního řádu. Výkon těchto činností bez výjimky či souhlasu je naplněním skutkové podstaty přestupku (či jiného správního deliktu) dle § 87 odst. 3 písm. n) resp. § 88 odst. 2 písm. n) ZOPK.

Dalším právním nástrojem ochrany ZCHÚ je ochranné pásmo. V případě, že je třeba zabezpečit zvláště chráněné území před rušivými vlivy z okolí, může být pro něj vyhlášeno ochranné pásmo. V ZOPK jsou vyjmenované činnosti na území ochranného pásma, které jsou vázány na předchozí souhlas orgánu ochrany přírody. Jedná se o stavební činnosti, terénní a vodohospodářské úpravy, použití chemických prostředků a změny kultury pozemku. Další činnosti vázané na souhlas orgánu ochrany přírody mohou být stanoveny orgánem ochrany

⁹⁷ Tato základní ochranná podmínka poněkud nepochopitelně chybí u NPP a PP. Pravděpodobně se jedná o opomenutí zákonodárce. Vynutitelnost souhlasu s touto činností však ani tak nebude problémem s ohledem na § 44 odst. 3 a § 87 odst. 3 písm. n), resp. § 88 odst. 2 písm. n) ZOPK.

⁹⁸ Viz čl. 2 odst. 4 Ústavy a čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod (LPS). Problém přitom před novelou č. 349/2009 Sb. nastával u některých starších podzákoných zřizovacích předpisů schválených ještě před účinností zákona č. 114/1992 Sb. Tam jsou přímo stanovovány zákazy (tedy nikoli činnosti vázané na souhlas orgánu ochrany přírody) jdoucí mnohdy nad rámec tehdejšího zákona. Podzákoný předpis tak stanovoval povinnosti, což je Ústavou a LPS vyloučeno. Jedinou možností opravy tak bylo jejich přehlášení. Viz Miko, L., Borovičková H. a kol., Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář, 2. vydání, Praha: C. H. Beck, 2007, str. 200.

Novela ZOPK č. 349/2009 Sb. však tento problém vyřešila přechodným ustanovením § 90 odst. 14 ZOPK, které stanoví, že činnosti zakázané či omezené bližšími ochrannými podmínkami v ZCHÚ a jejich ochranných pásmech zřízených podle zákona č. 40/1956 Sb., o státní ochraně přírody se nadále považují na činnosti vázané na souhlas orgánu ochrany přírody podle § 44 odst. 3 ZOPK.

přírody (obdobně jako je tomu u bližších ochranných podmínek).⁹⁹ Hlavním účelem ochranného pásma je plnit funkci jakési nárazové zóny, která zabezpečí ZCHÚ před rušivými vlivy z okolí. V případě, že u MZCHÚ není stanoveno ochranné pásmo orgánem ochrany přírody, vzniká kolem něj zákonné ochranné pásmo sahající do vzdálenosti 50 m od MZCHÚ. Nedostatkem zákona je v tomto případě jednoznačně nemožnost vyhlásit MZCHÚ zcela bez ochranného pásma. Je však možnost jej vyhlásit v menším rozsahu než 50 m. U CHKO se ochranná pásma v souladu s § 37 odst. 1 ZOPK nevyhlašují, neboť funkce ochranného pásma je (za předpokladu vhodné zonace) dostatečně zajištěna 4. zónou CHKO.

Na území velkoplošných ZCHÚ je třeba dle § 44 odst. 1 ZOPK k určitým řízením podle zvláštních právních předpisů závazného stanoviska správy (NP a CHKO). Jedná se o ohlášení stavby, vydání územního rozhodnutí, územního souhlasu, vydání stavebního povolení, rozhodnutí o změně užívání stavby, kolaudační souhlasu, je-li spojen se změnou stavby, povolení k odstranění stavby či k provedení terénních úprav podle stavebního zákona, povolení k nakládání s vodami a k vodním dílům, povolení k některým činnostem či udělit souhlas podle vodního zákona na území národního parku nebo chráněné krajinné oblasti. Tento způsob ochrany ZCHÚ byl zaveden do ZOPK novelou č. 186/2006 Sb., která zároveň novelizovala stavební zákon. Tato právní úprava navazuje na nový stavební zákon. Správy tak mají dostatečnou kontrolu nad dalším zastavováním, terénními úpravami či manipulací s vodami. Toto závazné stanovisko není třeba, jde-li o stavby v souvisle zastavěném území obce ve 4. zóně chráněné krajinné oblasti a pokud má obec schválenou územně plánovací dokumentaci se zpracovaným stanoviskem orgánů ochrany přírody k této dokumentaci.

V tomto případě je poněkud sporné, co považovat za „souvisle zastavěné území“, jelikož tento pojem není v zákoně definován (vyjma zákona č. 13/1997 Sb., silničního zákona, kde je definován pouze pro potřeby vymezení silničního ochranného pásma). Stavební zákon definuje v ustanovení § 2 odst. 1 písm. d) a § 58 a násl. „zastavěné území“. Logicky lze dojít k závěru, že „souvisle zastavěné území“ je podmnožinou „zastavěného území“, což znamená, že souvisle zastavěné území bude vždy zároveň zastavěným územím. Naopak tomu však není, neboť souvisle zastavěné území lze považovat za území „hustěji zastavěné“. Posouzení však bude v konkrétním případě na orgánu ochrany přírody. Nejvhodnější cestou by bylo pojmy sjednotit či pojem „souvisle zastavěné území“ upřesnit. Přiblížení tohoto pojmu můžeme také

⁹⁹ V praxi jsem se setkal s případy, kdy orgány ochrany přírody požadují v návrzích zřizovacích předpisů v ochranných pásmech téměř stejnou ochranu, jako je tomu na území ZCHÚ. Doplnující podmínky by se však měly vztahovat pouze na činnosti negativně ovlivňující předmět ochrany na území ZCHÚ, nikoli na vlastní území ochranného pásma, čímž se ochranné pásmo *de facto* stává rozšířením ZCHÚ.

najít v rozsudku Nejvyššího správního soudu č. 5 As 48/2006-75. V tom je uvedeno, že pojem "sídelní útvar" užitý v § 26 odst. 1 písm. f) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny je při absenci jeho legální definice v platné úpravě, nutno vykládat v kontextu § 14 stavebního zákona z roku 1976 ve znění účinném do 30. 6. 1998. Z definice podané v tomto ustanovení lze dovodit, že pojem "sídelní útvar" je obsahově podobný pojmu "souvisle zastavěná území obce" (dle § 44 odst. 2 ZOPK). Tato definice odpovídá novému pojmu starého stavebního zákona (po novele č. 83/1998 Sb.) "současne zastavěné území obce". To podle ustanovení § 139a stavebního zákona "tvoří jedno nebo více oddělených zastavěných území ve správním území obce. Při určování současně zastavěného území obce se vychází z údajů katastru nemovitostí. Hranici jednoho současně zastavěného území tvoří uzavřená obalová čára zahrnující soubor:

- stavebních parcel (zastavěných ploch a nádvoří) a pozemkových parcel, které s nimi sousedí a slouží účelu, pro který byly stavby zřízeny (povoleny a kolaudovány),
- parcel zemědělských pozemků a vodních ploch obklopených parcelami uvedenými pod ad 1); parcely jiných zemědělských pozemků stejně jako lesních pozemků se do zastavěného území obce nezahrnují,
- parcel ostatních ploch; z nich dráhy, dálnice, silnice a ostatní komunikace pouze v případě, že jsou obklopeny parcelami uvedenými pod ad 1) a 2).

Ke dni 1. ledna 2013 vstoupí v účinnost významná novela stavebního zákona, která mimo jiné novelizuje znění ust. § 44 ZOPK.¹⁰⁰ Závazná stanoviska nemají být dle návrhu vydávána, jde-li o stavby v zastavěném území obce ve 4. zóně chráněné krajinné oblasti či o stavby v zastavěném území města, které se nachází na území chráněné krajinné oblasti. Tato novela reflektuje trend snižování agendy pro orgány ochrany přírody (a zároveň snižování personálního stavu). Z pohledu ochrany přírody a krajiny se s touto novelou neztotožňují.

Ve vztahu s nemožností uplatňovat posuzování krajinného rázu v zastavěném území a zastavitelných plochách u obcí s územním plánem vypracovaným po dohodě s orgánem ochrany přírody (§ 12 odst. 4 ZOPK) byla správám CHKO de facto odebrána možnost jakkoli zasahovat do výstavby i ve velice cenných lokalitách. Zastavěné území měst totiž ve skutečnosti není pouze hustá městská zástavba, ale i roztroušená zástavba ve volné krajině například v podobě tzv. „satelitních vesniček“, které byly původně samostatnými obcemi, následně se však připojily k městu, čímž se staly součástí jejich územního obvodu.

¹⁰⁰ V současné době je novela podepsána prezidentem republiky. Viz sněmovní tisk č. 573/5.

Problematická je rovněž situace, kdy městem mohou být i uskupení s menším počtem než 3000 obyvatel,¹⁰¹ která by za normálních okolností byla obcemi. Může se tak v praxi jednoduše stát, že správy CHKO nebudou mít žádné nástroje k tomu, aby ovlivnily novou zástavbu v cenných plochách. Ačkoli bylo opatření původně zamýšleno primárně na snížení administrativní zátěže (zúžení agendy správ CHKO), je možné, že v praxi dojde k situaci opačné, kdy budou banální případy řešeny na úrovni výjimek ve smyslu § 43 či § 56 ZOPK, přičemž dříve mohly být bez problémů případné rozpory se ZOPK řešeny již v rámci závazného stanoviska dle § 44 ZOPK. Nabízí se rovněž otázka zneužitelnosti, neboť teoreticky by se obce mohly připojovat k městům pouze za účelem vymanění se z dosahu kompetence správy CHKO z důvodu nátlaku silných investorů. V této situaci mne nenapadá žádné rozumné řešení, jak k celé situaci přistoupit. Nabízí se možnost zrušení § 12 odst. 4 ZOPK nebo legální vymezení definice zastavěného území města speciálně pro účely ZOPK. Nejvhodnější řešení (ale patrně mimo realitu) je dle mého názoru ponechání staveb na území měst v režimu posuzování dle § 44 ZOPK a provedení lepší zonace v naprosté většině CHKO.¹⁰²

Rád bych podotknul, že v momentální podobě (po novele č. 186/2006 Sb.) má dle mého názoru ustanovení § 44 odst. 1 nevhodnou podobu. Užití názvu „závazné stanovisko“ je pro tento akt velmi sporné. Na toto závazné stanovisko totiž nemusí nutně navazovat další rozhodnutí jiného správního orgánu. Může být také vydáno formou samostatného rozhodnutí (např. u ohlášení stavby, ke kterému není třeba vydání rozhodnutí stavebního úřadu). Obsahem toho, co správa ve skutečnosti vydává je souhlas, nesouhlas či souhlas s podmínkami. Ten pak může být vydáván formou závazného stanoviska (při splnění podmínek § 149 správního řádu). Dalším problémem je nejednoznačnost, zda je toto ustanovení hmotněprávní či procesněprávní. Setkal jsem se s případy, kdy správy CHKO vydávaly rozhodnutí o uložení pokuty za porušení ustanovení § 44 odst. 1 a tím naplnění skutkové podstaty přestupku § 87 odst. 3 písm. n)¹⁰³. Odstavec § 44 je v ZOPK pojmenován „Závazné stanovisko k některým činnostem ve zvláště chráněných územích“. Tento název je

¹⁰¹ Je tomu tak u obcí, která byla městem před dnem 17. května 1954 a požádala o to předsedu Poslanecké sněmovny.

¹⁰² Připravovaná novela rovněž obsahuje novelizované ustanovení § 66 ZOPK, které lze uplatnit pouze v případech, že dosud nebylo vydáno platné pravomocné rozhodnutí. Tím se velmi oslabuje síla tohoto institutu, což je ovšem dle mého názoru v pořádku, neboť dosavadním zněním je až příliš zasahováno do právní jistoty soukromých subjektů. Orgány státní správy by měly dostatečně ošetřit zájmy ZOPK a dalších zákonů již v proběhnutém správním řízení.

¹⁰³ Přestupku se dopustí ten, kdo vykonává ve zvláště chráněném území, označeném smluvně chráněným území, evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti činnost zakázanou nebo vykonává činnost, pro kterou je vyžadován souhlas orgánu ochrany přírody, bez tohoto souhlasu.

zavádějící, neboť může být (a v praxi i bývá) pochopen tak, že ohlášení stavby či udělení stavebního povolení, atd. je činností zakázanou v ZCHÚ ve smyslu § 87 odst. 3 písm. n) ZOPK a v důsledku toho správní orgány udělují pokuty dle výše uvedeného ustanovení. Vychází při tom z toho, že naplněním skutkové podstaty přestupku je umístění „černé“ stavby. Dle mého názoru však takový postup není správný. Při důkladnějším rozboru uvedeného ustanovení se jedná o čistě procesní ustanovení, které v kombinaci se stavebním zákonem znemožňuje stavební úřadům přijmout ohlášení, udělit stavební povolení, atd. bez závazného stanoviska orgánu ochrany přírody. Nejedná se tedy o ustanovení, za jehož porušení (nedovolené umístění stavby – tedy bez souhlasu správy) je možné bez dalšího udělit pokutu. Za nepovolenou stavbu by měl udělit sankci stavební úřad, nikoli také správa. Ta může udělit sankci až v případě, že takovým umístěním nepovolené stavby jsou porušeny základní či bližší ochranné podmínky, či jiná hmotněprávní ustanovení zákona (např. § 12 odst. 2 – porušení krajinného rázu), za jejichž porušení ZOPK umožňuje udělení sankce v § 87, resp. § 88. Pro podporu tohoto tvrzení mluví i fakt, že povolování a umístování staveb je zakázané pouze v 1. zóně NP či CHKO¹⁰⁴, užitím § 44 odst. 1 jako hmotněprávního ustanovení by tak *de facto* bylo rozšířením tohoto zákazu na celé území NP/CHKO, což dle mého názoru nebylo záměrem zákonodárce.

Mezi nástroje tzv. „aktivní“ ochrany patří tzv. „Plány péče o chráněné území a jeho ochranné pásmo“ (plán péče). Aktivní ochrana proto, že pouze nezajišťuje zhoršení či udržení předmětu ochrany ZCHÚ regulací či eliminací škodlivé činnosti, nýbrž aktivním přístupem prostřednictvím managementových opatření usiluje o zachování či zlepšení stavu předmětu ochrany v ZCHÚ. Je to odborný a koncepční dokument, jehož zajištění má pro NP a CHKO, NPR či NPP na starosti MŽP a pro PR a PP orgán ochrany přírody příslušný k jejich vyhlášení (tedy správa NP, správa CHKO, nebo krajský úřad). Plány péče jsou závazné pouze pro orgány ochrany přírody, nikoli pro fyzické či právnické osoby. Následkem toho pak pochopitelně nelze za jejich nedodržování uložit správněprávní nebo dokonce trestněprávní sankce.¹⁰⁵

Plán péče zahrnuje zejména odborné údaje a koncepci péče týkající se toho zvláště chráněného území, pro které je vypracován. Jeho součástí jsou konkrétní návrhy opatření, které budou realizovány v průběhu období jeho platnosti. Plán péče zároveň slouží jako

¹⁰⁴ Viz § 16 odst. 2 písm. a) ZOPK – základní ochranné podmínky NP a § 26 odst. 2 písm. a) ZOPK – základní ochranné podmínky CHKO.

¹⁰⁵ Tento stav však nebyl vždy tak jednoznačný, věta o nezávadnosti plánu péče pro FO a PO byla přidána do ZOPK až novelou č. 218/2004 Sb.

podklad pro zpracování jiných dokumentů, zejména územní plánovací dokumentaci. V případě rozporu navrhovaných činností v plánu péče se základními či bližšími ochrannými podmínkami je pro tuto činnost vydat výjimku (popř. souhlas) dle ZOPK.

Vlastní zpracování plánu péče může orgán ochrany přírody svěřit odborně způsobilé fyzické či právnické osobě,¹⁰⁶ nebo v případě, že je k vypracování plánu péče zmocněné ministerstvo, může úkol svěřit některé z odborných organizací jím zřízených (AOPK ČR či správy NP). Po vypracování plánu péče vydá orgán ochrany přírody oznámení o možnosti seznámit se s návrhem plánu péče. Oznámení zveřejní na portálu veřejné správy a zašle dotčeným obcím, které je zveřejní na své úřední desce. Jakmile shromáždí všechny připomínky, provede jejich vypořádání. O způsobu vypořádání připomínek vlastníků, obcí a krajů sepíše orgán ochrany přírody protokol, kterým zároveň plán péče schválí. Ustanovení § 38 odst. 4 ZOPK stanoví, že je plán péče zpravidla schvalován na období 10 až 15 let. Na MŽP je v současné době ve fázi přípravy návrh novely tohoto ustanovení zákona s tím, že je tato věta vypuštěna. Má tím dojít k zmírnění administrativní zátěže pro orgány ochrany přírody, neboť plány péče budou zpravidla schvalovány na dobu neurčitou.

Schválený plán péče je následně zaevidován v ústředním seznamu ochrany přírody (ÚSOP) v souladu s § 42 ZOPK.¹⁰⁷

2.6.2 Národní parky

Národní parky jsou zvláště chráněným územím s nejpřísnějším stupněm ochrany a řadí se společně s chráněnými krajinnými oblastmi mezi velkoplošná zvláště chráněná území. Zákon je definuje jako: „*rozsáhlá území, jedinečná v národním či mezinárodním měřítku, jejichž značnou část zaujímají přirozené nebo lidskou činností málo ovlivněné ekosystémy, v nichž rostliny, živočichové a neživá příroda mají mimořádný vědecký a výchovný význam.*“¹⁰⁸ Při podrobnějším rozboru zákonné definice národního parku narazíme na několik významných pojmů. Pod pojmem vyjádřeným slovním spojením „přirozený a lidskou činností málo ovlivněný ekosystém“ lze na území ČR hledat přirozené lesy, případně tzv. primární bezlesí, způsobené buď vlastnostmi podloží nebo klimaticky. Do kategorie primárního bezlesí tak budou patřit např. mokřady, rašeliniště, přirozené skály, nebo skalní stepi. Požadavek „jedinečnosti a vědeckého, výchovného významu“ znamená, že za NP by měla být

¹⁰⁶ A to na základě § 73 ZOPK.

¹⁰⁷ Podrobněji o ÚSOP viz podkapitola č. 2.6.6.

¹⁰⁸ Viz § 15 ZOPK.

vyhlašována především území, která v kontextu celého území ČR představují nejvýznamnější ekosystémy. Nejdůležitějším kritériem je přitom celkový charakter území v porovnání s jinými lokalitami s podobnými přírodními podmínkami.¹⁰⁹ S ohledem na výše uvedené by NP měl být vyhlašován na území, které je člověkem málo ovlivněné a při jeho ochraně je kladen důraz na zachovalost ekosystémů a jedinečnost druhů a neživou přírodu s mimořádným vědeckým a výchovným významem.¹¹⁰

Na území ČR se nacházejí 4 národní parky. Krkonošský národní park (KRNAP) byl zřízen roku 1963, jeho zřizovacím dokumentem je v současné době nařízení vlády ČR, ze dne 20. března 1991, č. 165/1991 Sb., kterým se zřizuje Krkonošský národní park a stanoví podmínky jeho ochrany. KRNAP má rozlohu 385 km² a je nejstarším NP na území ČR. Na jeho území se rozkládá nejvyšší horstvo ČR (Krkonoše), vyskytují se zde glaciální jevy (kary, morény apod.) a významné horské geobiocenózy¹¹¹ s řadou endemitů. Příroda v této oblasti je však silně poškozena exhalacemi.

Národní park Šumava byl zřízen roku 1991 nařízením vlády, ze dne 20. března 1991, č. 163/1991 Sb., kterým se zřizuje Národní park Šumava a stanoví podmínky jeho ochrany (přehlášen z nejcennější části původní CHKO Šumava). S rozlohou 681 km² je největším NP na území ČR. Na jeho území se nachází staré pohoří s glaciálními jezery (Šumava), území je souvisle zalesněné a vyskytují se zde rozlehlá rašeliniště, zvaná luhy a slatě. Za jednu z nejvýznamnějších událostí z pohledu ochrany přírody a krajiny v této oblasti lze považovat reintrodukcii¹¹² rysa ostrovida.

Národní park Podyjí byl zřízen roku 1991 nařízením vlády, ze dne 20. března 1991, č. 164/1991 Sb., kterým se zřizuje Národní park Podyjí a stanoví podmínky jeho ochrany. Rozkládá se na ploše 63 km². Na jeho území se nachází kaňonovité údolí Dyje s významnými teplomilnými geobiocenózami. Vyskytují se zde významná archeologická naleziště.

Národní park České Švýcarsko byl zřízen roku 2000 zákonem č. 161/1999 Sb., ze dne 1. července 1999, kterým se vyhlašuje Národní park České Švýcarsko, a mění se zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů. Jeho rozloha je 80

¹⁰⁹ Viz Miko, L., Borovičková H. a kol., Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář, 2. vydání, Praha: C. H. Beck, 2007, str. 92.

¹¹⁰ Viz Mackovčín, P., Sedláček M., a Kuncová J.: Chráněná území ČR, Agentura ochrany přírody a krajiny ČR a EkoCentrum Brno, 2002. str. 64.

¹¹¹ Geobiocenóza je prostorový systém a existenční celek organismů s jejich prostředím v krajině. Je základní „stavební jednotkou“ přírody.

¹¹² Reintrodukce je úmyslné vypuštění v zajetí odchovaných jedinců určitého druhu zpět do volné přírody, popř. vypuštění jedinců odchycených v přírodě na místo, kde vymizeli s cílem posílit či zcela obnovit populaci druhu.

km². Na území NP České Švýcarsko se nachází pískovcová pahorkatina, území charakterizují skalní útvary a rozsáhlé původní lesní ekosystémy.

Národní parky jsou zřizovány zákonem.¹¹³ Přitom stojí za povšimnutí, že všechny národní parky na území ČR vyjma NP České Švýcarsko byly zřízeny pouze nařízením vlády. Je tomu tak z důvodu, že byly vyhlášeny ještě před účinností ZOPK.¹¹⁴

Území národních parků je členěno zpravidla do tří zón ochrany přírody vymezených s ohledem na koncentraci a významnost přírodních hodnot na dotčeném území. Nejprísnější režim se vztahuje na 1. zónu, na kterou se mimo základních ochranných podmínek vztahujících se na celé území NP (§ 16 odst. 1 ZOPK) vztahují i další ochranné podmínky (stanovené v § 16 odst. 2 ZOPK). Ve značné části území v 1. zóně národních parků bývá často stanoven režim tzv. bezzásahovosti, tzn. bez přímé intervence člověka.¹¹⁵ Zonace se vymezuje vyhláškou MŽP po projednání s obcemi. Hranice 1. zóny by přitom měla být viditelně označena i přímo v terénu.¹¹⁶

Vedle základních a bližších ochranných podmínek, které jsou bezpochyby nejvýznamnějším prostředkem na ochranu NP jsou dalším důležitým prostředkem ochrany tzv. návštěvní řády NP. Ty mohou být vydávány pouze pro NP a mají formu opatření obecné povahy a vydávají je správy NP.¹¹⁷ Návštěvní řády NP omezují vjezd, volný pohyb osob mimo zastavěné území a rekreační a turistické aktivity osob. Některé osoby mohou být z jeho působnosti vyňaty.¹¹⁸ Správou NP může být na území NP omezeno či vyloučeno právo myslivosti a rybářství. Na rozdíl od ostatních ZCHÚ může na území NP správa NP vybírat poplatek za vjezd či vstup na území NP (ovšem pouze mimo zastavěná území). Tento ekonomický nástroj umožňuje správám NP regulovat návštěvnost či provoz některých lokalit a příp. zkvalitnit služby návštěvníkům.

Otázka zpoplatnění i ostatních ZCHÚ stojí dle mého názoru přinejmenším za zvážení. Na některé oblasti v rámci ZCHÚ vynaloží stát velké finanční prostředky k jejich „zatraktivnění“ pro veřejnost. V případě možnosti výběru finančních prostředků při vstupu či vjezdu na území ZCHÚ by pak stát měl více možností, jak určité oblasti zatraktivnit pro širokou veřejnost. Negativním následkem může být naopak neochota veřejnosti platit za přístup do „volné přírody“ či přilákání většího počtu lidí k tímto způsobem zpopularizované

¹¹³ Viz § 15 odst. 2 ZOPK.

¹¹⁴ Dle § 8 zákona č. 40/1956 Sb., o státní ochraně přírody, který vyhlásováním NP zmocňoval vládu.

¹¹⁵ Např. těžba lesa.

¹¹⁶ Blíže k vymezení zonace viz. Metodický pokyn MŽP č. ZP11/2004 k vymezení, schvalování a dokumentování zón ochrany přírody v národních parcích ČR ve znění Metodického pokynu MŽP č. ZP15/2006.

¹¹⁷ Viz § 78 odst. 2 písm. c) ZOPK.

¹¹⁸ Osoby v NP trvale bydlící či pracující.

oblasti a následné ohrožení předmětu ochrany. Argumenty pro a proti jsou podle mého názoru ve vzájemné rovnováze, osobně se spíše přikláním k nezpochybnění ostatních ZCHÚ.

Upraven je i režim zcizování pozemků vlastněných státem na území NP. Lesy, lesní půdní fond, vodní toky, vodní plochy na území národních parků, které byly dny nabytí účinnosti zákona č. 114/1992 Sb. ve státním vlastnictví, nelze zcizit. Za zcizení se však nepovažují směny pozemků, které jsou odůvodněné zájmy ochrany přírody.¹¹⁹ Omezení jsou rovněž vlastníci nezastavěných pozemků ležících mimo sídelní útvary na území NP, kteří jsou povinni nabídnout své pozemky ke koupi orgánu ochrany přírody. Pokud orgán ochrany přírody neprojeví o tyto pozemky do 60 dnů od obdržení písemné nabídky pozemku zájem, teprve potom mohou vlastníci zamýšlený prodej uskutečnit. Předkupní právo se vztahuje rovněž na NPR a NPP.¹²⁰

V současné době jsou na MŽP snahy o vyhlášení dalšího národního parku. Jako zatím nejpravděpodobnější se zdá být již dlouho připravovaná varianta NP Křivoklátsko. Jeho skutečné schválení je ovšem otázka velmi vzdálená, závisící spíše na politickém rozložení sil. Otázka rozšiřování NP bývá často vcelku diskutabilní, neboť myšlenka jakéhokoli zpřísnění ochrany je ze strany obyvatelstva dotčeného území obvykle razantně odmítána,¹²¹ nejčastěji ze strachu z příliš přísné ochrany, která by mohla nadměrně omezit život tamního obyvatelstva. Jak se ovšem ukázalo, vyhlášení NP přinese pro dotčenou oblast ve většině případů spíše pozitiva v podobě přílivu dotací, investic a zájmu turistů. Takováto území jsou totiž z turistického hlediska velmi cenná, čímž se zvedá i jejich celková hodnota a zájem investorů. Národní park pak naopak působí jako integrující prvek a významný aktér regionálního rozvoje.¹²²

V současné době je rovněž MŽP připravován návrh nového zákona NP Šumava, který ovšem ve svém současném znění není po právní stránce zdařilý a v mnohém odporuje ústavnímu, ale i evropskému právu. V případě jeho schválení v současné podobě hrozí ČR postihy ze strany EU pro porušení SEU a možnost zrušení zákona pro protiústavnost.

¹¹⁹ Viz § 23 ZOPK. Podobný režim se vztahuje i na NPR a NPP.

¹²⁰ Viz § 61 odst. 1 ZOPK.

¹²¹ Např. při vyhlášení NP České Švýcarsko, viz Panzelt, Z...: Národní park nemusí být jen omezením, naopak., *Ochrana přírody, Zvláštní číslo*, 2010, str. 12.

¹²² Viz Slonková, J. Chráněná území – přínos nebo ztráta. *Ochrana přírody, Zvláštní číslo*, 2010, str. 9.

2.6.3 Chráněné krajinné oblasti

Chráněné krajinné oblasti jsou druhým typem velkoplošného chráněného území. Právní materie týkající se CHKO se nachází v ustanoveních § 25 – 28 ZOPK. Jedná se o „*rozsáhlá území s harmonicky utvářenou krajinou, charakteristicky vyvinutým reliéfem, významným podílem přirozených ekosystémů lesních a trvalých travních porostů, s hojným zastoupením dřevin, popřípadě s dochovanými památkami historického osídlení.*“¹²³ Při porovnání se zákonnou definicí národního parku lze dojít k závěru, že předmětem ochrany CHKO (snad až na 1. zónu) nejsou pouze nejvíce zachovalá území co nejméně ovlivněná lidskou činností s co nejmenším zásahem člověka, ale ve velké míře i kulturní krajina ovlivněná člověkem. Velmi žádoucí je zároveň tradiční hospodaření a pastva. Krajina v CHKO by měla být výsledkem společného a vyváženého působení přírodních sil a člověka.¹²⁴ Působení člověka by se pak mělo snižovat v závislosti na zonaci CHKO (v 1. zóně by měl být vliv člověka nejméně patrný).

Na území ČR je momentálně vyhlášeno 25 CHKO o celkové rozloze 1 041 612 ha. Nejstarší CHKO v ČR je CHKO Český ráj, která byla zřízena v roce 1955. Rozlohou se jednotlivá CHKO velmi liší, na území ČR se nacházejí CHKO v rozpětí od relativně malých¹²⁵ až po opravdu rozsáhlá území.¹²⁶ CHKO jsou stejně jako NP rozděleny podle zón, zpravidla na čtyři, nejméně však tři zóny. Stejně jako u NP je nejpřísněji chráněna 1. zóna CHKO. Naproti tomu 4. zóna v řadě CHKO fakticky plní roli ochranného pásma. Jednotlivými zónami je odstupňována přísnost ochrany a zároveň jsou určeny limity hospodaření a jiného využívání přírodního potenciálu. Rád bych upozornil, že v některých případech je zonace v CHKO provedena naprosto nevhodně (např. CHKO České středohoří, kde je často i cenné území zahrnuto do 4. zóny). Tam je potom velmi obtížné prosazovat zájmy ochrany přírody, neboť ve 4. zóně jako nejslabším stupni ochrany často chybí argumentační i zákonná rovina k nepovolení některých projektů.¹²⁷

První zóna CHKO (jádrová území) by měla obsahovat přirozená a polopřirozená lesní společenstva málo pozměněná člověkem a nejcennější druhově rozmanité nelesní plochy.

¹²³ Viz § 25 odst. 1 ZOPK.

¹²⁴ Viz Miko, L., Borovičková H. a kol., Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář, 2. vydání, Praha: C. H. Beck, 2007, str. 159.

¹²⁵ Např. CHKO Blanič – rozloha 41 km², CHKO Poodří – rozloha 81,5 km², CHKO Pálava – rozloha 83 km².

¹²⁶ Největší rozlohu má CHKO Beskydy s 1160 km², následuje CHKO České středohoří s 1063 km² a CHKO Šumava s 996 km² (na území nepokrytém NP).

¹²⁷ Často jediným argumentem proti povolování četných projektů bývá pak „neostré“ ustanovení § 12 odst. 2 – ochrana krajinného rázu, který pro svou nejednoznačnost ponechává správám CHKO poměrně široký prostor pro obhájení důvodů neschválení nevhodného projektu z pohledu ochrany přírody a krajiny.

Péče v zóně je zaměřena na jemné formy lesního hospodaření, ve vybraných částech lesa ponechání samovolnému vývoji a na účelové obhospodařování luk a pastvin. První zóny CHKO mají kromě základních ochranných podmínek pro celé CHKO¹²⁸ stanovené v § 26 odst. 2 a 3 ZOPK další základní ochranné podmínky. Druhá zóna CHKO (polopřirozené území) zahrnuje lesní porosty s výrazněji pozměněnou druhovou skladbou přírodě blízkých lesních společenstev a druhově bohaté travní porosty. V lesním hospodářství je preferována přirozená obnova, louky a pastviny mají být obhospodařovány šetrně. Kromě základních ochranných podmínek pro celé území CHKO mají společně s 1. zónami stanoveny další základní ochranné podmínky v § 26 odst. 3 ZOPK. V 3. zóně (kulturně-krajinné území) jsou zařazeny monokulturní hospodářské lesy s mozaikou luk a pastvin, rozptýlenou zástavbou a bohatým zastoupením mimolesních dřevin. Cílem zóny je uchování a zlepšení krajinného rázu běžným obhospodařováním s dotvořením zástavby respektující krajinný ráz. Čtvrtá zóna (sídelní území) zahrnuje běžně zastavěná území s návazností na intenzivně obdělávanou zemědělskou půdu. Umožňuje umístění obytných a podnikatelských aktivit a intenzivnější zemědělskou výrobu.¹²⁹ Na rozdíl od ostatních zón zde není v souvisle zastavěném území třeba závazného stanoviska dle § 44 odst. 1 ZOPK, pokud má obec schválenou územně plánovací dokumentaci se zpracovaným stanoviskem orgánů ochrany přírody k této dokumentaci.

2.6.4 Národní přírodní rezervace, přírodní rezervace

Národní přírodní rezervace je nejvýznačnější a nejpřísněji chráněnou kategorií MZCHÚ. V zákoně je definována jako „*menší území mimořádných přírodních hodnot, kde jsou na přirozený reliéf s typickou geologickou stavbou vázány ekosystémy významné a jedinečné v národním či mezinárodním měřítku.*“¹³⁰ Pojem „menší území“ je v tomto případě třeba vykládat v souvislosti s ochranou ekosystému. Za funkční ekosystém lze označit jen takový přírodní útvar, ve kterém se druhy živočichů či rostlin vyskytují v takových počtech, že mohou tvořit životaschopnou populaci. To v praxi znamená území o výměře desítek až stovek hektarů.¹³¹ Přirozený reliéf pak můžeme vyložit jako terén nedotčený terénními

¹²⁸ Viz § 26 odst. 1 ZOPK.

¹²⁹ K zonaci CHKO více viz Pelc, F.: Program rozvoje chráněných krajinných oblastí, SCHKO ČR 2000, kap. IV.

¹³⁰ Viz § 28 ZOPK.

¹³¹ Viz Miko, L., Borovičková H. a kol., Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář, 2. vydání, Praha: C. H. Beck, 2007, str. 165.

úpravami či stavební činností a který se vyvíjel především přirozenou cestou. Na území ČR to jsou lesy, primární bezlesí (skály a sutě, rašeliniště a mokřady, plochy nad horní hranici lesa, lesostepi a skalní stepi), neupravené vodní toky a přirozená jezera. Za tato území tedy nelze považovat území pozměněná těžbou či stavební činností. Předmět ochrany v NPR je tedy vázán primárně na ekosystém či ekosystémy vyskytující se na území NPR. To, co odlišuje národní přírodní rezervace od přírodních rezervací je míra významnosti a jedinečnosti v národním či nadnárodním měřítku. Proto by za národní přírodní rezervace měla být vyhlášována pouze ta území, která zahrnují nejvýznamnější ekosystémy daného typu s vysokou biodiverzitou s výskytem ochranně cenných druhů. (endemické, zvláště chráněné či druhy na okrajích svých areálů). Na území ČR se v současnosti nachází 111 NPR.¹³²

Nejsilnějším nástrojem ochrany NPR jsou (stejně jako u ostatních ZCHÚ) základní ochranné podmínky.¹³³ Ty jsou navrženy s ohledem na prioritu ochrany NPR poměrně striktně a svou přísností se zařazují na úroveň 1. zón národních parků či CHKO. K nim samozřejmě přistupují bližší ochranné podmínky, které jsou stanoveny vyhlášovacím předpisem jednotlivých NPR.

Důležitým prvkem ochrany NPR je ustanovení § 28 odst. 2 ZOPK, které znemožňuje jiné využívání národní přírodní rezervace, než to, kterým je uchován či zlepšen dosavadní stav přírodního prostředí.¹³⁴ Toto zdánlivě nenápadné ustanovení se významným způsobem promítá do veškerého rozhodování správních orgánů na území NPR (plány péče, udělování výjimek a souhlasů), neboť pokud by byly vydány v rozporu s touto zásadou, znamenalo by to jejich nezákonnost. V NPR je také omezen výkon rybářského a mysliveckého práva, neboť tento je možný jen se souhlasem příslušného orgánu ochrany přírody.

Zvláštním režimem se řídí lesy v národních přírodních rezervacích. Ty nemohou být zařazeny do kategorie lesů hospodářských ve smyslu § 9 zákona č. 289/1995 Sb., lesního zákona. Ustanovení o zásazích proti škůdcům a o případech mimořádných okolností a nepředvídaných škod lze použít jen se souhlasem a v rozsahu stanoveném orgánem ochrany přírody. Stejně jako u NP a MZCHÚ je upraven režim zcizování pozemků vlastněných státem

¹³² Viz <http://drusop.nature.cz>.

¹³³ Viz § 29 ZOPK.

¹³⁴ Ustanovení podobného charakteru obsahuje i právní úprava NP, viz § 15 odst. 2 ZOPK.

na území NPR. Pozemky ve vlastnictví státu k nabytí účinnosti ZOPK (1. 6. 1992) jsou na území NPR nezczizitelné, a to ani v zájmu ochrany přírody (na rozdíl od NP).¹³⁵

Národní přírodní rezervace a jejich ochranná pásma jsou vyhlášovány vyhláškami MŽP (zvláště pro každou NPR). Kompetence pro výkon státní správy na území NPR náleží vždy správám NP či CHKO, kterým jsou územně rozděleny na základě vyhlášky MŽP č. 46/2010 Sb.

Přírodní rezervace jsou v zákoně definovány jako „*menší území soustředěných přírodních hodnot se zastoupením ekosystémů typických a významných pro příslušnou geografickou oblast.*“¹³⁶ Tato definice je v mnoha ohledech odlišná od NPR. Stejně jako u NPR se jedná o menší území, již však není požadována přítomnost zachovalého přirozeného reliéfu, nýbrž by zde měly být zastoupeny ekosystémy typické a významné pro danou oblast. Z toho vyplývá, že se může jednat i o ekosystémy člověkem pozměněné. Liší se i významnost ekosystémů, ty by měly být významné a jedinečné pouze v rámci geografické oblasti, nikoli v celostátním nebo nadnárodním měřítku.

Hlavním nástrojem ochrany PR jsou základní a bližší ochranné podmínky. Základní ochranné podmínky přitom nejsou koncipovány tak přísně, jako v případě NPR. I v PR je omezeno zczizování pozemků ve vlastnictví státu. Toto omezení se však týká pouze nezastavěných pozemků a lze prolomit souhlasem MŽP.

V případě, že je výkon práva myslivosti a rybářství v rozporu s ochrannými podmínkami PR, může jej příslušný orgán ochrany přírody omezit. Toto omezení lze provést jak zřizovacím předpisem, tak i individuálním správním aktem (rozhodnutím) příslušného orgánu ochrany přírody. Správními orgány kompetentními k výkonu státní správy na území PR jsou správy NP a CHKO (v případě PR na území NP, resp. CHKO), a krajské úřady (u PR vyhlášených ve „volné krajině“ – tedy mimo velkoplošná ZCHÚ) a újezdni úřady (na území vojenských újezdů). V současné době je v ČR vyhlášeno 805 PR.

Přírodní rezervace jsou vyhlášovány nařízením správ NP či CHKO na území NP, resp. CHKO, nebo nařízením kraje ve volné krajině.

¹³⁵ V současné době naopak stát vykupuje řadu cenných území (zejm. na území NPR a NPP, či na území velmi cenných VKP – např. údolní nivy), aby tam mohl provozovat účinný management, který je z pozice vlastníka nesrovnatelně jednodušeji uplatňován, než-li by tomu bylo v případě vlastnictví pozemku soukromým subjektem.

¹³⁶ Viz § 33 odst. 1 ZOPK.

2.6.5 Národní přírodní památky, přírodní památky

Národní přírodní památka (NPP) je po národní přírodní rezervaci druhým nejpřísněji chráněným typem MZCHU v České republice. Jako národní přírodní památka může být vyhlášen „*přírodní útvar menší rozlohy, zejména geologický či geomorfologický útvar, naleziště nerostů nebo vzácných či ohrožených druhů ve fragmentech ekosystémů, s národním nebo mezinárodním ekologickým, vědeckým či estetickým významem, a to i takový, který vedle přírody formoval svou činností člověk*“.¹³⁷ Tato definice se podstatně liší od definice území vhodného pro vyhlášení NPR či PR, zejména vymezením předmětu ochrany. Tím jsou geologické či geomorfologické útvary¹³⁸, naleziště nerostů, ale i fragmenty ekosystémů s výskytem vzácných či ohrožených druhů. Zákon přitom připouští možnost, že se na vytvoření předmětu ochrany podílel svou činností člověk.¹³⁹ Za vhodná území pro vyhlášení NPP jsou považovány ekosystémy, u kterých se nepředpokládá ponechání samovolnému vývoji. Na základě výše uvedeného lze dovést, že území vyhlašovaná jako NPP mohou být velmi variabilní a vzájemně se velmi lišit. Ohledně velikosti vyhlašovaných území lze konstatovat, že se může jednat v závislosti na rozloze předmětu ochrany o opravdu malá území od několika desítek čtverečních metrů, až po několik stovek hektarů. Stejně jako u NPR je zde nutnost výjimečnosti či jedinečnosti v rámci celostátního či nadnárodního kontextu. V současné době je v ČR vyhlášeno 113 NPP.¹⁴⁰

Národní přírodní památka má pouze jednu velmi obecně formulovanou základní ochranou podmínku. Je zakázána jakákoli změna či poškozování NPP či jejich hospodářské využívání, pokud by tím hrozilo jejich poškození.¹⁴¹ Takto neurčitá formulace není dle mého názoru příliš vhodná, neboť může dojít k nekonzistentnosti rozhodování orgánů ochrany přírody. Ty totiž musí zcela jasně určit, jaké činnosti mohou ohrozit NPP poškozením. Základní ochrannou podmínku samozřejmě doplňují bližší ochranné podmínky vymezené přímo ve zřizovacím předpisu každé NPP. Na území národních přírodních památek je rovněž

¹³⁷ Viz § 35 odst. 1 ZOPK.

¹³⁸ Např. skály, sutě, krasové jevy, atd.

¹³⁹ Předmětem ochrany tedy mohou být např. louky, pastviny, rybníky, uměle vytvořené lesní porosty, ale i např. člověkem pozměněný skalní útvar.

¹⁴⁰ Viz <http://drusop.nature.cz>.

¹⁴¹ Je namístě dodat, že je tuto ZOP vždy nutno posuzovat pouze vzhledem k předmětu ochrany (alespoň dle dosavadního výkladu MZP). To znamená, že je-li území NPP poškozeno (například je rozebráno významné naleziště zkamelinin na území NPP), ale není přitom zasažen předmět ochrany (kterým je v tomto ilustrativním případě např. nějaká rostlina), nejedná se o porušení ZOP národní přírodní památky. Osobně se s tímto výkladem ztotožňuji, ačkoli není tím nejpříznivějším pro ochranu přírody a krajiny.

znemožněno zcizení některých typů pozemků ve vlastnictví státu. Zřizovacím předpisem v případě NPP a jejich ochranného pásma jsou vyhlášky MŽP.¹⁴²

Přírodní památka je tou nejméně chráněnou kategorií ZCHÚ. Tomu úměrně odpovídají i nároky na významnost či jedinečnost předmětu ochrany, které jsou ze všech ZCHÚ nejnižší. Zákon charakterizuje území vhodná pro vyhlášení za PP jako „*přírodní útvar menší rozlohy, zejména geologický či geomorfologický útvar, naleziště vzácných nerostů nebo ohrožených druhů ve fragmentech ekosystémů, s regionálním ekologickým, vědeckým či estetickým významem, a to i takový, který vedle přírody formoval svou činností člověk.*“¹⁴³ Uvedená definice je zcela identická s definicí území vhodných pro vyhlášení NPP. Jediným rozdílem je kritérium „jedinečnosti a významnosti“, které je v případě PP pouze regionálního charakteru. To platí i pro zbytek právní úpravy PP, která je až na několik výjimek shodná s úpravou NPP.

Jediná základní ochranná podmínka přírodní památky se liší od základní ochranné podmínky národní přírodní památky v tom, že k jejímu naplnění je třeba přímé poškození PP, nikoli pouze hrozba poškození. Méně přísná je i úprava zcizování pozemků ve státním vlastnictví, kdy se omezení vztahuje pouze na nezastavěné pozemky a jejich je zcizení možné se souhlasem MŽP. V současné době se na území ČR nachází 1287 PP.¹⁴⁴ K vyhlášení přírodních památek jsou stejně jako u přírodních rezervací příslušné správy NP či CHKO (území NP či CHKO), krajské úřady (volná krajina) nebo újezdní úřady (vojenské újezdy).

2.6.6 Vyhlášení a rušení zvláště chráněných území a jejich ochranných pásem a jejich evidence

Proces vyhlášení ZCHÚ a jejich ochranných pásem je poměrně komplikovaným procesem, což platí zejména pro návrhy ZCHÚ s větší územní rozlohou. Při vyhlášení ZCHÚ, jeho ochranného pásma, nebo vymezení zón NP či CHKO, zajistí návrh zpracování příslušný orgán ochrany přírody. V návrhu je na základě dochovaného přírodního prostředí v dotčeném území navržen vhodný způsob a rozsah ochrany, včetně navrhovaných bližších ochranných podmínek. Návrh na vyhlášení ZCHÚ zašle orgán ochrany přírody obcím a krajům, jejichž území se návrh dotýká. Vlastníkům nemovitostí zapsaných v KN a nacházejících se v území, které bylo dle návrhu nově zařazeno do 1. či 2. zóny NP či CHKO, nebo které má být vyhlášeno jako MZCHÚ, zašle orgán ochrany přírody písemné oznámení o

¹⁴² Viz § 79 odst. 4 písm. h) ZOPK.

¹⁴³ Viz § 36 ZOPK.

¹⁴⁴ Viz <http://drusop.nature.cz>.

předložení návrhu k projednání spolu s informací o tom, kde je možno se seznámit s jeho úplným zněním, kdo je oprávněn podat k němu námitky a kdy uplyne lhůta pro jejich podání. Oznámení je třeba zároveň oznámit na portálu veřejné správy. V případě VZCHÚ doručí obec oznámení o předložení návrhu k projednání veřejnou vyhláškou do 5 dnů ode dne, kdy jim návrh došel. Musí přitom informovat, kde se lze seznámit s úplným zněním návrhu, kdo je oprávněn podat námitky k němu a kdy uplyne lhůta pro jejich podání.

Námitky k návrhu mohou uplatňovat dotčené obce a kraje do 90 dnů od obdržení návrhu a vlastníci nemovitostí dotčených navrhovanou ochranou ve lhůtě 90 dnů od doručení oznámení o předložení návrhu k projednání (písemně či veřejnou vyhláškou) či od jeho zveřejnění. Obce či vlastníci dotčených pozemků mohou podávat námitky příslušnému orgánu ochrany přírody. Vlastníci přitom mohou uplatnit námitky jen v rozsahu, v jakém by byli dotčeni na svých právech či povinnostech. O došlých námitkách rozhodne orgán ochrany přírody nejpozději do 60 dnů od uplynutí lhůty k uplatnění námitek. O jednotlivých námitkách se zpravidla rozhodne ve společném řízení.¹⁴⁵ Následně uvede orgán ochrany přírody návrh do souladu s námitkami, kterým bylo v rozhodnutí vyhověno.

Znamená to tedy, že orgán ochrany přírody nejdříve vydá rozhodnutí o námitkách ve správním řízení¹⁴⁶, kterým je vázán. Na jeho základě pak schválí vyhlášovacím předpisem ZCHÚ. Omezení vlastníků dotčených nemovitostí nesmí přesáhnout rozsah omezení nebo ochrany vyplývajících z prvotního návrhu upraveného dle rozhodnutí o námitkách, pokud by tím byly zpřísněny či rozšířeny ochranné podmínky nebo rozsah ochrany území. Další podrobnosti týkající se vyhlášení ZCHÚ upravuje prováděcí vyhláška č. 64/2011 Sb., o plánech péče, podkladech k vyhlášení, evidenci a označování chráněných území.

Dle mého názoru není vyhlášení ZCHÚ v ZOPK upraveno optimálním způsobem. Jde v podstatě o spojení dvou procesů do jednoho, kdy jedna část je legislativní a druhá probíhá ve správním řízení. Hranice mezi oběma je přitom velmi neostrá. Celý proces vidím jako zbytečně složitý, včetně nejednoznačnosti lhůt doručování jednotlivým subjektům.

Ke zrušení ZCHÚ včetně jeho ochranného pásma je příslušný pouze ten orgán, který jej vyhlásil. K tomu může dojít podle zákona pouze z následujících důvodů:

¹⁴⁵ Ve smyslu § 140 správního řádu.

¹⁴⁶ Otázka, zda se jedná o správní řízení je poměrně spekulativní, neboť z tohoto rozhodnutí přímo nevznikají účastníkům práva či povinnosti, nebo o nich správní orgán nekonstatuje zda existují či nikoli. Práva a povinnosti vznikají až následně vydaným právním předpisem, kterým se ZCHÚ vyhláší. Osobně se však domnívám, že v případě vypořádání námitek se jedná o správní řízení ve smyslu části 2. správního řádu, neboť v opačném případě by toto rozhodnutí bylo fakticky nepřezkoumatelné a vlastníci dotčených pozemků by byly zkráceni na svých právech. Zbytek činnosti v rámci vyhlášení ZCHÚ je legislativním procesem.

- veřejný zájem převažuje nad zájmem ochrany přírody,
- v zájmu ochrany přírody,
- důvody pro zvláštní ochranu zanikly.

V praxi k rušení ZCHÚ ovšem téměř nedochází, častěji jsou pouze přehlašovány zastaralé vyhlášovací předpisy, které jsou buď vadné, nevhodně reflektují potřeby ochrany předmětu ochrany, nebo je třeba rozšířit, zúžit či změnit předmět ochrany, nebo bližší ochranné podmínky. K přehlašování přitom může dojít pouze zrušením starého předpisu a vyhlášením nového, celý proces vyhlásování tak musí proběhnout znovu.

V přehlašování ZCHÚ vidím do jisté míry problém, neboť například při nevhodně vymezené zonaci v CHKO na několika místech je nutné přehlásit celou CHKO, i když by se změna dotýkala jen několika subjektů. Nevhodná zonace tak zůstává ve svém současném stavu, jelikož by přehlášení celé CHKO zabralo tolik úsilí, že k takové variantě vláda (potažmo MŽP, které připravuje veškeré podklady) nepřistoupí.

Všechna zvláště chráněná území musí být evidována v ÚSOPu. ÚSOP lze definovat jako registr ZCHÚ a jejich ochranných pásem, EVL, PO a památných stromů. Obsahuje jejich soupis, popis, geometrické a polohové určení a dokumentaci.¹⁴⁷ ÚSOP je veřejným registrem a každý má tak právo do něj nahlížet. Je veden jak v písemné, tak elektronické podobě a je k němu přístup prostřednictvím internetu.

ZOPK rovněž stanoví povinnost orgánů ochrany přírody příslušných k vyhlášení chráněného území (ZCHÚ, EVL a PO), každé vyhlášení, změnu, popřípadě zrušení chráněného území oznámit příslušnému orgánu geodézie a kartografie (katastrálním úřadu). Tam je zapisován pro jednotlivé pozemky tzv. kód ochrany, který je stanoven v příloze č. 6 vyhlášky č. 26/2007 Sb., katastrální vyhlášky. Jedno území přitom může obsahovat více kódů ochrany (např. u MZCHÚ na území CHKO).¹⁴⁸ V případě, že hranice chráněného území či jeho ochranného pásma nejde po hranicích jednotlivých pozemků, je třeba provést záznam podrobného měření změn (ZPMZ) a předložit jej jako jeden z nutných dokumentů k ohlášení vzniku/změny/zrušení ZCHÚ. Jako problematické vidím uplatnění tohoto ustanovení vzhledem k EVL, neboť tyto jsou v národním seznamu¹⁴⁹ vymezeny pouze pomocí ilustrativní mapy, nikoli přesného vymezení pomocí souřadnic. Navíc při současném počtu

¹⁴⁷ Vedením ÚSOPu je v současné době na základě § 12 odst. 2 vyhl. č. 395/1992 Sb. pověřena AOPK ČR.

¹⁴⁸ Viz Hokr, Z.: O zapisování zvláště chráněných území do katastru nemovitostí, České právo životního prostředí, číslo 2/2003, Česká společnost pro právo životního prostředí, 2003, str. 46.

¹⁴⁹ Co je národní seznam viz podkapitola 3.4.3.

EVL (1082) se jedná o nadlidský úkol vzhledem k finančním a materiálním zdrojům.¹⁵⁰ Ze zákona rovněž přímo nevyplývá, kdo by měl takové ohlášení učinit, neboť EVL zřizuje nařízením vláda a v kompetencích vymezených pro jednotlivé orgány ochrany přírody ustanovení o příslušném orgánu pro ohlašování EVL chybí.¹⁵¹ Bylo by velmi žádoucí ustanovení o zápisu EVL do katastru nemovitostí vypustit, nebo vymyslet jiný, méně náročný způsob (o jehož existenci ovšem velmi pochybuji).¹⁵² Pro úplnost zmíním, že v současné době není zapsána do KN přibližně polovina MZCHÚ a v nejbližší době nelze s ohledem na přílišnou náročnost zapsání všech chráněných území očekávat v tomto ohledu žádné zlepšení.

2.6.7 Ochranné pásmo památných stromů

Za územní ochranu je možné s trochou nadsázky považovat i ochranné pásmo památných stromů. Zastávám však názor, že ochranné pásmo památného stromu je vymezeno pouze pro ochranu památného stromu, nikoli pro ochranu území jako takového. Tento princip se za současného výkladu ovšem uplatňuje i u NPP a PP.¹⁵³ Ochranné pásmo památného stromu může být vymezeno orgánem ochrany přírody, který vyhlásil památný strom¹⁵⁴ v případě, že je třeba památný strom zabezpečit před škodlivými vlivy z okolí. Přitom může vymežit činnosti, které jsou vázány na jeho souhlas (podobně jako bližší ochranné podmínky ZCHÚ). Pokud není ochranné pásmo vyhlášeno, vymezí zákon automaticky kolem památného stromu tzv. „základní ochranné pásmo“ (to funguje na velmi podobném principu jako zákonné ochranné pásmo u ZCHÚ) ve tvaru kruhu o poloměru desetinásobku průměru kmene měřeného ve výši 130 cm nad zemí. V tomto pásmu není dovolena žádná pro památný

¹⁵⁰ Cena za provedení všech prací by dosáhla několika desítek milionů Kč.

¹⁵¹ Postoj Odboru legislativního MŽP je v současné době takový, že „k ohlašování EVL je příslušné MŽP, neboť se jedná o orgán, který vyhláší EVL“. S tímto typem výkladu se dle mého názoru nelze ztotožnit, neboť MŽP nemá v ZOPK k tomuto stanovenou kompetenci. Ohlašování by tak spadlo do zbytkových kompetencí správ CHKO, krajských úřadů a obecních úřadů obcí s rozšířenou působností.

¹⁵² Při řešení situace na seminářích katastrálních úřadů a orgánů ochrany přírody vznikají takové nápady, jako propojení map ÚSOPu s mapami KN. To však není reálně možné, protože údaje se do map ÚSOPu zapisují jiným způsobem a ne všechny informace tam zapisované jsou zcela v souladu se skutečnou polohou, popř. polohou uvedenou v mapách KN.

¹⁵³ Blíže viz podkapitola 2.6.5.

¹⁵⁴ Příslušným orgánem k vyhlášení památného stromu a jeho ochranného pásma je podle zákona mimo ZCHÚ a jejich ochranná pásma pověřený obecní úřad, viz § 76 odst. b) ZOPK, na území PR či PP krajský úřad, viz § 77a odst. 3 ZOPK (zbytková působnost) a na území NP, CHKO, NPR a NPP správa NP a CHKO a na území vojenských újezdů újezdní úřady. Zvláštností přitom je, že k vyhlášení dochází individuálně správním aktem (rozhodnutím). Před vydáním zákona č. 114/1992 Sb. byly památné stromy vyhlášovány na základě zákona č. 40/1956 Sb., o státní ochraně přírody vyhlášovány jako tzv. chráněné přírodní výtvořy (§ 7 zmíněného zákona) vyhláškami okresních národních výborů, tedy právními předpisy. Tyto vyhlášky jsou v současné době vzhledem k současnému právnímu stavu nezměnitelné a nezrušitelné, neboť správním aktem nelze rušit právní předpis. Lze ovšem památné stromy „přehlásit“ s tím, že nezanikne právní předpis, ale vlastní ochrana památného stromu, která je upravena v novém rozhodnutí.

strom škodlivá činnost, například výstavba, terénní úpravy, odvodňování, chemizace. Mezerou v zákoně je v tomto případě fakt, že z činností škodlivých působených v základním ochranném pásmu nelze podle zákona udělit výjimku. Tu lze udělit v souladu s § 56 odst. 1 ZOPK pouze z činností škodlivých přímo pro památný strom.

Dle mého názoru lze však tento nedostatek překlenout zajímavou právní argumentací. Ochrana poskytovaná v základním ochranném pásmu památného stromu se týká činností škodlivých pro památný strom. Předmětem ochrany je tedy památný strom, nikoli ochranné pásmo. Tato ochrana je tak existenčně navázána na základní ochranné podmínky památného stromu (akcesorický vztah), neboť tyto zahrnují zákaz poškozování památného stromu, ke kterému ovšem dojde pokaždé, když je v základním ochranném pásmu vykonávána činnost škodlivá pro památný strom. Vzhledem k tomu, že ochrana základního ochranného pásma památného stromu ve smyslu ustanovení § 46 odst. 3 zákona má pouze akcesorickou povahu vůči základním ochranným podmínkám památného stromu, lze v případě schválení výjimky ze základních ochranných podmínek památného stromu provádět škodlivou činnost specifikovanou žadatelem (za splnění podmínek v rozhodnutí o výjimce uvedených) v základním ochranném pásmu památného stromu. Z výše uvedeného tedy vyplývá, že škodlivá činnost v základním ochranném pásmu památného stromu porušující zákonný zákaz uvedený v § 46 odst. 2 ZOPK je legální v případě, že její původce je držitelem výjimky podle § 56 odst. 1 ZOPK.

Další poměrně významnou chybu spatřuji v „přirozeně se zvětšujícím“ základním ochranném pásmu památných stromů, kdy hranice základního ochranného pásma nejsou přesně vymezeny a postupně se rozšiřují s tím, jak se zvětšuje průměr kmene památného stromu. To způsobuje problémy především při zápisu do katastru nemovitostí. Tam totiž nejsou zapisovány vlastní památné stromy, nýbrž jen jejich ochranné pásmo jako kód ochrany pozemku. Pokud nejde ochranné pásmo po hranici pozemku, je třeba pro zapsání do katastru nemovitostí záznam podrobného měření změn, jehož pořízení je velmi nákladné. Za současného stavu je tak téměř nemožné udržovat v souladu údaje uvedené v katastru nemovitostí s reálným stavem.

Poslední nedostatek spatřuji v nemožnosti ochranné pásmo nevyhlásit, neboť v některých případech je nutnost vymezení ochranného pásma zbytečná, nebo příliš omezující pro vlastníka pozemku či ostatní osoby. Tato možnost by měla být správnímu orgánu poskytnuta.

2.7 Shrnutí

V ČR lze ochranu přírody a krajiny rozdělit na územní a druhovou. Ačkoli ZOPK takové dělení přímo neobsahuje, jeho jednotlivá ustanovení lze do těchto kategorií snadno zařadit. Územní ochrana přírody a krajiny se vztahuje na ochranu živé i neživé přírody. Předmětem ochrany může být rostlina, živočich, stanoviště, ekosystém či jiný významný přírodní či krajinný prvek. Obecná ochrana přírody se vztahuje na celé území ČR a je méně přísná, zatímco zvláštní územní ochrana se uplatní pouze u přírodovědecky či esteticky cenných území.

Obecná územní ochrana je důležitým prvkem ochrany přírody a krajiny, a často se uplatní i ve zvláště chráněných územích zejména v případech, kdy instituty zvláštní ochrany selhávají.¹⁵⁵ Nejsm však ztotožněn s myšlenkou využití obecné ochrany v případě, kdy to zákon přímo vylučuje, např. v případě ochrany VKP.¹⁵⁶

Zvláštní územní ochrana je jedním z nejvýznamnějších nástrojů ochrany přírody a krajiny v českém právním řádu. Český právní řád rozděluje zvláště chráněná území podle stupně jejich ochrany na 6 typů. Na území ČR tvoří zvláště chráněná území asi 16 % celkové rozlohy ČR,¹⁵⁷ a jejich počet neustále stoupá, neboť v současné době je na území ČR stále řada fenoménů, pro které je pouhá obecná ochrana nedostatečná a nevhodná. Právní úprava ZCHÚ se mi jeví jako celek z hlediska faktické ochrany přírody a krajiny na vysoké úrovni. Není však zcela bezchybná, obsahuje rovněž některé nedostatky. Za nejvýznamnější z nich považuji problematické vyhlásování ZCHÚ (§ 40 ZOPK), na základě kterého (z důvodu jeho složitosti) dosud nebyla přehlášena řada dosud platných velmi starých vyhlášovacích předpisů z 50. až 80. let. Dalším nedostatkem je nesoulad katastru nemovitostí s ÚSOP, kdy všechna ZCHÚ nemají zapsaný kód ochrany v KN a může zde být ohrožen nabyvatel nemovitosti, který v době převodu z důvodu absence informace v KN nezjistil, že se nemovitost nachází v ZCHÚ.

V současné době jsou v různých fázích přípravy chystány novely ZOPK, které ovšem řeší pouze dílčí problémy z pohledu zájmů jednotlivých osob či orgánů, nikoli však zákonu jako celku. ZOPK se tak stává čím dál méně sourodým a přehledným předpisem. Za

¹⁵⁵ Nejlepším příkladem je využití ochrany krajinného rázu ve 4. zónách CHKO, kdy v je územních plánech ze strany správy CHKO jako příslušného orgánu ochrany přírody omezován rozsah zastavitelných ploch, neboť jiné ochranné prvky v daném případě ZOPK správám CHKO neposkytuje. Ochrana je v těchto případech však často žádoucí, např. v případě nevhodně vymezené zóny CHKO.

¹⁵⁶ Viz podkapitola č. 2.4.2.

¹⁵⁷ Viz Damohorský, M., a kol.: Právo životního prostředí, 3. vydání, C. H. Beck, Praha, 2010, str. 354.

vhodnější, než řadu dílčích novelizací, které jsou navrhovány či během svého schvalování ovlivňovány zájmy jednotlivých osob, považují celkovou novelizaci ZOPK vytvořenou na základě připomínek odborné veřejnosti. To však v současné době není pravděpodobné s ohledem na politickou atmosféru a rozložení sil v Parlamentu ČR. Ochrana přírody navíc nepatří v době úspor po celosvětové finanční krizi mezi prioritní politiky a lze očekávat spíše snížení objemu finančních prostředků přidělených do tohoto resortu.¹⁵⁸ Nasvědčují tomu např. i návrhy některých politických stran na spojení MŽP a Ministerstva zemědělství.

¹⁵⁸ Dochází k postupnému snižování agendy orgánů ochrany přírody (např. připravovaná novela stavebního zákona, která má vyloučit posuzování krajinného rázu v obcích ve IV. zóně CHKO a městech na celém území CHKO, což povede k propouštění zaměstnanců orgánů ochrany přírody zabývajících se stavební agendou).

3. NATURA 2000

3.1 Vymezení pojmu

Není snadné jednou větou vymezit pojem „soustava Natura 2000“, neboť se jedná o velmi komplexní a poměrně těžko uchopitelný nástroj evropské ochrany přírody, na který nelze pohlížet pouze z jedné perspektivy. Nejjednodušeji ji lze v jedné větě charakterizovat jako souvislou soustavu chráněných oblastí v rámci Evropské unie (EU), kterou na svém území vytvářejí všechny členské státy dle jednotných principů. Cílem této soustavy je zabezpečit ochranu těch druhů živočichů, rostlin a typů přírodních stanovišť, které jsou z evropského pohledu nejcennější, nejvíce ohrožené, vzácné či omezené svým výskytem jen na určitém území (endemické). Počet území chráněných v rámci soustavy Natury 2000 musí být takový, aby bylo zajištěno zachování příznivého stavu předmětu ochrany, tedy ve stavu stejném či lepším, než v době zřízení soustavy.¹⁵⁹ Nejdůležitějším právním zdrojem Natury 2000 a vůbec unijního práva ochrany přírody jsou dvě směrnice, a to směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992, o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin¹⁶⁰, známá také jako směrnice o stanovištích, a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/147/ES ze dne 30. listopadu 2009, o ochraně volně žijících ptáků¹⁶¹, běžně nazývaná jako směrnice o ptácích. V případě druhé jmenované směrnice se jedná o konsolidovanou verzi původní směrnice 79/409/EHS ze dne 2. dubna 1979, o ochraně volně žijících ptáků. Soustavu Natura 2000 tvoří tzv. evropsky významné lokality¹⁶² (EVL) dle směrnice o stanovištích dohromady s tzv. ptačími oblastmi¹⁶³ (PO) dle směrnice o ptácích. Natura 2000 je vytvořena bez ohledu na státní hranice jednotlivých členských zemí.

Bližší představu si o Natuře 2000 můžeme udělat ze znění článku 3 odst. 1 směrnice o stanovištích: „*Pod názvem Natura 2000 bude vytvořena spojená evropská ekologická síť zvláštních oblastí ochrany. Tato síť složená z lokalit s přírodními stanovišti uvedenými v příloze I a stanovišti druhů uvedenými v příloze II umožní zachovat příslušné typy přírodních stanovišť a stanoviště druhů v jejich přirozeném areálu rozšíření ve stavu*

¹⁵⁹ Viz Prchalová, J.: Zákon o ochraně přírody a krajiny a Natura 2000 - Komentář a prováděcí předpisy, Linde, Praha 2006, str. 12.

¹⁶⁰ Council Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora (Habitats directive).

¹⁶¹ Directive 2009/147/EC of the European parliament and of the Council of 30 November 2009 on the conservation of wild birds.

¹⁶² SCI – Sites of Community Importance, po úplném vyhlášení SAC - Special areas of Conservation.

¹⁶³ SPA – Special Protection Areas.

příznivém z hlediska jejich ochrany nebo popřípadě umožní tento stav obnovit. Síť Natura 2000 zahrne i zvláště chráněná území označená členskými státy podle směrnice 79/409/EHS.“ Směrnice o ptácích i směrnice o stanovištích kladou důraz spíše na kvalitu vybraných lokalit než na jejich prostorové rozmístění a propojení.¹⁶⁴ Proto je vhodnější používat ve spojení s Naturou 2000 pojem „soustava“ než-li pojem „sít“.¹⁶⁵

V českém právním řádu definuje pojem Natura 2000 ZOPK ve svém ustanovení § 3 odst. 1 písm. r): *„Natura 2000 je celistvá evropská soustava území se stanoveným stupněm ochrany, která umožňuje zachovat typy evropských stanovišť a stanoviště evropsky významných druhů v jejich přirozeném areálu rozšíření ve stavu příznivém z hlediska ochrany nebo popřípadě umožní tento stav obnovit. Na území České republiky je Natura 2000 tvořena vymezenými ptačími oblastmi a vyhlášenými evropsky významnými lokalitami.“* Není to první zmínka o Natuře 2000 v ZOPK. Tu nalezneme v § 1, který stanovuje vybudování této soustavy za jeden z účelů zákona. Ačkoli toto ustanovení nemá žádné procesní následky, jedná se o důležitou větu stanovující vybudování soustavy Natury 2000 za jeden z hlavních cílů ČR v ochraně přírody a krajiny. Celé jádro právní úpravy Natury 2000 pak nalezneme v části čtvrté nazvané příhodně „Natura 2000“.¹⁶⁶

Soustava Natura 2000 představuje jakýsi minimální společný základ územní ochrany přírody v rámci celé EU. Nenahrazuje však národní ochranu přírody, jen ji rozumným způsobem doplňuje. Členské státy tak mohou chránit svoje další území podle svých vlastních potřeb. V nynější době je území České republiky překryv chráněných území s evropsky významnými lokalitami přes 70%, u ptačích oblastí přibližně přes 65%.

3.2 Unijní právní úprava

Dva nejdůležitější právní pilíře soustavy Natura 2000 jsou směrnice o stanovištích a směrnice o ptácích. Obě mají právní základ svého přijetí v člancích 191-193 SEU, jakožto i v řadě mezinárodních úmluv. Musí být přitom vykládány a aplikovány v souladu s celým

¹⁶⁴ To znamená, že jednotlivé oblasti jsou vybírány s ohledem na vzácnost stanovišť či druhů na nich se nacházejících a bez ohledu na vzájemnou propojenost a polohu. Právě propojenost jednotlivých oblastí je základním znakem ekologické sítě. V anglickém originále směrnice o stanovištích je užíván v souvislosti s Naturou 2000 pojem „network“, který je volně přeložitelný do češtiny jako síť či soustava. Pojem síť v angličtině může znamenat množinu vzájemně propojených či nepropojených bodů. V češtině však tento výraz vyjadřuje jen množinu vzájemně propojených bodů, což vylučuje použití tohoto pojmu jako označení Natury 2000. Viz Miko, L., Borovičková H. a kol., Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář, 2. vydání, Praha: C. H. Beck, 2007, str. 92.

¹⁶⁵ Ekologickou sítí upravenou v ZOPK je ÚSES, viz podkapitola 2.5.1.

¹⁶⁶ Konkr. § 45a - § 45i ZOPK.

unijním právem. Cíle vykonávání politiky životního prostředí EU uvedené v čl. 191/1 SEU¹⁶⁷ jsou ve vztahu k soustavě Natura 2000 významné, neboť jejich faktickým prostředkem k naplnění jsou směrnice o stanovištích a směrnice o ptácích. Směrnice o stanovištích v Preambuli označuje zachování, ochranu a zlepšování kvality životního prostředí za základní cíl v obecném zájmu společenství. To signalizuje její úzké napojení na první z cílů uvedených v článku 191/1 SEU. Třetí cíl v uvedeném článku obsahuje vazbu na směrnici o stanovištích i směrnici o ptácích prostřednictvím ustanovení upravujících podmínky ochrany živočichů a rostlin odebíraných z přírody.¹⁶⁸ V článku 193 SEU je uvedeno, že státy mohou svojí legislativou upravit ochranu životního prostředí přísnějším režimem. Toto ustanovení přebírá článek 14 směrnice o ptácích, ve kterém je rovněž zakotvena možnost přijetí přísnějších ochranných opatření. Následující podkapitoly jsou věnovány výše zmiňovaným směrnicím.

3.2.1 Směrnice o stanovištích

Prvním ze dvou právních pilířů soustavy Natura 2000 je směrnice o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (92/43/EHS). Její tvůrci se při její tvorbě značně inspirovali tzv. Bernskou úmlouvou¹⁶⁹, podle které je vytvářena tzv. Soustava Smaragd¹⁷⁰. Bernská úmluva i směrnice o stanovištích jsou vzájemně provázané, neboť Soustava Smaragd je na území EU realizována prostřednictvím soustavy Natura 2000.¹⁷¹ To znamená, že všechna vyhlášená území soustavy Natura 2000 se stávají součástí soustavy Smaragd. Natura 2000 je však oproti Soustavě Smaragd přesněji upravena a je soudně vynutitelná Soudním dvorem Evropské unie (SDEU)¹⁷² na základě SEU.

Směrnice o stanovištích tvořena 24 články a má 6 příloh. Články můžeme rozdělit do těchto tematických okruhů:

- obecná část – definice pojmů, cíle směrnice (Preamble, čl. 1-2),
- územní ochrana – ochrana stanovišť, budování soustavy Natura 2000 (čl. 3-11),

¹⁶⁷ Viz podkapitola 2.3.1.

¹⁶⁸ Viz čl. 14-16 směrnice o stanovištích a čl. 5-10 směrnice o ptácích.

¹⁶⁹ Celým názvem Úmluva o ochraně evropské fauny a flóry a přírodních stanovišť. Tato mezinárodní úmluva byla vypracována v rámci Rady Evropy a dne 19. září 1979 vystavena k podpisu ve švýcarském Bernu. V platnost vstoupila 1. června 1982.

¹⁷⁰ tzv. *Emerald Network*

¹⁷¹ Viz rezoluce č. 5 Stálého výboru Bernské úmluvy (1998). Tato rezoluce byla naopak ovlivněna směrnicí o stanovištích.

¹⁷² Soudní dvůr Evropské unie se před Lisabonskou smlouvou (1. prosince 2012) nazýval Evropský soudní dvůr. Pro jednoduchost budu v textu práce Evropský soudní dvůr nazývat jako Soudní dvůr Evropské unie i před jeho přejmenováním.

- druhová ochrana – ochrana evropsky významných druhů (čl. 12-16 a 22),
- procesní část – podávání zpráv, výzkum, změny příloh, Výbor pro stanoviště (čl. 17-21, 23 a 24).

Směrnice o stanovištích v dnešní době chrání asi 1000 druhů živočichů a rostlin a přes 200 typů přírodních stanovišť¹⁷³ (*habitats*), které jsou významné pro Evropskou unii.¹⁷⁴ Směrnice si klade za cíl přispět zejména k uchování biologické rozmanitosti s ohledem na hospodářské, sociální, kulturní a regionální požadavky, konkrétně pak k ochraně vymezených druhů živočichů, rostlin a přírodních stanovišť na území členských států EU.

První a nikoli nejméně důležitou částí směrnice o stanovištích je Preambule. Ta má především normativní, interpretační a upřesňující funkci. Hned ve svém úvodu zdůrazňuje návaznost směrnice na SEU¹⁷⁵ a akční programy ES. Dále obsahuje hlavní cíle, obecné principy a dokonce konkretizaci některých ustanovení článků směrnice. Pro členské státy je aplikace Preambule stejnou prioritou, jako v případě ostatních částí směrnice.

První článek směrnice obsahuje velmi podrobnou definici pojmů, se kterými směrnice dále operuje. Článek 2 vyjmenovává cíle směrnice a cíle opatření přijímaných na základě této směrnice. Tyto cíle jsou:

- přispět k zajištění biodiverzity na území členských států EU,
- zachování nebo obnova z hlediska ochrany biotopů a druhů významných pro EU,
- při přijímání opatření brát v úvahu hospodářské, sociální a kulturní požadavky a regionální a místní charakteristiky.

Články 3 a 4 pojednávají o vytvoření soustavy Natura 2000¹⁷⁶ pomocí vyhlášení evropsky významných lokalit, které mají spolu s ptáčimi oblastmi dle směrnice o ptácích zachovat a tam, kde je to možné, obnovit úroveň stavu příznivého z hlediska ochrany přírody u přírodních stanovišť. Vytvoření evropsky významných lokalit má tři etapy a probíhá následujícím způsobem.¹⁷⁷

V první etapě se provede tzv. inventarizace. Během inventarizace je třeba zjistit, kde a kolik druhů rostlin, živočichů a stanovišť se v daném státě nachází. Členský stát pak na základě inventarizace a vědeckých informací navrhne seznam lokalit nebo území (národní

¹⁷³ Např. rašeliniště, vápencové bučiny, alpská vřesoviště.

¹⁷⁴ Informace převzata ze stránek Komise: <http://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/habitatsdirective>.

¹⁷⁵ Konkrétně na čl. 130r Smlouvy (ve znění Lisabonské smlouvy čl. 191).

¹⁷⁶ Směrnice o stanovištích používá ke specifikaci Natury 2000 pojmu „spojitá ekologická síť“. Tento pojem však není zcela přesný. Uvedené problematice se věnují v kapitole 3.1.

¹⁷⁷ Podrobněji viz čl. 4 směrnice o stanovištích.

seznam, pSCI¹⁷⁸) splňujících kritéria pro zařazení do soustavy Natura 2000. V národním seznamu je uvedeno, jaké typy přírodních stanovišť (příloha I směrnice o stanovištích) a jaké druhy (příloha II směrnice o stanovištích) se v jednotlivých lokalitách nacházejí. Státy přitom vybírají ze stanovišť a druhů dle kritérií v příloze III směrnice o stanovištích. Při výběru se zaměří na stanoviště, která jsou ohrožena vymizením nebo mají malý přirozený areál rozšíření. Navržené plochy musí odpovídat místům v přirozeném areálu rozšíření těchto druhů s takovými fyzikálními nebo biologickými faktory, jež jsou nezbytné pro jejich život a reprodukci. Při posuzování adeptů na seznam pSCI je povinností členského státu odlišit lokality, na kterých se vyskytuje jeden či více prioritních typů stanovišť¹⁷⁹ nebo prioritních druhů¹⁸⁰. Ty jsou označeny v příloze I resp. II směrnice o stanovištích hvězdičkou (*). Členské státy v tomto případě nemají možnost vlastního posouzení, který druh je pro ně prioritní. Takto označené stanoviště a druhy podléhají přísnějšímu režimu ochrany a státy jsou často nuceny zajistit obnovu jejich přirozených struktur.

Ke každé lokalitě v seznamu musí být uveden její název, zeměpisná poloha, rozloha a další údaje včetně mapy. Členské státy mají povinnost navrhnout všechna území, která pomocí vědeckého průzkumu vyhodnotí jako vhodná pro zařazení do soustavy Natura 2000. Nesmějí tak při návrhu zohlednit ekonomické, sociální a kulturní požadavky¹⁸¹ a zároveň musí všechna stanoviště a habitaty druhů v národním seznamu dostatečně a reprezentativně zdůvodnit.¹⁸² Takto vypracovaný národní seznam předloží vláda dané země Evropské komisi k posouzení. Součástí podání je i formulář¹⁸³, do kterého členské státy vyplní požadované údaje za pomoci vysvětlivek¹⁸⁴. Současně se seznamem zašle vláda i odhad nákladů nezbytných pro realizaci směrnice, které by měly být hrazeny z rozpočtu Komise. Pokud seznam pSCI při posuzování uspěje, je publikován jako Evropský seznam lokalit v Úředním věstníku Evropské unie. V opačném případě uloží Komise členskému státu požadavky na doplnění a přepracování. Na splnění povinností v této etapě byla stanovena směrnicí o stanovištích lhůta tří let od jejího vyhlášení. Tato lhůta uplynula 11. června 1995.

¹⁷⁸ *Proposed Sites of Community Importance.*

¹⁷⁹ Viz čl. 1 odst. d) směrnice o stanovištích.

¹⁸⁰ Viz čl. 1 odst. h) směrnice o stanovištích.

¹⁸¹ Viz C-371/98 - Spojené království (First Corporate Shipping).

¹⁸² Viz C-71/99 Komise vs. Německo.

¹⁸³ Formulář pro předávání údajů o SPA a SAC, viz Rozhodnutí Komise 97/266/ES o úpravě informací o lokalitách navrhovaných pro síť Natura 2000.

¹⁸⁴ Tyto vysvětlivky jsou velmi důležitou součástí rozhodnutí Komise 97/266/ES. Konkretizují kritéria pro výběr a navrhování lokalit z přílohy III směrnice o stanovištích. Viz Roth, P. (ed.), *Legislativa Evropských společenství v oblasti územní a druhové ochrany přírody (směrnice 79/409/EHS, směrnice 92/43/EHS, rozhodnutí 97/266/ES)*, MŽP, Praha 2003, str. 139.

V etapě 2 je úkolem Komise na základě kritérií stanovených v příloze III (a pokud je to možné, v souladu s názorem daného státu) vypracovat návrh seznamu lokalit významných pro EU (SCI). Ty jsou vybrány z pSCI. Směrnice o stanovištích předpokládá „nadmárodní“ režim posuzování návrhů se zaměřením na dostatečnost zastoupení jednotlivých prvků ochrany v měřítku jednotlivých členských států. Výběr je orientován pouze na biogeografické regiony vyskytující se na území Evropské unie.¹⁸⁵ Posouzení se od roku 1993 odehrává na tzv. biogeografických seminářích, tedy oficiálních expertních jednáních, které jsou svolávány a řízeny Evropskou komisí.¹⁸⁶ Účelem těchto seminářů je v první řadě diskuze (a snaha o konsenzus) ohledně dostatečnosti navrhovaných pSCI pro každý typ stanoviště z přílohy I směrnice o stanovištích a každý druh z přílohy II směrnice o stanovištích na území každého státu zvlášť. Každý seminář se zabývá jednotlivým biogeografickým regionem. Klíčovou roli posuzovatele z odborného hlediska hraje Evropské tématické středisko pro ochranu biodiverzity (ETC/BD) v Paříži. Mezi jeho úkoly patří především prověřování dostatečnosti zastoupení stanovišť pro jejich jednotlivé typy. V této činnosti mu pomáhají odborné národní organizace a Komisi najatí experti. Po ukončení jednání na seminářích a schválení národních seznamů se lokality na nich uvedené (popřípadě lokality doplněné Komisí) zařadí do Seznamu lokalit významných pro EU. Lokality přestávají být pSCI a stávají se SCI, což znamená, že se na ně od tohoto okamžiku vztahují ustanovení článku 6 odst. 2, 3 a 4 směrnice.¹⁸⁷

Následuje třetí etapa, ve které musí příslušný stát tuto lokalitu co nejdříve vyhlásit, nejpozději však do šesti let. Lokality se vyhlášením stávají tzv. zvláštními oblastmi ochrany zařazenými na Evropský seznam¹⁸⁸ (SAC – *Special Areas of Conservation*). Teprve vyhlášením jako SAC se lokalita stává plnohodnotnou součástí Natury 2000 a nastupují na jejím území důležité povinnosti uvedené v článku 6 odst. 1 směrnice (viz níže).

Článek 5 obsahuje možnost, kdy ve výjimečných případech může Komise vyhlásit jako zvláště chráněnou oblast i lokalitu nebo území, které stát, na jehož území se nacházejí, nenavrhl, jestliže je EU považuje z hlediska zachování prioritního stanoviště, typu prostředí

¹⁸⁵ Oblasti alpská, atlantická, boreální, panonská, kontinentální, černomořská, makaronéská, mediteránní, stepní.

¹⁸⁶ Tyto semináře nejsou právně zakotveny, směrnice o stanovištích se o nich nezmiňuje.

¹⁸⁷ Viz C-117/2003 Itálie (Dragaggi).

¹⁸⁸ Natura 2000 je podle evropské legislativy tvořena SPA společně se SAC, nikoli SCI (evropsky významná lokalita). SCI je považována pouze za jednu z fází schvalovacího procesu SAC. V ČR (zákon č. 114/1992 Sb. o ochraně přírody a krajiny) je však pojem evropsky významná lokalita kvalifikován poněkud odlišně. Viz podkapitola 3.4.3.

nebo druhu za významné.¹⁸⁹ Tomu nejdříve předcházejí dvoustranné konzultace za účelem vzájemného porovnání vědeckých údajů. Pokud ani po uplynutí konzultačního období (nejdéle šest měsíců) nedojde k odstranění sporu, navrhne Komise Radě výběr této lokality jako významné pro EU. Rada rozhodne jednomyslně do tří měsíců od předání návrhu. V průběhu této doby je dotyčná lokalita ve stavu tzv. předběžné ochrany lokality (vztahuje se na ni článek 6 odst. 2 směrnice o stanovištích). Toto ustanovení se však zdá být jen velmi složitě aplikovatelné v praxi, neboť Rada se usnáší jednomyslně. To znamená, že je vyžadován i souhlas dotčeného státu, se kterým bylo šest měsíců neúspěšně vyjednáváno.

V článku 6 směrnice o stanovištích nalezneme povinnosti členských států související s územím evropsky významných lokalit v různých fázích jejich vzniku. Každý členský stát je povinen zajistit odpovídající legislativní ochranu oblastem, které jsou vyhlášeny jako zvláštní oblasti ochrany. Tyto povinnosti jsou založeny na principu aktivní a pasivní ochrany.

Aktivní ochrana¹⁹⁰ spočívá v povinnosti členských států stanovit nezbytná pozitivní¹⁹¹ opatření zahrnující plány péče a právní, administrativní nebo smluvní opatření směřující k dosažení všeobecného cíle směrnice. Jedná se o obecný ochranný režim vztahující se na všechny lokality SAC bez výjimky. Musí odpovídat ekologickým požadavkům typů přírodních stanovišť a druhů chráněných směrnicí vyskytujících se na chráněných lokalitách. Státy současně zajistí zvláště chráněným územím i odpovídající řízenou péči (management). Přitom by daná lokalita měla být zahrnuta i do územně plánovací dokumentace. Stát tedy stanoví podle významu lokality priority pro zachování nebo obnovu příznivého stavu. Údržba či zlepšování kvality přírodních stanovišť může být při splnění podmínek financovaná ze společného rozpočtu EU.

Pasivní ochrana se vztahuje na přijetí takových opatření, která zabrání poškozování přírodních stanovišť a stanovišť druhů a vyrušování druhů, pro něž jsou území určena. Při uplatňování této ochrany je velmi důležitý princip prevence. Není přijatelné, aby se s přijetím opatření čekalo až do okamžiku, kdy poškození nebo vyrušení nastane. Opatření v rámci pasivní ochrany jdou nad rámec jednoduchých opatření v rámci managementu, která jsou již zajištěna aktivní ochranou. Pasivní ochrana má být na rozdíl od aktivní aplikována ve všech fázích vzniku evropsky významné lokality, tedy nejen po jejím řádném vyhlášení. Dalším

¹⁸⁹ Viz Hora, J. a kol.: Legislativa Evropské unie a ochrana přírody, Česká společnost ornitologická, Praha 1998, str. 36.

¹⁹⁰ Viz čl. 6 odst. 1 směrnice o stanovištích.

¹⁹¹ Tzn. nejen

rozdílem je, že se vztahuje i na oblasti SPA vyhlášené dle směrnice o ptácích.¹⁹² Článek 6 odst. 2 směrnice o stanovištích zajišťuje obecnou ochranu a je podkladem pro zabránění poškozování stanovišť a významnému vyrušování druhů. Důrazně se přitom řídí principem prevence. Tato obecná ochrana je doplněna článkem 6 odst. 3, který pojednává o plánech nebo projektech majících významný vliv na chráněné lokality a stanovuje povinnost posouzení jejich důsledků pro lokalitu z hlediska cílů její ochrany. V dalším odstavci téhož článku je uvedeno, že v případě negativního výsledku posouzení důsledků pro lokalitu může být plán nebo projekt uskutečněn jedině z důvodů převažujícího veřejného zájmu a není-li k dispozici žádné alternativní řešení. Stát však musí v tomto případě zajistit veškerá kompenzační opatření nezbytná pro zajištění ochrany celkové soudržnosti soustavy Natura 2000. O kompenzačních opatřeních stát informuje Komisi. Jestliže se na dotyčné lokalitě vyskytují prioritní typy přírodních stanovišť nebo prioritní druhy, mohou být uplatněny pouze důvody, které souvisí s ochranou zdraví lidí a veřejné bezpečnosti s příznivými důsledky pro životní prostředí nebo jiné naléhavé důvody převažujícího veřejného zájmu podle stanoviska Komise.¹⁹³

Článek 7 směrnice o stanovištích by se dal označit za novelizaci staršího ustanovení (konkrétně čl. 4) směrnice o ptácích. Nenahrazuje však starý text novým, nahrazuje pouze vymezení nových povinností. Tento článek převádí povinnosti související s principem pasivní ochrany určené pro území chráněná podle směrnice o stanovištích (SCI, SAC) i na území chráněná podle směrnice o ptácích (SPA). Důvod je zcela zřejmý - směrnice o stanovištích poskytuje v porovnání se zastaralou směrnicí o ptácích komplexnější a podrobnější úpravu jednotlivých povinností. Úprava ve směrnici o stanovištích (čl. 6 odst. 3 a 4) je však oproti absolutnímu výkladu článku 4 odst. 4 směrnice o ptácích mírnější. Odchýlení od čl. 4 odst. 4 směrnice o ptácích je možné jen v případě veřejného zájmu převyšujícího zájem chráněný směrnicí o ptácích.¹⁹⁴ Dle článku 6 směrnice o stanovištích je však možné vzít v úvahu i zájmy sociální a ekonomické. Osobně se přikláním k současné úpravě, neboť je ochrana dle čl. 6 směrnice o stanovištích za předpokladu důsledného dodržování z pohledu ochrany ptactva dostačující a nevidím zásadní důvod pro odchylné postupy u obou typů chráněných území (EVL a PO).

Článek 8 směrnice o stanovištích se zabývá financováním soustavy Natura 2000. Tento článek je určený ke snížení nepoměru finančních výdajů při vytváření a udržování soustavy

¹⁹² Viz čl. 7 směrnice o stanovištích.

¹⁹³ Podrobně o čl. 6 odstavec 3 a 4 směrnice o stanovištích viz kapitola 3.5.

¹⁹⁴ Viz např. případ C-57/89 Komise vs. Německo (Leybucht).

Natura 2000 mezi jednotlivými státy, případně k výpomoci některým ekonomicky slabším členskými státy s velkým rozsahem objektů ochrany na jejich území. Článek 8 se ovšem vztahuje jen na druhy označené jako prioritní a počítá se spoluúčastí financovaného státu. Navíc prostředky z rozpočtu EU mohou být použity jen na plnění povinností uvedených v článku 6 odst. 1.¹⁹⁵ Objem celkových prostředků je limitován článkem 8 odst. 2. Ten redukuje spolufinancování z rozpočtu EU jen na některá opatření členských států. Články 3 až 5 obsahují jakýsi návod na určení pořadí, ve kterém budou financovány jednotlivé projekty ze společného rozpočtu, jelikož financování všech projektů současně by při finanční náročnosti celého projektu Natura 2000 bylo zcela nemožné.

Pořadí financování má být určeno pomocí tzv. akčního programu přijatého Komisí v souladu s postupem dle článku 21 směrnice o stanovištích. Ten má obsahovat opatření na různém stupni priorit, která je nutno přijmout. Akční program je přehodnocován pravidelně každé dva roky. Při tomto přehodnocení jsou do akčního programu zahrnována opatření, která do něj nebyla zahrnuta dříve pro nedostatek finančních zdrojů, nebo do něj zařazena byla, avšak finanční prostředky ani tak neobdržela. Do doby obdržení finančních prostředků může stát realizaci opatření odložit. Tímto akčním programem je od roku 1992 program LIFE. Zaměřuje se na podporu projektů týkajících se životního prostředí. Je rozdělen na tři hlavní tématické oblasti: LIFE – příroda, LIFE – životní prostředí a LIFE – třetí země. V období let 2004-2006 byl jediným finančním nástrojem určeným pro financování lokalit Natury 2000 program LIFE Nature. Jeho rozpočet byl omezený, umožňoval tedy dotovat pouze pilotní projekty a zdaleka nemohl pokrýt obří finanční náročnost celé soustavy Natura 2000. I přesto však prokázal svoji účelnost.

V rozmezí let 2007 – 2013 Komise přispívá k financování soustavy Natura 2000 především prostřednictvím Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EAFRD) a strukturálních fondů. Některé vybrané aktivity¹⁹⁶ je možné financovat z nového finančního nástroje pro ochranu životního prostředí LIFE+.¹⁹⁷ Komise již začala pracovat na návrhu financování programu LIFE+ pro následující roky. Komise navrhuje za období let 2014 až 2020 přidělit 3,2 miliard EUR na nový program na ochranu životního prostředí a klimatu LIFE. Navrhovaný nový program bude vycházet z úspěchu stávajícího programu LIFE+,

¹⁹⁵ V čl. 8 odst. 1 směrnice o stanovištích je doslova uvedeno: „členské státy zašlou Komisi své případné odhady týkající se spolufinancování z prostředků Společenství, jež považují za potřebné pro splnění svých povinností podle čl. 6 odst. 1.“

¹⁹⁶ Např. osvěta veřejnosti, zvyšování kvalifikace pracovníků státní ochrany přírody a projekty na ochranu druhů či území.

¹⁹⁷ Tento program přímo navazuje na program LIFE Nature.

avšak bude zreformován tak, aby měl větší dopad, byl jednodušší a pružnější a měl značně vyšší rozpočet.¹⁹⁸

Článek 9 směrnice o stanovištích se zabývá přezkoumáváním toho, jak soustava Natura 2000 přispívá k dosažení cílů uvedených v člancích 2 a 3. Tento přezkum provádí Komise postupem podle článku 21. Druhá věta uvedeného článku umožňuje v souvislosti s tímto přezkumem zrušení již vyhlášených SAC, a to v případě, kdy je jejich ochrana zabezpečena přirozeným přírodním vývojem. Tato věta se svým způsobem přičí základním principům a cílům celé směrnice o stanovištích, zejména požadavku na vytvoření souvislé soustavy Natura 2000 a zlepšení její soudržnosti. Navíc představa přímé aplikace tohoto ustanovení přímo vybízí k myšlence, že po zrušení statusu SAC se může situace na daném území opětovně zhoršit.

Článek 10 se věnuje potřebě podpory péče o krajinné prvky při územním plánování a ve svých strategiích územního rozvoje. Svým způsobem doplňuje povinnosti z článku 6 odst. 1 směrnice o stanovištích a zároveň vyzdvihuje nutnost posílení ekologické soudržnosti soustavy Natura 2000. Druhý odstavec uvedeného článku (neocíslovaný) konkrétně vyjmenovává jednotlivé prvky hodné ochrany. Jedná se o jakousi nadstavbu nad celkové pojetí soustavy Natura 2000, o pokus přiblížení její funkce k ekologické síti. Toto ustanovení tedy nepřímou nabádá členské státy k vytváření prvků ekologické sítě v rámci soustavy Natura 2000. Takovéto pojetí však směrnice o stanovištích a směrnice o ptácích svým způsobem schvalování chráněných území neumožňují. Při schvalování jsou na základě vědeckých kritérií vyhlášovány oblasti, na kterých se vyskytuje významné stanoviště či druh. Směrnice o stanovištích a o ptácích přitom výrazně nedbají o vzájemnou propojenost celé soustavy, což je jedním ze základních znaků ekologické sítě. Můžeme tedy článek 10 chápat spíše jako napojení soustavy Natura 2000 na již existující evropské ekologické sítě.

Poslední článek zabývající se územní ochranou (čl. 11) je i přes své krátké znění významný. Zakotvuje totiž povinnost členských států sledovat stav stanovišť a druhů významných pro EU, se zvláštním zřetelem na prioritní přírodní stanoviště a druhy. Státy zahrnují výsledky sledování do zpráv podávaných dle článku 17. Tím se docílí informovanosti Komise o situaci jednotlivých chráněných stanovišť a druhů. Stává se tak nástrojem kontroly Komise vůči členským státům, která tak může kontrolovat účinnost a správnost přijatých

¹⁹⁸ Viz návrh NAŘÍZENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY o zřízení programu pro životní prostředí a oblast klimatu (LIFE) č. 2011/0428 (COD) ze dne 12.12.2011.

opatření dle článku 6 směrnice o stanovištích. Dle SDEU¹⁹⁹ je „*povinnost dohledu zásadní pro užitečný účinek směrnice o stanovištích a musí být podrobně, jasně a přesně provedena*“.²⁰⁰

Články 12 až 16 a 22 směrnice o stanovištích se zabývají ochranou druhů nezávisle na územním principu (čl. 3 - 11). To znamená, že druhová ochrana se vztahuje na celé území EU, nejen na evropsky významné lokality či zvláště chráněná území. Druhy jsou tedy chráněny jako takové nezávisle na tom, na jakém území se vyskytují. Směrnice o stanovištích zakotvuje povinnost států přijmout nezbytná opatření pro vytvoření přísného systému ochrany těchto druhů. Pojem „nezbytná opatření“ směrnice již dále neupřesňuje. Je tedy na členských státech, jak požadovaný stav právně zajistí. Vzhledem k zaměření práce tyto články nebudu dále rozebírat.

Další důležitá povinnost členských států (čl. 17) je informovat Komisi pomocí zprávy o realizaci opatření přijatých dle směrnice o stanovištích. Zpráva musí obsahovat zejména informace o ochranných opatřeních uvedených v článku 6 odst. 1, jakož i zhodnocení vlivu těchto opatření na stav typů přírodních stanovišť uvedených v příloze I a druhů uvedených v příloze II z hlediska jejich ochrany a hlavní výsledky sledování podle článku 11. Tuto zprávu je členský stát povinen podat každých šest let ode dne přijetí právních a správních předpisů nezbytných pro dosažení souladu s touto směrnicí. Komise vypracuje souhrnnou zprávu pro celou EU. Zhodnocuje dosažený pokrok podle článku 3 směrnice o stanovištích. Konečná verze je zveřejněna po předložení Výboru (čl. 20, viz níže), a to do dvou let od obdržení zpráv od jednotlivých členských států. Po nezbytné úpravě je zpráva zveřejněna a zaslána taxativně vyjmenovaným subjektům²⁰¹.

Článek 18 se věnuje podpoře výzkumu a vzájemné informovanosti jednotlivých členských států mezi sebou a Komisí. Hlavním zdrojem tohoto výzkumu je především sledování podle článku 11. Jeho cílem je především zlepšení celkového fungování soustavy a získávání nejnovějších dat a poznatků.

Článek 19 je nástrojem pro změnu příloh směrnice o stanovištích. Změny přílohy IV přijímá Rada na návrh Komise jednomyslně, u ostatních příloh stačí pouze kvalifikovaná většina Rady. Změny mají odpovídat technickému a vědeckému pokroku, čímž se vytváří nepřímá spojitost článku 19 s předchozím článkem, neboť nejnovější data získaná výzkumem jsou jednou z podmínek přizpůsobování směrnice aktuálním potřebám ochrany přírody.

¹⁹⁹ Po přijetí Lisabonské smlouvy (1. prosince 2009) byl přejmenován na Soudní dvůr Evropské unie.

²⁰⁰ Případ C-6/04, Komise vs. Velká Británie.

²⁰¹ Těmito subjekty jsou členské státy, Evropský parlament, Rada a Hospodářský a sociální výbor.

Články 20 a 21 zřizují Výbor pro stanoviště (*Habitats committee*) složený ze zástupců členských států, který poskytuje stanovisko k návrhům Komise. Předsedá mu předseda Komise. Pokud je stanovisko Výboru kladné, Komise zamýšlená opatření přijme. V opačném případě (nebo pokud se Výbor vůbec nevyjádří) předloží Komise Radě návrh opatření, o kterých Rada rozhodne kvalifikovanou většinou. V případě nečinnosti Rady do tří měsíců od předání návrhu je považováno její stanovisko za kladné.

Článek 23 zavazuje státy k implementaci směrnice do jejich národního práva. Také zakotvuje povinnost uvést v přijatých právních předpisech odkaz na směrnici o stanovištích nebo jej učinit při úředním vyhlášení daného předpisu.²⁰² Státy informují Komisi o znění hlavních ustanovení vnitrostátních právních předpisů přijatých v působnosti směrnice o stanovištích.²⁰³

Poslední konsolidovaná verze směrnice o stanovištích byla vydána 1. 1. 2007. Obsahuje všechny dosavadní novelizace této směrnice. Ty nejvýznamnější proběhly v letech 1997,²⁰⁴ 2004²⁰⁵ a 2007.²⁰⁶ Nutno dodat, že na rozdíl od konsolidované verze směrnice o ptácích zůstává směrnici o stanovištích její původní číslo.

3.2.2 Směrnice o ptácích

Druhým, avšak neméně důležitým právním pilířem soustavy Natura 2000 je směrnice o ptácích (2009/127/ES). Jedná se o konsolidovanou verzi směrnice 79/409/EHS, která se řadí mezi vůbec nejstarší součásti legislativy Evropského společenství v oblasti ochrany přírody. Právě to, že se týká ochrany ptáků, jednoznačně ukazuje, jaké oblibě se tyto obratlovci těší v celé Evropě. To platí především v anglosaských zemích.²⁰⁷ Nejsnáze můžeme základní funkci směrnice shrnout do následující věty: „*Tato směrnice slouží k tomu, aby byla všem volně žijícím ptákům poskytnuta základní ochrana před odchytem a zabíjením, aby byl*

²⁰² Volba formy tohoto odkazu je ponechána na členských státech.

²⁰³ SDEU konstatoval, že opatření se mohou dostat do nesouladu se směrnicí i v případě libovolné změny ze strany orgánů členského státu. Viz např. C-206/88, C-207/88, C-103/00, C-75/01 a C-6/04.

²⁰⁴ Změny způsobené směrnicí 97/62/ES, která přizpůsobila směrnici o stanovištích vědeckému pokroku (nahradila přílohy I a II směrnice o stanovištích a rozšířila je o nové stanoviště a druhy).

²⁰⁵ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1882/2003 přijaté z důvodu přistoupení nových států v roce 2004.

²⁰⁶ Rozšíření příloh I a II o nové stanoviště a druhy při přistoupení Bulharska a Rumunska k EU v roce 2007 (směrnice 2006/105/ES).

²⁰⁷ Přispěla tomu i silná pozice západních nevládních organizací zabývajících se ochranou ptáků, např. nizozemský *Vogelbescherming Nederland*, nebo Královská společnost pro ochranu ptáků (*RSPB – Royal Society for the Protection of Birds*) v Anglii. Počet jejích členů je nyní více než jeden milion, většina z nich jsou přitom amatérští pozorovatelé. Má příjem přes 50 miliónů eur ročně. Viz Stejskal, V., Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost, Linde, Praha 2006, str. 262.

*chráněn dostatek stanovišť pro zajištění přežití ohrožených a stěhovavých druhů, aby byly zakázány ve velkém měřítku používané a nevýběrové prostředky odchyty a lovu ptáků a aby se zabránilo nadměrnému využívání, prodeji a komerčnímu využívání většiny druhů.*²⁰⁸

Nové znění směrnice bylo dne 26. ledna 2010 kodifikováno v Úředním věstníku Evropské unie prostřednictvím směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/147/ES ze dne 30. listopadu 2009, o ochraně volně žijících ptáků. Hlavními důvody pro tuto kodifikaci jsou srozumitelnost a přehlednost.²⁰⁹ Vyšší přehlednosti mělo být docíleno i změnou číslování některých článků a příloh. Nejvýraznější změnou, kterou přineslo nové znění směrnice, bylo vypuštění ustanovení o vyjmutí Grónska z působnosti směrnice. Byl také vyřazen článek 6 odst. 4²¹⁰, novelizována některá procesní ustanovení a pozměněny jednotlivé přílohy směrnice.

Směrnice o ptácích je tvořena 19 články a má 5 příloh. Jádrem právní úpravy jsou články 1-11. V ostatních částech se nacházejí spíše prováděcí a procesní ustanovení. Směrnice o ptácích stejně jako směrnice o stanovištích rozlišuje dva typy ochrany, a to druhovou a územní.

Směrnice je uvedena Preambulí, která obsahuje návaznost směrnice na první akční plán z roku 1973. Dále odůvodňuje nutnost přijetí směrnice, upřesňuje některá její ustanovení a vymezuje její základní principy. Článek 1 vymezuje předmět ochrany a působnost této směrnice. Předmětem ochrany jsou všechny druhy ptáků, jejich vejce, hnízda a stanoviště přirozeně se vyskytující ve volné přírodě na území členských států EU. V článku 2 vyzývá směrnice členské státy k udržování takové početnosti všech na území EU původních ptačích druhů, která odpovídá ekologickým, vědeckým i kulturním požadavkům.

Článek 3 směrnice o ptácích se zabývá ochranou, zachováním nebo obnovením rozmanitosti a rozlohy stanovišť pro všechny volně žijící ptáky na území EU. Jedná se tedy o územní ochranu. Uvedená stanoviště by měla být podle směrnice chráněna těmito opatřeními:

- zřizování chráněných území,
- udržování a péči v souladu s ekologickými potřebami stanovišť uvnitř chráněných území i mimo ně,
- obnovu zničených biotopů,

²⁰⁸ Viz Příručka pro naplňování legislativy ES na ochranu životního prostředí: směrnice o ptácích, v originále: *Handbook on the Implementation of EC Environmental Legislation. Section 6: Overview and fiches for nature protection legislation: Birds Directive*, překlad Plesník J. Dokument lze nalézt v publikaci Hora, J. ed., Směrnice ES o ochraně volně žijících ptáků v České republice, Česká společnost ornitologická, Praha 2000, str. 8-12.

²⁰⁹ Viz Preambule směrnice 2009/147/ES.

²¹⁰ Ten byl spíše o přechodném ustanovením, týkal se řazení chráněných druhů do příloh směrnice.

- vytváření biotopů.

Článek 4 stanovuje zvláštní ochranu pro druhy uvedené v příloze I a stěhovavé druhy a jejich stanoviště s cílem zajistit přežití těchto druhů a rozmnožování v jejich areálu rozšíření. K této ochraně mají sloužit území se zvláštním režimem, vytvořená podle této směrnice, tedy ptačí oblasti. Vytvoření těchto území je mnohem méně komplikované, než je tomu u chráněných území vyhlášených dle směrnice o stanovištích. Členské státy musí nejdříve vyhodnotit výběr kandidátských území na ptačí oblasti na základě druhů, které se tam vyskytují. Tyto lokality musí odpovídat požadavkům směrnice. K tomuto výběru potřebují státy získat a vyhodnotit informace o jednotlivých oblastech. Jednotlivé informace pak obsahují:

- aktuální seznam všech druhů zaznamenaných na území státu (pokud možno s údaji o početnosti),
- spolehlivé údaje o národních hnízdních populacích druhů uvedených v příloze I a článku 4 odst. 2 směrnice,
- zeměpisné rozšíření všech dotyčných druhů,
- požadavky všech druhů na stanoviště a ochranu,
- pro všechna kandidátská území na ptačí oblasti kvantitativní údaje u všech dotčených druhů.

Ptačí oblasti by měly dle směrnice o ptácích zajišťovat jak svým počtem, tak rozlohou příznivý stav populací ohrožených druhů a poddruhů ptáků uvedených v příloze I směrnice o ptácích. Tato opatření mají být přijata i pro pravidelně se vyskytující stěhovavé druhy. Konkrétně jde o místa, kde se stěhovaví ptáci rozmnožují, pelichají nebo zimují a o místa odpočinku na jejich tahových cestách. Členské státy mají věnovat zvýšenou pozornost mokřadům, zejména mokřadům mezinárodního významu.²¹¹

Směrnice o ptácích na rozdíl od směrnice o stanovištích neuvádí žádná kritéria pro výběr lokalit. Členské státy tak mají při jejich výběru volnost. Výběr však musí být proveden na základě platných ornitologických kritérií. Pojem „platná ornitologická kritéria“ není ve směrnici o ptácích blíže specifikován. To je důvodem, proč různé členské státy použily při určování a vyhlášení SPAs rozdílné přístupy. Evropská komise z důvodu sjednocení rozdílných přístupů zadala několik studií, ve kterých různé nevládní organizace vypracovaly

²¹¹ Zde můžeme nalézt napojení směrnice o ptácích na Ramsarskou úmluvu.

vědecká kritéria, jak nejlépe určit území vhodná pro vyhlášení jako ptačí oblasti.²¹² Za nejuznávanější kritéria jsou považována vědecká kritéria organizace *BirdLife International* pro vymezování významných ptačích území IBA (*Important Bird Areas*). Tato kritéria sice nejsou právně závazná, dle judikatury Soudního dvora EU však se jedná o dokument, na jehož základě lze v konkrétním případě posoudit, zda členský stát vymezil z hlediska počtu druhů a rozlohy všechny nejvhodnější oblasti ochrany cílových druhů ptactva.²¹³ Podle tvrzení SDEU by měly být hranice lokality stanoveny na základě rozšíření a využívání stanoviště u druhu, pro který lokalita byla vybrána.²¹⁴ Při výběru ptačích oblastí se zohledňuje především evropské hledisko, nikoli národní. I když nepatří druh v některém z členských států mezi ohrožené druhy, pokud je tomu tak z celoevropské perspektivy, musí mu stát zajistit potřebnou ochranu.

Vlastní vyhlásování ptačích oblastí je výlučnou pravomocí jednotlivých států. Komisi tedy nepřísluší jakkoli do této pravomoci zasahovat. Evropská komise jen může využít systém následné kontroly dle článku 258 SEU. V jejím rámci použije hodnocení národní sítě kandidátů SPA. Tato analýza by měla zahrnout:

- národní pokrytí hnízdních populací,
- národní pokrytí tahových populací,
- národní pokrytí obecných kategorií stanovišť,
- podíl celkové rozlohy SPAs na celkové rozloze státu,
- zeměpisné rozmístění míst.

Ptačí oblasti musí být vyhlášeny pro všechny druhy v příloze I směrnice a pro všechny druhy stěhovavých ptáků. Některé však mohou být ze seznamu vyřazeny.²¹⁵ Po vybrání z kandidátských území na ptačí oblasti vyhlásí vlády členských států jednotlivé ptačí oblasti nařízením.

Členské státy jsou pak povinny zaslat Komisi informace o vyhlášení PO. Ta je zařadí do souvislého celku. Informace budou zahrnovat mapu lokality, její název, polohu, rozlohu a údaje vyplývající z aplikace kritérií. K podání příslušných informací slouží stejně jako u EVL

²¹² Nejvýznamnější je ornitologická studie *Important Bird Areas (IBA)* organizace *BirdLife International*. V roce 1989 vyšel první celoevropský seznam IBA (Grimmett & Jones 1989) sestavený podle deseti kritérií. V roce 2000 následoval revidovaný seznam (Heath & Evans 2000), vzniklý za použití nových kritérií včetně sedmi kategorií kritérií (C1-C7) pro výběr IBA v EU.

²¹³ Např. C-355/90 Komise vs. Španělsko (Marismas de Santoña), C-44/95 Spojené království (Lappel Bank).

²¹⁴ Viz C-191/05 Komise vs. Portugalsko.

²¹⁵ Druhy, které se nevyskytují přirozeně ve volné přírodě, nepravidelně se vyskytující druhy nebo druhy nevyužívající předvídatelná místa nebo stanoviště.

formulář obsažený v rozhodnutí Komise 97/266/ES. Povinnosti vyplývající z článku 4 odst. 4 směrnice o ptácích (pasivní ochrana) byly nahrazeny povinnostmi z článku 6, odst. 2, 3, a 4 směrnice o stanovištích.

Články 5 až 9 směrnice o ptácích se týkají druhové ochrany ptáků. Obsahují zákazy týkající se jak všech ptáků, tak ptáků uvedených v jednotlivých přílohách směrnice. Článek 10 nakazuje členským státům podporu výzkumu a činností podporujících ochranu a péči o druhy ptáků uvedených v příloze I. Na tento článek se vztahuje nutnost monitoringu členskými státy, který je důležitou součástí naplňování a kontroly cílů směrnice o ptácích. Kromě článku 10 se monitoring vztahuje i na tyto oblasti:

- dodržení podmínek týkajících se uvádění volně žijících ptáků na trh (čl. 6),
- vliv lovu na ochranu přírody,
- vliv vysazování původních druhů (čl. 11).

V druhé (prováděcí) části směrnice o ptácích je většina ustanovení takřka identická s těmi ve směrnici o stanovištích. Rozbor těchto článků vzhledem k zaměření práce vynechám.

3.3 Významná judikatura Soudního dvora Evropské unie

Na závazný výklad unijních směrnic má monopol Soudní dvůr Evropské unie.²¹⁶ Unijní směrnice je tedy třeba vykládat a aplikovat v souladu s judikaturou SDEU. Podle smlouvy o fungování EU jsou pro ochranu životního prostředí nejběžnější tyto tři typy rozhodování SDEU:

- žaloba Komise na porušení SEU (čl. 258),
- rozhodování o předběžných otázkách (čl. 267),
- přezkum právnosti aktů (čl. 263).

Rozsudky SDEU poskytují podrobnější výklad příliš obecným a neurčitým pojmům obsaženým ve směrnici. Rozhodnutí SDEU ohledně ochrany životního prostředí (a obzvláště soustavy Natura 2000) bylo vyneseno poměrně mnoho a některé z nich zavedly či utvrdily principy ochrany přírody v rámci EU. Tato rozhodnutí jsou důležitá, neboť

²¹⁶ Celým jménem Soudní dvůr Evropské unie (*Court of Justice of the European Union*). Sídlí v Lucemburku.

předznamenávají, jakým směrem se bude ubírat praxe. Následující rozsudky jsou dle mého názoru těmi nejdůležitějšími z hlediska soustavy Natura 2000.²¹⁷

3.3.1. C-355/90 - Komise vs. Španělsko (Marismas de Santoñas)

Jedná se o žalobu na porušení povinností členského státu v souvislosti s provedením směrnice o ptácích, konkrétně povinnosti vyplývající z článků 3 a 4 směrnice a možnost uvážení členských států při vyhlašování SPA.

Území mokřadu Santoña leží na soutoku pěti španělských řek. Je důležitým místem přezimování řady stěhovavých ptáků. Část byla španělskou vládou vyhlášena za přírodní rezervaci, na zbytku území byla plánována řada činností (výstavba průmyslové zóny, omezování území mokřadů, skládka odpadů, silnice vedoucí napříč mokřadem a čištění odpadních vod z okolních měst).

Komise vytýkala Španělsku nesprávnou implementaci směrnice o stanovištích. Té se mělo Španělsko dopustit nevyhlášením tohoto významného území jako SPA. Navíc na tomto území provádělo činnosti, které mohly stanoviště ptáků ohrozit. Členské státy mají přijmout nezbytná opatření k ochraně, udržení a obnovení dostatečné diverzity a rozlohy stanovišť všech druhů ptáků, kterých se směrnice týká.²¹⁸ Tento závazek existuje už před tím, než je zaznamenán pokles v četnosti ptáků nebo se jinak projeví nebezpečí vyhynutí chráněných druhů.

Odůvodnění zásahu ekonomickými zájmy SDEU nepřijal a dal Komisi za pravdu u většiny plánovaných či realizovaných projektů. SDEU dále potvrdil, že státy se musí při výběru SPA řídit ornitologickými kritérii. Musí přitom mezi SPA zahrnout všechna území, která se dle ornitologických kritérií jeví jako nejvhodnější pro ochranu druhů ptáků z přílohy I směrnice, jinak se může dopustit porušení článku 4 odst. 1 směrnice.

3.3.2 C-371/98 - Spojené království (First Corporate Shipping)

Žádost o vydání rozhodnutí o předběžné otázce předložil britský soud, u něhož podala žalobu vůči státu britská společnost *First Corporate Shipping*, podnikající v Bristolském

²¹⁷ Další podrobnosti týkající se rozsudků SDEU ohledně směrnice o ptácích a směrnice o stanovištích viz Stejskal V., Zicha J., *Judikatura Soudního dvora Evropské unie v oblasti ochrany přírody*, MŽP, Praha 2011.

²¹⁸ Viz čl. 3 směrnice o stanovištích

přístavu. *First Corporate Shipping* se domáhala, aby při návrhu území SAC v zálivu řeky Severn poblíž Bristolu byly vzaty v úvahu ekonomické, sociální a kulturní požadavky a regionální a místní charakteristiky (čl. 2 odst. 3 směrnice o stanovištích). Uznání takových požadavků by však bylo porušením článku 4 odst. 1 téže směrnice (navrhování lokalit do pSCI).

SDEU popřel, že by členský stát při navrhování oblastí podle článku 4 odst. 1 mohl některé z nich vynechat s ohledem na ekonomické, sociální a podobné důvody. Stát je totiž povinen vyhlásit za SAC jakékoliv místo, které biologicky zakládá možnost pro jeho vyhlášení. Národní seznamy poskytované Komisi jsou pouhým souborem informací, na jejichž základě se Komise rozhodne, zda bude oblast za SAC vyhlášena. Činí tak až po konzultaci s členskými státy (čl. 4 odst. 3). Komise musí při vymezení soustavy Natura 2000 mít k dispozici údaje o všech územích, na kterých se chráněné druhy a ekosystémy vyskytují, jinak by bylo vytvoření soustavy Natura 2000 ohroženo. Soudní dvůr tedy uzavřel, že členský stát je povinen navrhnout všechny lokality, které na základě vědeckého zkoumání identifikuje.

3.3.3 C-127/02 - Komise vs. Nizozemí (Waddenzee)

Tento rozsudek se týkal rozhodnutí o předběžné otázce ohledně výkladu směrnice o stanovištích, konkrétně pojmy „plán“ nebo „projekt“ v rámci posuzování vlivů na lokality (čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích). Žádost o rozhodnutí v předběžné otázce byla předložena v rámci sporu ohledně koncesí vydaných pro mechanický lov srdcovky jedlé ve zvláště chráněné oblasti moře Waddenzee, označené podle článku 4 směrnice o ptácích. Tento lov byl již mnoho let vykonáván, platnost licence je však časově omezena a každý rok musí být znovu posouzeno zda, a na jakém území, smí být tato činnost vykonávána. Národní sdružení pro ochranu moře Waddenzee²¹⁹ a Nizozemské sdružení pro ochranu ptáků²²⁰ podala žalobu ke Státní radě (*Raad van State*). Tato sdružení ve své žalobě namítala, že takto prováděný lov trvale ovlivňuje ekosystémy na dně moře Waddenzee, čímž zmenšuje potravní zdroje ptáků.

Soud se postupně vyjádřil k pěti otázkám. První otázka směřovala k tomu, zda je možné hodnotit činnost dlouhodobě vykonávanou a každoročně posuzovanou jako plán nebo projekt dle článku 6 odst. 3 směrnice o stanovištích. Směrnice o stanovištích neobsahuje bližší

²¹⁹ *Landelijke Vereniging tot Behoud van Waddenzee*.

²²⁰ *Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogel*.

vymezení pojmů „plán“ či „projekt“. Tuto definici však můžeme najít ve směrnice Rady 85/337/EHS o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí. Pojem „záměr“ vymezený v článku 1 odst. 2 uvedené směrnice se vztahuje na činnost jako je mechanický lov srdcovky jedlé. Tento pojem je rozhodný pro vymezení pojmu plán a projekt ve smyslu směrnice o stanovištích. Obě výše uvedené směrnice mají společný cíl, a to vyloučit, aby činnosti mající vliv na životní prostředí byly povoleny bez předběžného posouzení vlivů na životní prostředí. Dle rozhodnutí SDEU je tedy v pořádku zařadit mechanický lov srdcovky jedlé pod pojmy plán či projekt dle článku 6 odst. 3 směrnice o stanovištích. To, že je činnost pravidelně vykonávána již mnoho let, nepředstavuje samo o sobě překážku, aby mohla být považována za odlišný plán nebo projekt.

Soud se dále zabýval vztahem odstavců 2 a 3 článku 6 směrnice o stanovištích. Tyto odstavce spolu podle SDEU přímo nesouvisí, neboť druhý odstavec stanoví povinnost obecné ochrany, zatímco třetí odstavec zavádí postup, který má pomocí předběžné kontroly zajistit, aby plán nebo projekt, přímo nesouvisející s danou lokalitou, mající však na tuto lokalitu významný vliv, byl povolen pouze za předpokladu, že nebude mít nepříznivý vliv na celistvost lokality.

V další otázce měl SDEU za úkol upřesnit pojem „odpovídající posouzení“ ve smyslu odstavce 3 tohoto článku. Zároveň se táže, za jakých podmínek může být činnost jako mechanický lov srdcovky povolen. Pojem „odpovídající posouzení“ není ve směrnici o ptácích vymezen. Zahrnuje však posouzení důsledku pro lokalitu dotčenou plánem či projektem, které předpokládá, že s přihlédnutím k nejlepším vědeckým poznatkům v dané oblasti budou identifikovány všechny stránky plánu nebo projektu, které mohou samostatně nebo v kombinaci s jinými plány nebo projekty ovlivnit zmíněné cíle. Tyto cíle mohou být určeny zejména podle významu lokality pro zachování nebo obnovu příznivého stavu stanoviště či druhů. Povolení plánu nebo projektu může být uděleno jen pokud se příslušné vnitrostátní orgány ujistily, že tento plán či projekt nebude mít škodlivé účinky na celistvost dotčené lokality.

Další otázka se týkala volného uvážení správních orgánů ohledně plánů či projektů ve smyslu článku 6 odst. 3. SDEU rozhodl, že pokud je vnitrostátní soud vyzván, aby ověřil zákonnost povolení plánu nebo projektu, tak může ověřit, zda byly meze volného uvážení příslušných vnitrostátních orgánů dodrženy i v případě, že toto ustanovení nebylo přeneseno do národního řádu členského státu.

Poslední otázka se zabývala přímým účinkem článku 6 odst. 2 a 3 směrnice o stanovištích, tedy zda se ho může před národním soudem dovolat jednotlivec. Soud rozhodl, že není v zásadě možné toto právo dotčených osob vyloučit. Zvláště v případech, kdy směrnice ukládají členským státům určité povinnosti, by byl oslaben užitečný účinek takového aktu, pokud by subjektům s procesní způsobilostí bylo bráněno se jí dovolat před soudem. Je tomu tak stejně v případě ověření, zda při neprovedení rozhodného ustanovení dotčené směrnice do vnitrostátního práva nepřekročil vnitrostátní orgán, který přijal napadený akt, meze volného uvážení vymezené zmíněnou směrnicí.

3.3.4 C-117/03 - Itálie (Dragaggi)

V tomto případě posuzoval SDEU předběžnou otázku týkající se výkladu článku 4 odst. 5, článku 6 odst. 3 a článku 21 směrnice o stanovištích. Italská firma Dragaggi získala veřejnou zakázku na bagrovací a výkopové práce v přístavu Monfalcone. Zakázka však byla zadavatelem zrušena poté, co byl násyp v přístavu označen za lokalitu významnou pro ES. To znamenalo nutnost posouzení dle vnitrostátních předpisů.

Podle Dragaggi se na lokalitu ochrana dle čl. 6 odst. 3 nevztahovala, neboť lokalita ještě nebyla zařazena na Evropský seznam. Otázka tedy zněla, zda má být článek 4 odst. 5 směrnice o stanovištích vykládán tak, že plány nebo projekty s významným vlivem na danou lokalitu musí být posouzeny dle článku 6 odst. 3 až po konečném přijetí Evropského seznam ve smyslu článku 21, nebo musí být posouzeny i před přijetím Evropského seznamu.

Soud konstatoval, že dle článku 4 odst. 5 směrnice o stanovištích je nutné přijmout ochranná opatření uvedená v článku 6 odst. 2 až 4 této směrnice pouze pro lokality zařazené na Evropský seznam (vyhlášené jako SAC). V případě lokalit významných pro ES zařazených na seznam pSCI (zejména lokalit s výskytem prioritních stanovišť a prioritních druhů) jsou členské státy povinny v rámci svých právních řádů přijmout vhodná opatření v souladu s cílem ochrany směrnice o stanovištích.

3.3.5 C-6/04 - Komise vs. Spojené království

Tento rozsudek se zabývá nesplněním povinnosti členského státu (Velká Británie). Zabývá se přitom mnoha spornými otázkami. Pro přílišnou rozsáhlost rozsudku jsem vybral otázky nejúžeji související s tématem práce.

Jedním ze záměrů Velké Británie bylo převést speciální pravomoc na správní orgány bez dostatečné opory ve vnitrostátním předpisu. Podle článku 288 SEU je směrnice závazná pro každý stát, kterému je určena, pokud jde o výsledek, jehož má být dosaženo. Volba forem a prostředků k provedení směrnice je ponechána vnitrostátním orgánům. Dle SDEU provedení směrnice nutně nevyžaduje formální a doslovné převzetí jejího obsahu do zvláštního právního předpisu. K jejímu provedení může postačovat všeobecný právní kontext, pokud účinně zajišťuje úplné uplatnění směrnice dostatečně jasným a přesným způsobem.

Z toho vyplývá, že v rámci směrnice o stanovištích jsou členské státy zvláště povinny dbát na to, aby jejich právní předpisy určené k zajištění provedení této směrnice byly jasné a přesné, hlavně pokud jde o základní povinnosti dohledu a kontroly uložené vnitrostátním orgánům článku 11, 12 odst. 4 a 14 odst. 2 uvedené směrnice. Soulad praxe (za předpokladu jejího zavedení s požadavky směrnice) nemůže zakládat důvod neprovedení této směrnice do vnitrostátního právního řádu dotyčného členského státu.

Dalším problémem bylo nedostatečné převedení směrnice o stanovištích do právního řádu. Dle Komise stávající právní úprava nemohla vyloučit znehodnocování stanovišť a druhů v rozporu s požadavky článku 6 odst. 2 směrnice o stanovištích, neboť neobsahovala žádné výslovné ustanovení zavazující příslušné státní orgány vyloučit takové znehodnocování. Komise však nemohla svá tvrzení opřít o žádný důkaz, proto nemohl být tento argument opodstatněný. Jinak tomu ale bylo na území Gibraltaru, kde byla Velká Británie nucena požadavky Komise v tomto ohledu uznat.

3.3.6 C-244/05 - Německo (Bund Naturschutz in Bayern)

Případ se týkal sporu mezi německou ekologickou organizací *Bund Naturschutz* společně s dalšími 23 osobami a Bavorskem ohledně schválení silničního projektu. Soud se měl zabývat režimem vhodné ochrany použitelným na lokality uvedené v pSCI (dle čl. 4 odst. 1 směrnice o stanovištích), avšak dosud nezařazené na Evropský seznam. Tento režim byl zmíněn v případě C-117/03 (Dragaggi). Jedná se tedy o případ přímo navazující na kauzu Dragaggi.

Soud uvedl, že režim vhodné ochrany použitelný na lokality uvedené ve státním seznamu pSCI vyžaduje, aby členské státy nepovolily zásahy, které by mohly vážně ohrozit ekologické vlastnosti těchto lokalit. To platí zejména v těch případech, kdy zásah může způsobit:

- podstatné omezení rozlohy oblasti,
- vymizení prioritních druhů vyskytujících se v této oblasti,
- zničení oblasti či odstranění jejích reprezentativních znaků.

3.3.7 T-150/05, C- 362/06 - Sahlstedt a další vs. Komise

V období let 2004-2006 bylo podáno mnoho žalob vlastníky pozemků z nejrůznějších členských států EU na Evropskou komisi.²²¹ V některých případech se jednalo i o desítky vlastníků, kteří podávali návrh na zrušení rozhodnutí Komise, kterými Komise přijímala seznamy lokalit významných pro Společenství pro jednotlivé biogeografické oblasti. Všechny žaloby byly SDEU odmítnuty jako nepřípustné. Pro příklad uvádím jedno z rozhodnutí SDEU.

Žalobu podal Markku Sahlstedt a řada dalších vlastníků pozemků, kteří se domáhali zrušení rozhodnutí Komise 2005/101/ES ze dne 13. ledna 2005, kterým se přijímá seznam lokalit významných pro Společenství v boreální biogeografické oblasti podle směrnice o stanovištích. Jako jedna z mála byla tato žaloba podána z důvodu námitek na neúplnost seznamu lokalit významných pro společenství. Žalobci tvrdili, že lokality musí být vybrány na základě jednotných pravidel, a že Komise nesmí zahrnutí lokalit do Evropského seznamu schválit až do doby, dokud nepřezkoumá biogeografické údaje.

Soud odmítl žalobu jako nepřípustnou a uložil žalobcům nahradit náklady řízení. Své rozhodnutí odůvodnil tím, že rozhodnutí Komise 2005/101/ES se nedotýká práv ani povinností vlastníků pozemků. Rozhodnutí je totiž přímo nezavazuje. To se děje až prostřednictvím jednání členského státu, které směřuje k provedení tohoto aktu.

Proti usnesení soudu prvního stupně o odmítnutí žaloby z nepřípustnosti podali M. Sahlstedt a další kasační stížnost, v rámci které se domáhali jeho zrušení. SDEU všechna tvrzení žalobce odmítl a poukázal mimo jiné na to, že žalobce se může v tomto případě účinně domáhat svých práv před vnitrostátními soudy.

²²¹ Např. T-137/04 Mayer a další vs. Komise, T-117/05 Rodenbröcker a další vs. Komise, T-122/05 Benkö a další vs. Komise.

3.3.8 C-304/05 Komise vs. Itálie (Parco Nazionale Dello Stelvio)

Italská republika porušila povinnosti vyplývající z článků 6 odst. 2 až 4 společně s článkem 7 směrnice o stanovištích a článku 4 odst. 1 a 2 směrnice o ptácích. Konkrétně se jednalo o projekt přestavby lyžařské oblasti Santa Caterina Valfurva nacházející se v národním parku Dello Stelvio, v jehož rámci měly být vybudovány lyžařské sjezdovky, lanovky a další infrastruktura s nimi související. Příslušné orgány ochrany přírody zajistily několik hodnocení vlivů na životní prostředí a dne 14. října 2003 byla povolena realizace stavby. SDEU prozkoumal všechny odborné podklady k danému případu a došel k názoru, že v tomto případě mělo být provedeno posouzení dle článku 6 odst. 3 směrnice o stanovištích, a to ještě před začátkem prací. Odborné podklady pro povolení stavby přitom neobsahovaly dostatek věrohodných a vědecky podložených informací k tomu, aby si příslušné orgány mohly udělat závěr o tom, zda je lokalita projektem významně ovlivněna či nikoli.

Komise k dané věci namítla, že je reálně ohrožena celistvost dotčené lokality, nebyl prokázán naléhavý důvod převažujícího veřejného zájmu, nebyla prozkoumána alternativní řešení ani stanoveny kompenzační opatření (povinnosti dle článku 6 odst. 4 směrnice o stanovištích). Soud konstatoval, že přezkum případných naléhavých zájmů či alternativních variant řešení vyžaduje porovnání s poškozením lokality, které by dotčený plán nebo projekt způsobil. Účinky na danou lokalitu navíc musí být definovány přesně, aby mohla být určena povaha případných kompenzačních opatření. Vzhledem k tomu, že nebyl projekt dostatečně přezkoumán dle článku 6 odst. 3 směrnice o stanovištích, nemohl být ani dostatečně zhodnocen dle článku 6 odst. 4 směrnice o stanovištích. Soudní dvůr tak v rozsudku vyslovil nesoulad projektu s článkem 6 odst. 3 a 4 směrnice o stanovištích a účinky na dotčenou lokalitu byly neslučitelné s právním statutem ochrany, kterého měla tato požívat dle článku 6 odst. 2 směrnice o stanovištích.

3.3.9 C-226/08 - Stadt Papenburg vs. Německo

Stadt Papenburg je přístavní město na řece Emži ve spolkové zemi Dolní Sasko, ve kterém se nachází loděnice. Město potřebovalo opakovaně provádět bagrovací práce k tomu, aby mohly lodě s větším ponorem než doposud vyplout z loděnic do Severního moře. Tyto práce byly povoleny na základě rozhodnutí ze dne 31. května 1994 vydaného Wasser-und Schifffahrtsdirektion Nordwest (ředitelství povodí a plavby Severozápad). V roce 2006

oznámila Spolková republika Německo Komisi, že některé úseky řeky Emže nacházející se na dolním toku Emže mohou být vybrány jako potenciální chráněná území ve smyslu směrnice o stanovištích. Komise tyto úseky řeky Emže zařadila do návrhu evropského seznamu a požádala Spolkovou republiku Německo, aby v tomto ohledu udělila svůj souhlas v souladu s čl. 4 odst. 2 prvním pododstavcem směrnice o stanovištích. Město Papenburg podalo roku 2008 žalobu jíž se domáhalo, aby bylo Německu zabráněno v tom, aby udělilo výše zmíněný souhlas. Město uvedlo, že souhlas ze strany tohoto členského státu by představoval porušení práva na samosprávu, které má na základě německého ústavního práva tím, že jakékoli zásahy podobné zásahy jako ten zamýšlený městem v této oblasti budou v budoucnu a v každém jednotlivém případě povinně podléhat posouzení stanovenému v čl. 6 odst. 3 a 4 směrnice o stanovištích.

Německý soud usnesením v rámci předběžného opatření městu Papenburg vyhověl a Spolkové republice Německo zakázal, aby udělila souhlas před tím, než bude rozhodnuto o žalobě. Zároveň se rozhodl přerušit řízení a položit SDEU předběžné otázky týkající se sporu. SDEU o sporu rozhodl následujícím způsobem. Článek 4 odst. 2 první pododstavec směrnice o stanovištích musí být vykládán v tom smyslu, že členský stát neopravňuje k tomu, aby z jiných důvodů, než jsou důvody související s ochranou životního prostředí, odepřel udělit svůj souhlas, pokud jde o zařazení jedné či více lokalit do návrhu seznamu lokalit významných pro Společenství, který vypracovala Evropská komise. Jestliže se jedná o práce, které se opakují, zvláště je-li jejich cílem udržovat určitou hloubku plavebních drah bagrovacími pracemi, které jsou pravidelné a pro tento účel nezbytné, mohou být tyto udržovací práce považovány za jediný a tentýž projekt ve smyslu čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích.

3.3.10 C-115/09 - Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland vs. Bezirksregierung Arnsberg

Společnost Trianel, vedlejší účastnice původního řízení, zamýšlela výstavbu a provozování uhelné elektrárny v Lünen. V okruhu 8 kilometrů od tohoto místa se přitom nachází pět lokalit významných pro ES. V rámci posouzení vlivu tohoto záměru na životní prostředí vydal příslušný orgán dne 6. května 2008 předběžné rozhodnutí a dílčí povolení záměru. Předběžné stanovisko konstatovalo, že ve vztahu k záměru neexistují žádné právní výhrady. Bund Naturschutz Deutschland (nevládní organizace) podal proti tomuto stanovisku

žalobu na zrušení. Uplatňoval především porušení ustanovení provádějících směrnic o stanovištích a zejména její článek 6.

Soud, který rozhodoval o žalobě uvedl, že nevládní organizace mají na základě německých právních předpisů právo podat žalobu proti správnímu aktu pouze v případě, že uvedený akt porušuje jejich práva. Dotčený soud však rovněž konstatoval, že takové omezení přístupu k právní ochraně by mohlo narušit účinek směrnice 85/337/EHS. Podal tedy předběžnou otázku k SDEU, zda má být žalobě Bund Naturschutz vyhověno na základě článku 10a uvedené směrnice a přerušil probíhající řízení.

SDEU v dané věci konstatoval, že článek 10a směrnice 85/337/EHS brání vnitrostátní právní úpravě, aby nevládním organizacím nepřiznala možnost uplatňovat před soudem žalobu proti rozhodnutí o povolení záměrů, jež „mohou mít významný vliv na životní prostředí“ ve smyslu čl. 1 odst. 1 směrnice 85/337/EHS. Nevládní organizace tak mohou přímo z čl. 10a směrnice 85/337/EHS dovozovat právo uplatňovat žalobu proti rozhodnutí o povolení záměrů, jež „mohou mít významný vliv na životní prostředí“, přestože to vnitrostátní procesní právo neumožňuje s odůvodněním, že uplatňované právní předpisy chrání pouze obecné zájmy, a nikoli zájmy jednotlivců.

3.4 Česká právní úprava

Česká republika vstoupila do Evropské unie 1. května 2004. V souvislosti se svým vstupem byla nucena přijmout mnoho změn do svého právního řádu, aby zajistila jeho soulad s evropským unijním právem. Nejinak tomu bylo i v oblasti ochrany přírody. Česká republika v této oblasti nevyjednala žádné přechodné období, byla tedy povinna svoje závazky splnit nejpozději do dne svého vstupu do EU.

K tomu došlo doslova na poslední chvíli²²² schválením novely ZOPK, vyhlášené pod číslem č. 218/2004 Sb., nazývané také jako Euronovela. Tím došlo k transpozici dvou nejdůležitějších směrnic v oblasti evropské ochrany přírody, tedy směrnice o stanovištích a směrnice o ptácích. Schválením Euronovely byly vytvořeny legislativní základy pro návržení, tvorbu a ochranu soustavy Natura 2000. Novela počítala s vyhlášením navazujících podzákoných předpisů.²²³ Zákon byl poté ještě několikrát novelizován, avšak největší

²²² Účinnost zákona č. 218/2004 Sb. nastala dne 28. dubna 2004, tedy pouhé 3 dny před vstupem ČR do EU.

²²³ Zejména nařízení vlády, kterými se schvaluje Národní seznam s návrhem evropských lokalit (pSCI) a jednotlivá nařízení o vymezení ptačích oblastí (SPA).

význam ohledně soustavy Natura 2000 a transpozice směrnice o ptácích a směrnice o stanovištích měla novela publikovaná ve Sbírce zákonů pod č. 349/2009 Sb. s účinností ode dne 1. 12. 2009.

K dalšímu přizpůsobení českého právního řádu unijním předpisům došlo transpozicí směrnice 85/337/EHS a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí ze dne 27. června 2001 (směrnice SEA) provedené zákonem č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí (ZPV). Pro fungování soustavy Natura 2000 je tento zákon důležitý tím, že stanoví procesní postup při posuzování vlivů dle § 45h a § 45i ZOPK.

Podmínky pro vytváření a ochranu soustavy Natura 2000 upravuje i stavební zákon. Dochází podle něj k posuzování vlivů územně plánovací dokumentace a politiky územního rozvoje ČR na EVL a PO.

3.4.1 Přípravy na transpozici směrnic

Transpozicí se rozumí upravení vnitrostátních předpisů ve směru požadovaném směrnicemi. Jinými slovy se jedná o promítnutí požadovaného obsahu směrnice do vnitrostátního právního předpisu. Práce na přípravě novely zákona o ochraně přírody a krajiny, která měla transponovat směrnici o stanovištích a směrnici o ptácích, začaly koncem roku 1998. Přestože se směrnice se zákonem v mnohém shodovaly (asi 70% obsahu), byla konstatována nutnost schválení výše zmíněné novely. Ministerstvo životního prostředí (MŽP) předložilo její návrh do vnějšího připomínkového řízení na podzim roku 2001. Ještě téhož roku byla předloha stažena k přepracování. Nový návrh byl schválen vládou až v listopadu 2002. Po mnoha dohadech zákon o rok později v Parlamentu neprošel.²²⁴ Protože hrozba nesplnění podmínek nutných pro přistoupení ČR k EU stále nabývala reálnějších rozměrů, rozhodlo se MŽP v rychlosti přepracovat návrh novely. Ten byl schválen vládou koncem ledna roku 2004. Nakonec byl po dalších obstrukcích a velkém množství pozměňovacích návrhů v Poslanecké sněmovně schválen. Konečný výsledek je tedy v mnohém kompromisním řešením. Česká republika se totiž nacházela v časové tísní a nezbývalo jí jiné východisko než novelu schválit.

²²⁴ Blíže k přípravě novely viz Prchalová, J.: Příprava novelizace zákona č. 114/1992 Sb. o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, časopis České právo životního prostředí, číslo 1, ročník II, 2002, str. 47 – 49.

3.4.2 Implementace směrnic

Na základě transponovaných směrnic měla Česká republika za úkol dosáhnout kromě transpozice směrnic i jejich implementace. Ta mnohdy bývá o dost složitější, než pouhá transpozice. Implementací se rozumí především zajištění náležité aplikace, dodržování a vymahatelnosti transponovaných předpisů. Implementace tudíž spočívá v přijetí takových organizačních, institucionálních, či sankčně procesních opatření, která jsou potřebná k zajištění dodržování transponovaných předpisů v aplikační praxi.

Příprava na uvedení soustavy Natura 2000 v život a současně s tím příprava na implementaci směrnice o ptácích a směrnice o stanovištích začala roku 1999. Ministerstvo životního prostředí pověřilo Agenturu ochrany přírody a krajiny²²⁵ (AOPK) jako hlavního koordinátora přípravy odborných podkladů. Vzhledem k rozsáhlosti a náročnosti úkolu byla AOPK nucena spolupracovat s mnoha odbornými institucemi²²⁶ a specialisty. Před pracovníky těchto institucí stál téměř nelidský úkol, a to obsáhlý monitoring stavu stanovišť a druhů na území ČR. Podklady byly shromažďovány odděleně ve dvou odlišných etapách, jedné pro PO a druhé pro EVL.

U navrhování ptačích oblastí AOPK úzce spolupracovala s Českou společností ornitologickou (ČSO) a správou CHKO ČR. Takto vypracovaný odborný návrh obsahoval seznam 48 kandidátských území na PO vybraných dle vědeckých kritérií²²⁷. Po dalších diskuzích byl nakonec seznam zredukován na 41 ptačích oblastí, neboť ostatní nesplňovaly potřebná odborná kritéria. Na podzim roku 2002 byl výsledek předán MŽP, které jej v létě 2004 projednalo v mezirezortním připomínkovém řízení. Z původních 41 ptačích oblastí bylo nakonec v letech 2004 - 2007 vyhlášeno vládou jen 39, z toho dvě v rozporu se směrnicí o ptácích (lokality Komárov a Heřmanský stav). Projednání posledních dvou nevyhlášených kandidátských území na PO Dehtář a Českobudějovické rybníky bylo vládou bez rozumného vysvětlení odloženo na neurčito.²²⁸ Tento stav byl však v rozporu s evropským právem.²²⁹

²²⁵ AOPK s účinností od 1. ledna 2006 (opatřením MŽP o změně zřizovací listiny Agentury ochrany přírody a krajiny ČR) sloučila se Správou chráněných krajinných oblastí ČR (jinak také Správa ochrany přírody) a byla přejmenována na AOPK ČR. Sloučení obou organizací mělo přinést zefektivnění práce, zkvalitnění metodického vedení pracovníků a zlepšení spolupráce v regionech.

²²⁶ Např. Správa CHKO ČR, správy národních parků, vysoké školy, ústavy ČAV, muzea, nevládní organizace a další.

²²⁷ Tato kritéria jsou založena na kritériích kategorií C pro výběr významných ptačích území v Evropské unii revidovaného celoevropského seznamu IBA. Za účelem zjednodušení celého systému byly navíc provedeny některé modifikace.

²²⁸ Viz Stejskal, V.: Z judikatury Evropského soudního dvora, Ochrana přírody, číslo 1, ročník 62, 2007, str. 14.

Kvůli námitkám Ministerstva zemědělství se po dlouhou dobu nedařilo dokončit realizaci vyhlášení těchto oblastí. Nežádoucí situace, kvůli které ČR reálně hrozil soudní proces před SDEU,²³⁰ byla vyřešena až 26. října 2009, kdy vláda schválila nařízení²³¹ ustanovující tyto dvě nové PO. Počet ptačích oblastí je tedy k dnešnímu datu 41.

Shromáždění údajů pro vymezení území pSCI podle směrnice o stanovištích bylo podstatně složitější. Aby bylo možné správně určit území splňující kritéria pro zařazení na národní seznam, bylo třeba nejprve shromáždit údaje o příslušných stanovištích a druzích rostlin a živočichů na celém území ČR. Příprava probíhala odděleně pro stanoviště, rostliny i živočichy a následně sjednocena do jednoho komplexního odborného návrhu. Celkem bylo v ČR identifikováno dle směrnice o stanovištích 58 typů přírodních stanovišť soustavy Natura 2000, z toho 18 tzv. prioritních.²³²

AOPK v dubnu 2004 dokončila návrh pSCI s celkovým počtem 905 lokalit. Správa CHKO poté jednala s dotčenými obcemi, vlastníky a nájemci pozemků.²³³ Tím se výběr zúžil na 863 lokalit. Po mezirezortním připomínkovém řízení byly návrhy urychleně projednány ve vládě a seznam byl schválen v prosinci 2004 nařízením vlády č. 132/2005 Sb., kterým se stanoví národní seznam evropsky významných lokalit.²³⁴ V rámci vyjednávání s Evropskou komisí²³⁵ bylo k doplnění národního seznamu navrženo celkem 252 nových lokalit. U stávajících 133 EVL byla navržena změna na vedení hranice či předmětu ochrany. Celkový počet EVL v národním seznamu v celé ČR se tímto zvýšil z původního počtu 863 EVL na 879. Změna národního seznamu se odrazila v nařízení vlády č. 301/2007 Sb.,²³⁶ kterým se novelizovalo nařízení vlády č. 132/2005 Sb. a kterým se stanoví seznam evropsky významných lokalit. Další novela uvedeného nařízení proběhla schválením nařízení vlády 371/2009 Sb.²³⁷ Touto novelou se rozloha evropsky významných lokalit navýšila přibližně o jedno procento. Došlo k doplnění národního seznamu o 233 lokalit, 35 EVL ze starého národního seznamu bylo překryto 28 EVL, 21 EVL bylo ze seznamu vyškrtáno z důvodu, že

²²⁹Viz Stejskal, V.: Jak vypadá v České republice půl roku po vstupu do Evropské unie v teorii a praxi transpozice a implementace evropských směrnic na ochranu přírody, České právo životního prostředí, číslo 4, ročník IV, 2004, str. 96 – 102.

²³⁰ Podrobněji o této problematice viz infringement č. 2007/2193 (podkapitola 3.6.4).

²³¹ Konkr. nařízení č. 679/2004 Sb. (Komárov) a nařízení č. 165/2007 Sb. (Heřmanský stav - Odra - Poolší).

²³² Viz Chytrý, M., a kol.: Katalog biotopů České republiky, AOPK ČR, Praha, 2001, str. 6.

²³³ Viz Stárka, L.: Natura 2000 – předjednávání evropsky významných lokalit kontinentální oblasti, Ochrana přírody, číslo 2, ročník 60, 2005, str. 61 - 62.

²³⁴ Vstoupil v účinnost 15. dubna 2005.

²³⁵ Především na biogeografických seminářích pro panonskou oblast (26. – 27. září 2005, Sarród, Maďarsko) a kontinentální oblast (26. – 28. dubna 2006, Darová u Plzně, ČR).

²³⁶ S účinností od 1. prosince 2007.

²³⁷ Nařízení vstoupilo v platnost 5. října 2009, účinnosti nabyl nový národní seznam 3. listopadu 2009.

nebyly zařazeny na Evropský seznam, 170 EVL bylo změněno (název, rozloha, předmět ochrany, navrhovaná kategorie ZCHÚ, katastrální poloha). Celkový počet EVL se tím zvýšil na 1082. Je vhodné dodat, že ani tento rozšířený seznam neobsahuje všechna území, která požaduje Komise nebo lokality zásadní pro zajištění povinností vyplývajících z evropské legislativy.

Evropsky významné lokality zařazené na Evropský seznam byly publikovány ve sdělení MŽP č. 81/2008 Sb., nezařazené lokality se nacházejí ve sdělení MŽP č. 82/2008 Sb. Další EVL zařazené do Evropského seznamu později byly publikovány ve sdělení MŽP č. 66/2009 Sb. ze dne 26. února 2009.

3.4.3 Evropsky významné lokality

Ochrany dle směrnice o stanovištích má být dosaženo v rámci tohoto zákona především vyhlášením evropsky významných lokalit. Evropsky významná lokalita je přesně definována v § 3 odst. 1 písm. o) ZOPK. Za EVL je považováno území, které splňuje podmínky podle § 45a odst. 1 ZOPK a které:

- bylo zařazeno na národní seznam (pSCI), avšak dosud nebylo zařazeno na Evropský seznam,
- splňuje podmínky pro zařazení do národního seznamu, ale nebylo tam doposud zařazeno, zároveň se na něm vyskytuje prioritní typ přírodního stanoviště nebo prioritní druh, a to po dobu jednání ČR s Komisí o jeho zařazení na Evropský seznam (sporná lokalita),²³⁸
- bylo zařazeno na Evropský seznam.

Rád bych zdůraznil, že pojem EVL užívaný ZOPK plně nekoresponduje s pojmy SCI a SAC podle směrnice o stanovištích. Zkratka SCI (*Site of Community Importance* – lokalita významná pro Společenství) označuje území zařazené rozhodnutím Komise na Evropský seznam. Lokalita v tomto stádiu není považována za plnohodnotnou součást Natury 2000. Tou se stává až svým vyhlášením jako SAC (*Special area of Conservation* – zvláštní území ochrany) nejpozději do 6ti let od zařazení do evropského seznamu v právním předpisu členského státu.. Nejlépe lze SAC charakterizovat jako: „*lokalitu významnou pro Společenství a vyhlášenou členskými státy prostřednictvím právního nebo správního aktu nebo smluvního*

²³⁸ Pojem sporná lokalita nebyl volen zcela šťastně, neboť budí dojem, že daná lokalita splňující požadavky směrnice o stanovištích nebyla zařazena na seznam z jiných, např. politických důvodů. Členské státy však mají za povinnost navrhnout všechny lokality splňující kritéria směrnice, proto není přípustný výběr tímto způsobem.

ujednání, u které jsou pro přírodní stanoviště a/nebo populace druhu, kvůli nimž je lokalita vyhlášena, aplikována ochranná opatření nezbytná k jejich zachování nebo obnově ve stavu z hlediska jejich ochrany.²³⁹

Ustanovení § 45a ZOPK určuje, která území mají být zařazena na národní seznam. Jedná se o taková území, na kterých se vyskytuje alespoň jeden typ evropského stanoviště nebo evropsky významného druhu. Lokalita jako taková by měla přispívat k udržení nebo obnově příznivého stavu z hlediska ochrany těchto typů stanovišť a druhů. Lokality zařazené do národního seznamu stanoví vláda nařízením.²⁴⁰ Národní seznam spolu s dalšími ekologickými a biologickými daty předloží MŽP Komisi. Lokality zařazené do evropského seznamu mají být ve lhůtě 90 dnů od účinnosti příslušného rozhodnutí Komise o zařazení na evropský seznam vyhlášeny nařízením vlády, ve kterém je u každé evropsky významné lokality uveden její název, zeměpisná poloha a rozloha.²⁴¹ Zvláštní je, že uvedené nařízení vlády č. 208/2012 Sb., o vyhlášení evropsky významných lokalit zařazených do evropského seznamu ve skutečnosti nabylo účinnosti až dne 4. července 2012, bez ohledu na 90 denní lhůtu stanovenou v zákoně (zákon s nedodržením ovšem nespojuje žádnou sankci). Nabytím účinnosti zmiňovaného nařízení vlády došlo hned k několika velice důležitým skutečnostem. Zaprvé se všechna EVL posunula z režimu SCI do režimu SAC a přestala u nich platit předběžná ochrana dle § 45b ZOPK. Až tímto krokem se EVL na území ČR *de facto* stala plnohodnotnou součástí soustavy Natura 2000 (vyjma těch, na jejichž území se již byla vyhlášena ZCHÚ či byly chráněny smluvní ochranou dle § 39 ZOPK, ty již v režimu SAC byly před tím). Zadruhé začala u těchto lokalit platit tzv. bazální ochrana ve smyslu § 45c odst. 2 ZOPK (viz níže). Rovněž nastoupily povinnosti dle čl. 6 odst. 1 směrnice o stanovištích, tedy provádět u EVL aktivní ochranu – management, který má v ČR být zajišťován po novele č. 349/2009 Sb. prostřednictvím tzv. souhrnů doporučených opatření (SDO).²⁴² Účelem SDO je dodatečně specifikovat cíle ochrany jednotlivých EVL.²⁴³ V případě, že se EVL plně a nebo částečně překrývá s existujícím ZCHÚ, budou SDO a příslušný plán péče uvedeny do souladu.²⁴⁴ SDO lze přitom nejlépe definovat jako „plány

²³⁹ Viz Čl. 1 písm. l) směrnice o stanovištích.

²⁴⁰ Tím je nařízení č. 132/2005 Sb. ve znění nařízení č. 301/2007 Sb. a č. 371/2009 Sb.

²⁴¹ Před novelou zákona č. 349/2009 Sb. byly EVL zařazené na evropský seznam publikovány v rámci sdělení MŽP.

²⁴² Před novelou č. 349/2009 Sb. měla mít každé ZCHÚ plán péče s integrovanými požadavky pro EVL.

²⁴³ Viz Hošek M.: Změny ve způsobu zajištění evropsky významných lokalit, *Ochrana přírody*, 2011, ročník 66, číslo 2, str. 19.

²⁴⁴ SDO by v tomto případě měly být přílohou plánu péče.

péče pro EVL“, na jejichž základě bude na území EVL vykonáván aktivní management.²⁴⁵ V souvislosti s nařízením vlády č. 208/2012 je v současné době v mezirezortním připomínkovém řízení druhé nařízení vlády, které má aktualizovat stávající národní seznam, zejména pak kategorie ZCHÚ, v kterých je třeba dotčené EVL následně vyhlásit.²⁴⁶

Sporné lokality, stejně jako lokality nezařazené na evropský seznam jsou oznámeny sdělením MŽP ve sbírce zákonů. Lokalitám vyhlášeným nařízením vlády č. 208/2012 Sb. a nezařazeným lokalitám zveřejněným sdělením MŽP přestává platit režim předběžné ochrany, zatímco sporným lokalitám zveřejněným sdělením MŽP platit začíná.

Předběžná ochrana EVL je zakotvena v § 45b ZOPK. Vychází ze směrnice o stanovištích, konkrétně článku 6 odst. 2, kde je u lokalit nevyhlášených jako SAC stanovena povinnost zajistit jejich ochranu, neboť ještě nejsou součástí soustavy Natura 2000. Má se tak zabránit možnému riziku poškozování daných území ještě před jejich vyhlášením. Do tohoto obecného zákazu poškozování zákon nezahrnuje řádné hospodaření v souladu s platnými právními předpisy²⁴⁷ a smlouvami dle § 69 ZOPK. Ustanovení § 45i a 45h týkající se posuzování koncepcí a záměrů však zůstávají nedotčena.

Ochrana EVL má být na území ČR zajištěna třemi rozdílnými přístupy, přičemž na jednom území může být uplatněn vždy jediný přístup:

- základní ochrana dle § 45c odst. 2 ZOPK,
- smluvní ochrana dle § 39 ZOPK,
- ochrana prostřednictvím vyhlášení zvláště chráněného území.

Do účinnosti novely č. 349/2009 Sb. bylo nutné pokaždé vyhlásit EVL za zvláště chráněná území za předpokladu, že nedošlo k uzavření smlouvy dle § 39 ZOPK s vlastníkem pozemku (smluvní ochrana), či že EVL již nebyla součástí zvláště chráněného území příslušné kategorie. Novela zavedla tzv. bazální (základní) ochranu v novém ustanovení § 45c odst. 2 ZOPK, které stanoví, že: *„Evropsky významné lokality jsou chráněny před poškozováním a ničením. Využívají se pouze tak, aby nedošlo k závažnému nebo nevratnému poškození nebo ke zničení evropských stanovišť anebo stanovišť evropsky významných druhů vyžadujících územní ochranu tvořících jejich předmět ochrany a aby nebyla narušena jejich*

²⁴⁵ SDO jsou v současné době zpracovávány AOPK ČR a i přesto, že by dle striktního dodržování směrnice měly být účinné již v době schválení nařízení vlády č. 208/2012 Sb., nelze předpokládat jejich dokončení dříve, než v roce 2015.

²⁴⁶ Pokorná, L.: Dvě nová nařízení vlády – co přinesou ochraně českých evropsky významných lokalit?, Ochrana přírody, číslo 4, 2012, str. 14.

²⁴⁷ Např. zákon č. 289/1995 Sb. o lesích, zákon č. 254/2001 Sb. o vodách, zákon č. 99/2004 Sb. o rybářství a zákon č. 449/2001 Sb. o myslivosti.

celistvost.“ Tím je v odůvodněných případech zajištěna jejich dostatečná ochrana i v případě, že nejsou chráněny jako zvláště chráněné území nebo formou smluvní ochrany.²⁴⁸ K zásahům vedoucím k nežádoucím důsledkům, je nutné si opatřit souhlas příslušného orgánu ochrany přírody. Výhoda základní ochrany spočívá především v tom, že pokud na EVL např. skončí smluvní ochrana, lokalita je nadále chráněna základní ochranou. Dalším nesporným přínosem je odpadnutí potřeby na území všech EVL vyhlášovat za každou cenu ZCHÚ či uzavírat smluvní ochranu (vyjma EVL se stanovenou kategorií ZCHÚ v národním seznamu).

Dalším typem ochrany EVL podle ZOPK je smluvní ochrana. Smluvní ochrana je považována za „nejvýhodnější“ z uvedených režimů a má před ostatními režimy ochrany z pohledu orgánů ochrany přírody přednost. Důvodem je fakt, že v rámci správní činnosti je vždy vhodnější přímá domluva s vlastníkem (aby se tento podílel na ochraně přírody dobrovolně). Právní úprava smluvní ochrany se nachází v § 39 ZOPK. Jedná se o ochranu území formou smlouvy mezi příslušným orgánem ochrany přírody a vlastníkem dotčeného pozemku. Zákon přímo nestanoví formu těchto smluv, ale bezesporu naplňují definici veřejnoprávní smlouvy podle § 159 a násl. správního řádu.²⁴⁹ Smluvní ochrana je zajištěna formou věcného břemene zapisovaného do katastru nemovitostí, které má zajistit trvalost smluvní ochrany váznoucí na pozemku. Jedná se přitom o věcné břemeno ve prospěch osoby (*in personam*), konkrétně ve prospěch státu. Ochrana EVL před jinými subjekty než účastníky smlouvy je pak zajištěna obecným zákazem poškozování v poslední větě ustanovení § 39 odst. 2 ZOPK. Tento typ ochrany je možné využít pouze v případě, že v nařízení vlády stanovující národní seznam je v kategorii ZCHÚ pro jednotlivou EVL uvedena NPR, NPP, PR či PP. Nemusí se přitom vztahovat pouze na vlastní území maloplošného ZCHÚ, ale i na jeho ochranné pásmo.

Zvláštní situace nastává v případě, kdy je smluvní ochrana zajišťována na pozemcích ve vlastnictví ČR. Z povahy věcného břemene *in personam* vyplývá, že není možné, aby bylo zřízeno ve prospěch osoby, která je současně vlastníkem dotčené nemovitosti. Smluvní vztah totiž v tomto případě vzniká mezi ČR – vlastníkem (organizační složka příslušná hospodařit s příslušnými pozemky) a ČR – oprávněným (orgán ochrany přírody). Podle ustanovení § 14 odst. 4 vyhlášky č. 62/2001 Sb., o hospodaření organizačních složek státu a státních organizací s majetkem státu lze však sjednat smlouvou plnění mající povahu věcného

²⁴⁸ Viz Landová B., Havelková S., K novele zákona o ochraně přírody a krajiny, *Ochrana přírody*, číslo 6, 2009, str. 19.

²⁴⁹ Viz Knotek, J.: K využití smluvní ochrany u některých zvláště chráněných částí přírody, *Právní rozhledy* číslo 24, 2005, str. 906 – 911.

břemene: *“je-li to nezbytné pro zabezpečení výkonu působnosti nebo činnosti organizační složky nebo státní organizace a vyžaduje-li to veřejný zájem. Plnění mající povahu věcného břemene lze přitom sjednat i bez časového omezení, vždy však v takovém rozsahu, aby plnění organizační složce nebo státní organizaci hospodařící s dotčenou věcí nebránilo ve výkonu její působnosti nebo činnosti.”* Tato plnění nejsou považována za věcná břemena, a proto se do katastru nemovitostí nezapisují. Otázkou proto je, zda jich je skutečně možné využít i v případě smluvní ochrany podle § 39 ZOPK, která výslovně počítá s tím, že se jedná o věcné břemeno. Z dosavadního výkladu MŽP²⁵⁰ a praxe organizačních složek, které tyto jednotlivé smlouvy v konkrétních případech již uzavíraly, vyplývá, že ano. Vystávají zde však jiné otázky, a to jaká právní situace nastane v případě převodu práva hospodařit s majetkem na jinou organizační složku, či převodu majetku na jiného vlastníka než ČR. Osobně se přikláním k názoru, že smluvní ochrana převodem majetku zanikne, neboť smlouvou může být vázán pouze spolukontrahent a plnění s povahou věcného břemene není zapsáno do katastru nemovitostí, tudíž na pozemku nevázne. Pro zachování smluvní ochrany je tedy třeba následující. Pokud je pouze převedeno právo hospodařit s majetkem státu na jinou organizační složku (např. zánik původní organizační složky), je třeba smlouvu upravit dle náležitostí uvedených v ustanovení § 14 odst. 2 vyhlášky č. 62/2001 Sb.²⁵¹ V případě, že majetek přejde do rukou jiného vlastníka než ČR, je třeba uzavřít novou smlouvu podle § 39 stanovující věcné břemeno.

Nedokonalost smluvní ochrany spatřuji v tom, že ze zákazu nepoškozovat smluvně chráněné území vůči třetím osobám nelze podle ZOPK udělit výjimku. Vlastníci také nejsou dostatečně motivováni k uzavírání smluv, což je mimo jiné způsobeno absencí jakékoli náhrady za toto omezení.²⁵² Při současné zákonné úpravě jde o nepříliš využívanou alternativu k ochraně EVL formou vyhlášení ZCHÚ.

Třetí formou ochrany EVL je vyhlášení ZCHÚ na území dotčené lokality. Tento typ ochrany je vyžadován podle § 45c odst. 4 ZOPK jen pokud je třeba k udržení příznivého stavu předmětu ochrany EVL přísnější ochranu než podle odstavce 2 uvedeného paragrafu. Je tomu tak u těch lokalit, u kterých je vládou určena v nařízení, kterým se stanoví národní seznam, konkrétní kategorie ZCHÚ, která bude na území EVL vyhlášena. Před novelou ZOPK č. 349/2009 Sb. bylo v § 45c odst. 2 ZOPK stanoveno, že odlišnou kategorií od národního

²⁵⁰ Viz Věstník MŽP Ročník XVIII, částka 4, duben 2008, str. 76-79.

²⁵¹ Konkrétně den, jímž tato změna nastává a označení předávající a přejímající organizační složky.

²⁵² V některých přesně definovaných případech je zde patrně možnost poskytnutí náhrady podle § 58 a § 69 ZOPK, v praxi jsem se s takovou situací ovšem nesetkal.

seznamu může v odůvodněných případech výjimečně stanovit Ministerstvo životního prostředí. Takový zásah ministerstva do pravomoci vlády byl však přinejmenším diskutabilní. Po novele ZOPK se již v textu toto ustanovení nevyskytuje. Jednotlivé kategorie, ve kterých musí být ZCHÚ vyhlášeny již proto nelze měnit. Z pohledu ochrany přírody a krajiny je ovšem tento stav momentálně krajně nevhodný, neboť v řadě případů kategorie stanovené v nařízení vlády neodpovídají potřebám jednotlivých území.²⁵³

3.4.4 Ptačí oblasti

Ptáci jsou velmi citliví na jakékoli změny svých stanovišť a jejich poškození či zničení může způsobit zánik celé populace. V rámci ochrany přírody je tedy třeba zajistit dostatečnou ochranu nejen druhovou, ale i územní (pro jejich stanoviště). Územní ochrany má být docíleno podle směrnice o ptácích vyhlášením ptačích oblastí. Ptačím oblastem se v českém právním řádu věnuje § 45e ZOPK. V zákoně není uvedena základní definice ptačí oblasti, v § 45e odst. 1 ZOPK je však popsáno, která území mají být jako ptačí oblasti vymezena: *„Jako ptačí oblasti se vymezí území nejvhodnější pro ochranu z hlediska výskytu, stavu a početnosti populací těch druhů ptáků vyskytujících se na území České republiky a stanovených právními předpisy Evropských společenství.“* Jedná se o transpozici článku 4 odst. 2 a 3 směrnice o ptácích. Zákon zmocňuje vládu k vyhlášení každé ptačí oblasti formou nařízení jako zvláštní typ chráněného území. Druhy chráněné v rámci ptačích oblastí jsou vymezeny v nařízení vlády č. 51/2005 Sb. Je sice možné, aby členské státy při transpozici směrnice o ptácích využily odkazu na její přílohu I, článek 4 odst. 3 uvedené směrnice však požaduje i ochranu blíže nespecifikovaných stěhovavých druhů. Pro každý stát je tak výčet druhů jiný. Ptačí oblast může poskytovat ochranu i dalším druhům stěhovavých vodních ptáků, pokud se jich na lokalitě vyskytuje více než 20 000 jedinců bez ohledu na počet druhů a druhové složení. Zákon stanovuje povinnost projednat vymezení nové ptačí oblasti s dotčenými kraji a obcemi. To za předpokladu, že ptačí oblast již není součástí území vyhlášeného jako zvláště chráněné území dle III. části ZOPK. Projednání zajišťuje MŽP.

Ptačí oblast je v českém právním řádu samostatným typem územní ochrany. Původně měla být samostatnou kategorií zvláště chráněných území (§ 14 ZOPK), nakonec však byla v Euronovele přijata jiná varianta. Ptačí oblasti proto stojí spíše na pomezí obecné a zvláštní

²⁵³ V současné době by měly probíhat na MŽP práce na novelizaci jednotlivých kategorií ZCHÚ uvedených v národním seznamu.

územní ochrany přírody a krajiny.²⁵⁴ Nemají tzv. základní ochranné podmínky ze zákona, jako zvláště chráněná území, ale pouze bližší ochranné podmínky. Tyto ochranné podmínky jsou pro každou ptačí oblast stanoveny zvláště v nařízení vlády, kterým je daná oblast vymezena. Ptačí oblasti by podle zákona měly být v terénu vyznačeny zvláštním způsobem stanoveným ministerstvem životního prostředí, neboť nemohou být označovány jako ZCHÚ.²⁵⁵

ZOPK také umožňuje v PO uzavřít orgánu ochrany přírody s vlastníky či nájemci pozemků veřejnoprávní smlouvu o způsobu hospodaření v PO. Smlouva musí být uzavřena v souladu s požadavky ochrany PO, českého právního řádu, ale i práva EU. Smlouva je uzavírána mezi orgánem ochrany přírody a vlastníkem nebo nájemcem dotčeného pozemku. Ačkoli se v zákoně přímo nehovoří o formě těchto smluv, jedná se s nejvyšší pravděpodobností o veřejnoprávní smlouvy *sui generis*.²⁵⁶ Pokud vlastník nebo nájemce projeví písemně zájem o uzavření této smlouvy, má orgán ochrany přírody povinnost s ním zahájit do 90 dnů jednání. Podnět k uzavření smlouvy však může vzejít i ze strany orgánu ochrany přírody. Pokud se ve smlouvě vyskytuje ustanovení o provádění činností podmíněných souhlasem orgánu ochrany přírody, tento souhlas se pro danou činnost prováděnou vlastníkem nebo nájemcem pozemku nevyžaduje. Tyto smlouvy se zdají být v praxi dobře využitelné. Pozitivně lze hodnotit i možnost finančního příspěvku podle § 69 ZOPK.

3.4.5 Monitoring

Mezi nejvýznamnější ustanovení transponovaná Euronovelou patří sledování stavu a monitoring stavu lokalit. Jsou důležitou povinností členských států a jsou požadovány mnoha ustanoveními směrnice o stanovištích i směrnice o ptácích.²⁵⁷ Sledování stavu a monitoring mají velký význam pro splnění účelu obou uvedených směrnic a jsou důležitým kontrolním nástrojem jak pro Komisi, tak pro členské státy samotné. Komise po členských státech požaduje velký objem informací, bylo tedy nezbytné podřídit tomu i národní legislativu.

²⁵⁴ Viz Damohorský, M.: Nová podoba zákona o ochraně přírody a krajiny a problémy s jejím prosazováním, Veronika, číslo 5, ročník XVIII, 2004, str. 1 – 3.

²⁵⁵ Viz § 45e odst. 7 ZOPK.

²⁵⁶ Viz Miko, L., Borovičková H. a kol., Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář, 2. vydání, Praha: C. H. Beck, 2007, str. 212.

²⁵⁷ Konkrétně čl. 11, čl. 16 odst. 2 a čl. 17 odst. 1 směrnice o stanovištích a čl. 9 odst. 3 a čl. 12 odst. 1 směrnice o ptácích.

V českém právním řádu se touto otázkou zabývá ustanovení § 45f odst. 1 ZOPK, které nešťastně směšuje pojmy sledování stavu a monitoring. Část týkající se monitoringu navíc neodpovídá realitě.²⁵⁸

Sledování stavu není primárně zaměřeno na soustavu Natura 2000, ale i na stav evropsky významných stanovišť a druhů na celém území ČR. V praxi se ukázalo, že orgány ochrany přírody k tak obsáhlému sledování nejsou dostatečně vybaveny. MŽP tedy pověřilo touto činností AOPK ČR. Tímto sledováním má být ověřována funkčnost a účelnost ochranných opatření a vynaložených finančních prostředků. V případě monitoringu EVL by za monitoring měly odpovídat příslušné orgány ochrany přírody, neboť monitoring by z hlediska efektivnosti měl provádět stejný subjekt, jako ten, který provádí péči o lokalitu. V PO probíhá monitoring členy České společnosti ornitologické ve spolupráci s AOPK ČR. Monitoring PO probíhá v tříletých cyklech.

Sledováním stavu a monitoringem má být ověřována funkčnost a účelnost ochranných opatření a vynaložených finančních prostředků. Ministerstvo na základě těchto informací každoročně zasílá zprávu o plnění ustanovení § 5a, § 5b a § 45e ZOPK (tedy ustanovení transponovaných do zákona ze směrnice o ptácích) Komisi. Dále má za povinnost každých šest let vypracovat hodnotící zprávu²⁵⁹ o realizaci opatření podle § 5 odst. 7, § 10, § 45a, § 45b, § 45c, § 45g, § 45h, § 45i, § 49, § 50, § 54 a § 56 ZOPK (tedy ustanovení týkajících se povinností vyplývajících ČR ze směrnice o stanovištích).

3.5 Posuzování vlivů podle článku 6.3 a 6.4 směrnice o stanovištích

Článek 6 odst. 3 a 4 směrnice o stanovištích obsahuje jeden z klíčových prvků ochrany poskytovaných EVL a PO. Uvedené odstavce obsahují mnoho procedurálních a věcných pojistek vztahujících se k plánům a projektům, jež by mohly mít významný negativní dopad na lokality soustavy Natura 2000. Zavádí povinnost pro předkladatele jakéhokoli „plánu“ či „projektu“, jež může samostatně či v kombinaci s jinými plány a projekty významně ovlivnit EVL nebo PO. Tato povinnost spočívá v předložení takového plánu či projektu k posouzení a případnému hodnocení jeho důsledků na EVL či PO.

²⁵⁸ Viz Hošek M.: Změny ve způsobu zajištění evropsky významných lokalit, *Ochrana přírody*, 2011, ročník 66, číslo 2, str. 22-23.

²⁵⁹ Formát hodnotící zprávy za období 2001 až 2006 byl přijat v roce 2005 Výborem pro stanoviště Evropské komise. ČR podala svojí první hodnotící zprávu roku 2007. Blíže k tématu: Dušek, J.: Hodnotící zprávy podle směrnice o stanovištích, *Ochrana přírody*, 2007, ročník 62, příloha II/2007.

3.5.1 Významné pojmy

Základními pojmy důležitými pro posuzování vlivů podle článků 6.3 a 6.4 směrnice o stanovištích jsou „plán“ a „projekt“ dle směrnice o stanovištích, které odpovídají pojmům „koncepce“ a „záměr“ dle ZOPK. Pojmy „plán“ a „projekt“ dle evropského práva by měly být interpretovány extenzivně.²⁶⁰ Pro tento způsob výkladu hovoří dva argumenty:

- směrnice přesně nevymezuje působnost „plánu“ ani „projektu“, limituje pouze jejich vymezení tím, zda plán či projekt může nebo nemůže mít významný vliv na EVL či PO,
- čím užší by bylo definování termínů „plán“ a „projekt“, tím je omezenější možnost udržení rovnováhy mezi ochrannými a škodlivými zájmy.²⁶¹

Termín „plán“ má velice široký význam a zcela zjevně pod něj spadají také územní plány, odvětvové (sektorové) plány a programy spolufinancované EU. Základní charakteristiku tohoto pojmu můžeme najít ve směrnici SEA.²⁶² Do působnosti článku 6 odst. 3 směrnice o stanovištích však zcela zjevně nespádají politické dokumenty či záměry ministerstev. Definici pojmu „projekt“ pro účely článku 6 odst. 3 směrnice o stanovištích nalezneme pomocí analogie v článku 1 odst. 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011, o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (směrnice EIA)²⁶³: „*provedení konstrukčních prací nebo jiných zařízení či schémat nebo jiných zásahů do přírodního prostředí a krajiny včetně takových, které zahrnují těžbu nerostných zdrojů.*“ Jedná se o velmi širokou definici,²⁶⁴ která není omezena jen na stavební práce. I přesto, že by tyto dva pojmy měly být posuzovány v co nejširším hledisku, může být rozsah posuzování podle směrnice o stanovištích nižší, než rozsah hodnocení podle směrnice EIA. V případě hodnocení dle směrnice o stanovištích je nutné posoudit plán nebo projekt zejména ohledně vlivu na lokalitu. To znamená, že předmětem posouzení nejsou všechny důsledky, ale jen důsledky důležité pro předmět ochrany směrnice o ptácích či směrnice o stanovištích. Není tedy nutné posouzení dopadů na všechny složky životního prostředí, které směrnice EIA požaduje. Členské státy však mohou přijmout přísnější úpravu. V případě pojmů „koncepce“ a „záměr“ v českém právním řádu nás

²⁶⁰ Viz Péče o lokality soustavy Natura 2000: ustanovení článku 6 směrnice o stanovištích 92/43/EHS, Ministerstvo životního prostředí ČR, Edice PLANETA 2001, ročník IX, číslo 4/2001, str. 14.

²⁶¹ Tato situace je logickým důsledkem aplikace obecné ochrany dle čl. 6 odst. 2 směrnice o stanovištích na činnosti vyloučené z působnosti ustanovení čl. 6 odst. 3 a 4 směrnice o stanovištích.

²⁶² V této směrnici je však pojem „plán“ poněkud nepřesně postaven na roveň pojmu „projekt“.

²⁶³ Tato směrnice nahradila původní směrnici EIA 85/337/EHS.

²⁶⁴ Viz příloha I, bod 6 směrnice EIA.

odkazuje § 45h odst. 1 ZOPK na definici uvedenou v ZPV. Podle tohoto zákona jsou koncepce: „*strategie, politiky, plány nebo programy zpracované nebo zadané orgánem veřejné správy a následně orgánem veřejné správy schvalované nebo ke schválení předkládané.*“ a záměrem: „*stavby, činnosti a technologie uvedené v příloze č. 1 k tomuto zákonu.*“ Je však nezbytné neomezovat termíny koncepce a záměr na jejich definici v ZPV, ale vycházet primárně z jejich definice v § 45h ZOPK. Definici uvedenou v ZPV lze využít pouze pro obecné vymezení těchto termínů.²⁶⁵ Z výše uvedeného můžeme dovodit, že pojem „plán“ dle směrnice o stanovištích můžeme přiřadit pojmu „koncepce“ dle českého práva. Stejně tak pojem „projekt“ se obsahově ztotožňuje s pojmem „záměr“.

Dalším důležitým výrazem pro posuzování vlivů je pojem „významně negativní vliv“. Nutnost posouzení dle § 45h ZOPK je vytyčena pouze pro koncepce či záměry, které mohou samostatně či ve spojení s jinými významně ovlivnit příznivý stav předmětu ochrany nebo celistvost EVL nebo PO. Otázka však je, jak tento termín uchopit. Je nutné jej chápat v objektivním kontextu (není přípustné volné uvážení). I přes nutnost objektivitu při interpretaci pojmu „významný vliv“ však nelze ignorovat specifické rysy jednotlivých lokalit, na které se ochrana vztahuje. To, co je významné vzhledem k jedné lokalitě, nemusí být významné pro lokalitu jinou. Nutnost posouzení se týká každé koncepce nebo záměru s možným významným vlivem na dotčenou PO nebo EVL. Posouzení je tedy nutné i u koncepce nebo záměru, u kterého nelze vyloučit pozitivní významný vliv. Důvodem pro takový postup je ten, že některé záměry a koncepce, jejichž vliv se jeví z hlediska ochrany přírody pozitivně, by mohly mít v konečném důsledku velmi negativní dopad na PO či EVL. Pro úplnost zdůrazním, že koncepce či záměry, u kterých není možné vyloučit významný vliv na určitou PO či EVL, se nemusí nutně nacházet na jejím území. Další důležitou otázkou je, co znamená významný vliv v kombinaci s jinými plány či projekty. Koncepce, či záměr, který má sám o sobě mírný vliv, může vyvolat kumulaci s účinky ostatních koncepcí či záměrů vliv významný. Do tohoto kontextu je třeba zahrnout koncepce či záměry ve všech stádiích svého dokončení (dokončené, schválené, navržené). Proto pokud byl již schválen záměr či koncepce s nepatrným vlivem, nevytváří se z důvodu možné kumulace vlivů presumpce úspěchu jiného záměru či koncepce se stejným zaměřením a vlivem.²⁶⁶

Další důležitý výraz „celistvost lokality“ se vztahuje ke každé specifické lokalitě. Nesmí tedy být zničena lokalita či její část ani v případě, že stav typů stanovišť a druhů, které se v ní

²⁶⁵ Viz Věstník vlády č. 2/2006 pro orgány krajů a orgány obcí, Ročník 4, částka 2, březen 2006, MŽP, str. 29.

²⁶⁶ Blíže k tomuto pojmu viz Péče o lokality soustavy Natura 2000: ustanovení článku 6 směrnice o stanovištích 92/43/EHS, Ministerstvo životního prostředí ČR, Edice PLANETA 2001, ročník IX, číslo 4/2001, str. 16.

vyskytují, zůstane z hlediska ochrany v rámci celého evropského území členských států EU příznivý. Pojem „celistvost“ (koherence) lze v tomto případě považovat za vyjádření kvality nebo podmínky typu komplexnosti (úplnosti). „Celistvost lokality“ můžeme snadno definovat jako soudržnost ekologických struktur a funkcí lokality na celém jejím území. Lokalita s vysokým stupněm celistvosti je ta, jejíž vnitřní potenciál směřuje k naplnění cílů ochrany dle směrnice o stanovištích resp. směrnice o ptácích. Přitom je zachována její kapacita pro samoobnovu a vyžaduje se minimální podpora v podobě péče (managementu) poskytované zvenčí. Při posuzování celistvosti je důležité brát v úvahu účinky projevující se v krátkodobém, střednědobém i dlouhodobém horizontu. Narušením celistvosti lokality může být ochuzení biodiverzity jednotlivých biotopů, přerušení přirozených komunikačních kanálů nebo migračních cest nebo také změny způsobené zavlečením nových druhů. Naproti tomu pojmy „ekologická spojitost“ či „celková soudržnost“, které se vyskytují ve směrnici o stanovištích resp. ZOPK se týkají soustavy Natura 2000 jako celku.

Dalším důležitým pojmem v českém právním řádu týkajícím se Natury 2000 jsou „autorizované osoby“. Při posuzování vlivů na EVL a PO²⁶⁷ mají autorizované osoby v celém procesu posuzování nezastupitelnou roli a mohou v konečném důsledku značně ovlivnit jeho výsledek. Jsou jimi fyzické osoby, které vlastní zvláštní autorizaci dle § 45i odst. 3 ZOPK. Předpokladem pro získání autorizace je bezúhonnost, odpovídající vysokoškolské vzdělání a vykonání zkoušky odborné způsobilosti.²⁶⁸ Pouze autorizované osoby mohou vypracovat tzv. naturové hodnocení, které je jednou z podmínek pro zdárné pokračování schvalovacího procesu koncepce nebo záměru s možným významným vlivem na předmět ochrany či celistvost EVL nebo PO. Institut autorizovaných osob je specifikem českého právního řádu.²⁶⁹ Většina států EU spoléhá při posuzování vlivů výhradně na úřednický aparát. Například na Slovensku však mohou posuzování provádět i nevládní organizace.²⁷⁰ Český model skýtá mnohé výhody i nevýhody. Výhodami jsou vysoká odbornost pracovníků, jejich nezávislost, vzájemná kontrola (kombinace hodnocení a posudku) a v neposlední řadě ušetření finančních zdrojů tím, že stát nemusí zaměstnávat několik desítek dalších pracovníků. Systém má však i své nevýhody, jako finanční náročnost pro předkladatele, rozdílná kvalita jednotlivých autorizovaných osob (a následně špatně zpracovaná hodnocení), nebo přílišná pravomoc svěřená do rukou jediné fyzické osoby. Z Evropy zaznávají veskrze pozitivní reakce a některé

²⁶⁷ Podrobně viz kapitola 3.5.

²⁶⁸ Podmínky udílení autorizace jsou podrobně popsány ve vyhlášce MŽP č. 468/2004 Sb. ze dne 3. srpna 2004.

²⁶⁹ V EU se institut autorizovaných osob vyskytuje pouze v ČR a Lotyšsku.

²⁷⁰ Pro posuzování vlivů EIA/SEA, jakožto naturového posouzení je na Slovensku vyžadována autorizace. Uděluje se FO i PO, přičemž u PO je vyžadován odpovědný zástupce, který autorizaci vlastní. Nutno dodat, že při udělování autorizace nejsou kladeny na žadatele zdaleka takové odborné nároky, jako je tomu u nás.

státy dokonce uvažovaly o převedení institutu autorizovaných osob do svých právních ráďů. Autorizaci dle § 45i odst. 3 ZOPK uděluje, prodluřuje její platnost a odnímá MřP. Její zavedení jako další zvláštní autorizace bylo nutné vzhledem ke specifičnosti hodnocení vlivů na EVL a PO, neboť dosavadní autorizace podle ZPV nesplňovala požadavky na tento typ hodnocení. Předkladatel musí pro vypracování dokumentace k naturovému hodnocení s autorizovanou osobu uzavřít smlouvu. Zákon tento smluvní vztah neřeší. Záleží tedy na dohodě autorizované osoby s předkladatelem, za jakých podmínek smlouvu uzavřou (volný smluvní vztah). Předkladatel si může zajistit zpracování příslušných částí dokumentace zvlášť u dvou či více autorizovaných osob. Pro zpracování posudku, který je další povinnou součástí naturového hodnocení, zajistí autorizovanou osobu (odlišnou od autorizované osoby zpracovávající dokumentaci) příslušný úřad. Vztah mezi úřadem a autorizovanou osobou je v tomto případě opět smluvní, autorizovaná osoba však bude vůči oprávněnému úřadu vystupovat podle ZPV. Autorizovaná osoba musí provést hodnocení se zcela profesionálním přístupem a vykonat jej pouze na základě objektivních faktů podlořených vědeckými poznatky. Pokud není provedeno hodnocení v souladu s účelem ZPV, nebo autorizovaná osoba závažně či opakovaně poruší právní předpisy související s výkonem její činnosti, může jí být autorizace ministerstvem životního prostředí odňata.²⁷¹ Seznam autorizovaných osob vede MřP na svých internetových stránkách.²⁷² Autorizace je udělována na 5 let. Předpokladem jejího prodlouření je podání písemné řadosti alespoň 6 měsíců před skončením platnosti stávající autorizace. Ministerstvo do 60 dnů od obdrření řadosti ověří, zda řadatel splňuje podmínky pro udělení autorizace stanovené § 45i odst. 3 ZOPK a rozhodne o jejím prodlouření.²⁷³

3.5.2 Posuzování vlivů na EVL a PO

Účel ustanovení článku 6 odst. 3 a 4 směrnice o stanovištích je třeba posuzovat ve vztahu k článku 6 odst. 1 směrnice o stanovištích, resp. článku 4 odst. 1 a 2 směrnice o ptácích a článku 6 odst. 2 směrnice o stanovištích. Je důležité zdůraznit, že pokud určitá

²⁷¹ K tomu došlo zatím pouze v jednom případě z důvodu neodborně zpracovaného naturového hodnocení vlivů na oblast Bzenecké doubravy.

²⁷² Viz internetová adresa: http://mzp.cz/cz/seznam_authorized_persons.

²⁷³ Prodlouření autorizace v řadném případě nelze považovat za automatický proces. Komise stanovená MřP může řadatele přezkoušet z odborných znalostí (a ve většině případů tak činí) a na základě výsledku této zkoušky v kombinaci s kvalitou předechozí odborné činnosti řadatele týkající se naturového posuzování pak rozhodnout o prodlouření. Již v několika případech nebyla autorizace řadatelům prodlouřena.

činnost nespadá do působnosti článku 6 odst. 3 směrnice o stanovištích, je třeba ji i tak uvést do souladu s ostatními odstavci tohoto článku.

Požadavky směrnice o stanovištích dle článku 6 odst. 3 a 4 byly transponovány do českého právního řádu pomocí § 45h a § 45i ZOPK. Pro proces posuzování vlivů na EVL a PO dle uvedených ustanovení se v ČR vžil již běžný termín naturové posouzení. Často jsme slyšeli z úst politiků či investorů, že naturové posouzení brzdí investice a realizaci veřejně prospěšných záměrů a koncepcí. Jsou zmiňovány i průtahy způsobené stížnostmi nevládních organizací (některými politiky nazývaných ekoteroristické) při procesu posuzování. Tato tvrzení je třeba důrazně odmítnout.²⁷⁴ Posuzováním nejsou investice znemožněny, jsou pouze stanovena přísná pravidla pro jejich realizaci.

Vlastní úprava posuzování se nachází v ZOPK, konkrétně v § 45h. Ten stanoví, že *„jakýkoli záměr nebo koncepce, který může samostatně nebo ve spojení s jinými významně ovlivnit příznivý stav předmětu ochrany nebo celistvost EVL nebo PO, podléhá hodnocení důsledků na toto území“*. Toto ustanovení se nevztahuje na plány péče zpracované orgánem ochrany přírody pro toto území. Před novelou č. 349/2009 Sb. byly z posuzování vyňaty i lesní hospodářské plány (LHP) a osnovy (LHO).²⁷⁵ Speciální postup pro hodnocení jejich důsledků na EVL a PO se po novele nachází v § 4 odst. 4 ZOPK.

Výrazy „příznivý stav předmětu ochrany“ a „celistvost EVL/PO“ (dále celistvost lokality) byly zavedeny do českého právního řádu až novelou č. 349/2009 Sb. Nahradily původní nesprávnou transpozici článku 6 odst. 3 směrnice o stanovištích, konkrétně termín „ochrana území.“ Pojem „stav jeho ochrany z uvedených hledisek“ totiž nedává smysl ve vazbě na pojem „území“. Ustanovení § 45h a 45i navíc neslouží prioritně k ochraně území EVL a PO, ale k ochraně jejich předmětu ochrany.²⁷⁶ Nová úprava tedy správně reflektuje potřeby ochrany dle směrnice o stanovištích.

ZOPK při realizaci posuzování vlivů odkazuje na postup uvedený v ZPV. Postup dle tohoto zákona se užije jen v těch případech, kdy § 45i nebo § 4 odst. 4 ZOPK nestanoví jinak. Ani v zákoně, ani ve směrnici o stanovištích není paušálně stanoveno, které koncepce a

²⁷⁴ Viz Stejskal, V., Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost, Linde, Praha 2006, str. 507.

²⁷⁵ To však odporovalo správné transpozici směrnice o stanovištích. Blíže viz infringement č. 2006/2130 (podkapitola 3.6.3).

²⁷⁶ Podporu pro toto tvrzení nalezneme v článku 6 odst. 3 směrnice o stanovištích. Podle něj se hodnocení zaměřuje na celistvost lokality a předmět její ochrany. Formulace „z hlediska cílů její ochrany“ odkazuje přes článek 6 odst. 2 na skutečnost, že cílem ochrany lokalit je nezhoršování stavu jejich předmětu ochrany. Při hodnocení důsledků záměrů nebo koncepcí je tedy třeba hodnotit dopady na celistvost lokality ve smyslu předmětu ochrany konkrétních lokalit, nikoli na „území“ jako taková. Viz Roth, P.: Nejčastější omyly kolem Nature 2000 v České republice, Ochrana přírody, číslo 10, ročník 60, 2005, str. 310 - 313.

záměry podléhají posouzení. Je tak na předkladateli záměru nebo pořizovateli koncepce (dále předkladatel), aby tuto okolnost posoudil na svou zodpovědnost. Pokud dospěje k závěru, že daná koncepce či záměr nemohou mít významný vliv na uvedené území, avšak orgán příslušný ke schválení takové koncepce nebo záměru bude mít jiný názor a schválení zamítne s odvoláním na potřebu posouzení provést, riskuje předkladatel nemalé časové i finanční ztráty.²⁷⁷

Na základě praktických zkušeností členských států EU s transpozicí článku 6 do jejich vnitrostátního práva a významných soudních případů začíná být akceptována skutečnost, že požadavky na posuzování dle článku 6 vyžadují vícefázový přístup. V EU je jedním z nejuznávanějších tento model dělení po sobě jdoucích etap:²⁷⁸

- *screening* – identifikace pravděpodobných dopadů plánu nebo projektu na lokality soustavy Natura 2000,
- odpovídající hodnocení – zhodnocení dopadu plánu nebo projektu na celistvost lokality soustavy Natura 2000,
- hodnocení alternativních řešení – prověření alternativních způsobů dosažení cílů plánu nebo projektu bez negativních dopadů na celistvost lokality soustavy Natura 2000,
- hodnocení kompenzačních opatření – nadále přetrvávají negativní účinky, z naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu je však považováno za nutné plán či projekt realizovat.

Postup při hodnocení a schvalování koncepcí nebo záměrů v českém právním řádu nalezneme v § 45i ZOPK. V případě postupu dle tohoto paragrafu se jednotlivé body stanoveného postupu příliš neliší od výše uvedeného postupu. V ČR existují tři předměty posuzování vlivů na EVL a PO:

- všechny koncepce a záměry uvedené v § 45h ZOPK (postup dle § 45i ZOPK a ZPV),
- územně plánovací dokumentace (postup dle § 45i ZOPK, stavebního zákona a ZPV),
- LHP a LHO (postup dle § 4 odst. 4 ZOPK).

V prvním případě musí předkladatel nejdříve předložit koncepci nebo záměr s možným významným vlivem k posouzení příslušnému orgánu ochrany přírody.²⁷⁹ Orgán ochrany

²⁷⁷ Viz Miko, L., Borovičková H. a kol., Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář, 2. vydání, Praha: C. H. Beck, 2007, str. 215.

²⁷⁸ Viz Hodnocení plánů a projektů významně ovlivňujících lokality soustavy Natura 2000, Ministerstvo životního prostředí ČR, Edice PLANETA 2004, ročník XII, číslo 1/2004, str. 5.

²⁷⁹ Příslušnými orgány k posouzení jsou: správy NP (území národního parku a jeho ochranného pásma), správy CHKO (na území CHKO), újezdni úřady (území vojenského újezdu), krajské úřady (mimo území NP, CHKO a voj. újezdů). V praxi nastávají případy, kdy je příslušných orgánů ochrany přírody několik – pak je třeba si vyžádat stanovisko od každého z nich.

přírody je pak povinen vydat odůvodněné stanovisko do 30 dnů od doručení žádosti. Při vydávání tohoto stanoviska nepostupuje orgán ochrany přírody podle správního řádu (nejedná se tedy o správní řízení). Stanovisko obsahuje jedno z těchto konstatování:

- významný vliv záměru nebo koncepce na EVL či PO je vyloučen,
- významný vliv nelze vyloučit.

Proces vydávání stanoviska je návrhový. Proto orgán ochrany přírody vychází pouze z podkladů, které mu poskytne předkladatel. To má za následek, že si orgán ochrany přírody nemůže vyžádat žádné doplňující informace.

Celá tato konstrukce nebývá často zcela správně pochopena, neboť orgán ochrany přírody nerozhoduje o tom, zda má koncepce nebo záměr významný vliv na EVL nebo PO, ale konstatuje, zda je schopen tento významný vliv vyloučit či nikoli. Je proto v nejlepším zájmu předkladatele dodat orgánu ochrany přírody co nejúplnější a nejpravdivější informace, neboť v opačném případě může orgán ochrany přírody z důvodu nedostatku informací (bez ohledu na to, zda významný vliv skutečně existuje) konstatovat, že významný vliv nelze vyloučit.

Stanovisko vylučující významný vliv vede k ukončení celého procesu posuzování.²⁸⁰ Pokud ovšem významný vliv nemůže být vyloučen, nastupuje další fáze posuzovacího procesu. V té je předkladatel nucen zajistit své koncepci nebo záměru posouzení dle § 45i odst. 2 a násl. ZOPK (naturové posouzení). To se řídí po procesní stránce ZPV. Z toho vyplývá, že naturové posouzení probíhá vždy v rámci procesu EIA/SEA (vyjma posuzování politiky územního rozvoje, zásad územního rozvoje a územního plánu). Výsledný dokument (naturové hodnocení) je formálně i věcně odlišitelnou součástí dokumentace, posudku a vyhodnocení podle ZPV. Naturové hodnocení nemůže být zpracováno samostatně. To znamená, že pokud nebyl záměr či koncepce původně předmětem posouzení EIA/SEA, stane se jím za předpokladu, že je vyžadováno naturové posouzení. To může provést pouze autorizovaná osoba dle § 45i odst. 3 ZOPK a jeho předmětem jsou koncepce a záměry s pozitivním i negativním vlivem.²⁸¹ Výsledkem je dokument, v běžné praxi nazývaný naturové hodnocení.²⁸²

V naturovém hodnocení musí být zváženy přímé i nepřímé vlivy koncepce či záměru včetně možných kumulativních vlivů. Hodnotí se i běžný provoz, možnosti havárie a stav bez provedení záměru nebo koncepce. Naturové hodnocení by mělo mít tyto charakteristiky:

²⁸⁰ To se však nevztahuje na nutnost případného posouzení koncepce či záměru procesem EIA/SEA.

²⁸¹ O hodnocení významnosti vlivů na PO a EVL viz Příloha č. 3.

²⁸² Podrobně k tomuto hodnocení viz Věstník MŽP, Ročník XVII, částka 11, Listopad 2007, str. 6.

- individuálnost – posuzování vlivů je nutné řešit případ od případu (pro konkrétní koncepci, záměry, dotčené lokality a jejich předmět ochrany),
- předběžná opatrnost – praktikována především u lokalit mimořádných vlastností za předpokladu, že neexistují dostatečné vědecké podklady pro správné posouzení vlivů na jejich území,
- odbornost - veškerá tvrzení obsažená v hodnocení musí být podložena odbornými podklady a řádně odůvodněna.

Při vytváření naturového hodnocení dochází ke zpracování dokumentace dle § 8 ZPV (popř. oznámení podle § 6 ZPV) a v případě záměru také k posudku podle § 9 ZPV. Primárním cílem této etapy posuzování je zjistit, zda má záměr nebo koncepce významný negativní vliv na předmět ochrany²⁸³ a celistvost konkrétní EVL či PO. V případě zjištění pozitivního vlivu lze dle § 45 odst. 8 ZOPK koncepci či záměr bez dalšího schválit a nelze pochopitelně po investorovi požadovat ani alternativní řešení. V případě, že naturové hodnocení konstatuje mírně negativní vliv (negativní vliv, avšak nikoli významný), měla by autorizovaná osoba navrhnout zmírňující opatření.²⁸⁴ Je pak povinností předkladatele tato zmírňující opatření realizovat. Autorizovaná osoba hodnotí výhradně zadavatelem předložené varianty.

Naturové hodnocení je (na rozdíl od stanoviska posuzování vlivů na životní prostředí) hmotněprávně závazné pro rozhodování příslušného orgánu, který o povolení projektu rozhoduje ve správním řízení. Dle § 45i odst. 8 ZOPK může příslušný orgán (ve většině případů stavební úřad ve stavebním řízení) schválit koncepci nebo záměr jen v případě, že nebude mít podle naturového hodnocení významně negativní vliv na EVL či PO anebo za podmínek uvedených v § 45i odst. 9 a 10 ZOPK, které musí být splněny kumulativně:

- neexistuje alternativní řešení bez negativního vlivu,
- bude schválena varianta s nejmenším možným negativním vlivem,
- varianta bude schválena pouze z naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu,
- budou uložena a zajištěna kompenzační opatření nezbytná pro zajištění celkové soudržnosti soustavy PO a EVL.

Pokud se v dotčené lokalitě nachází prioritní stanoviště nebo prioritní druhy,²⁸⁵ může být varianta schválena jen z důvodů týkajících se:

²⁸³ Typ evropsky významného stanoviště, evropsky významný druh, druh ptáka.

²⁸⁴ Tato zmírňující opatření jsou zcela odlišným institutem od kompenzačních opatření. Jejich cílem není vyrovnání škodlivých dopadů záměru či koncepce, ale jejich zmírnění či vyloučení.

²⁸⁵ Viz 3 odst. 1 písm. m), resp. n) ZOPK.

- veřejného zdraví,
- veřejné bezpečnosti,
- příznivých důsledků nesporného významu pro životní prostředí
- jiných naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu (v případě této možnosti je však třeba soulad se stanoviskem Komise).²⁸⁶

V obou případech je nutné zajistit kompenzační opatření. Stanovena jsou orgánem ochrany přírody na základě dožádání orgánu příslušného ke schválení koncepce či záměru. Po dobu řízení o uložení kompenzačních opatření je řízení o schválení koncepce nebo záměru přerušeno. V řízení je opět možné pokračovat až poté, co se orgán ochrany přírody ujistí, že uložena kompenzační opatření byla realizována. O kompenzačních opatřeních vztahujících se na lokalitu, na které se nenachází prioritní stanoviště nebo prioritní druh, informuje příslušný orgán ochrany přírody MŽP, které informuje Komisi.²⁸⁷

Při posuzování územně plánovací dokumentace (ÚPD) odkazuje § 45i odst. 2 ZOPK na postup podle stavebního zákona. Ten se použije pouze v případě, že orgán ochrany přírody není schopen vyloučit významný vliv na EVL či PO (§ 45i odst. 1 ZOPK). Při posuzování vlivu ÚPD na EVL nebo PO se tedy užije pouze ZOPK, stavební zákon a ZPV (především §10i). V případě užití stavebního zákona je nejvýznamnější § 37 odst. 5 a další ustanovení na něj odkazující.²⁸⁸

Právní úpravu posuzování vlivů ÚPD na EVL a PO vidím jako poněkud problematickou. Celý proces je velmi komplikovaný a podle mého názoru pro neznalého člověka téměř nepochopitelný. Jedná se především v ustanovení § 37 odst. 5 stavebního zákona. To obsahuje některé fráze odporující čl. 6 směrnice o stanovištích. Proto je v praxi snaha obcházet jeho plnou aplikaci různými kličkami přes ZOPK a ZPV. Stavební zákon zároveň vůbec neřeší nutnost zpracování naturového posouzení autorizovanými osobami. K posuzování vlivů ÚPD na EVL a PO dochází na základě nutnosti zajistit k ÚPD vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území,²⁸⁹ neboť dle přílohy č. 5 vyhlášky č. 500/2006 Sb. je posouzení vlivů na EVL a PO součástí tohoto vyhodnocení. Považuji současnou úpravu za velmi nepřehlednou a nevidím jinou možnost řešení tohoto problému, než přijetí novely stavebního zákona. Tato varianta je však ztížena neustálými rozpory mezi jednotlivými ministerstvy.

²⁸⁶ Před novelou č. 349/2009 Sb. zákona č. 114/1992 Sb. bylo třeba stanoviska Komise, nebylo však nutné, aby se rozhodnutí příslušného orgánu bylo v souladu se stanoviskem Komise). Nový model lépe vyhovuje potřebám implementace směrnice o stanovištích.

²⁸⁷ O kompenzačních opatřeních podrobně viz podkapitola 3.5.3.

²⁸⁸ Konkr. § 48 odst. 7, § 50 odst. 4, § 65 odst. 3 a § 66 odst. 5 stavebního zákona.

²⁸⁹ Viz § 37 a § 48 - § 51 stavebního zákona.

Zcela odlišný postup nastává v případě posuzování LHP či LHO (§ 4 odst. 4 ZOPK). Posouzení jejich důsledků na EVL či PO provádí orgán ochrany přírody, který vydá souhlasné závazné stanovisko k jejich schválení, pokud nemají významný negativní vliv na příznivý stav předmětu ochrany EVL nebo PO. Souhlasné závazné stanovisko nahrazuje odůvodněné stanovisko dle § 45i odst. 1 ZOPK. To má za následek, že tento proces je zcela vyňat z působnosti § 45i ZOPK. Posuzování LHP a LHO je vyňato i z působnosti ZPV. V ustanovení § 4 odst. 4 ZOPK se podle mého názoru nachází několik nedostatků. Posuzování vlivů LHP a LHO na EVL či PO neprovádí autorizované osoby, ale orgán ochrany přírody. Tím je svěřena celá pravomoc posouzení vlivů, ale i hodnocení jejich významnosti pouze orgánu ochrany přírody. Je tedy ohrožena objektivita, v některých případech i odborné hledisko u těchto posouzení.²⁹⁰ Dalším nedostatkem je, že významný negativní vliv se podle zákona má posuzovat jen ve vztahu k příznivému stavu předmětu ochrany EVL nebo PO, nikoliv však ve vztahu k jejich celistvosti (jak požaduje čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích). Za nejzávažnější problém považuji vynětí posouzení vlivů dle § 4 odst. 4 z působnosti ZPV. To má za následek, že toto hodnocení nemá stanovený procesní postup. Tím nastává z pohledu práva nežádoucí stav, neboť není zcela jasné, jakým postupem se mají orgány ochrany přírody při posouzení vlivů LHP a LHO řídit.

3.5.3 Kompenzační opatření²⁹¹

Kompenzační opatření podle článku 6.4 směrnice č. 92/43/EHS (směrnice o stanovištích) jsou jedním z nástrojů zachování celkové soudržnosti (koherence) soustavy Natura 2000 a zachování jednotlivých předmětů ochrany (a tím i celistvosti) na úrovni lokalit. Kompenzační opatření jsou schvalována v jasně daném procesu, stanoveném ve článku 6.4 směrnice o stanovištích. Ten je transponován do české právní úpravy pomocí § 45i odst. 9 až 11 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (ZOPK). V případě, že je u záměru či koncepcie zjištěn významný negativní vliv a neexistují žádná alternativní řešení projektu bez takového vlivu, je projekt uskutečnitelný jen z naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu, včetně důvodů sociálního a ekonomického charakteru. Pokud se na dotčené lokalitě

²⁹⁰ Hodnocení vlivů LHP a LHO bylo svěřeno orgánům ochrany přírody zejména kvůli námitkám ministerstva zemědělství, které dokonce usilovalo o zachování původního stavu (vynětí LHP a LHO z posuzování vlivů na EVL a PO).

²⁹¹ Zdrojem pro tuto podkapitolu je článek: Bejček, P.: Kompenzační opatření podle článku 6.4 směrnice o stanovištích, *Ochrana přírody*, 2011, ročník 66, číslo 3, str. 12-14.

vyskytují jako předměty ochrany prioritní stanoviště nebo druhy, pak mohou být v souvislosti s realizací projektu uplatněny pouze důvody související s ochranou lidského zdraví a veřejné bezpečnosti, s nesporně příznivými důsledky mimořádného významu pro životní prostředí nebo jiné naléhavé důvody převažujícího veřejného zájmu s přihlédnutím ke stanovisku Komise. Při splnění výše uvedených podmínek musí být pro možnost pokračování realizace projektu provedena kompenzační opatření. Z hlediska praxe členských států EU, hodnocení případových studií a postupů uvedených v metodických příručkách Komise jsou kompenzační opatření (pokud jsou naplněny předpoklady pro jejich uplatnění) považována za závěrečnou fázi procesu schvalování projektu, bez jejíhož naplnění nelze tento proces dokončit. Nejdříve musí být prokázána veřejná povaha zájmu, potom jeho naléhavost, poté se musí doložit realizace kompenzačních opatření. V případě výskytu prioritních druhů či stanovišť je navíc třeba stanovisko Komise. Kompenzační opatření jsou tak jednou nepominutelných podmínek schválení projektu s významným negativním vlivem na lokality Natury 2000. Daná lokalita by přitom neměla být nevratně ovlivněna projektem dříve, než bude kompenzační opatření realizováno a bude plně funkční. Přitom je třeba brát v úvahu, že některé typy stanovišť či druhy nejsou kompenzovatelné vůbec, nebo by jejich kompenzace zabrala až stovky let. Příručka Komise k článku 6.4 směrnice o stanovištích²⁹² připouští pro lokality Natury 2000 dvě formy kompenzačních opatření:

- významné zkvalitnění (obnova či úprava) existující lokality v těch jejích částech, kde se dané předměty ochrany nevyskytují tak, aby se vytvořily podmínky pro jejich trvalou existenci,
- vytvoření nové lokality minimálně se stejnými kvalitativními i kvantitativními parametry předmětů ochrany.

Jako třetí formu v teoretické rovině příručka Komise k článku 6.4 směrnice o stanovištích připouští i tzv. „*habitat banking*“. *Habitat banking* je hospodářská strategie, která je založena na financování ochranných opatření, jež mají za cíl zmírnit nevyhnutelný dopad na životní prostředí způsobený projekty. Tento koncept však zatím není v Evropě příliš rozšířen. V souvislosti se soustavou Natura 2000 doposud nebyl uplatněn a je otázkou, zda je pro tento účel využitelný.

Za kompenzační opatření naopak nelze považovat:

- vytvoření jiných typů stanovišť než jsou ona projektem zničená (platí zde princip „oko za oko“, tj. stejné za stejné),

²⁹² Viz http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/guidance_art6_4_en.pdf.

➤ finanční kompenzace.

O přijatých kompenzačních opatřeních musí být informována Komise.

V české právní úpravě nalezneme kompenzační opatření v ustanovení § 45i odst. 9 až 11 ZOPK. Zákon až na jednu výjimku správně reflektuje článek 6 odst. 4 směrnice o stanovištích. Významnou úpravu kompenzačních opatření v ZOPK přinesla novela č. 349/2009 Sb. Z původní právní úpravy totiž vyplývalo, že kompenzační opatření nemusela být stanovena, pokud existovalo alternativní řešení s menším negativním vlivem. Nutnost zavedení kompenzačních opatření by pak odpadla v případě, že alternativní varianta měla sice menší, avšak stále významný negativní vliv na Naturu 2000. Novela č. 349/2009 Sb. zavedla nutnost uplatnění varianty s nejmenším možným negativním vlivem a kompenzační opatření tak musí být zavedena u všech projektů s významným negativním vlivem. Kompenzační opatření v ČR stanovuje orgán ochrany přírody. Ustanovení § 45i odst. 9 ZOPK se zmiňuje o nutnosti uložení kompenzačních opatření v případě, že naturové posouzení prokáže negativní vliv na stav předmětu ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti. Z ustanovení §45i odst. 8 ZOPK pak lze dovodit, že kompenzační opatření by měla nastoupit až v případě prokázání významného negativního vlivu. V případě mírného (nevýznamného) negativního vlivu v praxi nastupují pouze tzv. zmírňující, nikoli kompenzační opatření.

Článek 6 odst. 4 směrnice není do českého právního řádu transponován zcela správně. Jeho nesprávná transpozice do českého právního řádu se nachází ve větě první ustanovení § 45i odst. 11 ZOPK, která zní: *„Jsou-li ve stanovisku k posouzení vlivů provedení záměru nebo koncepce na životní prostředí uvedena kompenzační opatření, orgán ochrany přírody může stanovit pouze tato kompenzační opatření.“* Tato věta může v případě svého uplatnění nežádoucím způsobem ovlivnit ukládání kompenzačních opatření, neboť vázanost orgánu ochrany přírody pouze těmi uvedenými ve stanovisku k posouzení vlivů podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí (stanovisko EIA/SEA) může zabránit výběru nejvhodnějšího kompenzačního opatření, které by bylo vymyšleno např. až po vydání stanoviska EIA/SEA. Autorizované osoby by tedy v rámci naturového hodnocení neměly navrhnout kompenzační opatření. Uvedená věta v § 45i odst. 11 se pravděpodobně do ZOPK dostala jako návrh v meziresortním připomínkovém řízení k příslušné novele ZOPK, vznesený některým z ostatních resortů, který pak byl při vyjednávání finální verze v diskusi přijat.

3.6 Nejzásadnější infringementy vedené proti ČR

Transpozice a implementace směrnice o ptácích, směrnice o stanovištích a směrnice EIA nebyla provedena zcela v souladu s požadavky Komise a v některých případech se projevila jako zcela nedostatečná. Ačkoliv se České republice podařilo v řadě případů uspokojivě vysvětlit připomínky Komise na způsob převedení směrnic do českého právního řádu, v některých případech přesto zahájila Komise s ČR infringementy.

Infringement je řízení pro porušení Smlouvy o fungování EU členským státem. Komise nejprve umožní státu nápravu ve stanovené lhůtě. Pokud k ní nedojde, podá žalobu k SDEU.²⁹³ Infringement sestává z těchto po sobě jdoucích fází:

- neformální žádost o vysvětlení (*pre-infringement*),
- formální upozornění,
- odůvodněné stanovisko,
- podání žaloby k SDEU.

3.6.1 Infringement č. 2005/4146 - nesprávná implementace směrnice 79/409/EHS – Heřmanský stav

Dopisem ze dne 11. července 2005 informovala Komise Českou republiku o obdržené stížnosti, ve které je namítáno, že v rozporu s povinnostmi vyplývajícími ze směrnice 79/409/EHS o ochraně volně žijících ptáků nebyla jako PO označena oblast Heřmanský stav – Odra – Poolší.

ČR ve své odpovědi Evropské komisi ze dne 2. září 2005 mimo jiné uvedla, že pro ochranu tří prioritních druhů vyskytujících se v této oblasti²⁹⁴ již připravuje vyhlášení ptačí oblasti. Do té doby bude na předmětném území aplikován článek 4 odst. 4 směrnice. ČR navíc ochranu motáka pochopa zajistila na svém území v dostatečném rozsahu v dalších šesti ptačích oblastech. Dle názoru ČR byla ochrana ve vztahu k druhům v této oblasti dostatečně zajištěna.

Lokalita byla nakonec vyhlášena nařízením vlády č. 165/2007 Sb. v okleštěné podobě (asi 61,5% původní rozlohy) dne 4. června 2007 (účinnosti nabyla až 1. června 2008). Evropská komise se však nespokojila s redukovanou variantou a podpořila stanovisko

²⁹³ Viz čl. 258 smlouvy o fungování EU.

²⁹⁴ Bukáček malý, slavík modráček, ledňáček říční.

Amniky²⁹⁵ a ČSO, které tvrdily, že ptačí oblast musí být vyhlášena podle odborných ornitologických kritérií. Česká vláda omezila rozlohu chráněného území Natura 2000 o polovinu kvůli plánům na výstavbu průmyslové zóny Dolní Lutyně. Podle nevládních organizací nebylo možné chránit ohrožené druhy ptáků na žádné jiné lokalitě v republice.

K realizaci projektu však nakonec nedošlo a ČR se hájila tím, že vyhlášení oblasti ve zmenšené podobě nemá nic společného s jejími hospodářskými a ekonomickými zájmy. Zároveň uvedla, že tři prioritní druhy jsou již dostatečně chráněny v jiných ptačích oblastech²⁹⁶ a v rámci základní druhové ochrany, kterou poskytuje ZOPK.

V odůvodněném stanovisku však Komise shrnula, že ptačí oblast Heřmanský stav – Odra – Poolší byla vymezena v menší velikosti, než v jaké by byla navržena podle kritérií IBA. Česká republika navíc dle názoru Komise nedostatečně zajistila ochranu prioritních druhů, pro jejichž ochranu nejsou ostatní ptačí oblasti dostatečnou náhradou za PO oblast Heřmanský stav – Odra – Poolší vyhlášenou v původní rozloze. Česká republika tedy nedosáhla souladu s ustanovením článku 4 odst. 1 a 2 směrnice o ptácích.

3.6.2 Infringement č. 2005/4547 - nesprávná implementace směrnice 79/409/EHS – Komárov

Česká republika byla 3. února 2006 informována Komisí o nedávno obdržené stížnosti, ve které se namítá, že vymezení ptačí oblasti Komárov tak, jak bylo stanoveno nařízením vlády č. 679/2004 Sb., bylo účelově pozměněno oproti původnímu návrhu oblasti v rozporu s povinnostmi vyplývajícími ze směrnice o ptácích. Území vyhlášené ptačí oblasti pokrývalo v porovnání s územím stanoveném podle IBA pouze 67 % rozlohy. Komise tedy pojala podezření, že PO Komárov byla podstatně zmenšena na její západní straně tak, aby byl umožněn průchod rychlostní silnice R35 přes tuto oblast. To by znamenalo, že ČR zohlednila při vymezení PO okolnosti hospodářské povahy.

Ve své odpovědi Evropské komisi Česká republika mimo jiné uvedla, že změna vedení hranice ptačí oblasti napadnutá stížností měla za následek vyčlenění území, které není z hlediska výskytu druhů předmětu ochrany zásadní a v žádném ohledu nebyl ohrožen cíl ochrany této ptačí oblasti. ČR argumentovala i tím, že nechala projekt rychlostní silnice R35

²⁹⁵ Česká nezisková organizace, která dle slov svých členů usiluje o lepší životní prostředí. Společně s ČSO podala Komisi stížnost, na základě které Komise zahájila infringement č. 2005/4547.

²⁹⁶ Z ochrany vypadnul moták pochop, jehož ochranu stát zajistil vyhlášením ptačí oblasti Českolipsko-Dokeské pískovce.

posoudit v souladu s článkem 6 směrnice o stanovištích. Neposkytla však dostatek informací, které by ospravedlňovaly zmenšenou rozlohu oblasti. K poskytnutým informacím nebyla připojena ani odborná studie a mapy neobsahovaly všechny nezbytné informace. Komise na podporu tvrzení ČR nikdy neobdržela žádný důkaz či studii. Proto nadále trvala na vyhlášení PO Komárov v původním rozsahu.

Česká republika stále zastává stanovisko, že PO Komárov byla vyhlášena v dostatečném rozsahu a že zabezpečuje i po změně vedení hranice v plné míře cíl ochrany této ptačí oblasti a je v souladu odbornými kritérii IBA. Svoje tvrzení opírá o fakt, že západní část PO Komárov představuje méně významné území nejen z hlediska ornitologických průzkumů, ale i potenciálu krajiny.

3.6.3 Infringement č. 2006/2130 - nesprávná transpozice směrnice 79/409/EHS a infringement č. 2006/2143 - nesprávná transpozice směrnice 92/43/EHS

Komise informovala ČR o svém záměru zahájit proti ní infringement dne 7. března 2006. Ohledně směrnice o ptácích komise uvedla, že ČR nesprávně či neúplně transponovala ustanovení čl. 1, čl. 2, čl. 4 odst. 1, 2, 4, čl. 5, čl. 6 odst. 1, 2, 3, čl. 7, čl. 9, čl. 10, čl. 11 a čl. 12 směrnice. Šlo například o povinnost členského státu přijmout zvláštní opatření týkající se ochrany stanovišť druhů uvedených v příloze I směrnice, povinnost státu zajistit přežití a reprodukci druhů, povinnost hodnocení trendů a změn v početnosti druhů, podmínky pro vydávání povolení, souhlasů, stanovisek nebo výjimek ze zákazů, hodnocení důsledků koncepcí a záměrů na ptačí oblasti apod.

Co se týče směrnice o stanovištích, dle názoru Komise ČR nesprávně či neúplně transponovala ustanovení čl. 1, čl. 4 odst. 1, čl. 6 odst. 2,3,4, čl. 12, čl. 13, čl. 14, čl. 15 a čl. 16 odst. 1 směrnice. Mezi nejzávažnější výtky patřilo vyjmutí lesních hospodářských plánů a lesních hospodářských osnov z odpovídajícího hodnocení důsledků na EVL. Evropská komise se dále domnívala, že Česká republika také nepřijala dostatečná opatření pro vytvoření systému přísné ochrany živočišných druhů a rostlinných druhů uvedených v příloze IV a), resp. IV b) směrnice.

Díky rychlé reakci MŽP a neformální komunikaci s Komisí se podařilo mnohé sporné body vyjasnit. I zde však v některých případech byla Česká republika nucena přiznat chyby

při transpozici. Nesoulady mezi českým a unijním právem byly odstraněny novelou č. 349/2009 Sb.

3.6.4 Infringement č. 2007/2193 – nesprávná implementace směrnice 79/409/EHS - Českobudějovické rybníky a Dehtář

Ptačí oblasti Českobudějovické rybníky a Dehtář byly vymezeny již v původním návrhu seznamu ptačích lokalit. Pak ale bylo jejich vyhlášení vládou bez rozumného vysvětlení odloženo na neurčito.

Dle názoru Komise byly výše uvedené ptačí oblasti navrženy v souladu s publikací IBA a je potřeba je vymežit. Na území těchto lokalit se vyskytují evropsky významné druhy, navíc jsou zde významná zimoviště některých stěhovavých vodních ptáků.

Česká republika nepopřela nutnost vymežit tyto dvě oblasti za účelem ochrany předmětných druhů a informovala Komisi o probíhajících jednáních českých institucí ohledně vymezení těchto oblastí a zajištění jejich managementu. ČR také přislíbila, že bude Komisi průběžně informovat o uvedených jednáních. Situaci nakonec vyřešila vláda vyhlášením těchto lokalit jako ptačích oblastí dne 26. října 2009.²⁹⁷

3.6.5 Infringement č. 2007/2219 – nesprávná implementace směrnice 79/409/EHS, směrnice 85/337/EHS a směrnice 92/43/EHS - Bzenecká doubrava

České republice bylo doručeno formální upozornění Komise dne 25. října 2007. Komise v něm namítá, že ČR nesplnila povinnosti vyplývající ze směrnice o ptácích, směrnice o stanovištích (čl. 6 odst. 2, 3 a 4 ve spojení s čl. 7) a směrnice 85/337/EHS (čl. 10a). Toho se měla dopustit schválením projektu stavby rychlostní silnice R 55 procházející PO Bzenecká doubrava a tím, že nezajistila veřejnosti možnost dosáhnout přezkoumání rozhodnutí EIA soudem.

Česká republika ve své odpovědi zdůraznila nutnost zabývat se časovou působností dotčených směrnic, neboť plánování rychlostní silnice R 55 začalo mnoho let před vstupem ČR do Evropské Unie. ČR se přitom opírala o rozhodnutí SDEU²⁹⁸ v podobných případech,

²⁹⁷ K vyhlášení došlo nařízením vlády č. 405/2009 Sb. (Českobudějovické rybníky) a č. 406/2009 Sb. (Dehtář). Viz tisková zpráva MŽP ze dne 14. 3. 2011. Dostupné na: <http://www.mzp.cz>.

²⁹⁸ Rozsudky C-431/92 Komise vs. Německo a C-209/04 Komise vs. Rakousko.

ve kterých se na dané případy uvedené směrnice. nevztahovaly. Dle ČR by tedy mělo být řízení o porušení smlouvy zastaveno, neboť je situace namítaná ve formálním upozornění mimo oblast působnosti unijního práva.

Bez ohledu na výše uvedené zadala Česká republika vypracování studie, která posoudí proveditelnost celého projektu. Nejpravděpodobnějším řešením dané situace se zdá být vedení rychlostní silnice R 55 dlouhým hloubeným tunelem, který by vyloučil významný negativní vliv R 55 na příznivý stav předmětu ochrany nebo celistvost Bzenecké doubravy. 360 Při realizaci této varianty by byla z ochrany vyloučena husa velká (*Anser anser*) a větší část populací kvakoše nočního (*Nycticorax nycticorax*) a rybáka obecného (*Sterna hirundo*) by se vyskytla mimo hranice PO.

Stavební práce na projektu by měly započít do roku 2013, avšak dosud není jasné, bude-li na stavbu tunelů k dispozici dostatek finančních prostředků. Evropská komise předmětný infringement zastavila ve fázi formálního upozornění v listopadu 2010.

3.6.6 Infringement č. 2007/4447 - Splavnost Teplé Vltavy v Národním parku Šumava

Infringement č. 2007/4447 je veden proti ČR z důvodu realizace záměru, jehož předmětem je úprava režimu splouvání Teplé Vltavy sportovními plavidly v úseku Soumarský Most – most u Pěkné. Daný záměr ovlivňuje EVL Šumava a PO Šumava. Návštěvním řádem NP Šumava pro rok 2003 nebyla pro splouvání Teplé Vltavy stanovena minimální výška vody pro splouvání. O rok později v návštěvním řádu pro rok 2004 již stanovena byla, a to na 45 cm. Současně přitom probíhal výzkum Výzkumného ústavu vodohospodářského T. G. Masaryka (VÚV TGM), jehož výsledkem byla studie pod názvem „Studie vlivu splouvání v I. zónách Březinka a Vltavský luh NP Šumava.“ Z uvedené studie vyplynulo, že vliv splouvání na ekosystém Teplé Vltavy je minimální až při výšce hladiny vody nad 61 cm. Další návštěvní řády (pro rok 2005, 2006, 2007 a 2008) zůstaly i přes studie a stále probíhající výzkum VÚV TGM nezměněny oproti roku 2004. Nevládní organizace se tak domáhaly aplikace zákona č. 100/2001 Sb. a ZOPK (posouzení EIA a naturové posouzení). K nim se přidávaly další názory a stanoviska odborných organizací (AOPK ČR, ČSOP), které potvrzují, že při splouvání nižším než 61 cm dochází k přímému ovlivnění vodní makrofyty a nepřímému ovlivnění populace perlorodky říční, která je předmětem ochrany EVL Šumava.

MŽP při výkladu zákona došlo k názoru, že návštěvní řády nepodléhají posouzení EIA a naturovému posouzení dle § 45i ZOPK. V roce 2009 došlo ke změně návštěvního řádu v té podobě, že splouvání bylo umožněno na 50-61 cm 100 registrovaným lodím za den, nad 61 cm neomezeně. Změny v návštěvním řádu přitom opět nebyly posouzeny v procesu EIA a naturovém posouzení. Dne 8. října 2009 zahájila Komise řízení pro porušení SEU (infringement) a ČR následně obdržela od Komise Výzvu (formální upozornění) pro porušení SEU ve věci splouvání Teplé Vltavy. Dne 5. 2. 2010 ČR odeslala Komisi odpověď, ve které se zavazuje k tomu, že na splouvání Teplé Vltavy bude provedeno naturové posouzení.²⁹⁹ Dne 15.1.2010 správa NP Šumava vydala první stanovisko dle § 45i odst. 1 ZOPK na záměr „Řízené splouvání Teplé Vltavy v úseku Soumarský most -most u Pěkné“. Na PO Šumava Správa NP Šumava vyloučila významný vliv, na EVL Šumava však nikoli. Na základě toho předložila Správa NP Šumava čtyři varianty řízeného splouvání Teplé Vltavy autorizované osobě dle § 45i odst. 2 ZOPK. Ta vyhodnotila ve svém posudku první a druhou variantu s významným negativním vlivem na předmět ochrany EVL Šumava (hlavně na vodní makrofyta a perlorodku říční) a označila třetí variantu řízeného splouvání pro ekosystém Teplé Vltavy jako nejpříjemnější (s mírným negativním vlivem). Tato varianta vycházela ze studie VÚV TGM, tedy s hloubkou splavnosti 61 cm. Čtvrtá varianta byla útlumová na tři roky (snížení počtu lodí za den) 2010-2012 s tím, že až v roce 2012 bude cílová hladina pro splouvání stanovena pro všechny lodě na 61 cm. Po obdržení dokumentace od autorizované osoby vydala správa NP Šumava dne 10. 3. 2010 druhé Stanovisko dle § 45i odst. 1 ZOPK, ve kterém vyloučila významný vliv na PO a EVL Šumava. Přitom využila variantu čtyři pro řízené splouvání Teplé Vltavy. Tento postup byl nepochybně v rozporu se zákonem, neboť měl být u totožného záměru dokončen proces dle § 45i ZOPK, nikoli vydání nového stanoviska dle § 45 odst. 1 ZOPK, které bylo nepochybně vydáno zcela účelově. Na základě druhého stanoviska následně vydala správa NP nový návštěvní řád pro rok 2010. Pro splouvání platila varianta čtyři pro rok 2010, od 50-55 cm nejvýše 81 registrovaných lodí, od 55-61 cm nejvýše 108 registrovaných lodí, od 61 cm neomezený počet lodí.

Dne 26. 8. 2010 byl podán u Nejvyššího správního soudu návrh na zrušení OOP č. 2/2010 Správy NP Šumava (návštěvní řád pro rok 2010). Na základě toho byl vydán rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2010 č. j. 6 Ao 5/2010-43, kterým byla zrušena část návštěvního řádu NP. Stěžovatelé (fyzická osoba a občanské sdružení) tvrdili, že došlo k vydání návštěvního řádu před ukončením posouzení jeho vlivů na životní prostředí a tím k

²⁹⁹ A budou tak splněny povinnosti v čl. 6 odst. 2 a 3 směrnice.

porušení procesních postupů pro vydání návštěvního řádu. Zejména nebyl dodržen postup dle § 45h a 45i ZOPK v důsledku vlivu záměru na EVL Šumava. Soud dovodil dotčení práva na příznivé životní prostředí, a tím i žalobní legitimaci k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy u občanského sdružení, a to na základě přímého účinku směrnice 85/337/EHS. Žádost naopak zamítl žádost u fyzické osoby, která dle jeho závěrů není aktivně legitimována k podání žaloby, neboť nejsou přímo dotčeno její právo na příznivé životní prostředí.³⁰⁰ V případě občanského sdružení soud dovodil, že podle čl. 10a směrnice 85/337/EHS členské státy musí zajistit, aby dotčená veřejnost měla možnost dosáhnout nezávislého soudního přezkumu všech aktů podléhajících ustanovením o účasti veřejnosti. Návštěvní řád díky možnému ovlivnění evropsky významné lokality a probíhajícímu posuzování vlivů podle § 45h ZOPK spadá mezi akty, na něž se směrnice vztahuje. Soud v rozsudku konstatoval: *„Poněvadž je navrhovatel nevládní organizací ve smyslu čl. 1 odst. 2 cit. směrnice, má se za to, že má právo, jež může být porušeno pro účely posouzení jeho aktivní legitimace v řízení o zrušení opatření obecné povahy; konkrétně se tedy má za to, že navrhovatel má právo na příznivé životní prostředí.“* Dle Nejvyššího správního soudu je pravdou, že v daném případě režim splouvání obsažený v návštěvním řádu z větší části odpovídá variantě, která v naturovém posouzení vychází bez významného vlivu na evropsky významnou lokalitu. Jestliže však tato varianta bez vlivu počítá s postupným útlumem splouvání na daném úseku toku v průběhu tří let, nelze schválit návštěvní řád s dvouletou platností s nadějí, že zbytek původního režimu splouvání bude zakotven v navazujícím návštěvním řádu. V případě takového postupu měla Správa NP Šumava vydat nové stanovisko podle § 45i odst. 1 ZOPK pro nový záměr.³⁰¹

Dne 12. 10. 2010 zaslala Komise dodatečnou Výzvu České republiky pro porušování SEU. Mezi tím probíhalo další posouzení, během kterého přibyla varianta č. 5. Krajský úřad Jihočeského kraje Správě NPS vydal souhlasné stanovisko k záměru řízeného splouvání TV pro čtvrtou útlumovou variantu. Dále krajský úřad upozorňuje na pátou variantu, jako na možnou variantu pro splouvání a doporučuje správě provést urychleně naturové posouzení této varianty. V podmínkách pro souhlasné stanovisko v bodě 1) tohoto rozhodnutí se uvádí, že do jednoho roku od vydání stanoviska je třeba navrhnout a vyhodnotit takovou variantu, která by zajistila odpovídající ochranu životního prostředí při max. počtu splouvajících lodí.

³⁰⁰ Více k rozsudku viz Stejskal, V.: Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR č. j. Ao 5/2010-43 ze dne 13.10.2010: právo na příznivé životní prostředí a aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, jímž se vydává návštěvní řád Národního parku Šumava, České právo životního prostředí, Česká společnost pro právo životního prostředí, 2/2012, Praha, str. 104-122.

³⁰¹ Viz Landová, B.: K opatřením obecné povahy, Ochrana přírody, číslo 5, ročník 66, 2011, str. 19.

Správa NP Šumava schválila návštěvní řád na dva roky, ale splouvání Teplé Vltavy pouze pro rok 2011 podle čtvrté varianty. Rok 2012 nehodlala schválit, protože by se splouvalo pouze od 61 cm a to je dle jejího názoru politicky nepřijatelné. V současné době Komise čeká, jak se ČR vypořádá se splouváním v roce 2013.

3.7 Shrnutí

Soustava Natura 2000 představuje významný nástroj v politice životního prostředí EU. Svědčí o tom i stále se zvyšující rozpočty fondů pro její financování.³⁰² Z celkového přístupu EU je patrné, že úloha Natury 2000 stále roste a již nyní se tato soustava stala nejvýznamnějším projektem na ochranu biodiverzity v EU.

Při budování a ochraně Natury 2000 se drtivá většina států potýkala s nemalými obtížemi, pramenícími ze snahy obejít povinnosti uložené směrnicemi (původní) 79/409/EHS a 92/43/EHS, také však i jejich nesprávným pochopením či výkladem. V současné době je situace o mnoho lepší, neboť na základě praxe jednotlivých států vydala Komise a státní orgány členských států několik metodických příruček stanovujících postupy při naplňování požadavků směrnic. Státům, které nově přistoupily do EU jsou na pomoc vysíláni odborníci z jiných členských států, aby jim pomohli s vytvářením soustavy Natura 2000 na jejich území. S odstupem času se projevuje, že investice vložená do Natury 2000 nebyla zbytečná. Její přínos je především v zachování mnohých cenných stanovišť a nárůstu populací některých druhů.³⁰³ Členské státy EU však budou muset vynaložit ještě spoustu úsilí k dosažení zcela optimálního fungování celé soustavy.

Transpozice a implementace směrnic v oblasti práva ochrany životního prostředí byla velmi složitým procesem, který v České republice rozhodně neproběhl ideálním způsobem. Smutným faktem je, že ve většině případů k chybám docházelo nekompetencí, někdy až ignorancí vrcholných ústavních činitelů, jindy zase nesprávným překladem či pochopením významu jednotlivých ustanovení uvedených směrnic. Snad jedinou světlou stránkou hovořící

³⁰² Blíže o financování soustavy Natura 2000 v podkapitole 3.2.1.

³⁰³ Jako nejlepší příklad může sloužit kormorán velký, jehož populace se zvýšila na tolik, že se jej rozhodla Komise 30. července 1997 vyškrtnout z přílohy I směrnice o ptácích, čímž členským státům odpadla nutnost zřizovat pro tento druh zvláště chráněná území dle směrnice o ptácích (SPA). Zdroj: EC Press release IP/97/718.

ve prospěch České republiky prospěch je, že v Evropě rozhodně nebyla jediným státem potýkajícím se s tímto druhem problémů.³⁰⁴

Transpozice proběhla doslova na poslední chvíli novelou č. 218/2004 Sb., která novelizovala zákon č. 114/1992 Sb. Řadu nejasností a nepřesností v naší právní úpravě vzhledem k dodržování závazků ze směrnice o ptácích a směrnice o stanovištích se podařilo Komisi uspokojivě vysvětlit, i přesto však Komise zahájila s ČR řadu infringementů. Nejvíce se jich podařilo odvrátit v roce 2009.³⁰⁵ Většinu nesrovnalostí se směrnicemi vyřešila novela č. 349/2009 Sb. a následná korekční novela č. 381/2009 Sb. (obě novelizují zákon č. 114/1992 Sb.).

Přípravy na vytvoření soustavy Natura 2000 v České republice probíhaly v období mezi lety 1999 – 2004 pod vedením Agentury ochrany přírody a krajiny ČR. Vyhlášení jednotlivých ptačích oblastí a evropsky významných lokalit probíhalo v letech 2004 – 2009. U EVL se jedná s nejvyšší pravděpodobností o proces nedokončený, u PO je počet 41 již patrně konečný. I nyní má AOPK na vytváření a fungování soustavy Natura 2000 nezastupitelný vliv. A to i přesto, že se při schvalování novely ZOPK č. 349/2009 Sb. nepodařilo prosadit její přeměnu na vedoucí správní úřad. Dle mého názoru by tím došlo ke sjednocení státní správy v oblasti ochrany životního prostředí a celý systém ochrany přírody v ČR by se z procedurálního i kompetenčního hlediska velmi zjednodušil.

Posuzování vlivů dle článku 6 odst. 3 a 4 směrnice o stanovištích se stalo velmi tvrdým oříškem pro řadu členských států Evropské unie. Článek 6 se jeví se jako velmi široce pojatý a obsahuje řadu pojmů, které nejsou vysvětleny ani ve směrnici o ptácích, ani ve směrnici o stanovištích. Jeho pochopení i aplikaci však může usnadnit podrobný rozbor ve spojení s ostatními články směrnice o stanovištích. Přitom platí, že na celý tento článek nelze nahlížet izolovaně. Při výkladu některých pojmů je možné si pomoci definicemi nacházejícími se v ostatních unijních předpisech.³⁰⁶ Nejasnosti ohledně jednotlivých pojmů si státy často vykládaly po svém, čímž vznikaly interpretační rozdíly. V těchto momentech se osvědčila rozhodovací pravomoc SDEU, který svými rozsudky a jejich odůvodněními dokázal řadu pojmů ozřejmit.

³⁰⁴ Např. Německo dodalo pSCI s pětiletým zpožděním, navíc nedostatečný. Velká Británie navrhla lokality s nedostatečnou rozlohou bez řady povinných údajů, Francie předložila nedostatečný seznam kvůli politickému zásahu do odborného procesu.

³⁰⁵ Za úřadování ministra životního prostředí Doc. RNDr. Ladislava Mika, Ph.D. (květen - listopad 2009) byla odvrácena více než polovina hrozících infringementů.

³⁰⁶ Např. pojmy „plán“ a „projekt“ nacházející se ve směrnici EIA a směrnici SEA.

Evropská komise na základě těchto rozhodnutí a praxe jednotlivých států (získané při vytváření soustavy Natura 2000) sestavila metodické příručky, které dokázaly většinu pojmů vyložit tím správným způsobem. Tato interpretace se drží pouze vyložení pokynů nacházejících se ve směrniciích, v žádném případě nemůže jít nad jejich rámeček.³⁰⁷

Transpozice článku 6 odst. 3 a 4 směrnice o stanovištích do českého právního řádu obsahovala řadu významných chyb, které téměř znemožňovaly správné provedení směrnice o ptácích a směrnice o stanovištích. Jejich nedostatky byly odstraňovány výkladem, ale toto řešení v žádném případě nemohlo být považováno za dostatečné. Mnoho opravných změn přinesla novela č. 349/2009 Sb., kterou se novelizuje zákon č. 114/1992 Sb. Považuji za vhodné zdůraznit, že novela rozhodně nevyřešila všechny problémy a řada nedostatků je stále řešena výkladem či obcházením chybných nebo nevyhovujících zákonných ustanovení (např. proces posuzování ÚPD či některá ustanovení týkající se kompenzačních opatření).

Cesta k prosazení nezbytné novelizace ZOPK č. 349/2009 Sb. byla velmi trnitá, neboť řada lidí a mezi nimi i politici si ne zcela uvědomovali, jaký význam má ochrana přírody. Další věc, která jejich mysli zcela zřejmě uniká i 8 let po vstupu ČR do EU, je fakt, že se Česká republika stala plnohodnotným členem EU, který je nucen dodržovat unijní právo. V případě jeho nedodržování totiž hrozí ČR finanční sankce, tedy paušální pokuta nebo penále uložené SDEU na návrh Komise. Zároveň mohou být sníženy či úplně zastaveny dotace a jiné příspěvky ze strukturálních fondů EU, nebo může být požadováno vrácení vyplacené částky. Za další postih lze považovat případnou odpovědnost státu za škody vzniklé soukromým osobám v důsledku porušení unijního práva.³⁰⁸

³⁰⁷ Viz Péče o lokality soustavy Natura 2000: ustanovení článku 6 směrnice o stanovištích 92/43/EHS, Ministerstvo životního prostředí ČR, Edice PLANETA 2001, ročník IX, číslo 4/2001, str. 4.

³⁰⁸ Viz Damohorský, M., a kol.: Právo životního prostředí, 3. vydání, C. H. Beck, Praha, 2010, str. 192-194.

4. SROVNÁNÍ ZVLÁŠTNÍ ÚZEMNÍ OCHRANY V ČR SE SOUSTAVOU NATURA 2000

V této podkapitole se zaměřím na vztah soustavy Natura 2000 ke zvláštní územní ochraně dle českého právního řádu. Hned prvním důležitým rozdílem je způsob výběru území pro jednotlivé typy chráněných území. Výběr území pro soustavu Natura 2000 probíhá výhradně dle vědeckých kritérií. V případě vymezování ZCHÚ mohou být zvláště chráněná území vymezována i s ohledem na jiné kritéria, například na esteticky hodnotné fenomény, což může být v řadě případů čistě subjektivně laděný přístup. Území hodnotná z evropského pohledu jsou navíc vyhlášována obligatorně, jsou-li u nich splněny podmínky pro jejich vymezení, v případě ZCHÚ tomu tak není - záleží na uvážení příslušných správních orgánů, popř. vlády. Území pro Natura 2000 jsou vybírána z pohledu ochrany v rámci celé EU. Z toho důvodu jsou tak chráněna i území pro takové druhy a stanoviště, které jsou u nás relativně dostatečně zastoupené a rozšířené. Dalším významným rozdílem je fakt, že ZCHÚ jsou nástrojem ochrany přírody a krajiny, kdežto Natura 2000 je nástrojem výhradně na ochranu přírody.

Ptačí oblasti, jakožto jeden z typů území tvořících Natura 2000 jsou samostatným typem územní ochrany. Původní záměr při schvalování Euronovely byl ten, že ptačí oblasti budou další kategorií ZCHÚ ve smyslu § 14 ZOPK, nicméně nakonec byla přijata varianta jiná, tedy že ptačí oblasti budou samostatnou kategorií chráněného území. Důvody k tomu byly spíše politické, než-li odborné.³⁰⁹ Věcně lze ovšem zdůraznit tři důvody, které k tomu patrně vedly. Zaprvé jde o území vyhlášená výhradně pro určité druhy ptáků, bez ohledu na jiné cenné fenomény přítomné na lokalitě. Zadruhé, základní ochranné podmínky pro požadavky ochrany ptáků byly často příliš vágní (což by šlo korigovat v rámci bližších ochranných podmínek), v řadě případů ovšem příliš přísné. Pro PO tedy bylo vhodné zavést pouze bližší ochranné podmínky, které jsou pro každou PO stanoveny zvlášť (tak jak je to v současné právní úpravě). Zatřetí - u ptačích oblastí je shodný okamžik jejich vymezení s okamžikem, kdy je členský stát povinný zajišťovat jejich ochranu. Není tak možné oblasti nejdříve vymezit a teprve po vstupu do EU je vyhlásit. Vyhlášení je třeba provést rovnou, k čemuž nejlépe slouží samostatná kategorie chráněného území.³¹⁰ Za stávající právní úpravy

³⁰⁹ Viz Stejskal, V.: Aktuální problémy administrativně-právních nástrojů ochrany přírody po euronovele zákona o ochraně přírody a krajiny, Aktuální otázky práva životního prostředí, (ed.) Průchová, I., Masarykova univerzita, Brno, 2005, str. 110.

³¹⁰ Viz Roth, P.: Natura 2000: evropská teorie začíná získávat české obrysy, Ochrana přírody, číslo 7, ročník 57, 2002, str. 214 – 216.

tak jsou PO specifickým typem územní ochrany, který stojí *de facto* na pomezí obecné a zvláštní územní ochrany přírody a krajiny.

Na řadě míst dochází k překrývání obou těchto typů územní ochrany, neboť mnoho PO se nachází v ZCHÚ a naopak. To není z pohledu práva nežádoucí stav, neboť účel obou typů ochran je odlišný. PO se zaměřují pouze na ochranu ptáků, zatímco ZCHÚ mohou chránit mnohem širší rozsah živočichů, rostlin, ale i neživé přírody. V praxi však může nastat i situace, kdy je předmět ochrany ZCHÚ shodný s předmětem ochrany PO, ochrana pro PO je tak často dostatečně zajištěna ZCHÚ.³¹¹ Ochrana dle části třetí ZOPK je totiž v naprosté většině případů silnější, než je tomu u PO. V případě, že se území zamýšlené pro vyhlášení jako PO nachází na území ZCHÚ, není nutné před vymezením ptačí oblasti projednat návrh s kraji a obcemi, v jejichž územním obvodu se daná PO nachází.³¹² V případě kumulace ochranných režimů na jednom území, kde se překrývá ZCHÚ s PO pak platí, že pokud zamýšlená činnost koliduje s bližšími ochrannými podmínkami PO a současně s základními či bližšími ochrannými podmínkami ZCHÚ, je třeba získat před realizací projektu od příslušného orgánu ochrany přírody oba dva správní akty povolující danou činnost.

Zvláště chráněná území mají k EVL velmi blízko a celá řada EVL je součástí ZCHÚ. Před novelou ZOPK č. 349/2009 Sb. byla jediná možnost vyhlášení EVL jako SAC (kromě smluvní ochrany) vyhlášením ZCHÚ dle předem dané kategorie v národním seznamu na dotčeném území. Tato povinnost pro ČR odpadla zavedením institutu tzv. bazální ochrany.³¹³ Existují však stále EVL, na kterých je třeba i přes existenci bazální ochrany ZCHÚ vyhlásit tak, jak to předpokládá § 45c odst. 4 ZOPK. Na lokalitách, kde jsou EVL a ZCHÚ v překryvu, musí být souhrny doporučených opatření schvalované pro EVL v souladu s plánem péče dotčené ZCHÚ, v praxi se stává jeho přílohou. Ochrana dle ZCHÚ je opět ve většině případů silnější, než je tomu u EVL. Subjekt, který zamýšlí v dané oblasti realizovat projekt zasahující do daného území, si musí opět opatřit veškeré správní akty povolující danou činnost v rámci ZCHÚ a PO (výjimky a souhlasy).

Pro EVL i PO platí, že výjimku ze základních ochranných podmínek či souhlas s činnostmi vázanými na souhlas (bližší ochranné podmínky) je oprávněn orgán ochrany přírody udělit pouze v případě, že bude vyloučeno závažné nebo nevratné poškození přírodních stanovišť a biotopů druhů, k jejichž ochraně je evropsky významná lokalita nebo ptačí oblast určena, ani nedojde k soustavnému nebo dlouhodobému vyrušování druhů, k

³¹¹ Např. PO a současně NPR Lednické rybníky; PO a NP Podyjí.

³¹² Viz § 45e odst. 3 ZOPK.

³¹³ Viz podkapitola 3.4.3.

jejichž ochraně jsou tato území určena, pokud by takové vyrušování mohlo být významné z hlediska účelu ZOPK, nestanoví-li § 45i ZOPK jinak.³¹⁴ V praxi to znamená, že výjimku či souhlas nelze udělit až do doby, kdy je vyloučen významně negativní vliv či jsou stanovena kompenzační opatření ve smyslu § 45i odst. 9 až 11 ZOPK. Toto vzájemné provázání vidím jako velmi přínosné, neboť by orgán ochrany přírody měl dbát souladu svých postupů ve smyslu § 8 správního řádu.

Oba uvedené nástroje ochrany přírody navzájem nekolidují, naopak se navzájem doplňují. Právní úprava soustavy Natura 2000 v ZOPK dokonce v některých případech využívá ochrany dle části třetí ZOPK. Každý z uvedených nástrojů ochrany přírody chrání předměty ochrany z odlišného pohledu.

³¹⁴ Viz § 45g ZOPK.

5. PRÁVNÍ ODPOVĚDNOST V OCHRANĚ PŘÍRODY A KRAJINY

5.1 Deliktní odpovědnost

5.1.1 Odpovědnost za správní delikty

Drtivá většina všech protiprávních jednání na úseku ochrany přírody a krajiny (a vůbec v celé ochraně životního prostředí) je postihována v rámci přestupkového či správního řízení. České právo rozlišuje správní delikty vedené v přestupkovém řízení dle zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích v případě, že pachatelem je fyzická osoba,³¹⁵ (přestupky) a jiné správní delikty postihované v rámci správního řízení vedeného dle správního řádu v případě fyzických osob podnikajících a právnických osob při výkonu jejich podnikatelské činnosti. Zejména druhý typ správních deliktů nabývá v poslední době na úseku ochrany přírody a krajiny na důležitosti, a to jak z pohledu četnosti, tak rozsahu jejich páchání.³¹⁶ Jednotlivé přestupky a jiné správní delikty jsou vyjmenovány v § 87, resp. § 88 ZOPK, kde jsou rovněž vyjmenovány sankce, které je možné za ně uložit. K tomu, aby mohla být tato sankce uložena, musí být zároveň porušen některý ze zájmů ZOPK.³¹⁷ Jako sankci umožňuje ZOPK pouze pokutu. Jednotlivé skutkové podstaty přestupků dle § 87 a § 88 ZOPK se až na výjimky shodují s tím rozdílem, že za jiné správní delikty může být uložena nesrovnatelně vyšší pokuta, než je tomu u přestupků. U přestupků se uplatní jednoletá promlčecí lhůta dle § 20 odst. 2 zákona o přestupcích, po jejímž uplynutí (od spáchání přestupku) již přestupek nelze projednat. V případě trestání jiných správních deliktů je přitom možné uložit dle § 88 odst. 4 ZOPK pokutu pouze do tří let od doby, kdy k protiprávnímu jednání došlo.³¹⁸ Deliktní odpovědnost pachatele přitom nemusí zůstat pouze u sankce. V případě, že jednáním pachatele dojde k poškození, zničení, nedovolené změně části přírody a krajiny chráněné dle ZOPK, je v § 86 odst. 1 ZOPK stanovena povinnost následky takového jednání uvést přímo ze zákona do původního stavu. To ovšem pouze za předpokladu, že je to možné a účelné. O

³¹⁵ U přestupkového řízení se uplatní subsidiárně správní řád.

³¹⁶ Viz Damohorský, M., a kol.: Právo životního prostředí, 3. vydání, C. H. Beck, Praha, 2010, str. 77.

³¹⁷ Tedy např. zákazy v ust. § 4 odst. 2, § 12 odst. 2, § 16, § 26, § 29, § 33, § 35 odst. 2, § 36 odst. 2, § 46 odst. 2 § 49 a § 50 ZOPK.

³¹⁸ Dobu počátku běhu lhůty určené spácháním správního deliktu považují za obtížně dokazatelnou, kdy správní orgán v některých případech ani nemůže vědět, kdy ke skutečnému spáchání došlo. I vzhledem k možnosti správních orgánů správní delikty trestat se mi jeví jako vhodnější, kdyby lhůta byla stanovena až od doby, kdy se o spáchání deliktu správní orgán dozví.

možnosti a podmínkách rozhoduje orgán ochrany přírody. V případě, že dojde orgán ochrany přírody k závěru, že uvedení do původního stavu možné a účelné není, může uložit pachateli náhradní opatření k nápravě, která mají za účel kompenzovat následky nedovoleného jednání.

Zajímavou otázkou je povinnost odstraňování následků neoprávněných zásahů v případě, že za správní delikt nebyla uložena pokuta. Jsem toho názoru, že pokud je přestupek promlčen a tento tedy nelze projednat v přestupkovém řízení, či za jiný správní delikt nelze uložit pokutu dle § 88 odst. 4 ZOPK - tedy nelze vyslovit vinu pachatele, nevznikne pachateli ani povinnost odstranění následků neoprávněného zásahu.

5.1.2 Trestněprávní odpovědnost

Český správní řád zná vedle odpovědnosti za správní delikty rovněž trestněprávní odpovědnost. Ta v praxi není tak často uplatňována a vůči ostatním typům odpovědnosti má podpůrný charakter.³¹⁹ Pro její uplatnění musí být splněno několik podmínek, mezi nejdůležitější patří ta, že musí být naplněna skutková podstata trestného činu ve smyslu zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku. Skutkové podstaty trestných činů proti životnímu prostředí se nachází v § 293 až § 308 uvedeného zákona.

Novelou trestního zákoníku č. 330/2011 Sb. (nabyla účinnosti dne 1. 12. 2012) a účinností nového zákona č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim dne 1. 1. 2012 došlo k v této oblasti k významným změnám, se kterými vyvstaly nové otázky v oblasti ochrany přírody a krajiny.

Novela č. 330/2011 Sb. přinesla změnu vymezení skutkových podstat některých trestných činů. V oblasti ochrany přírody a krajiny byly změněny § 299 až 301 trestního zákoníku. Rád bych se zaměřil na změnu § 301 trestního zákoníku, jehož novelizací došlo ke stavu, kdy je skutková podstata trestného činu dle uvedeného paragrafu téměř shodná se skutkovými podstatami přestupků či jiných správních deliktů ve smyslu § 87, resp. § 88 ZOPK. Ustanovení § 301 ZOPK zní: *„Kdo, byť i z hrubé nedbalosti, poruší jiný právní předpis tím, že poškodí nebo zničí památný strom, významný krajinný prvek, jeskyňi, zvláště chráněné území, evropsky významnou lokalitu nebo ptačí oblast tak, že tím zanikne nebo je značně oslaben důvod pro ochranu takové části přírody, bude potrestán odnětím svobody až na tři léta, zákazem činnosti nebo propadnutím věci nebo jiné majetkové hodnoty.“* Zákon o

³¹⁹ Tento vztah je nastolen subsidiaritou trestní represe vyjádřené v ustanovení § 12 odst. 2 zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku.

ochraně přírody a krajiny obsahuje v § 87, resp. § 88 tyto definice přestupků či správních deliktů:

- poškození nebo zničení památného stromu nebo zvláště chráněného území či jeho části,
- závažné poškození nebo zničení významného krajinného prvku,
- poškození nebo ničení jeskyně nebo její součásti, nebo porušení jiných povinností stanovené k ochraně jeskyní.

Vzhledem k tomu, že k naplnění skutkové podstaty trestného činu musí být porušen zvláštní právní předpis (v tomto případě ZOPK), musí být uvedené činnosti konané v rozporu s tímto zákonem, tedy např. bez výjimky či souhlasu udělených orgánem ochrany přírody. Úmyslem zákonodárce bylo zcela nepochybně zpřísnit postih takto závažných deliktů. Tento efekt se ovšem dle mého názoru ne zcela dostaví (viz níže). Navíc zde pro podobné případy již existuje obecná skutková podstata poškození životního prostředí,³²⁰ která je dle mého názoru tak široká, že by do ní činnosti naplňující skutkové podstaty trestných činů vymezených v novelizovaných § 299 až § 301 trestního zákoníku spadaly.

Reálným problémem, se kterým se potýkají orgány státní správy, je v tomto případě posouzení, kdy se ještě jedná o přešupek/správní delikt a kdy již konání naplňuje definici trestného činu. Podmínka skutkové podstaty, že musí zaniknout nebo být značně oslaben důvod pro ochranu takové části přírody bude dle mého názoru naplněna téměř vždy při závažnějším poškození či zničení chráněného fenoménu. Trestný čin dle § 301 trestního zákoníku je zároveň podmíněn zaviněním ve formě úmyslu či hrubé nedbalosti,³²¹ „obyčejná“ nedbalost tak nenaplňuje skutkovou podstatu trestného činu dle § 301 ZOPK.

Při určení v případě přestupků, zda je určité jednání třeba trestat dle správního (přestupkového) či trestního práva, je třeba zohlednit dvě zákonná ustanovení. Jsou jimi zásada subsidiarity přestupků vůči trestným činům: „*Přestupkem je zaviněné jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti a je za přešupek výslovně označeno v tomto nebo jiném zákoně, nejde-li o jiný správní delikt postižitelný podle zvláštních právních předpisů anebo o trestný čin,*“³²² a zásada subsidiarity trestní represe: „*Trestní odpovědnost pachatele a trestněprávní důsledky s ní spojené lze uplatňovat jen v případech společensky škodlivých,*

³²⁰ Ustanovení § 293 a § 294 trestního zákoníku.

³²¹ Tento pojem je definovaný v ustanovení § 16 odst. 2 zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku: „*Trestný čin je spáchán z hrubé nedbalosti, jestliže přístup pachatele k požadavku náležitě opatrnosti svědčí o zřejmé bezohlednosti pachatele k zájmům chráněným trestním zákonem.*“

³²² Viz § 2 odst. 1 zákona č. 200/1990, o přestupcích.

ve kterých nepostačuje uplatnění odpovědnosti podle jiného právního předpisu.“³²³ Na rozdíl zákona č. 140/1961 Sb., trestního zákona již nový trestní zákoník nefunguje na principu materiálně-formálního pojetí trestných činů,³²⁴ nýbrž pouze na principu formálního pojetí s tzv. materiálním korektivem, tedy že trestní odpovědnost lze uplatňovat jen v případech společensky škodlivých.³²⁵ Společenská škodlivost přitom není v trestním zákoníku specifikována ani rozlišena na stupně. Měla by být posuzována na základě praxe orgánů činných v trestním řízení (OČTŘ) a v konečné fázi soudem s ohledem na spodní hranici trestných činů za zhodnocení konkrétních okolností případu v souladu s principem *ultima ratio*.³²⁶ Přestupky a trestné činy jsou tedy podle všeho ve vzájemné kolizi, kdy přestupky a trestné činy jsou vůči sobě ve vzájemném poměru subsidiarity.

V případě, že správní orgán již vydal rozhodnutí o přestupku, je nucen jej zrušit, zjistí-li, že osoba, která byla uznána vinnou z přestupku, byla za týž skutek soudem pravomocně odsouzena nebo obžaloby zproštěna. Uvedená osoba má nárok na vrácení částky, kterou zaplatila na úhradu pokuty a na náhradu nákladů řízení.³²⁷ Otázkou ovšem je, zda by nezákonným nebylo právě soudní rozhodnutí, neboť by bylo vydáno za porušení zásady *ne bis in idem*. Ta totiž vyplývá z čl. 4 odst. 1 Protokolu č. 7 k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, který zakazuje stíhání pro druhý trestný čin.³²⁸ Ustanovení § 11 odst. 1 písm. j) zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád) stanoví nepřípustnost trestního stíhání v případě, že tak stanoví mezinárodní smlouva, kterou je ČR vázána.

Výše vyslovenou zásadu *ne bis in idem* zakotvuje v případě trestných činů právnických osob ustanovení § 28 odst. 1 zákona č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim. U fyzických osob podnikajících vztah správního a trestního stíhání není řešen vůbec, s ohledem na výše uvedené se v tomto případě dle mého názoru rovněž uplatní zásada *ne bis in idem* zakotvená v mezinárodním právu.

Vzhledem k absenci procesních norem v oblasti správního trestání vzniká otázka, jakým způsobem postupovat při kolizi správního a trestního řízení. V současné situaci se zdá jako

³²³ Viz § 12 odst. 2 zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku.

³²⁴ Tedy že skutková podstata není složena z formálních znaků (uvedených v zákoně) a materiálních znaků (míra společenské nebezpečnosti).

³²⁵ Viz Havelková, S., Odpovědnost za správní delikty a trestné činy, Ochrana přírody, číslo 1, ročník 67, 2012, str. 11.

³²⁶ Viz Šámal, P. a kol., Trestní zákoník I § 1 – 139, komentář, C. H. Beck, Praha 2009, str. 93.

³²⁷ Viz § 94 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích.

³²⁸ Za trestný čin v pojetí Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod lze zásadně považovat i přestupek či jiný správní delikt.

nejméně problematickou variantou analogické užití přestupkového zákona.³²⁹ Obecně při správním trestání je třeba, aby orgán ochrany přírody postupoval obzvláště obezřetně, neboť by mohl způsobit svým rozhodnutím zánik trestněprávní odpovědnosti pachatele, což by mohlo vést k jeho nedostatečnému potrestání.³³⁰ Objevuje se zde i otázka zneužitelnosti správního rozhodování za účelem „vyvinění“ pachatele z trestní odpovědnosti.

Orgánům ochrany přírody v tomto případě vzniká nemalý problém, jak jednáním, které naplňuje skutkovou podstatu správního deliktu a trestného činu, naložit. Z čistě formálního úhlu pohledu by měly orgány ochrany přírody podat na základě své oznamovací povinnosti podnět k zahájení trestního řízení či trestní oznámení vždy, když je naplněna skutková podstata trestného činu. Společenskou škodlivost pak posoudí OČTŘ.

V současné době trend trestání ze delikty směřuje spíše k trestání podle jiných zákonů, než trestního zákona.³³¹ Vztah trestně a správněprávní odpovědnosti by podle mého názoru však měly za stávající právní úpravy stále řešit primárně OČTŘ, neboť správní orgány by takovou úvahou překračovaly své kompetence vymezené jim zákonem. Na druhou stranu je třeba vzít v úvahu časté případy z praxe, kdy OČTŘ nemají potřebné vědomosti (popř. „ochotu“ si je obstarat) a správní orgány jsou často mnohem lépe odborně i kompetenčně vybaveny k účinnému potrestání pachatele. V méně závažných případech tak dojde ve většině případů k vrácení případu ze strany OČTŘ orgánu ochrany přírody zpět. Do budoucna vidím jako jediné řešení problému lepší rozlišení kompetencí v projednávání trestně a správněprávní odpovědnosti a vyvarování se duplicity skutkových podstat přestupků/jiných správních deliktů a trestných činů. Dobrým příkladem může být např. kvantifikace trestnosti, tedy uvedení jasně identifikovatelné číselné hodnoty ve skutkové podstatě trestného činu, od které se již jedná o trestný čin.³³² Tím je jasně odlišena hranice, zda se jedná o přestupek/správní delikt nebo trestný čin.

³²⁹ Viz Jelínek, J., Herczeg, J.: Zákon o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim. Komentář s judikaturou. Praha: Leges, 2012, str. 146.

³³⁰ Patrně by šlo tuto vadu odstranit přezkumným řízením, ve kterém by nadřízený orgán konstatoval, že prvoinstanční rozhodnutí nebylo vydáno v souladu s právním řádem ČR. Následně po zrušení rozhodnutí by mohlo být zahájeno trestní stíhání.

³³¹ To potvrzuje subsidiarita trestní represe a překážka věci rozhodnuté u pravomocných rozhodnutí správního orgánu o správním deliktu - obojí v nových zákonech, na rozdíl od subsidiarity přestupku ve starším právním předpisu (zákon o přestupcích).

³³² Jako je tomu např. u prvních částí skutkových podstat § 299 a § 300 trestního zákoníku, kde pro naplnění skutkové podstaty trestného činu musí být skutek spáchán na více než 25 kusech živočichů, rostlin nebo exemplářů.

5.2 Odpovědnost za ztráty na životním prostředí

Odpovědnost za ztráty na životním prostředí lze obecně rozlišit na dvě kategorie, a to odpovědnost za škody a odpovědnost za ekologickou újmu na životním prostředí. Přelomovým dokumentem mezinárodního práva v této oblasti je tzv. Luganská úmluva³³³, která je založena na principu objektivní odpovědnosti.

5.2.1 Odpovědnost za škody

Odpovědnost za škody je soukromoprávním institutem, který je v českém právu řešen ve většině případů soudy. Škoda na životním prostředí musí být vyčíslitelná, je materiálního charakteru a může být napáchána pouze na věci v něčím vlastnictví. Na odpovědnost za škody na životním prostředí lze využít např. § 420, § 420a, nebo i § 421a, § 427 nebo § 432 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník. Tento institut má v praxi velmi omezenou využitelnost, a to zejména z důvodu principu volné dispozice ve vztahu k uplatňování náhrady škody.³³⁴ Vlastníkovi se často nevyplatí škodu vůbec uplatňovat s ohledem na složité vymáhání svých práv, dlouhých čekacích lhůt a značnou nejistotu výsledku rozhodnutí u soudu.

5.2.2 Odpovědnost za ekologickou újmu

Druhý typ odpovědnosti za ztráty na životním prostředí, tedy odpovědnost za ekologickou újmu, je svým charakterem od prvního typu značně odlišná. Je zakotvena Směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2004/35/ES o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí.³³⁵ Směrnice 2004/35/ES představuje první pokus ze strany EU řešit poškození životního prostředí na celém území EU. Nutnost jejího schválení spatřovala EU mimo jiné v tom, že některé složky životního prostředí jsou *res nullius*, není tedy možné na nich uplatnit soukromoprávní institut odpovědnosti za škodu a škodu vymáhat soudní cestou.³³⁶ Hlavní důraz je ve směrnici kladen na preventivní opatření proti vzniku škod způsobených provozovateli vybraných činností,

³³³ Úmluva o občanskoprávní odpovědnosti za škody způsobené činnostmi nebezpečnými životnímu prostředí, rok 1993.

³³⁴ Viz Damohorský, M., a kol.: Právo životního prostředí, 3. vydání, C. H. Beck, Praha, 2010, str. 85.

³³⁵ *Directive 2004/35/EC on environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage – ELD.*

³³⁶ Např. voda, jeskyně či volně žijící živočichové.

zařízení a technologií a, pokud k nim již dojde, na provádění nápravných opatření.³³⁷ Směrnice je založena na třech principech, a to:

- trvale udržitelný rozvoj,
- odpovědnosti původce škody,
- znečišťovatel platí (PPP).

Uvedená směrnice byla transponována do českého právního řádu zákonem č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmy a o její nápravě a o změně některých zákonů.³³⁸ Zákon č. 167/2008 Sb. má poměrně úzkou vazbu na problematiku ochrany přírody a krajiny, tedy i na ZOPK. Stanovuje podmínky, za nichž vzniká provozovatelům³³⁹ povinnost provádět v případě bezprostřední hrozby preventivní a v případě vzniku ekologické újmy nápravná opatření. Ekologická újma je definována v zákoně č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, kde je vymezena poměrně vágně, jako *"ztráta nebo oslabení přirozených funkcí ekosystémů, vznikající poškozením jejich složek nebo narušením vnitřních vazeb a procesů v důsledku lidské činnosti."* Ekologická újma je tak vnímána primárně jako imateriální ztráta na životním prostředí. Jedná se o celospolečenskou ztrátu, kterou nepocítuje jediný subjekt, např. vlastník, ale celá veřejnost.³⁴⁰ Zákon č. 167/2008 Sb. (jako zákon speciální vůči zákonu č. 17/1992 Sb.) ekologickou újmu definuje jako takovou nepříznivou změnu, která je měřitelná a má závažné nepříznivé účinky na vybrané přírodní zdroje. Těmito jsou myšleny půda, povrchové nebo podzemní vody, vybrané chráněné druhy volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin³⁴¹ a přírodní stanoviště. Zákon se tedy nevztahuje na všechny složky životního prostředí. Např. ovzduší je tak považováno pouze za transportní složku, z které může pouze dopadat znečištění (imise) na složky životního prostředí vyjmenované v zákoně. Kritéria pro posouzení významu účinků, které by mohly být posouzeny jako ekologická újma jsou stanovena v příloze č. 3 k zákonu č. 167/2008 Sb. Za ekologickou újmu na chráněných druzích a přírodních stanovištích se nepovažují nepříznivé účinky vyplývající z jednání provozovatele, k němuž byl oprávněn podle vybraných ustanovení ZOPK.³⁴²

³³⁷ Viz Stejskal V.: Nová právní úprava odpovědnosti za škody na přírodních zdrojích, Ochrana přírody, číslo 1, ročník 62, 2007, str. 12.

³³⁸ Zákon nabyl účinnosti dne 17. srpna 2008.

³³⁹ Podnikatelé a další osoby vykonávající rizikovou provozní činnost - viz § 2 písm. i) zákona č. 167/2008 Sb. Tato činnost je vyjmenována v Příloze č. 1 uvedeného zákona.

³⁴⁰ Viz Stejskal, V., Vicha O., Zákon o předcházení ekologické újmy a o její nápravě s komentářem, souvisejícími předpisy a s úvodem do problematiky ekologicko-právní odpovědnosti. Praha, Leges, 2009, str. 22.

³⁴¹ Nevztahuje se na všechny druhy rostlin a živočichů, ale pouze na chráněné druhy, vymezené v § 2 písm. b) zákona č. 167/2008 Sb.

³⁴² Tedy např. mu byl povolen odchýlný postup dle § 5b ZOPK, nebo udělena výjimka dle § 56 ZOPK.

Nástrojem k zajištění preventivních a nápravných opatření má být finanční zajištění k náhradě nákladů. Zákon č. 167/2008 Sb. upravuje podmínky finančního zajištění, nicméně odkládá účinnost těchto ustanovení o 5 let (tedy do roku 2013) tak, aby jeho aplikace neznamenal dramatické dopady na podnikatelskou sféru a finanční trhy.³⁴³

Dle ustanovení § 21 odst. 3 zákona č. 167/2008 Sb. je tento zákon ve vztahu ke složkovým právním předpisům z oblasti životního prostředí (tedy i ZOPK) zvláštním právním předpisem. Zákon č. 254/2001 Sb., vodní zákon však již dle mého názoru obsahuje dostatečně detailní úpravu týkající se ekologických havárií a v tomto případě se může dostat se zákonem č. 167/2008 Sb. do kolize.³⁴⁴ Vlastní úpravu obsahuje i ZOPK, a to v § 86 ZOPK, tedy uvedení do původního stavu a nápravná opatření. Tento vztah řeší ustanovení § 90 odst. 5 ZOPK tak, že řízení, zahájené podle § 86 ZOPK (uložení nápravných opatření) orgán ochrany přírody přeruší, pokud bylo k nápravě ekologické újmy dle zákona č. 167/2008 Sb. zahájeno řízení o uložení nápravných opatření dle tohoto zákona. Pokud bylo vydáno k nápravě ekologické újmy dle zákona č. 167/2008 Sb. vydáno příslušným orgánem rozhodnutí o uložení nápravného opatření, neuloží se nápravná opatření dle § 86 ZOPK.

Největší chybu zákona spatřuji v tom, že jde v podstatě o přepis směrnice 2004/35/ES a zákon tak není zcela uzpůsoben pro potřeby českého právního řádu. Příslušnými orgány pro uplatňování ekologické újmy ve smyslu zákona č. 167/2008 Sb. jsou ve svých správních obvodech příslušným správním orgánem správy NP a správy CHKO,³⁴⁵ na zbytku území ČR je kompetentní ČIŽP. Dle mého názoru by měla být kompetentní na celém území ČIŽP, neboť jde o orgán, který je personálně vybaven k práci se všemi složkovými předpisy v oblasti ochrany životního prostředí. Správy NP a CHKO jsou orgány ochrany přírody a nemají s aplikací ostatních složkových zákonů téměř žádné zkušenosti. Jejich kompetence je vymezena pouze ZOPK. V současné době, 4 roky po účinnosti zákona č. 167/2008 Sb., tak dosud není ekologická újma na našem území téměř uplatňována (mimo několika případů řešených ČIŽP) a přinejmenším správy CHKO prozatím nemají vůbec tušení, jak k této povinnosti přistoupit.³⁴⁶

³⁴³ Viz Viz Vícha, O.: Zákon o předcházení a nápravě ekologické újmy z pohledu ochrany přírody, Ochrana přírody, číslo 5, ročník 63, 2008.

³⁴⁴ Hranice mezi jednotlivými definicemi z obou zákonů, tedy havárie dle § 40 vodního zákona a ekologická újma dle § 2 odst. 1 zákona č. 167/2008 Sb. jsou velmi těžko rozlišitelné, neboť obě definice jsou poměrně neostře. Jasná hranice by musela být vymezena např. výkladem MŽP. Dalším problémem je časová prodleva, kdy je třeba okamžitého odborného zhodnocení, zda se jedná o havárii či ekologickou újmu a následně podniknutí kroků k nápravě.

³⁴⁵ Tzn. na území NP, CHKO a NPR a NPP, kde jsou kompetence rozděleny vyhláškou č. 46/2010 Sb.

³⁴⁶ Je vytvořena expertní skupina, která je složena ze zástupců MŽP, AOPK ČR, ČIŽP a správ NP, doposud ovšem nebyla schopna učinit kroky k účinné aplikaci zákona v praxi.

Velký přínos tohoto zákona lze spatřovat v zavedení zcela nového prvku, který se dosud v ochraně přírody a krajiny v ČR nevyskytoval, a to režimu objektivní odpovědnosti za ekologickou újmu na chráněných druzích a přírodních stanovištích. Vzhledem k výše uvedenému a dosavadní nemožnosti (či neschopnosti) zákon aplikovat však tento přínos doposud (a po několik příštích let) nebude dle mého názoru patrný.

6. ORGANIZAČNÍ STRUKTURA ORGÁNŮ OCHRANY PŘÍRODY

Organizační struktura orgánů ochrany přírody a jejich kompetence jsou vymezeny v § 75 až § 80 ZOPK. Jsou jimi obecní úřady, pověřené obecní úřady, obecní úřady obcí s rozšířenou působností, krajské úřady, správy národních parků a chráněných krajinných oblastí Česká inspekce životního prostředí, Ministerstvo životního prostředí, újezdní úřady a Ministerstvo obrany. Předem bych rád podotknul, že považuji současné vymezení kompetencí orgánů ochrany přírody za velice nepřehledné a velmi špatně legislativně zvládnuté. Je plné odkazů, zbytkových kompetencí a nevhodně formulovaných frází, kdy často není jasné, který orgán ochrany přírody je k čemu kompetentní. Z důvodu formulačního zjednodušení v následujícím textu používám pro území mimo ZCHÚ či jejich ochranná pásma termín "volná krajina".

6.1 Obecní úřady

Zákon rozlišuje tři typy orgánů ochrany přírody v rámci obecních úřadů. Jsou jimi obecní úřad, pověřený obecní úřad a obecní úřad obcí s rozšířenou působností.³⁴⁷ Pro všechny tyto orgány ochrany přírody je společné, že jejich nadřízeným/odvolacím orgánem je správa NP či CHKO, nebo krajský úřad (tedy např. pro obecní úřad není nadřízeným/odvolacím orgánem pověřený obecní úřad). Na personál obecních úřadů nelze v praxi klást příliš významné odborné nároky, proto je běžné, že spolupracují (alespoň na území ZCHÚ) se svými nadřízenými orgány, nebo si nechávají pro svou správní činnost (zejm. správní řízení) vypracovávat odborná stanoviska buď od AOPK ČR jako odborné osoby,³⁴⁸ nebo správ NP/CHKO jako od odborného orgánu na úseku přírody a krajiny dle § 78 odst. 7 ZOPK.

Obecní úřad má v podstatě jedinou kompetenci, a to povolení kácení dřevin dle § 8 odst. 1 ZOPK a s tím související ukládání náhradní výsadby dle § 9 ZOPK. Zároveň vede přehled pozemků vhodných k náhradní výsadbě dle § 9 odst. 2 ZOPK. K těmto činnostem jsou příslušné obecní úřady na území CHKO a ve volné krajině.

³⁴⁷ Dělení vychází ze zákona č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností.

³⁴⁸ AOPK ČR je zapsána v seznamu soudních znaleců.

Pověřené obecní úřady ve volné krajině vydávají závazná stanoviska k zásahům do registrovaných VKP a rovněž je dle § 6 odst. 1 ZOPK registrují (kromě území EVL, zde je příslušný krajský úřad). Ve volné krajině rovněž zajišťují veškerou agendu týkající se památných stromů a rovněž vydávají souhlas ke zřizování nebo rušení veřejně přístupných účelových komunikací, stezek a pěšin mimo zastavěné území obcí dle § 63 odst. 1 ZOPK.

Obecní úřady obcí s rozšířenou působností mají nejširší výčet kompetencí ze všech typů obecních úřadů. Navíc jsou k některým činnostem kompetentní na základě tzv. zbytkové kompetence, tedy k takovým činnostem, které nevykonává jiný orgán ochrany přírody. Jejich kompetence spadají pouze do volné krajiny (mimo vymezení a hodnocení místního ÚSES, které činí i na území MZCHÚ a jejich ochranného pásma). K nejdůležitějším kompetencím těchto orgánů ochrany přírody patří: správa zákonných VKP (mimo území EVL), omezení nebo zákaz rušivé činnosti podle § 5 odst. 1 ZOPK a zajištění či použití prostředků dle § 5 odst. 3 ZOPK (mimo zvláště chráněných druhů), povolení k rozšiřování geograficky nepůvodních druhů a k rozšiřování kříženců do krajiny podle § 5 odst. 4 a 5 ZOPK, správa dřevin rostoucích mimo les dle § 7 a § 8 ZOPK, souhlasy ohledně krajinného rázu dle § 12 odst. 2 ZOPK.³⁴⁹

6.2 Krajské úřady

Zákon rozlišuje kompetence krajů a krajských úřadů. Kompetence krajů a krajských úřadů omezuje zákon na území mimo NP, CHKO, NPR, NPP, jejich ochranná pásma a vojenské újezdy. Ve své územní působnosti kraje ve spolupráci s Ministerstvem životního prostředí vyrábí prognózy, koncepce a strategie ochrany přírody a vydávají nařízení o zřízení či zrušení přírodních parků a o omezení využití jejich území podle § 12 odst. 3 ZOPK. Kraje dále mohou vydávat nařízení, která zřizují či ruší PR a PP. Krajské úřady pak vykonávají správu těchto území v ochraně přírody a krajiny v rozsahu působnosti všech tří typů obecních úřadů, pokud není příslušné MŽP. Mezi nejdůležitější kompetence krajských úřadů patří: závazná stanoviska ke schválení LHP a LHO podle § 4 odst. 3 ZOPK, agenda související s jeskyněmi dle § 10 ZOPK, zpracování plánů péče dle § 38 ZOPK, udělování výjimek ze základních ochranných podmínek a souhlasů s činnostmi vázanými na souhlas orgánu ochrany přírody (bližší ochranné podmínky) PR a PP, smluvní ochrana dle § 39 ZOPK, výjimky ze zákazu poškozovat EVL a sporných lokalit dle § 45b odst. 1 ZOPK, péče a

³⁴⁹ Všechny kompetence obecních úřadů obcí s rozšířenou působností jsou vymezeny v § 77 ZOPK.

veškerá agenda týkající se EVL, vydávání souhlasů k činnostem vázaným na souhlas orgánu ochrany přírody v PO podle § 45e odst. 2 ZOPK, uzavírání smluv o způsobu hospodaření v PO podle § 45e odst. 4 a zajišťování péče o PO, vydávání stanovisek o vyloučení významného vlivu dle § 45i odst. 1 ZOPK, ukládání kompenzačních opatření a informování o nich MŽP, vydávání opatření obecné povahy k omezení nebo zákazu vstupu podle § 64, omezení či zákaz výkonu činnosti podle § 66 ZOPK, výkon státního dozoru v ochraně přírody a krajiny podle § 85 odst. 1 ZOPK, rozhodování o výjimce ze zákazů u zvláště chráněných druhů podle § 56 ZOPK. Krajské úřady rovněž vymezují a hodnotí regionální ÚSES mimo území NP, CHKO a ochranného pásma NP.

6.3 Správy národních parků a správy chráněných krajinných oblastí

Na území NP, CHKO, NPR a NPP mimo území vojenských újezdů vykonávají státní správu v ochraně přírody a krajiny správy národních parků či správy chráněných krajinných oblastí, pokud k této činnosti není příslušný obecní úřad či MŽP. Správy, jejich sídla a jejich správní obvody, tvořené národními parky, chráněnými krajinnými oblastmi a jejich ochrannými pásmy, jsou uvedeny v příloze ZOPK.

Správy vykonávají největší část státní správy na základě tzv. „zbytkové působnosti“ stanovené v § 78 odst. 1 ZOPK.³⁵⁰ To v praxi znamená, že působnost pověřených obecních úřadů, obecních úřadů obcí s rozšířenou působností a krajských úřadů vykonávají na území NP a jeho ochranného pásma/CHKO, NPR a NPP správy NP či CHKO. Další pravomoci správ jsou řešeny v § 78 odst. 2 až 11 ZOPK, patří mezi ně možnost vydání nařízení³⁵¹, plnění úkolů odborné organizace ve svém územním obvodu, navrhování plánů péče, vymezování a hodnocení místního a regionálního ÚSES na území NP či CHKO. Oproti správě CHKO má správa NP vedle státní správy v ochraně přírody a krajiny navíc i pravomoci obecních úřadů, pověřených obecních úřadů, obecních úřadů obcí s rozšířenou působností a krajských úřadů na úseku ochrany zemědělského půdního fondu, myslivosti a rybářství.³⁵² Správy CHKO mají rovněž postavení odvolacího orgánu vůči obecním úřadům v řízení o povolení kácení dřevin

³⁵⁰ To znamená, že na svém území vykonávají veškerou správní agendu, která na území NP či CHKO není zákonem svěřena ostatním správním orgánům.

³⁵¹ Vydané ve věci zákazu či omezení rušivé činnosti v případě obecné druhové ochrany (§ 5 odst. 1 ZOPK), vyhlášení PR (§ 33 odst. 1 ZOPK), vyhlášení PP (§ 36 odst. 1 ZOPK) a zrušení PR či PP (§ 45 odst. 1 ZOPK).

³⁵² Viz § 78 odst. 8 ZOPK.

rostoucích mimo les dle § 8 ZOPK.³⁵³ Správy NP a CHKO vykonávají státní správu i mimo NP či CHKO, a to na území NPR a NPP. Jejich územní působnost k výkonu státní správy v NPR či NPP je jmenovitě pro jednotlivé NPR a NPP vymezena vyhláškou MŽP č. 46/2010 Sb. Správy národních parků jsou zřizovány MŽP jako státní příspěvkové organizace, pokud nebyly zřízeny jiným zákonem.³⁵⁴ Zvláštním režimem se řídí NP Šumava a CHKO Šumava. Výkon státní správy pro oba typy ZCHÚ zde náleží Správě Národního parku a Chráněné krajinné oblasti Šumava, která je jediným správním orgánem. Z toho vyplývá, že tento správní orgán nespadá pod AOPK ČR, jako je tomu u ostatních 24 správ CHKO (viz níže).

Správy CHKO mají momentálně poněkud zvláštní právní postavení. K tomu došlo účinností novely ZOPK č. 349/2009 Sb. dne 30. 11. 2009.³⁵⁵ Správy CHKO mají v současnosti dvojí postavení. Svou subjektivitu³⁵⁶ (např. při soukromoprávních vztazích) odvozují od AOPK ČR, která je organizační složkou státu zřízenou Ministerstvem životního prostředí ve smyslu § 4 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích. AOPK ČR je přitom zastřešující organizací a správy CHKO jsou jejími regionálními pracovišti. V rámci výkonu všech činností, které nesouvisí se státní správou tak užívají „hybridního názvu“, který vznikl jejich sloučením v rámci úsporných opatření s krajskými středisky AOPK ČR.³⁵⁷ Naopak při výkonu správní činnosti (např. při vydávání rozhodnutí) správy CHKO vystupují jako správní orgány dle ZOPK, tedy pouze jako správy CHKO. Ve výkonu státní správy není jejich nadřízeným orgánem AOPK ČR, ale jednotlivé Odbory výkonu státní správy MŽP. Zvláštností přitom je, že správy CHKO nejsou přímo zřízeny žádným předpisem, jsou pouze v příloze ZOPK vyjmenovány. Tuto "podvojnost" správ CHKO považují za krajně nevhodnou.

Od správ se očekává s ohledem na předmět jejich činnosti (do jejich kompetence spadají z pohledu ochrany přírody a krajiny ta biologicky nejvzácnější území) vysoká odborná způsobilost. Proto musí všichni jejich zaměstnanci vykonávající státní správu složit tzv.

³⁵³ Jedná se o jediný typ řízení, kdy mají správy CHKO postavení odvolacího orgánu.

³⁵⁴ Viz § 79 odst. 3 písm. r) ZOPK.

³⁵⁵ Při schvalování této novely patřila mezi nejvýznamnější cíle zásadní přeměna Agentury ochrany přírody a krajiny ČR na správní úřad, který měl nahradit 24 orgánů ochrany přírody (Správ CHKO). Návrh byl však při schvalování 8. října 2009 odmítnut senátem. Blíže o schvalování novely č. 349/2009 viz Pelc, F.: Ochrana přírody, ročník 64, číslo 5, 2009, str. 1-2, Editorial.

³⁵⁶ Nikoli přímou právní subjektivitu, jako např. u právnických osob, ale odvozenou právní subjektivitu, kdy AOPK ČR vystupuje jménem státu (ČR).

³⁵⁷ Správa CHKO Labské pískovce se tedy bude plně nazývat při „nesprávních“ činnostech AOPK ČR – Správa CHKO Labské pískovce a Krajské středisko Ústí nad Labem.

zkoušku zvláštní odborné způsobilosti (ZOZ). Provádění ZOZ zabezpečuje MŽP ve spolupráci s příslušnými ministerstvy a s ostatními ústředními správními úřady.

V úpravě kompetencí správ NP a CHKO považují za krajně nevhodné "vyhrazování míst se souhlasem správ".³⁵⁸ Dle mého názoru by vyhrazování míst, kde neplatí vybrané základní ochranné podmínky ZCHÚ, mělo být vždy činěno formou opatření obecné povahy, neboť správa tím zakládá práva či povinnosti neomezeného okruhu osob, ovšem v dostatečně konkrétní podobě. Institut opatření obecné povahy tak plně vyhovuje potřebám vyhrazování. Takto je ovšem upraveno pouze vyhrazování míst k táboření a rozdělování ohňů na území NP.

V praxi si tak správy vypomáhají dle mého názoru právně nekonformním postupem,³⁵⁹ kdy správa vydá správní akt, který má právní následky ohledně neplatnosti základních ochranných podmínek ZCHÚ na vymezeném území vůči neurčitému počtu osob (které ani nebyly účastníkem řízení), právními povinnostmi zavazuje však jen žadatele o vymezení, tedy účastníka řízení.

6.4 Újezdní úřady a Ministerstvo obrany

Na území vojenských újezdů vykonávají státní správu v rozsahu působnosti všech typů obecních úřadů, orgánů krajů a správ, není-li k ní příslušné Ministerstvo obrany, újezdní úřady. Ministerstvo obrany má zejména následující kompetence: zpracovává ve spolupráci s MŽP prognózy, koncepce a strategie ochrany přírody, zajišťuje zpracování a schvaluje plány péče o PR a PP a jejich ochranná pásma a zajišťuje jejich realizaci ve spolupráci s újezdními úřady, sjednává smlouvy podle § 39, vydává právní předpisy, kterými se vyhlašují nebo zrušují PR a PP a jejich ochranná pásma, vykonává státní dozor dle § 85 odst. 1 ZOPK, je odvolacím orgánem proti rozhodnutím vydaným dle ZOPK újezdními úřady. Osobně se příliš neztotožňuji s konceptem neomezené pravomoci újezdních úřadů a ministerstva obrany na území vojenských újezdů, neboť jde často o velmi vzácná území (několik desítek let

³⁵⁸ Ke zneškodňování ostatních odpadů, k táboření a rozdělování ohňů na území CHKO, vjezdu a setrvávání motorových vozidel a obytných přívěsů, pro pořádání a organizování hromadných sportovních, turistických a jiných veřejných akcí na území NP a k vyhrazování míst pro pořádání soutěží na jízdních kolech na území CHKO, k provozování horolezectví, létání na padácích a závěsných kluzácích a jízdu na kole na území NP, k vyznačení cest na území NP a NPR.

³⁵⁹ Založeném na výkladu MŽP.

netknutá),³⁶⁰ a nepovažují tyto správní úřady za dostatečně "ochranářsky laděné", v praxi tak může za některých okolností dojít ke ztrátě biologicky cenných fenoménů.

6.5 Česká inspekce životního prostředí

Česká inspekce životního prostředí (ČIŽP), odborným orgánem státní správy, který je pověřen dozorem nad dodržování právních předpisů v oblasti životního prostředí. Dohlíží zároveň na dodržování pravomocných rozhodnutí ostatních správních orgánů v oblasti životního prostředí. Česká inspekce životního prostředí byla zřízena v roce 1991 zákonem č. 282/1991 Sb. o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa, ostatní složky životního prostředí se k ní připojily následně v průběhu let 1991 - 1992. ČIŽP je organizační složkou státu zřízenou Ministerstvem životního prostředí ČR dle § 4 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích. Inspekce rovněž zjišťuje nedostatky, popřípadě škody vzniklé na životním prostředí, jejich příčiny a původce a ukládá opatření k odstranění a nápravě zjištěných nedostatků. Podílí se rovněž na řešení havárií, zejména v ochraně vod. Kromě ředitelství v Praze je ČIŽP organizačně dělena na krajské inspektoráty, které sídlí v Brně, Českých Budějovicích, Havlíčkově Brodu, Hradci Králové, Liberci, Olomouci, Ostravě, Plzni, Praze a Ústí nad Labem. Každý inspektorát se skládá z oddělení, které působí v těchto oblastech: ochrana ovzduší, ochrana vod, odpadové hospodářství, ochrana přírody a ochrana lesa.

ZOPK vymezuje kompetence ČIŽP na úseku ochrany přírody a krajiny v § 80. Uvedené ustanovení svěřuje ČIŽP dozor nad dodržováním rozhodnutí týkajících se ochrany přírody a krajiny (vyjma ústředních orgánů veřejné správy - např. ministerstva). Inspekce zjišťuje a eviduje případy ohrožení a poškození přírody a krajiny, jejich příčiny a osoby odpovědné za jejich vznik nebo trvání. Je oprávněna vyžadovat prokazování původu a totožnosti podle § 54 ZOPK, ukládat opatření podle § 66 ZOPK,³⁶¹ rozhodovat o možnosti a podmínkách uvedení do původního stavu podle § 86 odst. 1 ZOPK, ukládat povinnost provést přiměřená náhradní opatření podle § 86 odst. 2 ZOPK a odebírat nedovoleně držené jedince podle § 89 ZOPK. Inspekce je oprávněna v případech hrozící škody naříditi omezení, případně zastavení škodlivé činnosti až do doby odstranění jejich nedostatků a příčin. Zároveň ukládá právníkům a

³⁶⁰ Příkladem může být fakt, že je snaha naprostou většinu území, která jsou vyňata z vojenského prostoru, okamžitě vyhlášovat jako chráněná území (např. vojenský prostor Brdy, kde je usilováno o zřízení CHKO Brdy).

³⁶¹ Tohoto institutu ČIŽP využívá poměrně často a s oblibou. Osobně to nevidím jako příliš šťastné řešení, zejména kvůli právní jistotě soukromých osob. V připravované novele stavebního zákona má být § 66 omezen v tom smyslu, že již nebude možné omezit/zastavit činnost schválenou pravomocným rozhodnutím.

fyzickým osobám pokuty za porušení povinností při ochraně přírody a krajiny podle ZOPK. K tomu může ovšem dojít pouze v případě, že řízení o uložení pokuty ne zahájil již jiný kompetentní orgán ochrany přírody. Podvojnost v ukládání pokut nespátřuji jako přínos, minimálně v případě správ NP či CHKO, neboť tyto orgány jsou již dostatečně odborně vybaveny na kvalifikované plnění svých povinností. Může se tak v praxi stát, že tyto dva orgány se dostanou dokonce do sporu.³⁶²

6.6 Ministerstvo životního prostředí

Ministerstvo životního prostředí je ústředním orgánem státní správy ochrany přírody v České republice. Téměř ve všech správních řízeních vystupuje jako odvolací správní orgán prostřednictvím svých odborů výkonu státní správy (OVSS), které jsou územně členěny do správních obvodů. Některé ze svých kompetencí vykonává prostřednictvím své organizační složky, jejímž je zřizovatelem (AOPK ČR).³⁶³ Mezi kompetence MŽP patří zejména: zpracovávat ve spolupráci s kraji prognózy a koncepce strategie ochrany přírody v ČR, koordinovat státní vědeckovýzkumnou činnost v oboru ochrany přírody a krajiny, zabezpečovat mezinárodní spolupráci České republiky v oboru ochrany přírody a krajiny, podávat Komisi zprávy a informace požadované právními předpisy EU,³⁶⁴ řídit činnost ČIŽP. MŽP dále hodnotí nadregionální ÚSES, vydává souhlasy ke zcizení nezastavěných pozemků ve vlastnictví státu na území PR a PP, zajišťuje zpracování a schvaluje plány péče o NP, NPR, NPP, CHKO a jejich ochranná pásma a zajišťuje jejich realizaci ve spolupráci se správami podle § 38 ZOPK, podává žádosti o stanovisko Komisi podle § 45i odst. 10 ZOPK, uplatňuje předkupní právo státu k pozemkům podle § 61 odst. 1 ZOPK, zřizuje správy národních parků jako státní příspěvkové organizace, vykonává působnost orgánů ochrany přírody na pozemcích a stavbách, které tvoří součást objektů důležitých pro obranu státu mimo vojenské újezdy. Poslední jmenovaná kompetence zmocňuje MŽP na těchto pozemcích vykonávat veškerou státní správu náležející všem ostatním orgánům ochrany přírody. V praxi ovšem mohou vznikat bizarní situace, např. vyhlášení PR či PP. MŽP totiž není přímo zákonem zmocněno k vydávání nařízení, ale vyhlášek MŽP. Nemůže tak vydávat zřizovací předpis PR

³⁶² ČIŽP tak například v jednom případě zahájilo vyšetřování AOPK ČR ve věci provádění managementu na porušení ZOPK. Ve skutečnosti šlo ovšem o vyřizování osobních účtů. Osobně konflikt těchto dvou organizačních složek státu považuji za zcela nežádoucí. Dle neověřených informací by mělo dojít ke snížení kompetencí ČIŽP, např. zrovna v oblasti ukládání pokut.

³⁶³ Např. zpracování souhrnů doporučených opatření pro EVL.

³⁶⁴ Zejména směrnice o ptácích a směrnice o stanovištích.

či PP, k tomu jsou zmocněny pouze kraje formou nařízení. Na základě čl. 79 odst. 3 Ústavy ČR tak lze dojít k tomu, že na dotčeném typu pozemků je k vyhlášení PR a PP kompetentní krajský úřad, přičemž k přípravě plánu péče a správě tohoto typu ZCHÚ je kompetentní MŽP.

Jak bylo naznačeno výše, MŽP je zmocněno ZOPK k vydávání řady vyhlášek a dokumentů (viz § 79 odst. 4 ZOPK), z nichž považuji za vhodné zmínit kompetenci vydávání vyhlášek zřizujících NPR, NPP a jejich ochranná pásma.

7. ZÁVĚR

Tato rigorózní práce podala podrobný výklad právních pramenů týkajících se územní ochrany dle českého právního řádu, stejně jako soustavy Natura 2000 spolu s popisem složitého procesu transpozice a implementace dvou nejdůležitějších směrnic, které jsou jejími právními pilíři. Práce rovněž srovnává rozdíly a vzájemný vztah těchto dvou typů ochrany v legislativě České republiky.

Nejdříve jsem se v rámci rigorózní práce zabýval obecnou a zvláštní územní ochranou. Obecná územní ochrana je důležitým prvkem ochrany přírody a krajiny, který se uplatňuje na celém území ČR. Skládá se z několika nástrojů, kterými jsou územní systém ekologické stability, významné krajinné prvky, krajinný ráz a přírodní park a přechodně chráněné plochy. Při hodnocení jednotlivých institutů jsem došel k názoru, že by bylo vhodné zavést aktivní management VKP a rovněž jejich subsidiární využití v ZCHÚ, kde je jejich uplatnění zákonem vyloučeno. Silným nástrojem obecné ochrany je krajinný ráz. Ten se uplatní i ve zvláště chráněných územích, kde v řadě případů přispívá k jejich ochraně, když ostatní prostředky ochrany selhávají. Stává se tak poslední možností ochrany cenných lokalit v případě, že při výstavbách neexistují v rámci části třetí ZOPK jiné nástroje, které jsou využitelné při rozhodování orgánů ochrany přírody. Na institut krajinného rázu panují napříč společnostmi velmi rozdílné názory, kdy jedna část jej považuje za naprosto nutný nástroj, přičemž druhá část jej kritizuje pro jeho neurčitost a nejasné vymezení a že by měl být posuzován výhradně stavebními úřady. Pravda je zčásti na obou stranách, já se ovšem přikláním k zachování krajinného rázu za současného znění.

Zvláštní územní ochrana je dalším významným nástrojem ochrany přírody a krajiny v českém právním řádu. Český právní řád rozděluje zvláště chráněná území podle stupně jejich ochrany na 6 kategorií. Na území ČR tvoří zvláště chráněná území asi 16 % celkové rozlohy ČR, přičemž jejich počet neustále stoupá. Právní úprava ZCHÚ se mi jeví jako celek z hlediska faktické ochrany přírody a krajiny na vysoké úrovni, obsahuje však některé nedostatky. Za nejvýznačnější považuji zejména vyhlášení ZCHÚ dle § 40 ZOPK, neboť tento proces je zbytečně komplikovaný a nejasný. Rozdělení procesu schvalování do fáze normotvorné a do fáze správního řízení, na jehož základě je následně vyhlášen obecně závazný předpis, nelze označit jako optimální. Danou situaci by bylo vhodné vyřešit tak, že by celý proces probíhal pouze jako legislativní činnost. Zdá se to být jako razantní řešení, ZOPK však obsahuje řadu nástrojů, které mohou případně kompenzovat újmu za omezení

vlastníků dotčených nemovitostí. Problémem je rovněž řada starých vyhlášovacích předpisů ZCHÚ, ve kterých se vyskytují nepřesnosti a kompetenční problémy a mohly by být hypoteticky napadeny pro nesoulad se současnou právní úpravou. Tento problém souvisí s nedostatkem finančních prostředků na přehlášení lokalit, neboť při přehlášení musí orgán ochrany přírody postupovat stejně, jako by vyhlášoval nové ZCHÚ. To samé platí i pro změnu zonace CHKO, která je v řadě případů zcela nevhodně vymezena a již neodpovídá současným požadavkům ochrany přírody a krajiny. Zejména 4. zóny CHKO se pak na přírodovědecky cenných územích projevují jako zcela nedostatečné. Ke změně zonace však může dojít pouze přehlášením celého CHKO, což je velice náročný úkol. Problémem je rovněž nesoulad ÚSOP s katastrem nemovitostí, ve kterém nejsou zapsána všechna ZCHÚ a je tak zasahováno do právní jistoty budoucích vlastníků nemovitostí v ZCHÚ.

Co se týče evropské úpravy územní ochrany, je tato zajišťována prostřednictvím soustavy Natura 2000. Ta je zakotvena směrnicí o ptácích a směrnicí o stanovištích. I přes některé nejasnosti provázející jejich transpozici a implementaci do právních řádů jednotlivých členských států EU se nakonec dle mého názoru podařilo většinu sporných ustanovení uspokojivě interpretovat a zavést ustálenou praxi pro postupy při vytváření a ochraně soustavy Natura 2000. V jednotlivých státech EU se vytvořila početná skupina odborníků, kteří pomáhají svým méně zkušeným kolegům z nově přistupujících států ke správnému pochopení a naplňování směrnic. Obě směrnice byly již několikrát novelizovány. Nejvýznamnější novelizace proběhly v letech 2004 a 2007 při přistoupení nových 10 členských států, resp. Bulharska a Rumunska, následně pak přijetím nového konsolidovaného znění směrnice o ptácích (2009/147/ES).

Směrnice o ptácích a zejména směrnice o stanovištích byly vždy obecně považovány za jedny z nejhůře naplňovaných směrnic vůbec. Limity pro vyhlášení SAC v EU12 a EU15 byly opakovaně posouvány. Jako fungující řešení se prokázala řízení pro porušení SEU (infringementy), které jsou Komisí proti členským státům vedeny. Naplňování směrnic se od roku 2000 poměrně zlepšilo díky rozsudkům SDEU a hrozícím sankcím členským státům. Nutno dodat, že za porušováním evropského práva se ne vždy skrýval úmysl, v některých případech šlo spíše o nesprávné pochopení směrnic členskými státy.

Hlavním problémem infringementů a vůbec kontrol naplňování směrnic je to, že ve většině případů postihnou pouze ty nejzávažnější pochybení. A to převážně v případě, že Komise informuje některá z nevládních organizací, neboť Komise má jen málo kontrolních prostředků, jak se o porušení dozvědět. Navíc personální kapacity pro zahajování těchto řízení

jsou velmi omezené. Na druhou stranu (a to platí obecně pro evropské právo) je obrovskou výhodou směrnic fakt, že povinnosti v nich nemohou být svévolně obcházeny vrcholnými státními orgány (jako tomu může být u národních legislativ), které jsou tlačeny vlivnými investory, neboť v tomto ohledu jsou Komise a SDEU poměrně nekompromisní.

Česká republika přistoupila k EU 1. května 2004. Tímto datem jí vznikly povinnosti splnění požadavků směrnice o stanovištích a směrnice o ptácích (z důvodu nevyjednání přechodného období). Na přistoupení bylo velmi pozitivní, že při vymezení lokalit vhodných pro vyhlášení jako EVL a PO byl proveden podrobný monitoring jednotlivých stanovišť a druhů. Tím byly získána velmi cenná data, která mohla být využita v dalších činnostech na ochranu přírody. Vybudování soustavy Natura 2000 přitom přineslo podstatné obohacení a doplnění stávající národní ochrany přírody v ČR.

Transpozice a implementace směrnic v oblasti práva životního prostředí neproběhla zcela ideálním způsobem. Smutným faktem je, že ve většině případů k nim docházelo nekompetencí a někdy až ignorancí vrcholných státních činitelů, jindy zase nesprávným překladem či pochopením významu ustanovení směrnic. Snad jedinou světlou stránkou hovořící v náš prospěch je, že v Evropě jsme rozhodně nebyli jediným státem potýkajícím se s tímto druhem problémů. Mnoho nepřesností bylo odstraněno novelou č. 349/2009 Sb., která novelizuje zákon č. 114/1992 Sb. Jednalo se zejména o zařazení LHP a LHO do procesu naturového posuzování (§ 4 odst. 3 ZOPK), vztažení významného negativního vlivu na příznivý stav předmětu ochrany a celistvost lokalit Natury 2000 (§45i odst. 1 ZOPK) a vyloučení možnosti variantních řešení s menším významně negativním vlivem na EVL či PO (§ 45i odst. 9). Tato novela však musela být ihned novelizována následnou korekční novelou ZOPK č. 381/2009 Sb., kterou bylo třeba schválit z důvodu nesmyslných zásahů do novely pozměňovacími návrhy provedenými v Poslanecké sněmovně a Senátu. Upravovala především kompetence vymezené v § 76 až § 79 ZOPK, neboť došlo k tomu, že k řadě činností předvídaných ZOPK neměl kompetence žádný orgán ochrany přírody, nebo naopak několik z nich zároveň. Dle mého názoru se však státní orgány při tvorbě novely č. 349/2009 Sb. zcela nevyvarovaly chyb a některé její nedostatky musí být stále řešeny výkladem či zavedenou praxí. Neuspokojivé je řešení posuzování vlivů LHP a LHO dle § 4 odst. 4, a to rovnou ze dvou důvodů. Tím prvním je fakt, že posouzení je zajištěno orgánem ochrany přírody, což poněkud rozrušuje konzistentnost celé právní úpravy. Orgán ochrany přírody navíc nedokáže poskytnout takovou odbornost a objektivitu, jako je tomu v případě zapojení autorizované osoby do schvalovacího procesu. Druhým, ještě závažnějším pochybením je

absence úpravy procesní stránky posuzování vlivů LHP a LHO, neboť je z tohoto procesu zcela vyloučen ZPV. V tomto případě tak není zcela jasné, jaký postup budou orgány ochrany přírody při svém posuzování využívat. Dalším sporným bodem je úprava kompenzačních opatření ve smyslu ZOPK, konkrétně ustanovení § 45i odst. 11 ZOPK, věta první. Ta zavádí vázanost orgánu ochrany přírody navrženými kompenzačními opatřeními, které jsou součástí naturového hodnocení (jsou-li jeho součástí). Je však nežádoucí, aby kompenzační opatření byla součástí naturového posouzení (to odporuje celému systému stanovení kompenzačních opatření, jakož i čl. 6 směrnice o stanovištích). Uvedená věta proto podle mého názoru do ZOPK vůbec nepatří a pravděpodobně se do něj dostala z důvodu mezirezortních sporů. Věta je uvedena podmínkou, proto pokud autorizované osoby nebudou do naturových hodnocení přikládat kompenzační opatření, nevznikne nutnost jejich aplikace. Nedostatky zákona tak opět musí řešit zavedená praxe.

V práci jsem uvedl i některé infringementy vedené proti ČR z důvodů více či méně souvisejícími s Naturou 2000. České republice hrozily mnohamilionové pokuty, do dnešní doby však byla většina infringementů v oblasti ochrany životního prostředí Komisí zastavena. Některé další (např. infringement v NP Šumava ohledně splavnosti Teplé Vltavy) však přetrvávají a orgány státní správy si ne vždy zcela uvědomují, že obcházení směrnic týkajících se Natury 2000 či zavírání očí před aplikací evropského práva není cestou, která by problém zdárně vyřešila.

Zabýval jsem se rovněž rozdíly mezi zvláštní územní ochranou a Naturou 2000 v českém právním řádu. Prvním rozdílem je způsob výběru území pro jednotlivé typy chráněných území. Výběr území pro soustavu Natura 2000 probíhá výhradně dle vědeckých kritérií, v případě vymezení ZCHÚ však může být přihlédnuto i k jiným kritériím, například k těm estetickým. Území hodnotná z evropského pohledu jsou navíc vyhlašována obligatorně, jsou-li u nich splněny podmínky pro jejich vymezení, v případě ZCHÚ tomu tak není, záleží na uvážení příslušných správních orgánů. Území pro Naturu 2000 jsou vybírána z pohledu ochrany v rámci celé EU. Ptačí oblasti, jakožto jeden z typů území tvořících Naturu 2000 jsou samostatným typem územní ochrany, neřadí se tedy mezi ZCHÚ. PO jsou tak specifickým typem územní ochrany, který *de facto* stojí na pomezí obecné a zvláštní územní ochrany přírody a krajiny. Tento stav osobně považuji z právního pohledu za vhodný, a to s přihlédnutím k současné skladbě ZOPK a v řadě případů příliš přísné úpravě ZCHÚ, kdy ochranu PO stačí vymezit pouze bližšími ochrannými podmínkami "ušitými na míru" pro každou PO zvlášť. V případě vztahu ZCHÚ k EVL mají oba typy ochrany k sobě velmi blízko

a celá řada EVL se překrývá se ZCHÚ. Před novelou ZOPK č. 349/2009 Sb. bylo dokonce jedinou možností vyhlášení EVL jako SAC (kromě smluvní ochrany) vyhlášení ZCHÚ dle kategorie ZCHÚ dané v národním seznamu na dotčeném území. To se změnilo zavedením institutu tzv. bazální (základní) ochrany EVL. Ochrana dle ZCHÚ je opět ve většině případů silnější, než je tomu u EVL.

Pro EVL i PO platí, že výjimku ze zákazů (základní ochranné podmínky) či souhlas s činnostmi vázanými na souhlas (bližší ochranné podmínky) je oprávněn orgán ochrany přírody udělit pouze v případě, že bude vyloučeno závažné nebo nevratné poškozování EVL či PO, nebo je postupováno dle jiných ustanovení ZOPK (§ 45i). Toto napojení ZCHÚ na Naturu 2000 nelze než přivítat, neboť oba instituty jsou tak uvedeny do vzájemného souladu.

ZCHÚ a Natura 2000 spolu navzájem nekolidují, naopak se navzájem doplňují s tím, že právní úprava soustavy Natura 2000 v ZOPK v některých případech dokonce využívá ochrany dle části třetí ZOPK. Každý z uvedených nástrojů ochrany přírody chrání předměty ochrany z trochu jiného pohledu. Na řadě míst dochází k překrývání obou těchto typů územní ochrany, neboť mnoho PO se nachází v ZCHÚ a naopak.

V práci jsem se rovněž zabýval otázkou právní odpovědnosti v ochraně přírody a krajiny, kde jsem jako nejzávažnější nedostatek shledal kolizi odpovědnosti za správní delikty a trestněprávní odpovědnosti kdy hranice mezi skutkovými podstatami správních deliktů a trestných činů jsou téměř neznatelné a není zcela jasné, kdo by měl rozlišit, kdy se ještě jedná o správní delikt a kdy o trestný čin. Může totiž dojít k situaci, kdy orgány činné v trestním řízení již nebudou mít možnost potrestat pachatele trestného činu po vydání rozhodnutí o správním deliktu správním orgánem z důvodu uplatnění zásady *ne bis in idem*. Uplatňování této zásady rovněž potvrzuje smýšlení zákonodárce reflektované zákonem č. 418/2011 Sb., dle kterého nelze trestně stíhat právnickou osobu již potrestanou ve správním řízení. Do budoucna vidím jako jediné řešení problému lepší rozlišení kompetencí v projednávání trestně a správněprávní odpovědnosti a vyvarování se duplicity skutkových podstat přestupků/jiných správních deliktů a trestných činů (např. kvantifikací trestnosti, tedy uvedení jasně identifikovatelné číselné hodnoty ve skutkové podstatě trestného činu).

Za ne zcela optimální považuji transpozici směrnice 2004/35/ES do českého právního řádu, kdy ekologická újma není jasně definována tak, aby bylo ve všech případech nepochybné, zda se jedná o ekologickou újmu či nikoli. Jako další problém spatřuji vymezení kompetencí, kdy jsou na území správních obvodů správ NP a CHKO kompetentní tyto orgány ochrany přírody a na zbytku území ČR ČIŽP. Správy NP a CHKO jsou orgány ochrany

přírody a jako takové jsou specializované na činnost v rámci ZOPK. Ekologická újma je však řešena na úseku více složek životního prostředí, k jejímu uplatnění je tak lépe personálně i kompetenčně vybavena ČIŽP. Na celém území by tak měla být dle mého názoru kompetentní ČIŽP.

V kapitole organizační struktura orgánů ochrany přírody jsem došel k závěru, že kompetence jsou vymezeny zcela nevhodným a nepřehledným způsobem, přičemž jako velký problém spatřuji vymezení oblastí, na které se nevztahují některé základní ochranné podmínky ZCHÚ, formou správního aktu, přičemž vhodnou formou pro toto vymezení je z mého pohledu opatření obecné povahy, jakožto akt zavazující neurčitý počet lidí v konkrétní věci. Za současné právní úpravy totiž mají správní akty vydávané ve správním řízení právní účinky vůči neurčitému okruhu osob, což není v souladu ani se správním řádem, ani se samotnou správní teorií.

Územní ochrana jako taková je v českém právním řádu neodmyslitelnou součástí ochrany přírody a krajiny. Právní úprava v tomto úseku je v současné době na velmi solidní úrovni, některé její pasáže by však již nutně zasloužily novelizaci v podobě nového zákona o ochraně přírody a krajiny. Jako řešení nevidím neustálé drobné účelové novelizace ZOPK. Problémem ovšem není pouze legislativní stránka věci, ale i stránka faktická, kdy pro řadu opatření dle zákona není dostatek finančních prostředků ani vůle je řádně dodržovat. Ochrana přírody a krajiny a obecně celého životního prostředí vzhledem k politické atmosféře a postojům společnosti zažívá těžké časy a v dohledné době bohužel z mého pohledu nelze počítat se zlepšením.

ABSTRAKT:

Tato rigorózní práce podrobně rozebírá právní úpravu týkající se územní ochrany přírody a krajiny a to z evropského i českého pohledu. Práce se nejdříve zabývá evropskými prameny ochrany přírody a krajiny z toho nejobecnějšího pohledu, tedy vybranými ustanoveními Smlouvy o fungování Evropské unie a Akčními programy EU, včetně nové strategie EU v oblasti biodiverzity do roku 2020. Následně pak přechází k historickému vývoji v českých zemích až do současnosti. Ze současné problematiky řeší obecnou a zvláštní územní ochranu v českém právním řádu, upravenou v zákoně č. 114/1992 Sb. a rozebírá její jednotlivé právní nástroje ochrany.

Práce pak podrobně popisuje evropské právo (směrnice 92/42/EHS o stanovištích a směrnice 2009/149/ES o ptácích), včetně judikátů Soudního dvora Evropské unie, i české právní prameny týkající se soustavy Natura 2000 a zároveň hodnotí úspěšnost transpozice a implementace uvedených směrnic do českého právního řádu. Na závěr je pomocí srovnávací metody porovnána česká právní úprava týkající se Natury 2000 a zvláštní územní ochrany a vyzdvíženy rozdíly mezi nimi. Práce se zabývá rovněž právní odpovědností v ochraně přírody a krajiny a organizační strukturou orgánů ochrany přírody, což jsou témata blízce související se zaměřením práce.

Autor práce v jejím průběhu rovněž hodnotí vhodnost platné právní úpravy a případně navrhuje možnosti řešení některých nedostatků.

ABSTRACT:

This rigorous thesis analyzes in detail the legislation relating to the territorial nature and landscape protection and that of the European and Czech perspective. The thesis describes the legal sources of European nature and landscape protection from the most general point of view, with focus on certain articles of the Treaty on the Functioning of the European Union and EU Action Programs, including the new EU Biodiversity Strategy to 2020. The thesis also refers to the historical development of nature and landscape protection in the Czech lands to the present. It also describes general and special territorial protection in the Czech legal system, included especially in Act No. 114/1992 Coll and analyzes various legal instruments of nature and landscape protection.

The thesis describes the European law (Habitats Directive 92/42/EEC and Birds Directive 2009/147/EC, also judgments of the European Court of Justice) and Czech legal sources concerning the Natura 2000 network, and evaluates the success of the transposition and implementation of the Directives in Czech law.

In conclusion of the thesis there is used the comparative method to compare Czech legislation relating to Natura 2000 with the special territorial protection and author highlights the differences between them. Two chapters of the thesis are dedicated to legal liability in the nature and landscape protection and to organizational structure of nature conservation authorities, which both are topics closely related to the focus of the thesis.

The thesis also evaluates the appropriateness of legislation and suggests its possible improvements, from the author's point of view.

RESUMÉ

The topic of this rigorous thesis is " Legal regulation of territorial nature and landscape protection." The first chapter describes the legislation of general and special territorial nature and landscape protection. General territorial protection is located in Part Two of Act No. 114/1992 Sb. General protection is essential for the protection of nature and landscape, and is applied to the entire country. It consists of seven instruments, namely Territorial System of Ecological Stability, Important Landscape Elements and Natural Park, and Temporarily Protected Areas. Second, very powerful instrument for nature and landscape protection in Czech republic is special territorial protection. This type of protection is is located in Part Three of Act No. 114/1992 Sb. Czech law divides protected areas according to their level of protection in the six categories. These categories are: National Parks, Protected Landscape Areas, National Natural Reserve, National Natural Monument, Natural Reserve, Natural Monument. In the Czech Republic, the special protected areas cover about 16% of the total area of the Czech Republic, and their number is constantly increasing.

Next chapter describes the concept of Natura 2000, including a description of the relevant EU regulations. Natura 2000 is a coherent system of special protected areas within the European Union (EU), which is constituted by all Member States on their territory according to uniform principles. The aim of this system is to ensure the protection of species of fauna and flora and habitat types, which are the most valuable from the European perspective, the most endangered, rare or endemic.

The law base of Natura 2000 is formed by the European Directive 79/409/EEC on the conservation of the wild birds, commonly known as the Birds Directive and the European Directive 92/43/EEC on the conservation of the natural habitats and of wild fauna and flora, also known as the Habitats Directive. Natura 2000 network is constituted from the two types of protected areas - Special Protection Areas (SPAs) and Special Areas of Conservation (SACs). Natura 2000 is created regardless of national borders of member countries.

Transposition of Birds and Habitats Directives did not proceed entirely in accordance with the requirements of the European Commission, which resulted in several infringements against Czech Republic. Many of the discrepancies were solved by the amendment No. 349/2009 Coll., which updated Act No. 114/1992 Coll.

There are differences between special territorial protection and Natura 2000 in the Czech legal system. The most important difference is the method of choice for different types

of protected areas. Selecting areas for Natura 2000 is done according only to scientific criteria, apart from protected areas, at which may be taken into the account other criteria, such as those aesthetic. Territory for Natura 2000 are chosen from the perspective of whole EU, special protected areas are chosen from the national perspective. Special protected areas and Natura 2000 do not conflict with each other. Instead they are complementary, even in some cases, Czech legislation uses special protected areas to protect Natura 2000 sites. Each of these instruments for nature protection protects the nature from a slightly different perspective. There are many places in Czech republic, where special protected areas and Natura 2000 sites overlap each other.

In the thesis there is also the chapter focused on the issue of legal liability in the nature and landscape, where I found serious collision between administrative and criminal liability. The border between body of the administrative and criminal offenses are almost unnoticeable, and it is not clear who should distinguish which type of delict the illegal activity is. There can be situations, where the law enforcement will no longer be able to punish the offender after the final decision of the administrative authority, due to application of the *ne bis in idem* principle. In the chapter, which deals with organizational structure of nature conservation authorities I concluded, that competencies are defined entirely inappropriate and hard to understand.

ANGLICKÝ NÁZEV PRÁCE A KLÍČOVÁ SLOVA

Anglický název: Legal regulation of territorial nature and landscape protection

Klíčová slova (anglicky): nature, landscape, Natura 2000

Klíčová slova (česky): příroda, krajina, Natura 2000

POUŽITÉ A CITOVANÉ PRAMENY

Odborná literatura:

Bejček, P.: Kompenzační opatření podle článku 6.4 směrnice o stanovištích, Ochrana přírody, 2011, ročník 66, číslo 3, str. 12-14.

Čeřovský, J. Územní ochrana vrchol pyramid, Ochrana přírody, číslo 4, 2007, s. 29-32.

Damohorský, M.: Nová podoba zákona o ochraně přírody a krajiny a problémy s jejím prosazováním, Veronika, číslo 5, ročník XVIII, 2004, str. 1 – 3.

Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí, 3. vydání, C. H. Beck, Praha, 2010, 678 s.

Drbal, K.: Jeskyně ve světle cestovního ruchu, Ochrana přírody, 2010, ročník 65, zvláštní číslo.

Dušek, J.: Hodnotící zprávy podle směrnice o stanovištích, Ochrana přírody, 2007, ročník 62, příloha II/2007.

Havelková, S.: K čemu slouží přechodně chráněná plocha, Ochrana přírody, číslo 5, ročník 64, 2009.

Havelková, S., Odpovědnost za správní delikty a trestné činy, Ochrana přírody, číslo 1, ročník 67, 2012.

Hokr, Z.: O zapisování zvláště chráněných území do katastru nemovitostí, České právo životního prostředí, číslo 2/2003, Česká společnost pro právo životního prostředí, 2003.

Hora, J. a kol., Legislativa EU a ochrana přírody, Česká společnost ornitologická, Praha 1998, 95 s.

Hora, J. ed., Směrnice ES o ochraně volně žijících ptáků v České republice, Česká společnost ornitologická, Praha 2000, 167 s.

Hošek M.: Změny ve způsobu zajištění evropsky významných lokalit, Ochrana přírody, 2011, ročník 66, číslo 2.

Chytrý, M., a kol.: Katalog biotopů České republiky, AOPK ČR, Praha, 2001, 304 s.

Jelínek, J., Herczeg, J.: Zákon o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim. Komentář s judikaturou. Praha: Leges, 2012, 208 s.

- Knotek, J.: K využití smluvní ochrany u některých zvláště chráněných částí přírody, Právní rozhledy číslo 24, 2005.
- Landová B., Havelková S., K novele zákona o ochraně přírody a krajiny, Ochrana přírody, číslo 6, 2009, s. 18 – 19.
- Landová, B.: K opatřením obecné povahy, Ochrana přírody, číslo 5, ročník 66, 2011.
- Mackovčín, P., Sedláček M., a Kuncová J.: Chráněná území ČR, Agentura ochrany přírody a krajiny ČR a EkoCentrum Brno, 2002, 376 s.
- Miko, L., Borovičková H. a kol., Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář, 2. vydání, Praha: C. H. Beck, 2007, 607 s.
- Mlčoch, S.: Dvacet let zákona na ochranu přírody a krajiny, Ochrana přírody, 2012, ročník 67, číslo 2.
- MŽP, Hodnocení plánů a projektů významně ovlivňujících lokality soustavy Natura 2000, Ministerstvo životního prostředí ČR, Viz Edice PLANETA 2004, ročník XII, číslo 1/2004, 48 s.
- MŽP, Metodický pokyn MŽP č. ZP11/2004 k vymezení, schvalování a dokumentování zón ochrany přírody v národních parcích ČR ve znění Metodického pokynu MŽP č. ZP15/2006.
- MŽP, Péče o lokality soustavy Natura 2000: ustanovení článku 6 směrnice o stanovištích 92/43/EHS, Edice PLANETA 2001, ročník IX, číslo 4/2001, 28 s.
- MŽP, Věstník MŽP, Ročník XVII, částka 11, Listopad 2007, 64 s.
- MŽP, Věstník MŽP Ročník XVIII, částka 4, duben 2008, 116 s.
- MŽP, Věstník vlády č. 2/2006 pro orgány krajů a orgány obcí, Ročník 4, částka 2, březen 2006, 42 s.
- Panzelt, Z.: Národní park nemusí být jen omezením, naopak., Ochrana přírody, Zvláštní číslo, 2010, str. 12.
- Pelc F., Ochrana přírody, ročník 64, číslo 5, 2009. s. 1 – 2, Editorial.
- Pelc, F.: Program rozvoje chráněných krajinných oblastí, SCHKO ČR 2000, kap. IV.
- Plesník, J.: Dilema druhové ochrany: co vlastně chránit?, Ochrana přírody, číslo 8, ročník 60, 2005, str. 227 - 234.
- Plesník J., Péče o globální biologickou rozmanitost po 10 letech, Živa 4/2002, s. 146

Pokorná, L.: Dvě nová nařízení vlády – co přinesou ochraně českých evropsky významných lokalit?, *Ochrana přírody*, číslo 4, 2012, s. 14 – 16.

Prchalová, J.: Příprava novelizace zákona č. 114/1992 Sb. o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, časopis *České právo životního prostředí*, číslo 1, ročník II, 2002, s. 47 – 49.

Prchalová, J.: Zákon o ochraně přírody a krajiny a Natura 2000 - Komentář a prováděcí předpisy, Linde, Praha 2006, 352 s.

Roth, P.: Česká ochrana přírody po vstupu do EU, *Ochrana přírody*, ročník 60/2005, číslo 1, s. 1 – 2.

Roth, P. (ed.), *Legislativa Evropských společenství v oblasti územní a druhové ochrany přírody (směrnice 79/409/EHS, směrnice 92/43/EHS, rozhodnutí 97/266/ES)*, MŽP, Praha 2003, 181 s.

Roth, P.: Nejčastější omyly kolem Natury 2000 v České republice, *Ochrana přírody*, číslo 10, ročník 60, 2005, s. 310 - 313.

Slonková, J. Chráněná území – přínos nebo ztráta. *Ochrana přírody*, Zvláštní číslo, 2010

Stárka, L.: Natura 2000 – předjednávání evropsky významných lokalit kontinentální oblasti, *Ochrana přírody*, číslo 2, ročník 60, 2005, s. 61 - 62.

Sklenička, P.: Subjektivní problémy s krajinným rázem, *Ochrana přírody*, 2011, ročník 66, číslo 2, Editorial, str 1 – 2.

Stejskal, V.: Aktuální problémy administrativně-právních nástrojů ochrany přírody po euronovele zákona o ochraně přírody a krajiny, *Aktuální otázky práva životního prostředí*, (ed.) Průchová, I., Masarykova univerzita, Brno, 2005, s. 103 – 118.

Stejskal, V.: Jak vypadá v České republice půl roku po vstupu do Evropské unie v teorii a praxi transpozice a implementace evropských směrnic na ochranu přírody, *České právo životního prostředí*, číslo 4, ročník IV, 2004, s. 96 – 102.

Viz Stejskal V.: Nová právní úprava odpovědnosti za škody na přírodních zdrojích, *Ochrana přírody*, číslo 1, ročník 62, 2007, str. 12 a 13.

Stejskal, V., *Úvod do právní úpravy ochrany životního prostředí a biologické rozmanitosti*, Linde, Praha. 2006, 592 s.

Stejskal, V.: Z judikatury Evropského soudního dvora, *Ochrana přírody*, číslo 1, ročník 62, 2007, s. 14.

Stejskal, V., Vícha O., Zákon o předcházení ekologické újmy a o její nápravě s komentářem, souvisejícími předpisy a s úvodem do problematiky ekologicko-právní odpovědnosti. Praha, Leges, 2009, 336 s.

Stejskal V., Zicha J., Judikatura Soudního dvora Evropské unie v oblasti ochrany přírody, MŽP, Praha 2011

Šámal, P. a kol., Trestní zákoník I § 1 – 139, komentář, C. H. Beck, Praha 2009, 1303 s.

Šmídová, L.: Výjimky ze základní územní ochrany zvláště chráněných území, Ochrana přírody, číslo 3, 2010.

Vrška, T., Hort, L.: Historie vzniku lesních rezervací v ČR do roku 1945, Ochrana přírody, číslo 1, ročník 63, 2008.

Vícha, O.: Zákon o předcházení a nápravě ekologické újmy z pohledu ochrany přírody, Ochrana přírody, číslo 5, ročník 63, 2008.

Vorel, I.: Krajinný ráz a jeho ochrana, 1. část, Ochrana přírody, 2006, ročník 61, číslo 9, s. 262 - 268.

Judikatura Evropského soudního dvora:

C-57/89 - Komise vs. Německo (Leybucht)

C-355/90 - Komise vs. Španělsko (Marismas de Santoñas)

C-431/92 - Komise vs. Německo

C-44/95 - Spojené království (Lappel Bank)

C-371/98 - Spojené království (First Corporate Shipping)

C-71/99 - Komise vs. Německo

C-103/00 - Komise vs. Řecko (Caretta caretta)

C-127/02 - Komise vs. Nizozemí (Waddenzee)

C-117/03 - Itálie (Dragaggi)

C-6/04 - Komise vs. Spojené království

C-209/04 - Komise vs. Rakousko

C-191/05 - Komise vs. Portugalsko

C-244/05 - Německo (Bund Naturschutz in Bayern)

T-150/05 - Sahlstedt a další vs. Komise

C-304/05 - Komise vs. Itálie (Parco Nazionale Dello Stelvio)

C-226/08 - Stadt Papenburg vs. Německo

C-115/09 - Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland vs. Bezirksregierung Arnsberg

Internetové zdroje:

eur-lex.europa.eu

<http://drusop.nature.cz>

http://ec.europa.eu/environment/nature/index_en.htm

ochranaprirody.cz

www.mzp.cz