

Univerzita Karlova

Právnická fakulta

Katedra práva životního prostředí

DIPLOMOVÁ PRÁCE

NATURA 2000

Směrnice Rady 92/43/EHS o ochraně přírodních stanovišť,
volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin
a právní úprava v České republice

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

Diplomant: Michal Pálka
Kaštanová 814
Prachatice

V Prachaticích dne 1. 6. 2006



Čestné prohlášení

Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci vypracoval samostatně a že jsem vyznačil prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpal způsobem vědecké práci obvyklým.

V Prachaticích 1. června 2006



.....

Poděkování: za pomoc a konzultace děkuji především vedoucímu této diplomové práce, pracovníkům AOKP ČR (zvláště RNDr. Janu Plesníkovi, CSc.), pracovníkům MŽP, odboru mezinárodní ochrany biodiverzity a odboru zvláště chráněných částí přírody (RNDr. Petru Rothovi, CSc.), pracovníkům Správy NP a CHKO Šumava (řediteli ing. Aloisu Pavlíčkovi, Ph.D) a mnohým dalším.

ÚVOD

Posledních asi deset let lze registrovat na různých místech zvýšený výskyt pojmu „Natura 2000“. Běžné laické veřejnosti se nejvíce informací dostávalo především v odborných periodikách specializovaných na problematiku přírodních věd a ochrany přírody. Příspěvků se zaměřením na právní stránku věci, publikovaných právníky, nebylo už tolik. Asi největší nápor informací proběhl v letech 1999 – 2002, kdy se zintenzivňovala jednání mezi ČR a ES o přistoupení. Jedním z nezbytných úkolů ČR v této souvislosti bylo včasné dokončení činností, které podmiňovaly splnění povinností vyplývajících z předpisů o evropské soustavě chráněných území. Přípravy na přistoupení v této oblasti se svou podstatou naprosto vymykají všemu, s čím se ČR jinak během uvádění svého právního řádu do souladu s *aquis communautaire* potkávala. Díky specifickému charakteru povinností je pro jejich naplnění navíc třeba poměrně dlouhý čas (odhadovalo se 3 – 4 roky) a EK nepřipustila ani pro ČR žádné přechodné období.

Rozhodl jsem se proto vypracovat co nejucelenější práci na toto téma, i když nakonec bylo nutné záběr poněkud zúžit. Problematika je natolik široká, že se nelze věnovat úplně všem aspektům do potřebné hloubky. Dalším důvodem pro výběr tématu práce je můj zájem o ochranu přírody jako takovou, konkrétně zaměřením na lepidopterologii (nauka o motýlech). Jsem členem Společnosti pro ochranu motýlů a rok pracuji na Správě NP a CHKO Šumava. To vše mi umožnilo získat podrobnější přehled o celé problematice a získávat velké množství informací k tématu (vč. možnosti úhlu pohledu biologa-amatéra i právníka). V průběhu příprav na psaní diplomové práce a nezbytných konzultací nejen s právníky, ale především s biology, kteří se v dané problematice pohybují, jsem se stále více ujišťoval, že podobná ucelená práce, která by téma probrala ne z pohledu přírodních věd, ale z pohledu právního, bude velmi užitečná i pro praxi.

Musím předeslat, že kvůli nutnosti záběr práce poněkud zúžit, může být název této práce zprvu trochu zavádějící. „Natura 2000“ se totiž nerovná Směrnice o stanovištích a naopak Směrnice o stanovištích se nezabývá jen soustavou Natura 2000. Tato směrnice je ale základním kamenem celé soustavy, na tom nic nemění ani skutečnost, že do soustavy chráněných území zahrnuje i zvláště chráněná území označená státy podle tzv. Směrnice o ptácích. Směrnici o ptácích v práci zmiňuji jen velmi stručně v nezbytné (informační) míře. Pro získání podrobnějších informací doporučuji některou z již napsaných prací na toto téma.

Jádrom práce je hlavně sama Směrnice o stanovištích a její promítnutí do českého práva, v nezbytném rozsahu jsem pak zahrnul i související problematiku z oblasti mezinárodního práva, problematiku primárních pramenů komunitárního práva, příbuzné normy sekundárního komunitárního práva a posouzení stávajících právních předpisů ČR z oblasti ochrany přírody (především zákon č. 114/1992 Sb.) v ustanoveních, která se nemusí tématu práce přímo dotýkat. Práce může být přínosná i v tom ohledu, že se nesnažím jen o pouhý výklad ustanovení, ale některá z nich dávám i do potřebné perspektivy s mimoprávními skutečnostmi, které buď nejsou formálně upraveny vůbec nebo tato úprava není v právních předpisech (např. jen doporučení EK). I takové skutečnosti totiž mohou mít významný vliv na pochopení vlastní směrnice.

V první části se v práci zabývám vybranými aspekty mezinárodního práva, které vytvořily předpoklady pro přijetí nebo následnou aplikaci Směrnice o stanovištích jak

členskými státy ES, tak pro přístup evropských institucí. Snažím se přitom po stručném nástinu aktuálního právního stavu jednotlivých zmiňovaných mezinárodních smluv a programů zdůraznit jejich vzájemnou návaznost na předpisy komunitárního práva, konkrétněji se Směrnicí o stanovištích.

Úvodem druhé části se věnuji primárním pramenům komunitárního práva, které se více či méně výrazněji promítají do aplikace Směrnice o stanovištích a souvisejících předpisů v praxi. Následuje jádro celé práce – kapitola věnovaná Směrnicí o stanovištích. Zvolil jsem přístup podrobného rozboru jednotlivých ustanovení a snažím se zdůrazňovat vzájemné návaznosti jednotlivých ustanovení směrnice i jiných právních předpisů. Výklad některých ustanovení podporuji stanovisky EK a rozsudky ESD, podrobnější rozbor judikatury ESD je podán v závěru druhé.

Třetí část je věnována hlavně zákonu č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, a jeho prováděcím předpisům, které jsou hlavním nástrojem implementace Směrnice o stanovištích do českého právního řádu. Zmiňuji jednak aktuální stav právní úpravy po „euronovele“ tohoto zákona a navazujících změnách jiných norem, jednak se pokouším o posouzení souladu ustanovení těchto právních předpisů *s aquis communautaire*. Výsledkem je konstatování, které povinnosti České republiky nemusely být řádně naplněny a kde případně jde právní úprava ještě nad rámec požadavku komunitárního práva.

K dílčím závěrům práce již docházím na konci některých částí či kapitol, v samotném závěru pak provádím celkové shrnutí a některé úvahy *de lege ferenda* jak v komunitární tak v české právní úpravě.

V průběhu přípravy a samotného psaní práce došlo k vydání konečné či přípravné verze některých oficiálních dokumentů EK. Některé z nich plně potvrdili mé názory na výklad ustanovení, jiné ne. Pokusil jsem se celou práci uvést do souladu s těmito novými skutečnostmi a problematika je tak popsána ve stavu, v jakém se nachází v květnu 2006.

OBSAH

ÚVOD.....	1
OBSAH.....	3
POUŽITÉ ZKRATKY.....	7
1. MEZINÁRODNĚPRÁVNÍ ÚPRAVA.....	9
1.1. OBECNĚ.....	9
1.2. MEZINÁRODNÍ ÚMLUVY.....	9
1.2.1. Úmluva o biologické rozmanitosti (Úmluva z Ria, CBD).....	9
1.2.2. Úmluva o ochraně evropské fauny a flóry a přírodních stanovišť (Bernská úmluva).....	12
1.2.3. Úmluva o ochraně stěhovavých druhů volně žijících živočichů (Bonnská úmluva - CMS).....	13
1.2.4. Evropská úmluva o krajině.....	14
1.3. MEZINÁRODNÍ PROGRAMY.....	15
1.3.1. Emerald Network.....	15
1.3.2. Celoevropská strategie biologické a krajinné rozmanitosti.....	17
2. KOMUNITÁRNÍ ÚPRAVA.....	20
2.1. PRIMÁRNÍ PRAMENY PRÁVA.....	20
2.1.1. Smlouva o založení ES.....	20
2.1.1.1. Cíle.....	20
2.1.1.1.1. Obecné cíle se vztahem k tématu práce.....	21
2.1.1.1.2. Specifické cíle čl. 174 odst. 1.....	21
2.1.1.2. Obecné principy, které se týkají probírané problematiky:.....	21
2.1.1.2.1. Zásada subsidiarity - článek 5.....	22
2.1.1.2.2. Zásada integrace.....	22
2.1.1.2.3. Zásada nadřazenosti komunitárního práva právním řádům členských států a rozpor vnitrostátního práva s právem ES.....	23
2.1.1.2.4. Zásada užší spolupráce mezi členy.....	23
2.1.1.3. Specifické principy - článek 174/2.....	23
2.1.1.3.1. Princip předběžné opatrnosti.....	24
2.1.1.3.2. Princip prevence.....	24
2.1.1.3.3. Princip „znečišťovatel platí“ a princip nápravy škody u zdroje.....	25
2.1.1.4. Podmínky.....	25
2.1.1.4.1. Zohlednění dostupných vědeckých a technických údajů (poznatků).....	25
2.1.1.4.2. Zohlednění podmínek ŽP v různých regionech Společenství.....	25
2.1.1.4.3. Zohlednění ekonomického a sociálního rozvoje Společenství jako celku a vyváženého rozvoje jeho regionů.....	25
2.1.3. 6. AKČNÍ PROGRAM PRO ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ.....	26
2.1.3.1. Pojetí akčních programů pro životní prostředí.....	27
2.1.3.2. Priority 6. akčního programu.....	27
2.1.3.3. 6. akční program ve vztahu k tématu práce.....	27
2.1.3.3.1. Obecné úvahy.....	27
2.1.3.3.2. Kapitola 4 – Příroda a biologická rozmanitost.....	29

2.2. SEKUNDÁRNÍ PRAMENY PRÁVA	31
2.2.1. Směrnice Rady 92/43/EHS o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (Směrnice o stanovištích).....	31
2.2.1.1. Obecná část	32
2.2.1.1.1. Preambule a definice	32
2.2.1.1.1.1. Typy přírodních stanovišť a druhy v zájmu Společenství	33
2.2.1.1.1.2. Stav z hlediska ochrany	35
2.2.1.1.1.3. Biogeografické oblasti (regiony)	37
2.2.1.1.2. Článek 2	37
2.2.1.1.2.1. Obecný cíl Směrnice o stanovištích.....	37
2.2.1.1.2.2. Hospodářské, sociální a kulturní požadavky	38
2.2.1.2. Územní ochrana podle Směrnice o stanovištích.....	38
2.2.1.2.1. Definice a cíle územní ochrany (článek 3).....	38
2.2.1.2.1.1. Síť nebo soustava?.....	39
2.2.1.2.1.2. První pilíř soustavy	39
2.2.1.2.1.3. Druhý pilíř soustavy	39
2.2.1.2.1.4. Přístup k ochraně a povinnosti státu - úvahy	41
2.2.1.2.2. Postup vzniku soustavy Natura 2000 (článek 4 a 5).....	41
2.2.1.2.2.1. Národní seznam	43
2.2.1.2.2.2. Biogeografické semináře	45
2.2.1.2.2.3. Seznam Společenství	47
2.2.1.2.2.4. Příloha III	50
2.2.1.2.2.5. Vyhlašování SAC	51
2.2.1.2.2.6. Článek 5.....	51
2.2.1.2.2.7. Časový horizont pro naplnění povinností	52
2.2.1.2.3. Ochrana lokalit soustavy Natura 2000 (článek 6)	53
2.2.1.2.3.1. Aktivní ochrana	54
2.2.1.2.3.1.1. Ochranná opatření.....	54
2.2.1.2.3.1.2. Plány péče.....	56
2.2.1.2.3.1.3. Smluvní a normativní opatření.....	58
2.2.1.2.3.1.4. Ekologické požadavky	59
2.2.1.2.3.1.5. Působnost ustanovení.....	60
2.2.1.2.3.2. Pasivní ochrana všeobecná	60
2.2.1.2.3.2.1. Pojetí pasivní ochrany.....	61
2.2.1.2.3.2.2. Zásada prevence.....	61
2.2.1.2.3.2.3. Limity	62
2.2.1.2.3.2.4. Pojetí poškozování a vyrušování a jejich indikátory.....	63
2.2.1.2.3.3. Pasivní ochrana specifická (odst. 3 a 4).....	64
2.2.1.2.3.3.1. Struktura ochrany.....	64
2.2.1.2.3.3.2. Pojmy „plán“ a „projekt“	66
2.2.1.2.3.3.3. Významný vliv a jeho existence	67
2.2.1.2.3.3.4. „Odpovídající hodnocení důsledků na lokalitu“ a procesní postup	68
2.2.1.2.3.3.5. Rozhodování	68
2.2.1.2.3.3.6. Vztah posuzování podle Směrnice o stanovištích a směrnic o EIA a SEA.....	68
2.2.1.2.3.3.7. Aplikace odstavce 4 obecně.....	70
2.2.1.2.3.3.8. Další podmínky aplikace	71
2.2.1.2.3.3.9. Alternativní řešení	71
2.2.1.2.3.3.10. Kompenzační opatření	72
2.2.1.2.3.3.11. Zvláštní přístup - prioritní lokality	73
2.2.1.2.4. Článek 7 – nepřímá novela Směrnice o ptácích	74
2.2.1.2.5. Financování soustavy a článek 8	74
2.2.1.2.5.1. Financování podle článku 8 Směrnice o stanovištích	76
2.2.1.2.5.2. Jiné možnosti financování soustavy	77
2.2.1.2.6. Hodnocení soustavy Natura 2000 (článek 9).....	79
2.2.1.2.7. Propojenost lokalit v rámci soustavy Natura 2000 (článek 10).....	79
2.2.1.2.7.1. Účel článku 10 v kontextu pojetí soustavy Natura 2000.....	80
2.2.1.2.7.2. Pojem ekologické soudržnosti	81
2.2.1.2.7.3. Návaznosti čl. 10 na jiná ustanovení směrnice	81
2.2.1.2.8. Sledování stavu přírodních stanovišť a druhů (článek 11)	81
2.2.1.2.8.1. Rozsah povinností podle článku 11	81

2.2.1.2.8.2. Čemu dát přednost?	83
2.2.1.2.8.3. Možnosti sledování.....	83
2.2.1.2.9. Rozhodnutí Komise 97/266/ES o úpravě informací o lokalitách navrhovaných pro síť Natura 2000.....	84
2.2.1.3. Druhá ochrana podle Směrnice o stanovištích	85
2.2.1.3.1. Požadavky na ochranu volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin.....	86
2.2.1.3.1.1. Opatření ve vztahu k „systému přísné ochrany“	86
2.2.1.3.1.2. Opatření ve vztahu k zákazům u druhů rostlin	87
2.2.1.3.1.3. Opatření ve vztahu k zákazům u druhů živočichů	88
2.2.1.3.1.4. Probíhající aktivity ve vztahu k zákazům vyžadovaným čl. 12 a 13	88
2.2.1.3.1.5. Sledování nahodilého odchyty a usmrcování	89
2.2.1.3.2. Ochrana druhů běžně odebíraných z přírody (článek 14).....	90
2.2.1.3.3. Zakázané prostředky lovu, sběru a přepravy	91
2.2.1.3.4. Odchytky (článek 16)	92
2.2.1.3.4.1. Právní konstrukce odchylek podle Směrnice o stanovištích	92
2.2.1.3.4.2. Další instituty	94
2.2.1.3.4.3. Sledování v souvislosti s uděleními odchylkami	94
2.2.1.4. Procesní a organizační ustanovení	95
2.2.1.4.1. Zprávy (článek 17)	95
2.2.1.4.2. Výzkum (článek 18)	96
2.2.1.4.3. Postup pro změny příloh Směrnice o stanovištích (článek 19).....	96
2.2.1.4.4. Výbor pro stanoviště – Habitats Committee (články 20 a 21).....	98
2.2.1.4.5. Povinnosti členských států (články 22 a 23)	98
2.2.1.4.5.1. Zvláštní (dílčí) povinnosti (článek 22)	99
2.2.1.4.5.2. Obecné povinnosti (článek 23)	99
2.2.1.5. Přílohy Směrnice o stanovištích.....	100
2.2.1.6. Přítomnost a budoucnost (naplňování směrnice a připravovaná novela)	102
2.2.1.6.1. Případ Francie – unitární stát.....	102
2.2.1.6.1. Případ Rakousko – federace	103
2.2.2. Směrnice Rady 79/409/EHS o ochraně volně žijících ptáků (Směrnice o ptácích).....	104
2.2.2.1. Druhá ochrana	105
2.2.2.2. Územní ochrana	106
2.2.3. Nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1655/2000 o finančním nástroji pro životní prostředí (LIFE).....	106
2.2.3.1. LIFE (LIFE III).....	106
2.2.3.2. LIFE+.....	107
2.2.4. Směrnice EP a Rady 2004/35/ES o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí (Směrnice o environmentální odpovědnosti)	107
2.2.4.1. Pojmy	108
2.2.4.2. Působnost	108
2.2.4.3. Instituty	109
2.3. ANALÝZA JUDIKATURY ESD (VYBRANÁ ROZHODNUTÍ).....	110
2.3.1. Právní základ rozhodování ESD.....	110
2.3.2. C-355/90, Komise vs. Španělsko (Marismas de Santoñas).....	110
2.3.3. C-3/96, Komise vs. Nizozemí	111
2.3.4. C- 75/01, Komise vs. Lucembursko.....	112
2.3.5. C-127/02, Landelijke Vereniging Wadensee.....	112
2.3.6. C-6/04, Komise vs. Velká Británie.....	113
2.3.7. C-98/03, Komise vs. Německo	115
2.3.8. C-117/03, Dragaggi.....	116
2.3.9. C-441/03, Komise vs. Nizozemí	116
2.3.10. C-209/04, Komise vs. Rakousko (Crex crex)	117
2.3.11. T-150/05, Sahlstedt a další vs Komise	118

3. PRÁVNÍ ÚPRAVA V ČESKÉ REPUBLICCE.....	119
3.1. VZNIK SOUSTAVY NATURA 2000 v ČR.....	119
3.1.1. <i>Mapování a proces vzniku národního seznamu pSCI (EVL)</i>	120
3.1.2. <i>Další kroky při vzniku soustavy Natura 2000</i>	121
3.2. IMPLEMENTACE SMĚRNICE O PTÁCÍCH OBECNĚ	122
3.2.1. <i>Druhová ochrana</i>	122
3.2.2. <i>Územní ochrana</i>	123
3.3. IMPLEMENTACE SMĚRNICE O STANOVIŠTÍCH OBECNĚ	124
3.3.1. <i>Zákon č. 114/1992 Sb. po „euronovele“ a následných změnách</i>	125
3.3.2. <i>Územní ochrana obecná</i>	126
3.3.2.1. <i>Územní systém ekologické stability</i>	126
3.3.2.2. <i>Významné krajinné prvky</i>	127
3.3.2.3. <i>Ochrana krajinného rázu</i>	127
3.3.3. <i>Územní ochrana zvláštní</i>	128
3.3.3.1. <i>Základní ochranné podmínky</i>	129
3.3.3.2. <i>Bližší ochranné podmínky</i>	129
3.3.3.3. <i>Plány péče</i>	129
3.3.4. <i>Územní ochrana lokalit soustavy Natura 2000</i>	130
3.3.4.1. <i>Předběžná ochrana</i>	131
3.3.4.2. <i>Řádná ochrana EVL</i>	132
3.3.4.3. <i>Smluvní ochrana EVL</i>	132
3.3.4.4. <i>Posuzování plánů a projektů</i>	133
3.3.4.5. <i>Sledování (monitoring)</i>	135
3.3.5. <i>Druhová ochrana obecná</i>	135
3.3.6. <i>Druhová ochrana zvláštní</i>	136
3.3.6.1. <i>Základní podmínky ochrany zvláště chráněných rostlin a živočichů</i>	136
3.3.6.2. <i>Záchranné programy</i>	137
3.3.6.3. <i>Výjimky ze základních podmínek ochrany</i>	138
3.3.7. <i>Prováděcí předpisy k zákonu č. 114/1992 Sb. týkající se Směrnice o stanovištích</i>	138
3.3.8. <i>Organizace státní správy ochrany přírody – základní prvky</i>	139
3.3.9. <i>Odpovědnost v ochraně přírody a krajiny</i>	141
3.3.9.1. <i>Sankční odpovědnost za protiprávní jednání</i>	141
3.3.9.2. <i>Náhrada ekologické újmy</i>	142
3.4. NĚKTERÉ NEDOSTATKY ZÁKONA Č. 114/1992 SB., V PLATNÉM ZNĚNÍ, A JEHO PROVÁDĚCÍCH PŘEDPISŮ.	143
3.4.1. <i>Nedostatečná transpozice Směrnice o stanovištích</i>	143
3.4.2. <i>Některé jiné nedostatky</i>	148
3.5. VÝHLED DO BUDOUCNA	150
ZÁVĚR.....	152
POUŽITÁ LITERATURA.....	157
<i>Články:</i>	158
<i>Zdroje na internetu</i>	161

POUŽITÉ ZKRATKY

AOPK ČR	Agentura ochrany přírody a krajiny České republiky
ASCI	Areas of Special Conservation Interest (lokality soustavy Emerald)
CBD	Úmluva o biologické rozmanitosti (Convention on Biological Diversity)
CITES	Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora
CMS	Convention on Migratory Species (Bonnská úmluva)
ČIŽP	Česká inspekce životního prostředí
čl.	článek
ČR	Česká republika
DG	generální direktorát (EK)
EAP	Environmental Action Plan (akční programy pro životní prostředí)
EEA	European Environmental Agency (Evropská agentura životního prostředí)
ECONET (PEEN)	Pan-European Ecological Network (Celoevropská ekologická síť)
EIA	Environmental Impact Assessment (posuzování vlivu na životní prostředí)
EK	Evropská komise
EP	Evropský parlament
ES	Evropské společenství
ESD	Evropský soudní dvůr
ETC/BD	Evropské tématické středisko biologické rozmanitosti (blíže k pojmu poznámka pod čarou)
EU	Evropská unie
EU10+	skupina 10 nových členských států, které přistoupili k ES (EU) k 1. květnu 2004
EU15	Evropská unie / společenství mezi roky 1995 a 2004
EU25	Evropská unie / společenství po přistoupení 10 nových států k 1. květnu 2004
"euronovela" (ZOPK)	zákon č. 218/2004 Sb.
EVL	evropsky významná lokalita (pojem v českém právu, zahrnuje kategorie pSCI, SCI a do jisté míry i SAC)
CHKO	chráněná krajinná oblast
IBA	Important Bird Area
IUCN	International Union for Conservation of Nature
KÚ	krajský úřad
LHO	lesní hospodářské osnovy
LHP	lesní hospodářský plán
LIFE	L'Instrument Financier pour l'Environnement - Promouvoir L'Union Soutenable
MV	ministerstvo vnitra
MZV	ministerstvo zahraničních věcí
MŽP	ministerstvo životního prostředí
NGOs	nevládní organizace
NP	národní park
NPP	národní přírodní památka
NPR	národní přírodní rezervace
odst.	odstavec
OÚ	obecní úřad
písm.	písmeno
PP	přírodní památka

PR	přírodní rezervace
pSCI	navržená lokalita významná pro Společenství (proposed Site of Community Importance) - lokalita po zahrnutí do národního seznamu, ale před zahrnutím do Seznamu Společenství
Rada	Evropská rada
SAC	zvláštní oblast ochrany (Special Area of Conservation) - lokalita po vyhlášení příslušným členským státem za chráněnou
SCI	lokalita významná pro Společenství (Site of Community Importance) - lokalita po zahrnutí do Seznamu Společenství
SEA	Strategic Environmental Assessment (strategické posuzování vlivů na životní prostředí, "velká EIA")
Směrnice o ptácích	Směrnice Rady 79/409/EHS o ochraně volně žijících ptáků
Směrnice o stanovištích	Směrnice Rady 92/43/EHS o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin
Smlouva o ES	Smlouva o založení Evropského společenství (v platném znění)
SOP	Správa ochrany přírody (od 1.1.2006 sloučena s AOPK ČR) - všechny CHKO kromě CHKO Šumava jsou pracoviště SOP
SPA	Special Protection Area (území vyhlášené na základě Směrnice o ptácích)
UNEP	United Nations Environment Programme (Program OSN pro životní prostředí)
ÚSES	územní systém ekologické stability
VKP	významný krajinný prvek
Výbor pro stanoviště	Výbor zřízený čl. 20 Směrnice o stanovištích (<i>Habitats Committee</i>)
ZCHÚ	zvláště chráněné území
ZOPK	zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v platném znění
ŽP	životní prostředí

1. MEZINÁRODNĚPRÁVNÍ ÚPRAVA¹

1.1. Obecně

V této části se stručně věnuji některým mezinárodním smlouvám, které byly podnětem pro komunitární úpravu ochrany přírody, prezentovanou Směrnicí o stanovištích, nebo tuto úpravu doplňují. V obrovském množství mezinárodních smluv existuje skupina tzv. „biodiversity related“ smluv. Jejich cílem má být stimulace států k opatřením, jejichž cílem je omezení či lépe zastavení poklesu biodiverzity. Jen některé z nich mají užší vztah k tématu práce, takové smlouvy níže uvádím spolu s poznámkou, jakým způsobem mohou ovlivňovat přístup evropských institucí i členských států k naplňování komunitární legislativy. V návaznosti na ně zmiňuji dva mezinárodní programy, které dle mého názoru mají nejbližší vztah k soustavě Natura 2000, zavedené na území ES Směrnicí o stanovištích.

Kromě níže zmiňovaných mezinárodních smluv a programů stojí ještě za zmínku v oblasti územní ochrany Úmluva o mokřadech majících mezinárodní význam především jako biotopy vodního ptactva² (Ramsarská úmluva), program Člověk a biosféra (MAB) – na jehož základě jsou vyhlášovány tzv. „biosférické rezervace“³, v oblasti druhové ochrany Úmluva o mezinárodním obchodu s ohroženými druhy volně žijících živočichů a rostlin (CITES). Obě tyto smlouvy i program MAB významným způsobem doplňují ochranu předpokládanou Směrnicí o ptácích a Směrnicí o stanovištích na území ES.

1.2. Mezinárodní úmluvy

1.2.1. Úmluva o biologické rozmanitosti⁴ (Úmluva z Ria, CBD)

V červnu 1992 se v Rio de Janeiro konala Konference OSN o životním prostředí. Účastníci se v jejím rámci dohodli na několika prioritách, mezi něž byla zařazena i ochrana a řízená péče o biologickou rozmanitost (biodiverzitu) a udržitelné využívání jejích složek. Jako právní nástroj byla k tomuto účelu přijata – Úmluva o biologické rozmanitosti (CBD). Úmluva byla v rámci konference poprvé vystavena k podpisu a většinou států také na místě podepsána. Česká republika je členem od 4. června 1993, všechny členské státy ES i ES (jako celek) podepsalo Úmluvu už v roce 1992.

Biologická rozmanitost je základním předpokladem uchování života na zemi a má také velký význam z hlediska společenského, hospodářského, vědeckého, vzdělávacího, kulturního, estetického a rekreačního. Biodiverzita má tedy hodnotu sama o sobě, ale navíc také determinuje naši odolnost vůči měnícím se podmínkám. Při nízké biodiverzitě stoupá pravděpodobnost, že například klimatické změny a invaze škůdců budou mít horší

¹ Základní informace jsou převzaty

z učebnice Milan Damohorský a kol.: **Právo životního prostředí**. 1. vydání

z internetových stránek AOPK ČR (<http://www.nature.cz/>) a oficiálních stránek jednotlivých smluv

² Ramsarské mokřady v ČR: Krkonošská rašeliniště, Lednické rybníky, Litovelské Pomoraví, Mokřad dolního Podyjí, Mokřady Liběchovky a Pšovky, Novozámecký a Břežský rybník, Podzemní Punkva, Poohří, Třeboňská rašeliniště, Třeboňské rybníky, Šumavská rašeliniště, Krušnohorská rašeliniště

³ Biosférické rezervace v ČR: Krkonošský národní park, Národní park Šumava, CHKO Křivoklátsko, CHKO Třeboňsko, CHKO Bílé Karpaty, CHKO Pálava. Český právní řád nezná pojem „biosférická rezervace“ ani mokřady ve smyslu Ramsarské úmluvy, právním základem pro jejich vyhlášení je § 74 ZOPK (plnění závazků z mezinárodních úmluv, projektů a programů).

⁴ *Convention on the Biological Diversity (CBD)*, pro ČR nabyla platnosti 3. března 1994, vyhlášena ve Sbírce zákonů Sdělením MZV č. 134/1999 Sb.

následky. Bez Biodiverzity se neobejde ani dlouhodobá prosperita produkce potravin, tedy zemědělství a rybářství. Z biodiverzity vychází i řada průmyslových procesů a produkce nových léčiv. V neposlední řadě napomáhá biodiverzita i řešení některých vážných problémů – například znečištění životního prostředí a léčení některých chorob.

Úmluva vytyčila tři cíle:

- ochranu biodiverzity⁵,
- udržitelné využívání jejích jednotlivých prvků,
- spravedlivý přístup k výhodám vyplývajícím z využívání genetických zdrojů.

Cíle jsou samotnou Úmluvou stanoveny velmi obecně. O konkrétních cestách k jejich naplňování a hodnocení jejich dosavadního naplňování se jedná každé dva roky na zasedání konference smluvních stran (účastní se zástupci všech zemí, které k CBD přistoupily). Materiály a doporučení pro každé z těchto jednání připravuje Poradní orgán pro vědecké, technické a technologické záležitosti, samotná konference se tedy odehrává více na politické než odborné úrovni. Každá konference se většinou zaměřuje na konkrétní dílčí problém, který souvisí se zachováním biodiverzity, případně se hledají nové cesty.

CBD chápe biodiverzitu ve 3 úrovních –

- úroveň genetická (jedinci),
- úroveň druhová (celé populace),
- úroveň ekosystémů (krajina),

především ale ve vzájemných vazbách těchto úrovní. Dnes mohou být biodiverzitě přiřazovány i další úrovně (např. kulturní). Státy, které k Úmluvě přistoupí, se zavazují především k těmto opatřením:

- připraví plány ochrany a rozumného využívání druhového bohatství,
- provedou průzkum zdrojů,
- zahrnou tyto plány do svých strategií rozvoje⁶,

dále Úmluva požaduje po státech např. vyhlášení zákonné ochrany ohrožených druhů (v návaznosti na jejich červené seznamy) a rozšiřování chráněných území. Zdůrazňuje, že veškerá opatření, která v souvislosti s CBD stát přijímá, by měla být založena na nejnovějších vědeckých poznatcích⁷.

Nemalým přínosem CBD k ochraně přírody v celosvětovém měřítku je též stanovení některých pojmů, se kterými se jinak běžně operuje, nyní však mají pro státy, které k Úmluvě přistoupily, jednotný význam, který jim tato připisuje. Úmluva stanovila také některé významné zásady.

První zásadou CBD je, že se formy života mají uchovávat tam, kde se vyskytují přirozeně, tedy zásada ochrany „*in situ*“. Až v případě, kdy tyto organismy nelze z nejrůznějších důvodů uchovat v tomto místě, nastupuje zásada ochrany „*ex situ*“⁸, čímž je myšlena ochrana nejčastěji prováděná např. v zoologických a botanických zahradách,

⁵ K problematice pojmu např. článek „Jan Plesník: **Péče o globální biologickou rozmanitost po 10 letech**“

⁶ ES – Strategie Evropské unie v oblasti biodiverzity; ČR – Strategie ochrany biologické rozmanitosti České republiky (MŽP 2005)

⁷ Z Preambule Směrnice o stanovištích: „vzhledem k tomu, že zlepšování vědeckých a technických poznatků je pro provádění této směrnice nezbytné; že v důsledku toho je vhodné podpořit potřebné výzkumné a vědecké práce;“ a „vzhledem k tomu, že přílohy této směrnice by měly být přizpůsobovány dosaženému technickému a vědeckému pokroku; že by měl být stanoven postup, jímž může Rada přílohy pozměňovat;“

⁸ k ochraně „*ex situ*“ u rostlin blíže článek „J. Staňková, P. Blahnik, J. Plesník: **Ochrana rostlin *ex situ* – pro a proti**“

genové banky, záchranné stanice, záchranné přenosy na jinou lokalitu a další. Patří sem i záchranné programy, se kterými počítá i Směrnice o stanovištích⁹.

Šíře záběru, který CBD upravuje, vedla později k přijetí 6 programů, kdy každý se soustředí na biodiverzitu některých hlavních typů ekosystémů (lesní ekosystémy; mořské a pobřežní ekosystémy; vnitrozemské vodní ekosystémy; ekosystémy s nedostatkem srážek a travní ekosystémy; agroekosystémy; horské ekosystémy¹⁰)

Nelze říci, že by CBD byla inspirací k přijetí Směrnice o stanovištích či Směrnice o ptácích. Druhá jmenovaná byla přijata dávno před konáním Konference, pokud se podíváme na datum přijetí první jmenované, i ta předstihla platnost CBD (dokonce i termínem implementace). Vztah je trochu jiný: Směrnice o stanovištích, která je základním kamenem soustavy Natura 2000, byla totiž přijata právě jako příspěvek ES k tématu Konference a byla také zástupci ES na Konferenci v tomto smyslu prezentována.

I tak ale dává CBD nezbytný rámec k provádění (mimo jiné i) Směrnice o stanovištích¹¹. V některých ohledech dává Úmluva i jakýsi návod na správné provádění opatření, které směrnice předpokládá, pro aplikaci směrnice má význam i stanovení a definice pojmů, které jsou v CBD upraveny. Především v preambuli Směrnice o stanovištích najdeme četné odkazy a předsevzetí na zachování biodiverzity¹². I ty je nutné chápat právě v souvislosti s principy, na kterých stojí CBD. Ačkoli Směrnice o stanovištích byla fakticky přijata ještě před vstupem Úmluvy v platnost, už v době její přípravy bylo jednáno s vědomím budoucího přijetí CBD (oba dokumenty vznikali paralelně) a s vědomím její budoucí závaznosti jak pro členské státy ES, tak především pro ES jako takové. Konec konců je tedy i Směrnice o stanovištích nástrojem k plnění cílů a povinností, vyplývajících z Úmluvy o biologické rozmanitosti.

Naopak jako prostředek k naplňování cílů CBD byla přijata Strategie Evropské unie v oblasti biodiverzity. Mimo to bych rád upozornil, že 6. akční program ES pro ŽP (viz níže) může být chápat také jako jistá forma akčního pránu (strategie), u kterých CBD předpokládá, že budou členským státům sloužit k naplňování cílů Úmluvy. Zejména členění 4. kapitoly EAP silně evokuje inspiraci Úmluvou z Ria (např. i rozdělením kapitoly podle zaměření některých ze 6 programů k ochraně významných ekosystémů). Konec konců ambiciózní cíl 6. EAP – zastavit pokles biodiverzity do roku 2010 (který se promítá i do přístupu k soustavě Natura 2000) plyne z naplňování CBD, konkrétněji Strategického plánu CBD připravovaného na počátku tohoto desetiletí – Světový summit o udržitelném rozvoji 2002, Johannesburg.

⁹ Z Preambule Směrnice o stanovištích: „vzhledem k tomu, že by měly být přijaty předpisy týkající se doplňujících opatření, kterými by se řídilo opětovné vysazování některých původních druhů živočichů a rostlin do původních areálů rozšíření a případné vysazování nepůvodních druhů“

¹⁰ „Jan Plesník: **Horské ekosystémy a Úmluva o biologické rozmanitosti**“

¹¹ Nelze zapomenout, že nejen samotné členské státy přistoupily k Úmluvě, ale také ES jako celek. Textem CBD jsou tedy vázány i orgány ES jako takové (i při legislativní činnosti).

¹² Hlavní obecný cíl směrnice (čl. 2 odst. 1): „**Cílem této směrnice je přispět k zajištění biologické rozmanitosti prostřednictvím ochrany přírodních stanovišť a volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin na evropském území členských států, na které se vztahuje Smlouva.**“ Dále „**lokality významnou pro Společenství (SCI) se rozumí lokalita, která ... a/nebo významně přispívá k udržení biologické rozmanitosti příslušné biogeografické oblasti nebo oblastí.**“

1.2.2. Úmluva o ochraně evropské fauny a flóry a přírodních stanovišť¹³ (Bernská úmluva)

byla uzavřena při Radě Evropy 19. září 1979 v Bernu. Jak název napovídá, Úmluva je zaměřena na ochranu evropské přírody. Členskými státy jsou především evropské státy, úmluva se na ně však neomezuje (viz níže).

Cílem Úmluvy je ochrana planě rostoucích rostlin, volně žijících živočichů a jejich stanovišť. Rezoluce č. 4 (1996) přiznává ochranu i typům ohrožených přírodních stanovišť. Bernská úmluva je jednou ze základních smluv sloužících k ochraně biodiverzity na evropském kontinentě. Nejvýznamnější je na Úmluvě její (v evropském měřítku) inovativní přístup k ochraně, protože přichází s ideou ochrany založené na skutečnosti, že se na daném místě vyskytují určité druhy rostlin a živočichů¹⁴, které úmluva vyjmenovává (v přílohách). Úmluvu již doplňuje 90 doporučení a 7 rezolucí (vydané Stálým výborem Bernské úmluvy - *Standing Committee*).

Bernská úmluva obsahuje v příloze I seznam planě rostoucích rostlin a v příloze II volně žijících živočichů, které se členské státy zavazují přísně chránit. Příloha III obsahuje seznam druhů, které není nutné striktně chránit, ale jejich využívání by mělo být podřízeno určitým opatřením, aby využívání neohrozilo jejich budoucí existenci. Každý návrh na rozšíření příloh musí být odborně zdůvodněn a projednán na zasedání Stálého výboru. Nepočítaje makaronéskou biogeografickou oblast, 2/3 druhů z přílohy I a II (přísně chráněné) navrhly státy, které k Úmluvě přistoupili po roce 1990.

Smluvní strany se zavazují k:

- uvedení národní legislativy do souladu s úmluvou (ochrana lokalit a druhů)
- zákaz nehumánních prostředků lovu a zabíjení
- integrace ochrany přírody do ostatních politik (zejm. plánování, hosp. rozvoj)
- podpora informovanosti o nutnosti zachování druhové bohatosti
- posílení mezinárodní spolupráce (především ochrana v příhraničních oblastech)

Z některých institutů Bernské úmluvy zmiňují především: ochrana druhů (čl. 5), ochrana stanovišť (čl. 4), zakázané prostředky odchytu a usmrcování (čl. 8), institut výjimek (čl. 9), pozměňovací návrhy (čl. 16), řešení sporů (čl. 18), atd.

V rámci Bernské úmluvy byl mimo jiné zahájen projekt Záchranných programů pro evropské savce, Záchranný program pro střevičník pantoflíček, návrh na Červenou knihu ohrožených motýlů v Evropě (založený na modifikovaných kritériích IUCN) nebo zprávy o některých invazních druzích v Evropě¹⁵.

Úmluva předpokládá širokou participaci NGOs, které mají být aktivními účastníky jejího plnění (tvoří značnou část účastníků pravidelných zasedání Stálého výboru). Tyto národní a mezinárodní NGOs mohou předkládat přesné detaily konkrétního selhání státu při plnění Úmluvy, což může vést k tomu, že se problém začne probírat a provede se posouzení experty na místě. Jestliže Stálý výbor v průběhu prošetřování takové stížnosti zjistí, že byla oprávněná, navrhne uvedenému státu jedno nebo několik konkrétních doporučení na nápravu. Případ je uzavřen až v okamžiku, kdy Stálý výbor konstatuje, že stát doporučení naplnil dostačujícím způsobem. Kontrolní mechanismus silně evokuje

¹³ *Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats*, ČR Úmluvu podepsala až v roce 1998 s výhradami k příloze II a IV, vyhlášena ve Sbírce mezinárodních smluv pod č. 107/2001. K historickému pozadí Úmluvy např. „Jean-Pierre Ribaut: **Jak se zrodila Bernská úmluva**“ nebo „Jan Plesník: **Bernská úmluva oslavila 25. výročí**“ (oboje časopis *Ochrana přírody*)

¹⁴ tento přístup není novinkou v celosvětovém měřítku – *Endangered Species Act* z roku 1973 obdobný komplexní přístup k ochraně druhů zavádí na území USA (srov. též přístup zvolený ve Směrnici o stanovištích)

¹⁵ koncepční dokument „*Evropská strategie pro invazní vešlečné druhy*“ (prosinec 2003)

přístup EK k e kontrole naplňování povinností plynoucích ze Směrnice o stanovištích. Z těchto důvodů je Bernská úmluva považována za jednu z nejúspěšnějších (co do naplňování) mezinárodních mnohostranných smluv.

V současné době na sebe závazky vyplývající z Bernské úmluvy převzala většina evropských zemí (viz níže v podkapitole „Emerald Network“). Jednou z výjimek je Ruská federace, která nechává otázku svého přistoupení stále otevřenou (neznamená to však, že žádná opatření ve smyslu Úmluvy nebyla přijata). Přitom se odhaduje, že přibližně polovina evropských přírodovědecky významných lokalit leží právě na území Ruska a v dalších postsovětských republikách.

Z výše popsaného je patrné, že podobnost Bernské úmluvy a Směrnice o stanovištích je poměrně velká. Oba předpisy mají cíle, které se dokonale shodují (odlišuje je území, na něž se vztahují). Tvůrci směrnice z Úmluvy prakticky opsali celé dlouhé pasáže a oba předpisy operují velmi podobnými instituty. Nejvýznamnějším rozdílem je rozsáhlejší a konkrétnější popis povinností států při naplňování směrnice a samozřejmě míra vynutitelnosti těchto povinností (která vyplývá z institutu předpisu komunitárního práva a mezinárodní smlouvy). To je asi největším přínosem směrnice ve vztahu k Úmluvě – doporučením pro ochranu stanovišť se dostalo přesnější právní podoby a posílilo se uplatnění tohoto nástroje (vymahatelnosti na území ES). Dále se Bernskou úmluvou zabývá níže v podkapitole „Emerald Network“

1.2.3. Úmluva o ochraně stěhovavých druhů volně žijících živočichů¹⁶ (Bonnská úmluva - CMS)

CMS byla sjednána v roce 1979 v rámci UNEP v Bonnu (v platnost vstoupila v roce 1983). Hlavním cílem je ochrana ohrožených druhů (především ptáků), netopýrů a migrujících živočichů (i mořských) v celém areálu jejich rozšíření (vč. hnízdišť, tahových cest a zimovišť). Jde pouze o rámcovou dohodu, opatření k ochraně specifických druhů a jejich stanovišť (nejen jednotlivých, ale i skupin – např. kytovců, mořských želv, tuleňů, motýlů, sibiřských jeřábů, albatrosů a buňáků či kolihy tenkozobé) jsou dohadována „areálovými státy“ ve zvláštních dohodách. V roce 2001 bylo takových dohod již 7¹⁷, v roce 2003 11¹⁸ a stále přibývají další. Sama rámcová dohoda obsahuje především cíle, kterých je třeba dosáhnout a poskytuje hlavní nástroje (podpora, spolupráce, výzkum, nejobecnější pravidla bezprostřední ochrany druhů).

Česká republika je smluvní stranou Dohody o ochraně populací evropských netopýrů (1994), Dohody o ochraně africko-euroasijských stěhovavých vodních ptáků (1999) a Memoranda o ochraně a managementu středoevropské populace dropa velkého (2005).

Nejvýznamnějšími pojmy, se kterými CMS operuje, jsou „Stěhovavý druh“ – „celá populace nebo kterákoli geograficky oddělená část populace jakéhokoliv druhu nebo nižšího taxonu volně žijících živočichů, pro níž platí, že významná část jejich příslušníků cyklicky a předvídatelně překračuje jednu nebo více hranic jurisdikce státu“ a „Areálový stát“, který ve vztahu k určitému stěhovavému druhu označuje jakýkoli stát (a podle okolností i jakoukoli jinou stranu ... který vykonává jurisdikci nad kteroukoli částí areálu stěhovavého druhu, nebo stát, pod jehož vlajkou plující lodi se zabývají lovem tohoto stěhovavého druhu mimo hranice státní jurisdikce. Tyto pojmy jsou použitelné i obecně.

¹⁶ *Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals*), ČR se stala členem Úmluvy v roce 1994, vyhlášena ve Sbírce zákonů Sdělením MZV č. 127/1994 Sb.

¹⁷ „Graham Bennett, Saskia Lighthart: *The Implementation of International Nature Conservation Agreements in Europe: The Case of the Netherlands*“

¹⁸ Milan Damohorský a kol.: *Právo životního prostředí*, marg. č. 1016

Bonnská úmluva se zaměřuje jak na druhovou ochranu (převažuje) tak na ochranu druhů na územním principu (stanoviště druhů). Obsahuje dvě přílohy, druhy z přílohy I podle Úmluvy vyžadují přísnou ochranu, protože jsou kriticky ohrožené v podstatné části nebo celém areálu svého rozšíření (důraz na důslednou druhovou ochranu). Příloha II zahrnuje druhy, k jejichž účinné ochraně se doporučuje uzavírat výše uvedené speciální dohody (kombinace druhové ochrany a územní ochrany stanovišť druhů).

Ve vztahu k tématu práce je většina druhů z příloh Úmluvy chráněna v rámci Směrnice o ptácích nebo Směrnice o stanovištích, takže lze soustavu Natura 2000 ve větší části prohlásit za nástroj naplňování CMS na území ES. Nad rámec soustavy Natura 2000 lze Úmluvu chápat i jako jakousi nadstavbu, která stimuluje státy k věnování zvláštní pozornosti právě stěhovavým druhům, navíc ochrana se vztahuje na geograficky daleko širší území (než je území ES), čímž se zlepšuje kvalita i účinnost ochrany. Úmluva vykazuje velkou podobnost se Směrnicí o ptácích, jak v nástrojích tak v předmětu ochrany.

1.2.4. Evropská úmluva o krajině¹⁹

byla podepsána 20. ledna 2000 prvními státy na konferenci ve Florencii pod patronací Rady Evropy (ta převzala i garanci nad jejím naplňováním). Přínos spočívá v tom, že se zabývá ochranou, péčí, plánováním a udržitelným využíváním krajiny jako celku. Vztahuje se na přírodní i člověkem pozměněná území, zahrnuje tedy jak části krajiny, zařazené např. do Světového kulturního či přírodního dědictví, tak i typickou příměstskou krajinu, parky, prostředí výhradně tvořená lidskými sídly, apod. Na rozdíl od jiných zmíněných smluv se v ochraně neomezuje jen na určitá vymezená území.

Státy mají zakotvit ve svých právních předpisech princip, podle kterého je krajina podstatnou složkou prostředí lidské populace, výrazem rozmanitosti jejího společného dědictví. Dále se zavazují k inventarizaci a hodnocení krajiny z hlediska její vzácnosti a specifických hodnot. Závazky směřují i k osvětové činnosti se zaměřením na zvyšování povědomí fyzických a právnických osob i úřadů o hodnotách krajiny. Státy mají vytvářet školicí a vzdělávací programy. Významná je povinnost zabezpečit účast veřejnosti a místních i regionálních úřadů při realizaci Úmluvy a také povinnost začlenit ochranu krajiny do koncepcí a programů, regionálního plánování, státních programů zemědělské a hospodářské politiky, atd.

Motivačním prvkem Úmluvy je *Cena krajiny Rady Evropy* (podobnost s Evropským diplomem Rady Evropy pro chráněná území). Má být udělována místním a regionálním úřadům, které zavedly jako součást krajinné politiky opatření na ochranu, péči a plánování typů krajiny, jež se ukázaly vysoce účinné (a mohou tak sloužit jako příklad pro jiné). Může být udělena i NGOs za jejich významný přínos k výše uvedenému.

Úmluva deklaruje, že „*krajina hraje významnou roli z hlediska veřejného zájmu v oblasti kultury, životního prostředí a života společnosti, přispívá k vytváření místní kultury, je základní složkou evropského přírodního a kulturního dědictví a přispívá k spokojenému životu lidí a k udržení evropské identity*“. Pro své účely zná např. instituty krajinné plánování, krajinná politika, cílová charakteristika krajiny a jiné. „Krajina“ je definována jako „*část území, vnímaná člověkem, jejíž charakter je výsledkem činností a vzájemnou interakcí přírodních anebo antropogenních činitelů*“.

K 7. únoru 2005 bylo smluvními stranami 16 evropských zemí, dalších 13 ji již podepsalo. ES se na podpis Úmluvy připravuje.

¹⁹ *European Landscape Convention*, ČR úmluvu podepsala 28. listopadu 2002, vyhlášena ve Sbírce mezinárodních smluv pod č. 13/2005

Význam úmluvy, především ve vztahu k tématu práce, spočívá v tom, že klade důraz na aktivní péči o krajinu v jejím nejširším pojetí, na rozumné plánování jejího dalšího vývoje. Plnění povinností smluvních států může přispět ke zvýšení kvality krajiny i z pohledu prvků, chráněných podle Směrnice o ptácích a Směrnice o stanovištích. Území jejich rozšíření se mohou rozšiřovat, lze tak přispět i ke zvýšení propojenosti a ekologické soudržnosti celé soustavy Natura 2000. Mnoho typů přírodních stanovišť i stanovišť druhů, obsažených v přílohách Směrnice o stanovištích, není totiž čistě přírodních. Jedná se o prvky, které byly do evropské přírody „vneseny“ činností člověka, jsou tedy součástí člověkem přetvořené krajiny a péče o krajinu může být mnohdy nezbytným předpokladem k jejich zachování. Nelze pominout ani skutečnost, že biodiverzita na některých člověkem pozměněných stanovištích bývá větší, než na stanovištích s biotopy v klimaxovém stádiu, které můžeme považovat za pro Evropu původní.

1.3. Mezinárodní programy

1.3.1. Emerald Network²⁰

Soustava Emerald je iniciativou, která navazuje na Bernskou úmluvu. Byla vytvořena podle dokumentů Stálého výboru Bernské úmluvy, a to nejprve Doporučení č. 16 (1989) a definitivně Rezoluce č. 3 (1996), její rámec tvoří ale i další doporučení nezávazného charakteru. Má sloužit jako nástroj k provádění povinností, které pro státy vyplývají z Bernské úmluvy – Stálý výbor doporučil státům, aby zabezpečili plnění svých povinností, týkajících se přírodních stanovišť (mimo jiných opatření) zřízením území zvláštního zájmu pro ochranu (ASCI). Systém těchto území tvoří soustavu Emerald.

Doporučení č. 16 definuje ASCI jako území vyhlášené státem a splňující jednu nebo více stanovených podmínek:

- přispívá podstatným způsobem k přežívání ohrožených endemických nebo v příloze I či II uvedených druhů
- hostí četné význačné druhy na území s velkou druhovou diverzitou nebo hostí významné populace jednoho či více druhů
- obsahuje významný příklad určitého typu stanoviště nebo mozaiku různých typů stanovišť
- představuje důležité území pro jeden nebo více stěhovavých druhů
- významně přispívá jiným způsobem k realizaci cílů Úmluvy

Pro smluvní strany, které jsou zároveň členy ES platí ale pravidla, stanovená ve Směrnici o ptácích a Směrnici o stanovištích.

Doporučení č. 16 bylo přijato už v roce 1989, tedy dříve než byla přijata Směrnice o stanovištích. Potom ale došlo k politickým změnám ve střední a východní Evropě a Rada Evropy přesunula svou pozornost na zapojení těchto států do Bernské úmluvy jako takové. Vlastní vznik soustavy Emerald se odsunul až na rok 1996. Mezi tím byla přijata Směrnice o stanovištích právě podle předpokládané podoby soustavy Emerald, nastíněné v roce 1989. Směrnice však šla ještě dále co do konkrétnosti povinností a především jejich vymahatelnosti. Rezoluce č. 3, která definitivně soustavu Emerald ustanovuje se naopak zčásti inspirovuje ve Směrnici o stanovištích a soustavě Natura 2000.

Rezoluce Stálého výboru Bernské úmluvy č. 5 (1998) stanoví, že „pro smluvní strany, které jsou členskými státy Evropské unie, jsou lokality soustavy Emerald představovány

²⁰ Prakticky ve všech českých překladech se „Emerald Network“ překládá jako „Soustava Smaragd“. Nepovažuji za vhodné překládat název soustavy, stejně, jako se nepřekládá „Natura 2000“, proto v práci užívám pojem „soustava Emerald“, pokud nejde citaci názvu projektů. Význam pojmu je však identický.

lokality soustavy Natura 2000²¹. Na území ES je tedy vytváření soustavy institucionálně přesněji upraveno a je vynutitelné (na základě Smlouvy o ES prostřednictvím ESD). U ostatních států se povinnosti opírají jen o Bernskou úmluvu a navazující dokumenty.

Pro nečlenské země EU byla realizace soustavy Emerald zahájena v roce 1999 (pilotní fáze projektu v letech 1999 a 2000). Jako jedny z prvních států pokročily v projektech Bulharsko, Rusko a Slovinsko, posléze i Česká republika, Estonsko, Lotyšsko, Polsko, Slovensko a Turecko. V roce 2003 byl ukončen pilotní projekt „Vytváření soustavy Smaragd Rady Evropy v ČR“. Úkolem projektu bylo určit na území ČR podle předem daných kritérií pro ASCI a získané informace zpracovat do standardních formulářů tak, aby uvedené databáze obsahovala 10 % budoucí celostátní databáze soustavy Natura 2000. Celkem bylo na území ČR identifikováno 46 různě velkých ASCI²².

Pro úspěšné završení projektu musí být učiněny tyto kroky:

- založit a zformovat národní skupinu projektu Emerald
- evidovat druhy a stanoviště, vyskytující se v každé z biogeografických oblastí ve státě
- vybrat návrhy na ASCI
- předat seznam ASCI Stálému výboru (národní seznam)

Podobnost těchto povinností s povinnostmi členských států ES v souvislosti s navrhováním lokalit pro soustavu Natura 2000 je patrná na první pohled.

Jaký je tedy současný význam soustavy Emerald při existenci propracovanější soustavy Natura 2000? Smluvními státy Bernské úmluvy jsou (stav k srpnu 2001): *Albánie, Andorra, Rakousko, Azerbajdžan, Belgie, Bulharsko, Chorvatsko, Kypr, Česká republika, Dánsko, Estonsko, Finsko, Francie, Německo, Řecko, Maďarsko, Island, Irsko, Itálie, Litva, Lichtenštejnsko, Lotyšsko, Lucembursko, Malta, Moldávie, Monako, Nizozemí, Norsko, Polsko, Portugalsko, Rumunsko, Slovensko, Slovinsko, Španělsko, Švédsko, Švýcarsko, Makedonie, Turecko, Ukrajina a Velká Británie*. Statut pozorovatele na zasedáních Stálého výboru mají *Arménie, Bělorusko, Bosna a Hercegovina, Gruzie, Svatá stolice, Rusko a San Marino*. O účasti mimoevropských států rozhodl Stálý výbor v roce 1998 – *Burkina Faso, Maroko, Tunisko a Senegal*²³. Celkem se tedy jedná o 51 států, které mohou participovat na vytváření soustavy Emerald. Navíc Stálý výbor opakovaně vyzývá státy, které nejsou stranami Úmluvy, k participaci na soustavě a do budoucna se počítá s rozšířením na většinu států severní Afriky. Pokud tento rozsah srovnám s rozsahem soustavy Natura 2000, která bude vytvořena na území „jen“ 25 z těchto států, je význam soustavy Emerald jasný (i přes problematickou vymahatelnost mimo ES). Emerald se po dokončení obou soustav stane důležitou nadstavbou soustavy Natura 2000 mimo území EU, ale i např. v Rumunsku a Bulharsku, kde zatím v přístupových dokumentech zcela chybí podkapitola „ochrana přírody“, existence soustavy Natura 2000 na jejich území (alespoň prozatím) je otázkou. Přínosem afrických států navíc je, že tažné druhy z Evropy jsou chráněny i na svých zimovištích.

²¹ Na základě toho bylo stanoveno i nepsané pravidlo, že jakýkoli prvek se nově objeví v přílohách Bernské úmluvy, musí být co nejdříve zařazen do seznamu Směrnice o stanovištích nebo Směrnice o ptácích (pokud se vyskytuje na území alespoň jednoho členského státu ES).

²² Zdroj: „Jan Plesník: **Bernská úmluva oslavila 25. výročí**“

²³ Zdroj: internetové stránky Rady Evropy (<http://www.coe.int>). Důvodem přizvání mimoevropských států je skutečnost, že tudy pravidelně protahují nebo tu zimují evropské ptáky.

V době jednání o podobě soustavy Emerald se uvažovalo o tom, jaké lokality vlastně do soustavy pojmout. Jedním z návrhů bylo zahrnutí lokalit, kterým byl udělen Evropský diplom Rady Evropy²⁴. I když podoba soustavy je nyní jiná, zmiňuji pro zajímavost i tento institut. Nelze vyloučit, že přes skutečnost, že soustava Emerald rovná se na území EU soustava Natura 2000, budou z druhé jmenované vybrány jakési vlajkové lokality, které budou vzorově prezentovány v soustavě Emerald. Takové vlajkové lokality mohou být (mimo jiné) právě z řad držitelů Evropského diplomu.

V České republice byl v roce 2000 Evropský diplom Rady Evropy propůjčen NPR Karlštejn, CHKO Bílé Karpaty a NP Podyjí. V roce 2005 byl na základě zprávy expertů na zasedání Rady Evropy v Ženevě obnoven pro všechna tři území na dalších 5 let.

1.3.2. Celoevropská strategie biologické a krajinné rozmanitosti²⁵

přijata v roce 1995 konferencí evropských ministrů životního prostředí v Sofii. Navazuje na CBD prakticky v celé její šíři, proto tento dokument pokrývá všechny aspekty ochrany biodiverzity, přirozených ekosystémů i domestikovaných druhů a polopřirozených ekosystémů pozmeněných člověkem. Záštitu převzala Rada Evropy a UNEP (regionální úřad pro Evropu).

Strategie vytyčuje celkem 6 cílů:

- ochrana, obnova a zlepšení stavu klíčových ekosystémů, stanovišť a prvků krajiny ustavením Celoevropské ekologické sítě,
- trvale udržitelné využívání a management potenciálu 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 všech sektorů (resortů)
- zvýšit informovanost, povědomí a participaci veřejnosti na činnostech, které zajistí ochranu a zlepšení stavu biologické a krajinné rozmanitosti
- zvýšit porozumění evropských států ve vztahu k porozumění procesům, které zajistí trvalou udržitelnost biodiverzity
- zajistit přiměřené finanční prostředky k implementaci Strategie.

Celoevropskou strategii v souvislosti s tématem práce zmiňuji především kvůli prvnímu cíli - zajistit ochranu ekosystémů, biodiverzitu živočišných a rostlinných druhů a krajín evropského významu formou projektu Evropské ekologické sítě (EECONET), označované dnes více jako PEEN. Cílem je vytvořit společnou územně propojenou síť zabezpečující ochranu, obnovu a nerušený vývoj ekosystémů a krajín a v kombinaci s prosazováním principu trvale udržitelného rozvoje. Nejvýznamnějším prvkem každé ekologické sítě je, že má za úkol udržet (obnovit) vzájemnou propojenost přírodních a polopřirodních lokalit s výskytem významných přírodních prvků. Fragmentace, ke které vedlo intenzivní využívání krajiny v předchozích desetiletích totiž ohrožuje variabilitu ekosystému i populací druhů. Tím je ohrožena biodiverzita na všech úrovních. Struktura ekologické sítě bojuje proti takové fragmentaci. Výhodou ekologické sítě proti systému jednotlivých chráněných území je, že síť dokáže nejen chránit klíčové oblasti (jádrová území), ale vytváří kolem nich i nárazníkové zóny a propojuje navzájem klíčové oblasti koridory, čímž zajistí mimo jiné výměnu genetického materiálu, ale i umožní další rozšiřování populací nebo typů stanovišť.

²⁴ Evropský diplom je udělován chráněným územím, jejichž přírodní bohatství je zvláště významné a ochrana je na mimořádné úrovni.

²⁵ *Pan-European Biological and Landscape Diversity Strategy*

Evropská ekologická síť se skládá z jádrových území (*keystone areas*), které většinou chrání ještě nárazníkovými pásmy (*buffer zones* – obdoba ochranných pásem u ZCHÚ) a biokoridorů, které jednotlivá biocentra spojují a představují dálkové migrační trasy organismů. Jádrová území jsou jinak řečeno biocentra, se soustředěnými přírodními hodnotami celonárodního i evropského významu. Může se jednat i o jinak chráněná území. Na obr. 9 jsou mapy EECONET na území ČR a SR.

Celoevropská ekologická síť má za úkol především zajistit:

- ochranu celé škály ekosystémů, stanovišť, druhů a typů krajiny evropského významu
- dostatečnou velikost stanovišť pro udržení na ně vázaných druhů ve stavu příznivém z hlediska ochrany
- dostatek příležitostí k rozšiřování a migraci druhů
- obnovení poškozených částí klíčových přírodních systémů
- ochranu klíčových přírodních systémů před potenciálními nepříznivými okolními vlivy (*buffer zones*)

Základní ideou ekologické sítě ovšem je podpora koexistence stávajících nástrojů ochrany přírody s nejrůznějšími formami využívání krajiny, plánováním a regionálním rozvojem.

V této chvíli se předpokládá, že dostatečná ochrana všech jádrových území PEEN bude zajištěna během roku 2008.

Za dva nejdůležitější instrumenty k budování PEEN se označují Natura 2000 a Emerald Network. Síť je tak založena především na již existujících (budovaných) soustavách evropských chráněných území (na území EU a mimo toto území). Slabým článkem projektu je, že EECONET není upraven žádnou mezinárodní smlouvou či jiným právně závazným aktem. Proto závazky související z jeho vytvářením nejsou právně vymahatelné.

Důvodem, proč v této práci celoevropskou ekologickou síť zmiňuji je skutečnost, že právě tato síť se může stát nástrojem k propojení a posílení ekologické soudržnosti soustavy Natura 2000. Tato soustava sama o sobě nemá instrumenty k zajištění vzájemné propojenosti svých vlastních lokalit. Jak ale bylo výše zmíněno, z biologického hlediska je velice žádoucí zajistit ochranu i tím, že se zajistí možnost přesunu předmětu ochrany z jedné chráněné lokality na druhou nebo rozšiřování jeho teritoria na nové vhodné lokality²⁶. Dosáhnout toho bez nástroje typu ekologické sítě je obtížné, ne-li dokonce nemožné. Problematice se dále věnuji ještě v kapitole „2.2.1.2.1.1. Natura 2000 – síť nebo soustava?“ PEEN tedy může poskytnout důležitou nadstavbu jak soustavy Natura 2000, tak soustavy Emerald a naplnit jak prohlášení²⁷, obsažené v preambuli Směrnice o stanovištích, tak se stát instrumentem k plnění článku 10 této směrnice. Nakonec i v článku 3 směrnice je Natura 2000 označena za „*spojitou ekologickou síť*“, i když pojmově sama o sobě tohoto cíle nemůže dosáhnout.

²⁶ Problematice nutnosti migrace organismů mezi jednotlivými metapopulacemi se věnuje množství prací z oboru biologie, ekologie a dalších (např. „*Transboundary ecological networks in Europe*“ – CDRM). Poměrně podrobně je v posledních letech tento problém zkoumán v souvislosti s účinným managementem motýlů rodu *Maculinea* (skupina modrásků), z nichž některé jsou uvedeny i v přílohách Směrnice o stanovištích.

J. Settele, E. Kühn, J. Thomas: **Species Ecology along European Gradient: Maculinea Butterflies as a Model**

V. Vrabec *a kol.*: **Situace druhů *Maculinea telejus* a *Maculinea nausithous* v okolí Přelouče – lze stavět nový plavební stupeň a přitom chránit modrásky?**

²⁷ „*vzhledem k tomu, že je nutno podle stanoveného časového rozvrhu vyhlásit zvláštní oblasti ochrany s cílem vytvořit spojitou evropskou ekologickou síť, aby byla zajištěna ochrana nebo zachování přírodních stanovišť a druhů v zájmu Společenství v odpovídajícím stavu z hlediska jejich ochrany.*“

V ČR byly právní základy koncepce EECONET (obr. 9) s předstihem iniciativně začleněny již v roce 1992 do zákona o ochraně přírody a krajiny, a to prostřednictvím územních systémů ekologické stability (ÚSES). AOPK v současné době v rámci ETC/BD připravuje návrh indikační mapy evropské ekologické infrastruktury (jádrová území, biokoridory vč. nášlapných kamenů) jako jeden z podkladů při vytváření Pan-European Ecological Network (PEEN). Přitom používá právě zkušenosti z vytváření českých ÚSES.

2. KOMUNITÁRNÍ ÚPRAVA

2.1. PRIMÁRNÍ PRAMENY PRÁVA

2.1.1. Smlouva o založení ES²⁸

Evropské společenství je založeno několika smlouvami, které prošly postupným vývojem (viz. přehled na obr. 10). Evropské společenství, v podobě ve které je zmiňováno v této práci, bylo ustanoveno Maastrichtskou smlouvou (Smlouva o Evropské unii), která vstoupila v platnost 1. listopadu 1993, dnes především ve znění Amsterodamské smlouvy (platnost od 1. května 1999) a Smlouvy z Nice (platnost od 1. března 2003). Pokud je v práci uváděn pojem „Smlouva o ES“, je tím myšlena smlouva ve znění všech změn včetně Amsterodamské smlouvy a Smlouvy z Nice.

Právě Amsterodamská smlouva výrazně rozšířila úpravu otázek životního prostředí v primárních pramenech evropského práva (např. institut trvale udržitelného rozvoje, zvláštní principy – viz níž, a další). Jádrem úpravy je především hlava XIX – Životní prostředí (čl. 174 – 176), úpravu doplňují další ustanovení, jako čl. 37 a násl. (zemědělská politika), čl. 80 (doprava), čl. 95 (společný trh), čl. 133 (společná obchodní politika), čl. 166 (věda a výzkum) i další.

Smlouva o ES je základním primárním pramenem evropského práva životního prostředí, v této práci však do kapitoly věnované primárním pramenům i tzv. akční programy Evropského společenství pro ŽP. Nejedná se sice o primární prameny práva v pravém slova smyslu, svým pojetím základu pro následnou úpravu normami sekundárního práva se jim ale velmi blíží.

Základními stavebními prvky komunitárního práva životního prostředí, které vyplývají z primárního práva ES, jsou cíle a principy, případně podmínky, za kterých jsou normy realizovány.

2.1.1.1. Cíle²⁹

2.1.1.1.1. Obecné cíle se vztahem k tématu práce

Vysoká úroveň ochrany a zlepšování kvality životního prostředí (také čl. 174/2 a 95/3)

Vysoká úroveň je v čl. 2 (rozvedena v člancích 174 odst. 2 a 95 odst. 3 ve vztahu k postupům EK) uvedena jako jeden ze základních cílů ES.

Tento cíl velmi úzce souvisí především s principy prevence a předběžné opatřnosti. Ve Směrnici o stanovištích nelze najít ustanovení, které zakládá nějakou povinnost členského státu v souvislosti s opatřeními k ochraně, kde by jeho aplikace nebyla ovlivněna tímto cílem a potažmo oběma principy. ESD (hlavně při posuzování dostatečnosti implementace směrnice do národního právního řádu) vždy posuzuje soulad přijatých opatření s tímto cílem a členský stát s tím musí už předem počítat.

Jedná se o limitaci minimální úrovně opatření, která stát přijme jako plnění svých povinností, plynoucích ze sekundárních pramenů evropského práva. Smlouva o ES nadto

²⁸ k úpravě práva ŽP ve Smlouvě o Evropské Ústavě srov. např. „Vojtěch Stejskal: **Ochrana životního prostředí v návrhu smlouvy o Evropské Ústavě**“. České právo životního prostředí, č. 2/2003, ročník III, s. 106 – 111

²⁹ K základním cílům a principům se vyjádřil i ESD, např. v rozsudku ve věci C-233/94, Německo vs. Komise a Rada ES

ještě umožňuje, aby členský stát přijal /zachoval si původní právní úpravu, která zná opatření na ještě vyšší úrovni, než vyžadují sekundární předpisy evropského práva. Tato možnost i její limity jsou uvedeny v čl. 176 Smlouvy o ES.

Trvale udržitelný rozvoj (Preambule Smlouvy o ES, čl. 2 a 6 Smlouvy o ES)

Cíl se nedotýká přímo tématu práce, nejsilnější vztah je především k limitům, které mohou mít vliv na činnosti s potenciálním negativním vlivem na lokality soustavy Natura 2000 (např. plány a projekty ve smyslu čl. 6 odst. 3 této směrnice, zemědělská činnost či jiné běžně provozované činnosti s potenciálním vlivem na lokality soustavy). Přesnější definice pojmu „trvale udržitelný rozvoj“ je provedena také v sekundární legislativě ES (nařízení 3062/95/EHS).

2.1.1.1.2. Specifické cíle čl. 174 odst. 1

V čl. 174 odst. 1 jsou uvedeny specifické cíle, stanovené přímo pro uplatňování politiky v oblasti životního prostředí. Jsou to:

- udržování, ochrana a zlepšování kvality ŽP
- ochrana lidského zdraví
- obezřetné a racionální využívání přírodních zdrojů
- podpora opatření na mezinárodní úrovni čelících regionálním a celosvětovým problémům ŽP

Tématu práce se dotýká nejvíce první z těchto cílů, jehož provedení fakticky Směrnice o stanovištích je, avšak i třetí cíl se výrazně promítá do ustanovení směrnice regulující podmínky ochrany druhů živočichů a rostlin, které jsou odebírány z přírody. V této souvislosti je nutné připomenout, že mezi cíly není žádný hierarchický vztah nadřazenosti a podřazenosti – v případě, kdy dojde ke konfliktu dvou nebo více z nich, nelze žádný upřednostnit. Musí dojít k nějaké formě kompromisu.

2.1.1.2. Obecné principy, které se týkají probírané problematiky:

Zatímco cíle slouží možná více k usměrňování legislativní činnosti v oblasti sekundárních pramenů evropského práva, principy (zásady), které jsou vysloveny na různých místech ve Smlouvě o ES (nebo vyplývají z jejího kontextu), jsou významným prvkem (a korektivem) při aplikaci všech ustanovení norem sekundární legislativy, tedy i Směrnice o stanovištích. Vybrané zásady jsem se pokusil popsat v této kapitole a zdůraznit jejich vztah právě k některým ustanovením Směrnice o stanovištích. Jde vždy jen o jeden z možných více příkladů, návaznost ustanovení směrnice na tyto zásady je zdůrazňována též v kapitole věnované této směrnici.

2.1.1.2.1. Zásada subsidiarity - článek 5

Objevila se v komunitárním právu v souvislosti s Jednotným evropským aktem v roce 1987. Původně se týkala právě jen oblasti životního prostředí. Protože však nyní objevuje již v úvodních ustanoveních Smlouvy o ES vyplývá z toho, že se uplatňuje obecně. Spočívá v tom, že orgány Společenství mohou přijímat opatření pouze v případech, kdy lze s jejich pomocí dosáhnout cílů Společenství lépe než na úrovni jednotlivých členských států. Zásada je konkretizována v Protokolu o aplikaci principů subsidiarity a proporcionality.

Zásada subsidiarity na první pohled velmi výrazně vystupuje právě z právní úpravy soustavy Natura 2000. V rámci této soustavy se chrání stanoviště a druhy rostlin a živočichů v perspektivě celého Společenství (resp. dané biogeografické oblasti, avšak logicky bez ohledu na administrativní hranice), přičemž tato soustava nenahrazuje soustavy chráněných území ani druhovou ochranu jednotlivých členů, reaguje však na

situaci, kdy některý druh či stanoviště je naprosto běžné na území některého člana (členů), na území jiných členů (případně celého zbytku Společenství) je však kriticky ohroženo. Zajišťuje se tak „přežití“ a obnova v rámci celého Společenství. Dalším výrazným příkladem je ochrana fenoménů překračujících administrativní hranice, kde může sebesilnější snaha o ochranu ze strany jednoho státu vyjít naprázdno z důvodu nečinnosti státu druhého.

Nejčastějším uplatněním zásady subsidiarity v ustanoveních Směrnice o stanovištích je v tom ohledu, že směrnice stanovuje pro členské státy velké množství (někdy i náročných) povinností, vždy však nechává na členském státu, aby zvolil prostředky, kterými tyto povinnosti naplní. Proto je zásada subsidiarity velmi často zmiňována v kapitole věnované této směrnici.

2.1.1.2.2. Zásada integrace

Poprvé se objevila opět v roce 1987 v tehdejšímu článku 130r, dnes je obsažena v čl. 6 Smlouvy o ES. Stejně jako u předchozí zásady subsidiarity je z této změny vidět výrazný kvalitativní posun v pojetí této zásady - z původně poměrně úzkého pojetí stále více „prorůstá“ do všech ostatních politik upravených Smlouvou o ES a stává se dokonce do jisté míry obecným normativem, který bude muset být vždy zohledňován.

Znamená, že požadavky ochrany ŽP musí být zapracovány do stanovení a provádění ostatních politik Společenství. Propojuje (integruje) tak politiku v oblasti životního prostředí s ostatními politikami, ale nejen tak, že tyto politiky ovlivňuje, naopak je také jimi sama ovlivňována. To se zvýraznilo mimo jiné právě také vytknutím této zásady do úvodních ustanovení Smlouvy o ES. Výčet politik, do kterých je potřeba zapracovat environmentální požadavky, stanoví čl. 3.

Ve Směrnici o stanovištích je z pohledu této zásady nejvýznamnější čl. 6. Podporuje členské státy v tom, aby aktivně pečovaly lokality chráněné v rámci soustavy Natura 2000 trvale udržitelným způsobem. Především ale tím, že stanoví limity pro činnosti, které mohou mít potenciálně negativní dopad na lokality, avšak ve zvláštních případech (příp. za splnění předem daných podmínek) povoluje udělování výjimek.

2.1.1.2.3. Zásada nadřazenosti komunitárního práva právním řádům členských států a rozpor vnitrostátního práva s právem ES

Tento princip nevyplývá z žádné normy, byl vyvozen výkladem ESD. Jako takový přichází v úvahu jen u těch ustanovení práva ES, která mají přímý účinek v členských státech. Navíc se projevuje pouze v případě rozporu mezi konkrétní normou práva ES a konkrétní normou vnitrostátního práva. U směrnic bývá tento vztah potlačen, ale není vyloučen. V tomto pojetí je představitelný ale jen pravidel, která jsou členské státy povinny naplnit implementací do národních norem.

ESD v rozsudku 6/64 Costa vs. ENEL formuloval zásadu, že „závazky převzaté státy zřizovacími smlouvami musí být bezpodmínečné. Nebyly by takové, kdyby mohly být zpochybněny zákonodárnými akty vnitrostátního práva členských států,...“. U ustanovení Směrnice o stanovištích by takový přímý účinek mohl být dovozem především u povinností podle čl. 6 nebo nezajištění druhové ochrany (povinnosti, které stát musí převzít do svého právního řádu a učinit je tak závaznými a vynutitelnými pro své občany.).

K této zásadě přidávám ještě institut porušení práva ES ze strany členského státu. Jeho použitelnost u směrnic je vyšší, protože neprovedení směrnice je klasickým příkladem tohoto prohřešku. V tomto případě porušení povinností státem má svůj základ hlavně v čl. 10 smlouvy o ES (zejména poslední věta).

Závaznost komunitárního práva bez ohledu na přístup státu k jeho naplňování velmi často vyslovuje při výkladu ustanovení Směrnice o stanovištích (i Směrnice o ptácích) ESD³⁰. Instituty lze aplikovat na jedné straně při konkrétním neplnění povinností, které pro členský stát vyplývají z norem evropského práva, na druhé straně slouží k výkladu těchto norem v tom smyslu, že určité povinnosti sice přímo v těchto normách uvedeny nejsou, pokud by však stát nepřijal určitá opatření, nemusel by dostát povinnostem právě podle čl. 10 Smlouvy o ES.

Konkrétně aplikováno na Směrnici o stanovištích, v prvním případě členský stát nedodrží své povinnosti, pokud přijal vlastní právní úpravu ochrany (ochranná opatření), jenž však nejsou dostatečná k naplnění úrovně ochrany, kterou Směrnice přímo vyžaduje. V druhém případě se níže zabývám problémem aplikace odst. 1 článku 6 Směrnice o stanovištích na lokality, které ještě nebyly vyhlášeny jako SAC nebo dokonce nebyly ještě ani zahrnuty do Seznamu Společenství. Pokud by však stát nepřijal na lokalitě opatření k aktivní ochraně, mohlo by dojít k vymizení některých druhů či typů přírodních stanovišť ještě před vyhlášením lokality jako SAC a stát by opět porušil článek 10 Smlouvy o ES. Podobně se dají „nadstandardní“ povinnosti pro členské státy dovodit u druhé ochrany (obr. 8).

Institut porušení práva členským státem v oblasti upravené Směrnici o stanovištích naprosto převažuje nad zásadou nadřazenosti komunitárního práva v klasickém pojetí.

2.1.1.2.4. Zásada užší spolupráce mezi členy

Článek 11 Smlouvy o ES připouští v zájmu naplňování cílů smlouvy užší spolupráci mezi členskými státy při naplňování cílů smlouvy i při naplňování povinností, které pro ně vyplývají ze sekundárních norem evropského práva. Zároveň stanovuje limity, kdy tato spolupráce není v souladu se Smlouvou o ES.

EK opakovaně vyzývá ve svých dokumentech o soustavě Natura 2000 i prostřednictvím Výboru pro stanoviště (čl. 20 Směrnice o stanovištích) členské státy ke spolupráci, zejména při vymezování lokalit (čl. 4), péči o ně (čl. 6), sledování (čl. 11), výzkumu (čl. 18) i v rámci druhé ochrany, a to jak při výměně informací (zejména přes EEA), tak v případě lokalit, které spolu sousedí na hranicích států (a z odborného hlediska tak tvoří lokalitu jednu), tak u stěhovavých druhů. Užší spolupráce však není ve většině případů založena na formálním základě, který článek 11 Smlouvy o ES předpokládá.

2.1.1.3. Specifické principy - článek 174/2

Zatímco v předchozí podkapitole jsem se věnoval principům, které jsou obecné a aplikují se na všechny (nebo většinu) politik společenství, následující principy jsou aplikovatelné výhradně nebo především v rámci politiky v oblasti životního prostředí.

2.1.1.3.1. Princip předběžné opatrnosti

Je dnes jedním z nejvýznamnějších principů práva v celé oblasti životního prostředí, ačkoli se dostal do Smlouvy o ES poměrně pozdě – až v roce 1993, a to v důsledku formulování tohoto principu na konferenci OSN v Rio de Janeiru (je vhodné poznamenat, že ES jako celek přistoupilo k Úmluvě o biologické rozmanitosti 13. 6. 1992)

Největší frekvenci jeho uplatňování lze logicky vysledovat v případech, kdy je nutno odůvodnit opatření ve prospěch ochrany ŽP, ale vzhledem k úrovni vědeckého poznání

³⁰ významným rozsudkem ve vztahu k povinnostem, vyplývajícím ze Směrnice o ptácích, je rozsudek ve věci C-355/90, Komise vs. Španělsko (Marismas de Santoña) – ESD se vyslovil, že s lokalitami, které sice nebyly klasifikovány členským státem jako SPA, ale stát tak neučinil, musí být nakládáno stejně, jako s lokalitou vyznačenou jako SPA. Tato povinnost není určena přímo Směrnici o ptácích, ale vyplývá právě z čl. 10 Smlouvy o ES (především poslední věta).

v danou chvíli nelze jednoznačně doložit příčinný vztah mezi možným rizikem a skutečným poškozením.

Ačkoli se tento princip nejčastěji uplatňuje v jiných oblastech (například v oblasti GMO – ES je stranou Cartagenského protokolu o biologické bezpečnosti), v případě Směrnice o stanovištích se uplatňuje např. v institutu tzv. předběžné ochrany pSCI podle čl. 6 odst. 2, 3, 4 Směrnice o stanovištích, resp. povinností státu přijmout stejná ochranná opatření u lokality, která nebyla vyhlášena, ale EK její vyhlášení požaduje. V judikatuře ESD nalezneme uplatnění této zásady nejčastěji asi právě ve spojitosti s posuzováním dodržování článku 6 odst. 3 a 4 (posuzování plánů a projektů). Výrazné uplatnění je i v druhové ochraně podle článku 12 a násl. Směrnice o stanovištích.

Princip předběžné opatrnosti je takřka nedílně spjat s následujícím principem prevence a samostatnou aplikaci asi nelze očekávat.

2.1.1.3.2. Princip prevence

Je obsažen v čl. 174 odst. 2 Smlouvy o ES. Vyjadřuje povinnost včasné provést potřebná opatření, která zabrání ohrožení nebo poškození životního prostředí. Lze ho jen těžko oddělit od předchozího principu předběžné opatrnosti, protože se navzájem ovlivňují a podmiňují. Proto jsou v praxi oba principy používány současně a lze si jen těžko představit opatření, které by bylo přijato např. na základě principu prevence bez použití principu předběžné opatrnosti.

Aplikace principu prevence bude identická s předchozím principem předběžné opatrnosti, bude na místě všude tam, kde nebude jisté, zda určitá skutečnost v budoucnosti vůbec nastane, a pokud ano, jaký bude mít vliv na předmět ochrany. Podle principu prevence je třeba opatření přijmout už v případě, kdy je určitý stupeň takové pravděpodobnosti. Uplatnění principu bude samozřejmě velmi problematické a bude na zvážení státu, jak se k situaci postaví. Vodítkem může být nejlépe stávající judikatura ESD, případně doporučení EK nebo zkušenosti jiných členských států.

2.1.1.3.3. Princip „znečišťovatel platí“ a princip nápravy škody u zdroje

Princip „znečišťovatel platí“ je doslova uveden v čl. 174 odst. 2 Smlouvy o ES, ale vychází z širších principů odpovědnosti původce za způsobenou škodu (újmu) a promítnutí ekonomických nástrojů v ochraně přírody (životního prostředí). Na komunitární úrovni existoval od roku 1973 ve formě doporučení, avšak Jednotný evropský akt jej v roce 1987 zahrnul přímo do primárních pramenů komunitárního práva.

Principem nápravy škody u zdroje přispěl do primárních pramenů komunitárního práva také Jednotný evropský akt v roce 1987.

Oba tyto principy se do Směrnice o stanovištích promítají v trochu pozměněné podobě, nicméně se domnívám, že lze nalézt ustanovení, která na nich staví. Nejlepším příkladem je článek 6 odst. 4, podle kterého pokud bude nějaký projekt přes svůj prokázaný negativní vliv na lokalitu soustavy Natura 2000 nakonec realizován, členský stát je povinen veškerá kompenzační opatření nezbytná pro zajištění ochrany celkové ekologické soudržnosti soustavy Natura 2000. Tato kompenzační opatření samozřejmě bude nakonec realizovat především investor, povinnost ve směrnici (vzhledem k povaze tohoto typu právního předpisu) je vztažena na stát hlavně jako na garanta implementace takové povinnosti do národního právního řádu. První princip se do takových kompenzačních opatření promítá v tom, že subjekt, který bude mít prospěch z projektu, který negativně ovlivní část soustavy Natura 2000, musí investovat vlastní prostředky do opatření, která takový negativní vliv minimalizují, případně dokonce zcela vyloučí. Druhý princip se do kompenzačních opatření promítá tím, že investor předmětného projektu musí při přípravě právě tohoto projektu počítat s určitými dalšími činnostmi (např. vytvoření

náhradní lokality, vědecký výzkum, nadstandardní opatření při realizaci projektu), čímž sice doslova nenapravuje škodu již vzniklou, ale eliminuje hrozbu škody (újmy) budoucí.

Důležitou funkcí komunitárních principů ochrany ŽP je (kromě použití při výkladu norem komunitárního práva) také jejich „použití“ při výběru právního základu jednotlivých normativních aktů Společenství, tedy zda se pro konkrétní legislativní opatření použije jako právní základ čl. 95 nebo čl. 175 SES, popř. jiná ustanovení.

2.1.1.4. Podmínky

V čl. odst. 3 čl. 174 Smlouvy o ES se hovoří o podmínkách, ke kterým má Společenství přihlídnout při přípravě politiky v oblasti ŽP.

2.1.1.4.1. Zohlednění dostupných vědeckých a technických údajů (poznatků)

Orgány Společenství mají při přijímáních komunitárních opatření vycházet z dostupných vědeckých údajů. Smlouva o ES samozřejmě už nestanoví, kde mají orgány Společenství tyto informace získávat, zdroj budou ale především odborné agentury (ústavy, atp.) jak jednotlivých členských států, tak na evropské úrovni. V souvislosti s životním prostředím zmíním hlavně EEA a její členy z jednotlivých států nebo tématická střediska. Hlavním cílem EEA je právě shromažďování, zpracování a zveřejňování údajů a informací o životním prostředí za účelem zlepšení vědeckých a technických dat.

Ve Směrnici o stanovíštích je nutnost získávání a užívání nejnovějších dostupných vědeckých poznatků zmiňováno už v preambuli, posléze pak v článku 19, 5 nebo 16. Směrnice sama na druhé straně i členské státy vyzývá k aktivitám, které mají aktuální vědecká data získávat (např. sledování podle čl. 11 a předávání dat EK – čl. 17). Pro Směrnici o stanovíštích je tato podmínka klíčová (srov. zmínky v příslušné kapitole).

2.1.1.4.2. Zohlednění podmínek ŽP v různých regionech Společenství

Vyjadřuje skutečnost, že ŽP není v rámci celého Společenství homogenní, ale vykazuje výrazné klimatické či geografické (ale i sociální, ekonomické) odlišnosti. Projevuje se v sekundárních pramenech komunitárního práva buď stanovením obecnějších povinností (ustanovení aplikovatelná volněji za nejrůznějších podmínek), umožněním výjimek jednotlivým státům nebo obecným stanovením výjimek pro určité regiony (zde bez ohledu na administrativní hranice³¹) nebo dokonce příkazem na přizpůsobení přijatých opatření místním podmínkám³². Míra nutnosti uplatňovat tuto podmínku se určitě velmi zvýšila přistoupením středoevropských a východoevropských států k ES v roce 2004.

V poměrně kategorické podobě se tato podmínka promítla do Směrnice o stanovíštích v jejím článku 2 odst. 3, kde nezbytnou podmínkou při naplňování hlavního obecného cíle směrnice je zohledňování *hospodářských, sociálních a kulturních požadavků a regionální a místní charakteristiky*.

2.1.1.4.3. Zohlednění ekonomického a sociálního rozvoje Společenství jako celku a vyváženého rozvoje jeho regionů

Z pohledu ochrany přírody je tato podmínka poněkud dvojsečná – na jednu stranu ospravedlňuje neuskutečnění určitých opatření s odůvodněním, že mohou stát v cestě

³¹ Často se tak stává u ostrovních regionů (Kanárské ostrovy, středomořské ostrovy), ve Směrnici o stanovíštích jsou významným důsledkem této podmínky prosazené regionální výjimky v příloze IV (vyloučení některých druhů z ochrany v určitých státech ES – např. Finsko)

³² Rozdělení ES do biogeografických regionů není sice kategorickým příkazem k zohlednění místních podmínek, ale svou povahou se blíží stanovení další povinnosti pro členské státy (nutnost posouzení lokalit vhodných pro soustavu Natura 2000 zvláště v každé biogeografické oblasti, která zasahuje na území státu)

ekonomickému a sociálnímu růstu, na druhou stranu nutí orgány Společenství, aby zajistili ochranu i zlepšování ŽP ve všech svých regionech s vědomím toho, že některé regiony mohou být zvýhodněny více než jiné. Podmínka se může promítnout i v systému financování soustavy Natura 2000, protože celková rozloha chráněných území v jednotlivých státech se bude velmi lišit.

Ve Směrnici o stanovištích je tato podmínka zdůrazněna už v Preambuli, kde se deklaruje, že „...*hlavním cílem této směrnice je podpořit ochranu biologické rozmanitosti s ohledem na hospodářské, sociální, kulturní a regionální požadavky, ...*“ a (stejně jako podmínka z podkapitoly 2.1.1.4.2.) transformována do závazných ustanovení směrnice v čl. 2 odst. 3. I tuto podmínku je proto nutné mít při výkladu jednotlivých ustanovení Směrnice neustále v patnosti.

Vždy však bude správná aplikace podmínky velkým problémem právě kvůli nutnosti vyváženě brát v úvahu jak zájem na ochraně přírody, tak zájem na rozvoji regionů v rámci Společenství. Jedná se o priority stanovené přímo Smlouvou o ES, u kterých nelze stanovit hierarchický vztah nadřazenosti jedné nad druhou. Významnou roli ve vyrovnávání rozdílů mezi regiony, které mohou vzniknout v důsledku uplatnění environmentálních opatření, hraje mimo jiné Kohezní fond.

2.1.3. 6. AKČNÍ PROGRAM PRO ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ³³

2.1.3.1. Pojetí akčních programů pro životní prostředí

Přijímání akčních programů je od konce roku 1993 upraveno v hlavě XIX – Životní prostředí, v jejím čl. 175 („Rozhodování“). V řeči Smlouvy o ES se jedná o „všeobecné programy činnosti“, takže se na ně vztahuje režim odst. 3. Podle tohoto ustanovení nyní přijímá akční programy Rada postupem podle článku 251 Smlouvy, tedy EK předloží návrh EP a Radě a Rada rozhoduje kvalifikovanou většinou až po obdržení stanoviska EP. V tomto případě navíc ještě po konzultaci s Hospodářským a sociálním výborem a Výborem regionů. Akční programy a mechanismus jejich utváření dnes vychází již přímo ze Smlouvy o ES, jsou akční programy chápány jako závazné dokumenty, což zdůrazňuje odst. 3 čl. 175 Smlouvy ve své poslední větě, kde ukládá Radě přijímání opatření, která mají uskutečňovat cíle, přijaté v rámci akčních programů. Faktická závaznost je však otázkou, takto přijatý akční program by měl stimulovat především EK (např. v její iniciační pravomoci), faktickou závaznost lze vztáhnout především na samotné orgány ES.

Prvním (a zatím jediným) akčním programem, přijatým v tomto režimu – a tedy závazným³⁴ – je 6. akční program pro období 2001 – 2010. Ačkoliv byl 5. akční program přijat v roce 1993, nebyl ještě závazným dokumentem, protože režim čl. 175 odst. 3 byl nastolen až po jeho přijetí.

V současné době není úplně jasné, zda lze přímo hovořit o tom, že by akční program (přijatý na základě čl. 175 odst. 3 Smlouvy o ES) omezoval EK v okruhu otázek, kterými se v rámci své iniciační pravomoci vůbec může zabývat, či je jen jakýmsi vodítkem. V každém případě však je takový program pro EK významným rámcem. Z dosavadní praxe plyne, že na jednu stranu řada návrhů směrnic od roku 1994 v oblasti ŽP nevyplývá

³³ Decision No 1600/2002/EC of the European Parliament and of the Council of 22 July 2002 laying down the Sixth Community Environment Action Programme (OJ L 242 of 10/9/2002)

Doplňkové informace lze najít v bookletu „European Commission: Environment 2010: Our Future, Our Choice – 6th EU Environment Action Programme, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2001, ISBN 92-894-0261-X“ (vše k dispozici na přiloženém CDROM)

³⁴ Z právního hlediska se jedná o rozhodnutí, které je určeno EK a je pro ni závazné. Teoreticky tedy připadá v úvahu žaloba pro nečinnost EK podle čl. 232 Smlouvy o ES.

z rámce 6. akčního programu (což určitě není chyba), naopak EK zatím nebyla schopna zajistit realizaci některých opatření, které program předvídá (vyžaduje), ať už je to nová legislativní úprava některých otázek, či naplnění požadavků Akčního programu na důsledné vynucování plnění povinností členskými státy (třeba i v oblasti upravené Směrnicí o stanovištích).

2.1.3.2. Priority 6. akčního programu

6. akční program věnuje speciální pozornost akcím ve čtyřech prioritních oblastech. Tyto oblasti jsou definovány v podobě cílů, kterých je třeba dosáhnout:

- boj proti změnám klimatu → cílem je stabilizovat atmosférické koncentrace plynů způsobujících skleníkový efekt na úrovni, která nezpůsobí nepřirozené výkyvy zemského podnebí

- příroda a biologická rozmanitost → cílem je chránit a obnovit fungování přírodních ekosystémů a zastavit ztrátu biologické rozmanitosti v evropské unii a v globálním měřítku, a dále chránit půdy před erozí a znečištěním

- životní prostředí a zdraví → cílem je dosáhnout takové kvality životního prostředí, kde hladiny koncentrací škodlivin vytvořených člověkem, včetně nejrůznějších typů záření, nepovedou k významným nebezpečím pro zdraví člověka ani nebudou mít na zdraví člověka významné dopady

- trvale udržitelné využívání přírodních zdrojů a hospodaření s odpady → cílem je zajistit, aby spotřeba obnovitelných a neobnovitelných zdrojů nepřesáhla nosnou kapacitu životního prostředí. Je třeba přerušit spojení mezi využíváním zdrojů a ekonomickým růstem pomocí významně zlepšené účinnosti využívání zdrojů, odmaterializování hospodářství, a zamezováním vzniku odpadů

V kapitole 7 EAP počítá i s budoucím rozšířením EU o 10 nových států, které je dnes již realitou. Akční program se samozřejmě dnem přistoupení začal vztahovat i na tyto státy, včetně regionálních specifik, které jsou mnohdy zcela odlišné od toho, co bylo možné najít před tím kdekoli v 15ti členských státech. Tato specifika musí EK zohlednit při naplňování všech cílů akčního programu.

2.1.3.3. 6. akční program ve vztahu k tématu práce

2.1.3.3.1. Obecné úvahy

Tématu práce se dotýká nejvíce druhý cíl – příroda a biologická rozmanitost, do jisté míry okrajově i cíl první – boj proti změnám klimatu³⁵.

Hned první zmínka o soustavě Natura 2000 je v části programu, kde definuje výše uvedené cíle, konkrétně u oblasti „příroda a biologická rozmanitost“. Je zde konstatováno, že „*ekologicky cenná území by měla být chráněna programem Společenství Natura 2000, který musí být v úplnosti realizován.*“ Zodpovědnost nad naplněním tohoto konstatování plně převzala EK (i když se tak stalo už na základě samotné Směrnice o stanovištích přijaté už v roce 1992). Prostředky k realizaci jsou především:

- v čl. 4 a 5 Směrnice o stanovištích (např. pravomoci EK ke kontrole, případně přepracování národních seznamů jednotlivých členů, možnost navržení dalších prioritních typů stanovišť do národního seznamu, o kterých se EK domnívá, že měla být do seznamů navržena, ale nebyla)

³⁵ Z velkého počtu vědeckých studií vyplývá, že změny klimatu mohou mít velmi významný vliv na celkovou biodiverzitu. Tento vliv roste spolu s intenzitou změn klimatu.

- ve Smlouvě o ES (především možnost žaloby EK na porušení Smlouvy o ES podle čl. 226 Smlouvy o ES – této možnosti EK velmi často využívala)

Protože samotná Směrnice o stanovištích i Směrnice o ptácích byly přijaty dávno před přijetím 6. akčního programu, vyzývá tento akční program evropské instituce spíše k naplňování závazků, které ze směrnic pro ně vyplývají, ale především k vymáhání důsledného naplňování povinností, které z nich plynou pro členské státy. Fráze „...*musí být v úplnosti realizován*.“ je nepochybně reakcí právě na poměrně žalostné naplňování obou směrnic (hlavně Směrnice o stanovištích) a snad také na nedostatečnou důslednost EK při vynucování plnění povinností členskými státy (využívání institutů infringementu a žalob u ESD).

Toto tvrzení podporuje podkapitola 2.1., ve které Program označuje legislativu za jeden ze základních pilířů v přístupu Společenství k dosahování cílů jeho ekologické politiky. Zároveň však přiznává, že při jejím provádění došlo k závažným selháním. Vypořádání se s tím stanovuje za jednoznačnou prioritu. Některé příčiny byly již zmíněny výše k této problematice se ještě vrátím v kapitole věnované Směrnici o stanovištích. Zvýšená snaha EK v oblasti vymáhání dodržování Směrnice o stanovištích i Směrnice o ptácích v posledních letech je motivována možná právě 6. akčním programem. EK se podařilo (možná i v důsledku prudkého nárůstu žalob u ESD i uplatnění administrativních kroků EK samotné) přijmout Seznam Společenství pro EU15, i když zatím jen provizorní. Nicméně se očekává, že během roku 2007 bude tento seznam plně dokončen. K pokroku přispěly zcela jistě i pokuty, které přišly ke slovu po procesech před ESD a jejich výše dosahovala v několika případech třeba i 1 milión EURO denně!³⁶

Program však poskytuje EK ještě jednu cestu k dosažení pokroku u států, které zaostávají v uvádění legislativy ES do praxe. Je to braní některých států jako pozitivního příkladu vzorného naplňování konkrétní směrnice (směrnic), kde by EK vhodně spolupracovala s EP. V tomto směru určitě existují ještě velké rezervy a dle mého názoru EK nevyužívá zdaleka potenciál, který tento přístup má.³⁷ Naproti tomu se EK snaží poměrně frekventovaně v případě Směrnice o stanovištích i Směrnice o ptácích o uplatňování opačné strategie špatného příkladu (strategie „jmenovat, vejít ve známost a stydět se“), není bohužel vinou EK, že se tento přístup u některých států může míjet účinkem.

Dalším významným momentem, kdy se 6. akční program přímo dotýká Směrnice o stanovištích (a soustavy Natura 2000) je kapitola 2.5. Mám na mysli především návaznost na článek 10 Směrnice o stanovištích. Zmíněná kapitola programu ale vyzvedává jiný moment – zmiňuje soustavu Natura 2000 v souvislosti s ekologicky ohleduplným obhospodařováním půdy, které má podpořit budování a provoz soustavy (nepochybně i posílit ekologickou soudržnost).

Konečně bych vyzvedl ještě jednu rovinu 6. akčního programu - v úvodní části (při definování základních cílů) se objevuje věta „*Více pozornosti bude věnováno ochraně mořského prostředí*.“ Postulát může opět navazovat na známé dosavadní nedostatky v přístupu k právě tomuto typu prostředí. Jedním z nástrojů EK, kterým hodlá tento požadavek 6. EAP, je program Integrované správy v pobřežních pásmech. Tento program se nebude omezovat jen na vybraná území (na rozdíl od ochrany v rámci soustavy Natura 2000). Přímo soustavě Natura 2000 se v této otázce akční program věnuje v kapitole 4.4. (viz. níže).

³⁶ ústní sdělení: Jan Plesník - AOPK

³⁷ Přes to v materiálech, které jsem v souvislosti s přípravou práce prostudoval EK tento přístup v určité míře používá. Např. v přílohách materiálu „*European Commission: „Managing Natura 2000 Sites: The provisions of Article 6 of the ‘Habitats’ Directive 92/43/EEC*“, Lucemburk: Úřad pro oficiální publikace Evropských společenství, ISBN 92-828-9048-1 (k dispozici na přiloženém CDROM)

2.1.3.3.2. Kapitola 4 – Příroda a biologická rozmanitost

V ochraně přírody a biodiverzity postupuje ES podle koncepce, založené na již existujících politikách a nástrojích. Je reakcí na CBD a na neutěšený stav biodiverzity v EU³⁸. Ne náhodou jsou na prvních dvou místech uvedeny „zřízení a péče o lokality soustavy Natura 2000“ a „příspěvek projektů v rámci programu LIFE k uskutečňování politiky ES v ochraně přírody“.

Kapitola 4.4. vyznačuje cesty do budoucna, tématu práce se dotýká část „využití území“. 6. EAP i zde opakovaně zdůrazňuje vztah soustavy Natura 2000 k této problematice. Je to plně v souladu s postuláty, obsaženými v preambuli Směrnice o stanovištích³⁹. Je velká škoda, že akční plán ještě více nepropojil konkrétně institut soustavy chráněných území s dalšími součástmi koncepce „využití území“ (např. zemědělství, krajina). Avšak rostoucí frekvence zdůrazňování této vazby jak v akčním plánu, tak v dokumentech na něj navazujících může znamenat, že pozornost EK se ještě více do roku 2010 zaměří právě na tento aspekt soustavy Natura 2000 (ve Směrnici o stanovištích reprezentovaný zejména článkem 10, který si možná vyžádá novelizaci s upřesněním a rozšířením povinností členských států, v rámci druhové ochrany institut směrnici neznámý, ale nikoli nevyužitelný k naplnění jejích cílů). Nelze pominout ani zmínku o „investičních záměrech“ (ve Směrnici o stanovištích článek 6 odst. 3 a 4).

Akční plán rozlišuje dvě fáze ve vztahu k soustavě Natura 2000 – první fází je schválení seznamu chráněných území EK, druhou fází vypracování plánů péče pro každé z těchto území (termínem je rok 2004, který bohužel nebyl naplněn⁴⁰)

Ani v koncepcích „ochrana lesa“ nebo „mořské prostředí“ není institut soustavy Natura 2000 zdůrazněn přímo, EK ale i na tyto koncepce akčního plánu ve vztahu k soustavě reagovala vydáním dokumentů⁴¹, které mimo jiné poskytují i návody a vzory členským státům, jak přistupovat k lokalitám soustavy Natura 2000 v lesním a mořském prostředí a zdůrazňují význam takových lokalit i péče o ně (včetně významných specifík). V případě mořského prostředí je význam soustavy přímo zdůrazněn v doporučených akcích („rozšíření soustavy Natura 2000 na mořské životní prostředí“), dále EAP vyzývá k realizaci výše zmíněné Integrované správy pobřežních pásem. Velký význam pro soustavy Natura 2000 ale může mít i akce „zahrnutí ochrany a obnovy krajiny do zemědělské a regionální politiky“, hlavně s ohledem na financování vlastní soustavy i nadstavem určených k zajištění propojenosti v rámci soustavy (čl. 10 směrnice).

Výzvou pro EK v období do roku 2010 budou i strategie nastíněné v kapitole 4.6. – „zaplnit mezery ve znalostech“. Zdůrazněna je potřeba znalostí o stavu biologické rozmanitosti, tlacích na ni a o trendech vývoje. EAP oslovuje EEA a statistické a informační agentury členských států, které především musí zaměřit svou pozornost na sběr základních informací v této oblasti. Na jejich základě by se měli navrhovat indikátory využitelné při sledování biodiverzity. Směrnice o stanovištích zdůrazňuje nutnost

³⁸ v době přijímání 6. EAP bylo na území EU např. ohroženo 38 % druhů ptáků a 45 % všech motýlů

³⁹ jednak: „vzhledem k tomu, že hlavním cílem této směrnice je podpořit ochranu biologické rozmanitosti s ohledem na hospodářské, sociální, kulturní a regionální požadavky, představuje tato směrnice příspěvek k obecnému cíli udržitelného rozvoje; že zachování biologické rozmanitosti může v určitých případech vyžadovat udržování nebo přímo podporu určitých lidských činností;“

jednak: „vzhledem k tomu, že územní plánování a strategie územního rozvoje by měly podporovat péči o krajinné prvky, které mají rozhodující význam pro volně žijící živočichy a planě rostoucí rostliny;“

⁴⁰ Dnes již je jasné, že není stále splněn ani první krok, a to ani co se týče států EU15 (6. EAP zřejmě ještě nepočítal s konkrétními termíny pro vznik soustavy ve státech EU10+), protože ani ke dni dokončení této práce nebyly doplněny národní seznamy, ke kterým EK vyslovila výhrady v rámci provizorních seznámek Společenství.

⁴¹ Např. „Natura 2000 and Forests: Challenges and Opportunities“, 2003 nebo „Implementing the ‘Habitats’ Directive in Marine and Coastal Areas“, 1997 a další.

vědeckého výzkumu a zlepšování poznání již v preambuli, v návaznosti na ni také např. v článcích věnovaných sledování (11), přizpůsobování příloh (19) a jinde (blíže kapitola věnovaná této směrnici).

2.2. SEKUNDÁRNÍ PRAMENY PRÁVA

Protože ustanovení čl. 174 - 176 Smlouvy o ES nejsou bezprostředně aplikovatelná, je nutné dát jim konkrétní náplň v rámci sekundární legislativy. Jedině tak mohou být následně aplikována orgány státní správy či soudy jednotlivých členských států, či fyzickými a právníckými osobami.

Územní ochrany v rámci soustavy Natura 2000 se týká Směrnice o ptácích, konkrétněji její ustanovení upravující postup při vyhlášení SPA a Směrnice o stanovištích především ve svých člancích 3 – 11 a články 1 a 2 jako obecná část směrnice.

Základy úpravy druhové ochrany pak lze najít hlavně v člancích 12 – 16 Směrnice o stanovištích a v Nařízení Rady 338/97/ES o ochraně druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin regulováním obchodu s nimi (podrobně provádí mezinárodní úmluvu CITES). Můžeme sem také zahrnout Nařízení Rady 348/81/EHS o společných předpisech pro dovoz výrobků z velryb a ostatních kytovců, okrajově pak Směrnicí Rady 83/129/EHS o dovozu kůží z určitých druhů tuleních mláďat a výrobků z nich dovezených do členských států (nepřímá druhová ochrana pracující s obdobnými nástroji ochrany jako Nařízení o CITES) a Nařízení Rady 3254/91/EHS o zákazu používání nášlapných pastí ve Společenství a dovozu kožešin z určitých volně žijících živočichů (jednak nepřímá druhová ochrana obdobná předchozí směrnici, jednak obecná druhová ochrana zákazem některých druhů odchyty). Druhovou ochranou „*ex situ*“⁴² se zabývá Směrnice Rady 99/22/ES o chovu volně žijících živočichů v zoologických zahradách. V současné době v rámci ES chybí předpis, který by obdobně řešil druhovou ochranu „*ex situ*“ u rostlin (pěstování v kulturách), jeho potřebnost může vzrůstat s tím, jak bude přibývat záchranných programů předvídaných třeba i Směrnicí o stanovištích. Danou problematiku lze však řešit také předpisy (předpisy) o záchranných programech jako takových.

Zvláštním nástrojem, ve smyslu výše načrtnutého rozdělení, je Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/35/ES o odpovědnosti za ŽP v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí.

2.2.1. Směrnice Rady 92/43/EHS o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin⁴³ (Směrnice o stanovištích)

změny:

- Akt o podmínkách přistoupení a o úpravách smluv – přistoupení Rakouské republiky, Finské republiky a Švédského království
- Směrnice Rady 97/62/ES ze dne 27.10.1997
- Akt o podmínkách přistoupení a o úpravách smluv – přistoupení České republiky, Estonské republiky, Kyperské republiky, Lotyšské republiky, Litevské republiky, Maďarské republiky, Republiky Malta, Polské republiky, Republiky Slovinsko a Slovenské republiky
- *do Aktu o podmínkách přistoupení a o úpravách smluv s Bulharskem a Rumunskem nebyla zatím zahrnuta podkapitola „Ochrana přírody“*

Směrnice o stanovištích byla přijata Radou ES dne 21. května 1992 jako právní nástroj především pro realizaci Bernské úmluvy a CBD na území ES (viz. 1. část práce). Právě tato směrnice zavádí evropskou ekologickou soustavu zvláštních území ochrany Natura 2000 a tvoří jeden ze dvou jejích základních pilířů.

⁴² ve smyslu Úmluvy o biologické rozmanitosti

⁴³ *Council Directive 92/43/EEC on the Conservation of Natural Habitats and Wild Fauna and Flora – „Habitats Directive“*

V průběhu platnosti prošla několika změnami, které uvádím. Tyto změny se vztahovaly především k rozšíření působnosti směrnice na území dalších členských států, případně byl pozměněn i text směrnice vč. příloh. Nejvýraznější změnu pro směrnici znamenala třetí změna v pořadí, kdy do čl. 1 písm. c) bod iii) přibyla nová biogeografická oblast (panonská) a významným způsobem byly rozšířeny i přílohy směrnice se seznamem druhů a přírodních stanovišť. V době psaní této práce probíhá jednání EK se zástupci členských států o možnosti výrazné novely směrnice (jak v přílohách, tak ve vlastním textu). K novelizaci dojde nejdříve v průběhu roku 2007.⁴⁴

Směrnice o stanovištích by se dala rozdělit na čtyři velké části: jakousi obecnou část (východiska směrnice, definice pojmů, cíle směrnice), ochranu stanovišť – územní ochranu (články 3 - 11), ochranu druhů (články 12 - 16) a závěrečnou část, týkající se podávání zpráv, výzkumu, postupu pro změny příloh, ustanovení Výboru pro stanoviště.

2.2.1.1. Obecná část

2.2.1.1.1. Preambule a definice

V preambuli Směrnice o stanovištích je zmiňována návaznost směrnice na primární prameny evropského práva, především na čl. 174 Smlouvy o ES a akční program ES pro životní prostředí (1987 – 1992, který byl platný v době přípravy směrnice). Hlavně však Preambule obsahuje mnohá východiska či dokonce obecné principy, když mnohé z nich mají i normativní význam a troufám si říct, že jejich aplikace je pro členské státy stejně důležitá, jako v případě ustanovení z hlavních částí směrnice. Především ve spojení s některými ustanoveními směrnice slouží totiž jako závazná výkladová pomůcka, principy, kterými by se členský stát při aplikaci směrnice měl řídit. K tomu některé části Preambule významně konkretizují ustanovení článkované části směrnice.⁴⁵ Protože výklad jednotlivých článků není leckdy možný bez odkazu na některý z odstavců Preambule, budu se jí zabývat až v dalších částech na různých místech v případě potřeby.

Čl. 1 Směrnice o stanovištích obsahuje poměrně rozsáhlý výčet pojmů, se kterými směrnice operuje, stejně jako v případě Preambule se k některým z těchto pojmů budu vracet v dalších částech, kdy je jejich definice a její správné pochopení nezbytně nutná k pochopení daného ustanovení v kontextu celé směrnice a jejího smyslu. Pouze rozbor nejvýznamnějších institutů bude proveden zvlášť a podrobněji⁴⁶.

2.2.1.1.1.1. Typy přírodních stanovišť a druhy v zájmu Společenství

Pro účely právního předpisu, který je věnován ochraně přírodních stanovišť, rostlin a živočichů, je nezbytné definovat především okruh prvků, na které se ochrana bude vztahovat. Směrnice o stanovištích definuje okruh typů přírodních stanovišť v článku 1 písm. c) (**alternativně** tři podmínky) a okruh druhů rostlin a živočichů v článku 1 písm. g) (**alternativně** čtyři podmínky). Obě ustanovení dále odkazují na přílohy Směrnice o stanovištích. Přílohy se seznamy typů přírodních stanovišť a druhů mají ve spojení s těmito definicemi velký normativní význam, neboť určují množinu prvků, která je relevantní pro určení rozsahu povinností členských států.

Trochu nejasné je v této souvislosti znění poslední věty definice jak pro typy přírodních stanovišť, tak pro druhy. Říká se zde totiž, že tyto prvky „jsou uvedeny v příloze směrnice“, ale také „**mohou být uvedeny v příloze směrnice**“, obě možnosti alternativně.

⁴⁴ ústní sdělení: Jan Plesník, AOPK ČR

⁴⁵ Ačkoli ESD nikdy na samotných ustanoveních Preambule směrnic nestaví svá rozhodnutí, často je používá k podpoře odůvodnění rozsudků (např. v případě C-57/89).

⁴⁶ Dalším zajímavým materiálem k tomuto tématu je „*M. Chytrý: NATURA 2000: Bolehlav z termínů*“ nebo „*V. Petříček: Ještě k termínům...*“

Lze tedy toto ustanovení chápat tak, že členský stát může jako evropsky významný druh / typ přírodního stanoviště označit i takový, který je nezařazený v přílohách Směrnice o stanovištích? V praxi se takový případ nevyskytl a předpokládám, že ani nevyskytne. Výklad by ale takovou možnost připouštěl. Nepodařilo se mi zjistit, jaký byl záměr tvůrce směrnice a proč zahrnul do textu definice obě alternativy (tedy i jen možnost zahrnutí prvku s evropským významem do příloh směrnice). Druhý (a zřejmě i pravděpodobnější) výklad je směřování druhé (podmíněné) alternativy do budoucnosti –typ přírodního stanoviště / druh, který splňuje některou definiční podmínku, ale není obsažen v žádné z příloh, **může být** postupem podle článku 19 Směrnice o stanovištích do příloh zařazen. Až poté se ale skutečně stane předmětem ochrany na základě Směrnice o stanovištích.

Ještě v jednom směru mají přílohy směrnice normativní význam: definice typu přírodního stanoviště v zájmu Společenství míří jen na přílohu I (tedy územní ochranu). Definice druhu v zájmu Společenství však míří jak do oblasti územní ochrany (druhy přílohy II), tak do oblasti druhové ochrany (přílohy IV a V). Povinnosti, které pro členský stát vyplývají z územní ochrany druhů a jejich druhové ochrany jsou diametrálně odlišné. Jediným způsobem, jak lze odlišit, které povinnosti se na konkrétní druh v souvislosti s jeho ochranou podle Směrnice o stanovištích vztahují, je jeho zařazení do přílohy II nebo do příloh IV či V. Existují i druhy zařazené jak do přílohy II, tak do přílohy IV. U nich musí stát naplnit povinnosti plynoucí z územní ochrany i z druhové ochrany. Jestli je pro ochranu druhu vhodnější ochrana na územním principu či druhovém principu je dáno mimoprávními (biologickými) kritérii.

2.2.1.1.1.2. Stav z hlediska ochrany⁴⁷

Směrnice o stanovištích kromě mnoha jiných pojmů, které sama zavádí, ustanovuje pro své potřeby i pojmy stav přírodního stanoviště z hlediska ochrany a stav druhu z hlediska ochrany⁴⁸. Tyto pojmy mají naprosto klíčový význam pro pochopení smyslu mnoha ustanovení směrnice a také pro správnou interpretaci povinností členských států, které z těchto ustanovení vyplývají. Proto věnuji pojmu samostatnou podkapitulu a pokusím se o jeho podrobnější interpretaci.

Samotná definice pojmů obsažená ve Směrnici o stanovištích je velmi obecná a umožňuje širokou interpretaci. Je založena na tom, že stav z hlediska ochrany je souhrn všech vlivů, které mohou ovlivnit především rozšíření druhu / přírodního stanoviště na území ES (případně mít další důsledky). U přírodních stanovišť vztahuje schopnost vlivů mimo jejich obecné působení na vlastnosti přírodního stanoviště (tedy všechny biotické i abiotické činitele) také na „*typické druhy daného typu stanoviště*“ a konkrétněji na jejich „*dlouhodobé přežívání*“. Typické druhy přírodního stanoviště lze sice zahrnout mezi ostatní biotické činitele, směrnice na ně však klade zvláštní důraz. Předjímá tím, že pokud lze určit jakousi množinu druhů rostlin a živočichů, které se typicky vyskytují na konkrétním typu stanoviště, lze je použít jako poměrně spolehlivý indikátor stavu takového stanoviště. Vůbec se přitom **nemusí jednat druhy významné pro Společenství** (z příloh Směrnice o stanovištích).

Směrnice dále definuje derivát tohoto pojmu, který má v důsledku snad ještě větší význam pro pochopení smyslu směrnice, než pojem mu nadřazený. Jde o pojem „stav

⁴⁷ blíže kapitola I.2.2. **Guidance document on the strict protection of animal species of community interest provided by the ‘Habitats’ Directive 92/43/EEC, draft version 5 (duben 2006)** (na příloženém CDROM)

⁴⁸ v anglické jazykové mutaci „*conservation status*“ buď „*of a species*“ nebo „*of a natural habitat*“. Překlad do českého jazyka se zdá být poněkud kostrbatý, avšak smysl pojmu asi nejde vystihnout jinak. Vždy je nutné pamatovat na to, že pojem se musí používat jako celek a nelze ho zkracovat, protože ztrácí původní smysl překladu „*conservation status*“ (např. uvádět jen „stav druhu, stav přírodního stanoviště“)

*příznivý z hlediska ochrany*⁴⁹. Stav příznivý z hlediska ochrany je definován odlišně pro druhy a pro přírodní stanoviště. Definice pro druhy se použije jak pro druhovou ochranu, tak pro územní ochranu druhů, péče o stanoviště druhů se pak musí podřídit alespoň požadavkům na příznivý stav zájmových druhů z hlediska ochrany.

Stav přírodního stanoviště lze považovat za **příznivý**, pokud jsou **současně** splněny tyto podmínky:

- ❖ jeho přirozený areál rozšíření a plochy, které v rámci tohoto areálu pokrývá, jsou stabilní nebo se zvětšují (*kvantitativní hledisko*)
- ❖ specifická struktura a funkce, které jsou nezbytné pro jeho dlouhodobé zachování, existují a budou pravděpodobně v dohledné době i nadále existovat (*kvalitativní hledisko*)
- ❖ stav jeho typických druhů z hlediska ochrany je podle definice uvedené v písmenu i)⁵⁰ příznivý (*hledisko indikátorů*)

Stav druhu lze považovat za **příznivý**, pokud jsou **současně** splněny tyto podmínky:

- ❖ údaje o populační dynamice příslušného druhu naznačují, že se dlouhodobě udržuje jako životaschopný prvek svého přírodního stanoviště (*kvalitativní hledisko*)
- ❖ přirozený areál rozšíření druhu není a pravděpodobně nebude v dohledné budoucnosti omezen (*kvantitativní hledisko*)
- ❖ existují a pravděpodobně budou v dohledné době i nadále existovat dostatečně velká stanoviště k dlouhodobému zachování jeho populací (*územní hledisko*)

Všechna hlediska, na kterých jsou obě definice založena, v sobě nesou výraznou dynamickou složku. Je to odlišné pojetí, než které se v minulosti (a mnohdy ještě i dnes) běžně používalo ve vnitrostátních předpisech, jejichž předmětem je zvláštní druhová ochrana. Konstatování, že druh je či není ohrožený nebo na jakém stupni jeho ohrožení je, bývalo založeno spíše na statické složce (aktuální stav populací druhu). Jinými slovy směrnice říká, nečelí-li druh imanentnímu nebezpečí vyhubení, neznamená to ještě, že v budoucnu k takové situaci nemůže dojít, pokud se nezmění jeho životní podmínky.

Pojem založený Směrnicí o stanovištích je založen převážně na dynamické složce, takže skutečnost, že druh se v tomto okamžiku nejeví jako ohrožený, ještě nestačí k prohlášení, že jeho stav z hlediska ochrany je příznivý. Zjednodušeně by se toto nové pojetí dalo popsat způsobem, kdy „druh (typ přírodního stanoviště) má vytvořeny takové podmínky existence, při kterých se mu z kvalitativního i kvantitativního hlediska daří dobře (statická složka) a zároveň existují reálné vyhlídky, že tyto podmínky setrvají v nezměněné míře i do budoucna (dynamická složka). Pojetí stavu příznivého z hlediska ochrany klade důraz nejen na současnou situaci, ale také na prognózu do budoucna, tedy dynamickou složku.

Pro účely zpráv (ve smyslu čl. 17 směrnice) za období 2001 – 2007 se členské státy dohodly na systému posuzování a označování stavu z hlediska ochrany pro všechny typy přírodních stanovišť a druhů na svém území (s rozdělením pro jednotlivé biogeografické oblasti na svém území) – 3-stupňový („semaforový“) systém⁵¹. Stupně jsou: stav z hlediska ochrany je příznivý = „zelená“, nedostatečný = „oranžová“, špatný = „červená“. Lze uvést

⁴⁹ v anglické jazykové mutaci „*favourable conservation status*“. Směrnice o stanovištích tohoto pojmu používá např. v ustanoveních čl. 2 odst. 2, čl. 3 odst. 1, čl. 4 odst. 4, čl. 8 odst. 2, čl. 11, čl. 14 odst. 1, čl. 16 odst. 1, čl. 22, příloha III, ale i mnohé jiné definice obsažené v čl. 1 směrnice s tímto pojmem operují. Z předloženého výčtu je patrné, že pojem je nedílnou součástí velké části právě těch klíčových ustanovení Směrnice o stanovištích a bez správné interpretace tohoto pojmu tedy není možná ani správná interpretace celých těchto ustanovení.

⁵⁰ Odkaz na definici stavu druhu příznivého z hlediska ochrany

⁵¹ *European Commission, Directorate-General Environment: Assessment, monitoring and reporting of conservation status – Preparing the 2001-2007 report under Article 17 of the Habitats Directive* (DocHab-04-03/03 rev.3), Annex C and E (na příloženém CDROM)

i čtvrtý stupeň – neznámý – pro případy naprosto nedostatečného množství dat pro posouzení stavu z hlediska ochrany (nebo jsou data rozporuplná). Možné důsledky konkrétního posouzení jsou znázorněny na obr. 8.

2.2.1.1.3. Biogeografické oblasti (regiony)

Pojem biogeografické oblasti vlastně není v žádném právním předpisu definován. Je to tedy mimoprávní pojem, avšak má natolik závažné normativní důsledky, že jsem se rozhodl věnovat mu samostatnou podkapitolu.

Směrnice o stanovištích existenci biogeografických oblastí zmiňuje jen dvakrát: prvně spíše okrajově – v článku 1 písm. c) – definice typu přírodního stanoviště v zájmu Společenství, podruhé v článku 4 odst. 2. Rozdělení území ES do jednotlivých biogeografických oblastí má však významný vliv na celý postup vzniku (rozšiřování) soustavy Natura 2000 podle článku 4 směrnice.

Rozdělení území ES do biogeografických oblastí a hrubé vedení těchto hranic je dílem ETC/BD⁵², mapu posléze schvaluje Výbor pro stanoviště. Služby GIS pak obstarává Univerzita v Lovani. Původní „evropská dvanáctka“ znala jen 5 biogeografických oblastí, které jsou obsaženy v prvním znění Směrnice o stanovištích (alpínská, atlantská, kontinentální, makaronéská a středomořská). S postupem rozšiřování ES o nové členy a tím pádem rozšiřování území ES, na kterém bude i Směrnice o stanovištích uplatňována, vyvstala potřeba rozčlenit také nové území do stávajících i nových oblastí. Po změnách vyvolaných přístupovými akty s 3 a posléze dalšími 10 zeměmi, které přistoupily k ES v roce 1995 resp. 2004 zná Směrnice o stanovištích celkem 7 oblastí (k původním přibýly oblasti boreální a panonská), ETC/BD už však vypracovalo rozdělení téměř celého evropského kontinentu do biogeografických oblastí⁵³. V rozhodnutích EK, kterými se vyhláší seznamy biogeografických oblastí (podle čl. 4 odst. 2 směrnice) je uveden odkaz na mapu biogeografických oblastí, která je pro toto rozhodnutí platná (mapa může být také přílohou tohoto rozhodnutí). Přehledná mapa z rozdělení Evropy do jednotlivých oblastí, která je aktuální k datu dokončení této práce, je na **obr. 1a**.

Kritéria pro určení toho, které části ES náleží do které biogeografické oblasti jsou tedy především odborná (biologická) a do určení jejich hranic by se neměly promítat politické zájmy. Teoreticky vzato, neměly by kopírovat hranice států ani menších administrativních celků uvnitř členských států. Odpovídá to názorům, opakovaně vysloveným ESD, že korektiv uvedený v čl. 2 odst. 3 nelze aplikovat nad rámec povinností určených k naplňování cíle směrnice, ale jen v jejich rámci: při aplikaci Směrnice je nutné přidržovat se hlavně vědeckých kritérií (viz. např. článek 4 odst. 1, článek 5 odst. 1 směrnice a judikatura ESD), přitom lze uplatnit podmínku v článku 2 odst. 3 Směrnice – na hospodářské, sociální a kulturní požadavky a regionální a místní charakteristiky. Při aplikaci na vymezení biogeografických oblastí je problém spíše formálního rázu, výsledkem odlišného vedení hranice biogeografické oblasti bude většinou jen zahrnutí konkrétní SCI do jiného seznamu jiné oblasti a na úroveň ochrany to nebude mít vliv. Pokud se některý druh⁵⁴ nebo typ přírodního stanoviště vyskytuje zároveň ve dvou či více biogeografických oblastech, důsledkem je hlavně jeho zdvojené (ztrojené, ...) projednání

⁵² Tématická střediska se zřizují v rámci EEA. Jsou specializovaná na jednotlivé oblasti životního prostředí. Jako předchůdci ETC/BD (2005 – 2008) fungovali v letech 1995 – 2000 ETC/NC a v letech 2001 – 2004 ETC/NPB. Působnost všech těchto středisek byla ve vztahu k probíranému tématu identická. Vedoucí institucí střediska je Národní přírodovědecké muzeum v Paříži, členem konsorcia organizací, které se podílejí na práci ETC/BD je i AOPK ČR (před tím byla národním referenčním střediskem ETC/NC).

⁵³ Prvním důvodem je plánované rozšiřování ES o další země na jihovýchodě a jihu Evropy, druhým důvodem je použitelnost tohoto rozčlenění i pro potřeby Bernské úmluvy (viz. kapitola o soustavě Emerald)

⁵⁴ Jeden příklad z mnoha může být žlutásek barvoměnný (*Colias myrmidone*), který se vyskytuje jak v kontinentální, tak panonské biogeografické oblasti

v rámci biogeografických seminářů (viz. níže). Zatím nejvíce biogeografických oblastí zasahuje na území Francie a Španělska (4), po rozšíření se prvenství ujme Rumunsko (5). Pokud se oblasti posuzují čistě z biologického pohledu, mohou se ale ekologické požadavky populací jednoho druhu, žijící v různých biogeografických oblastech, diametrálně odlišovat. To by měl být asi důvod pro vymezení oblastí s co nejmenšími mimovědeckými vlivy.

V tabulce uvádím seznam členských států ES a jaké biogeografické oblasti zasahují na jejich území. Počty se pohybují od 1 až do 5. V tabulce je již počítáno i s přistoupením Rumunska a Bulharska (v přístupových smlouvách zatím není zahrnuta podkapitola „Ochrana přírody“) a Chorvatska (výhledově)

stát	biogeografická oblast
Belgie	atlantská, kontinentální
Bulharsko	alpínská, černomořská, kontinentální
Česká republika	kontinentální, panonská
Dánsko	atlantská, kontinentální
Estonsko	boreální
Finsko	alpínská, boreální
Francie	alpínská, atlantská, kontinentální, středomořská
Chorvatsko	alpínská, středomořská
Irsko	atlantská
Itálie	alpínská, kontinentální, středomořská
Kypr	středomořská
Litva	boreální, kontinentální
Lotyšsko	boreální
Lucembursko	kontinentální
Maďarsko	panonská
Malta	středomořská
Německo	alpínská, atlantská, kontinentální
Nizozemí	atlantská
Polsko	alpínská, kontinentální
Portugalsko	atlantská, makaroněská, středomořská
Rakousko	alpínská, kontinentální
Rumunsko	alpínská, černomořská, kontinentální, panonská, stepní
Řecko	středomořská
Slovensko	alpínská, panonská
Slovinsko	alpínská, kontinentální
Španělsko	alpínská, atlantská, makaroněská, středomořská
Švédsko	alpínská, boreální, kontinentální
Velká Británie	atlantská

Příkladem, kdy politické zájmy šly výrazně nad rámec přípustnosti směrnice, je případ Rakouska, které přistoupilo k ES v roce 1995. Z odborného hlediska spadá severovýchodní část Rakouska (okolí Nezdiderského jezera) do panonské biogeografické oblasti. Rakousko si však prosadilo, že na svém území nebude mít novou biogeografickou oblast (situace je dobře patrná z obr. 2b). Zdůvodňovalo to tím, že by se musela pro celé území ES zřídit nová oblast, která by zabírala zanedbatelnou část území ES.⁵⁵ Fakticky ale mohla být důvodem snaha Rakouska eliminovat vyhlášení další skupiny typů přírodních stanovišť a druhů za významné pro Společenství.

V případě České republiky (kde panonská oblast zasahuje přibližně na 4 % území) došlo k primárnímu určení hranice podle odborných kritérií (ETC/BD) a následně ke konečnému vymezení hranic podle katastrů obcí. Domnívám se, že toto je vhodný kompromis mezi uplatněním požadavku na odborná kritéria a zohledněním regionálních podmínek. (viz. obr. 2a) i faktické možnosti při aplikaci směrnice. Podobný přístup s preferováním odborných kritérií asi volilo i Slovensko, neboť z mapy na obr. 2b je vidět,

⁵⁵ Problém možná souvisí i s jinou praxí, která se v režimu Směrnice o stanovištích aplikuje – jedná se o rozšiřování příloh směrnice, resp. rozsáhlé restriktce, o kterých EK při dosavadních rozšiřováních rozhodla (hlavně při rozšiřování ES v roce 2004). Blíže se tomuto problému věnuji v kapitole věnované článku 19.

že ačkoli prakticky celé Slovensko spadá do dvou biogeografických oblastí (panonská a alpínská), na jeho území jsou vyznačeny i místa s kontinentální oblastí. Jejich rozloha je natolik zanedbatelná, že se Slovensko sice neúčastní kontinentálních biogeografických seminářů, přesto s vymezením této oblasti počítá.

Z dostupných pramenů se mi nepodařilo zjistit, zda ETC/BD (nebo jiná instituce) již dnes počítá s možnými změnami hranic biogeografických oblastí kvůli klimatickým změnám.

2.2.1.1.2. Článek 2

Rozvádí především odst. 7 Preambule směrnice, tedy „podpořit biodiverzitu s ohledem na hospodářské, sociální, kulturní a regionální požadavky“. Pro splnění tohoto úkolu stanoví dva základní cíle směrnice a jednu podmínku. Také vymezuje teritorium pro aplikaci Směrnice.

2.2.1.1.2.1. Obecný cíl Směrnice o stanovištích

Hlavní obecný cíl směrnice je druhovou a zvláštní územní ochranou přispět k zajištění biologické rozmanitosti. Nutně však nemůže regulovat práva a povinnosti na libovolném území (což by bylo z biologického hlediska nejvýhodnější), ale omezuje se jen na území, na které se vztahuje Smlouva o ES (území jednotlivých členských států ES a území ES jako celek). Druhové ochrany jsou ve směrnici dále věnovány především články 12 – 16, územní ochraně články 3 – 11.

Zvláštní cíl opatření, které se v této souvislosti mají přijímat je, že budou schopna zachovat nebo dokonce obnovit (rozsah) území a populace druhů organismů, která splňují kritéria článku 1 písm. g) (organizmy) a článek 1 písm. c) (území - lokality). Směrnice se tak (s výhradou přílohy VI, kde však chrání jen omezeně) nesnaží chránit veškeré druhy organismů nebo biotopů.

2.2.1.1.2.2. Hospodářské, sociální a kulturní požadavky

Podmínkou, která vychází z odst. 7 Preambule a z principů Smlouvy o ES je, že opatření, která budou přijímána k plnění povinností plynoucích ze Směrnice o stanovištích, budou brát v úvahu hospodářské, sociální a kulturní požadavky a regionální a místní charakteristiky.

Dosah tohoto článku, tedy cílů, ale především posledně uvedené podmínky, je poměrně široký. Míří hlavně do oblasti aplikace těchto nástrojů. K ustanovení článku 2 odst. 3 Směrnice o stanovištích se tedy musí členské státy vracet nejen při implementaci směrnice do vlastního právního řádu, ale vzhledem k zásadě nadřazenosti komunitárního práva právním řádům členských států ES, také při aplikaci patřičných ustanovení vlastního práva na konkrétní případy.

Podle obecně uznávaného výkladu není toto ustanovení samostatnou odchylkou od povinností stanovených pro druhovou ochranu směrnici (viz. odchylky v článku 16). V rozsudku ve věci C-262/85, Komise vs. Itálie ESD odmítl námitky italské vlády, že odchylky od požadavků stanovených článkem 7 odst. 4 Směrnice o ptácích nelze zakládat přímo na článku 2, jehož smysl je obdobný odst. 3 článku 2 Směrnice o stanovištích. Naopak se ESD ve své rozhodovací praxi vyslovil ve smyslu, že ustanovení čl. 2 Směrnice o ptácích musí být **vždy bráno v potaz** při interpretaci cílů směrnice.

V rozsudku ve věci C-247/85, Komise vs. Belgie ESD konstatuje, že ačkoli se nejedná o samostatnou odchylku z obecného systému ochrany, stále je nutné vedle požadavku na efektivní ochranu ptáků brát v potaz požadavky veřejného zdraví, bezpečnosti, ekonomické, ekologické a další. Tyto (na druhém místě uvedené) požadavky však musí být

takového významu, že převáží nad obecnými požadavky směrnice na ochranu ptáků⁵⁶. Podmínka uvedená v čl. 2 odst. 3 je konec konců jen podmínkou a důvody v ní obsažené nemohou být brány s vyšší vahou než obecný požadavek účinné ochrany, který je hlavním cílem směrnice.

Považují za užitečné zdůraznit, že podmínka z čl. 2 odst. 3 se nemusí aplikovat vždy jen redukcí rozlohy nebo počtu lokalit (když se jinak zdá být dostatečný). Korektiv lze uplatnit i přizpůsobením opatření určených k péči o existující lokalitu (především čl. 6 odst. 1 a 2 – obecná aktivní a pasivní ochrana) – např. zemědělství a lesnictví přizpůsobené cílům ochranných opatření na dané lokalitě.

Účelem směrnice je především dosáhnout svého primárního cíle. K jeho plnění ale nelze přistupovat bez ohledu na stanovené podmínky. Je velmi pravděpodobné, že ESD se těchto názorů přidrží i při případném rozhodování sporů ve věcech týkajících se Směrnice o stanovištích. Toto stanovisko bude zastávat i EK.

Ačkoli článek 2 nestanoví žádné přímé požadavky na členské státy, ani samostatné povinnosti, které musí naplnit, jak bude na mnoha místech níže zmíněno, jsou jeho ustanovení závazným interpretačním pravidlem při výkladu povinností stanovených většinou následujících ustanovení směrnice.

2.2.1.2. Územní ochrana podle Směrnice o stanovištích

2.2.1.2.1. Definice a cíle územní ochrany (článek 3)

Ochrana přírodních stanovišť a stanovišť druhů podle článků 3 - 10 je ochrannou územní, předmětem tohoto druhu ochrany jsou lokality, jako určité definované místo na zemském povrchu (nad povrchem, pod povrchem) se všemi biotickými a abiotickými činiteli, které obsahují. Článek 3 Směrnice o stanovištích je právním základem pro soustavu Natura 2000. Tím stanovuje **hlavní zvláštní cíl** Směrnice o stanovištích.

2.2.1.2.1.1. Síť nebo soustava?⁵⁷

Natura 2000 je zde definována jako spojitá evropská ekologická síť složená ze SAC (a SPA). Směrnice o stanovištích zde sice skutečně hovoří (v souladu s odst. 10 Preambule) o vytvoření ekologické sítě („*a coherent European ecological network...*“), vzhledem k formulaci „*shall be set up*“ však může jít spíše o konečný cíl nebo přání, čím by se Natura 2000 měla stát. V okamžiku vytvoření však Natura 2000 nebude spojitou ekologickou sítí.

Pojem „síť“ je použitelný např. z tzv. územních systémech ekologické stability (ÚSES), které jsou tvořeny biocentry a biokoridory. Síť je pojata jako o množina uzlových bodů (biocentra) vzájemně propojených biokoridory. Naopak Natura 2000 bude především systémem chráněných území, které nejenže nebudou až na drobné výjimky splňovat podmínku propojenosti, ale ani další podmínky ekologické sítě.

Předně případné biokoridory, které by jednotlivé lokality sítě propojovali, by nesplňovaly požadavky na lokality podle Směrnice o stanovištích, protože by nedostojí definici evropsky významných území (SCI), navíc, když by se biokoridory budovali jako jakási nadstavba nad lokalitami SCI, museli by se budovat speciálně pro propojení lokalit,

⁵⁶ viz názor ESD v rozsudku v případě C-57/89, Komise vs. Německo ("Leybucht") – „*zásah do chráněných území by byl možný pouze za výjimečných okolností. Ty pak musí odpovídat obecným zájmům, jež převáží obecný zájem chráněný směrnici - ochrana životního prostředí*“. Podle soudu těmito zájmy nejsou zájmy uvedené v čl. 2 směrnice.

⁵⁷ Z biologického hlediska se tímto problémem zabývá např. P. Roth, J. Plesník: *Ochrana přírody v Evropské unii: až příliš komplexní přístup? (I)* a jinde

kde je předmětem ochrany stejný druh / typ přírodního stanoviště. Směrnice zná instituty, kterými může dosáhnout v rámci soustavy Natura 2000 alespoň určitých prvků ekologické sítě (článek 10).

Ačkoli česká legislativa bez dalšího razí překlad „sít“, budu v této práci tam, kde Směrnice o stanovištích v anglickém jazyce používá pojem „network“, až na opodstatněné výjimky užívat překlad „soustava“.

2.2.1.2.1.2. První pilíř soustavy

Prvním pilířem soustavy Natura 2000 mají být SPA, které označily členské státy podle Směrnice o ptácích. EK zvolila řešení (možná i díky tlaku ze strany členských států), kdy nebude v souvislosti se zahrnutím SPA do soustavy Natura 2000 rušit Směrnici o ptácích a nepojme celou problematiku do jediné směrnice. Režim vytváření soustavy je tak dvojkolejný a postup vyhlášení SPA se nemění. Jedinou změnou je, že se vyhlášením (účinností Směrnice o stanovištích u stávajících) automaticky stávají součástí soustavy.

Přesto se Směrnice o ptácích nevyhnula nezbytným změnám, které znamenaly především zpřesnění požadavků, kladených na členské státy v souvislosti s posuzováním projektů a plánů. Povinnosti členských států v souvislosti s péčí o lokality soustavy Natura 2000 podle obou směrnice se tak výrazně sblížily. Těmto změnám se blíže věnuji v kapitole věnované článku 7 Směrnice o stanovištích.

2.2.1.2.1.3. Druhý pilíř soustavy

Druhým pilířem soustavy jsou SAC. Ty členský stát ve spolupráci s institucemi ES vymezení postupem podle čl. 4.

Ustanovení rozlišuje dvě kritéria, podle kterých by měl členský stát postupovat:

- 1) v článku 1 písm. c) Směrnice o stanovištích jsou definovány typy přírodních stanovišť v zájmu Společenství na území ES, které splňují alternativně (arg. „nebo“) stanovená kritéria a jsou zařazeny v příloze I směrnice,
- 2) čl. 1 písm. g) Směrnice o stanovištích dále definuje živočišné a rostlinné druhy, které jsou v zájmu Společenství a které opět alternativně splňují uvedená kritéria. Navíc jsou zahrnuty v příloze II směrnice (nikoli druhy z příloh IV a V!)

K ochraně druhů používá Směrnice z hlediska vhodnosti druhovou či územní ochranu, proto je nutné zahrnout v souladu s čl. 3 Směrnice ještě další kritérium – jedná se jen o druhy, jejichž ochrana vyžaduje ochranu určitého území (vědecké hledisko). Proto se územní ochrana vztahuje jen na druhy z přílohy II.

Odst. 3 motivuje členské státy k přispění k ekologické soudržnosti soustavy a odkazuje se na článek 10. Stanovuje tím **dílčí cíl směrnice** v souvislosti s tvorbou soustavy Natura 2000. O problematice soustavy ve vztahu k budování soudržnosti případně propojenosti jsem se již na několika místech zmiňoval. Směrnice sama pokus o provedení tohoto dílčího cíle činí článkem 10.

2.2.1.2.1.4. Přístup k ochraně a povinnosti státu - úvahy

Článek 3 odst. 1 ve spojení s definicemi přírodního stanoviště / druhu v zájmu Společenství v článku 1 umožňuje v teoretické rovině dvojí výklad co se týče titulu k vytvoření chráněných území se statutem SAC.

První výklad bych označil jako dělený přístup, znamenal by, že směrnice předpokládá vznik soustavy, kde vedle sebe budou existovat SAC chránící soubor přírodních stanovišť a odděleně SAC chránící stanoviště jednoho nebo více druhů. K této situaci sice může v praxi v mnoha případech dojít (nelze dokonce vyloučit ani vzácný případ, kdy určitá

SAC bude chránit jen jeden typ přírodního stanoviště nebo stanoviště jen jednoho druhu rostliny / živočicha). Pokud by ale členský stát cíleně uplatňoval takový postup, dostal by se do rozporu s přílohou III směrnice (zdůrazňuji normativní důsledky této přílohy).

Tento výklad zřejmě jednoznačně vylučuje odst. 1 čl. 4. směrnice v kombinaci právě s přílohou III, která dává závazný návod pro členský stát, jak má přistupovat k navrhování lokalit. Jsou zde jak kritéria pro hodnocení lokality z hlediska výskytu některého typu přírodního stanoviště, tak kritéria hodnocení lokality z hlediska výskytu druhů z přílohy II a stát má klasifikovat vhodné lokality na základě všech těchto kritérií. Navíc čl. 4 odst. 1 zdůrazňuje nezbytnost zohlednění jen vědeckých (odborných) kritérií⁵⁸. Již výběrem typů stanovišť a druhů (jehož základem byla také odborná kritéria) je objektivně dáno, že minimálně některé druhy vyžadující ke své účinné ochraně územní princip budou obývat právě stanoviště z přílohy I, protože jejich ohroženost / vzácnost / zranitelnost je podmíněna ohrožeností / vzácností tohoto typu přírodního stanoviště.

V některých případech by pak snaha členského státu při aplikaci prvně uvedeného výkladu ztroskotala objektivně na tom, že by nedokázal oddělit lokalitu s výskytem druhu od lokality s výskytem stanoviště, když předmětný druh je vázán právě na dané stanoviště. V jiných případech, kde by snaha státu byla vedena snahou vyhlásit co možná nejmenší území za chráněná, a tedy oddělit od sebe (z odborného pohledu neoprávněně) dvě stanoviště ležící v malé vzdálenosti od sebe, by zakročila EK.

Kombinovaný přístup se pak zakládá na postupu popsáném v příloze III – neodděluje územní ochranu z titulu přílohy I od ochrany podle přílohy II. Výsledkem bude velké množství SAC chránících jeden nebo více typů přírodních stanovišť a zároveň jeden nebo více druhů organismů. Takový přístup navíc velmi zefektivňuje pasivní ochranu obou prvků, protože umožňuje chránit rozsáhlejší území v případech, kdy se lokalita výskytu druhu nekryje s lokalitou výskytu přírodního stanoviště. Problémy mohou vznikat s aplikací vhodného managementu (aktivní ochrany) takových SAC (srov. obr. 4)

Dělený přístup nelze ospravedlnit snahou o diferencovanější uplatňování různých vhodných managementů území, management musí být volen až v po vyznačení dostatečně velkých území kombinovaným přístupem a pak buď kompromisně přizpůsoben všem typům přírodních stanovišť a druhům (pokud je to vhodné) nebo (lépe) dojde k územní diferenciaci, ale vždy na jednotlivých částech velkého celku – vyhlášené SAC (viz. obr. 4 jako příklad velké lokality, kde se různé předměty ochrany vyskytují jen v určitých částech lokality)

Pokud bude dělený přístup kterýmkoli členským státem (byť jen v některých případech) aplikován, půjde tedy s největší pravděpodobností o snahu státu obejít smysl Směrnice o stanovištích a soustavy Natura 2000. ESD podobný případ neřešil, vždy když stát omezoval rozlohu lokalit připravovaných pro soustavu, nečinil tak programově. Ve většině sporů před ESD se jedná o „umělé“ snižování rozlohy jednotlivých lokalit nebo vůbec o nezahrnutí celé lokality do seznamu.

Odst. 2 článku 3 zjednodušeně říká, že každý členský stát přispěje do soustavy Natura 2000 „dle svých možností“. Důsledkem aplikace poměrně složité formulace totiž nakonec bude, že státy s celkově zachovalejší přírodou budou moci přispět větší měrou (zastoupení prvků z příloh směrnice bude na jejich území vyšší) a naopak. V praxi se však tento postulát zatím trochu míjí účinkem. Pro srovnání, podle v posledních měsících konaných

⁵⁸ Podle výše napsaného je nutné stále mít na paměti také ustanovení článku 2 odst. 3 směrnice a výše uvedený výklad k němu (včetně názorů ESD). Vědecká kritéria bude nezbytné (především ve stádiu tvorby soustavy) upřednostňovat. Teprve ve chvíli, kdy bude navrženo dostatečné množství lokalit na vědeckém základě, lze zohlednit článek 2 odst. 3 směrnice jako korektiv a (pokud to bude odůvodněné) některé z těchto lokalit do soustavy dokonce i nezahrnout. Podmínka dostatečného zastoupení na území členského státu i celého území ES však platí i vždy, protože by jinak nebyly naplněny hlavní cíle směrnice.

biogeografických seminářů zahrnuje Polsko do svého národního seznamu lokality tvořící necelé 4 % celkové rozlohy státu, zatímco v případě Slovinska se jedná o téměř 40 % rozlohy státu. Oba národní seznamy byly označeny za nedostatečné a k doplnění (i když samozřejmě v různé míře). Je však skutečně na území Polska zastoupení prvků zasluhujících ochranu podle Směrnice o stanovištích 10x menší než ve Slovinsku? Podobně by asi dopadlo srovnání některých států EU15, pro které už existuje Seznam Společenství (např. Rakousko a Španělsko) Současné snahy spíše směřují k tomu, aby národní seznamy (potažmo Seznam Společenství) byl co možná nejúplnější a zahrnoval co nejvíce lokalit na co nejvíce místech výskytu typů přírodních stanovišť a stanovišť druhů v zájmu Společenství.

2.2.1.2.2. Postup vzniku soustavy Natura 2000 (článek 4 a 5)

Postup vzniku lokalit chráněných jako SAC je poměrně složitý, nicméně je nesporně reakcí na nedostatky v obdobné úpravě ve Směrnici o ptácích (vytváření SPA). Obě směrnice mají stejný hlavní cíl v tom, že se snaží chránit biodiverzitu současně s ohledem na hospodářské, sociální, kulturní a regionální požadavky (čímž naplňují teze Smlouvy o ES).

Směrnice o ptácích se soustředí jen na jednu skupinu živočichů (ochranu ptáků). Ve svém čl. 4, který řeší územní ochranu ptáků nechává na jednotlivých členských státech, aby bez dalšího označily oblasti na svém území, které jsou vhodné pro takovou ochranu. Ukázalo se však, že mnoho států z nejrůznějších důvodů při aplikaci již „zapomíná“ na důležitou podmínku při označování takových území, totiž že při výběru mají vzít v úvahu požadavky druhů ptáků na ochranu a výhradně odborná hlediska⁵⁹. EK pak sice má možnosti, jak stát „přinutit“ k uvedení rozsahu SPA na jeho území do souladu s potřebami ochrany, když však takový postup není přímo součástí vytváření SPA, ale spíše až nějakou následnou kontrolou, hrozí daleko více nebezpečí z prodlení.

Plně v souladu s tím, že prevence je lepší, než odstraňování následků, tedy Směrnice o stanovištích omezila „volnost členských států“ zavedením promyšleného systému kontrol i za cenu zdlouhavosti celého procesu. Velkou výhodou níže popsaného procesu je, že pokud stát nenavrhne lokalitu, která by se jinak při správném posouzení jen z odborných hledisek měla stát součástí soustavy Natura 2000 (je jedno, jestli pouze opomněl či tak učinil záměrně), lze přikročit k nápravě často daleko dříve, než by se stalo v režimu Směrnice o ptácích. Právě tento časový rozdíl pak může být hranicí mezi záchranou druhu či přírodního stanoviště v zájmu Společenství a neúspěšným v takové záchraně. Bohužel v praxi se prosazování Směrnice o stanovištích zdržuje podobnou měrou, jako u Směrnice o ptácích.

2.2.1.2.2.1. Národní seznam⁶⁰

Národní seznam je seznam lokalit, který je každý členský stát povinen vypracovat a navrhnout tak EK lokality významné pro společenství (SCI) na svém území. Lokality zahrnuté do těchto seznamu se tedy běžně označují pSCI (*proposed Sites of Community Importance*)

Vodítka státu poskytuje odst. 1 čl. 4, podrobněji příloha III Směrnice. Příloha III obsahuje v části „etapa 1“ závazná pravidla pro stát, podle kterých má určit, které lokality zahrne do národního seznamu, a to zvlášť pro přírodní stanoviště z přílohy I a zvlášť pro stanoviště druhů z přílohy II. Čl. 4 ve své první větě pak stanoví, že stát navrhne národní

⁵⁹ Jeden z mnoha rozsudků, které se takto vyslovily, byl např. C- 3/96, Komise vs. Nizozemí, který se sice týkal Směrnice o ptácích, analogicky však lze jeho teze aplikovat i na postup podle Směrnice o stanovištích.

⁶⁰ v anglické jazykové mutaci „national list“, předkládán je buď jako „národní seznam“ nebo jako „státní seznam“. Význam obou překladů je identický, v této práci používám první možnost.

seznam právě na základě těchto kritérií z přílohy a na základě vědeckých informací⁶¹. Ačkoli Směrnice nepoužívá ve spojení s touto podmínkou imperativ (např. pouze, jedine, atp.), jazykovým výkladem lze podle mě dojít k závěru, že členský stát není v této fázi oprávněn použít jakákoli jiná kritéria (ekonomická, politická, sociální⁶²). Kritéria vyjmenovaná v příloze III jsou jasně odborná nebo vědecky podmíněná (opět však nelze použít žádná jiná a to ani jiná odborná kritéria), čl. 4 také zdůrazňuje, že stát má k hodnocení těchto kritérií použít pouze vědeckých metod a informací.

Národní seznam by pak měl obsahovat lokality, které jsou podle výše uvedeného posouzení vhodné k ochraně v rámci soustavy Natura 2000, členskému státu je dovoleno posoudit tzv. relativní význam dané lokality pro ochranu jednotlivých typů přírodních stanovišť a druhů vyžadujících územní ochranu. Relativním významem lokality je myšlen její příspěvek k ochraně konkrétního typu přírodního stanoviště / druhu jak pro území členského státu, tak pro území celého ES. Posuzovat význam lokality vzhledem k celému území ES je ale oprávněna až EK ve fázi tvorby Seznamu Společenství.

Členský stát je povinen odlišit lokality s výskytem prioritních typů přírodních stanovišť a prioritních druhů, ty Směrnice jednak definuje v čl. 1 písm. d) resp. písm. h), jednak je závazně označuje symbolem „ * “ ve svých přílohách. Nenechává tak členským státům v tomto ohledu žádnou volnost, kdy by stát mohl sám posoudit, zda některý druh / typ přírodního stanoviště splňuje podmínky definice prioritních prvků. V čl. 1 přebírá ES za ochranu a zachování těchto prvků zvláštní zodpovědnost a v příloze III do jisté míry povoluje členskému státu použít ze 4 uváděných posuzovacích kritérií (zvlášť pro stanoviště a pro druhy) jenom první 2, u druhých dvou je stát u prioritních prvků omezen.

Prioritní stanoviště a druhy jsou podle definice pro Společenství tak významné, že je důležitá jejich ochrana v co největší možné míře (dá se říct „za každou cenu“), jak kvalitativní tak kvantitativní, a stát bude pak většinou nucen v rámci péče o takto vyhlášené lokality (článek 6) zajistit obnovu přirozených struktur. Důsledkem by mělo být rozšíření izolovaných populací druhů či obnova funkcí jinak přirozených pro ten který prioritní typ přírodního stanoviště. Tyto rozdíly v přístupu Směrnice k prioritním a „obyčejným“ typům přírodních stanovišť / druhů se pak projeví v rozhodování EK při posuzování úplnosti národních seznamů (viz níže).

Směrnice o stanovištích pak nevyklučuje postupem podle článku 19 (v návaznosti na články 11 a 17) v případě úspěchu na větším území možnost deklasifikace prioritního stanoviště / druhu na „obyčejný“ a samozřejmě naopak. Zatím nelze spolehlivě odhadnout, zda EK bude ochotna k podobným krokům.

Čl. 4 odst. 1 ještě poskytuje státům jednu důležitou možnost, jak se chovat při posuzování lokalit v některých specifických případech. Jedná se o nutnost omezení rozsahu navržených lokalit pro druhy živočichů obývajících rozsáhlé oblasti (zvlášť pro „vodní druhy“, čímž má Směrnice nejspíš na mysli pobřežní lokality otevřené na širé moře a lokality na širém moři). Stát nemusí vymezit jako stanoviště druhu celý areál, ve kterém se takové druhy pohybují, ale je nucen (arg. „...*musí tyto lokality*...“) navrhnout území alespoň v takovém rozsahu⁶³, ve kterém skutečně slouží přirozeným potřebám těchto druhů (pokladem pro takové rozhodování jsou opět výhradně odborná kritéria).

⁶¹ Např. rozsudky ESD ve případech C-44/95, Komise vs. Velká Británie (Lappel Bank) a C-3/96, Komise vs. Nizozemí (zde se sice týkají výkladu Směrnice o ptácích a lokalit SPA, lze je ale aplikovat na postup podle čl. 4 Směrnice o stanovištích)

⁶² Podmínku stanovenou čl. 2 odst. 3 Směrnice o stanovištích se zabývá výše.

⁶³ Chráněné oblasti jen v části skutečně rozsáhlé oblasti výskytu daných přírodních stanovišť / druhů pak mohou sloužit jako refugia, která zajišťují příznivý stav druhu / stanoviště z hlediska ochrany v celé oblasti.

Členský stát má nakonec i možnost navrhnout úpravu seznamu na základě sledování podle článku 11. Článek 4 odst. 1 má na mysli doplnění národního seznamu po jeho předání EK do doby, než bude EK schválen (systematický výklad). Ustanovení umožňuje státu zohlednit nové vědecké poznatky o výskytu přírodních stanovišť a druhů na jeho území a přispět tak k úplnosti seznamu, směrnice tím také záměrně dává členským státům do rukou možnost, aby dobrovolně doplnil národní seznam i po odevzdání EK o lokality, které ačkoli měly do seznamu zahrnout, z nejrůznějších důvodů tak neučinily. Je mu tak umožněno uvést národní seznam do souladu se směrnicí na základě pouhé neformální výzvy, ať už tato výzva přijde od NGOs, od orgánů ES či odjinud. Stát se tak může vyhnout infringementu jako donucovacího prostředku ze strany EK. Česká republika fakticky tohoto ustanovení využila při kontinentálním biogeografickém semináři v roce 2006, kdy sama navrhla doplnění národního seznamu o další lokality. Jednalo se o stanoviště druhů, které byly teprve v nedávné době na území ČR objeveny. V době schvalování národního seznamu sice již bylo známo, že se zde vyskytují, nebylo ale zcela dokončeno mapování jejich rozšíření.

Na závěr ještě odst. 1 obsahuje *institucionální a organizační ustanovení*. Stát je povinen odevzdat národní seznam do 3 let od povinnosti implementace Směrnice, EK tak měla obdržet národní seznamy od všech členů do *června 1995*, od nově přistupujících států v okamžiku jejich přistoupení k ES při pozdějším datu přistoupení (o plnění těchto termínů se stručně zmiňují v závěru kapitoly o Směrnici o stanovištích). Konečně popisuje, jaké informace ke každé pSCI má seznam obsahovat.⁶⁴

2.2.1.2.2.2. Biogeografické semináře⁶⁵

Tento institut není ve Směrnici o stanovištích vůbec zmíněn. Je to vlastně cesta, jak si EK poradila s postupem podle čl. 4 a přílohy III směrnice, ale hlavně s potřebou velmi účinné kontroly členských států. Účelem semináře je především diskuse a připomínkování (případně konečný konsenzus) dostatečnosti navržených pSCI pro každý druh z přílohy II a každý typ přírodního stanoviště z přílohy I směrnice na území každého členského státu zvlášť.

Po zaslání národních seznamů členskými státy EK ve spolupráci s ETC/BD⁶⁶ připraví tyto semináře zvlášť pro každou biogeografickou oblast (zasahuje-li na území členského států více biogeografických oblastí, účastní se stát postupně všech seminářů, které se těchto oblastí týkají). Příprava semináře spočívá především ve zpracování podkladů zasláných členským státem a jejich porovnání s materiály, které mají k dispozici evropské instituce (hlavně EK, ETC/BD, EEA) a které si tyto instituce vyžádají od NGOs a odborných pracovišť, působících na území dotčeného členského státu. Seminář, který trvá zpravidla několik dní, pak není konečným vyvrcholením procesu posuzování národních seznamů, následná jednání mohou pokračovat na úrovni EK – členský stát ještě i několik dalších měsíců.

Seminář samotný je řízen zástupci EK, odborná stanoviska poskytuje ETC/BD, nezávislí experti a zástupci NGOs (viz výše). Bývají pozváni též zástupci vlastníků. Závěrečné stanovisko ale vždy vyslovuje EK.

⁶⁴ Požadované informace o lokalitách jsou dopodrobna rozvedeny v Rozhodnutí Komise 97/266/ES o úpravě informací o lokalitách navrhovaných pro síť Natura 2000 (bližší část 2.2.1.2.9.)

⁶⁵ čerpáno především z ústních sdělení: Petr Roth – MŽP ČR, Jan Plesník – AOPK ČR, dále: J. Pokorný, A. Háková: **Zpráva z alpského biogeografického semináře 30. – 31. 5. 2005, Kranjska Gora, Slovinsko**; časopis Ochrana přírody č. 7, ročník 60/2005, str. 218

Server [natura2000.cz](http://www.natura2000.cz): **Hodnocení národního seznamu EVL pro kontinentální oblast**; zveřejněno 12.5.2006 na <http://www.natura2000.cz> v sekci „Aktuality“

⁶⁶ dříve ETC/NPB

Postupováno je tak, že nejprve jsou stanoveny referenční seznamy druhů a typů přírodních stanovišť⁶⁷ a poté státy předloží své návrhy na doplnění či vyřazení některých druhů / typů stanovišť ze seznamu. Vyřazení mohou být např. i druhy, které jsou na území dotčeného státu invazní⁶⁸ (jde o důležitou skutečnost především po rozšíření ES dále na východ - mohou se množit případy, kdy druh v západní Evropě kriticky ohrožený, je na východě zavlečený škůdce).

Tyto seznamy jsou následně porovnány s poskytnutými národními seznamy jednotlivých států a společně je u jednotlivých položek posuzováno jejich dostatečné zastoupení podle kritérií přílohy III (v této fázi ještě není řešeno konkrétní vymezení hranic jednotlivých pSCI). Zastoupení musí být dostatečně nejen co do počtu (pravidlo 20/60⁶⁹), ale i jejich územní rozmístění. Při posuzování dostatečnosti zastoupení se bere v úvahu endemismus, izolovanost populace, jejich fragmentace, populační trendy, vnější tlaky, ohrožení a zranitelnost, skutečnost, zda je prvek z hlediska směrnice prioritní či nikoli. Z pohledu územní distribuce lokalit je důraz kladen na koherenci lokalit pro jednotlivé druhy a stanoviště⁷⁰ (co možná rovnoměrné rozmístění na území státu) a v úvahu se berou migrační schopnosti druhu. Zásadním vodítkem při tomto posuzování jsou kritéria stanovená v příloze III Směrnice o stanovištích.

NGOs nezávadně zpracovávají vlastní představu národních seznamů jednotlivých států, takové seznamy se označují jako „stínové“. Jsou buď předkládány přímo EK jako argument při stížnosti NGOs na členský stát nebo jsou prezentovány právě na biogeografických seminářích. Seznam je pro každý členský stát buď společný nebo jednotlivé NGOs předkládají vlastní rozdílné představy. Příklad „stínového seznamu, který bude zdá se klíčový pro doplnění národního seznamu ČR v kontinentální biogeografické oblasti, předkládám na obr. 6.

Prioritním typům přírodních stanovišť / druhům je v souladu s jejich definicí v článku 1 směrnice věnována zvýšená pozornost. Velký důraz je kladen na **dostatečné rozmístění** jejich stanovišť **i v případech, kdy je prvek na území státu běžný**⁷¹ (hojný).

Pro hodnocení každého druhu a typu přírodního stanoviště z příloh I a II jsou jim nakonec přiřazovány některé z těchto kategorií (zpravidla jedna):

- SUF = návrh je považován za dostatečný (pokud je třeba drobných korekcí dat, přidává se ještě poznámka „CD“)

⁶⁷ Referenční seznam obsahuje všechny prvky z přílohy I a II Směrnice o stanovištích, které se vyskytují na území dotčeného členského státu **a u kterých je tento stát objektivně schopen zajistit jejich účinnou územní ochranu**. Referenční seznamy v aktuální znění k 1. 6. 2006 jsou k dispozici na příloženém CDROM.

⁶⁸ V současné době jsou invazní druhy považovány za druhého nejvýznamnějšího činitele ohrožujícího biodiverzitu („*Jan Plesník: Invazní vetřelecké organismy a úmluva o biologické rozmanitosti*“). K invazním druhům v Evropě „*Jan Plesník: Invazní vetřelecké druhy v Evropě: příprava koordinovaného postupu*“

⁶⁹ Pravidlo zavedla EK, jedná se samozřejmě o velké zjednodušení, ale jeho aplikace se v minulosti ukázala poměrně efektivní. Znamená, že méně než 20% pokrytí celkové rozlohy přírodního stanoviště či stanoviště druhu je předem považováno za nedostatečné, více než 60% předem dostatečné, vše mezi 20 % a 60 % podléhá diskusi. Hranice samozřejmě nejsou fixní a uvedené hodnoty platí „ve většině případů“. Z důvodu uplatňování principu předběžné opatření je EK zpočátku přísnější a záleží na následných argumentech členského státu. U prioritních typů přírodních stanovišť a prioritních druhů je minimální hranicí 60% pokrytí, předem dostatečné je jedině 100%.

⁷⁰ Velmi často je jako důvod nedostatečnosti národního seznamu ohledně konkrétního druhu / stanoviště uváděna nutnost dodatečného doplnění dalších lokalit v určité části území státu (např. severovýchod území, v blízkosti hranice s tím a tím státem, apod.)

⁷¹ Klasický příklad na území ČR a některých okolních států je přástevník kostivalový (*Euplagia quadripunctaria*), který obývá značné množství lokalit i v blízkém okolí Prahy a nález byl zaznamenán např. i na vlakovém nádraží ve Zruči nad Sázavou.

- IN MIN = návrh je mírně nedostatečný (není třeba navrhovat další pSCI, druh / stanoviště je ale nutné přidat jako předmět ochrany u některých stávajících pSCI)
- IN MOD = nedostatečné kvalitativně (nejsou zařazený objektivně významné a reprezentativní lokality), nedostatečné kvantitativně (co do celkového počtu pSCI), nedostatečné geografické rozmístění pSCI (v tomto případě vyznačeno „IN MOD G“)
- IN MAJOR = absolutně nedostatečné (druh / typ přírodního stanoviště je obsažen v referenčním seznamu pro dotčený členský stát, nebyla pro něj vyhlášena žádná pSCI)
- SCI RES = mezery ve vědeckých poznacích (nejrůznější důvody: nejčastěji pochybnost o výskytu prvku na území státu, nekonkrétní pochybnost odborníků o výskytu prvku na větším počtu lokalit – chybí data, nebylo dosaženo dohody v interpretaci dat,...); vždy, když není možný definitivní závěr pro některou výše uvedenou kategorii
- Zvláštní kategorie SCI RES to REF LIST (nedostatky v referenčním seznamu) = panuje vůbec pochybnost o výskytu druhu / stanoviště na území státu
- EX (*not present*) = vyhynulý druh (stanoviště se nevyskytuje) – bývá uváděno u druhů, které jsou považovány na území státu za vyhynulé, uváděny jsou jen s přihlédnutím k možnosti případného opětovného rozšíření (princip předběžné opatrnosti).

Aby toho nebylo málo, celý proces seminářů je dvoufázový, takže po prvním semináři doplněné národní seznamy projdou ještě jednou stejnou procedurou. Schematické znázornění postupu v rámci biogeografických seminářů je na obr. 11, v tab. 1 v příloze práce uvádím jako příklad tabulky vypracované na základě předběžných závěrů kategorizace jednotlivých druhů / přírodních stanovišť na území České republiky pro obě biogeografické oblasti.

Biogeografické semináře se z důvodu rozšíření ES v roce 2004 konaly ve dvou vlnách, nejprve pro původní „patnáctku“, až posléze pro oblasti zastoupené na území 10 nově přistoupičších členských států.

2.2.1.2.2.3. Seznam Společenství

Seznam Společenství je seznam všech SCI na území Společenství. Podle první věty odst. 2 čl. 4 Směrnice o stanovištích je kompilátem většího počtu seznamů jednotlivých biogeografických oblastí. Zařazením lokality to Seznamu Společenství (seznamu biogeografické oblasti) přestává být pSCI a stává se SCI, což má v legislativě mnohých členských států za následek nastartování povinností podle čl. 6 odst. 2, 3 a 4 směrnice⁷².

Po ukončení rozhovorů vyvolaných biogeografickými semináři a stanovení definitivních závěrů (kdy je s konečnou platností jasné, co všechno musí stát v rámci svého národního seznamu doplnit) členský stát stanoví (po dohodě s EK), kolik času bude potřebovat na vyplnění vědeckých mezer a kdy bude schopen svůj národní seznam doplnit podle požadavků EK. V případě, kdy požadovaná doba nebude delší než půl roku, bude po doplnění uzavřen i Seznam Společenství pro danou biogeografickou oblast. Bude-li požadovaný časový horizont delší (i takové případy již existují), EK přijme provizorní Seznam Společenství. Termíny jsou určeny s ohledem na ostatní státy, které se biogeografického semináře účastnily, pokud by jen jeden stát splnil kritéria pro zahrnutí celého svého národního seznamu do Seznamu Společenství bez výhrad, bylo by proti duchu směrnice zdržovat přijetí Seznamu Společenství proto, že ostatní státy si vyžádaly třeba i několikaletý termín.

V této chvíli není jasné, zda po vyhlášení všech dílčích seznamu biogeografických oblastí EK vyhlásí jeden velký Seznam Společenství. Z praktického hlediska se to zdá být zbytečné, text odst. 2 ale takovou možnost výslovně předpokládá.

Problematické je ustanovení ve vztahu k prioritním prvkům. Odst. 2 doslova říká: „na nichž se vyskytuje jeden nebo více prioritních typů přírodních stanovišť nebo prioritních

⁷² Tuto tezi potvrdil ESD ve věci C-117/03, Dragaggi, bod 22

druhů.“ Z logické skladby věty není úplně jasné, zda se toto pravidlo vztahuje k národním seznamům („...vybere ze seznamů členských států, ...“) – pak by se vykládalo tak, že každý stát musí ve svém národním seznamu mít alespoň jednu lokalitu s prioritními prvky, nebo se vztahuje k Seznamu Společenství („...vypracuje Komise ... návrh seznamu lokalit významných pro Společenství, ...“) – což lze vyložit tak, že v Seznamu Společenství nebudou zahrnuty všechny lokality, které členský stát měl ve svém národním seznamu, ale vyberou se pouze lokality s alespoň jedním prioritním prvkem jako předmětem ochrany.

Oba tyto výklady jsou nejasné a zejména druhý z nich jde podle mého názoru proti smyslu celé směrnice (první výklad zase činí celé ustanovení v praxi téměř zbytečným). Celý složitý postup podle předchozích podkapitol, kdy je stát mnohdy nucen významně rozšířit svůj národní seznam, by byl degradován tím, že by do Seznamu Společenství byly zahrnuty jen lokality, na kterých je alespoň jeden prioritní prvek. Při studování již vydaných rozhodnutí EK se seznamy biogeografických oblastí jsem zjistil, že zastoupení lokalit s a bez prioritních prvků se stát od státu výrazně liší. Při uvedeném přístupu EK by tedy např. Belgie musela chránit velkou část lokalit ze svého národního seznamu jako SCI, zatímco Německo by bylo těchto povinností z velké části zproštěno, protože alespoň jeden prioritní prvek obsahuje přibližně polovina lokalit z jeho národního seznamu (lokality by nezískaly statut SCI a stát by tedy neměl ani povinnost je vyhlásit jako SAC).

V posledním pododstavci odst. 2 čl. 4 je argument pro podpoření druhého zmíněného výkladu. Z uvedeného pravidla⁷³ poměrně jasně vyplývá, že v seznamu lokalit, které byly vybrány jako lokality významné pro Společenství, budou uvedeny jen lokality, na nichž se vyskytuje alespoň jeden prioritní prvek.

Aby byl problém ještě složitější, ze stávajících vydaných seznamů biogeografických oblastí vyplývá, že EK podle zmíněného druhého výkladu nepostupuje. Seznamy obsahují i lokality, na kterých nejsou žádné prioritní prvky, byly do nich tedy převzaty kompletní národní seznamy všech států. Zvažoval jsem i alternativu, že rozhodnutí EK, kterými se vydávají seznamy Společenství pro jednotlivé oblasti nejsou seznamy ve smyslu odst. 2. čl. 4. To se mi zdá ale málo pravděpodobné.

V praxi postupuje přesně podle přílohy III (etapa 2) tak, že v rámci druhého kola biogeografických seminářů jsou do Seznamu Společenství automaticky zařazeny všechny lokality, na kterých je předmětem ochrany alespoň jeden prioritní prvek (přesně podle čl. 4 odst. 2), navíc však jsou posléze do Seznamu Společenství doplňovány další lokality podle kritérií vypsanych v odst. 2 přílohy III (etapa 2) – podrobněji viz níže. Toto ustanovení mi však připadá v konfliktu s doslovným zněním čl. 4 odst. 2.

Musím proto konstatovat, že se mi tento problém nepodařilo uspokojivě vyřešit a správný výklad tohoto ustanovení neznám.

Konečně směrnice uvádí ve druhém pododstavci korektiv, který navazuje na požadavek přísnějšího posuzování lokalit se zastoupením prioritních prvků. Platí totiž pravidlo „60/100“ (viz výše), přičemž nelze brát ohledy na to, zda je konkrétní druh / typ stanoviště na území státu hojný či nikoli. V praxi by to mohlo znamenat, že členský stát bude nucen chránit velkou část svého území kvůli druhu, u kterého není ochrana v takovém rozsahu vůbec potřeba.

K odstranění podobných tvrdostí byl stanoven princip, kdy členský stát může EK požádat o přizpůsobení kritérií z přílohy III směrnice (etapa 2) pro posuzování lokalit s prioritními prvky v případě, kdy podle výsledků mapování takové lokality představují více než 5 % rozlohy území státu. Korektiv se vztahuje pouze na etapu 2, takže posouzení nechává až na evropských institucích. V rámci etapy 1 (přípravy národního seznamu)

⁷³ „Seznam lokalit vybraných jako lokality významné pro Společenství, na nichž se vyskytuje jeden nebo více typů prioritních přírodních stanovišť nebo prioritních druhů, přijme Komise postupem podle článku 21.“

členský stát i tak musí postupovat přesně podle kritérií a navrhnout lokality bez ohledu na poměr jejich celkové rozlohy k rozloze státu.

Z praxe ale vyplývá, že EK jen nerada přistupuje na zmírňování kritérií pro etapu 2 i v případě, kdy zmíněné lokality přesáhnou celkovou rozlohou rozlohu státu o více než jen 5 %. Důvodem zřejmě je sledování cíle vysokého stupně ochrany, který je zakotven v primárních pramenech komunitárního práva.

Podle odst. 3 má být Seznam Společenství (tedy alespoň poslední ze seznamu biogeografických oblastí) vypracován (vydán) do 6 let od vydání směrnice (červen 1998). Seznamy biogeografických oblastí jsou postupně vydávány formou rozhodnutí EK. Každé z těchto rozhodnutí má několik částí: v textové části je mimo jiné oznámeno, kdy byly předány dotčenými státy jejich národní seznamy, významné reference na judikaturu ESD a nastíněny oblasti, ve kterých může být uvedený seznam nedostatečný (s možností budoucích změn). V další části je jedna nebo několik příloh – první příloha obsahuje vlastní Seznam biogeografické oblasti (je jádrem rozhodnutí). Pokud je vydaný seznam jen provizorní, další přílohy obsahují seznamy typů přírodních stanovišť a druhů, pro které nebyly ještě požadavky směrnice naplněny a kterých členských států se to týká. Je přitom rozdělena na část, kde „není možné dojít k závěru, zda je pokrytí lokalitami dostatečné“ (spolu s rozdělením podle důvodů, proč nedošlo ke shodě) a na část, kde je přímo konstatováno, že „uvedené druhy / typy přírodních stanovišť jsou lokalitami pokryty nedostatečně“.

V tabulce v příloze I rozhodnutí (Seznam Společenství) je pak u každé lokality uveden celoevropský kód této lokality, název lokality, rozloha (alternativně délka) lokality, zeměpisné souřadnice středu lokality a ve sloupci C označení „*“ v případě, že na lokalitě je předmětem ochrany alespoň jeden prioritní prvek. Tím může být do jisté míry učiněno za dost problematickému ustanovení v prvním pododstavci odst. 2 čl. 4, kterým se zabývá výše.

Ke dni odevzdání této práce bylo vyhlášeno 5 seznamu biogeografických oblastí, všechny pro území EU15 (pro území EU10+ proběhly všechny biogeografické semináře a probíhá doplňování národních seznamů podle požadavků EK). Chronologicky řazeno se jedná o Rozhodnutí Komise 2002/11/ES (pro makaronéskou oblast⁷⁴), Rozhodnutí Komise 2004/69/ES (pro alpskou oblast), Rozhodnutí Komise 2004/789/ES (pro kontinentální oblast), Rozhodnutí Komise 2004/813/ES (pro atlantskou oblast) a Rozhodnutí Komise 2005/101/ES pro boreální oblast. Všechny tyto seznamy až na „makaronéský“ jsou svou podstatou provizorní seznamy, neboť obsahují část věnovanou přetrvávajícím nedostatkům v seznamu. U seznamu pro makaronéskou oblast sice tato příloha chybí, nicméně výhrady k úplnosti jsou uvedeny ve vlastním textu rozhodnutí a je připuštěna možnost úpravy seznamu. Rozhodnutí komise obsahující seznam pro středomořskou oblast se mi podařilo před dokončením práce sehnat v návrhu bez příloh.

2.2.1.2.2.4. Příloha III

Příloha III se výrazně liší od pojetí příloh ostatních, které jsou více či méně sáhodlouhými seznamy. Jádrem této přílohy jsou závazná kritéria, kterými se řídí členský stát i evropské instituce v průběhu postupu podle článku 4 směrnice. Etapa 1 je postupem členského státu při kompilaci národního seznamu, Etapa 2 znamená proces připomínkování národních seznamů, aby mohly být ve své finální podobě zahrnuty do Seznamu Společenství (v členění této práce jde o postup v rámci tzv. biogeografických seminářů).

⁷⁴ K tomu blíže článek: „Jan Plesník: První lokality soustavy NATURA 2000 schváleny“

Lokality, které alespoň zčásti obsahují typy přírodních stanovišť a stanovišť druhů z přílohy II, které jsou v přílohách označeny jako prioritní, jsou automaticky zařazeny mezi SCI ve stejném rozsahu, v jakém je členský stát zařadil do národního seznamu jako pSCI. Je to podmíněno stejnými důvody, které vedly k výběru některých typů stanovišť a druhů jako prioritních. Z toho vyplývá, že stát i EK by měly jako SCI označit prakticky 100 % lokalit (pravidlo 60/100), které obsahují tyto typy přírodních stanovišť a stanovišť takových druhů.

U ostatních lokalit má EK vzít v úvahu následující kritéria, která zohlední jejich příspěvek k zachování nebo obnovení příznivého stavu ochrany přírodního stanoviště či stanoviště druhu a k celistvosti soustavy.

- a) relativní význam lokality na úrovni členského státu (*hledisko reprezentativnosti*)
- b) zeměpisná poloha lokality vzhledem k migračním trasám druhů z přílohy II a skutečnost, zda lokalita patří k souvislému ekosystému na obou stranách jedné nebo více vnitřních hranic Společenství (*hledisko příspěvku k propojenosti soustavy a hledisko ochrany na nadnárodní úrovni*)
- c) celková rozloha lokality (*hledisko efektivity ochrany*)
- d) počet typů přírodních stanovišť uvedených v příloze I a druhů uvedených v příloze II, které se v dané lokalitě vyskytují (*hledisko biodiverzity*)
- e) globální ekologický význam lokality pro příslušné biogeografické oblasti a/nebo pro celé území zmíněné v článku 2 jak z hlediska jeho typických či ojedinělých rysů, tak z hlediska způsobů kombinace těchto rysů (*hledisko celkové významnosti*)

Hledisko reprezentativnosti má za cíl omezit množství SCI na území konkrétního státu jen na ty, které v rámci tohoto státu skutečně přispívají k ekologické soudržnosti soustavy Natura 2000 a zřejmě také eliminovat SCI, které nemohou přispět k zachování přírodního stanoviště či druhu např. proto, že se nachází pouze na velmi malé části této lokality. Stát reprezentativnost lokality určí přibližným procentem zastoupení stanoviště / druhu z celkové plochy výskytu daného typu stanoviště nebo druhu na celém jeho území. Velkým problémem může být nutnost nejprve zjistit právě rozsah výskytu prvku na celém území státu. Takový nedostatek bývá častým důvodem k doplnění národních seznamů.

Hledisko příspěvku k propojenosti soustavy rozvádí tezi Preambule⁷⁵ a ambice zastřešit soustavu Natura 2000 nějakou formou ekologické sítě. Z toho důvodu je vhodné vybírat lokality vhodně umístěné co do polohy i vzdálenosti vzhledem k jiným lokalitám chránícím příbuzné prvky ochrany, aby byla umožněna distribuce a výměna druhů (potažmo genetického materiálu), které má soustava Natura 2000 za úkol chránit. Problematikou se zabývá také v části věnované Celoevropské ekologické síti.

Hledisko efektivity ochrany by mělo preferovat lokality větší před menšími. Na větších plochách bude pravděpodobně také více typů stanovišť či více stanovišť druhů (významná bude větší biodiverzita na takových lokalitách). Při pohledu z jiného úhlu nabývá toto hledisko dalšího významu: protože při výběru lokalit musí hrát nejvýznamnější roli odborné hledisko, setká se stát s nutností posoudit, zda typ stanoviště (stanoviště druhu) má dostatečnou rozlohu ve vztahu vůbec k možnosti zachování tohoto stanoviště do budoucna (životaschopnost stanoviště, tedy schopnost samostatné existence takového stanoviště v okolní krajině). *Prameniště s výskytem pěnoveců bude muset být chráněno, i když se bude rozkládat na ploše třeba jen několika metrů čtverečních. Naproti tomu acidofilní bučina o rozloze několika desítek hektarů, třeba i věkově a prostorově*

⁷⁵ „vzhledem k tomu, že je nutno podle stanoveného časového rozvrhu vyhlásit zvláštní oblasti ochrany s cílem vytvořit spojitou evropskou ekologickou síť, aby byla zajištěna ochrana nebo zachování přírodních stanovišť a druhů v zájmu Společenství v odpovídajícím stavu z hlediska jejich ochrany:“

rozdružená, bude mít šance na začlenění do národního seznamu jen tehdy, bude-li ležet v těsném sousedství jiné bučiny s rozlohou nad 80 ha (minimum pro to, aby tento lesní typ mohl existovat samostatně, fungoval jako přírodní stanoviště a přitom se svému majiteli ekonomicky vyplatil.⁷⁶

Hledisko biodiverzity má trochu společného s předchozím kritériem. Na lokalitách s větší rozlohou bude zpravidla zastoupeno více typů přírodních stanovišť i druhů, ale také ochrana lokality o podobné rozloze, ale s větším počtem druhů z přílohy II bude mít větší přínos k ekologické soudržnosti celé soustavy. Dalším důsledkem uplatnění tohoto hlediska je dání přednosti lokalitám zachovalejším či jinak vhodnějším k ochraně. (Konkrétních 5 druhů vyžadujících ochranu se bude vyskytovat na 5 různých lokalitách. Stát může oprávněně vyhlásit jen 3 nebo 4 z těchto lokalit, na kterých se vyskytuje ještě o dalších 6 druhů víc a bude přitom postupovat v souladu se směrnicí.) S přihlédnutím k tomu, že management lokalit bude stát nemalé úsilí a především také finanční prostředky (i z fondů EU), je cílem těchto hledisek (v případě kdy je na výběr) preferovat lokality s výskytem většího počtu typů přírodních stanovišť a druhů *vice versa*, případně motivace ke spojování menších lokalit do větších celků, pokud tak neučinil již stát sám v prvním návrhu národního seznamu. *In fine* existence několika větších SAC s uplatňováním vhodného managementu/ů přispěje k ekologické soudržnosti celé soustavy více než větší množství velmi malých ohraničených oblastí.

Hledisko celkové významnosti určuje lokality, které obsahují prvky či soubory prvků, které jsou z nějakého důvodu významné či výjimečné z hlediska celé biogeografické oblasti nebo dokonce celého území ES. Domnívám se, že prostřednictvím tohoto kritéria získáme z národních seznamů soubor jakýchsi „vlajkových lodí“ celé soustavy Natura 2000, které by ale samy o sobě nepostačovaly k udržení ekologické soudržnosti celé soustavy, ale je u nich více než u jiných důležité, aby byly v rámci soustavy chráněny. Další výše uvedená kritéria již nejsou na kvality lokalit tak náročná. U nich již nelze jednoznačně určit, v jakém pořadí se dají na národní seznamy aplikovat, snad kritéria pod písmeny c) a a) lze označit za nejvolnější a tedy umožňující označení většího počtu lokalit za významné pro Společenství a tak jejich schválení.

Z rozboru všech kritérií vyplývá, že Směrnice o stanovištích je původně snad i zamýšlela použít spíše k eliminaci méně vhodných lokalit, které členské státy zahrnuly do národních seznamů, protože formálně splňují požadavky Směrnice. V kontextu celé biogeografické oblasti (či nevhodnosti lokality z jakéhokoli důvodu) se však ukáží jako nevhodné k zařazení do soustavy Natura 2000 (EK se dostane možnosti vybrat si z velkého množství navržených lokalit jen ty nejvhodnější). Praxe nakonec znamená opak – až na několik málo světlých výjimek téměř všechny členské státy zahrnuly do prvních národních seznamů jen zlomek území z toho, co by jinak bylo do seznamů zahrnuto při důsledné aplikaci principů Směrnice o stanovištích.

V takové chvíli nastupují kontrolní a donucovací pravomoci EK – infringement⁷⁷ podle Smlouvy o ES a případná žaloba na členský stát u ESD spolu s následným výkonem rozsudku. Sama příloha III však podobnou možnost EK pravděpodobně nedává, protože v Etapě 2 se striktně hovoří o posuzování lokalit již zařazených do národních seznamů,

⁷⁶ převzato z: „Petr Roth: NATURA 2000: evropská teorie začíná získávat české obrysy“

⁷⁷ článek 226 Smlouvy o ES má dvě (resp. tři fáze):

- EK má za to, že stát nesplnil své povinnosti, umožní státu, aby se k věci vyjádřil a vydá k tomu posudek s odůvodněním
- Nepodrobí-li se stát tomuto posudku ve lhůtě určené EK, může se EK obrátit na ESD
- Lze sem zahrnout i následné vynucování rozsudku ESD (pokuty)

nelze je tedy postupem podle směrnice jakkoli rozšiřovat⁷⁸. Povinnosti členských států ve fázi vzniku jejich národních seznamů lze vynucovat asi pouze z titulu čl. 10 Smlouvy o ES jako obecné porušování Směrnice o stanovištích.

2.2.1.2.2.5. Vyhlášení SAC

Postup upravuje odst. 4 článku 4. Navazuje na postup posuzování národních seznamů podle odst. 2 a vznik Seznamu Společenství. Časový horizont je odvozen právě od okamžiku vydání seznamu příslušné biogeografické oblasti rozhodnutím EK. Jakmile se v takovém rozhodnutí konkrétní lokalita objeví, vstupuje na scénu povinnost podle odst. 4.

Stát musí „co nejdříve, nejpozději do šesti let tuto lokalitu vyhlásit jako SAC“. Směrnice tak motivuje stát k příspěví k brzkému dokončení vzniku celé soustavy, zároveň směrnice vede v patrnosti skutečnost, že na lokality v předcházejících fázích se nevztahují důležité povinnosti podle čl. 6 odst. 1 (v této práci zmiňuji možnost i jiného výkladu – viz. níže). Konečný termín 6 let byl považován za dostatečný pro přípravy, které stát musí ve vztahu k lokalitě provést. Jedná se hlavně o přípravu opatření podle čl. 6 odst. 1 směrnice, pokud je stát ještě nemá, případně může být nutné upravit opatření stávající. Na konci tohoto období by měl být účinný předpis nebo smlouva, která zajišťuje lokalitě ochranu v režimu, jaký pro ni sám zvolil (uplatňuje se princip subsidiarity).

Např. Česká republika bude lokality chránit buď na smluvním principu nebo je bude vyhlášovat v režimu stávajících kategorií zvláště chráněných území, před přijetím „euronovely“ ZOPK, která tento režim zavedla se však objevovaly i názory na možnosti chránit SAC ve formě institutů obecné územní ochrany (konkrétně VKP⁷⁹).

Dále musí členský stát zpracovat plány péče o lokalitu, pokud to bude považovat za vhodné a potřebné a v neposlední řadě provést doplňující průzkumy chráněných prvků, aby získal odborné informace o tom, jaké podmínky musí mít ten který prvek vytvořen k tomu, aby jeho stav z hlediska ochrany byl uchován jako příznivý. Směrnice o stanovištích sama ještě zmiňuje stanovení opatření k uchování nebo obnově (podle potřeby) příznivého stavu z hlediska ochrany. Podle doporučení směrnice by stát měl při vyhlášení lokalit postupovat podle jistých priorit, Priority musí být určovány podle významu té které lokality z těchto hledisek (zřejmě odráží i hledisko celkové významnosti popsané výše v podkapitole věnované příloze III):

- uchování nebo obnovu příznivého stavu (z hlediska ochrany typu stanoviště či požadavků druhu),
- uchování nebo obnovu příznivého stavu (pro ekologickou soudržnost soustavy Natura 2000),
- jak jsou dané lokality ohroženy postupným znehodnocováním nebo ničením

V České republice proběhla na některých lokalitách ověřovací mapování, při kterých bylo zjištěno, že se stav populace evropsky významných druhů nebo stav přírodního stanoviště na mnohých z těchto lokalit výrazně zhoršil, případně prvky vyžadující ochranu pravděpodobně zcela zmizely z důvodu nevhodného hospodaření⁸⁰. Nejen, že je taková skutečnost porušením povinností vyplývajících ze směrnice, ale především vypovídá o nedostatečném přístupu k institut předběžné ochrany (pSCI), který české právo zavedlo.

⁷⁸ srov. též názor obsažený v žalobě ve věci T-150/05

⁷⁹ „Vojtěch Stejskal: Právní možnosti vyhlášení oblastí zvláštní ochrany SAC v České republice“, „J. Guth, M. Hošek: Dva z českých (ob-)rysů evropské soustavy NATURA 2000“ a související články.

⁸⁰ „Luboš Stárka: Natura 2000 – předjednávání EVL kontinentální oblasti“

2.2.1.2.2.6. Článek 5

Cestou k rozšíření národních seznamů, se kterou Směrnice přímo počítá, je postup podle článku 5. EK je výslovně zmocněna k iniciování dvoustranných jednání s členským státem v případě, že tento nezařadil do národního seznamu lokalitu, která by podle Směrnice o stanovištích podmínky pro zařazení splňovala. Nemůže však sama o sobě k takové úpravě stát donutit, navíc čl. 5 předpokládá pro tento postup splnění několika podmínek a povoluje jej jen ve „výjimečných případech“ a jen u prioritních typů stanovišť a druhů.

Předně v takové situaci musí jít o prioritní typy přírodních stanovišť, či stanoviště prioritních druhů (označených tak v přílohách I a II). Dále musí být k dispozici spolehlivé vědecké informace, ze kterých jednoznačně vyplývá, že daná lokalita je nezbytná pro zachování konkrétního typu/ů přírodního stanoviště nebo druhu. Nadto lze takový postup použít pouze ve výjimečných případech. Dle mého názoru formulaci článku 5 lze chápat i tak, že důkazní břemeno ohledně existence výše uvedených kritérií není na členském státu, ale na EK (což by stát vůči EK velmi zvýhodňovalo). Z formulace odst. 1 čl. 5 zřejmě vyplývá, že „zachování“ znamená udržení na úrovni celé biogeografické oblasti (či dokonce celého území ES) a bude ve většině případů obtížné jednoznačně konstatovat, že právě tato lokalita je klíčová pro zachování a ne jiná, která byla už do národního seznamu stejného či jiného státu zahrnuta.

Za největší slabinu tohoto článku ale považuji odst. 2 čl. 5, který předpokládá, že když ani po šesti měsících dvoustranných jednání mezi EK a členským státem o zařazení takové lokality do národního seznamu není rozhodnuto, EK musí tento svůj návrh předložit přímo Radě, aby rozhodla, že se jedná o lokalitu významnou pro Společenství. Rada se ale podle odst. 3 usnáší o předloženém návrhu jednomyslně, je obtížné představit si, že by návrh prošel i hlasem dotčeného státu, se kterým bylo před tím půl roku neúspěšně vyjednáváno. Snad jen síla autority všech ostatních členských států v Radě zastoupených mohou zvrátit negativní stanovisko státu. Formulace tohoto ustanovení ve vztahu k povinnostem členských států silně evokuje normu spíše na úrovni soft-law.

S vědomím výše popsaného považuji toto ustanovení Směrnice o stanovištích dnes do jisté míry za zbytečné. Odst. 4 čl. 5, který pro spornou lokalitu v průběhu konzultačního zavádí ochranu podle čl. 6 odst. 2 je už jen čistě formálním ustanovením, jen zdůrazňuje shodnou úpravu pro všechny sporné lokality, která vyplývá ze směrnice ve vztahu k čl. 10 Smlouvy o ES.

Myslím si, že článek 5 byl nakonec plně nahrazen postupem posuzování dostatečnosti a úplnosti národních seznamů v rámci biogeografických seminářů (jak je popsáno výše), čímž se jednak sjednotil postup pro prioritní a „ostatní“ typy přírodních stanovišť a druhy, jednak se tento postup ukázal jako dostatečně účinný i pro lokality se zastoupením prioritních prvků. Schopnost donucení tak EK nedává do rukou sama Směrnice o stanovištích, ale proces porušení povinností podle Smlouvy o ES (infringement, ESD).

2.2.1.2.2.7. Časový horizont pro naplnění povinností

Na celou proceduru podle čl. 4 měla EK podle odst. 3 čl. 4 čas jen do června 1998 (6 let od povinností implementace směrnice).

Jakmile bude konkrétní lokalita uvedena v Seznamu Společenství (přesněji v seznamu biogeografické oblasti, který EK vydala formou rozhodnutí), může členský stát zahájit proceduru vyhlášení lokality jako SAC. Tím se stane součástí soustavy Natura 2000⁸¹.

⁸¹ *a contrario* lokalita **není** součástí soustavy Natura 2000 v během předcházejících fází – SCI tvoří soustavu Natura 2000. Soustava je totiž soustavou chráněných území a SCI svou povahou není chráněným územím. Problematika je odlišná u SCI nebo pSCI, které zasahují na území členského státu do již stávajících chráněných území. V těchto případech se zřejmě už místo předběžné ochrany budou uplatňovat

K vyhlášení lokality jako SAC musí dojít nejpozději do 6 let od vydání rozhodnutí EK se seznamem biogeografické oblasti, který tuto lokalitu obsahuje.

Poslední SAC podle předpokladů Směrnice vyhlášeny do 10. června 2004 (týká se 12ti členů ES z roku 1992).

Uvedené termíny jsou ty, které bylo třeba dodržet podle znění Směrnice o stanovištích. Ve skutečnosti ke dni odevzdání této práce existují jen ty seznamy biogeografických oblastí (tedy lokality v nich obsažené jsou kvalifikovány jako SCI), které jsou výše zmíněné. Navíc jsou všechny fakticky jen provizorní a zahrnují jen členy EU15. pSCI navržené Českou republikou do národního seznamu budou EK schváleny a zařazeny do Seznamu Společenství pravděpodobně nejdříve v průběhu roku 2007.

Ustanovení článku 4 jsou velmi obecným vodítkem a (plně v souladu s principem subsidiarity) ponechávají členským státům široký prostor pro "vlastní cestu", jakou zvolí k vytváření svého národního seznamu lokalit. Proto bude o tomto článku podrobněji pojednáno v části týkající se mapování v České republice.

2.2.1.2.3. Ochrana lokalit soustavy Natura 2000 (článek 6)⁸²

Pokud bych se pokusil udělat statistiku výskytu zmínek o soustavě Natura 2000 nebo ještě lépe jen o Směrnici o stanovištích, pravděpodobně bych zjistil, že naprostá většina se bude týkat čl. 6. Důvod je zřejmý: čl. 6 upravuje povinnosti členského státu spojené s ochranou a managementem lokalit soustavy Natura 2000, především ale je to jedno z ustanovení (a takových je ve směrnici menšina), které vyžaduje transpozici do národních předpisů členského státu, protože se musí stát závazným i pro fyzické a právnické osoby ve všech členských státech.

Ochranný režim čl. 6 je obecný. Jeho ustanovení se aplikují na lokality, které zahrnují typy přírodních stanovišť a stanoviště druhů podle Směrnice o stanovištích postupně v různých fázích jejich vzniku (od pSCI až po SAC). Nad to podle čl. 7 směrnice (viz. níže) se větší část čl. 6 vztahuje i na ochranu ptačích oblastí vyhlášených podle Směrnice o ptácích. Z těchto důvodů je právě péče o lokality tématem, které je nejbližší široké veřejnosti, velmi vděčným tématem pro tisk, ale také nejfrekventovanějším ustanovením této směrnice v rámci řízení před ESD. Je jisté, že především v posledním případě se bude náskok čl. 6 před ostatními ustanoveními směrnice už jen zvyšovat.

Čl. 6 rozlišuje aktivní ochranu (odst. 1), kde se zaměřuje na postupy nutné k zajištění potřebných ochrannářských opatření (*facere*) a pasivní ochranu (odst. 2, 3 a 4), která je striktně preventivní a spočívá naopak v eliminaci určitých vlivů – činností či událostí (*non-facere* v oblasti činností ohrožujících kvalitu nebo rozsah lokality), vždy je nutné mít na paměti preventivní charakter postupu. Další možné dělení lze založit na tom, za jakých okolností se režim toho kterého ustanovení čl. 6 na lokalitu použije. Odst. 1 a 2 obsahují všeobecný režim, který je aplikován na všechny lokality neustále (způsob uplatňování je však nutně diferencován z hlediska individuálních podmínek na té které lokalitě, především u aktivních zásahů), odst. 3 a v návaznosti na něj i odst. 4 popisují postupy, které se použijí až za specifických okolností. Aktivita, které jsou jako celek ekologicky pozitivní nebo přijatelné se vždy posuzují podle odst. 1 nebo 2.

Čl. 6 je důsledně veden principem subsidiarity. Jeho formulace jsou jednak dost obecné a tudíž nechávají státům relativní volnost v tom, jaké konkrétní prostředky

modifikovaná dosavadní opatření k ochraně. „Modifikované“ ve smyslu, aby byly schopné zajistit účinnou ochranu předmětu ochrany podle Směrnice o stanovištích. Statut takového území není zcela jasný (zda se jedná již o SAC např. okamžikem zařazení do Seznamu Společenství nebo dokonce do národního seznamu, ale takový výklad je možný a já se k němu přikláním).

⁸² MŽP, 2001: Péče o lokality soustavy Natura 2000: Ustanovení článku 6 směrnice o stanovištích 92/43/EHS

k ochraně zvolí, navíc často obsahuje více alternativních prostředků, které stát může použít (samozřejmě také jejich kombinace). Jediným, ale zásadním omezením volnosti je, že opatření musí odpovídat ekologickým požadavkům prvků ochrany (typům přírodních stanovišť nebo druhům), které se na konkrétních lokalitách vyskytují a k jejichž ochraně jsou tyto lokality v rámci soustavy Natura 2000 určeny. I bez výslovného uvedení takového omezení v odst. 1 by se tento požadavek dal výkladem dovodit ve spojitosti s jinými ustanoveními Směrnice o stanovištích, především čl. 1, 2, 3 a 4.

Čl. 6 je navíc klíčovým ustanovením při uplatňování zásady integrace. Členské státy jsou povinny stanovit limity pro veškeré činnosti, které mohou mít (byť jen potenciální) vliv na lokality soustavy Natura 2000. Tím Směrnice o stanovištích a potažmo i Směrnice o ptácích zasahuje do nejrůznějších oborů činností upravených právními normami jiných oborů práva.

EK nastínila možnosti členského státu v jeho přístupu k naplnění cílů Směrnice o stanovištích.⁸³

- opatření, které stát ve své vnitrostátní právní úpravě v této souvislosti přijme, rozdělila do dvou skupin – opatření, které je stát (v duchu směrnice a vzhledem k jejímu hlavnímu cíli) povinen přijmout a
- opatření, která jdou nad rámec směrnice (např. aktivní územní ochrana stanoviště druhu, který je obsažen v příloze IV směrnice, ale nikoli v příloze II.

Strukturu problematiky znázorňuje diagram na obr. 8.

2.2.1.2.3.1. Aktivní ochrana

Odst. 1 čl. 6 Směrnice o stanovištích ukládá členským státům, aby stanovily pro jednotlivé SAC „*nezbytná ochranná opatření*“. Mezi tato ochranná opatření směrnice zahrnuje plány péče a opatření smluvního nebo normativního (právního, správního) charakteru.

Z formulace ustanovení odst. 1 (*činnosti přispívající k udržování či zvyšování kvality lokality*) lze chápat, že ochrannými opatřeními se myslí pozitivní opatření – velice zjednodušeně konání (*facere*), proto hovoříme o **aktivní ochraně** (aktivní složce ochrany lokality). V praxi nelze vyloučit, že stav lokality bude na takové úrovni, kdy činnosti ve smyslu konání nebude vůbec třeba. I pak je ale na místě hovořit o udržování či dokonce zvyšování kvality lokality, tentokrát způsobem, kdy se ponechá samovolnému vývoji. I to je pozitivní opatření svého druhu, má přímý vztah k managementu uplatňovanému na lokalitě (na rozdíl od pasivní ochrany, která je nástrojem k vyloučení nežádoucích vlivů z činností).

Zavedení systému aktivních ochranných opatření přináší novou kvalitu soustavy Natura 2000, kdy sami vlastníci či nájemci pozemků provádějí honorovaná opatření a údržbu v rámci extenzivního využití krajiny a dlouhodobě udržitelného rozvoje. Významným momentem je, že opatření jsou honorovaná (z prostředků státního rozpočtu nebo z prostředků Společenství). Finanční prostředky mají především kompenzovat ztráty, které jsou vlastníkům a nájemcům způsobovány tím, že se musí zdržet činností, které by jinak vykonávali nebo hradí činnosti, která musí konat, ale jinak by je nevykonávali.

Aktivní ochranná opatření nejsou sice žádnou novinkou mezi způsoby péče o chráněná území (známe je např. jako způsoby aktivního managementu ve stávajících plánech péče některých národních parků, případně maloplošných chráněných území), novinkou je ale jejich uplatňování v tak velké míře, jakou Směrnice o stanovištích předpokládá, rozsah

⁸³ převzato z: **Guidance document on the strict protection of animal species of community interest provided by the 'Habitats' Directive 92/43/EEC, draft version 5 (duben 2006)**

plánovitosti jejich uplatňování a rozsah honorování vlastníků / nájemců za provádění takových opatření.

2.2.1.2.3.1.1. Ochranná opatření

Abychom pochopili, co směrnice myslí „nezbytnými ochrannými opatřeními“, musíme se opět vrátit k Preambuli směrnice a její obecné části, ze kterých lze vyčíst důvody k ochraně a celkové pojetí ochrany, jaké směrnice přijímá.

Podle 6. odst. Preambule⁸⁴ je nutné vyhlásit na území ES SAC, aby na nich mohla být zajištěna ochrana (zachování, obnova) přírodních stanovišť a druhů v zájmu společenství. V 8. odst. Preambule⁸⁵ se konstatuje, že na každé takto zřízené SAC je nutné provést nezbytná opatření (zde v obecném smyslu), která berou ohled na cíle ochrany. Definice ochrany pro účely směrnice je obsažena v čl. 1 písmeno (a). Tato definice myslím nevyžaduje podrobnějšího rozboru, protože je celkem jasná, podrobným rozбором použitého pojmu „stav (příznivý) z hlediska ochrany“ se zabývám v práci na jiném místě. Cíle ochrany nejspíše odkazují jak na všeobecný cíl směrnice (čl. 2 odst. 1), tak v tomto případě i na čl. 2 odst. 2, kde je závazně řečeno, co musí být cílem přijímaných ochranných opatření (viz. výklad výše). Cíle vztahované k samotné soustavě Natura jsou do jisté míry též v odst. 1 a 3 čl. 3 směrnice.

Z uvedeného lze konstatovat, že právě na druhu a úrovni přijatých ochranných opatření (které sice směrnice uvádí jen odst. 1 čl. 6, ale podle všeho je nutné pod ně zahrnout i opatření prováděná podle ostatních odstavců tohoto článku) závisí, do jaké míry bude členský stát schopen naplnit všeobecný cíl směrnice (čl. 2 odst. 1).

Výrazné promítnutí principu subsidiarity, ale zde dokonce i principu proporcionality, pak znamená slovo „nezbytná“. Pro naplnění povinností státu totiž stačí, pokud úroveň ochranných opatření bude alespoň taková, aby byla schopna zajistit cíl zakotvený v čl. 2 odst. 2. Určitá ochranná opatření však bude členský stát muset přijmout vždy. Jednak čl. 6 sám předpokládá uplatňování některých opatření v každém případě a nedává státu volbu, zda je uplatní či ne, jednak si v praxi nelze představit situaci, kdy by k ochraně i sebezachovalejší lokality nebylo třeba přijímat žádná ochranná opatření, byť jen pasivního charakteru. Žádná z lokalit totiž nebude uzavřena v jakési hermetické bublině, oddělená od okolního světa. Stát tedy musí uplatnit určitý stupeň ochranných opatření, je na jeho vlastní volbě, v jakém rozsahu tak učiní a jaké typy opatření k naplnění cílů použije. Směrnice zároveň nebrání aplikaci vyšší úrovně ochranných opatření, která zabezpečí lepší ochranu, než jen minimální stupeň vyžadovaný směrnicí.

Nakonec nelze zapomenout ani na vztah k poslednímu odstavci čl. 2 směrnice, totiž že všechna uplatňovaná opatření „musí brát v úvahu hospodářské, sociální a kulturní požadavky a regionální a místní charakteristiky“.

2.2.1.2.3.1.2. Plány péče

Plány péče známe již jako institut ochrany přírody i z období před implementací Směrnice o stanovištích do českého práva. Členský stát nemá povinnost pro každou lokalitu plán péče vypracovat (arg. „...v případě potřeby odpovídající plány péče...“), pokud se však pro tento nástroj rozhodne, měl by zahrnovat všechny očekávané činnosti⁸⁶, které budou na lokalitě prováděny.

⁸⁴ „vzhledem k tomu, že je nutno podle stanoveného časového rozvrhu vyhlásit zvláštní oblasti ochrany s cílem vytvořit spojitou evropskou ekologickou síť (soustavu), aby byla zajištěna ochrana nebo zachování přírodních stanovišť a druhů v zájmu Společenství v odpovídajícím stavu z hlediska jejich ochrany“

⁸⁵ „vzhledem k tomu, že je vhodné v každé vyhlášené oblasti ochrany provést nezbytná opatření beroucí ohled na cíle ochrany“

⁸⁶ Tím se liší pojetí odst. 1 od odst. 3 a 4, o kterých můžeme zjednodušeně říci, že se zabývají činnostmi na lokalitě (z hlediska ochrany) nepředpokládanými.

Navíc by potom plány péče (jejich obdoby) měly být připraveny ještě před provedením jiných opatření, které odst. 1 předpokládá. Důvod je zřejmý: plány péče se zabývají činnostmi na daném území jako celku, popisují všechny činnosti a postupy, které se na lokalitě předpokládají. Mají tedy jiná opatření předcházet jak časově, tak jsou jim především hierarchicky nadřazeny. Na většině SAC se např. určitě členský stát nevyhne tomu, že vlastnictví (držba) pozemků na celém území nebude v rukou jednoho subjektu. Důsledky rozdrobenosti vlastnických a jiných vztahů k půdě na jedné SAC mohou vyústit jak v to, že bude třeba smluvní ochranná opatření sjednávat individuálně s každým subjektem, tak v to, že některé subjekty na smluvní ochranu přistoupí a jiné nikoli. Na těchto územích pak bude členský stát muset použít normativní opatření, do kterých zahrne soubor činností, které zde bude nutné provádět.

Plán péče však stanoví všechny předpokládané činnosti pro území celé SAC. Na jedné straně by tedy měl (pokud existuje) představovat užitečný nástroj pro tvorbu jednotlivých opatření jak smluvního tak normativního charakteru, na druhé straně by ale měl zároveň obsah těchto opatření sjednocovat a sjednocovat tak také přístup k ochraně území, ať je vlastnický, administrativní či jinak sebevíce fragmentováno. Z toho vyplývá jeho zmíněná hierarchická nadřazenost.

Plány péče musí být podle ustanovení Směrnice o stanovištích vytvořené specificky pro danou lokalitu a musí být odpovídající.

Pojem „odpovídající“ se zřejmě vztahuje na obecný cíl směrnice (čl. 2 odst. 1) a na cíle směrnice vztažené na soustavu Natura 2000 (čl. 3 odst. 1 a 3) a míní se jím, že opatření přijímaná v rámci plánů péče pro jakoukoli lokalitu musí sledovat tento cíl směrnice, případně být v souladu s obecnými principy směrnice.

Slovní spojení „...musí být vytvořené specificky pro danou lokalitu...“ lze chápat v širším nebo užším smyslu. V širším smyslu je samozřejmé, že plán péče pro určité území bude vždy vypracováván pro činnosti, které předpokládáme na daném území a ne jinde. Dle mého názoru však směrnice chápe toto slovní spojení v užším smyslu (viz níže „Ekologické požadavky“). Celá soustava Natura 2000 je totiž zaměřuje na ochranu prvků (přírodních stanovišť a stanovišť druhů), které jsou zahrnuty v přílohách Směrnice o stanovištích (arg. „...které odpovídají ekologickým požadavkům...“). Plán péče tedy může být zpracován pro celou lokalitu pro všechny předpokládané činnosti, aby však splnil požadavky na plán péče požadované čl. 6 Směrnice o stanovištích, musí především obsahovat přesně ty činnosti, které jsou nutné pro zachování nebo zlepšování stavu přírodního stanoviště či stanoviště druhu (a potažmo populace druhu samotného), jež jsou předmětem ochrany na konkrétní lokalitě, pro kterou plán péče platí. Zda v plánu péče pro tuto lokalitu jsou či nejsou zahrnuty i další činnosti, jejichž provádění přispívá k zachování typů přírodních stanovišť do směrnice nezahrnutých⁸⁷, je z pohledu směrnice irelevantní.

Úkolem plánu péče je tedy především sjednocovat činnosti, které se dají předpokládat budou vyžadované na celém území SAC. Plán péče však musí tyto činnosti i diferencovat. Hlavně u SAC velké rozlohy bude docházet k tomu, že SAC zahrne velké množství typů přírodních stanovišť, z nichž mnohá budou vyžadovat úplně jiný přístup než jiná. Plán péče proto musí celé území SAC rozdělit do potřebného množství ploch a pro každou plochu stanovit právě ty činnosti, které jsou pro ni vhodné (nebo spíše nutné). Protože normativně každá SAC představuje jeden celek a předmět ochrany bude vyjmenován pro celou SAC bez ohledu na to, zda se vyskytuje na celém území, či jen na malém zlomku, musí se členský stát uchýlit k materiálům, které představují výsledek mapování při vzniku

⁸⁷ Může se jednat o přírodní stanoviště, stanoviště druhů či jiné prvky přírody, které v přílohách Směrnice o stanovištích nejsou vůbec zahrnuty, může se však jednat i o prvky přírody, které směrnice zná, avšak kvůli kterým tato SAC nebyla vyhlášena (vyskytují se na ní v zanedbatelné míře, případně jsou dostatečně zastoupeny na jiných lokalitách na území členského státu)

SAC. Z nich bude jasně patrné, které typy přírodních stanovišť a která stanoviště druhů se v kterých částech a jakých rozlohách vyskytují. Na základě těchto informací musí pak vypracovat pro celou SAC dostatečně diferencovaný plán péče a až ten může být jednotlivým prvkem při přijímání povinných smluvních či normativních opatření. Obr. 4 příklad takové rozsáhlé lokality znázorňuje.

Směrnice dává členským státům ještě druhou možnost – pokud přistoupí na tvorbu plánů péče jako ochranných opatření – že totiž může tyto plány péče „*integrovat do jiných rozvojových plánů*“. Zvýrazňuje tím vliv principu integrace na toto ustanovení, neboť umožňuje, aby plán péče byl zahrnut do dokumentu upravujícího rozvoj rozsáhlejších území, než jen samotné SAC, čímž může přispět k větší soudržnosti celé soustavy. Dokument, který upravuje činnosti na větším území i mimo SAC (či dokonce mezi SAC) může upravovat i biokoridory či náslapné kameny, sloužící k vzájemnému propojení jednotlivých lokalit v rámci soustavy. Může také zahrnovat činnosti, které nebudou prováděny přímo na území SAC (někdy dokonce i ve velké vzdálenosti), mohou však ve svém důsledku mít negativní vliv na kvalitu SAC. Pokud takový dokument existuje a se zmíněnými činnostmi počítá, proniká již svou náplní i do následujících odstavců čl. 6 Směrnice o stanovištích (např. aplikuje odst. 3 na ty aspekty plánu péče, které nejsou přímo spojeny s ochranným managementem) a jako celek nepochybně zkvalitňuje celkovou úroveň péče o dotčené SAC.

Stále se však bude jednat o plán péče, který musí minimálně odpovídat výše popsanému.

2.2.1.2.3.1.3. Smluvní a normativní opatření

Bez ohledu na to, zda plány péče pro SAC existují či nikoli, členský stát je povinen přijmout „*vhodná opatření právního, správního smluvního charakteru*“ vždy. Slovní spojení „*v případě potřeby*“ se totiž vztahuje pouze na plány péče. Pojem „*vhodná opatření*“ má nepochybně opět vztah k obecným cílům směrnice (stejně jak je popsáno výše u plánů péče), rozhodně jej nelze chápat ve smyslu „*přijme, pokud je to vhodné*“.

Volba mezi jednotlivými typy opatření je v souladu s principem subsidiarity ponechána na členských státech. Stát musí pro každou SAC (její část) zvolit alespoň jednu formu opatření, sama směrnice žádnou z nich nepreferuje a nepochybně umožňuje i jejich kombinaci. Nic z toho není na překážku, aby členský stát při implementaci směrnice do svého právního řádu určil prioritu některých opatření před jinými (např. správních; v české právní úpravě jsou preferována smluvní opatření).

Opatření smluvního charakteru budou spočívat v uzavření určitého typu veřejnoprávní smlouvy o ochranných podmínkách mezi orgánem, který má v daném státě povinnost zajistit ochranu lokalit soustavy Natura 2000 a vlastníky pozemků, které jsou součástí lokality. Takový druh opatření bude pravděpodobně volen v případech vlastnictví soukromoprávními subjekty a navíc pokud fragmentace lokality nebude příliš vysoká (menší množství subjektů na jedné straně smlouvy). Za takových podmínek by však měla být smluvní ochrana preferována, protože dobrovolné podřízení se vlastníka (správce) pozemku ochranným podmínkám zajistí kvalitnější ochranu.

Opatření právního a správního charakteru pak znamenají vyhlášení lokality jako chráněného území. Není nutné, aby území byla chráněna v rámci zvláštní územní ochrany (polemika ohledně možnosti využití VKP k naplňování povinností plynoucích ze směrnice byla zmíněna výše). Ochranné podmínky pak budou obsaženy v tomto aktu vyhlášení. Obě normativní alternativy nabízené Směrnicí zahrnují zřejmě beze zbytku všechny možnosti, které jakýkoli z členských států ve svém právním řádu mimo smluvní ochrany zná a lze je pro tyto účely použít, bude v jednotlivých členských státech asi rozdílná hranice, kterou lze

vést mezi správními a právními nástroji⁸⁸. Proto raději používám raději jednotící pojem „normativní nástroje“, i když nemusí být za všech okolností přesný.

V praxi se nakonec budeme moci setkat s případy, kdy (především SAC větší rozlohy) budou fragmentovány hranicemi pozemků různých vlastníků či administrativními hranicemi, tato skutečnost však nesmí mít v žádném případě negativní vliv na kvalitu péče o SAC, jinak by členský stát nebyl schopen zajistit cíle směrnice a tím své povinnosti ze směrnice pro něj vyplývající. V případě, že si stanoví prioritu smluvních opatření, pokusí se nejprve se všemi vlastníky uzavřít smlouvy, které budou obsahovat soubor činností, jejichž provádění se vlastník zaváže, případně činnosti, kterých se na svém pozemku vzdá (oboje však ve smyslu aktivního managementu). Až v případě, kdy se nepodaří se všemi dotčenými subjekty dohodnout smluvní ochranu, přistoupí stát k normativním opatřením, jejichž pomocí prosadí na ostatních částech SAC požadované činnosti. Především v případě takto fragmentovaných území by měl stát předem zvážit vytvoření plánu péče, který by typy činností a způsoby jejich provádění na celém území SAC sjednotil (viz. výše).

Zabýváme se sice aktivní ochrannou, tedy opatřeními s pozitivním účinkem (aktivní činností), nelze však vyloučit, že tato opatření budou naplňovat cíl směrnice i v okamžiku, že nebudou vyžadovat žádnou činnost⁸⁹. Troufám si však odhadnout, že takové případy budou spíše výjimkou.

Na druhé straně mnohé nářky vlastníků a nájemců, které probleskují do médií v souvislosti se zaváděním soustavy Natura 2000, ve kterých prezentují své obavy z možného přílišného zatěžování nekonečným množstvím činností, které budou muset na svých pozemcích v budoucnu provádět, se ukáží jako liché. Existující činnosti, prováděné na některých lokalitách (např. sečení lučních biotopů), mohou být považována za dostatečná (jak z hlediska kvantitativního, tak kvalitativního), jestliže budou schopny naplnit cíl směrnice v případě typů přírodních stanovišť či stanovišť druhů na konkrétní lokalitě, případně bude nutná jen velmi drobná korektura postupů.

Jako velmi vhodná opatření, která jsou jednoznačně aktivní činností a která jsou navíc plně v souladu s odst. 3 čl. 2 směrnice, uvádí EK⁹⁰ např. agroenvironmentální či sylvienvironmentální opatření. V mnohých případech zde půjde o již v minulosti prováděné činnosti, které nebudou vyžadovat výrazné změny či úpravy, činnosti mohou být při vzniku SAC zahrnuty jak do připravovaného plánu péče, tak do opatření smluvní nebo normativní povahy (v těchto případech se především smluvní ochrana jeví jako velmi vhodná).

⁸⁸ příklady jednotlivých jazykových verzí Směrnice o stanovištích: (CZ – právní / správní, EN – statutory / administrative, DE – rechtlicher / administrativer, FR – réglementaires / administratives). Z jiných jazykových verzí, více než z české, je patrné, že „právními“ nástroji jsou myšleny spíše „právní předpisy“ na úrovni odlišné od správních aktů. Není zcela jasné, zda „správními“ nástroji se rozumí správní akty abstraktní i konkrétní, sám bych se přiklonil k názoru, že ano (oba typy) a tudíž „právními nástroji“ jsou právní předpisy alespoň na úrovni zákonů.

⁸⁹ např. ponechání biotopu samovolnému vývoji, pokud bude vhodným ochranným opatřením z pohledu směrnice, bude muset být také zakotveno ve smluvních nebo normativních opatřeních uplatněných na lokalitě

⁹⁰ *Evropská komise: Péče o lokality soustavy Natura 2000: ustanovení článku 6 směrnice o stanovištích 92/43/EHS*, edice Planeta 2001; přeloženo z originálu „*Managing Natura 2000 Sites: The provisions of Article 6 of the ‘Habitats’ Directive 92/43/EEC*“, Lucemburk: Úřad pro oficiální publikace Evropských společenství, ISBN 92-828-9048-1 (k dispozici na přiloženém CDROM)

2.2.1.2.3.1.4. Ekologické požadavky

V samém závěru odst. 1 konstatuje, že ochranná opatření musí „odpovídat ekologickým požadavkům typů přírodních stanovišť uvedených v příloze I a druhů uvedených v příloze II, jež se na těchto lokalitách vyskytují.“ Tato významná podmínka se vztahuje jak na opatření uvedená na druhém místě (právní, správní, smluvní), tak i na plány péče, uvedené na místě prvním.

Směrnice sama nijak nedefinuje pojem „ekologické požadavky“. Ekologické požadavky můžeme chápat jako určité potřeby organismu k biotickým i abiotickým faktorům na dané lokalitě. Ze vztahu, který čl. 6 má především k obecné části směrnice a k její Preambuli můžeme dále vyvozovat, že je nutné pro předmět ochrany v SAC zajistit takové potřeby, aby došlo k udržení příznivého stavu z hlediska ochrany (čl. 1). Požadavky musí být založeny na vědeckých poznatcích a dají se definovat jen individuálně pro jednotlivé typy přírodních stanovišť a druhy z příloh směrnice⁹¹ a to ještě mnohdy diferencovaně pro jednotlivé SAC. Ekologické požadavky mohou být proměnlivé druh od druhu, ale i v rámci jednoho druhu na různých lokalitách. Mohou se dokonce lišit i v průběhu roku (zimování vs. letní aktivita, apod.).

Členský stát tedy musí věnovat značnou pozornost zjištění a jasnému definování těchto ekologických požadavků druh od druhu, stanoviště od stanoviště a to ještě navíc v podmínkách různých lokalit na celém svém území. Bez takové přípravy nebude žádný členský stát schopen zajistit takovou kvalitu ochranných opatření, která by odpovídala duchu i výslovnému znění čl. 6 Směrnice o stanovištích a v konečném důsledku by nepochybně došlo ke zhoršení stavu druhu (přírodního stanoviště) z hlediska ochrany v případech, kdy plánovaný management bude špatně nastaven. EK nebo Evropská agentura pro životní prostředí nabízí členským státům možnost vzájemné výměny jejich poznatků o ekologických požadavcích jednotlivých přírodních stanovišť i druhů (podle směrnice) za různých podmínek na různých lokalitách. Protože množství typů přírodních stanovišť a druhů je obrovské i jen na území jediného členského státu, tato spolupráce může významně uspořádat správné fungování celé soustavy Natura 2000 a umožní minimalizovat množství omylů při péči o SAC, ke kterým bude pravděpodobně docházet. Navíc bez těchto poznatků nemůže členský stát přijmout správná ochranná opatření ve smyslu čl. 6 a tak splnit své povinnosti z něj vyplývající.

V praxi se můžeme setkat se širokým spektrem úrovně znalosti ekologických požadavků jednotlivých společenstev a druhů (obecně). A to od společenstev a druhů, jejichž požadavky jsou nám poměrně podrobně známy (a většinou nejsou složité), až po společenstva a druhy, u kterých máme o jejich ekologických požadavcích jen velmi kusé nebo vůbec žádné informace (případně máme o jejich požadavcích určité představy, nicméně management prováděný na jejich základě se mívá účinkem a nezabraňuje jejich mizení).

Existují vědecké práce, které se velmi podrobně zabývají ekologickými požadavky některých druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin nebo celých skupin organismů. Mnohé z těchto studií lze využít při přípravě plánů péče nebo programů managementu lokalit, kde jsou tyto druhy hlavním předmětem ochrany.⁹²

⁹¹ EK zavedla institut „a species-by-species approach“ (bliže: **Guidance document on the strict protection of animal species of community interest provided by the ‘Habitats’ Directive 92/43/EEC, draft version 5 (duben 2006)**)

⁹² např. „J. Beneš, M. Konvička a další: **Motýli České republiky: Rozšíření a ochrana I a II**“ poskytuje velmi podrobné a aktuální rozbor poznatků o ekologických požadavcích motýlů, vyskytujících se na území ČR.

- ❖ Druhy *Maculinea nausithous* a *M. telejus* – ekologické požadavky jsou známy velmi podrobně, lze přesně sestavit management pro lokality jejich výskytu, aby byl zachován nebo obnoven stav příznivý z hlediska ochrany (str. 306 – 309 a 303 – 305)
 - ❖ Druh *Leptidea morsei* – přesné ekologické požadavky druhu nejsou známy. Nelze sestavit vhodný management pro lokality jeho výskytu, u kterého bychom mohli předem říci, že bude schopen být jen uchovat aktuální stav z hlediska ochrany (str. 182 – 184)
 - ❖ Druh *Parnassius mnemosyne* – ještě donedávna nebyly přesné ekologické požadavky druhu známy, na mnoha lokalitách, kde podle všeho zůstávala situace prakticky nezměněna (vč. živných rostlin) motýl mizel (bohužel se to týká i poslední lokality v Čechách – Libický luh). V posledních letech se díky intenzivnímu výzkumu podařilo přesné ekologické požadavky stanovit, což následně umožnilo vypracovat záchranný program pro moravské populace (str. 165 – 168 nebo brožura o ochraně tohoto motýla⁹³). Podobná je situace i u druhu *Euphydryas maturna* (str. 462 – 467), který se v ČR již vyskytuje jen ve velmi malé populaci na poslední lokalitě v Polabí.
- Všechny uvedené druhy motýlů jsou zahrnuty do přílohy II Směrnice o stanovištích, takže pro ně státy musí zajistit vhodná opatření včetně aktivní územní ochrany, která budou schopna udržet nebo obnovit stav druhu příznivý z hlediska ochrany. Z příkladu vyplývá, že to nemusí být vždy snadný úkol.

2.2.1.2.3.1.5. Působnost ustanovení

Aktivní ochrana se podle výslovné formulace odst. 1 na lokalitách uplatňuje až od okamžiku jejich vyhlášení jako SAC. Navíc Směrnice o stanovištích předpokládá, že samotná ochranná opatření podle tohoto ustanovení budou obsažena nejdříve až v aktu, kterým bude SAC vyhlášena.

Pokud se na Směrnici o stanovištích ale podíváme v kontextu primárních evropských norem, je nutné upozornit na čl. 10 Smlouvy o ES⁹⁴ (v platném znění), který lze ve spojení s principem prevence chápat i tak, že členský stát je povinen aktivní ochranná opatření uplatňovat už na lokalitě, která je teprve zařazena do jeho národního seznamu (pSCI). U takové lokality musí členský stát totiž počítat i s jejím konečným vyhlášením jako SAC a Společenství bude mít samozřejmě zájem na nezhoršení stavu takové lokality v průběhu poměrně dlouhého procesu vyhlášení. Je pouze na uvážení každého státu, zda přijme dobrovolně vhodná opatření, aby zabránil porušení (nikoli čl. 6 Směrnice o stanovištích, ale přímo) čl. 10 Smlouvy o ES. K tomu by mohlo dojít třeba v případě lokality, která byla navržena do národního seznamu členského státu, ale která je ve stavu, který je bez aktivních zásahů neudržitelný v (alespoň) stejné kvalitě – rozumí se tím opět „stav příznivý z hlediska ochrany“. Uvážení státu by mělo být vedeno v duchu Směrnice o stanovištích posouzením (výhradně na odborném základě) stavu a předpokládaného vývoje lokality. Budou proto existovat jak lokality, kde k zachování stavu příznivého z hlediska ochrany v průběhu procesu vyhlášení nebude třeba provádění žádných aktivních zásahů a vystačí se s pasivní ochranou (viz. níže), tak lokality, které se bez významných aktivních zásahů neobejdou.

Nadto ESD v případě *Marismas de Santoña* (viz. kapitola Analýza rozhodnutí ESD) a jinde se vyslovil v tom smyslu, že členský stát se nemůže zprostit své povinnosti chránit určitou lokalitu, která podle odpovídajících odborných kritérií chráněna být má, tím, že ji neklasifikuje jako SPA. Toto rozhodnutí se sice týká Směrnice o ptácích, dnes je však jisté, že ESD zastává stejný názor i v případě Směrnice o stanovištích, tedy i v případě celého čl. 6. Tato skutečnost by měla státy nutit k tomu, že budou přiměřeně uplatňovat ochranná opatření (vč. aktivních) i na lokalitách, která sice v národním seznamu zařazena nejsou, ale o jejich nezařazení vládne pochybnost, zvláště pokud již v této věci provádí kroky i EK.

⁹³ „M. Konvička a kol.: **Ochrana jasoně dymnívkového**“

⁹⁴ „**Povinnosti členských států:** Členské státy učiní veškerá vhodná obecná i zvláštní opatření k plnění závazků, které vyplývají z této smlouvy nebo jsou důsledkem činnosti orgánů Společenství. Usnadňují mu plnění jeho úkolů. Zdrží se jakýchkoli opatření, jež by mohla ohrozit uskutečnění cílů této smlouvy.“

Na první pohled se může zdát, že Směrnice o stanovištích s takovým přístupem nepočítá. Ve svém čl. 4 odst. 5 sice příkazuje aplikaci čl. 6 odst. 2, 3 a 4⁹⁵ na lokality se statutem SCI a v čl. 6 odst. 1 aplikaci tohoto ustanovení na SCA, neříká však opak (tedy vyloučení aplikace aktivní ochrany na SAC nebo vyloučení aplikace čl. 6 na pSCI). Nelze tedy tyto povinnosti ignorovat jen na základě samotné Směrnice o stanovištích, když mohou být stanoveny předpisy stojícími mimo tuto směrnici (nebo dokonce nad ní). Např. právě principy vyplývajícími ze Smlouvy o ES a primárních pramenů obecně⁹⁶.

2.2.1.2.3.2. Pasivní ochrana všeobecná

Odst. 2 má za cíl zabránit poškozování přírodních stanovišť či stanovišť druhů a významnému vyrušování druhů na lokalitách, které jsou určeny pro jejich ochranu. Z textu ustanovení je patrná jeho orientace na vyloučení negativních vlivů na lokality (bez ohledu na to, zda mají původ uvnitř či vně lokality), proto je zahrnují do pasivní ochrany stanovišť a druhů. Při jistém zjednodušení se tedy na toto ustanovení dá nahlížet jako na příkaz „*non facere*“ Zároveň je třeba takovým vlivům zabráňovat neustále (všeobecná ochrana ve smyslu „za všech okolností“).

2.2.1.2.3.2.1. Pojetí pasivní ochrany

Je velmi obtížné říci, zda aktivní složka ochrany lokalit je doplňkem ochrany všeobecné pasivní či naopak, spíše však musíme na obě složky nahlížet jako na jeden celek, v rámci kterého se vzájemně doplňují. Právě pasivní ochrana ve smyslu odst. 2 čl. 6 je jakýsi tradiční způsob ochrany, který se od vzniku prvních chráněných územích na všech úrovních uplatňoval. Spočívá totiž ve snaze území chránit především vyloučením negativních vlivů, které mohou přijít z okolí i zevnitř tohoto území. Ačkoli v této ochraně je mnohdy zahrnuta též aktivní složka, v pojetí, jak je popsána výše⁹⁷, jednalo se především o pozitivní opatření ve smyslu zdržení se určitých (např. zemědělských) činností, které by jinak na lokalitě byly prováděny. Aktivní složka ve smyslu aktivních zásahů, směřujících cíleně k udržení či zlepšení stavu ekosystému byla v tradičním pojetí potlačena.

Z toho co právě bylo napsáno a co bylo napsáno výše o aktivní ochraně vyplývá, že si sice lze představit typ biotopu, u kterého vystačíme na první pohled jen s pasivní ochranou, šlo by nejspíše o chráněná území kategorie I možná také Ia podle klasifikace IUCN⁹⁸, která jsou ale na většině evropského kontinentu jen velmi těžko představitelné (typičtější příklad je rezervace Malla ve Finsku o rozloze 3088 ha, snad i Švýcarský národní park v Alpách o rozloze 16887 ha – v obou případech kategorie Ia v klasifikaci IUCN). Zatímco na Švýcarsko se Směrnice o stanovištích nevztahuje, rezervace Malla byla v celém rozsahu zařazena do Seznamu Společenství Rozhodnutím Komise 2004/69/ES o seznamu SCI pro alpskou biogeografickou oblast (ze dne 22. prosince 2003) a budeme mít tedy po jejím vyhlášení jako SAC možnost srovnání navrženého aktivního managementu co do kvality a hlavně kvantity s jinými lokalitami jinde v Evropě.

⁹⁵ Viz též podaná žaloba ve věci Komise vs. Itálie - C-388/05 (věc se týká SPA)

⁹⁶ na první pohled opačný názor vyslovuje ESD ve věci C-117/03, Dragaggi, bod 25. Už v bodu 27 se však vyslovuje v souladu s mým názorem v tom smyslu, že za určitých okolností lze členskému státu předběžnou ochranu doporučit.

⁹⁷ Aktivní ochrana, která se omezuje pouze na vymezení záměrné činnosti (at' už je příkazuje nebo zakazuje), pasivní zahrnuje mimo předpokládaných činností s negativním vlivem i ochranu vůči jakýmkoli (náhodným) událostem, které lze předvídat.

⁹⁸ Jedná se o jednotící definice typů chráněných území s mezinárodní platností („IUCN, EUROPARC: Zásady pro kategorizaci chráněných území na základě managementu; Interpretace a aplikace managementových kategorií pro chráněná území v Evropě“)

2.2.1.2.3.2.2. Zásada prevence

Samotným základem pasivní ochrany je princip prevence (arg. „...přijmou přiměřená opatření, aby... ..vyloučily poškození...“). Z formulace vyplývá povinnost členského státu učinit všechna nutná opatření ještě před tím, než k poškození vůbec dojde (především termíny „vyloučit“ a „mohlo by být významné“ vystihují anticipační podstatu opatření).

V souvislosti s uplatňováním principu prevence je nutné si uvědomit, že ochranu je nutné uplatňovat již v okamžiku, kdy je možnost poškození pravděpodobná, nikoli, až tehdy, kdy je jistota, že k poškození dojde. Pravděpodobnost poškození může vyvolat i činnost, která není uplatňována přímo na konkrétní lokalitě či v její bezprostřední blízkosti⁹⁹. Může se jednat i o činnost prováděnou v relativně velké vzdálenosti, která však za určitých okolností negativně ovlivní ekosystém přírodního stanoviště či naruší populaci druhu – např. zvýšený odběr podzemní vody i ve velké vzdálenosti od lokality může vést ke snížení hladiny podzemní vody na mokřadu.

Stejně jako u následujících odstavců 3 a 4 také odst. 2 si klade za cíl ochránit lokality od vlivů činností či událostí, které nemají souvislost s činnostmi vykonávanými na samotné lokalitě ve prospěch její ochrany, odst. 2 má však nejširší možné pojetí. Lze jej vztáhnout jak na plány a projekty, které by nespádali do režimu posouzení podle následujících odstavců (z jakýchkoli důvodů), tak ovšem na činnosti, které nevyžadují předchozí povolení (a nemohou být principiálně pro tento účel předem posuzovány) – jako je např. zemědělství. Konečně lze do režimu obecné pasivní ochrany zahrnout ochranu před negativními vlivy událostí, hlavně živelných katastrof (povodně, vichřice, požáry,...), ale jen do té míry, do jaké lze jejich vliv a následky předem předvídat. Jinak jsou i takovéto katastrofy integrální součástí přírodních procesů a většině lokalit nebudou v přirozené míře škodit.

2.2.1.2.3.2.3. Limity

Z ustanovení odst. 2 jsem si pro vlastní potřebu vymezil limity, kterými směrnice ohraničuje povinnosti členského státu ve vztahu k nutným ochranným opatřením. Určil jsem čtyři takové limity: limit časový, limit prostorový, limit dotčených přírodních stanovišť a druhů a limit přijatelnosti vyrušování.

Časový limit znamená, že obecná pasivní ochrana se musí aplikovat na lokalitách permanentně po celou dobu její ochrany. Protože se ale nevztahuje na činnosti samotné, nýbrž na jejich důsledky (byť jen pravděpodobné), lze popsat časový limit i tak, že obecná pasivní ochrana se musí týkat činností jak minulých (třeba již dávno neprováděných), tak současných, ale i budoucích (existuje pravděpodobný důsledek s negativním vlivem na lokalitu). I dlouhou dobu zastavená činnost nebo následek přírodní katastrofy může stále vyvolávat negativní důsledky na stav přírodních stanovišť / druhů z hlediska ochrany na dané lokalitě a je třeba tyto vlivy buď eliminovat nebo provést nezbytná opatření¹⁰⁰, která jejich následky vyruší. Obecná pasivní ochrana musí též v souladu s principem prevence počítat s jakýmkoli budoucími činnostmi / událostmi s možným negativním vlivem na lokalitu.

Prostorový limit vymezuje území, kterého se má týkat pasivní ochrana. V první řadě je to samozřejmě území samotné SAC. Protože však formulace odst. 2 neříká, co má či nemá být činěno ve vztahu k ochraně, ale naopak, jaké vlivy mají být na lokalitu (stanoviště,

⁹⁹ Naopak činnosti, které (v zájmu ochrany) je nezbytné uplatňovat, ať už na lokalitě či v její blízkosti, jsou předmětem aktivní ochrany

¹⁰⁰ Tato opatření budou nejspíše aktivními opatřeními ve smyslu odst. 1 čl. 6 Směrnice o stanovištích. Lze si představit i opatření formou ekonomické kompenzace (analogicky k principu „znečišťovatel platí“)

druhy) vyloučeny, musí stát ošetřit i činnosti / události, ke kterým dochází i vně lokality, mnohdy ve značné vzdálenosti.

Limit dotčených přírodních stanovišť a druhů vychází již ze samotného pojetí celé směrnice, v odst. 2 čl. 6 je ale velmi podrobně specifikován. Zatímco odst. 1 vztahuje ochranu (možná trochu nepřesně) na typy přírodních stanovišť a druhy z příloh směrnice, které se na dané lokalitě vyskytují, odst. 2 ochranná opatření vyžaduje jen ve vztahu k typům přírodních stanovišť a druhům, pro které byla daná lokalita vyhlášena¹⁰¹ („pro něž jsou tato území určena“). Dle mého názoru se tímto ustanovením do pojetí obecné pasivní ochrany výrazně promítá princip proporcionality. Členský stát sice může v kterémkoli případě dobrovolně přijmout opatření rozsáhlejší, jejich povinná minimální kvalitativní a kvantitativní úroveň (předpokládaná čl. 6) je však snížena (v případě některých lokalit i poměrně výrazně). S ohledem na pojetí principu proporcionality se domnívám, že stejné omezení se dá aplikovat na všechny povinnosti vyplývající z čl. 6, i když (jak výše zmíněno) v odst. 1 je formulace směrnice trochu odlišná. Je jí však třeba vykládat také v souladu s principem proporcionality. Při posuzování, zda jde o poškozování / vyrušování významné z pohledu směrnice, budou tedy nakonec rozhodující informace, které předem sám dotčený stát o jednotlivých lokalitách poskytl (a které byly následně EK využity k zabezpečení ekologické soudržnosti soustavy Natura 2000 pro dotčená přírodní stanoviště a druhy).

Limit přijatelnosti vyrušování je obsažen v samém závěru ustanovení. Směrnice zde říká, že stát je povinen přijmout předvídaná opatření až v případě, kdy je pravděpodobné, že vyrušování dosáhne určité úrovně. Tuto úroveň vztahuje k cílům směrnice. Cíli směrnice nepochybně rozumí především hlavní cíl (čl. 2 odst. 1), ale i cíle obsažené v čl. 3 (odst. 1 a 3). Určení tohoto limitu může být pro stát velmi problematické (zvláště při snaze docílit co možná nejnižší úrovně ochrany, která je už vyžadována). Směrnice totiž výslovně určitý stupeň vyrušování ještě toleruje, činí tak v souladu s podmínkou obsaženou v čl. 2 odst. 3 („*Opatření přijímaná na základě této směrnice musí brát v úvahu hospodářské, sociální a kulturní požadavky...*“). Uplatnění podmínky však nesmí narušit naplňování cílů směrnice. Členský stát musí mít také na paměti preventivnost těchto opatření. Již pouhá pravděpodobnost, že nastane významný účinek postačuje, aby se aktivovala povinnost státu k přijmutí nutných opatření, když významný účinek nastane, může být většinou již pozdě (principy prevence a předběžné opatrnosti).

Kromě vyrušování druhů zná ustanovení odst. 2 i pojem „poškození přírodních stanovišť“. Na rozdíl od vyrušování však u poškozování nestanoví žádnou míru jeho tolerance. Přesto i pro účely definice poškozování je nutné postupovat analogicky s tím, co bylo výše napsáno o limitech přijatelnosti vyrušování (nutnost naplnění cílů směrnice, princip proporcionality, nutnost brát v úvahu též hospodářské, sociální a kulturní požadavky). Významným indikátorem vlivu činností / událostí na SAC zůstává stav přírodního stanoviště / druhu z hlediska ochrany.

2.2.1.2.3.2.4. Pojetí poškozování a vyrušování a jejich indikátory

Poškozování si lze představit jako fyzikální degradaci přírodního stanoviště, která má negativní vliv na všechny biotické i abiotické činitele, jenž jsou rozhodující pro stav a zachování přírodního stanoviště z biologického hlediska. Je nutné brát v úvahu veškeré vlivy prostředí, v němž se nachází typ stanoviště. Pokud v důsledku jakéhokoli působení dojde ke změně stavu z hlediska ochrany a tento se stane méně příznivým, došlo k významnému poškození.

¹⁰¹ Ochranná opatření tak není nutné uplatňovat ve vztahu k prvkům, které sice na lokalitách jsou přítomny, jejich výskyt na lokalitě je však označen jako nevýznamný ve standardních formulářích Natura 2000

Vyrušování druhu znamená přímé či nepřímé působení na jedince (a všechna jeho vývojová stádia), které má negativní vliv na zachování jedince nebo ohrožuje jeho reprodukci a působení na populaci druhu v místě a čase, které má za následek nepříznivý vývoj této populace co do počtu jedinců a územního rozsahu rozšíření. Směrnice má zřejmě spíše na mysli vyrušování z pohledu celých populací. Pomocným ukazatelem při posouzení, zda je vyrušování významné či ne je pak životaschopnost celé populace druhu v lokalitě a její vývoj v čase. Jak je vidět, neovlivňuje vyrušování přímo fyzikální podmínky na lokalitě, navíc bývá často časově omezené. Vyrušování může způsobovat např. hluk, zdroj světla, vibrace, atp. Důsledky těchto faktorů pro druhy nemusí být tak snadno identifikovatelné, jako jsou důsledky poškozování přírodního stanoviště, o to větší pozornost by měl členský stát těmto vlivům věnovat. Jejich intenzita, celková doba působení i frekvence opakování vyrušování jsou při tom důležitými parametry.

Z těchto definic vyplývá, že pojmy musí být posuzovány jednotlivými členskými státy s ohledem na specifika jednotlivých lokalit především v různých biogeografických oblastech, konec konců ale i případ od případu podle místních podmínek. Význam vzhledem k cílům směrnice je posuzován podle významu změny hodnot a porovnání této změny jednak se stavem dotčených druhů (přírodních stanovišť) z hlediska ochrany, ale také s přihlédnutím k míře, jakou lokalita přispívá k ekologické soudržnosti celé soustavy Natura 2000.

I přes nesmírnou diverzitu podmínek na území celého Společenství i jednotlivých členských států by si stát měl vypracovat systém jakýchsi obecnějších indikátorů, které budou vodítkem při zjišťování existence významného poškozování či vyrušování (např. zmenšení oblasti, úbytek charakteristických prvků stanoviště, hojnost populace druhu). Základním měřítkem přitom bude definice *příznivého stavu druhu / přírodního stanoviště z hlediska ochrany* (viz výše), jak je ve Směrnici o stanovištích nastíněna v čl. 1.

2.2.1.2.3.3. Pasivní ochrana specifická (odst. 3 a 4)¹⁰²

Ustanovení odst. 3 a 4 obsahují soubor věcných a procedurálních pojmů, týkajících se plánů a projektů, které mohou mít negativní¹⁰³ dopad na lokality soustavy Natura 2000. V tom spočívá zásadní rozdíl mezi všeobecnou ochranou, která se aplikuje na lokality neustále, a touto specifickou ochranou, která se dostane ke slovu jen v případech, kdy je nutné posoudit, zda zde existuje plán či projekt, který může mít negativní vliv na lokalitu a vyřešit střet takového plánu či projektu s ochrannými podmínkami konkrétních lokalit.

Při aplikaci těchto ustanovení je nezbytně nutné stanovení pojmu plán a projekt, neboť jen takové případy spadají pod specifické posouzení. Činnosti, které do režimu plánů a projektů ve smyslu odst. 3 nespádají, musí být přesto posuzovány v rámci obecné pasivní ochrany. Pokud je tedy v kterékoli fázi procesu podle odst. 3 konstatováno, že činnost nespádá do režimu tohoto posuzování, vždy je ještě nutno uvést ji do souladu s odst. 2 případně 1 (většinou u ekologicky pozitivních aktivit). Největší překážkou ve fázi rozhodování o režimu posouzení je, že sama Směrnice o stanovištích ani jeden z pojmů vůbec nedefinuje, ani neposkytuje žádné vodítko.

¹⁰² velice podrobně se tomuto problému (především procesním hlediskům) věnuje „MŽP, 2004: **Hodnocení plánů a projektů významně ovlivňujících lokality soustavy NATURA 2000. Metodická příručka k ustanovením článků 6(3) a 6(4) směrnice o stanovištích 92/43/EHS**“

¹⁰³ v této práci sice zmiňuji velmi často „negativní vliv na lokalitu soustavy Natura 2000, považují však za nutné v této souvislosti zdůraznit, že „negativní“ se vztahuje až na výsledek z pohledu stavu z hlediska ochrany. Také ustanovení čl. 6 odst. 3 a 4 hovoří prostě o „významném vlivu“ aniž ho nějak hodnotí. Posouzení je totiž třeba (s přihlédnutím k úrovni vědeckého poznání) provádět i u projektů, které mají mít pozitivní vliv na lokalitu (i zde jde o vliv „významný“). Ve výsledku se totiž může ukázat, že předpokládaný pozitivní vliv bude mít na stav chráněných prvků z hlediska jejich ochrany negativní.

2.2.1.2.3.3.1. Struktura ochrany

Jak bylo napsáno, specifická pasivní ochrana nastupuje až za určitých předem daných okolností. Zároveň je na rozdíl od ostatních typů ochrany poměrně podrobně upravena a povinnosti členských států jsou stanoveny konkrétněji.

Systém ochrany se dá rozdělit do tří fází, přičemž první dvě nastupují vždy, když je důvod k uplatnění tohoto typu ochrany, třetí fáze až za určitých předvídaných okolností. Lze předřadit ještě fázi rozhodování, zda vůbec tato ochrana přichází v úvahu:

- „nultá“ fáze – rozhodování o existenci významného vlivu (*screening*)
- první fáze – hodnocení plánu / projektu (první věta odst. 3 – část)
- druhá fáze – rozhodování odpovědných orgánů (druhá věta odst. 3)
- třetí fáze – projekt je i přes negativní hodnocení navržen na postoupení k dalšímu posuzování a není zamítnut (odst. 4)

Každá následující fáze je ovlivněna výsledkem fáze předcházející v závislosti na tomto výsledku může či nemusí nastat.

2.2.1.2.3.3.2. Pojmy „plán“ a „projekt“

Protože jakákoli definice či vodítko k obsahu těchto pojmů ve směrnici chybí, bude nutné pojmy vykládat v celém kontextu *aquis communautaire* s přihlédnutím k souvislostem, v jakých jsou pojmy v právních předpisech používány.

K této problematice se vyjádřila EK¹⁰⁴ v právně nezávazném materiálu, vykládajícím ustanovení článku 6 Směrnice o stanovištích, co je však důležitější, zabýval se jí několikrát i ESD¹⁰⁵. V případě projektu shodně odkazují na směrnici 85/337/EHS¹⁰⁶, konkrétně na její článek 1 odst. 2, kde je uvedena definice „záměru“. „Záměrem“ (synonymum projektu) se rozumí buď provádění stavebních prací, výstavba jiných zařízení nebo děl nebo jiné zásahy do přírodního prostředí a krajiny vč. těch, které se týkají těžby nerostných surovin. Definice je velmi široká, pro účely posuzování v režimu směrnice 85/337/EHS konkretizována jejími přílohami. Takové další omezení však při aplikaci definice už nebude na místě, už skutečnost, že se Směrnice o stanovištích sama nepokouší o bližší specifikaci pojmu může znamenat, že požaduje co možná nejširší výklad pojmu. Vyloučení některých záměrů z režimu odst. 3 článku 6 směrnice zužujícím výkladem pojmu „projekt“ by nevyloučilo posouzení zamýšlených činností podle odst. 2, případně 1. Navíc podrobnost úpravy i možnosti, které i subjekt realizující projekt má na základě odst. 3 a 4 jsou takové, že by mělo být většinou výhodnější (např. i z hlediska právní jistoty) posoudit co možná nejvíc záměrů podle těchto ustanovení, než je ponechat v režimu obecné pasivní ochrany.

ESD se k tomuto problému vyslovil v rozsudku ve věci C-127/02, Landelijke Vereniging Wadensee (podrobněji v kapitole věnované judikatuře ESD), kde konstatoval, že sice Směrnice o stanovištích definici projektu neobsahuje, ale definice uvedená ve směrnici o EIA naprosto vyhovuje, neboť se týká posouzení významných vlivů na ŽP a cílem Směrnice o EIA je vyloučit, aby takové činnosti byly povoleny bez předběžného posouzení jejich vlivu na ŽP. Odst. 3 čl. 6 Směrnice o stanovištích totiž shodně stanoví, že „členské státy přijmou všechna opatření nezbytná k zajištění, aby ještě před vydáním povolení byly záměry, které mohou mít významný vliv na ŽP ... posouzeny z hlediska jejich vlivů, ...“. Vztahem mezi posuzováním projektů podle Směrnice o stanovištích a Směrnice o EIA se podrobněji zabývá rozsudek ESD ve věci C-209/04, Komise vs. Rakousko (také v kapitole o judikatuře ESD).

¹⁰⁴ *European Commission: Managing Natura 2000 Sites: The provisions of Article 6 of the 'Habitats' Directive 92/43/EEC*

¹⁰⁵ např. ve věci 127/02, Landelijke Vereniging Wadensee, bod 26

¹⁰⁶ o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (EIA)

Podobně se EK i ESD (též v rozsudku ve věci C-127/02) vyslovily k pojmu „plán“. Posuzování plánů se týká směrnice 2001/42/ES¹⁰⁷, která obsahuje poměrně rozsáhlou definici pojmů „plánů a programů“¹⁰⁸. Obě tyto kategorie spadají pod pojem „plán“ podle Směrnice o stanovištích.

Ve vztahu ke Směrnici o stanovištích lze pod pojem „plán“ nepochybně podřadit jednak plány využití území (průřezové) a také sektorové plány. Pokud existuje hierarchická struktura mezi jednotlivými plány, je třeba zvážit, zda je nutné posoudit již obecné plány, které mnohdy nemají právní závaznost nebo do režimu posuzování budou spadat až jednotlivé dílčí plány, které tento obecný provádějí. Rozhodující pro takové posouzení je především vůbec možnost těchto plánů mít nějaký přímý vliv na ŽP (konkrétně na některou lokalitu soustavy Natura 2000).

V souvislosti s definicí pojmů je třeba zmínit také **institut souvislosti s lokalitou**, který upřesňuje pro účely Směrnice o stanovištích obě přejeté definice ze směrnic o EIA a SEA. První větou odst. 3 jsou totiž z posouzení pro účely této směrnice vyloučeny projekty, které přímo souvisí s lokalitou nebo jsou pro péči o ni nezbytné (výklad *a contrario*). „Souvislost s lokalitou“ nelze chápat ve smyslu územním (což by šlo vůbec proti smyslu tohoto institutu), ale ve smyslu účelu těchto projektů. Účel se pak vztahuje výhradně na péči o lokalitu, tzn. z posuzování jsou vyloučeny projekty, které jsou naplňováním aktivní ochrany ve smyslu odst. 1 článku 6 směrnice. I tyto projekty jsou totiž fakticky posuzovány z hlediska jejich vlivu na lokalitu, ale titul k tomuto posuzování leží jinde – korektivem je možnost kladného vlivu tohoto projektu na zachování nebo zlepšení stavu předmětů ochrany z hlediska ochrany (blíže viz příslušná podkapitola).

Členská státy mohou v praxi narazit na problém, kdy tyto „vyloučené“ projekty či plány budou integrovány do jiných obecnějších projektů / plánů (např. plány rozvoje). Tato možnost je výslovně připuštěna odst. 1 tohoto článku, státy jsou k této integraci dokonce vyzývány. Musí však potom řešit problém, že část určitého projektu je z posuzování vyloučena, zatímco jiné části posouzení podle čl. 6 odst. 3 vyžadují¹⁰⁹. Toto posouzení pak bude mít pravděpodobně přednost a integrovaný projekt / plán mu bude podroben. Není pro účely posuzování třeba oddělovat od sebe jednotlivé části, tato selekce může být provedena i v průběhu procesu posuzování, kdy posuzující subjekt narazí na část, která by jinak mohla být samostatným plánem / projektem vyloučeným z posuzování prostě tuto část s posuzování vyloučí, stanovisko však vydá k integrovanému plánu / projektu jako celku. Z pohledu zvnějšku tedy integrovaný projekt této povahy bude podléhat posouzení jak podle odst. 3 tak podle odst. 1.

¹⁰⁷ o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí (SEA)

¹⁰⁸ Definice je obsažena v čl. 2 písm. a) ve spojitosti s čl. 3. Významné jsou též povinnosti z čl. 4 odst. 1 a čl. 1 obsahující obecný cíl směrnice.

¹⁰⁹ EK zmiňuje dva obecné příklady: komerční těžba dřeva může být na jedné straně součástí plánu péče o lokalitu, protože některé druhy nebo daný typ přírodního stanoviště takové pravidelné zásahy do porostu vyžadují, aby byl zachován jejich příznivý stav z hlediska ochrany, na druhé straně komerční stránka této činnosti není pro péči o lokalitu nezbytná, proto by tento projekt podléhal posouzení v režimu odst. 3. Druhým případem je realizace projektu, který je nutný v souvislosti s péčí o lokalitu A (z hlediska stavu předmětů ochrany na této lokalitě), avšak nejde realizovat jinak, než že bude mít vliv i na lokalitu B. Pro péči o předmět ochrany na lokalitě B však již není nezbytný, proto musí být také posouzen podle odst. 3 (titulem k tomuto posouzení bude možný významný vliv na lokalitu B).

2.2.1.2.3.3.3. Významný vliv a jeho existence

Ustanovení odst. 3 čl. 6 stanovuje shodně se směrnicemi o EIA a SEA nutnou podmínku pro potřebu posouzení plánu / projektů – je jím příčinná souvislost mezi realizací plánu / projektu (jako příčinou) a následkem. Už je jasno, co má být předmětem posuzování podle odst. 3, prvním krokem v procesu pak bude právě rozhodnutí o tom, zda vůbec plán / projekt spadající pod definici, může mít významný vliv na stav lokality (resp. předmětů ochrany). Bude-li významný vliv vyloučen, není pro plán / projekt třeba posouzení podle Směrnice o stanovištích provádět.

Ačkoli se může zdát, že směrnice ponechává posouzení existence významného vlivu na volném uvážení příslušného subjektu, není tomu tak. Při naplňování všech povinností v rámci směrnice je nutné brát v úvahu všechny cíle této směrnice. „Významnost“ vlivu se posuzuje především z hlediska vlivu na ekologické podmínky na lokalitě s přihlédnutím ke specifickým rysům a podmínkám¹¹⁰ na konkrétní lokalitě. Nezbytnou podmínkou k řádnému posouzení je existence co nejspolehlivějších informací o předmětech ochrany na lokalitě, jejich aktuálním stavu, ekologických požadavcích, atp. (odborné poznatky). Existence či neexistence významného vlivu se posuzuje ve vztahu k lokalitě jako celku, jak je vymezena v národním seznamu / Seznamu Společenství / hranicemi CHÚ (SAC).

Významný vliv na lokalitu není možné spojovat jen se samotnou skutečností, že plán / projekt je prostorově zamýšlen tak, že přímo zasahuje na (byť jen část) některé lokality soustavy. I plány a projekty, které jsou prostorově umístěny ve značné vzdálenosti od jakékoli lokality mohou ve svém důsledku mít na podmínky na této lokalitě vliv (podrobněji viz níže).

Do rozhodovacího procesu o existenci významného vlivu ze intenzivně promítá princip předběžné opatrnosti, jehož důsledkem bude preferování rozšíření množiny projektů / plánů, které se nechají proběhnout procesem posuzování, raději než zužování této množiny. Proto se režim předpokládaný odst. 3 a 4 aktivuje již při existenci pouhé pravděpodobnosti.

Ustanovení odst. 3 pamatuje i na možnost, kdy významný vliv sice nemůže mít samotný plán / projekt (většinou malého rozsahu), ale v kombinaci s jinými plány / projekty se jeho původně nepatrný vliv a společný vliv těchto projektů na lokalitu zvětšuje natolik, že se stane „významným“.

Kumulativní vlivy mohou nastat i v průběhu času, institut se tedy nevztahuje jen na skupinu projektů, které se realizují současně, ale u každého nového projektu je třeba zvážit, zda nehrozí možnost významného vlivu na lokalitu ve spojení s projektem, u kterého bylo před tím konstatováno, že tento významný vliv neexistuje. Pokud posouzení neproběhlo ani u tohoto již realizovaného projektů z důvodu neexistence významného vlivu, ale nově významný vliv hrozí ve spojení s novým projektem, bude vhodné provést posouzení pro oba projekty. Významný vliv nového projektu hrozí i ve spojitosti se starším projektem, který již posouzen byl, pak bude posuzován pouze tento nový projekt se zohledněním existence projektu staršího. V některých takových případech ale může vyvstat i nová situace, která významným způsobem změní okolnosti, za kterých byl starý projekt nakonec povolen. Je otázkou, zda při nutnosti realizace nového projektu může dojít ke změně podmínek pro starý projekt, protože hrozí zhoršení stavu na lokalitě po povolení nového

¹¹⁰ Nejdůležitějšími vlastnostmi lokality budou její rozloha a kvalita v daném čase. Např. pokud realizace projektu výrazně negativně ovlivní 10 arů lokality A (rašeliníště o rozloze 1 ha), bude mít takový projekt nepochybně významný vliv na lokalitu jako celek. Jeho realizace na lokalitě B (step o rozloze 50 ha) bude mít na lokalitu jako celek vliv pravděpodobně bezvýznamný (záleží na požadavky předmětu ochrany).

projektu. Z hlediska právní jistoty zúčastněných subjektů by taková možnost neměla být připuštěna, Směrnice o stanovištích (ve spojení s platnou judikaturou ESD) však jasně hovoří ve prospěch ochrany lokality na prvním místě.

2.2.1.2.3.3.4. „Odpovídající hodnocení důsledků na lokalitu“ a procesní postup

Pokud příslušný subjekt dojde k závěru, že významný vliv na lokalitu soustavy Natura 2000 může nastat či dokonce nastane, je nutné takové projekty a plány posoudit z hlediska jejich důsledků na cíle ochrany lokality.

Okolnosti, za nichž nastává nutnost hodnocení podle odst. 3 Směrnice o stanovištích jsou prakticky identické s okolnostmi předvídanými směnicemi o EIA a SEA. Pokud plán či projekt spadá pod režim těchto dvou směrnic, nevystane většinou závažnější problém. Pokud tomu tak ale není, je otázkou, jakou formu má proces hodnocení mít. Hodnocení lze určitě provést v režimu směrnic o EIA nebo SEA se zohledněním případných jiných požadavků Směrnice o stanovištích na posouzení¹¹¹, žádný právní předpis to ale nevyžaduje. Stát tedy může zvolit i zcela samostatný institut posuzování pro účely implementace odst. 3 a 4 článku 6 a stanovit pro něj procesní postup. Protože však posuzování podle Směrnice o stanovištích vykazuje tolik společných znaků s posuzováním podle směrnic o EIA a SEA, bude nutné, aby takový samostatný institut splňoval alespoň základní požadavky (hodnocení musí být „odpovídající“).

Předně hodnocení musí být zakončeno nějakou formou odůvodněného stanoviska, které bude sloužit jako podklad pro povolovací proces. Příslušné orgány musí při schvalování projektu / plánu

- a) přihlédnout k výsledkům hodnocení důsledků,
- b) ujistí se, že účinek na celistvost lokality nebude nepříznivý,
- c) schválí projekt teprve tehdy, když b) jasně vyplývá z a) (jinou možností, než z vydaného hodnocení, jak se přesvědčit o neexistenci negativního účinku, schvalovací orgán nemá).

Proto by závěrečné stanovisko hodnocení mělo být odůvodněno způsobem, ze kterého může schvalovací orgán posouzení vůbec provést a toto uvážení vycházelo z jasných předpokladů.

Přiklonil bych se k názoru, že hodnocení by mělo v co nejširší míře využít metodik obsažených ve směnicích o EIA a SEA, ačkoli obsahují instituty, které většinou odst. 3 článku 6 ani nevyžaduje (např. alternativní řešení, zmírňující opatření, atp.). To vše může činit závěrečné stanovisko i jeho odůvodnění jen objektivnějšími.

Pokud je hodnocen projekt / plán, u kterého je hodnocení nutné kvůli nebezpečí významného vlivu až v kombinaci s jinými projekty či plány, musí být v závěrečném stanovisku výslovně zmíněny účinky takových kombinací a pomocí křížových odkazů musí brát v úvahu, do jaké míry tyto jednotlivé plány / projekty přispívají ke „kombinovanému účinku“.

Posouzení musí brát v úvahu cíle ochrany lokality. Tyto cíle jsou nevyhnutelně stanoveny již ve fázi vzniku konkrétní lokality soustavy, proto odkazují současně především na kapitulu o článku 4 směrnice. Cíl ochrany je vymezen prvky z přílohy I a II

¹¹¹ V rozsudku ve věci C-209/2004, Komise vs. Rakousko se však ESD vyjádřil, že „toto formální kritérium je jediným, které je v souladu se zásadou právní jistoty a které umožňuje zachovat užitečný účinek směrnice. Důvodem této úvahy je, že taková směrnice jako je směrnice o stanovištích se v široké míře týká projektů většího rozsahu, jehož uskutečnění je velmi často dlouhodobé. Nebylo by tak vhodné, aby řízení, složitá již na vnitrostátní úrovni a formálně zahájena před datem uplynutí lhůty pro provedení uvedené směrnice, byla ztížena a zpožděna z důvodu specifických požadavků uložených touto směrnicí a aby tím byly dotčeny již vzniklé situace.“

směrnice, které jsou předmětem ochrany na lokalitě. Rozhodující jsou tedy jejich ekologické požadavky v nejširším slova smyslu. Pokud z nejrůznějšího důvodu nastane na lokalitě konflikt mezi rozdílnými požadavky jednotlivých prvků na ochranu, již v průběhu vymezení lokality jsou stanoveny priority ochrany pro tuto lokalitu. Základem pro stanovení cílů ochrany konkrétní lokality jsou fakticky informace vycházející ze standardního formuláře pro lokality soustavy Natura 2000¹¹².

2.2.1.2.3.3.5. Rozhodování

V souvislosti s konečným rozhodováním o povolení či nepovolení realizace plánu / projektu je snad třeba už jen správně vymežit tři pojmy, se kterými směrnice operuje. Jedná se o odpovědné národní úřady, stanovisko veřejnosti a celistvost lokality.

Odpovědné národní úřady

Jednoznačně jsou tím myšleny úřady, které budou oprávněny k vydávání povolení nebo souhlasů ve vztahu ke konkrétním plánům či projektům. Určitě to nebude jen jeden orgán (proto množné číslo), stát má široké pole působnosti, kterým úřadům toto rozhodování svěří. Směrnice nehovoří ani o státních orgánech, ani o ústředních orgánech. Je tedy pouze zdůrazněno, že úřadem je myšlena instituce na vnitrostátní úrovni.

Stanovisko veřejnosti

Projednání veřejnosti je nezbytné ve všech případech, kdy plán / projekt splňuje požadavky předpokládané směrnicemi o EIA a SEA. V nich je vyžadováno vždy. Směrnice o stanovištích nepožaduje vyžádání si stanoviska veřejnosti za všech okolností, ale jen „v případě potřeby“. Zda potřeba existuje nebo ne ale není ponecháno na volném uvážení orgánu státu, který v daném případě rozhoduje. Na uvážení musí být nahlíženo ve světle závazku převzatých při ratifikaci Århuské úmluvy¹¹³.

Celistvost lokality

I celistvost lokality je vázána na cíle ochrany lokality. Jsou jí tedy myšleny především ekologické funkce lokality a jejich zachování. Spíše než o celistvosti by možná mělo být hovořeno (v kontextu směrnice) o soudržnosti lokality. Lokalita je na vysokém stupni soudržnosti, pokud je zachována kapacita pro samoobnovu za dynamických podmínek a vyžaduje se minimální podpora v podobě péče o lokalitu zvenčí (odst. 1 čl. 6). Použitý pojem „celistvost“ může být zavádějící, protože evokuje pouze prostorové vlastnosti lokality (např. fyzické rozdělení lokality na víc částí jako důsledek realizace projektu). Takové fyzické rozdělení může sice mít vliv na soudržnost lokality (jak byla definována výše), ale také nemusí.

2.2.1.2.3.3.6. Vztah posuzování podle Směrnice o stanovištích a směrnice o EIA a SEA

Výše bylo poznamenáno, že výklad pojmu plán / projekt je v rámci Směrnice o stanovištích chápán širěji než podle Směrnice o EIA. Definice plánu ve Směrnici o SEA je smyslu ustanovení čl. 6 odst. 3 Směrnice o stanovištích o něco bližší. Takové konstatování je ale velkým zjednodušením, vztah posuzování podle těchto různých režimů se řídí třemi ohledy: funkčním, prostorovým, nově i časovým.

Funkční vztah

Funkčním vztahem chápau právě zmiňovaný vztah definic směrnice o EIA a SEA k pojetí (smyslu) ustanovení Směrnice o stanovištích. Směrnice o EIA obsahuje velmi širokou definici pojmu „záměr“ (projekt), pro účely řízení podle této směrnice, je ještě blíže specifikován přílohami Směrnice o EIA. Aplikovat tato další omezení i na výklad pojmu pro účely Směrnice o stanovištích by bylo sice možné, otázkou však je, zda by bylo

¹¹² Rozhodnutí Komise 97/266/ES

¹¹³ Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právním informacím o ŽP. Uzavřena v Århusu (Dánsko) v červnu 1998, ES je jedním ze signatářů.

ospravedlnitelné. Již jsem se věnoval otázce, proč je třeba výklad pojmu co nejvíce rozšiřovat. To samé se dá do jisté míry říci i o pojmu „plán“ ve vztahu ke Směrnici o SEA. Funkční vztah definic tedy bude: všechny plány / projekty, které je nutné posoudit podle směrnic o EIA a SEA, bude nutné posoudit i podle čl. 3 a 4 Směrnice o stanovištích. Kromě toho je nutné zvažovat i posouzení jiných plánů / projektů, které nespádají do posouzení podle zmíněných směrnic. Nejpodstatnějším korektivem je zvažování existence možnosti významného vlivu na lokalitu jako celek.

Naopak rozsah posuzování podle Směrnice o stanovištích může být nižší než pravidelně bývá rozsah hodnocení podle směrnic o EIA a SEA. Základním požadavkem na posouzení podle čl. 6 odst. 3 je posouzení projektu ve vztahu k ovlivnění lokality s ohledem na všechny předměty ochrany na lokalitě. Nejen že je nezbytný rozsah takového posouzení velmi omezen zaměřením ne na všechny důsledky, ale jen na důsledky pro předmět ochrany z hlediska jeho ochrany, navíc je dále omezen tím, že se musí vztahovat jen na typy přírodních stanovišť výslovně uvedené v příloze I směrnice a druhy výslovně uvedené v příloze II směrnice a které jsou zároveň předmětem ochrany na dotčené lokalitě. Z jiných hledisek nemusí být posuzování prováděno, pokud to nepřepokládají jiné právní předpisy. Jde samozřejmě o stanovení nezbytného minima, členský stát může přijmout právní úpravu nad rámec implementace Směrnice o stanovištích a rozsah posouzení zvětšit.

Prostorový vztah

Prostorový vztah funguje do jisté míry opačně než vztah funkční. Rozčleňovacím hlediskem bude opět posouzení existence významného vlivu (nebo možnosti vlivu) na konkrétní lokalitu (y) soustavy Natura 2000. Zdaleka ne všechny plány / projekty, které budou muset být posouzeny podle směrnic o EIA a SEA, budou vůbec schopny jakkoli ovlivnit situaci na některé z lokalit soustavy Natura 2000, navíc tuto situaci ovlivnit „významně“. V souvislosti s výkladem tohoto vztahu obou režimů vyvstává důležitá otázka: zda plán / projekt, který musí být posouzen obecně podle směrnic o EIA nebo SEA, musí být zvlášť posouzen i podle čl. 6 odst. 3 a 4, pokud je prokázána možnost významného vlivu na lokalitu soustavy? Čl. 6 Směrnice o stanovištích není procesním ustanovením ani jinde v této směrnici nenajdeme žádné procesní ustanovení upravující postup při posuzování předpokládaném odst. 3 čl. 6. U projektů bude tedy analogicky používán proces popsáný Směrnicí o EIA. Dle mého názoru lze tento vztah vyřešit jednoznačně tak, že se oba tituly k posuzování spojí do jednoho řízení podle stejného režimu. Projekt bude tedy posuzován podle Směrnice o EIA jako celek a pro účely jeho vlivu na lokalitu soustavy Natura 2000 bude toto posouzení považováno za posouzení ve smyslu odst. 3 článku 6. Důležitou podmínkou však je, že proces podle Směrnice o EIA v konkrétním případě zohlední opravdu všechny hlediska předpokládaná odst. 3 i 4 čl. 6 Směrnice o stanovištích, pokud náhodou nejsou zohledněna Směrnicí o EIA.

Důležité je si uvědomit, že nejen projekty, které budou prostorově přímo zasahovat do některé lokality soustavy Natura 2000 splňují podmínku významného vlivu. V závislosti na povaze projektu / plánu je nutné zkoumat možnost existence významného vlivu i u projektů někdy od dotčených lokalit soustavy prostorově značně vzdálených¹¹⁴.

Časový vztah

Posledním vztahem obou režimů posuzování je vztah časový. Vztahuje se na situaci, kdy existuje projekt, který byl posouzen již posouzen podle Směrnice o EIA a významný vliv na lokalitu soustavy Natura 2000 objektivně vyvstane až po ukončení tohoto posouzení a povolení realizace projektu. Nejběžnějším případem bude buď vůbec

¹¹⁴ Pravděpodobnost širšího dosahu projektu se zvyšuje spolu s rozsahem vlastního projektu. Velmi dobrý příklad (i když soustavě Natura 2000 trochu vzdálený) je skutečnost, že realizace Násirova jezera (High Dam) v Horním Egyptě a následné vzednutí hladiny Nilu ovlivnilo hladiny podzemních vod až na území Libye, tedy mnoho set kilometrů daleko.

neexistence povinností podle čl. 6 odst. 3 a 4 Směrnice o stanovištích v době nutnosti posouzení podle Směrnice o EIA¹¹⁵ nebo neexistence lokality, na kterou by projekt mohl mít významný vliv¹¹⁶. K tomuto vztahu se poměrně jasně vyslovil ESD ve významném rozsudku ve věci C-209/04, kde fakticky konstatoval¹¹⁷, že pokud bylo řádně provedeno posouzení konkrétního podle směrnice o EIA, není již posléze nutné provádět zvláštní posouzení podle čl. 6 odst. 3 a 4 Směrnice o stanovištích. Tímto rozsudkem ESD do jisté míry sjednotil zastávané názory na tento vztah, které byly různé. Domnívám se, že toto stanovisko by šlo analogicky aplikovat i na výše popsany místní vztah, v obou případech bych ale (s ohledem na princip předběžné opatrnosti) ponechal zmiňovanou výhradu, že proces podle EIA musí zohledňovat všechny možnosti, které zohledňuje odst. 3 a 4 čl. 6 Směrnice o stanovištích, ale nejsou zohledněny Směrnicí o EIA. To je nutné posoudit případ od případu.

2.2.1.2.3.3.7. Aplikace odstavce 4 obecně

Ustanovení se věnuje specifickým situacím (výjimkám) se zřetelem ke všeobecným pravidlům o posuzování plánů a projektů obsaženým v odst. 3. Jeho konkrétní aplikace následuje až pokud je to odůvodněno výsledky tohoto předchozího posuzování.

Pokud závěry na základě odst. 3 jsou pozitivní v tom smyslu, že s konkrétní projekt či plán s přihlédnutím ke všem okolnostem soudržnost předmětné lokality neovlivní, národní úřady mohou s projektem vyslovit souhlas. V tom případě nebude odst. 4 vůbec aplikován. V případě negativních výsledků nebo dokonce už v případě pochybností je nutné použít postup podle odst. 4. Druhou podmínkou aplikace odst. 4 je skutečnost, že z nejrůznějších důvodů je nutné na realizaci projektu či plánu trvat i přes pochybnost nebo negativní výsledek posuzování. Obě podmínky musí být splněny současně.

Ustanovení odst. 4 je tedy výjimkou ve vztahu k odst. 3. Proto je třeba ho vykládat restriktivním způsobem co do existence a splnění důvodů pro jeho aplikaci.

2.2.1.2.3.3.8. Další podmínky aplikace

Realizace postupu podle odst. 4 je podmíněna také existencí „naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu“. Tento pojem není opět ve směrnici vůbec definován, jedná se však o pojem v právu obecně používaný. Směrnice jen příkladmo vyjmenovává některé skutečnosti, které za převažující veřejný zájem považuje: zdraví lidí, veřejnou bezpečnost, nesporně příznivé důsledky mimořádného významu pro ŽP. Uvádí též důvody sociálního a ekonomického charakteru, i na tyto důvody je ale nutné nahlížet jako na veřejný zájem určité intenzity – nelze ustanovení vztahovat na projekty ve výhradním zájmu osob soukromého práva.

Z pojetí veřejného zájmu, resp. konfliktů více veřejných zájmů (o který v tomto ustanovení jde) vyplývá, že příkladný výčet „veřejných zájmů“ provedený v odst. 4 nelze chápat tak, že vyjmenované případy jsou převažujícím veřejným zájmem za všech okolností. Zájem na ochraně biodiverzity, který směrnice prosazuje, je nepochybně veřejným zájmem sám o sobě. Orgány členských států musí tedy případ od případu

¹¹⁵ Typicky projekty, které byly posuzovány na základě Směrnice o EIA před rokem 1992 (Směrnice o stanovištích neplatila)

¹¹⁶ nelze vyloučit možnost, že nová lokalita soustavy Natura 2000 bude vyhlášena ve vzdálenější budoucnosti proto, že některé prvky, které vyžadují územní ochranu, se rozšíří na nové místo, nebo se na tomto místě sice vyskytují, ale nikdo o nich neví (nedostatečné vědecké poznání). Je třeba myslet na to, že „neexistence lokality“ není její nevyhlášení z důvodu, že teprve trvá proces jejího vyhlášení, nebo že nebyla vyhlášena ani tento proces neprobíhá, ačkoli by podle všeho probíhat měl (porušení čl. 4 směrnice). Na všechny tyto lokality se vztahuje „předběžná ochrana“, do které spadá i nutnost posouzení podle čl. 6 odst. 3 a 4 (srov. i výše v práci)

¹¹⁷ blíže v rámci kapitoly věnované judikatuře ESD

zkoumat, zda tento veřejný zájem je převážen veřejným zájmem, který požaduje realizaci projektu / plánu. Na druhou stranu takové převažující veřejné zájmy nemusí být jen skutečnosti vyjmenované v posledním pododstavci čl. 6.

Dalším vodítkem pro orgány členských států je, že odst. 4 fakticky rozpoznává dvě úrovně „veřejných zájmů“ – první skupinu tvoří skutečnosti, které mohou být veřejným zájmem obecně (příkladem těchto jsou důvody ekonomického a sociálního charakteru), druhou skupinou jsou skutečnosti uvedené v posledním nečíslovaném pododstavci. Tyto veřejné zájmy jsou z dikce směrnice závažnější¹¹⁸, což může být pro stát vodítkem – existuje větší pravděpodobnost, že uvedené důvody budou tím převažujícím veřejným státem.

2.2.1.2.3.3.9. Alternativní řešení

Jestli je z jakéhokoli důvodu splněn požadavek, že důvody pro realizaci projektu / plánu jsou převažujícím veřejným zájmem nad veřejným zájmem ochrany biodiverzity, nastupuje další pojistka odst. 4 – hledání alternativních řešení.

I v případě, kdy existují tak závažné důvody veřejného zájmu je možné, že lze nalézt i jiné projekty / plány, které zajistí naplnění těchto důvodů, případně že posuzované projekty lze upravit. V obou případech bude v důsledku realizace těchto alternativních řešení (namísto původního řešení) omezen či dokonce vyloučen negativní vliv na lokalitu.

Hledané alternativní řešení by tedy především mělo více respektovat soudržnost lokality. Jak bylo řečeno výše, na rozdíl od směrnic o EIA a SEA Směrnice o stanovištích nevyžaduje v rámci postupu podle odst. 3 hledání alternativních řešení. Ponechává tento institut až pro mimořádné případy. Pro členské státy bude však vhodnější, pokud přijmou nadstandardní úpravu, podle které bude hledání alternativních řešení zahrnuto už do postupu posuzování projektů. Jednak budou možná alternativní řešení pro aplikaci mimořádného postupu podle odst. 4 už k dispozici z předchozích fází, jednak samo zvážení alternativ v rámci posuzování zvyšuje objektivitu závěrů.

V souladu se zásadou subsidiarity je čistě na orgánech členského státu hodnocení jednotlivých alternativních řešení, případné špatné zvážení, které by nebylo v souladu se smyslem Směrnice o stanovištích, by mohlo být považováno za porušení povinností vyplývajících ze směrnice s patřičnými důsledky. Zvolené alternativní řešení by mělo být to s nejmenším dopadem na předmět ochrany, zdůrazňuji, že podle ustálené judikatury ESD je k objektivnímu posouzení převažujícího veřejného zájmu v souvislosti s hledáním alternativních řešení třeba posouzení i „nulové varianty“¹¹⁹. V rámci posuzování alternativních řešení nesmí v žádném případě převážet ekonomická kritéria nad ekologickými, protože odst. 4 je výjimečným řešením.

2.2.1.2.3.3.10. Kompenzační opatření

Jsou svou podstatou jednak alternativou k alternativním opatřením zmíněným výše, jednak ale i jejich doplňkem. Formulace ustanovení odst. 4 sice předpokládá jejich realizaci až v okamžiku, kdy nejsou nalezena žádná uspokojivá alternativní řešení. Na druhou stranu i pokud jsou nalezena alternativní řešení, o jejichž realizaci bude rozhodnuto, nemusí se vždy jednat o řešení, která budou plně respektovat soudržnost

¹¹⁸ vyjmenované veřejné zájmy jsou uvedeny jako jediné důvody, kvůli kterým může být realizován záměr, který ovlivní prioritní prvky v zájmu společenství. Protože zájem společenství na prosperitě prioritních prvků je deklarován jako vyšší než zájem na prosperitě prvků „ostatních“ (viz definice prioritních prvků v čl. 1). Pokud ale přistoupíme na navrženou kategorizaci veřejných zájmů, je nutné pojmut výčet veřejných zájmů zahrnutých do této druhé skupiny jako taxativní.

¹¹⁹ Při posouzení „nulové varianty“ dojdou mimo jiné orgány členského státu též k závěru, jak moc utrpí veřejný zájem, který požaduje realizaci projektu v porovnání s tím, že nebude porušen veřejný zájem na ochraně biodiverzity ve smyslu směrnice

dotčených lokalit a nedokáží úplně vyloučit poškození předmětu ochrany. I v tomto případě si tak představit doplňkovou realizaci kompenzačních opatření.

Kompenzační opatření jsou taková opatření, která jsou zmírňující v tom smyslu, že minimalizují nebo odstraňují negativní dopady¹²⁰. Mohou být zahrnuta přímo do realizovaného projektu / plánu nebo mají podobu činností na projektu nezávislých (např. náhradní výsadby, přesun lokality). Kompenzační opatření nejsou opatření, která jsou vyžadována za běžné situace směrnicí (např. realizace plánu péče, vyhlášení nového chráněného území bez dalšího, atp.¹²¹). Zdůrazňuji, že je za všech okolností třeba zachovat posloupnost, která je v rámci specifické pasivní ochrany nastíněna – každý následující institut je podmíněn výsledkem uplatnění předcházejícího, proto kompenzační opatření se již blíží jakémusi „*ultima ratio*“ při realizaci plánů a projektů.

Při plánování veškerých kompenzačních opatření musí národní úřady dbát na to, aby předmětná lokalita nebyla nevratně ovlivněna projektem ještě před tím, než budou úplně realizována tato kompenzační opatření. Úplná realizace musí obsahovat ověření (následný monitoring), zda toto kompenzační opatření splnilo svůj účel a bylo dostatečné a zda jeho důsledky s velkou mírou jistoty přetrvávají i do budoucna. Takový závěr je velmi obtížný především pokud se záměr týká druhů, u nichž nemáme příliš odborných informací o jejich ekologických požadavcích.

Nelze poskytnout nějaký uzavřený výčet možných kompenzačních opatření, použitý typ takového opatření by měl však v konkrétní situaci být „vhodný“. Nezbytným korektivem, ke kterému opatření musí vždy směřovat, je „zajištění ochrany celkové soudržnosti soustavy Natura 2000. Nelze poskytnout jednoduchou definici tohoto pojmu, proto odkazují na vše, co je v práci zmíněno v souvislosti s čl. 3 a 10 Směrnice o stanovištích a o ekologických sítích.

O všech uskutečněných kompenzačních opatřeních musí členské státy uvědomit EK. Směrnice nespécifikuje ani formu ani účel těchto informací, EK však pro tento účel připravila standardizovaný formulář. Úlohou EK není tato kompenzační opatření po vědecké stránce ověřovat ani doporučovat opatření, která jsou v daném případě vhodná. Proto kvalita a kvantita sdělených informací musí EK umožnit zhodnotit způsob, jakým jsou v daném případě zajištěny cíle ochrany lokality. Nelze vyloučit ani v tomto případě zahájení řízení o porušení Smlouvy o ES.

2.2.1.2.3.3.11. Zvláštní přístup - prioritní lokality

Druhý (nečíslovaný) pododstavec 4. odst. čl. 6 popisuje speciální postup, pokud se plán / projekt týká lokality s výskytem prioritních typů přírodních stanovišť / druhů. Takové lokality mohou být (kvalifikovaně) dotčeny pouze tehdy:

- pokud převažujícím zájmem jsou důvody zde taxativně vyjmenované
- pokud před vyslovením souhlasu s realizací projektu vyjádří EK své stanovisko k jiným důvodům veřejného zájmu než vyjmenované

¹²⁰ v posledních dvou letech probíhá výzkumný projekt, který má stanovit rozsah a účinnost kompenzačních opatření v souvislosti s realizací projektu splavnosti Labe u Přelouče. Nové koryto řeky má přímo zasáhnout pobřežní totenové louky, které jsou významnými lokalitami chránícími populace modrásků rodu *Maculinea*. Navrhované kompenzační řešení by spočívalo v tom, že by byl připraven na odborném základě program rozšíření stávajících lokalit na okolní plochy. Tyto plochy, které v současné době neumožňují existenci populací zmíněných modrásků by byly upraveny, aby vyhovovaly jejich ekologickým požadavkům. Po realizaci projektu by nová lokalita měla alespoň stejnou rozlohu a podmínky jako lokalita původní, cílem je, aby stav druhů z hlediska ochrany buď zůstal dlouhodobě na stejné úrovni nebo se ještě zlepšil.

¹²¹ Kompenzační opatření musí být ve vztahu k soustavě Natura 2000 doplňkové

Z postavení tohoto ustanovení vyplývá, že uvedené důvody jsou nejdůležitějšími případy veřejného zájmu. Žádný z pojmů není v samotné směrnici definován, veřejné zdraví je však obecným pojmem legislativy ES a k pojmu „veřejná bezpečnost“ se vyjádřil ESD v rozsudku ve věci C-57/89, Komise vs. Německo (Leybucht).

Pokud žádný z uvedených kvalifikovaných důvodů veřejného zájmu není projektem sledován, avšak členský stát jej chce přes to realizovat z důvodu jiného druhu převažujícího veřejného zájmu, jedinou cestou je vyžádání si předběžného stanoviska EK. Pro tyto účely slouží také výše zmíněný formulář připravený EK v souvislosti s odst. 4 článku 6. Hodnocení by mělo zahrnovat jak vědecké, tak ekonomické ocenění i prověření nezbytnosti realizace plánu / projektu s ohledem na zmíněné naléhavé důvody. Zřejmě by měl být i popsán předchozí průběh celého postupu podle čl. 6 odst. 3 i 4.

Vydané stanovisko EK není svou podstatou aktem se závaznými právními účinky, národní úřady je tedy nemusí respektovat. Pokud však k realizaci dojde i přes negativní stanovisko EK, může tato hodnotit, zda realizace plánu nebo projektu je v souladu s požadavky legislativy ES a následně zahájit i *infringement*.

Celý postup podle čl. 6 odst. 3 a 4 je schématicky znázorněn v příloze práce na obr. 3

2.2.1.2.4. Článek 7 – nepřímá novela Směrnice o ptácích

Toto na první pohled poměrně jasné ustanovení nahrazuje (nebo také upřesňuje) režim pasivní ochrany, který stanovila Směrnice o ptácích pro ptačí oblasti (ochrana druhů ptáků podle této směrnice založená na územním principu). Pasivní ochrana (obecná i specifická) upravená ve směrnici o stanovištích má nejen modernější pojetí, ale je také daleko přesnější jak v hmotné, tak v procesní úpravě. Proto článek 7 novelizuje ustanovení čl. 4 Směrnice o ptácích, přesněji jeho odst. 4 větu první¹²². Nenahrazuje se přesně text ustanovení novým textem, Směrnice o stanovištích pouze konstatuje, že se nahrazují původní povinnosti povinnostmi novými. Charakter povinností je samozřejmě velmi podobný, na první pohled by se dokonce dalo říct, že rozsah je stejný, vymezení povinností ve Směrnici o stanovištích je ale (jak bylo zmíněno) daleko podrobnější.

Ačkoli text Směrnice o ptácích nejspíš nebude napříště v tomto smyslu měněn, je nutné k němu vždy uvádět poznámku o novelizaci čl. 7 Směrnice o stanovištích. Pro ptačí oblasti a ptáky bude pak *mutatis mutandis* platit vše, co bylo výše napsáno o pasivní ochraně přírodních stanovišť a druhů a jejich stanovišť.

Jako datum účinnosti novelizace uvádí čl. 7 den zahájení provádění Směrnice o stanovištích. Nemusí být zcela jasné, který termín je myšlen „zahájením provádění Směrnice“, protože směrnice sama zná termínů několik (limit pro sestavení národního seznamu, limit pro vyhlášení lokalit ze seznamu Společenství jako SAC,...), podobné režimy však Směrnice o ptácích nezná, v souladu se zásadami prevence a předběžné opatrnosti je tedy za tento den třeba považovat 10. červen 1992¹²³.

Povinnost stanovené odst. 2, 3 a 4 čl. 6 Směrnice o stanovištích se tedy budou vztahovat na již existující ptačí oblasti a všechny druhy ptáků ve smyslu Směrnice o ptácích na území členských států EU12 počínaje tímto dnem.

Pro ptačí oblasti vyhlášené až po tomto datu a pro později přistoupení členské státy (1995, 2004) budou povinnosti platit formálně od data vyhlášení nových ptačích oblastí (u druhů od vstupu do ES), faktickou nutnost aplikace ale nelze vyloučit u nových členských

¹²² „S ohledem na ochranu oblastí uvedených v odstavcích 1 a 2 přijmou členské státy vhodná opatření pro předcházení znečištění nebo poškozování stanovišť nebo jakýchkoli rušivých zásahů, které negativně ovlivňují ptáky, pokud by mohly být významné z hlediska cílů tohoto článku.“

¹²³ článek 24 Směrnice o stanovištích plus termín daný členskými státy pro implementaci

států i v období mezi vstupem do ES a vyhlášením všech ptačích oblastí na svém území. Režim vzniku ptačích oblastí sice neprochází tolika stádii jako režim vzniku SAC a není logicky ani tak dlouhodobý, z praxe je vidět, že v drtivé většině případů i několikaměsíční prodlevy existují (mezi přistoupením a ukončením vyhlášení SPA).

Protože členský stát musí splnit všechny povinnosti podle čl. 6 odst. 2, 3 a 4 Směrnice o stanovištích, musí pamatovat i na předběžnou ochranu. Předběžná ochrana je upravena ve Směrnici o stanovištích v ustanovení, které Směrnice o ptácích nepřejala (čl. 4). Na nutnost včasné ochrany je nutno nahlížet ve světle povinnosti nových států dostat všem povinnostem ke dni vstupu (neexistují přechodná období) ve spojitosti s čl. 10 Smlouvy o ES. Podle stávající judikatury ESD a uvedených skutečností se stát nemůže vyhnout plnění povinností, vyplývajících ze Směrnice o ptácích tím, že nevymezí lokalitu, která by podle odborných kritérií měla být vymezena¹²⁴. Povinnosti ve vztahu k ptačím oblastem (SPA) se tedy na členský stát také vztahují již dnem přistoupení k ES.

Směrnice o stanovištích u později vznikajících SPA používá termín „označení“ („classification“), který nemusí být totožný s vlastním vyhlášením SPA. Označení může být chápáno i jako jakýkoli krok členského státu k zahájení řízení o vyhlášení dané oblasti jako SPA. I přesto je nutné pamatovat na zmíněný rozsudek ESD.

2.2.1.2.5. Financování soustavy a článek 8

2.2.1.2.5.1. Financování podle článku 8 Směrnice o stanovištích

Ustanovení článku 8 byla přijata s vědomím, že finanční náročnost opatření, které budou některé členské státy nuceny přijmout v souvislosti s budováním a následným udržováním soustavy Natura 2000, bude vysoko nad úroveň, kterou je schopen hradit členský stát sám o sobě. Finanční náročnost se samozřejmě zvyšuje u států s vysokou biodiverzitou, po přistoupení 10 nových členských států v roce 2004 se problém ještě prohloubil. Rada nepochybně vycházela také z předpokladu, že když ES stanoví členským státům povinnosti, je nutné zajistit také alespoň částečné financování ze společného rozpočtu.

Je nutné zdůraznit, že článek 8 se týká pouze přírodních stanovišť a druhů, které jsou v přílohách směrnice označeny za **prioritní**. Jedná se o ustanovení procesního rázu, která upravují postup při opatřování financí pro členský stát ze společného rozpočtu nutné pro péči o některé lokality (se zastoupením prioritních prvků). Další dvě omezení, které čl. 8 členským státům klade, je nutnost spoluúčasti¹²⁵ a skutečnost, že prostředky budou určené jen na plnění povinností předpokládaných čl. 6 odst. 1 Směrnice o stanovištích¹²⁶.

Členský stát tedy zašle EK návrh objemu prostředků, o kterých se domnívá, že budou potřebné ze společného rozpočtu pro splnění jeho povinností vyplývajících z ustanovení o aktivní ochraně lokalit s prioritními prvky. Směrnice sama nepředpokládá, že by stát informoval EK o celkových nákladech, je však velmi nepravděpodobné, že by si EK v každém jednotlivém případě automaticky nevyžádala informace o celkovém potřebném

¹²⁴ C- 3/96, Komise vs. Nizozemí

¹²⁵ odst. 1 článku 8 zmiňuje odhady na spolufinancování. To asi vylučuje, aby stát zažádal v této souvislosti o jakékoli prostředky ze společného rozpočtu a přitom neuvedl množství vlastních prostředků, které do péče hodlá vložit. Podle aktuálně platných pravidel pro program LIFE III ovšem lze financovat i 100 % některých nákladů (článek 3 i 4 nařízení v platném znění).

¹²⁶ V odst. 1 článku 8 se striktně hovoří o tomto ustanovení. Je tedy vyloučeno, aby stát žádal ES o spoluúčast na nákladech, které musí v souvislosti s budováním a udržováním soustavy Natura 2000 podle jiných ustanovení směrnice o stanovištích (např. článek 4, článek 6 odst. 2, 3). Toto ustanovení nelze též aplikovat ani na opatření v rámci druhové ochrany (článek 12 a násl.), i když i v seznamu druhů přílohy IV existují prioritní druhy. Financování podle čl. 8 nelze však vztáhnout ani na péči o ptačí oblasti podle Směrnice o ptácích, protože čl. 7 Směrnice o stanovištích nepočítá právě s ustanovením čl. 6 odst. 1.

objemu prostředků a tím pádem si nechtěla udělat obrázek o vlastních prostředcích členského státu a o poměru jejich výše k výši požadovaných financí ze společného rozpočtu.

Stanovení rozsahu opatření, která budou spolufinancována z prostředků Společenství je vyhrazeno EK, i když EK se má na rozsahu a obsahu opatření individuálně dohodnout s dotčeným členským státem. Z formulace odst. 2 ale vyplývá, že poslední slovo bude pravděpodobně vždy mít EK. Z tohoto ustanovení opět velmi silně vyznívá snaha směrnice o co možná největší redukci prostředků, které by na péči o soustavu plynuly ze společného rozpočtu. Potřebná opatření totiž EK stanoví jen v míře, která je nezbytná pro zachování či znovuoobnovení (nikoli již zlepšování) stavu příznivého z hlediska ochrany (ať už prioritních přírodních stanovišť nebo stanovišť prioritních druhů podle přílohy II). Sama EK také stanoví celkové prostředky, které podle jejího názoru budou třeba na taková opatření. Jak jsem výše napsal, EK bude jistě vyžadovat už v počátku od států informace o výši celkových nákladů, která si opatření vyžádají (ačkoli to směrnice nepředpokládá), tuto výši pak ale bude v průběhu řízení redukovat na minimální nezbytnou míru (arg. „...“, která jsou nezbytná pro zachování nebo znovuoobnovení příznivého stavu...“ – jen taková). Z této nově určené výše se bude odvíjet i konečná výše podílu prostředků ze společných zdrojů, náklady, které členský stát hodlá na lokalitu vynaložit nad rámec minimálních nezbytných opatření, by si měl hradit pak sám v plné výši.

Dalším nástrojem k omezení celkové výše finančních prostředků, které by měly do soustavy Natura 2000 plynout ze společného rozpočtu, jsou odst. 3 a 4. Spolu s odst. 5 jsou procesním postupem, který má určit posloupnost projektů, kterým budou prostředky ze společného rozpočtu postupně přidělovány. Bylo totiž jasné a logické, že při předpokládaném současném vzniku soustavy na celém území ES by byly požadavky na spolufinancování nárazově obrovské. Bylo třeba přijmout proces, který umožní určit pořadí důležitosti, aby finanční prostředky mohly být poskytnuty pokud možno postupně, ale co nejefektivněji.

K tomu byly určeny jednoduché nástroje, které vycházejí z obecných principů celé Směrnice o stanovištích. V první řadě EK bere v úvahu koncentraci typů prioritních přírodních stanovišť a prioritních druhů na území daného členského státu. Zřejmě tím směřuje k primárnímu určení společných prostředků do míst, která jsou již posledními lokalitami s výskytem některých prioritních prvků na území státu. Dalším faktorem je výše nákladů, které si požadovaná opatření vyžádají. Jedná se spíše o mou spekulaci, když se domnívám, že spoluúčast ES podle čl. 8 by měla být přiznána především u finančně velmi náročných projektů. Nelze vyloučit, že EK v rámci tohoto procesu uplatní i další obecná kritéria, která směrnice nepředpokládá.

Výsledkem řízení má být akční program, jehož základním dokumentem bude seznam opatření pro jednotlivé projekty. Tento seznam bude seřazen do žebříčku podle priority (případně bude obsahovat skupiny projektů se společnou prioritou). Umístění projektu v žebříčku je výsledkem právě výše uvedeného procesu posuzování. Odst. 5 ještě řeší nastalý nepoměr mezi požadovanými prostředky a prostředky, které jsou skutečně v danou chvíli k dispozici. Akční program¹²⁷ má tak být každé dva roky přehodnocován a nové prostředky budou tak plynout postupně na další a další projekty na nižších stupních

¹²⁷ Drobná poznámka k poslední větě odst. 4: text směrnice vychází z předpokladu, že celý tento proces bude probíhat ještě v průběhu vzniku soustavy Natura 2000, smysl podle mě má v období mezi zahrnutím lokality do seznamu Společenství a jejím vyhlášením jako SAC. Proto odst. 4 čl. 8 obsahuje podmiňovací způsob. Lokalita tedy má zajištěny finanční prostředky v okamžiku, kdy bude vyhlášena jako SAC. Pokud k vyhlášení z jakéhokoli důvodu nedojde, prostředky budou věnovány na jiný projekt na nižším stupni žebříčku. S ohledem na zaměření čl. 8 výhradně na prioritní typy přírodních stanovišť a prioritní druhy však tato možnost prakticky nepřichází v úvahu.

žebříčku. Zároveň směrnice počítá se změnou situace, ke které může dojít i péčí státu financovanou v mezidobí z jeho vlastních zdrojů.

Odst. 6 čl. 8 pak už jen zdůrazňuje povinnosti, které pro členské státy vyplývají již z čl. 6 směrnice.

Omezení čl. 8 jen na prioritní prvky je dle mého názoru chybou. Přes všechno výše uvedené směrnice při kladení důrazu na biodiverzitu a míru významnosti lokality pro ekologickou soudržnost celé soustavy nečiní rozdíl mezi prioritními a ostatními prvky na těchto lokalitách (např. definice SCI a SCA v čl. 1, čl. 3 odst. 3, nejvíce ale čl. 4 odst. 4). Nelze pominout ani fakt, že ostatních typů přírodních stanovišť i druhů je daleko více než prioritních. Proto nelze omezovat spolufinancování péče o lokality z prostředků ES právě jen na základě důvodů, že se na lokalitách vyskytují prioritní prvky. Daleko vhodnější by bylo posoudit lokalitu jako celek a zahrnout tak do posouzení prvky jak prioritní, tak ostatní. Tento přístup konec konců již uplatňuje i EK, i když speciální fond výhradně pro spolufinancování o lokality soustavy Natura 2000 je v nedohlednu a není jisté, zda vůbec bude (jako takový) ustanoven.

2.2.1.2.5.2. Jiné možnosti financování soustavy

Jak se v průběhu vytváření soustavy Natura 2000 ukazuje, ačkoli článek 8 byl do směrnice zahrnut právě z důvodu předpokládané velké finanční zátěže členských států v souvislosti s péčí o lokality (čl. 6 odst. 1), tato finanční zátěž může být díky rozsahu soustavy taková, že spolufinancování předpokládané samotnou Směrnicí o stanovištích bude naprosto nedostatečné. Proto se již v průběhu utváření soustavy (i ještě před přijetím prvních seznamů Společenství) projevuje snaha ES spolupodílet se na nákladech členských států v souvislosti se soustavou Natura 2000 z jiných zdrojů. Zároveň připouští, že bude nutné spolufinancovat i ostatní aktivity členských států než jen povinnosti vyplývající z čl. 6 odst. 1 Směrnice o stanovištích.¹²⁸

EK ustanovila v prosinci 2001 Pracovní skupinu pro článek 8 Směrnice o stanovištích. Ta ve své Závěrečné zprávě o financování soustavy Natura 2000¹²⁹ vydané na konci roku 2002 odhaduje budoucí roční náklady všech členských států na péči o lokality soustavy Natura 2000 na 3,4 až 5,7 miliard EURO!¹³⁰ Tento odhad je pro roky 2003 – 2013 a obsahuje jen minimální potřebné prostředky a počítá s celkovou rozlohou lokalit 60,5 miliónu ha. Ještě nezohledňuje perspektivu nárůstu potřebných prostředků po rozšíření EU v roce 2004 (v každém případě je i tento odhad podle skupiny velmi konzervativní).

Pracovní skupina zároveň konstatuje, že dosavadní systém financování je naprosto nedostatečný jak rozsahem, tak strukturou. Každý z použitelných fondů EU má podle jejích závěrů velmi rozdílná kritéria a procesní postupy, vhodné pro jeho primární cíl, nejsou však zcela vhodné pro jejich aplikaci na financování soustavy chráněných území. Navíc množství a rozdílnost fondů znepřehledňuje a ztěžuje získávání prostředků. Pracovní skupina pak sama analyzuje tři alternativy budoucího dostatečného financování nutných opatření v souvislosti s péčí o lokality

¹²⁸ Činnosti se dají rozdělit do kategorií: činnosti před vznikem SCI (přípravná fáze), činnosti před vznikem SAC (příprava managementu, posuzování projektů v rámci specifické pasivní ochrany), činnosti spojené s běžným managementem na lokalitě, mimořádné činnosti směřující k obnově poškozených lokalit či náhradní opatření.

¹²⁹ Working Group on Article 8 of the Habitats Directive: *Final Report on Financing Natura 2000, (na CD ve formátu PDF)*

¹³⁰ Pracovní skupina zdůrazňuje, že se sice nejedná o zanedbatelnou částku, avšak ve srovnání s objemem prostředků, který byl v roce 2002 celkem k dispozici v kapitole rozpočtu pro zemědělství, strukturálních fondech, kohezních fondech a v programu LIFE-Nature není nereálná (tento celkový objem činil 75 miliard EUR).

- € použití stávajících strukturálních a kohezních fondů, fondů na podporu venkova, agro-environmentální programy a program LIFE-Nature (avšak modifikovat tyto nástroje tak, aby lépe vyhovovaly pro dodávání prostředků právě na péči o lokality soustavy)
- € rozšíření a modifikace stávajícího programu LIFE-Nature, aby se stal primárním nástrojem pro financování soustavy (viz. LIFE+)
- € vytvoření zcela nového nástroje na financování, určeného výhradně pro soustavu Natura 2000

Ve svých rozborech nakonec připouští kombinaci více zdrojů podle vhodnosti, specifickou pozornost však věnuje programu LIFE+, který by byl sice stále jen doplňkem financování z hlavních zdrojů (strukturálních, kohezních a zemědělských fondů), byl by to však program zaměřený právě na soustavu Natura 2000 (viz. níže).

V době přípravy a psaní práce EK dávala velkou (podle některých názorů až příliš velkou) perspektivu využití agroenvironmentálních a sylvienvvironmentálních programů pro péči o vhodné lokality soustavy (hlavně polopřírodní typy stanovišť nebo pozměněná stanoviště obecně). Zároveň jsou na některé projekty využívány kohezní fondy. I když z programu LIFE jde na péči o lokality soustavy možná méně prostředků než z agroenvironmentálních programů, zůstává LIFE nejznámějším nástrojem. Stav je však fakticky stále takový, jak ho popsala ve svém rozboru Pracovní skupina. Práce na přípravě programu LIFE+¹³¹ se zřejmě brzy přiblíží zdárnému konci, což bude vydání pravidel ve formě nařízení EP a Rady (stejně jako u programu LIFE). Možnou dosavadní slabinou ve financování je také kofinancování některých činností spojených s mapováním území v rámci přípravy soustavy.

2.2.1.2.6. Hodnocení soustavy Natura 2000 (článek 9)

Tento krátký článek stanovuje povinnost EK v pravidelných intervalech hodnotit stav a vývoj soustavy Natura 2000 jako celku, potažmo i jednotlivých lokalit v rámci soustavy. Zároveň otevírá možnost odejmutí statutu SAC některým lokalitám, ale pouze z důvodu, kdy ochrany není nadále třeba, protože zachování předmětů ochrany je zajištěno samovolným přírodním vývojem¹³².

Při interpretaci tohoto ustanovení je nutné pamatovat na speciální ustanovení směrnice v čl. 17 (zprávy) a čl. 19 (postup pro změny příloh). S ohledem na tato dvě speciální ustanovení se domnívám, že článek 9 je zbytkovým ustanovením ve vztahu k hodnocení fungování soustavy Natura 2000, které nelze provádět podle zmíněných ustanovení. Nemůže se jednat o hodnocení plnění povinností členskými státy, ke kterému EK zmocňuje čl. 17. Naopak je nepochybné, že Směrnice o stanovištích, která klade velký důraz na odborné podklady (stojící mimo právo) musí být pravidelně hodnocena a v případě potřeby přizpůsobována stavu vědeckého poznání. Čl. 19 však pamatuje jen na přizpůsobování příloh, nikoli samotného textu směrnice. Cestu k takovému hodnocení a případným změnám tedy může otevřít právě článek 9.

EK má možnost čas od času (časové intervaly směrnice v tomto případě nestanovuje) z vlastní iniciativy zhodnotit stav soustavy Natura 2000 ve vztahu k obecným cílům, jakými je Směrnice o stanovištích vedena. Procesně je tento postup vymezen jednoznačně čl. 21 směrnice, tedy v rámci konzultací s Výborem pro stanoviště, příp. Radou ES. Pokud

¹³¹ V rámci již schváleného dlouhodobého rozpočtu EU na roky 2007 – 2013 budou o 100 milionů EUR navýšeny výdaje na ochranu a řízení přírodních zdrojů (rezerva pro příští činnosti LIFE+, Natura 2000).

¹³² Nedostatkem Směrnice o stanovištích je, že nepopisuje postup v případech, kdy bude zničen předmět ochrany, který se na SAC vyskytoval a SAC se stane „zbytečná“ z tohoto důvodu. Není to však jediný případ, směrnice opakovaně popisuje postup v případě pozitivních změn, na změny negativní poněkud zapomíná.

EK (nejlépe v souladu s názorem ostatních uvedených orgánů) dojde k závěru, že soustava Natura 2000 cíle nenaplnuje na požadované úrovni a důvodem k tomuto nenaplnění je nepřesné či nedostatečné stanovení určitých povinností členských států směrnicí, může na základě těchto konzultací připravit potřebné změny v textu směrnice a následně je prosadit.

Druhá věta ustanovení však naznačuje ještě jiné možné použití článku 9. Může se jednat o jakýsi vyšší stupeň hodnocení stavu soustavy na základě souhrnných správ, které EK vypracovává podle čl. 17 odst. 2 Směrnice o stanovištích. Při takovém hodnocení posuzuje EK ve spolupráci s Výborem pro stanoviště stav přírodních procesů v SAC v průběhu jejich existence. Druhá věta tohoto ustanovení pak zná možnost, kdy kvalita ekosystému na některé lokalitě (vyhlášené jako SAC) dosáhne takové kvality, že lze s přihlédnutím ke všem okolnostem (a velkým důrazem na princip předběžné opatrnosti) předpokládat alespoň zachování konstantní kvality v budoucnosti i bez ochrany území jako SAC.

Toto ustanovení poněkud vybočuje s celkového konceptu směrnice, která klade důraz především na důslednou ochranu a evokuje přesvědčení, že bylo do směrnice prosazeno z důvodu, aby do jisté míry ulevilo členským státům od povinností uvalených na ně Směrnicí o stanovištích (hlavně jejím článkem 6) – samozřejmě až po splnění velmi náročných (a na evropském kontinentě asi jen velmi těžko dosažitelných) předpokladů.

Možnost předpokládaná druhou větou článku 9 v sobě ale nese také potenciální nebezpečí ve vztahu k cílům směrnice. I když přístup členského státu k péči o SAC bude na tak vysoké úrovni, že dokáže dosáhnout stavu, kdy zachování stavu ekosystému v lokalitě může být do budoucna zabezpečeno jen přírodními procesy (bez vnějších zásahů), lze si jen těžko představit, že nedojde ke změně situace v okamžiku, kdy bude lokalitě odejmut statut SAC.

Navíc není zcela jasné, co si směrnice pod zrušením klasifikace lokality jako SAC představuje. Na jedné straně to lze interpretovat jako vyškrtnutí lokality ze Seznamu Společenství. To by ale dle mého názoru bylo v hrubém rozporu z cíly směrnice¹³³. I tak podle výše prezentovaného názoru, že lokalita ve stavu SCI není součástí soustavy Natura 2000, by deklasifikace lokality (odejmutí statutu SAC) znamenala vyloučení lokality, která svou vysokou kvalitou přispívala k ekologické soudržnosti soustavy velkou měrou (fyzicky samozřejmě lokalita nepřestane existovat, nebude však součástí soustavy, což směrnice jinak předpokládá).

Při porovnání definic SCI a SCA v článku 1 Směrnice o stanovištích a postupu vzniku SAC v článku 4 však docházím k závěru, že SCA je jen další úroveň statutu SCI na úrovni právního řádu členského státu. Proto pokud lokalita přijde o klasifikaci jako SCA, zůstane i nadále SCI a tedy nebude vyškrtuta ze seznamu Společenství. Otázka tedy zní: Jaký může být jiný význam odebrání statusu SAC? Odpověď bych hledal asi v čl. 4 odst. 5. Členský stát a EK by pak mohli být vedeni snahou ušetřit nemalé prostředky jak státu, tak Společenství, které plynou na zajištění aktivní ochrany lokality podle čl. 6 odst. 1. Vrátím se k tomu, co jsem napsal o nutnosti aplikaci aktivní ochrany nejen na SAC, ale také na SCI (příp. dokonce na pSCI) v kapitole věnované aktivní ochraně lokalit. Při tomto úhlu pohledu se zdá deklasifikace lokality ze SAC zpět na SCI pouze formálním úkonem, který by na přístup k péči o lokalitu jako takovou neměl mít žádný vliv. Na jedné straně konstatují, že povinnosti členských států podle Smlouvy o ES lze ve vztahu k péči o lokality soustavy Natura 2000 lze interpretovat i způsobem, kdy stát bude nakonec povinen aplikovat aktivní ochranu i na lokality před jejich vyhlášením jako SAC, na druhé straně z aplikace principu subsidiarity a proporcionality na čl. 6 směrnice plyne možnost nečinit

¹³³ Především s požadavkem budování a posilování soudržnosti soustavy. Ke stejnému závěru lze dojít i analogií s postupy, které se uplatňují v rámci biogeografických seminářů (viz výše)

na lokalitě žádné aktivní zásahy do ekosystému, pokud i tak může být dosaženo povinností předpokládaných směrnicí.

Představitelným důsledkem deklasifikace lokality jako SAC by tedy neměla být změna přístupu k péči o lokalitu, ale jen možnost členského státu zrušit opatření předpokládaná čl. 6 odst. 1 (ale zdůrazňuji bez důsledků na samotnou péči), tedy třeba ukončení smluvního vztahu s vlastníky nebo zrušení statutu lokality jako národního chráněného území. To může mít za následek v horším případě opětovné zhoršení stavu na lokalitě (každý členský stát má bez ohledu na příslušnost území k evropské soustavě chráněných území odlišný přístup k chráněným územím a území ostatnímu, který má zabezpečit ochranu), v lepším případě by stát přišel o svou „vlajkovou loď“ ve vlastním systému chráněných území. Přitom tyto „vlajkové lodě“ mohou být i formou pozitivní reklamy ochrany přírody ve vztahu k veřejnosti.

Vzhledem k uvedeným potenciálním rizikům, ukrytým v druhé větě ustanovení, a konec konců i na popsané důsledky, které by nastaly jen na formální úrovni, předpokládám, že EK k aplikaci tohoto ustanovení v budoucnu nepřistoupí.¹³⁴

2.2.1.2.7. Propojenost lokalit v rámci soustavy Natura 2000 (článek 10)¹³⁵

Článek 10 trochu vybočuje z celkového pojetí povinností, které Směrnice o stanovištích ukládá členským státům v souvislosti s územní ochrannou. Povinnosti zde nemají povahu imperativu, ustanovení je více motivační (*arg. „...kde to považují za nezbytné...“*). Má dvě návaznosti: jednak upřesňuje článek 3 odst. 3 směrnice, jednak je doplňkovou alternativou k článku 6 odst. 1 směrnice. Mimo to poskytuje členským státům obecné vodítko ve vztahu k celé směrnici, resp. k ustanovením motivujícím k posilování ekologické soudržnosti soustavy.

2.2.1.2.7.1. Účel článku 10 v kontextu pojetí soustavy Natura 2000

K čemu vlastně čl. 10 směřuje? Odpověď lze nalézt ve druhém (nečíslovaném) odstavci tohoto článku, zatímco v odstavci první je cesta, jak toho dosáhnout. Článek 10 tedy neukládá žádné povinnosti, které souvisejí přímo s budováním soustavy Natura 2000, ale nabádá státy k vytváření určitého druhu nadstavby nad touto soustavou, která by celek přiblížila k pojetí ekologických sítí (lokality soustavy budou tvořit jádrová území, případně i některé „nášlapné kameny“, nadstavbou budou převážně biokoridory).

Pojetí soustavy Natura 2000 takové pojetí principiálně neumožňuje, protože SAC (ale i SPA) jsou budovány na přesně popsaných základech (primárně výskyt prvků z příloh I a II směrnice vyžadujících ochranu, sekundárně korektivy obsažené v příloze III a čl. 4, obdobně jsou určena pravidla pro SPA ve Směrnici o ptácích). Z jiných důvodů nelze SAC ani SPA vymezovat. Zároveň prvků vyžadujících ochranu je velké množství a výsledkem postupu podle článku 4 a přílohy III jsou v drtivé většině lokality, které nejsou po území státu zdaleka rozmístěny rovnoměrně, ale sledují distribuci předmětu ochrany.

Soustavou samotnou tedy nemůže být splněna ani jedna z definičních podmínek ekologické sítě: Natura 2000 nemůže zajistit propojenost lokalit, protože SAC i SPA jsou vymezovány jako izolovaná místa výskytu předmětu ochrany a případné biokoridory by

¹³⁴ jde o další ustanovení Směrnice o stanovištích, které je problematické ve vztahu ke své praktické aplikaci. Je možné, že po případných budoucích změnách v textu směrnice bude jeho smysl změněn nebo bude odstraněno.

¹³⁵ Reaguje na teze Preambule Směrnice o stanovištích „vzhledem k tomu, že je nutno podle stanoveného časového rozvrhu vyhlásit zvláštní oblasti ochrany s cílem vytvořit spojitou evropskou ekologickou síť, aby byla zajištěna ochrana nebo zachování přírodních stanovišť a druhů v zájmu Společenství v odpovídajícím stavu z hlediska jejich ochrany;“ a „vzhledem k tomu, že územní plánování a strategie územního rozvoje by měly podporovat péči o krajinné prvky, které mají rozhodující význam pro volně žijící živočichy a planě rostoucí rostliny;“

nesplňovaly závazná pravidla pro lokality; ekologická síť musí zajistit účinnou propojenost jádrových území individuálně pro každý jednotlivý předmět ochrany nebo pro jejich množinu, pokud mají podobné národky – distribuce lokalit je však dána objektivně výskytem předmětu ochrany na určitém místě, nelze pro tentýž předmět vymezit další lokalitu v místech, kde by měl podle ekologických nároků tohoto druhu / typu stanoviště existovat nášlapný kámen nebo biokoridor, dokud tam není výskyt předmětu ochrany před tím skutečně prokázán¹³⁶.

Toho si je EK (i odborné evropské instituce) vědoma a hledá účinnou formu nadstavby, která by splňovala požadavky vznesené článkem 10 a potažmo jinými ustanoveními směrnice zmiňujícími ekologickou soudržnost soustavy. I když v definici SCI v čl. 1 směrnice se říká: „...a může též významně přispívat k soudržnosti soustavy...“, jak bylo výše popsáno, samotný soubor lokalit (jakkoli rozsáhlý) není sám o sobě schopen zajistit dostatečnou soudržnost (propojenost).

Problematicke vhodnosti či nutnosti zajištění nějakého druhu propojení jednotlivých lokalit systému chráněných území se věnuje též v kapitole 1.3.2.

2.2.1.2.7.2. Pojem ekologické soudržnosti

Co je to ekologická soudržnost soustavy¹³⁷? Směrnice neobsahuje žádnou definici tohoto pojmu, avšak spojuje s ním mnoho důležitých povinností pro členské státy. Proto považují za nutné se pojmu podrobněji věnovat. Na většině míst, kde je „soudržnost“ zmiňována, je spojena s další povinností členského státu ve vztahu k zajištění určitých vlastností lokalit v rámci soustavy. Pojem „coherence“ je na několika místech použit se slovem „network“. Proto je pravděpodobné, že ekologická soudržnost znamená skutečně propojenost jednotlivých částí soustavy Natura 2000 z podle ekologických kritérií.

Definici pojmu ekologická soudržnost tedy složím dohromady z definice SCI (čl. 1) a právě ustanovení článku 10. Pokud členský stát chce zajistit ekologickou soudržnost soustavy Natura 2000, mají:

- vybrat vhodné lokality pro SCI (mimo jiné) s přihlédnutím k jejich významnosti ve vztahu k soudržnosti soustavy Natura 2000 (čl. 1)
- posilovat tuto soudržnost rozvojem krajinných prvků, které mají rozhodující význam pro živočichy a rostliny (čl. 3)
- tyto krajinné prvky mají zásadní význam pro (čl. 10)
 - o migraci, šíření a výměnu genetické informace volně žijících druhů
 - o umožňují výše uvedené svými specifickými vlastnostmi (lineární struktura, funkce nášlapných kamenů, funkce spojovacích ostrůvků – alternativně)

Členské státy jsou tak článkem 10 (potažmo 3) motivovány k tomu, aby vybudovaly za pomoci vymezených lokalit soustavy Natura 2000 a nadstavby této soustavy (kterou směrnice přesněji nedefinuje) obdobu souvislé ekologické sítě, v níž jádrová území a nášlapné kameny budou tvořit SAC, k tomu budou vybrány vhodné krajinné prvky podle předem daných kritérií, které fakticky vytvoří biokoridory a doplňkové nášlapné kameny, kde pokrytí SAC nebude dostatečné. Vhodné krajinné prvky mohou tvořit i „buffer zones“ kolem jádrových území jako další přijatá opatření k zajištění účinné ochrany předmětu ochrany.

¹³⁶ Jedná se do jisté míry o slabinu soustavy Natura 2000 – na jedné straně jsou dána jasná pravidla, která podrobně stanovují postup a vylučují z vymezení lokalit jiné vlivy než odborná, na druhé straně bez existence typu stanoviště / druhu, který vyžaduje ochranu podle směrnice nelze vytvořit lokalitu. Článek 10 má být cestou, jak tuto slabinu alespoň trochu kompenzovat.

¹³⁷ V anglické mutaci textu jde o pojem „coherence“, „coherent network“. Kromě běžně používaného překladu „soudržnost“ ve směrnici lze pojem přeložit též jako „souvislost“ nebo „spojitost“. Právě ve spojení se slovem „network“ evokuje podobu klasické ekologické sítě, tedy množinu bodů propojenou lineárními strukturami.

V současné době ještě není jasné, zda bude nějaká forma celoevropské sítě navržena „shora“ (evropskými institucemi) nebo bude volba a přístup k prostředkům zajišťujícím propojenost soustavy Natura 2000 ponechána na každém členském státu autonomně. Článek 10 předpokládá zřejmě druhou možnost. (*a contrario* srov. kapitolu věnovanou Celoevropské ekologické síti). Je nutné zdůraznit, že jak článek 10 směrnice, tak institut PEEN neobsahují povinnosti pro členské státy ES, které by byly vymahatelné¹³⁸.

2.2.1.2.7.3. Návaznosti čl. 10 na jiná ustanovení směrnice

Návaznost na čl. 3

Odst. 3 přímo odkazuje na článek 10 v souvislosti s doporučením členským státům, aby zlepšovaly ekologickou soudržnost soustavy Natura 2000 rozvojem krajinných prvků. První odstavce čl. 10 (nečíslovaný) je konkrétnějším rozvedením článku 3 co do nástrojů. K udržování a rozvoji vhodných krajinných prvků směrnice doporučuje jak prostředky územní plánování a strategie územního rozvoje. Jde (v souladu s principem subsidiarity) o velmi široké pojetí nástrojů tak, aby stát mohl zvolit konkrétní nejhodnější prostředky sám.

Návaznosti na čl. 6

Odst. 1 ukládá státům stanovit nezbytná ochranná opatření, kterými mohou být i plány péče integrované do jiných plánů rozvoje. Pojem „plány rozvoje“ může nepochybně zahrnovat i strategie územního rozvoje nebo územní plánování ve smyslu článku 10. Toto ustanovení tedy rozšiřuje pojetí aktivní územní ochrany v článku 6 tím, že nepřímou motivuje členské státy, aby předpokládané plány péče zahrnovali do dokumentů s širším dosahem, které mohou upravovat i péči o krajinné prvky mimo vlastní SAC.

Pouze podotýkám, že do „jiných plánů rozvoje“ zřejmě nelze zahrnout jiná opatření podle čl. 6 odst. 1 než právě jen plány péče. Plány péče jsou zároveň jediným opatřením, u kterého čl. 6 odst. 1 připouští dobrovolnost.

2.2.1.2.8. Sledování stavu přírodních stanovišť a druhů (článek 11)

Toto ustanovení, ačkoli je poměrně stručné, je jedním z významných nástrojů pro naplňování ochrany podle Směrnice o stanovištích. Na první pohled je jeho smyslem především následná kontrola plnění povinností členských států v souvislosti s péčí o lokality SAC. Je také cestou, jak členský stát má získávat informace o vývoji stavu přírodních stanovišť a druhů z hlediska jejich ochrany. Výsledky sledování pak státy zahrnují do zpráv podle čl. 17 a tím naplňují své povinnosti předpokládané také tímto ustanovením. Informace se tímto procesem dostávají k EK a ta společně s členskými státy získává relevantní informace o vývoji stavu přírodních stanovišť a druhů z hlediska ochrany, což umožní posoudit např. vhodnost dosavadních přijatých opatření předpokládaných v článku 6 (hlavně odst. 1).

2.2.1.2.8.1. Rozsah povinností podle článku 11

Odkaz na čl. 2 směřuje na odst. 1 a 2 tohoto. Důsledkem je **omezení** povinností členského státu jen na území ES, ale na druhé straně zároveň **rozšíření povinností** i na druhy, které jsou předmětem druhové ochrany Směrnice o stanovištích¹³⁹.

Tři důsledky této návaznosti jsou pro členské státy nejpodstatnější:

¹³⁸ Vymahatelnost naplňování článku 10 by šlo snad teoreticky vymáhat podle první věty čl. 3 odst. 1, kde se jedine striktně hovoří o budování spojitě evropské ekologické sítě. ESD se tímto problémem ještě nezabýval, osobně považuji skutečnou vymahatelnost činností předpokládaných v čl. 10 za problematickou.

¹³⁹ Tuto skutečnost nelze opomíjet, protože ustanovení je systematicky nevhodně zařazeno do části věnované pouze územní ochraně (podrobněji dále)

- sledování **nelze omezit** na lokalitách vymezených podle článku 4 směrnice jen na typy přírodních stanovišť / druhy, které jsou na konkrétní lokalitě hlavním předmětem ochrany nebo je jejich výskyt na lokalitě vůbec znám (sledování by bylo jen jakousi průběžnou kontrolou „inventáře“ již vymezených lokalit). Na vymezených lokalitách tak teoreticky členský stát musí vyhodnocovat sledování ve vztahu ke všem druhům i typům přírodních stanovišť, které jsou uvedeny v přílohách I a II. Prakticky je ale možnosti výskytu těchto prvků na dané lokalitě ekologicky podmíněna, takže rozsah sledování bude této podmíněnosti přizpůsoben. V rámci sledování je třeba pouze uplatňovat princip předběžné opatrnosti a rozsah sledování (na počet prvků s možným výskytem) spíše rozšiřovat než zužovat.
- Sledování **navíc nelze omezit** pouze na stávající vymezené lokality soustavy Natura 2000. Čl. 11 žádné územní omezení nepřipouští a čl. 2 označuje „celé území ES“. Takový přístup je logický, příroda jako dynamický komplex se neustále vyvíjí a vždy je nutné počítat s možností, že typ stanoviště nebo druh, který podle směrnice vyžaduje ochranu, se rozšíří na nová území (na lokality, kde ještě není předmětem ochrany), objeví se nově na území některého členského státu nebo bude nově objeven na území členského státu (fakticky se zde vyskytoval, ale nebylo o tom nic známo). Účelem sledování pak bude tyto nové výskyty či poznatky podchytit a následně zajistit jejich ochranu v souladu se směrnicí (nové lokality, nové předměty ochrany na stávajících lokalitách).
- Ačkoli je systematicky čl. 11 zařazen v části směrnice věnované územní ochraně, nelze sledování podle něj omezit pouze na typy stanovišť z přílohy I a druhy z přílohy II. Článek 2 se nachází v obecné části směrnice, společné územní i druhové ochraně, nadto ani v odst. 1 ani v odst. 2 nespécifikuje o jaké druhy se jedná. Mluví o druzích rostlin a živočichů obecně. Povinností státu, vyplývající z článku 11 je tedy **sledovat také stav druhů z přílohy IV a V**, tedy druhů chráněných na principu druhové ochrany podle čl. 12 a násl. Tato povinnost je jednoznačně potvrzena první větou čl. 14 odst. 1 směrnice, která se v souvislosti s druhovou ochranou odvolává na sledování právě podle článku 11.

Článek 11 navazuje na článek 17 Směrnice o stanovištích. Přímo v čl. 11 tedy sice není řečeno „co má stát s výsledky sledování udělat“, z kontextu čl. 17 ale vyplývá, že výsledky sledování stát minimálně použije k sestavení pravidelné zprávy, kterou následně předá EK. Nejpozději při zpracování těchto zpráv může být tedy rozhodnuto o nových opatřeních, nutných k zajištění řádné ochrany typů přírodních stanovišť a druhů, o kterých byly získány nové informace. Dřívější fakultativní přijetí těchto opatření samotným státem sice sama směrnice nesankcionuje, pokud se však EK o takových skutečnostech dozví z jiných zdrojů, může následovat i proces podle čl. 226 Smlouvy o ES¹⁴⁰.

Článek 11 by tedy měl být systematicky řazen spíše do obecné části směrnice, příp. do procesních ustanovení, která jsou také společná územní a druhové ochraně.

ESD vyslovil v souvislosti s článkem 11 názor, že „*povinnost dohledu (sledování) je zásadní pro užitečný účinek směrnice o stanovištích a že musí být podrobně, jasně a přesně provedena*“¹⁴¹.

¹⁴⁰ v praxi tento případ zatím nepřipadá v úvahu, protože ani vyhlášené seznamy biogeografických regionů nejsou zatím konečné, takže většina národních seznamů nebyla EK bez výhrad přijata. Jakákoli opatření v této věci EK zatím činí, jsou činěna podle čl. 4 v rámci pokračujících připomínek k prvním národním seznamům.

¹⁴¹ Rozsudek v případě C-6/04, Komise vs. Velká Británie

2.2.1.2.8.2. Čemu dát přednost?

Vzhledem k teoreticky potřebnému rozsahu sledování nemůže asi žádný členský stát zajistit sledování všech typů přírodních stanovišť a druhů z příloh Směrnice o stanovištích na celém svém území kvalitativně i kvantitativně na takové úrovni, aby žádná relevantní skutečnost sledování neunikla. Zvláště, když podle výše popsaného musí státy brát v úvahu možnost výskytu nových typů přírodních stanovišť / druhů¹⁴² jak na svém území, tak v rámci stávajících SCI, kde by je měli zařadit jako nové předměty ochrany.

Pravděpodobně i s tímto vědomím směrnice preferuje prioritní druhy a typy přírodních stanovišť (arg. „...se zvláštním zřetelem na prioritní typy...“). Právě u těch je v čl. 1 směrnice deklarováno, že „Společenství má zvláštní odpovědnost za jejich ochranu“¹⁴³, jsou proto z pohledu směrnice významnější než „ostatní“ (problematice určení prioritních prvků se věnuji v rámci kapitoly věnované přílohám směrnice).

2.2.1.2.8.3. Možnosti sledování

Závažným a aktuálním problémem ve vztahu ke sledování stavu typů přírodních stanovišť a druhů je asi samotný způsob, jakým takové sledování provádět. Potřebný objem dat je obrovský, a to jak z pohledu jejich sběru v terénu, tak nutnosti následného náležitého zpracování.

Státům je v současné době dána naprostá volnost, jaké prostředky a metody získávání a zpracování dat zvolí pro naplnění povinností plynoucích z čl. 11. Tento přístup je na sice výhodný - členský stát může systém sledování přizpůsobit vlastním regionálním podmínkám - na druhé straně se ale přístupy jednotlivých států mohou v některých případech výrazně lišit, a to jak kvalitou výsledků, tak především jejich konečnou kompatibilitu.¹⁴⁴

To do jisté míry ohrožuje objektivitu celkového společného hodnocení stavu a vývoje soustavy Natura 2000, kterou EK provádí na základě pravidelných zpráv (čl. 17). S tímto vědomím (a s vědomím toho, jak významným nástrojem sledování podle čl. 11 je ve vztahu k naplňování cílů směrnice) zřejmě EK ve spolupráci s Výborem pro stanoviště zintenzivní snahu vypracovat jednotnou metodiku (nebo alespoň základní principy), která by byla použitelná i v odlišných podmínkách jednotlivých států a biogeografických oblastí na celém území ES. Pak by výsledky obsažené ve zprávách dodaných všemi členskými státy byly jednodušeji porovnatelné. Zatím asi není jasné, jakou formou by se jednotná metodika členskými státy prezentovala. Nejvhodnější by podle mě byla stejná forma, s jakou EK přistoupila ke sjednocení požadavků na informace o lokalitách navrhovaných pro soustavu Natura 2000 (viz kapitola 2.2.1.2.9.), tedy rozhodnutí EK. Časový horizont je zatím předpokládán v průběhu let 2007 – 2008. EK ale chce přistupovat k těmto problémům až v okamžiku, kdy všechny členské státy naplní své povinnosti v souvislosti s vytvářením soustavy Natura 2000 (především doplnění národních seznamů a dokončení Seznamu Společenství)¹⁴⁵. V podkapitole věnované pojmu „stav z hlediska ochrany“ zmiňuji, že systém sledování, jehož výsledky budou EK předány v příští zprávě (cca 2007) bude čistě na zvážení členského státu a jsou určeny jen některé společné aspekty. Pro příští zprávu (cca 2013) už by měl být vypracován jednotný systém nebo „návod“.

¹⁴² princip předběžné opatrnosti

¹⁴³ Článek I, písm. d) a písm. h) Směrnice o stanovištích

¹⁴⁴ Kromě toho rozdílná metodika jednotlivých členských států může ztížit posuzování stavu z hlediska ochrany u tažných druhů, které podléhají sledování ve více státech.

¹⁴⁵ ústní sdělení: Jan Plesník, AOPK ČR

Jednoznačným standardem, na který musí být sledování ve smyslu čl. 11 vázáno (kvalitativně i kvantitativně), je sledování stavu přírodních stanovišť, stanovišť druhů a stavu druhů z hlediska jejich ochrany a posouzení, zda a jak se v průběhu času tento stav mění (zda je příznivý). Na jedné straně mají členské státy tedy určené minimální požadavky, které musí při sledování naplnit, na druhé straně tím směrnice říká, že není třeba sledovat neustále a všude všechny parametry, ale lze se omezit jen na výběr parametrů, které mají vypovídací hodnotu pro uvedený standard.

S možnostmi sledování souvisí též institut některých kategorií druhů živočichů či rostlin ve vztahu k monitorování stavu ekosystému. Jedná se především o klíčové druhy (*keystone speies*), signální druhy (*flagship species*), deštníkové druhy (*ubrella species*), ohniskové druhy (*focal species*) a v neposlední řadě indikační a reprezentativní druhy¹⁴⁶. Na více místech v práci zmiňuji, jak je pro správné naplňování cílů směrnice důležité znát přesné ekologické požadavky jednotlivých předmětů ochrany. Prvků v přílohách směrnice je ale velké množství, navíc každý typ přírodního stanoviště je celý soubor přírodnin sám o sobě. Pokud však zvolíme vhodné druhy z výše uvedených kategorií, u kterých zjistíme co možná nejpřesněji jejich ekologické požadavky, bude příznivý stav z hlediska ochrany těchto zvolených druhů znamenat, že vhodné podmínky jsou zajištěny i pro celou řadu dalších prvků z příloh směrnice (ale ji jiných).

Povinnosti založené článkem 11 (ačkoli jsou vztažené nejen na lokality vymezené podle směrnice, ale také na druhy chráněné z titulu druhové ochrany – čl. 12 a násl.) jsou pro státy doplněny povinnostmi sledování, obsaženými v článku 12 odst. 4 (blíže viz příslušná kapitola).

2.2.1.2.9. Rozhodnutí Komise 97/266/ES o úpravě informací o lokalitách navrhovaných pro síť Natura 2000

Toto rozhodnutí je sice spíše technický nástroj, avšak s významnými normativními účinky. Pro členské státy totiž podrobně a závazně rozvádí povinnosti určené hlavně článkem 4 Směrnice o stanovištích ve vztahu k příloze III této směrnice. Protože článek 3 Směrnice o stanovištích výslovně zahrnuje do soustavy Natura 2000 vedle lokalit vyhlášených podle čl. 4 též ptačí oblasti, vyhlášené podle Směrnice o ptácích, toto rozhodnutí také řeší alternativy propojení obou složek jednotné soustavy Natura 2000.

Sama EK pak prohlašuje, že informace z databáze (vytvořené jako souhrn informací poskytnutých členskými státy ve formě podle tohoto rozhodnutí) budou sloužit hlavně:

- ke koordinaci opatření, přijímaných jednotlivými státy v souvislosti s utvářením a následnou ochranou soustavy Natura 2000,
- k vyhodnocování účinnosti těchto opatření (zřejmě předpokládá využití postupů podle tohoto rozhodnutí k plnění povinností vyplývajících z čl. 11 Směrnice o stanovištích do doby, než bude upraveno samostatně),
- napomáhat EK v jiných jejích rozhodovacích procesech v jiných oblastech a odvětvích (naplňování zásady integrace),
- napomáhat EK a příslušným výborům při výběru akcí pro podporu v rámci nástroje LIFE, pokud tyto informace usnadní rozhodovací proces (hodilo by se i pro rozhodování podle čl. 8 Směrnice o stanovištích),
- k umožnění účinného sdílení informací o typech přírodních stanovišť a druzích včetně aktuálních poznatků o jejich ekologických požadavcích (čl. 6 Směrnice o stanovištích).

¹⁴⁶ blíže např. „Jan Plesník: Dilema druhové ochrany: co vlastně chránit?“

Z toho plyne, že EK mohla počítat s podobným přístupem členských států i při následných činnostech po vymezení lokalit a jejich zařazení do soustavy Natura 2000. Např. sledování podle čl. 11 by bylo plynulým pokračováním mapování, prováděného v průběhu vzniku soustavy (fakticky tomu zatím skutečně tak je). Předpokládám ale, že do budoucna EK přijme prostřednictvím podobného předpisu i standardy pro toto sledování.

EK asi v tomto rozhodnutí předpokládá vybudování jakési rozsáhle databáze, do které budou členské státy v jednotném formátu přispívat informacemi o lokalitách a jejich předmětech ochrany, o rozšíření typů přírodních stanovišť a druhů v zájmu Společenství na území ES, ale i informacemi o známých ekologických požadavcích těchto prvků. Databáze by tedy měla sloužit i k výměně zásadních informací mezi členskými státy. Nelze opominout předpokládané přispění k rozhodovacím procesům při přidělování finančních prostředků na ochranu a obnovu lokalit.

Rozbor rozsáhlé části rozhodnutí obsahující čistě technická pravidla by byl nad rámec této práce¹⁴⁷.

2.2.1.3. Druhá ochrana podle Směrnice o stanovištích¹⁴⁸

Cílem druhové ochrany je udržení dostatečně početných, dlouhodobě životaschopných populací cílových organismů ve vhodném, dostatečně velkém a co nejméně znečištěném prostředí.¹⁴⁹

Směrnice o stanovištích se druhové ochraně nevěnuje jen v této části. Články 3 – 10 zakládají také druhovou ochranu (druhy z přílohy II), ale čistě na územním principu. Druhy jsou chráněny tím, že pozornost je věnována biotopům, které jim poskytují příznivé ekologické podmínky k přežívání. Ochranou těchto stanovišť a řízenou péčí o ně je pak dosaženo nepřímo ochrany předmětných druhů.

Druhová ochrana, o které bude řeč nyní, je „druhovou ochranou v pravém slova smyslu“. Tato část směrnice se zabývá činiteli, které mohou přímo působit na jedince druhu jako takové (nebo celé populace), ale také na všechna vývojová stádia druhu, hnízdiště, místa odpočinku, atp. bez ohledu na to, zda jsou v průběhu času identická nebo se mění¹⁵⁰. Výhody druhové ochrany ve smyslu čl. 12 a násl. směrnice jsou jasně patrné právě u druhé alternativy, zatímco první může být vhodněji ošetřena druhovou ochranou na územním principu.

Druhová ochrana není omezena jen na vybraná místa, ale vztahuje se na celé území působnosti Směrnice o stanovištích (ochranu podle čl. 6 lze aplikovat jen na vybraných územích podle čl. 4). Některé členské státy si prosadily do příloh směrnice tzv. regionální výjimky pro celé své území, případně pro vybrané části, druhová ochrana pro takový druh se pak na toto území nevztahuje (blíže část věnovaná přílohám směrnice).

Dalším významným rozdílem je, že zatímco čl. 6 vyžaduje pro zajištění druhové ochrany na územním principu nejen zachování stanovišť druhů ve stavu příznivém pro

¹⁴⁷ Úplné znění tohoto rozhodnutí vč. grafických částí lze nalézt např. v „*Petr Roth: Legislativa Evropských společenství v oblasti územní a druhové ochrany přírody*“

¹⁴⁸ **Guidance document on the strict protection of animal species of community interest provided by the ‘Habitats’ Directive 92/43/EEC, draft version 5 (duben 2006)**

¹⁴⁹ „*J. Staňková, P. Blahník, J. Plesník: Ochrana rostlin ex situ – pro a proti*“

¹⁵⁰ Ochrana zimovišť, tahových zastávek, míst odpočinku, hnízdišť apod. evokuje také jistý způsob územní ochrany. Vztah této ochrany k územní ochraně podle předcházející části směrnice je takový, že pokud některý druh má prospěch z obou typů ochrany, prostředky se v daném případě kombinují. Např. pro druh byla vyhlášena SAC o rozloze 10 ha – sečená louka, která odpovídá velikosti populace a umožňuje zachování jejího příznivého stavu z hlediska ochrany. Jsou známá 3 místa, každé o rozloze 1 ar, které v rámci této lokality slouží k rozmnožování jedinců tohoto druhu. Na tato místa se tedy vztahují navíc přísnější ochranné podmínky předpokládané druhovou ochranou. Mohou vyústit i v to, že ačkoli v rámci aktivní péče o louku tato musí být pravidelně sečena, na těchto 3 místech bude sečení zakázáno.

předmětné druhy na dané stanoviště vázané, ale v případě potřeby také obnovu stanovišť a cílené zlepšování podmínek na nich. Druhá ochrana podle čl. 12 a násl. směrnice je spíše preventivního charakteru¹⁵¹. Oba systémy ochrany mají společný cíl – uchování stavu druhu příznivého z hlediska ochrany.

Druhá ochrana je ve Směrnici o stanovištích rozdělena na dvě části – přísná ochrana (druhy z přílohy IV) a nástroje na ochranu druhů z přírody již odebíraných¹⁵² (druhy z přílohy V). V obou případech jsou ale umožněny výjimky (odchylky) ze systému ochrany.

2.2.1.3.1. Požadavky na ochranu volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin

2.2.1.3.1.1. Opatření ve vztahu k „systému přísné ochrany“¹⁵³

V souladu s principem subsidiarity nechává směrnice členským státům volnost, jaké konkrétní prostředky k zajištění povinností použije. ESD však zdůrazňuje, že to musí být propojený a soudržný systém právních, správních, sankčních, ... koordinovaných opatření preventivní povahy, která povedou efektivně k zabránění činnostem předpokládaných čl. 12 a 13.

Všechny členské státy mají v určité formě již existující nástroje k ochraně druhů, které mohou více či méně odpovídat požadavkům druhové ochrany podle Směrnice o stanovištích. Implementace tedy nevyžaduje nutně ustavení zcela nového systému, ale spíše jen přizpůsobení a nastavení stávajícího systému členského státu, aby plně odpovídal požadavkům směrnice. Nemusí se jednat jen o opatření přijímaná v souvislosti s ochranou přírody, ale též opatření přijímaná v souvislosti s jinými lidskými činnostmi.

Důležitým momentem v souvislosti s užitím pojmu „systém“ je propojenost všech opatření a EK zdůrazňuje i zajištění vymahatelnosti takových opatření.

Ačkoli jiné cíle opatření články 12 a 13 nezmiňují, neznamená to, že není nutné je brát v úvahu. V kontextu celé směrnice se i povinností spojených s druhovou ochranou týká hlavní obecný cíl směrnice, protože ten se neomezuje jen na územní ochranu. Kromě vytvoření systému přísné ochrany musí státy přijmout i taková opatření, která zajistí u cílových druhů stav příznivý z hlediska ochrany. Směrnice nevyžaduje přijetí jakýchsi „absolutních“ opatření (pokud nejsou třeba z titulu systému přísné ochrany), která by např. zcela zakazovala určité činnosti, členský stát musí zvážit, jaká opatření jsou už schopna zajistit zachování příznivého stavu z hlediska ochrany konkrétního druhu¹⁵⁴, případně stav z hlediska ochrany zlepšit, aby se stal příznivým a byl jako takový dlouhodobě udržitelný. Přitom je nutné brát ohled na *hospodářské, sociální, kulturní a regionální požadavky* (k této problematice viz výše v rámci obecných ustanovení směrnice). Stát se může také rozhodnout, že přijme dobrovolně přísnější opatření, tato však již nebudou naplňováním požadavků směrnice (cílů směrnice však ano).

Konečně musím v této souvislosti upozornit na tabulku překryvu živočišných druhů mezi přílohami směrnice (viz. kapitola věnovaná přílohám Směrnice o stanovištích). Překryv mezi druhovou a územní ochranou je prakticky absolutní u rostlin, značný je i u živočichů. Většina druhů tedy bude požívat ochrany jak na principu územní, tak na principu přísné druhové. Přitom žádná z těchto ochran nemá být preferována a pokud dojde

¹⁵¹ pasivní ochrana jedinců druhu a populací před okolními vlivy, které jsou pro ně potenciálně či skutečně škodlivé – převažují instituty zákazů, omezení a podmínek

¹⁵² stanovení podmínek pro takový odběr, aby byly naplněny cíle směrnice

¹⁵³ rozsudky ESD ve věci C-103/00 a C-518/04

¹⁵⁴ „species-by-species approach“

ke konfliktní situaci, musí být dosaženo kompromisu. Konstrukce popsané v této práci jsou tedy do jisté míry teoretické a v praxi bude třeba najít vhodnou cestu ke kombinaci způsobů ochrany na základě principu „*species-by-species approach*“.

2.2.1.3.1.2. Opatření ve vztahu k zákazům u druhů rostlin

Článek 13 v obou odstavcích taxativně vyjmenovává způsoby poškozování druhů a jejich populací, které jsou státy povinné účinně vyloučit. Fráze „*kteřý zakazuje*“ by sice mohla vyvolat představu, že stát musí v rámci opatření přijmout konkrétní zákazy vyjmenovaných činností, ačkoli tomu tak ve větší případu asi bude, není to nezbytně nutné. Především u velmi vzácných druhů, jejichž výskyt je omezen na několik lokalit, může členský stát dosáhnout požadavků směrnice např. zákazem vstupu na taková území. Pokud takové zákazy dokáže efektivně zajistit, již v sobě implikují i splnění některých povinností podle odst. 1 písm. a). K naplnění povinností vyplývajících z čl. 13 tedy teoreticky stačí přijmutí zákazů, které článek nepožaduje, které jsou však svou povahou hierarchicky nadřazeny zákazům, které směrnice upravuje.

Článek 13 nepožaduje po státech zajištění žádných aktivních opatření. Připomínám ale, že u rostlin (daleko více než u živočichů) platí obrovský překryv mezi přílohou IV a II směrnice a že tedy naprostá většina rostlin požívá kromě této přísné druhové ochrany též ochrany územní. Ta je ale většinou nezbytně spojena s určitým druhem aktivních zásahů do míst, kde se rostliny přirozeně vyskytují. Možná z toho důvodu odst. 1 písm. a) nezakazuje ničení rostlin jako takové, ale spojuje je s úmyslem. Při aktivní péči o lokalitu s výskytem některých druhů rostlin totiž bude nepochybně docházet i k „ničení“ rostlin, např. při sečení. Pokud jsou ale managementová opatření vhodně zvolena (místem, časem i způsobem), nemůže takové „ničení“ zhoršit stav druhu z hlediska ochrany, naopak mnohdy přispívá k zachování příznivého stavu druhů z hlediska ochrany¹⁵⁵.

System k zajištění ochrany druhů rostlin, který je stát povinen vytvořit, musí účinně zabránit činnostem, které obecně vzato druhy jinak ohrožují:

- ❖ **úmyslnému** vyrývání, sběru, vyřezávání, vytrhávání nebo ničení - zákazy poškozování chráněných druhů
- ❖ rostlin v jejich přirozeném areálu rozšíření - musí být vymezen „přirozený areál“ na základě odborných hledisek, hlavním důvodem k takovému omezení je skutečnost, že rostlina, která je v některých částech Evropy kriticky ohroženým druhem může být v jiných státech nebezpečným invazním vetřelcem
- ❖ ve volné přírodě - zákazy se nemusí vztahovat na rostliny v umělých kulturách (např. zahrádky) – důležitým institutem v takových případech je institut prokázání původu, který ovšem čl. 13 směrnice nezná
- ❖ držení, dopravu a prodej nebo výměnu ... - odstraňuje jeden z nejvýznamnějších motivačních faktorů pro činnosti zmíněné v písm. a), tedy držení a obchod s těmito rostlinami. Umožňuje tak zefektivnit ochranu a zlepšit kontrolu.
- ❖ jedinců těchto druhů odebraných z volné přírody - opět zákaz nezbytně omezuje jen na rostliny pocházející z volné přírody, jedinců těchto druhů, kteří pocházejí z umělých kultur, se zákaz týkat nemusí

¹⁵⁵ např. některé rostliny bezlesých biotopů nemohou dlouhodobě přežít bez udržování nízkého okolního porostu (sečením, spásáním, vypalováním, rozrušováním povrchu,...). Pokud je sečení načasováno po odkvětu příslušných rostlin, případně je prováděno mozaikovou metodou, není prováděno strojově, atp., nemůže nemá zřejmě negativní vliv na stav druhů z hlediska ochrany

- ❖ s výjimkou těch, kteří byli z přírody odebráni legálně před prováděním směrnice - řeší problematiku časové působnosti (u obou posledních bodů opět chybí úprava institutu prokázání původu)

Odst. 2 logicky rozšiřuje výše uvedené zákazy na všechna životní stádia biologického cyklu rostlin (zejména semena). Zákazy se výslovně nevztahují na pouhé části chráněných rostlin (např. části větvíček použitelných k vegetativnímu rozmnožování nebo cibulky a hlízky). Definice jedince v čl. 1 písm. m) ale zahrnuje pod tento pojem i jakoukoli jeho část, produkt z něj vyrobený, atd.

Seznam zákazů vyjmenovaných v čl. 13 je zřejmě taxativní a povaha opatření čistě preventivní. Prosté opsání přesného znění těchto zákazů do národní legislativy nemusí vždy stačit k efektivnímu zajištění systému přísné ochrany podle požadavků směrnice. Především u rostlin je velmi obtížné kombinovat požadavky na přísnou druhovou ochranu s ochranou územní. Navíc na jednotlivých stanovištích mohou vedle sebe žít druhy rostlin s naprosto odlišnými ekologickými požadavky, přičemž péči o jeden druh jsou ohrožovány jiné.

2.2.1.3.1.3. Opatření ve vztahu k zákazům u druhů živočichů

Pro ochranu druhů živočichů platí *mutatis mutandis* to samé, co bylo výše napsáno u rostlin. Překryv mezi přílohami není tak výrazný, ale i tak velké množství druhů vyžaduje zároveň přísnou druhovou i územní ochranu.

Systém k zajištění ochrany druhů živočichů, který je stát povinen vytvořit, musí účinně zabránit činnostem, které obecně vzato druhy jinak ohrožují:

- ❖ veškeré formy **úmyslného** odchyty, usmrcování – vztahuje se pouze na „úmyslné činnosti, zatímco ostatní jsou pokryty odst. 4)
- ❖ **úmyslné** vyrušování¹⁵⁶ (zvláště v některých obdobích) – např. hlukem či zdroji světla
- ❖ **úmyslné** ničení nebo sběr vajec
- ❖ držení, chov, doprava a prodej (výměna)
- ❖ vše jen pokud se jedinci nacházejí ve volné přírodě nebo z ní pocházejí (stejně jako u rostlin platí výjimka pro jedince odebrané legálně z přírody před prováděním směrnice) tento systém je doplněn zákazem činností, které mohou poškodit či zničit některé přesně definované prvky jejich přirozených stanovišť
- ❖ poškozování nebo ničení míst rozmnožování nebo odpočinku – pod toto ustanovení nespadá poškozování či ničení stanovišť, které je důsledkem přírodních procesů bez lidského zásahu, sukcese nebo nepředvídatelných (živelných) událostí. Takové poškozování však může být porušením čl. 6 odst. 1, pokud se na lokalitu vztahuje.

Všechny zákazy jsou rozšířeny na veškerá životní stádia živočichů vyžadujících ochranu. Ani článek 12 nezná institut prokázání původu.

2.2.1.3.1.4. Probíhající aktivity ve vztahu k zákazům vyžadovaným čl. 12 a 13

Probíhajícími aktivitami je především zemědělství, lesnictví, rybářství, turismus, apod. Tyto aktivity se vyznačují tím, že mohou velmi ovlivňovat stanoviště druhů i populace druhů jako takových. K ovlivňování dochází často v takové míře, že mnohé členské státy mají ve svých právních rádech pro takové činnosti generální výjimky¹⁵⁷ z druhové ochrany

¹⁵⁶ institut vyrušování zná i čl. 6 odst. 2 v případě ochrany na územním principu. Takové vyrušování však musí být „významné ve vztahu k cílům směrnice“. Podobný korektiv čl. 12 nezná, takže zákaz se zdá být absolutního rázu. I přes to lze nalézt určitý manévrovací prostor a umožnit určitý stupeň vyrušování, které nemá vliv na stav populace z hlediska ochrany.

¹⁵⁷ např. Německo nebo i Česká republika (§ 49 odst. 2 písm. a) ZOPK pro druhy kategorie „ohrožený“

buď pro všechny chráněné druhy nebo alespoň pro některé jejich kategorie. Navíc mnohé z činností spojených s těmito aktivitami je naprosto nezbytných vůbec pro zachování některých velmi cenných typů přírodních stanovišť¹⁵⁸ nebo stanovišť druhů¹⁵⁹.

EK však zastává názor, že i v rámci takových aktivit je nutné zajistit vyloučení činností ve smyslu čl. 12 a 13 (zákazy). V prosinci 2005 tento názor potvrdil i ESD v rozsudku ve věci C-98/03, Komise vs. Německo¹⁶⁰.

Ze situace vyplývá ale vyplývá, že nejstříktnější zákaz se vztahuje pouze na poškozování nebo ničení míst rozmnožování nebo odpočinku živočichů¹⁶¹. Všechny ostatní činnosti, které mají tato ustanovení vyloučit, jsou založeny na úmyslu. Neúmyslné ničení rostlin nebo neúmyslné vyrušování živočichů, které je spojeno s těmito probíhajícími aktivitami není porušováním zákazů, které vyžaduje tato směrnice. Tyto skutečnosti se musí promítnout do legislativy všech členských států.

Implementace není jednoduchá z toho důvodu, že v praxi je někdy velmi obtížné vést jasnou hranici mezi vyrušováním úmyslným a neúmyslným. Z těchto důvodů zřejmě prostá implementace patřičných ustanovení směrnice do národní legislativy nebude stačit k úplnému splnění povinností. Do systému ochrany musí být zařazeny i např. plánovací postupy, omezení, vzory chování, konkrétní postupy, normy, atp.¹⁶² Těmito vesměs mimoprávními instrumenty lze poměrně efektivně zajistit vysokou úroveň ochrany předmětných druhů rostlin i živočichů a dostát tak povinnostem plynoucím z přísné druhové ochrany.

Členské státy budou opět čelit problémům, kdy na lokalitách se budou vyskytovat nejrůznější prvky vyžadující ochranu podle směrnice na druhové i územní bázi a volit kompromisní způsoby a formy péče, které nebudou poškozovat některé z přítomných prvků na lokalitě.

2.2.1.3.1.5. Sledování nahodilého odchytnu a usmrcování

Odst. 4 čl. 12 stanovuje pro členské státy zvláštní povinnost – zřídit systém sledování nahodilého odchytnu a usmrcování živočichů z přílohy IV a). Ve vztahu k odst. 3 se toto sledování musí zaměřit na všechna životní stádia živočichů, na rostliny se žádná podobná povinnost nevztahuje. Ustanovení je zřejmě odůvodněno výše uvedenými probíhajícími aktivitami a skutečností, že většina zákazů stanovených v čl. 12 je vázána výhradně na úmyslné činnosti.

Jakýkoli odchyt či zabíjení jedinců druhu může vést k rychlému poklesu v početnosti populace, proto směrnice považuje za nutné sledovat kvantitu takových úbytků a hledat příčiny. Výsledky sledování podle tohoto ustanovení by měly zřejmě přispět hlavně k identifikaci činností, které (ačkoli to fakticky není v rozporu se směrnicí) nejvíce ohrožují stav druhů z hlediska ochrany.

Na základě tohoto specifického sledování, které je asi prováděnou vedle povinností podle čl. 11, musí členské státy uskutečnit výzkumy nebo přijmout další ochranná opatření (právního i mimoprávního charakteru), aby odstranili zmíněný negativní dopad na druhy živočichů.

¹⁵⁸ např. polopřirodní sečené louky

¹⁵⁹ např. druhy pařezinových lesů a pasek

¹⁶⁰ „Soudní dvůr již rozhodl, že jednání uvedená v čl. 12 odst. 1 písm. d) směrnice nejsou pouze jednání úmyslná, ale také jednání, která úmyslná nejsou.“

¹⁶¹ Zákaz těchto činností není vázán jen na úmyslné, ale i na neúmyslné činnosti. Je to významný rozdíl proti textu Bernské úmluvy, která i v tomto případě omezuje činnosti jen na úmyslné.

¹⁶² Např. vzorové projekty: *The UK-approach of integrating species protection in ongoing activities*, *Species protection in ongoing forestry management in France*, *Integrating Flying Squirrel protection in Finnish forestry*

Praktické důsledky takového ustanovení jsou však poněkud absurdní. Členský stát je podle přesné interpretace první věty povinen zajistit systém takového sledování pro všechny druhy z přílohy IV a). Problém to asi nebude u většiny obratlovců, především velkých. Představa, že by stát měl zajistit dostatečně účinný systém pro sledování náhodného usmrcování některých druhů drobného hmyzu se zdá být více než nereálná. Není jasné, v jakém rozsahu bude EK v praxi požadovat řádné naplňování této povinnosti, stávající znění je nevhodné. Přijatelnější by bylo formulaci tohoto ustanovení pozměnit a povinnosti omezit buď jen na některé taxonomické skupiny (podobně jako zakázané prostředky odchyty) nebo povinnosti členských států změkčit zařazením fráze „v případě vhodnosti“ nebo „pokud je to účelné“, apod.

2.2.1.3.2. Ochrana druhů běžně odebíraných z přírody (článek 14)

Podobně jako v případě Směrnice o ptácích lze některé druhy volně žijících ptáků odebírat z přírody, upravuje podobný institut i Směrnice o stanovištích. Většinou se bude jednat o druhy volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, které jsou tradičně využívány. Tyto druhy jsou vyjmenovány v příloze V.

Členské státy jsou na základě čl. 11 povinny provádět kontinuální sledování druhů v zájmu společenství, tedy i druhů z přílohy V. Druhy z této skupiny nebudou většinou na takovém stupni ohrožení, jako druhy z přílohy II nebo dokonce IV, proto směrnice předpokládá, že žádných ochranných opatření nebude za normálních okolností třeba. Ustanovení článku 14 je zřejmě z těchto důvodů koncipováno způsobem, kdy bez dalšího stát nemusí přijímat žádná ochranná opatření. Ta nastupují až v okamžiku, kdy je splněna podmínka odst. 1.

Členský stát získá informace o tom, že stav některého druhu z hlediska ochrany se buď na celém území nebo v některých oblastech zhoršuje. Článek 14 pak nechává na zvážení samotného státu, zda pro zlepšení tohoto stavu je nezbytné přijmout určitá opatření ve vztahu k odebrání jedinců druhů z volné přírody. Teprve až stát usoudí, že existuje potřeba takových opatření, přijme je. Směrnice nespecifikuje přesně o jaká opatření by se mělo jednat, poskytuje pouze vodítko v odst. 2.

Výčet typů opatření, který odst. 2 uvádí je výčtem demonstrativním (art. „zejména“). Typy se dají rozčlenit do 4 skupin:

- zákazy (nařízení týkající se vstupu na určitá území, zákazy související s odebráním jedinců a využíváním populací),
- omezení stanovením podmínek (nařízení týkající se vstupu na určitá území, regulace období a/nebo metod odebrání, stanovení pravidel lovu a rybolovu, vytvoření systému povolení a kvót, regulace obchodu a držení)
- ochrana *ex situ* (chov druhů v zajetí nebo jejich umělé rozmnožování)
- monitoring (hodnocení účinků přijatých opatření)

Je na volbě členského státu, zda zvolí jedno z nabízených opatření, či více a v jakých kombinacích. Podmínkou je jenom cíl těchto opatření (obnovit příznivý stav z hlediska ochrany u konkrétního druhu). Jedině monitoring je stát povinen provádět vždy, neboť tak stanoví první věta odst. 2 – „...musí zahrnovat další sledování podle čl. 11.“

V kontextu zbytku Směrnice o stanovištích je ustanovení konstruováno poněkud zvláště – až na nutnost sledování, podmíněnou navíc ještě předchozím přijetím zmíněných opatření, neobsahuje žádnou striktní povinnost. Vystává tedy otázka, zda taková ochrana druhů v zájmu Společenství je dostatečná.

Vedle možností, které směrnice státu poskytuje (volba prostředků a zvážení jejich použití) však existuje i obecná povinnost členských států zachovat stav příznivý z hlediska ochrany u druhů v zájmu Společenství. Povinnost se vztahuje i na druhy z přílohy V, proto stát sice má uvedenou možnost zvážení, pokud však nedostojí své obecné povinnosti,

dopouští se porušení směrnice (ohroží dosažení hlavního obecného cíle směrnice – čl. 2 odst. 1 ve spojení s odst. 2).

Konstrukce výše popsaná je založena na teoretické představě, že druhy, kterých se týká, jsou zařazeny pouze v příloze V. Níže v kapitole věnované přílohám Směrnice o stanovištích uvádím tabulku překryvu druhů živočichů mezi jednotlivými přílohami. Z ní vyplývá, že značná část druhů živočichů z přílohy V je obsažena současně v příloze II. U druhů rostlin je situace obdobná. Proto je nutné při aplikaci ustanovení tohoto článku mít na mysli i skutečnost, že některé druhy požívají zároveň ochrany na územním principu podle čl. 3 a násl. směrnice. Povinnosti členských států v souvislosti se zajištěním této územní ochrany jsou více imperativního charakteru, navíc kromě prostých zákazů nebo omezení (které umožňuje odst. 2 článku 14) je stát povinen zajistit i aktivní péči o stanoviště těchto druhů s cílem zachování jejich příznivého stavu z hlediska ochrany.

2.2.1.3.3. Zakázané prostředky lovu, sběru a přepravy

Stejný institut zná i Směrnice o ptácích. Je to jediný případ obecné druhové ochrany ve Směrnici o stanovištích. Ostatní typy ochrany (územní i druhové) jsou založeny čistě na principech ochrany zvláštní¹⁶³. Jako obecnou ochranu je toto ustanovení nutné chápat proto, že vyžaduje zákaz všech nevýběrových prostředků k odběru, odchytu nebo usmrcování. V tomto konkrétním pojetí obecné ochrany se promítají i jisté prvky ochrany zvláštní, protože působnost ustanovení je omezena jen na druhy živočichů z přílohy IV a přílohy V. Omezení množiny takových nevýběrových prostředků je upraveno tak, že se musí jednat jednak o prostředky, které jsou svou povahou nevýběrové a zároveň jsou schopny způsobit vymizení populací v místním měřítku nebo vážně narušit populace druhů jako celek.

Vlastní ustanovení je vhodné aplikovat nedílně s přílohou VI směrnice. Příloha poskytuje příklady takových nevýběrových prostředků. Prostředky uvedené v příloze je nutné zakázat vždy (arg. „zejména“) a jejich výčet je příkladný. Jde o částečnou konkretizaci ustanovení článku 15.

Nejdřív musím předeslat, že článek 15 se **vztahuje pouze na druhy volně žijících živočichů** (ne na rostliny). Rozeznává dvě okolnosti, za kterých se ochrana aplikuje. Protože je omezena jen na konkrétní množinu druhů a všechny z těchto druhů jsou buď přísně chráněny nebo je k jejich více či méně přísné ochraně (i rozsáhlé zákazy) stát oprávněn, je nutné nejprve vůbec klasifikovat možnost odchytu a usmrcování těchto druhů. První možnost je u druhů z přílohy V, u kterých k odchytům a usmrcování může docházet běžně (viz. předchozí ustanovení), druhou možností jsou odchylky u jinak přísně chráněných druhů z přílohy IV a). U nich jsou odchyt a usmrcování podmíněny existencí takové odchylky (viz následující ustanovení).

Pokud je tedy jakýmkoli způsobem otevřena možnost zasáhnout do integrity druhů nebo jejich populací (běžně nebo mimořádně), nastupují omezení podle článku 15 a přílohy VI. Tato omezení se týkají:

- ❖ zakazu používání **všech nevýběrových prostředků** pro odběr, odchyt a usmrcování
- ❖ za předpokladu, že jsou schopny uvedeným způsobem negativně ovlivnit populace¹⁶⁴

¹⁶³ nejsou chráněny obecně všechny prvky (stanoviště a druhy rostlin a živočichů) nebo obecně některé skupiny těchto prvků, ochrana se vztahuje výhradně na prvky, které jsou vyjmenovány v přílohách směrnice (přílohy I, II, IV a V).

¹⁶⁴ teoreticky se sice zákaz vztahuje na všechny druhy živočichů z příloh a všechny typy nevýběrových prostředků, v praxi si však lze velmi těžko představit např. lov motýlů z letadla nebo brouků z motorového

- ❖ volba nebezpečných nevýběrových prostředků je teoreticky na členském státu, v případě vyjmenovaných nevýběrových prostředků pod písm. a) a b) ve spojení s přílohou VI však stát musí zákaz jejich používání upravit vždy pro zmíněné taxonomické skupiny.

Příloha VI b) bývá někdy mylně chápána tak, že uvedené prostředky jsou míněny jako zakázané prostředky k přepravě dotčených živočichů. Není tomu tak! Článek 15 písm. b) jasně hovoří o zákazu odchyty a usmrcování z těchto dopravních prostředků. Jedná se tedy o dopravní prostředky určené např. pro přepravu lovce během lovu.

Stejně jako v jakéhokoli jiného ustanovení směrnice (které stanovuje státům povinnosti) i zde může stát přijmout dobrovolně přísnější ochranu než směrnice vyžaduje. Jednalo by se např. o zákaz dalších druhů prostředků nebo rozšíření dosahu zákazů podle čl. 15 na jiné taxonomické skupiny živočichů. V takovém případě bude ale stát asi muset brát ohled na podmínku uvedenou v čl. 2 odst. 3. ESD¹⁶⁵ se vyslovil ke způsobům implementace těchto zákazů tak, že stát by měl rozsah koncipovat co možná nejobecněji, jak co do prostředků, tak co do dopadu.

2.2.1.3.4. Odchytky (článek 16)

2.2.1.3.4.1. Právní konstrukce odchylek podle Směrnice o stanovištích

Odchytky umožňují za přesně stanovených předpokladů provádět činnosti, u kterých jinak směrnice v rámci druhové ochrany tyto činnosti zakazuje buď úplně nebo je výrazně omezuje. Příbuzný institut obsahuje i Směrnice o ptácích, v jejímž případě již existuje velmi bohatá judikatura ESD týkající se problematiky odchylek. Protože pojetí institutu v obou směrnicih je si velmi blízké, mnohá tato stanoviska ESD budou bez problému aplikovatelná i na článek 16 Směrnice o stanovištích. Při implementaci institutu odchylek do národních řádů členských států platí asi více než jinde nutnost velmi přesného zajištění plnění požadavků směrnice. Přitom z obecného pojetí právního předpisu typu směrnice sice platí, že určuje pouze výsledek, kterého má být dosaženo a členský stát má možnost volby prostředků, jak výsledků dosáhnout, v tomto případě členským státům zřejmě příliš manévrovacího prostoru nezůstane¹⁶⁶. Především se stát musí vyhnout změně smyslu pojmů, které směrnice používá nebo přidávání dalších podmínek či odchylek, které směrnice nezná¹⁶⁷. Podle ustálené judikatury ESD (mnoho případů) musí být odchylky vykládány i implementovány restriktivně¹⁶⁸ (což vyplývá z jejich povahy), aby se předešlo podkopávání hlavních ustanovení směrnice – směrnice je především určena k ochraně biodiverzity, nikoli k udělování výjimek (udělování odchylek nesmí být v rozporu s hlavními cíli směrnice), což musí fakticky platit i při následném udělování odchylek orgány členského státu.

Odchytky jsou konstruovány na základě 3 podmínek. Všechny 3 musí být splněny zároveň, aby odchylka mohla být vůbec udělena, stát je tedy povinen zvolit takovou implementaci institutu, aby byl schopen dostát těmto požadavkům.

☞ musí existovat některý z důvodů taxativně vyjmenovaných v odst. 1 písm. a) – e)

vozidla a pokud členské státy na takové (mnohdy zábavné) alternativy nebudou při implementaci pamatovat, EK jim asi nebude vytýkat nedostatečnou implementaci směrnice. Takové způsoby usmrcování / odchyty právě těchto taxonomických skupin většinou také nepovedou k ohrožení populací, proto existuje zmíněný korektiv.

¹⁶⁵ C-6/04, Komise vs. Velká Británie (viz. kapitola věnovaná judikatuře ESD)

¹⁶⁶ rozsudek ve věci C-339/87, Komise vs. Nizozemí, bod 28; přímo ve vztahu ke Směrnici o stanovištích rozsudek ve věci C-6/04, Komise vs. Velká Británie, body 25 a 26

¹⁶⁷ C-75/01, Komise vs. Lucembursko, bod 28

¹⁶⁸ C-6/04, Komise vs. Velká Británie, bod 111

- ☞ neexistuje žádné jiné uspokojivé řešení
- ☞ populace příslušného druhu přetrvávají navzdory udělené odchylce ve stavu příznivém z hlediska ochrany
- ☞ *lze přidat ještě 4. podmínku – nesmí být ohroženo dosažení cíle směrnice – ta je však z větší části implikována předchozí podmínkou*

Prvním krokem při posuzování splnění podmínek pro udělení odchylky musí být konstatování, zda je vůbec splněn některý z důvodů, pro které lze odchylku udělit.

Důvody stanovené pro odchylky:

a) *v zájmu ochrany volně žijících živočichů, planě rostoucích rostlin a ochrany přírodních stanovišť;*

Vztahuje se k ochraně fauny a flóry a k ochraně typů přírodních stanovišť. Není specifikováno, že se musí jednat o stanoviště nebo druhy z příloh, směrnice proto zde má na mysli rostliny, živočichy a stanoviště obecně. V souvislosti s hlavními cíli směrnice (čl. 2) budou samozřejmě vyšší prioritu mít prvky chráněné na základě Směrnice o stanovištích nebo jiné chráněné prvky. Nelze však předem vyloučit ani aplikaci této odchylky ve prospěch druhů jinak celkem běžných.

b) *v zájmu prevence závažných škod, zejména na úrodě, dobytku, lesích, rybolovu, vodách a ostatních typech majetku;*

Základem tohoto důvodu je ochrana ekonomických zájmů a má za úkol v případě potřeby zamezit škodám. Hrozící škody však musí být závažné, nelze schválit odchylku z tohoto důvodu kvůli škodám menšího rozsahu, důvod nepokrývá např. ani běžné podnikatelské riziko. Hrozba škody by měla být imanentní.

c) *v zájmu zdraví lidí a veřejné bezpečnosti nebo z jiných naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu, včetně důvodů sociálního a ekonomického charakteru a s nesporně příznivými důsledky pro životní prostředí;*

Jde o klasický titul k odchylkám používaný v nejrůznějších komunitárních předpisech. Ve Směrnici o stanovištích je tento institut upraven i v rámci územní ochrany, proto odkazují také na podkapitolu věnovanou čl. 6 odst. 4. Výčet „veřejných zájmů“ v ustanovení uvedený není taxativní.

d) *pro účely výzkumu a vzdělání, opětovného osídlení určitého území populací druhu nebo vysazení v původním areálu druhu a chovu a pěstování nezbytných pro tyto účely, včetně umělého rozmnožování rostlin;*

Uvedené důvody mají společné to, že jsou zaměřeny právě na druh, pro který má být odchylka udělena. Odchylky udělované z tohoto titulu jsou nezbytné např. pro provádění záchranných programů, ochrany *ex situ*, reintrodukce, introdukce, zřejmě ale i sledování ve smyslu čl. 11 směrnice.

e) *aby za přísně kontrolovaných podmínek v omezeném rozsahu a na základě výběru povolily odebrání nebo držení omezeného a příslušnými státními orgány stanoveného počtu jedinců určitých druhů uvedených v příloze IV.*

Poslední důvod je do jisté míry důvodem zbytkovým. Platí pro něj velmi přízná omezení, předně se musí jednat o omezené množství jedinců (bude se porovnávat s populací), bude se tak dít za přísně kontrolovaných podmínek (státní dozor)

Pokud některý z důvodů pro odchylku existuje, následuje posouzení, zda existuje či neexistuje jiné uspokojivé řešení. Jedná se tak trochu o obdobu alternativních řešení obsažených v odst. 4 čl. 6 směrnice. Posouzení je výhradně na příslušných orgánech členského státu, k problematice ale existuje rozsáhlá judikatura (hlavně u Směrnice o ptácích), která „volnost“ státu omezuje – je to série úvah, která má zajistit co nejrestriktivnější uplatňování odchylek.

Skutečnost, že podmínka operuje se slovem „řešení“, znamená, že odchylka má řešit nějaký existující problém nebo situaci toto řešení vyžadující. Rozhodující orgán členského státu si tedy musí být problému vědom, musí ho popsat a posléze se pokusit najít alternativní řešení, aby odchylka byla udělena až jako „ultima ratio“

Poslední podmínkou, se kterou se orgány členského státu musí vypořádat, je posouzení vlivu na stav druhu z hlediska ochrany. Tedy, zda činnosti nevyhnutelně spojené s udělenou odchylkou nezhorší jeho stav z hlediska ochrany. Posouzení možného vlivu na stav druhu z hlediska ochrany musí tak nevyhnutelně předcházet posouzení aktuálního stavu z hlediska ochrany na území státu, ale pokud možno i za hranicemi¹⁶⁹. Stav z hlediska ochrany by měl být posuzován na úrovni celých biogeografických regionů. U druhů chráněných na principu druhové ochrany (tedy „všude“) to platí dvojnásob. Pro účely udělení odchylky však nebude třeba tak hluboké analýzy. Rozsah posouzení se bude odvíjet od rozsahu a významu zamýšlené odchylky – nelze tak vyloučit i jen posouzení lokální populace.

Jsou-li všechny podmínky kladně vypořádány, může stát udělit odchylku. Odchylky se mohou týkat činností, které jsou jinak zakázány / omezeny články 12, 13, 14 a 15 Směrnice o stanovištích.

2.2.1.3.4.2. Další instituty

Jedná se o instituty, které nejsou přímo zmíněné v textu Směrnice, EK nebo Výbor pro stanoviště je však v nezávazných dokumentech doporučují jako doplňkové pro zajištění správného užívání odchylek.

Plány druhové ochrany

Jde o období plánů péče, které existují v územní ochraně. Pokud jsou vypracovány pro jednotlivé druhy, mohou být i směrnici pro aplikaci systému případných odchylek na tento druh, usnadňovat sledování obecně (čl. 11) i sledování dopadů odchylek, možnosti kompenzačních opatření, atp. Mohou sloužit i jako argument, při sporu s evropskými institucemi, že systém odchylek je v souladu se směrnici.

Kompenzační opatření

Další institut, který směrnice zná v souvislosti s územní ochranou. Stejně jako v režimu čl. 6 odst. 4, i zde lze aplikovat tato opatření na kompenzaci poškozování nebo likvidaci míst odpočinku, či rozmnožování, zimovišť, tedy místa zmiňovaná v čl. 12 odst. 1 písm. d). Čl. 16 kompenzační opatření nevyžaduje, avšak i přes velmi podrobný popis postupu při schvalování odchylek (který má zajistit, že nebudou mít negativní efekt na druhy) může dojít v důsledku jejich uplatňování ke zhoršení stavu druhu z hlediska ochrany. V takovém případě kompenzační opatření usnadní situaci členského státu.

2.2.1.3.4.3. Sledování v souvislosti s udělenými odchylkami

Pokud příslušné státní orgány udělí odchylku, je členský stát povinen o ní podat zprávu EK. Institut sledování není v této souvislosti výslovně upraven, nicméně z povinných bodů, které musí zpráva pro EK obsahovat (konkrétně body d a e) nutnost určité formu sledování vyplývá.

Podle odst. 2 má členský stát povinnost každé dva roky předložit EK zprávu o udělených odchylkách podle odst. 1. Podobu této zprávy stanoví Výbor pro stanoviště. EK

¹⁶⁹ ustanovení mluví o „přirozeném areálu rozšíření“, který nezná politické hranice. Je třeba určit jak velikost přirozeného areálu rozšíření, tak odhadnout velikost populace(i)

vydá nejpozději do 12 měsíců k této zprávě své stanovisko, vydání takového stanoviska není pro EK fakultativní, a zároveň o něm uvědomí Výbor pro stanoviště.

Odst. 3 upravuje povinné náležitosti zprávy.

2.2.1.4. Procesní a organizační ustanovení

2.2.1.4.1. Zprávy (článek 17)

EK v roce 2005 stanovila časové horizonty pro podávání zpráv členskými státy. Stanovená období a nástin hlavní náplně zpráv jsou uvedeny v následující tabulce.¹⁷⁰

	Časové období	Termín předání zpráv (celoevropská zpráva)	Hlavní zaměření
1.	1994 – 2000	2001 (2003/4)	Pokroky v transpozici a implementaci směrnice; pokroky ve vytváření soustavy Natura 2000, administrativní aspekty.
2.	2001 – 2006	2007 (2008/9)	První posouzení stavu z hlediska ochrany, založené na spolehlivých datech, které má stát k dispozici.
3.	2007 – 2012	2013 (2014/15)	<i>Znovuposouzení stavu z hlediska ochrany, založené již na zavedeném systému sledování podle čl. 11 směrnice. Posouzení efektivity opatření přijatých v souvislosti s naplňováním směrnice.</i>

K tabulce nutno připomenout, že EK uvažuje o sjednocení termínů (pro podávání zpráv) pro „staré“ i „nové“ členské státy. Je tedy pravděpodobné, že povinnost odevzdat 2. zprávu ve smyslu čl. 17 v roce 2007 (2008/9) bude mít celá „EU25“, tedy i Česká republika. Termíny jsou zároveň konkretizací prvního požadavku, který článek 17 vznáší – termíny vypracování zpráv a zohledňuje zpoždění, které je způsobeno nedůsledným naplňováním směrnice ze strany členských států (druhá zpráva by měla být fakticky předána až po úplném doplnění všech národních seznamů – ať už EU15 nebo EU25 – podle požadavků EK, zatím není jasné, kdy se toto podaří).

Nezbytným nástrojem pro vypracování zpráv podle požadavků článku 17 je také sledování ve smyslu článku 11 směrnice. Ze systematického hlediska by tato ustanovení měla být v textu předpisu zařazena spíše vedle sebe nebo dokonce do stejného článku. Ani článek 17 však dostatečně nekonkretizuje náplň povinnosti sledování, pouze vyjmenovává tři aspekty, na které musí členský stát ve zprávě klást největší důraz: výsledky sledování (čl. 11), informace o (druhu, typu) ochranných opatření podle čl. 6 odst. 1 (aktivní ochrana) a zhodnocení vlivu těchto opatření na stav prvků z hlediska jejich ochrany (EK na základě toho může posoudit vhodnost použitých opatření).

Odst. 2 předpokládá vypracování souhrnné zprávy (pro celé ES) EK. Půjde o shrnutí zpráv všech členských států, zřejmě jejímu vydání bude předcházet připomínkové řízení a případné výzvy EK směřované členskými státy na potřebná doplnění či dopracování zpráv. Termín pro vydání souhrnné zprávy je stanoven na dva roky od obdržení prvních

¹⁷⁰ převzato z: *European Commission, Directorate-General Environment: Assessment, monitoring and reporting of conservation status – Preparing the 2001-2007 report under Article 17 of the Habitats Directive (DocHab-04-03/03 rev.3), Annex C and E (na přiloženém CDROM)*

verzí zpráv členských států, nelze vyloučit, že zpoždění po předání prvních zpráv členskými státy může být velmi dlouhé. Směrnice naopak předpokládá ověření informací zahrnutých do souhrnné správy, které se týkají zprávy členského státu, tímto státem.

Tato souhrnná zpráva má zhodnotit především dosažený pokrok a stupeň dosažení cílů podle čl. 3 (hlavní zvláštní cíl směrnice – viz kapitola k čl. 3). Konečná verze souhrnné správy bude vytvořena po konzultaci s Výborem pro stanoviště a následně bude zaslána taxativně vyjmenovaným subjektům (členským státům, EP, Radě a Hospodářskému a sociálnímu výboru).

Odst. 3 tohoto článku naprosto vybočuje z předmětu úpravy článku 17 a domnívám se, že měl být spíše zařazen na konec článku 4. Dává členským státům možnost chráněná území vyhlášená v souladu s touto směrnicí tabulemi ES, které navrhne Výbor pro stanoviště. Český právní řád s touto možností nepočítá, je otázkou, zda české orgány příslušné k vyznačení SAC mohou i tak tabule k označení území použít, zřejmě ale ano (jedná se o úkon s deklaratorními účinky bez vlivu na práva a povinnosti třetích osob). Tabule by ale musela být uvedena jako doplněk značení, které české právní předpisy k označení chráněných území naopak vyžadují.

2.2.1.4.2. Výzkum (článek 18)

Pro uplatňování Směrnice o stanovištích (správnému plnění povinností, které pro členský stát ze směrnice vyplývají), ale i jako podklady pro vytváření a budoucí změny směrnice, jsou nezbytná aktuální vědecká data¹⁷¹. Toto ustanovení význam vědeckého výzkumu pro účely směrnice jen zdůrazňuje. Odpovědnost leží na členských státech, nezbytnou roli (hlavně koordinační a při výměně informací mezi státy) mají i evropské instituce (EEA, ETC/BD). Zdrojem údajů je především sledování podle čl. 11 a zpracování získaných údajů, výstupy slouží při plnění prakticky všech povinností členského státu, vyplývajících z územní i druhové ochrany podle směrnice (např. čl. 6).

Zvýšená pozornost má být věnována podpoře vědeckých prací nezbytných pro provádění ustanovení článků 4 a 10. U článku 4 se jedná jak o první vymezení lokalit při vzniku soustavy, ale též aktualizace národních seznamů v souvislosti s novými poznatky získanými sledováním (čl. 11). Zaměření na čl. 10 má přispět ke zlepšení fungování celé soustavy (viz. kapitola věnovaná tomuto článku), ačkoli povinnosti určené tímto článkem fakultativní.

2.2.1.4.3. Postup pro změny příloh Směrnice o stanovištích (článek 19)

Nezbytné ustanovení pro naplnění tezí směrnice vztahujících se k použití nejnovějších vědeckých poznatků. Příroda (ekosystémy i populace druhů) jsou dynamickými prvky a jsou neustále ovlivňovány nespočtem faktorů ze svého okolí. Některými pozitivně, jinými negativně. V rámci vývoje stavu ekosystému či populací jednotlivých druhů může v průběhu času docházet ke změnám, které je třeba (zvláště v případě „změn k horšímu“) včas zohlednit v předpisu na ochranu těchto prvků, jakým je i Směrnice o stanovištích. Článek 19 tedy přináší možnost změn v přílohách směrnice a popisuje proces, který k těmto změnám povede¹⁷².

¹⁷¹ princip nejnovějších vědeckých poznatků. Ustanovení je konkretizací ustanovení Preambule: „vzhledem k tomu, že zlepšování vědeckých a technických poznatků je pro provádění této směrnice nezbytné; že v důsledku toho je vhodné podpořit potřebné výzkumné a vědecké práce;“, nutnost existence aktuálních vědeckých údajů je zdůrazněna např. i v ustanoveních čl. 4 odst. 1, čl. 5 a čl. 16

¹⁷² neupravuje již formu, jaká má být ke změnám použita. Jednou možností je přímá novelizace směrnice (zatím došlo pouze k jedné – viz „změny“), druhou možností je nepřímá změna textu směrnice v rámci aktů o přistoupení nových států k ES. Bylo by však z legislativního hlediska nevhodné, kdyby se těmito akty

Změny mohou být trojího druhu:

- ❖ prvek v zájmu společenství byl v přílohách zahrnut, ale jeho stav z hlediska ochrany je natolik příznivý, že již dále není třeba zajišťovat jeho ochranu ve smyslu směrnice. Může tedy dojít k vyškrtnutí tohoto prvku z příloh (bylo by velkým vítězstvím opatření přijatých podle směrnice)
- ❖ prvek splňuje definici typu přírodního stanoviště nebo druhu významného pro Společenství, ale není v přílohách zahrnut. Přílohy budou o něj rozšířeny (nejčastější případ)
- ❖ u některého prvku, který je zahrnut v přílohách směrnice se nově ukazuje, že je třeba jej zařadit i do jiných příloh nebo je možné / nutné ho přeřadit do jiné přílohy. Přichází to v úvahu jen u druhů, první případ řeší situaci, kdy druh je chráněn na principu územní ochrany, ale ukazuje se, že taková ochrana je nedostatečná a je nutné zároveň druh chránit i pomocí druhové ochrany (a *vice versa*). Druhá alternativa se vypořádává se skutečností, že stav druhu z hlediska ochrany u druhu regulovaného pravidly čl. 15 a zahrnutého v příloze V, se zhorší natolik, že bude napříště vyžadovat přísnou ochranu (přeřazení do přílohy IV) a *vice versa*. Nebo se ukáže, že ochranná opatření, činěná na principu územní ochrany u druhu z přílohy II jsou naprosto nevhodná pro zachování tohoto druhu ve stavu příznivém z hlediska ochrany a že musí napříště druh podléhat přísné druhové ochraně (přeřazení do přílohy IV) a *vice versa*.

Takové změny předpokládá článek 19 a stanovuje pro ně dva procesní postupy:

☞ Rada rozhoduje na návrh EK kvalifikovanou většinou¹⁷³

☞ Rada rozhoduje na návrh EK jednomyslně

Jednomyslně rozhoduje rada vždy, pokud se má zásah týkat přílohy IV a to zřejmě při obou alternativách – jak při záměru některý druh z přílohy vyškrtnout, tak druh do přílohy nově zahrnout. Důvod u první možnosti je jasný – druhová ochrana je pro druh často poslední možností, jak zabránit jeho vyhynutí a opatření s ní spojená bývají „*ultima ratio*“ ochranných opatření. Pokud jde o druhou možnost, domnívám se, že by neměly být kladeny ochraně „nového druhu“ zbytečné překážky, na druhou stranu, pokud jsou požadavky druhu na tak striktní ochranu skutečně oprávněné, neměly by všechny státy ES mít problém se na tomto shodnout. V ostatních případech rozhoduje Rada kvalifikovanou většinou.

Článek 19 zná i možnost přizpůsobení (změn) příloh III a VI, v obou případech rozhoduje Rada kvalifikovanou většinou.

Je nutné zdůraznit, že článek 19 poskytuje možnost pouze pro změny příloh, nikoli pro změny ve vlastním textu směrnice, i když by se ukázalo, že některá ustanovení je nutné změny v návaznosti na nové vědecké poznatky, nelze tak učinit v režimu podle článku 19. Tato dvojkolejnost je nejmarkantnější u přílohy III, která není přílohou směrnice v „pravém slova smyslu“ ale spíše tvoří nedílnou součást pravidel stanovených čl. 4 směrnice. Změny ve vlastním textu směrnice budou zřejmě podléhat obecnému legislativnímu procesu upravenému Smlouvou o ES, o možnostech takových změn pojednává i kapitola věnovaná článku 9 Směrnice o stanovištích. Možné důvody pro změnu příloh vyplývají i ze schématu na obr. 8.

prováděly změny, které by měli účinek i na území stávajících států ES (např. zahrnutí druhu, který se vyskytuje kromě území nových států i na území některého ze stávajících členských států, stanovení nového biogeografického regionu, o kterém se stanoví, že nově bude zasahovat i na území stávajícího členského státu, apod.)

¹⁷³ po uzavření Smlouvy z Nice činí kvalifikovaná většina přibližně 65 % hlasů spolu se zákazem majorizace skupinou menších či větších států (blíže např. „*Vladimír Týč: Základy práva Evropské unie pro ekonomy*“, třetí vydání, str. 45 – 46)

V rámci této kapitoly musím ještě poznamenat, že EK rozhodla, že v první fázi vytváření soustavy Natura 2000 nebude rozšiřovat přílohy o zcela nové skupiny organismů (např. Švédsko stáhlo svůj návrh rozšířit přílohy o houby – *Fungi, Mycota, Mycobiota, stejně tak České republice byly zamítnuty návrhy¹⁷⁴ na rozšíření příloh o houby, pavouky, druhy obtížně identifikovatelné nebo dokonce o středoevropskou populaci losa*). Důvodem k takovému ze strany EK přístupu (jinak v příkrém rozporu s principy směrnice) je dle mého názoru její snaha o co nejrychlejší zkompletování národních seznamů (do podoby odpovídající ustanovením směrnice) a vydání konečného Seznamu Společenství. Teprve až potom chce EK vznášet další nároky na členské státy, které budou nepochybně důsledkem zařazení nových druhů či taxonomických skupin do příloh směrnice (zejm. přílohy II). Kdyby k takovému kroku EK přistoupila už v této fázi přípravy soustavy Natura 2000, hrozilo by další zdržení s vydáním konečného Seznamu Společenství a tím se oddálilo již tak velmi zpožděné vyhlášení SAC. Obtížně obhájitelná stanoviska stávajících členských států nemají v ustanoveních směrnice oporu.

2.2.1.4.4. Výbor pro stanoviště – Habitats Committee (články 20 a 21)

Článek 20 jednoduchým ustanovením zřizuje výbor složený ze zástupců členských států, kterému předsedá zástupce EK. Tomto výbor se běžně označuje jako „*Habitats Committee*“. Členské státy většinou do Výboru pro stanoviště delegují zpravidla dva zástupce ústředních orgánů¹⁷⁵ (případně jiných vrcholných orgánů nebo odborných institucí), v jejichž kompetenci je ochrana přírody (resp. naplňování Směrnice o stanovištích).

Ustanovení článku 21 je čistě procesního rázu, podrobně popisuje postupy při přijímání některých opatření (pozor na speciální ustanovení čl. 19, které upravuje také procesní postup, ale pouze v jednom specifickém případě). Většina z nich je předpokládána jinými ustanoveními Směrnice o stanovištích – např. čl. 4 odst. 1 druhý pododstavec (EK tímto procesem konkretizovala pravidla z přílohy III), čl. 4 odst. 2 (přijímání konečného nebo provizorního Seznamu společenství / biogeografické oblasti), čl. 8 odst. 4, 5 (přijímání akčního programu pro financování soustavy a jeho následné vyhodnocování) a čl. 9.

Nabízí se otázka, zda tento proces nebude závazný např. i v případě, kdy se ukáže nutnost přijmout změny v textu Směrnice o stanovištích (nikoli v samotných přílohách). Přikláním se k názoru, že (zejm. s ohledem na propojení s čl. 9) je tomu tak.

2.2.1.4.5. Povinnosti členských států (články 22 a 23)

Tato dvě ustanovení upravují jednak implementační povinnost členských států ve vztahu ke směrnici jako celku, jednak stanovují další povinnosti v rámci směrnice, které jsou doplňkové a nadstavbové k většině povinností upravených v hlavní části směrnice.

¹⁷⁴ navržené druhy a taxonomické skupiny buď odmítla sama EK nebo se k nim vyjádřili negativně některé stávající členské státy ES (např. Rakousko). Takový postup nemá oporu ve Směrnici o stanovištích, kde „právo veta“ existuje (co se týče příloh) jen pro přílohu IV směrnice – jednomyslné rozhodování o změnách. Česká republika proti tomuto postupu podala v roce 2000 oficiální protest, neboť pravidla byla ze strany ES určena až po vypracování standardních formulářů pro velké množství zamítnutých druhů. Na výsledku se však již nic nezměnilo.

¹⁷⁵ ČR je ve Výboru pro stanoviště v současné době zastoupena vedoucím odboru mezinárodní ochrany biodiverzity MŽP a zástupcem AOPK ČR.

Aktuální složení Výboru je k dispozici na internetových stránkách DG Životní prostředí (http://ec.europa.eu/environment/nature/nature_conservation/useful_info/links/member_states/hocom.htm)

2.2.1.4.5.1. Zvláštní (dílčí) povinnosti (článek 22)

Jde o doplňkové a nadstavbové povinnosti, které se vztahují k naplňování jiných povinností, plynoucích z hlavní části směrnice. Doplňkové a nadstavbové jsou proto, že je nelze naplňovat samostatně a fakticky rozšiřují některé z povinností, určených jinde.

První dvě povinnosti se vztahují na činnosti, které směrnice jinde přímo nepředpokládá, ale mohou být součástí ochranných opatření. Rozvádějí východiska Preambule¹⁷⁶.

Povinnosti v souvislosti s reintrodukcemi: vztahuje se pouze k reintrodukcím druhů vyžadujících přísnou ochranu podle čl. 12 a násl. Do povinnosti je zabudován princip předběžné opatrnosti, který nepřipouští jakoukoli reintrodukci. Lze je provádět až v okamžiku, kdy existuje dostatečná jistota v tom, že takové opětovné vysazení přispěje¹⁷⁷ k obnově příznivého stavu druhu z hlediska ochrany. K reintrodukci lze také přistoupit až po konzultaci s veřejností („příslušnou veřejností“ je nejspíš míněna především veřejnost odborná – viz nebezpečí v poznámce pod čarou).

Povinnosti v souvislosti s novými introdukcemi: jsou to činnosti, které mají uměle rozšířit areál rozšíření druhu na území ES, pokud existuje předpoklad, že nová stanoviště splňují všechny ekologické požadavky druhu. Cílem je jednak posílení populací druhu, jednak posílení soudržnosti soustavy. V této souvislosti je zmíněno nebezpečí poškození přírodních stanovišť a též možnost introdukce zakázat (species-by-species approach). Tato velmi přísná pravidla (včetně povinnosti uvědomit Výbor pro stanoviště) a možnost zákazů je opodstatněna potenciálním nebezpečím, že každý druh se na nových lokalitách může zachovat jako nebezpečný invazní druh (viz. kapitola o Bernské úmluvě).

Povinnosti v souvislosti s osvětovou činností: členské státy mají všemožně podporovat vzdělávání a informovanost všech subjektů o potřebě chránit druhy a stanoviště.

2.2.1.4.5.2. Obecné povinnosti (článek 23)

Obecnou povinností členských států je řádná implementace směrnice do vnitrostátního práva a povinností s tím související (povinnost, aby opatření přijatá členskými státy obsahovaly odkaz na směrnici¹⁷⁸ a povinnost sdělit EK znění všech norem, ve kterých stát implementaci směrnice zajistil – zpětné kontrola).

ESD se opakovaně vyslovil v tom smyslu, že členský stát nemusí směrnici provést tak, že doslova převezme text jejích ustanovení. Naopak se při takovém přístupu může velmi snadno stát, že v celkovém kontextu vnitrostátní normy se význam takového ustanovení podstatně změní. Při implementaci je nutné se řídit především smyslem ustanovení ve vztahu k cílům směrnice (čl. 2 a 3) a smyslu směrnice (Preambule). ESD v těchto rozsudcích uvádí příklady chyb členských států¹⁷⁹.

¹⁷⁶ „vzhledem k tomu, že by měly být přijaty předpisy týkající se doplňujících opatření, kterými by se řídilo opětovné vysazování některých původních druhů živočichů a rostlin do původních areálů rozšíření a případně vysazování nepůvodních druhů;“

¹⁷⁷ Reintrodukce druhu z jednoho státu na území jiného, především ale takto prováděné umělé posilování stávajících populací může mít paradoxně i negativní důsledky na biodiverzitu na genetické úrovni (ústní sdělení: Vladimír Vrabec – Zemědělská univerzita Praha, Alois Pavlíčko – Správa NP a CHKO Šumava)

¹⁷⁸ zajišťuje se možnost uplatnění zásady nadřazenosti komunitárního práva právním řádům členských států

¹⁷⁹ např. C-103/00, C-75/01, spojené případy C-206 a C-207/88, C-6/04, a další. V těchto a jiných případech ESD zdůraznil mimo jiné i to, že jakákoli (i nejpřísnější) opatření se mohou dostat do nesouladu se smyslem směrnice, pokud ve své podstatě mohou být orgánem členského státu libovolně a jednoduše (nevhodně) měněna.

2.2.1.5. Přílohy Směrnice o stanovištích

Přílohy směrnice jsou většinou sáhodlouhé seznamy. Všechny přílohy však mají velký normativní význam, protože rozšiřují nebo upřesňují povinnosti plynoucí z ustanovení vlastní směrnice. Souvislosti a význam příloh pro jednotlivá ustanovení směrnice byly popsány výše, přílohám III a VI byla věnována větší pozornost.

V příloze I jsou uvedeny typy přírodních stanovišť v zájmu Společenství, jejichž ochrana vyžaduje vyhlášení SPA. Typy stanovišť jsou označeny kódem sítě Natura 2000 a názvem. Prioritní jsou označeny „*“.

Příloha II obsahuje druhy rostlin a živočichů v zájmu Společenství, jejichž účinná ochrana vyžaduje vymezení SAC. Druhy jsou označeny latinským pojmenováním, jsou-li prioritní, jsou navíc označeny „*“ . V platném znění směrnice obsahuje celkem 869 druhů, z toho 297 živočišných druhů a 572 druhů rostlinných.

Příloha IV deklaruje druhy rostlin a živočichů v zájmu Společenství, které pro naplnění cílů směrnice vyžadují přísnou ochranu na celém území ES. V platném znění směrnice je do ní zahrnuto celkem 922 druhů, přičemž 323 jsou živočišné druhy a 599 druhy rostlinné.

V příloze V jsou druhy v zájmu Společenství, které jsou nebo mohou být odebírány z přírody, ale směrnice upravuje podmínky a pravidla tohoto odběru, aby byl u takových druhů zachován stav příznivý z hlediska ochrany. V platném znění směrnice je v této příloze 77 druhů celkem, z toho 45 druhů živočichů a 32 druhů rostlin.

V přílohách s druhy živočichů a rostlin si některé státy vyjednaly s EK tzv. zeměpisnou výjimku (*geographical exemptions*)¹⁸⁰. EK nebyla příliš otevřená k přijímání velkého množství takových výjimek. Ruku v ruce s dalším rozšiřováním ES na východ však bude nutnost takových výjimek asi vzrůstat, protože zatímco určitý druh může být v západní Evropě na pokraji vyhynutí, na východě je stále běžný, dokonce může být i škůdcem. Jiným titulem k výjimkám u rostlin může být skutečnost, že rostlina je v některé zemi prokazatelným invazním veřelcem a poškozují ostatní předměty ochrany. Je pravděpodobné, že frekvence zeměpisných výjimek vzroste v rámci chystané novelizace Směrnice o stanovištích.

Velké množství druhů rostlin a živočichů je zahrnuto v přílohách jak pro územní, tak pro druhovou ochranu¹⁸¹, proto celkový počet druhů, které obsahují všechny tři přílohy, je 447 druhů živočichů a 695 druhů rostlin.

Překryv mezi přílohami Směrnice o stanovištích – druhy živočichů (EU25)¹⁸²

Příloha	II & IV	II & V	pouze II	pouze IV	pouze V
% z celkového počtu 447 druhů	45%	5%	17%	28%	5%

¹⁸⁰ Seznam všech zeměpisných výjimek v platném znění příloh směrnice (v závorce jsou státy s výjimkou):

Příloha II - *Castor fiber* (Estonsko, Lotyšsko, Litva, Finsko, Švédsko), *Canis lupus* (Řecko jižně od 39. rovní., Španělsko jižně od Duera, Lotyšsko, Litva, Finsko), *Ursus arctos* (Estonsko, Finsko, Švédsko), *Lynx Lynx* (Estonsko, Lotyšsko, Finsko), *Lampetra fluviatilis a planeri* (Finsko, Švédsko), *Petromyzon marimus* (Švédsko), *Salmo salar* (Finsko), *Aspius aspius* (Finsko), *Cobitis taenia* (Finsko), *Cottus gobio* (Finsko)

Příloha IV - *Castor fiber* (shodně s II), *Cricetus crinitus* (Maďarsko), *Canis lupus* (shodně s II), *Vipera seoanni* (Španělsko), *Coregonus oxyrhynchus* (Finsko)

¹⁸¹ např. druhy rostlin zahrnuté v příloze II jsou (kromě bryofyt) automaticky začleněny i do přílohy IV. Navíc velká skupina rostlin je pouze v příloze IV. Pro živočichy žádný automatický vztah mezi přílohami neexistuje.

¹⁸² Převzato z „Guidance document on the strict protection of animal species of community interest provided by the ‚Habitats‘ Directive 92 / 43 / EEC“ – Draft version 5 (duben 2006)

Důvodem k tak rozsáhlým překryvům je opět odborné hledisko – některé druhy, které nejlépe prosperují z cílené ochrany svých stanovišť jsou natolik ohrožené, že sama územní ochrana k zachování či zlepšení jejich stavu z hlediska ochrany nepostačuje a vyžadují přísnou ochranu i mimo tato stanoviště. Nelze vyloučit ani existenci druhů, které také nejlépe prosperují z územní ochrany svých stanovišť, jsou však (např. z historických důvodů) pravidelně odebírány z přírody a toto odebírání musí být vzhledem na jejich ohrožení regulováno v souladu se směrnicí.

V souvislost s velkým normativním významem příloh lze narazit na dva vážné problémy, které směrnice sama nebo členský stát musí řešit:

První se týká typů přírodních stanovišť v příloze I, přesněji možnosti, jak tato stanoviště v přírodě vůbec identifikovat. Směrnice zavádí zcela novou klasifikaci stanovišť, která přímo nevychází z žádné klasifikace dosud používané. V ní se prolínají fyto-sociologické, geomorfologické, geologické prvky, ale vstupují se m i prvky ryze politické (typ „*Jeskyně nepřístupné veřejnosti*“). Státy většinou vytvářely vlastní interpretaci typů přírodních stanovišť.

Důvodem je to, že v době přípravy směrnice (1991 – 2) se sešlo od tehdejších 12 států několik tisíc návrhů na typy přírodních stanovišť. EK se ve spolupráci s Tématickým střediskem pokusila počty jednak zredukovat, jednak vytvořit přehlednou klasifikaci, která bude kompromisem pro všechny zúčastněné.

U druhů narážejí státy na jiný problém – ačkoli jejich klasifikace se zdá být jasná, u velkého množství druhů nebyly dosud známy uspokojivé informace o početnosti, rozšíření, distribuci, typ stanoviště z hlediska reprezentativnosti, populační dynamika, atd. Tyto informace se musely nezbytně zjišťovat, ale dělo se tak až v souvislosti s mapováním. Taková potřeba celý proces velmi zpomalí.

Druhý problém, se kterým si musí poradit sama směrnice, je princip rozdělení prvků vyžadujících ochranu na prioritní a „ostatní“. Z definice uvedené v čl. 1 je poměrně jasné, co znamenají prioritní prvky a jaký byl důvod k tomu, že právě ty konkrétní prvky byly označeny za prioritní. Problém vyvstal až dodatečně v souvislosti s rozsáhlým rozšířením ES v roce 2004 – spousta druhů, které na území celé původní ES12 splňovaly podmínky pro prioritní přístup, tyto podmínky již zdaleka nemusí splňovat i na území nových členských států (viz. příklad přástevníka kostivalového – *Euplagia quadripunctaria* v kapitole o biogeografických seminářích). Problém je ten, že právním titulem k rozlišení, zda je druh prioritní či nikoli, není definice prioritních prvků v čl. 1, ale pouze označení prvku jako prioritního v některé z příloh.

Vzhledem k tomu, jak významné důsledky může mít rozlišení prioritních a „ostatních“ prvků na režim povinností podle směrnice (zejm. rozdílný přístup při posuzování plánů a projektů) pokládám za vhodné, aby v rámci připravované novelizace Směrnice o stanovištích bylo znovu posouzeno, které prvky z příloh skutečně splňují definici pro prvky prioritní i po rozšíření na EU25.

Na druhou stranu na mnohých místech práce uvádím příklady ustanovení, která sice sama rozlišují přístup k prioritním a „ostatním“ prvkům, případně se omezují jen na prvky prioritní, v praxi však na tato omezení není dnes už brán zřetel. Tím se přístup k prioritním a „ostatním“ prvkům fakticky vyrovnává.

2.2.1.6. Přítomnost a budoucnost (naplňování směrnice a připravovaná novela)

Někdy kolem roku 2000 se uvádělo, že Směrnice o stanovištích je zřejmě nejhůře naplňovaným právním předpisem ES a Směrnice o ptácích ji hned následuje. Ani po 6 letech se zřejmě situace u Směrnice o stanovištích příliš nezměnila, protože žádný ze států EU15, který byl po druhém biogeografickém semináři opětovně vyzván EK k dalšímu doplnění národního seznamu, tak do této chvíle neučinil. EK původně požadovala po státech, aby doplnily nedostatky do 3 měsíců, později ale své stanovisko změnila a nechala prakticky čistě na uvážení členských států, jaký termín si sami určí (EK bude navrženou dobu maximálně korigovat). Po tomto kroku se zdá, že platné provizorní seznamy biogeografických oblastí budou doplněny na konečné nejdříve v první polovině roku 2007. Přitom několika státům (aktuálně např. Francii) „běží“ na podkladě výkonu rozhodnutí ESD každým dnem nemalá pokuta za nesplnění povinností podle čl. 4 směrnice. V této souvislosti upozorňuji na kapitulu, ve které se zabývám časovým rámcem naplňování Směrnice o stanovištích – povinnosti vyplývající z části Směrnice o stanovištích věnované územní ochraně musí být členskými státy naplňovány postupně v časovém horizontu určeném článkem 4.

Ještě v roce 2001 žádný z členských států tehdejší EU15, s výjimkou Dánska a Belgie (a snad ještě Lucemburska), nesplnili první zásadní povinnost (týkající se soustavy Natura 2000), vyplývající ze Směrnice o ptácích – zaslání úplného seznamu SPA EK¹⁸³ (což je více než 21 let od povinnosti implementace směrnice!!!). V této souvislosti ale podotýkám, že důvodem k mnohaletému zpoždění při vzniku soustavy Natura 2000 není možná ani tak nereálnost samotné myšlenky, ale spíše nereálnost časových odhadů uvedených v čl. 4 Směrnice o stanovištích. Přispívá k tomu určitě i přílišná benevolence EK – v případě Směrnice o stanovištích EK přistoupila ve větší míře na vymáhání povinností členských států před ESD až na samém konci 90. let. Další nedostatky v naplňování Směrnice o stanovištích a Směrnice o ptácích jsou uvedeny v kapitole věnované analýze judikatury ESD¹⁸⁴, aktuální případy jsou obsaženy v příloze práce.

Ze dvou publikovaných článků jsem se rozhodl převzít příklady dvou členů ES (unitárního státu a federálního státu) s popisem způsobu, s jakým přistupovaly k vymezení lokalit pro soustavu Natura 2000. Oba příklady jsou zvolené tak, aby nastínily základní chyby, jichž se státy mohou provinít proti pravidlům obsaženým v článku 4 Směrnice o stanovištích.

2.2.1.6.1. Případ Francie – unitární stát¹⁸⁵

Francie přistoupila k plnění svých povinností, vyplývajících ze Směrnice o stanovištích, velmi poctivě. Po dobu dva a půl roku čtyři desetičlenné pracovní skupiny (na území Francie zasahují 4 biogeografické regiony) při Přírodovědeckém muzeu v Paříži vytipovalo 1600 lokalit jako kombinaci typů stanovišť a lokality druhů podle Směrnice o stanovištích i Směrnice o ptácích. Takto vymezená území zahrnovala něco mezi 14 a 16 % rozlohy celého státu.

Do takto vzorově připraveného seznamu však zasáhly dvakrát politické zájmy: poprvé bylo přijato rozhodnutí, že lokality navržené pro soustavu Natura 2000 nebudou zabírat

¹⁸³ „Graham Bennett, Saskia Lighthart: **The Implementation of International Nature Conservation Agreements in Europe: The Case of the Netherlands**“

¹⁸⁴ srov. také „6. výroční zpráva o plnění a prosazování práva ŽP Evropského společenství 2003“

¹⁸⁵ Petr Roth: **NATURA 2000 ve Francii**

více než 2,5 % území státu, na čemž se Přírodovědecké muzeum již odmítlo spolupodílet. Po projednání Národním výborem pro politiku ochrany přírody se nakonec „politický kompromis“ dostal na 1060 lokalit, které dohromady zabírali asi 5 % území. EK takto sestavený národní seznam samozřejmě odmítla jako nedostatečný.

Dalším problémem, kterému francouzské instituce čelily, byl odpor majitelů a uživatelů dotčených pozemků. Některé státy ES se rozhodly, že opatření nutná pro lokality připravované na zařazení do soustavy Natura 2000 budou s těmito subjekty projednávat až po předložení národního seznamu EK (např. Itálie). Francie nakonec zvolila opačný postup, dokonce se rozhodla, že nebude do národního seznamu zařazovat žádné lokality, u kterých se na tomto zařazení neshodne s majiteli a uživateli. Myšlenka je dobrá, ale přístup poněkud extrémní. Vyústilo to v druhý ničivý zásah do rozsahu národního seznamu. Že Francie takovým přístupem nesplnila požadavky čl. 4 směrnice je více než zřejmé.

2.2.1.6.1. Příklad Rakousko – federace¹⁸⁶

Rakousko má 9 spolkových zemí, každá má vlastní právní úpravu ochrany přírody a myslivosti. Neexistuje žádný společný legislativní rámec. O záležitostech týkajících se chráněných druhů, chráněných území, apod. rozhoduje každá spolková země autonomně.

V průběhu přístupových rozhovorů Rakousko nepožádalo o přechodné období pro splnění povinností ze Směrnice o stanovištích. Z toho vyplynulo jen asi šestiměsíční období na sestavení národního seznamu. Z odborného hlediska je tak krátký termín trochu nesmyslný, protože na řádné zmapování je potřeba alespoň jedna nebo dvě sezóny. Zvláště, když se ukázalo, že Rakousko nemá k dispozici dostatečné odborné poznatky o druzích živočichů.

Na území Rakouska zasahují dvě biogeografické oblasti (alpínská a kontinentální), problematice panonské oblasti na území Rakouska se věnují na jiném místě. Každá spolková země vymezuje území navrhovaná pro soustavu Natura 2000 samostatně. První návrh Rakouska byl EK klasifikován jako naprosto nedostatečný, protože Rakousko zahrnuje do této verze národního seznamu pouze lokality, které byly již součástí stávajících chráněných území. Navíc stejně jako v případě Francie panoval v Rakousku poměrně výrazný odpor majitelů a uživatelů pozemků k lokalitám soustavy. Tyto dvě skutečnosti spolu s častým zvažováním jiných zájmů nejvíce ovlivnily i to, že hranice území často nesledují odborná kritéria (což Směrnice o stanovištích striktně vyžaduje).

Federální uspořádání Rakouska mělo za následek i výrazně nerovnoměrné pokrytí jednotlivých zemí lokalitami. Zdaleka nejvyšší pokryv mělo zpočátku Dolní Rakousko, naopak Horní Rakousko vybralo lokality s podílem na celkové rozloze země desetkrát menším. Při takto nerovnoměrném rozmístění lokalit nemůže Rakousko jako celek v žádném případě splnit kritéria požadovaná přílohou III Směrnice o stanovištích.

Na semináři pro alpínskou biogeografickou oblast bylo Rakousko EK požádáno o doplnění (nedostatek IN MAJ) o území s dalšími 23 typy přírodních stanovišť¹⁸⁷, pro 29 druhů živočichů a 8 druhů rostlin!!! Rakousko nakonec čelilo i několika žalobám u ESD.

Připravovaná novela směrnice

V době dokončování této práce připravuje EK výraznou novelu Směrnice o stanovištích¹⁸⁸. Záměrem je změnit dosud nejradiálnějším způsobem nejen přílohy, ale také vlastní ustanovení směrnice. EK zatím čelí některým závažným námitkám ze strany členských států, takže není jisté, jakou podobu a rozsah bude nakonec novela skutečně mít. Text záměru novely se mi bohužel pro účely této práce nepodařilo sehnat, navíc

¹⁸⁶ Andreas Ranner: **Rakouské zkušenosti z plnění směrnice o ptácích a směrnice o stanovištích**

¹⁸⁷ z toho dokonce 7 bylo prioritních

¹⁸⁸ ústní sdělení: Jan Plesník – AOPK ČR

pravděpodobně zásadní jednání o tomto záměru mezi EK a zástupci členských států proběhne až asi měsíc po dokončení práce.

Co tedy můžeme od novely čekat? Nepochybně dojde k výrazné novelizaci (rozšíření) příloh směrnice se seznamy druhů a typů přírodních stanovišť. Na nutnosti takové změny se EK již shodla prakticky se všemi členskými státy ES. Změna příloh bude radikální i ve vztahu ke stávajícímu přístupu EK (viz stanovisko o nerozšiřování příloh o nové taxonomické skupiny). Pokud dojde ke změnám v textu vlastních ustanovení směrnice, budou se tyto změny nejspíše týkat čl. 10 a 11. Záměr zajistit nějakým způsobem propojenost lokalit soustavy si vyžaduje čím dál větší snahu EK co do motivace členských států k péči o krajinné prvky. K článku 11 nebyl dosud zpracován jednotný postup nebo pravidla k provádění sledování stavu chráněných prvků z hlediska ochrany. Novelizace tedy bude asi spočívat ve zpřesnění povinností, které z těchto článků pro státy vyplývají, možné je i vydání prováděcích předpisů k těmto činnostem (buď jako právně závazných, např. ve formě rozhodnutí EK nebo právně nezávazných dokumentů – doporučení EK, návody, příručky). Vydání podobné výkladové pomůcky se můžeme dočkat i v oblasti druhové ochrany podle čl. 12, 13 a 16 nebo zpřesnění definice stavu z hlediska ochrany.

EK si je však vědoma obrovského zpoždění v naplňování termínů Směrnice o stanovištích a nechce tuto prodlevu zvyšovat navalováním dodatečných povinností na členské státy ES. Proto k jakýmkoli dalším krokům přistoupí asi až po vydání úplného Seznamu Společenství, alespoň pro EU15. V této chvíli se počítá s termínem nejdříve v druhé polovině roku 2007, je otázkou, zda bude EK čekat i na opravené národní seznamy států EU10+. Sama Česká republika, která je na tom se stavem svého národního seznamu poměrně dobře, totiž podle výsledků kontinentálního biogeografického semináře bude muset doplnit další 2,08 % území státu do pSCI¹⁸⁹ (jen v kontinentální oblasti) na což bude podle neoficiálního sdělení MŽP požadovat minimálně 6 až 12 měsíců. Nikdo si zatím nedokáže představit, jaké období bude na doplnění národního seznamu požadovat např. Polsko, jehož seznam zahrnující jen necelé 4 % státního území byl nevyhnutelně označen za naprosto nedostatečný.

2.2.2. Směrnice Rady 79/409/EHS o ochraně volně žijících ptáků¹⁹⁰ (Směrnice o ptácích)

změny:

- Akt o podmínkách přistoupení a o úpravách smluv – přistoupení Řecké republiky
- směrnice Rady 81/854/EHS ze dne 19. 10. 1981
- Akt o podmínkách přistoupení a o úpravách smluv – přistoupení Španělského království a Portugalské republiky
- směrnice Komise 85/411/EHS ze dne 25. 7. 1985
- směrnice Rady 86/122/EHS ze dne 8. 4. 1986
- směrnice Rady 90/656/EHS ze dne 4. 12. 1990
- směrnice Komise 91/244/EHS ze dne 6. 3. 1991
- Směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (nepřímá novela)
- směrnice Rady 94/24/ES ze dne 8. 6. 1994
- Akt o podmínkách přistoupení a o úpravách smluv – přistoupení Rakouské republiky, Finské republiky a Švédského království
- směrnice Komise 97/49/ES ze dne 29. 7. 1997

¹⁸⁹ srov. stínový národní seznam České botanické společnosti z února 2006 (561 dodatečných lokalit)

¹⁹⁰ Council Directive 79/409/EEC on the Conservation of the Wild Birds – „Birds Directive“

- Akt o podmínkách přistoupení a o úpravách smluv – přistoupení České republiky, Estonské republiky, Kyperské republiky, Lotyšské republiky, Litevské republiky, Maďarské republiky, Republiky Malta, Polské republiky, Republiky Slovinsko a Slovenské republiky

Změny spočívají vesměs v přizpůsobování textu směrnice novým vědeckým a technickým poznatkům nebo zahrnují nové druhy vyskytující se na území nových členských států. Nepřímá novela, provedená čl. 7 Směrnice o stanovištích nahrazuje některé povinnosti ohledně péče o SPA původně upravené v čl. 4 Směrnice o ptácích povinnostmi z čl. 6 Směrnice o stanovištích. Text Směrnice o ptácích se nemění, první věta odst. 4 čl. 4 je však nadále obsolentní.

Není předmětem této práce provádět podrobnější analýzu i této směrnice¹⁹¹, proto se jí věnuji jen v nezbytné míře jako druhému pilíři soustavy Natura 2000 (čl. 3 odst. 1 druhý pododstavec Směrnice o stanovištích).

2.2.2.1. Druhová ochrana

Směrnice o ptácích zajišťuje ochranu všech druhů ptáků, které se přirozeně vyskytují ve volné přírodě na území členských států ES. Upravuje jak obecnou tak zvláštní ochranu volně žijících ptáků (vč. vývojových stádií, hnízdišť, zastávek na tahových trasách a jiných stanovišť). V případě, že jsou některé druhy tradičně odebírány, stanoví pravidla pro takové využívání (čl. 1).

Hlavním cílem směrnice (čl. 2) je zachování populací těchto ptáků na úrovni, která odpovídá zejména ekologickým, vědeckým a kulturním požadavkům, případně obnovení populací na takovou úroveň. Podmínkou je zohlednění hospodářských požadavků a požadavků rekreace¹⁹².

Z pojetí směrnice vyplývá, že se nejedná o zvláštní druhovou ochranu, ale o ochranu obecnou¹⁹³. Ochrana je zajištěna vyloučením činností (čl. 5, čl. 6) a jsou též stanoveny případy, na než se tato ochrana nevztahuje¹⁹⁴. Je to konkretizace obecné podmínky uvedené v čl. 2 (zohlednění hospodářských požadavků a požadavků rekreace). Čl. 9 přináší institut odchylek a taxativně vyjmenovává případy, kdy jich lze využít a za jakých podmínek (institut má stejné pojetí jako u Směrnice o stanovištích).

Dále směrnice obsahuje ustanovení o výzkumu¹⁹⁵, podmínkách introdukce nepůvodních druhů ptáků na území ES a ustanovení procesní a organizační povahy. Příloha II/1 obsahuje druhy obecně lovitelné, příloha II/2 druhy lovitelné v zemích, které o to požádali a dostali souhlas EK a příloha III přináší seznam druhů, které lze uvádět za určitých podmínek na trh. Tyto přílohy mají normativní dopad na ustanovení, která konkretizují obecnou podmínku zohlednění rekreačních a hospodářských požadavků (čl. 6, 7). Čl. 6 zakazuje některé způsoby lovu a přepravy ptáků vyjmenovaných v příloze IV.

¹⁹¹ doplňkovou literaturu uvádím v oddělené části v rámci použité literatury

¹⁹² význam hlavního cíle směrnice a podmínky je identický s rozбором provedeným u čl. 2 Směrnice o stanovištích výše (viz. též citovaná judikatura ESD)

¹⁹³ i přes to, že intenzita prostředků se může blížit pojetí přísné zvláštní ochrany a předmětem ochrany je pouze jeden taxon. Důvodem k nahlížení na ochranu jako na obecnou je právě skutečnost, že chráněny jsou všechny druhy volně žijících živočichů, které přísluší k tomuto taxonu (může se jednat o jakousi hybridní ochranu, ale např. pojetí obecné ochrany planě rostoucích rostlin a volně žijících živočichů ve slovenském nebo španělském právním řádu je také velice přísné).

¹⁹⁴ podle výše citovaných názorů ESD nejde o konstituování samostatných odchylek v pojetí čl. 9, ale pouze o konkretizaci obecné podmínky z čl. 2

¹⁹⁵ příloha V vyjmenovává výzkumné a monitorovací činnosti, na které se mají státy přednostně zaměřit

2.2.2.2. Územní ochrana

Pro zajištění účinné ochrany ptáků je třeba zabezpečit ochranu, zachování případně obnovení dostatečné rozmanitosti a rozlohy stanovišť pro všechny druhy ptáků (zvláštní cíl směrnice – čl. 3). Dosažení tohoto cíle má být dosaženo zejména zřizováním chráněných území, udržováním a péčí o tato stanoviště (i mimo chráněná území), obnovou zničených biotopů a vytvářením nových vhodných biotopů. Skupina druhů ptáků zahrnutá v příloze I (normativní význam přílohy) vyžaduje nadto další zvláštní opatření, mimo jiné vymezení oblastí, které jsou z hlediska počtu těchto druhů a rozlohy nejvhodnější (SPA¹⁹⁶). Stejná opatření musí být přijata pro stěhovavé druhy ptáků¹⁹⁷, které do přílohy I nejsou zahrnuty.

Stejně jako v případě Směrnice o stanovištích i pro vytváření SPA existuje řada pravidel, vydaných evropskými institucemi (hlavně EK), která nemusí mít ani právní závaznost, ale podle kterých členské státy postupují při výběru vhodných území (příručky, návody, výklady, atp.).

2.2.3. Nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1655/2000 o finančním nástroji pro životní prostředí (LIFE)¹⁹⁸

změny:

- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1682/2004 ze dne 15. září 2004, kterým se mění nařízení (ES) č. 1655/2000 o finančním nástroji pro životní prostředí (LIFE)

Důvodem k novele nařízením 1682/2004 byla především nutnost prodloužení třetí fáze programu (LIFE III) do konce roku 2006, aby byla zaplněna meze, která by vznikla v důsledku platnosti nového finančního výhledu EU až do roku 2007; došlo k významnému rozšíření EU (EU10+), se kterým původní nařízení nepočítalo; ESD zrušil čl. 11 odst. 2 původního nařízení¹⁹⁹. Od počátku roku 2007 by měl být v rámci platnosti nového dlouhodobého rozpočtu EU zahájen program LIFE+ (viz níže).

2.2.3.1. LIFE (LIFE III)

Program LIFE je koncipován jako doplňkový program pro financování širokého spektra aktivit spojených s životním prostředím. Největší „reklamy“ se mu však (hlavně ze strany evropských institucí) dostává právě v souvislosti s financováním soustavy Natura 2000. V rámci soustavy jsou z programu financovány nebo kofinancovány pouze činnosti, které nelze z nejrůznějších důvodů hradit z jiných jinak použitelných nástrojů.

Nástroj LIFE se skládá ze tří tematicky různě zaměřených oblastí:

- € LIFE-Nature (čl. 3), který je výhradně zaměřen na naplňování Směrnice o ptácích a Směrnice o stanovištích a k uskutečňování soustavy Natura 2000,
- € LIFE-Environment (čl. 4) slouží k financování rozvoje inovačních a integrovaných technik a metod a k dalšímu rozvoji politiky ES v oblasti ŽP (je tedy také použitelný v některých aspektech obou zmiňovaných směrnic),

¹⁹⁶ Na rozdíl od SAC neprochází SPA předběžnou kontrolou komise před jejich konečným vymezením. Kontrola má spíše následný charakter, prostředky však zůstávají stejné (čl. 226 Smlouvy o ES)

¹⁹⁷ definici stěhovavého druhu směrnice neobsahuje, lze zřejmě přejmout obecnou definici obsaženou v Bonnské úmluvě. Tato zvláštní ochrana stěhovavých druhů ptáků činí ze Směrnice o ptácích nástroj naplňování Bonnské úmluvy na území ES. Výzva k věnování zvýšené pozornosti mokřadům při vymezení těchto území naproti tomu směřuje k naplňování Ramsarské úmluvy.

¹⁹⁸ Regulation (EC) No 1682/2004 of the European Parliament and of the Council of 15 September 2004 concerning the Financial Instrument for the Environment (LIFE)

¹⁹⁹ Rozsudek ve věci C-378/00, Komise vs. Evropský parlament a Rada (chybný odkaz)

- € LIFE-třetí země (čl. 5) zaměřený mimo ES má finančně pomoci zemím v okolí Středozevního a Baltského moře s budováním kapacit a správních struktur potřebných v oblasti ŽP. Výslovně není určen pro země střední a východní Evropy, které již uzavřeli dohody o přidružení s ES²⁰⁰.

2.2.3.2. LIFE+

LIFE+ je program, který připravila EK na základě doporučení Pracovní skupiny pro článek 8 Směrnice o stanovištích (viz. příslušná kapitola). V současné době existuje návrh Nařízení Evropského parlamentu a Rady o finančním nástroji pro životní prostředí (LIFE+) ze září 2004, předložený EK k dalšímu projednávání (v létě loňského roku prošel úspěšně prvním čtením v EP). Má fungovat v rámci schváleného dlouhodobého rozpočtu EU na období 2007 – 2013 a navazuje na 6 akční program. Návrh nařízení spojuje dosavadní instrumenty LIFE-Environment, LIFE-Natura, Forest Focus, Urban Management a mnoho dalších drobných, doposud samostatně existujících programů, fungujících při DG Životní prostředí. Jde o program, který se (mimo další) již přímo zaměřuje na financování soustavy Natura 2000²⁰¹. Zároveň počítá s kofinancováním soustavy z jiných zdrojů podle vhodnosti (kohezní a strukturální fondy²⁰²). Doposud existující program LIFE-Third bude napříště financován ze zdrojů jiných DG.

Ve vztahu k soustavě Natura EK navrhuje, aby bylo pokračováno ve financování především z doplněných fondů na rozvoj venkova a strukturálních fondů, LIFE+ jako takový se má vztahovat na činnosti, které z těchto fondů financovat nelze (rozvoj inovačních způsobů určených k realizaci správy lokalit, technická pomoc při přípravách plánů péče, rozvoj způsobů sledování – čl. 11 směrnice). Z návrhu nařízení je opakovaně zdůrazňována doplňková povaha tohoto programu tam, kam nedosáhnou prostředky z „hlavních fondů“.

Defra, UK²⁰³ se tímto návrhem zabývala již od prosince 2004 do března 2005, připomínkovala jej a připravovala jeho implementaci ve Velké Británii (pro rok 2007 předpokládá využití 10 – 15 miliónů EUR).

2.2.4. Směrnice EP a Rady 2004/35/ES o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí (Směrnice o environmentální odpovědnosti)²⁰⁴

Směrnice, v souladu se zásadou „znečišťovatel platí“ (viz. příslušná kapitola), vytváří jednotný právní rámec pro povinnost předcházet škodám na životním prostředí a odpovědnost za nápravu škod přesto vzniklých. Směrnice má k tématu práce poměrně úzký vztah, neboť nejen, že se na Směrnici o stanovištích široce sama odkazuje, ale navíc zavádí nové pojmy, které úpravu Směrnice o stanovištích významně doplňují. Proto tomuto právnímu předpisu věnuji krátkou samostatnou kapitolu.²⁰⁵

²⁰⁰ tyto země (v této chvíli většinou už členové ES) mohou profitovat za určitých podmínek přímo z oblastí LIFE-Nature a LIFE-Environment (čl. 6).

²⁰¹ stále je však přijímán jako doplňkový program jiných finančních zdrojů. Je zaměřený např. na boj proti změnám klimatu, poklesu biologické rozmanitosti, podporu udržitelného využití a správy přírodních zdrojů a odpadů a další. Není tedy požadovaným cíleným nástrojem na financování soustavy Natura 2000.

²⁰² v rámci aktuálně platného dlouhodobého rozpočtu EU je na celou ochranu životního prostředí vyčleněno asi 16,5 % z Evropského fondu pro regionální rozvoj a 50 % z Fondu soudržnosti

²⁰³ Defra, UK = Department for Environment, Food and Rural Affairs. Jde o období našeho ministerstva, do jehož kompetence spadá ochrana životního prostředí, potravinářství, zemědělství, rybářství a rozvoj venkova.

²⁰⁴ *Directive 2004/35/EC of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004 on environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage*

²⁰⁵ podrobněji k této směrnici např. „*Vojtěch Stejskal: Ke směrnici o právní odpovědnosti za prevenci škod na životním prostředí a její nápravě*“

2.2.4.1. Pojmy

Škody na ŽP (čl. 2 odst. 1)

Škoda obecně je chápána jako určitelná nastalá ztráta na přírodních zdrojích nebo poškození jejich funkce, kterou lze přímo nebo nepřímo určit. Škoda na ŽP je mimo jiné (jen ve vztahu k tématu práce) škodou na chráněných druzích a přírodních lokalitách s negativními účinky na dosažení nebo udržení příznivého stavu těchto prvků z hlediska ochrany. Kritéria jsou stanovena v příloze I směrnice, směrnice také vyjmenovává okolnosti, kdy je negativní účinek vyloučen. Jedná se o významnou konkretizaci a vlastně i výklad některých obecných institutů Směrnice o stanovištích.

Chráněné druhy a přírodní stanoviště

Chráněnými druhy a přírodními stanovišti rozumí směrnice všechny tyto prvky obsažené v čl. 4 odst. 2 Směrnice o ptácích a v přílohách I, II a IV (nikoli V) Směrnice o stanovištích a dále stanoviště druhů z čl. 4 odst. 2 Směrnice o ptácích a stanoviště druhů z přílohy II Směrnice o stanovištích. („blanketní norma“)

Stav z hlediska ochrany

Ve svém důsledku směrnice doslovně přejímá definice stavu druhu z hlediska ochrany a stavu přírodního stanoviště z hlediska ochrany („*conservation status*“) obsažené v čl. 1 Směrnice o stanovištích. *Mutatis mutandis* to platí pro definici příznivého stavu z hlediska ochrany.

Preventivní a nápravná opatření

Preventivními opatřeními jsou opatření přijatá v důsledku události, jednání nebo opomenutí, které vedlo k bezprostřední hrozbě škod na ŽP. Nápravnými opatřeními je kombinace činností, vč. provizorních opatření, jejichž cílem je obnovit, ozdravit nebo nahradit poškozené přírodní zdroje nebo jejich narušené funkce anebo poskytnout rovnocennou alternativu těmto zdrojům či jejich funkcí. Oba instituty mají významný dopad na možné následky činností, předpokládaných čl. 6 Směrnice o stanovištích i některých činnostech spojených s druhovou ochranou.

Obnova a přirozená obnova

V případě chráněných druhů a přírodních stanovišť s tím rozumí návrat těchto přírodních zdrojů nebo jejich narušených funkcí do výchozích podmínek. Pro vztah ke Směrnici o stanovištích platí obdobně výše uvedené u nápravných opatření.

2.2.4.2. Působnost

Vymezení působnosti směrnice v čl. 3 doplňuje povinnosti stanovené čl. 6 Směrnice o stanovištích tím, že stanoví a konkretizuje²⁰⁶ předpoklady porušení těchto povinností.

Směrnice má mít podpůrný charakter, v odst. 2 se uvádí, že aplikací směrnice nesmějí být dotčeny přísnější předpisy ES na provozování konkrétních činností. Nelze však vyloučit paralelní aplikaci této směrnice a směrnic konkrétních.

Subjekty odpovědnosti

jsou podle směrnice právě provozovatelé činností vyjmenovaných v příloze III (stačí jen ohrožení ŽP vznikem takové škody, nemusí dojít k poruše). Možnosti odpovědnosti třetí strany směrnice zmiňuje v čl. 8 odst. 3 a 4. Jde o škodu postavenou na principu objektivní odpovědnosti. U škody na chráněných druzích a přírodních stanovištích se dovozuje též odpovědnost provozovatelů činností v příloze III neuvedených, zde se však bude jednat o odpovědnost na subjektivním principu.

²⁰⁶ výraznou konkretizací je vyjmenování některých činností v příloze III směrnice

2.2.4.3. *Instituty*

Směrnice mimo jiné zná instituty výjimek z odpovědnosti za škodu, účast třetích osob na provádění a nákladech na preventivní a nápravná opatření, liberační důvody, odpovědné orgány, dotčené osoby a finanční krytí provozovatelů.

Směrnice o environmentální odpovědnosti tedy významným způsobem konkretizuje povinnosti (určené fyzickým a právnickým osobám) vyplývající ze Směrnice o stanovištích, které musí stát vhodným způsobem implementovat do svých vnitrostátních norem a tak dosáhnout jejich závaznosti právě pro fyzické a právnické osoby v jejich působnosti. Implementace těchto povinností bez přihlédnutí k existenci Směrnice o environmentální odpovědnosti je dnes prakticky nemyslitelná, neboť (jak bylo výše opakovaně zmíněno) Směrnice o stanovištích nezná sankční a donucovací opatření k zajištění plnění těchto povinností. Směrnice o environmentální odpovědnosti také konkretizuje některé povinnosti související s kompenzačními a nápravnými opatřeními, které Směrnice o stanovištích předpokládá.

2.3. Analýza judikatury ESD (vybraná rozhodnutí)

2.3.1. Právní základ rozhodování ESD

Podle čl. 220 Smlouvy o ES ESD zajišťuje dodržování práva při výkladu a provádění této smlouvy. Jeho judikatura je obecně považována za směrodatnou a blíže vykládá mnohdy poměrně obecná ustanovení právních předpisů ES.

V oblasti související s tématem této práce se objevují typy žalob podle třech právních základů:

Čl. 226 – žaloba EK na porušení Smlouvy o ES,

Čl. 234 – rozhodování o předběžných otázkách,

Čl. 230 – přezkum právnosti aktů,

myslitelná je i žaloba podle čl. 227 – vzájemná kontrola členských států, při prohledávání judikatury ESD v oblasti Směrnice o stanovištích jsem zatím takovou žalobu nezaznamenal. Nejčastějším případem je žaloba na základě čl. 226 v rámci pravomoci EK ke kontrole dodržování povinností, vyplývajících z komunitárního práva, členskými státy²⁰⁷.

Dále se zabývám některými rozsudky ESD, které vzhledem k probíranému tématu považuji za relevantní.

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

Žaloba na porušení povinností členského státu v souvislosti s prováděním Směrnice o ptácích. Povinnosti vyplývající z čl. 3 a 4 směrnice a možnost uvážení členských států při vyhlášení SPA.

Bažiny Santoña na Iberském poloostrově jsou důležitým místem přezimování a zastávkou při stěhování mnoha druhů ptáků. Část tohoto území prohlásila španělská vláda za přírodní rezervaci, bez ochrany zůstalo 40 tisíc čtverečních metrů území, kde se realizovala stavba silnice, průmyslová zóna a skládka.

Španělsko popíralo svoji povinnost vyplývající ze Smlouvy o přistoupení k ES – splnit požadavky Směrnice o ptácích k 1. lednu 1986 – a tvrdilo, že povaha těchto povinností je taková, že musí být plněny postupně. ESD tuto námitku zamítl z důvodu, že Španělsko nemělo pro tyto povinnosti vyjednáno žádné přechodné období. Ze směrnice vyplývá jednoznačná lhůta pro její implementaci – 2 roky od vstupu v platnost.

Dále Španělsko namítalo, že čl. 3 a 4 směřují ke splnění cíle – ochrany ptáků, nikoli přijetí určitých opatření. ESD konstatoval, že příslušné články stanoví povinnost ochraňovat nebo znovuvytvořit stanoviště sama o sobě, pro jejich samostatnou ekologickou hodnotu. Preambule současně stanoví, že tyto lokality jsou nezbytnou podmínkou pro ochranu ptactva.

Dále ESD konstatoval, že Španělsko porušilo směrnici tím, že území, které bylo vhodné z ornitologického hlediska²⁰⁸ pro vyhlášení ptačí oblasti, ponechalo bez ochrany. Argument, že ochranná opatření mají být podmíněna rovnováhou s ekonomickými nebo společenskými zájmy, ESD nepřijal. Soud rovněž odmítl domněnku, že vnitrostátní orgány mají uvážení ohledně výběru a určení rozsahu chráněného území.

Španělsko konstatovalo, že nelze zároveň porušit odstavce 1 a 2 i odstavec 4 článku 4 směrnice, protože nejprve je třeba určit chráněné území a až poté v něm uplatňovat ochranný režim. ESD zamítl i tento argument s tím, že cíle směrnice by nemohly být

²⁰⁷ K problematice důkazního břemene se vyslovil ESD např. v případě C-434/01, Komise vs. Velká Británie, bod 21

²⁰⁸ viz též rozsudek ve věci C-3/96, Komise vs. Nizozemí

naplněny, pokud by se ochranná opatření měla vázat pouze na chráněná území (preambule).

Španělsko se domnívalo, že vnitrostátní orgány mají možnost uvážení ohledně výběru a určení rozsahu chráněných území. ESD to odmítl, uvážení je totiž svázáno určitými ornitologickými kritérii, určenými směrnicí (např. přítomnost některého z chráněných druhů ptáků z přílohy I). Takové podmínky Santoñas splňuje, přesto bylo 40 tisíc čtverečních metrů vyloučeno z CHÚ.

Navíc pro území, které zahrnuje vyhlášený přírodní park, nejsou stanoveny jasné ochranné podmínky. Španělsko tím tedy porušuje směrnici.

2.3.3. C-3/96, Komise vs. Nizozemí

Povaha povinností obsažených v čl. 4 odst. 1 směrnice, ochrana volně žijících ptáků, SPA

Nizozemí bylo žalováno, protože podle EK nevyznačilo dostatečné množství SPA pro druhy ptáků z přílohy I směrnice podle podmínek stanovených článkem 4 odst. 1 směrnice. EK přitom argumentovala ornitologickou studií ekologické nevládní organizace Birdlife International, tzv. IBA, která jako vhodné pro označení SPA kvalifikovala dvojnásobně větší území než Nizozemí.

Holandské ministerstvo zemědělství sestavilo seznam oblastí, které by byly vhodné pro vyhlášení jako SPA. Seznam obsahoval 53 území o celkové rozloze 398 180 ha. Přitom nebyly zveřejněny žádné důvody, proč právě tyto oblasti jsou považovány za vhodné. IBA 89 identifikovala na základě ornitologických kritérií ve své studii 70 takových území o celkové rozloze 797 920 ha. Nizozemí nakonec vyhlásilo 23 SPA o celkové rozloze 327 602 ha. Podle názoru EK členský stát poruší povinnost, pokud nevezme v úvahu počet a rozlohu území obsažených v seznamu IBA 89 a stanovil v tomto případě méně než polovinu této rozlohy. Nizozemí argumentovalo, že čl. 4 ponechává členským státům určitou míru uvážení k výběru těch nejvhodnějších území. Zároveň tvrdilo, že musí při tomto vymezování brát v úvahu v souladu s čl. 2 také hospodářské a rekreační požadavky. Německo, které Nizozemí ve sporu podporovalo, konstatovalo, že IBA 89 obsahuje pouze seznam lokalit, které (s ohledem na vědecká kritéria) mohou potenciálně sloužit k ochraně ptáků.

Nizozemí bylo se všemi svými námitkami ve sporu neúspěšné. Nizozemí neobhájilo svůj postup při vymezování ptačích oblastí. Z rozsudku vyplývá, že při určování ptačích oblastí a vymezování jejich hranic se nesmí brát v úvahu ekonomické požadavky, o kterých se zmiňuje článek 2 směrnice.

Rozsudek řeší podobnou problematiku jako rozsudek uvedený v předchozí kapitole. Největší význam rozsudku v této věci je, že ESD přijal jako normu pro naplnění požadavků směrnice o ptačích při vyhlášení SPA ornitologickou studií nevládní organizace. Studie sice byla vypracována díky finanční podpoře ze strany EK, stále však jde o dokument nevládní ekologické organizace. Německo, sice namítalo, že studie nemůže být chápána jako závazný dokument, podle kterého by ESD měl posuzovat skutečnost, zda Nizozemí naplnilo požadavky směrnice či nikoliv, praxe ESD však postupně posílila roli IBA. Proto v případě, že ornitologická studie IBA stanovuje výrazně větší rozsah SPA, než které ustanovil členský stát, lze předpokládat, že v případě soudního sporu před ESD bude členský stát neúspěšný. Lze proto dovozovat, že studie nevládní organizace *Bird Life International* se stala standardem, který musí členské státy respektovat. V podstatě tak došlo k faktické detailní konkretizaci čl. 4 odst. 1 směrnice, která je při aplikaci IBA ve své podstatě přímo aplikovatelná.

2.3.4. C- 75/01, Komise vs. Lucembursko

Nesplnění povinností vyplývajících ze Směrnice o stanovištích členským státem

V dubnu 1999 EK oficiálně upozornila Lucembursko, že nesplnilo některé povinnosti, které pro něj vyplývají z čl. 1, 4, 5, 6, 7, 8, 12, 13, 14, 15, 16, 18, 22 a 23 Směrnice o stanovištích.

Lucembursko podle názoru EK nezajistilo ochranu v souladu s čl. 4 odst. 5 směrnice. ESD konstatoval, že s ohledem na ustálenou judikaturu pouhá administrativní praxe, která je svou povahou závislá na uvážení orgánů a nedostává se jí dostatečné publicity, nemůže být považována za dostatečné naplnění povinností, plynoucích ze Smlouvy o ES²⁰⁹.

Dalším důležitým momentem tohoto rozsudku je konstatování EK, že transpozice článku 12 odst. 1 písm. c) je nedostatečná, protože sice odpovídá Bernské úmluvě, ale existují určité nesrovnalosti mezi přílohou II Bernské úmluvy a přílohou IV směrnice. Ačkoli oba předpisy mají stejný cíl, nemůže tato skutečnost narušit autonomní charakter povinností vyplývajících ze Směrnice o stanovištích.

ESD dále konstatuje, že Lucembursko nestanovilo žádný monitorovací systém ve smyslu čl. 12 odst. 4 směrnice a tudíž nenaplnilo své povinnosti vyplývající ze směrnice.

EK konečně konstatovala, že Lucembursko nedostatečně naplnilo povinnosti vyplývající z čl. 16 odst. 1, protože umožnila povolování odchylek z vědeckých důvodů nebo důvodů veřejného zájmu, ale udělování těchto odchylek nebylo podmíněno všem třem podmínkám, které v tomto ustanovení stanoví směrnice. Proto byla transpozice i v tomto ohledu ESD shledána nedostatečná.

2.3.5. C-127/02, Landelijke Vereniging Wadensee

Předběžná otázka týkající se výkladu Směrnice o stanovištích, a to pojmů plány nebo projekty v rámci posuzování vlivů na lokality

Případ se týká mechanického lovení škeblí srdcovek, které je po řadu let provozováno. Pro každý rok je vydávána licence na omezenou dobu, přičemž pokaždé je znovu posuzováno, zda vůbec spadá pod pojem plán či projekt podle čl. 6 odst. 3 směrnice, a v jakém území smí být tato činnost provozována. Sdružení ochrany přírody podala žalobu proti těmto zamítavým rozhodnutím k Raad van State. V podstatě uplatňovala, že lov srdcovky jedlé, jak je povolen rozhodnutími dotčenými v původním řízení, trvale ovlivňuje geomorfologii, rostlinstvo a živočišstvo na dně moře *Waddensee*. Také tvrdila, že zmíněný lov zmenšuje potravní zásoby ptáků, kteří se živí srdcovkami jedlými, a to způsobuje snížení jejich populace, zejména pokud jde o mořské straky a kajky.

Čl. 6 odst. 3 Směrnice o stanovištích stanoví povinnost posuzování plánů a projektů, které mohou mít významný vliv na lokality soustavy Natura 2000. V odpovědích na přednesené otázky ESD postupně stanovil:

Čl. 6 odst. 3 se v souvislosti s definicí pojmu „záměr“ uvedenou ve Směrnici o EIA, který je rozhodný pro definiční vymezení pojmu „projekt“ Směrnice o stanovištích, vztahuje na lov srdcovky. Skutečnost, že zmíněná činnost je vykonávána pravidelně již mnoho let v dotčené lokalitě a že pro její výkon je nutné obdržet každý rok koncesi, jejíž vydání pokaždé vyžaduje nové posouzení jak možnosti vykonávat tuto činnost, tak i lokality, kde může být vykonávána, nepředstavuje sama o sobě překážku, aby tato činnost mohla být při každé žádosti považována za odlišný plán nebo projekt ve smyslu směrnice.

Ohledně povahy vztahu odst. 2 a 3 článku 6 ESD odpověděl, že čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích zavádí postup, jehož cílem je pomocí předběžné kontroly zajistit,

²⁰⁹ Viz též rozsudek ve věci C-159/99, Komise vs. Itálie, bod 32 nebo C-394/00, Komise vs. Irsko, bod 11

aby plán nebo projekt, který s určitou lokalitou přímo nesouvisí nebo není pro péči o ni nezbytný, avšak bude mít pravděpodobně na tuto lokalitu významný vliv, byl povolen, pouze pokud nebude mít nepříznivý vliv na celistvost lokality, zatímco čl. 6 odst. 2 zmíněné směrnice stanoví povinnost obecné ochrany, která spočívá ve vyloučení poškozování, jakož i vyrušování, která by mohla mít významný vliv z hlediska cílů směrnice a nemůže se použít současně s odstavcem 3 téhož článku.

První věta čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích musí být vykládána v tom smyslu, že jakýkoliv plán nebo projekt, který s určitou lokalitou přímo nesouvisí nebo není pro péči o ni nezbytný, podléhá odpovídajícímu posouzení svých důsledků pro lokalitu z hlediska cílů její ochrany, pokud na základě objektivních skutečností není možno vyloučit, že bude mít pravděpodobně na tuto lokalitu významný vliv, a to buď samostatně, nebo v kombinaci s jinými plány nebo projekty. ESD v souvislosti s odpovědí na tuto otázku zmiňuje obsah materiálu EK „*Péče o lokality Natura 2000 – Ustanovení článku 6 směrnice o „stanovištích“*“. ESD ve své argumentaci pokračuje: pokud existuje nebezpečí, že plán nebo projekt, který s určitou lokalitou nesouvisí nebo není pro péči o ni nezbytný, může ohrozit cíle ochrany této lokality, musí být na něj pohlíženo jako na plán nebo projekt, který bude mít pravděpodobně významný vliv na tuto lokalitu. Posouzení zmíněného nebezpečí musí být provedeno zejména ve světle zvláštních vlastností a podmínek životního prostředí lokality dotčené takovým plánem nebo projektem. Národní úřad pak může činnost povolit jen tehdy, když získá jistotu v tom, že tato činnost nebude působit negativně na dané území. To je v případě, kdy z odborného hlediska neexistuje pochybnost, že nebudou žádné takové negativní následky.

Národní soud může při šetření zákonnosti povolení plánu / projektu ve smyslu Směrnice o stanovištích posoudit, zda byly dodrženy tímto ustanovením vymezené hranice pro prostor uvážení příslušných národních úřadů, a to i v případě, kdy tato směrnice přes uplynutí lhůt v ní stanovených nebyla dotčeným členským státem do jeho národního řádu transponována.

2.3.6. C-6/04, Komise vs. Velká Británie²¹⁰

Nesplnění povinností členským státem

ESD v rozsudku k tomuto případu mimo jiné uvádí:

Podle ustálené judikatury provedení směrnice do vnitrostátního práva nevyžaduje nutně formální a doslovné převzetí jejího obsahu do výslovného a zvláštního právního předpisu a k jejímu provedení může postačovat, v závislosti na jejím obsahu, všeobecný právní kontext, pokud tento účinně zajišťuje úplné uplatnění směrnice dostatečně jasným a přesným způsobem.

Ze čtvrtého a jedenáctého bodu odůvodnění uvedené směrnice vyplývá, že ohrožená stanoviště a druhy představují část přírodního dědictví Evropského společenství a že jejich ohrožení má často charakter překračující hranice státu, takže přijetí ochranných opatření připadá z důvodu společné odpovědnosti všem členským státům. V rámci Směrnice o stanovištích jsou členské státy zvláště povinné dbát na to, aby jejich právní předpisy určené k zajištění provedení této směrnice byly jasné a přesné, včetně pokud jde o takové základní povinnosti dohledu a kontroly, jako jsou ty uložené vnitrostátním orgánům článkem 11, čl. 12 odst. 4 a čl. 14 odst. 2 uvedené směrnice. Právní úprava ve Velké Británii je přitom charakterizovaná takovou mírou obecnosti, že nepředstavuje provedení ustanovení

²¹⁰ Tento rozsudek je velice rozsáhlý a řeší široké spektrum problémů. Rozbor rozsudku řeším jen výběrem některých vyjádření stran a ESD, která jsou nejvíce relevantní ve vztahu k tématu práce.

směrnice o stanovištích s přesností a jasností, které jsou vyžadovány za účelem úplného splnění požadavku právní jistoty.

Spojené království tím, že se **omezilo na ochranu vyhlášených oblastí před jakoukoliv činností, která může způsobit vyrušování**, aniž by rovněž dbalo na vyloučení **znehodnocování vyplývajícího z nedbalosti nebo opomenutí**, nezajistilo úplné provedení čl. 6 odst. 2 směrnice.

Pokud se může takové předběžné posouzení potenciálních rizik opírat o konkrétní skutečnosti, pokud jde o lokalitu, není tomu tak v případě pokud jde o samotné projekty, v rozporu s tím, co požaduje čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích, na základě kterého je třeba provést příslušné posouzení dopadů projektu na dotčenou lokalitu. Některé projekty, které mohou tuto lokalitu poškodit z důvodu svých zvláštních charakteristik, nebudou pokryty.

EK namítala, že přestože územní plány nepovolují samy o sobě projekty rozvoje a přestože tyto projekty musejí podléhat povolení vydanému podle obvyklého postupu, ovlivňují podle EK významně rozhodnutí v dané oblasti. EK se tedy domnívá, že takové plány musejí rovněž podléhat příslušnému posouzení svých dopadů na dotčenou lokalitu. ESD již v minulosti rozhodl, že plány a projekty je třeba podrobit posouzení, existuje-li pouhá pravděpodobnost nebo riziko, že podstatným způsobem ovlivní dotčenou lokalitu. Právní předpis, který stanoví, že žádosti o stavební povolení musejí být přezkoumány ve světle příslušných územních plánů, nutně implikuje to, že tyto plány mohou významně ovlivnit rozhodnutí přijatá v dané oblasti, a v důsledku toho dotčené lokality.

Podle Spojeného království článek 11 a čl. 14 odst. 2 směrnice o stanovištích pouze stanoví, že členské státy musí zajistit dohled, aniž by ukládaly přesný požadavek ohledně způsobu, jakým má být uskutečněn, ani ohledně způsobu, jakým vnitrostátní právní předpisy mají také dohled provádět. V tomto ohledu je třeba zaprvé připomenout, jak již bylo řečeno v bodě 26 tohoto rozsudku, že povinnost dohledu je zásadní pro užitečný účinek směrnice o stanovištích a že musí být podrobně, jasně a přesně provedena. V době uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku neukládalo žádné ustanovení vnitrostátního práva vnitrostátním orgánům povinnost dohledu nad druhy a přírodními stanovišti. Není tudíž zaručeno, že je uskutečňován systematický a neustálý dohled nad uvedeným stavem z hlediska ochrany.

EK se domnívá, že prováděcí opatření přijatá Spojeným královstvím neobsahují žádné ustanovení vyžadující zavedení takového systému kontroly, jako je systém upravený v uvedeném čl. 12 odst. 4, pokud jde o nahodilý odchyt a usmrcování určitých druhů živočichů. Pro nedostatek přesnějších informací není EK schopna určit, zda je tato kontrola skutečně zajištěna. Právní úprava musí být pozměněna, aby bylo dosaženo toho, že taková kontrola bude výslovně zavedena.

Z ustanovení článku 15 vyplývá, že stanoví obecnou povinnost směřující k zákazu používání veškerých nevýběrových prostředků pro odchyt nebo usmrcování druhů dotčených volně žijících živočichů. Možnost aktualizovat seznam zakázaných metod je méně účinný než obecný zákaz. Opoždění s aktualizací uvedených seznamů by totiž nutně vedlo k mezerám v ochraně, kterým má právě zabránit obecný zákaz stanovený v článku 15 směrnice o stanovištích. Tento výklad je o to víc opodstatněný, jelikož vnitrostátní právo neobsahuje žádnou povinnost stanovenou právními předpisy přezkoumávat uvedené seznamy.

2.3.7. C-98/03, Komise vs. Německo

Neplnění povinností členským státem, posuzování plánů a projektů, druhová ochrana

EK se u ESD domáhala vyslovení nedostatečné implementace čl. 6 odst. 3 a 4 a čl. 12, 13 a 16 směrnice. Nedostatečná implementace spočívá v tom, že SRN:

- nestanovila pro určité projekty uskutečněné mimo pSCI ve smyslu čl. 4 odst. 1 směrnice povinné posouzení důsledků pro lokalitu v souladu s čl. 6 odst. 3 a 4 směrnice bez ohledu na to, že tyto projekty mohou mít na pSCI významný vliv;
- povolila emise v pSCI bez ohledu na to, že tyto emise mohou mít na tuto lokalitu významný vliv;
- vyloučila z rozsahu působnosti ustanovení týkajících se ochrany druhů určité neúmyslné zásahy způsobené chráněným živočichům;
- nezajistila dodržování podmínek pro odchylky stanovených v článku 16 směrnice, co se týče určitých jednání slučitelných s ochranou oblasti;
- má právní úpravu týkající se používání fytosanitárních výrobků, která nebere dostatečně v úvahu ochranu druhů;
- neoznámila relevantní ustanovení právních předpisů o rybolovu nebo že nezajistila, aby tato ustanovení obsahovala dostatečné zákazy rybolovu;

Ohledně nedostatečné specifikace množiny plánů a projektů, u kterých je nutné posuzování, ESD uvedl, že požadavek odpovídajícího posouzení je podřízen podmínce existence pravděpodobnosti nebo rizika významného vlivu na lokalitu. Německo vyloučilo z povinnosti posouzení až na některé výjimky všechny projekty spočívající v zásazích do přírody a krajiny a všechny projekty týkající se využívání vod, pokud nevyžadují povolení. ESD k tomu stanovil, že uložení povinnosti zabránit škodlivým účinkům na ŽP, kterých se může technologie vyvarovat a minimalizace škodlivých účinků, kterých se vyvarovat nemůže, nepostačuje k zabezpečení povinností určených čl. 6 odst. 3. Tyto podmínky nezaručují jistotu, že projekt nepoškodí celistvost lokality.

Německo dále omezilo nutnost posouzení jen při povolování zařízení způsobujících emise, pouze pokud lze předpokládat, že tato zařízení budou mít vliv zejména na lokality umístěné v oblasti, kde jsou tato zařízení provozována. ESD to označil za nedostatečnou implementaci se zdůvodněním, že systém nemůže zaručit, že projekty týkající se zařízení způsobujících emise zasahující lokality mimo oblast vlivu těchto zařízení, nebudou mít nepříznivý účinek na celistvost lokalit.

Nejzásadnější částí tohoto rozsudku je rozhodnutí ve věci třetího žalobního důvodu. ESD odmítl argument Německa, že provedení čl. 12 odst. 1 písm. d) směrnice je na celém území SRN omezeno na úmyslná jednání, což je podle něj v souladu se směrnicí, jelikož toto nevyžaduje zahrnutí neúmyslného poškozování či ničení lokalit do systému ochrany. Německo také vyslovilo názor, že výklad, podle něž jsou zakázána neúmyslná jednání, by byl v rozporu se zásadou proporcionality. ESD naopak konstatoval, že pod režim čl. 12 odst. 1 písm. d) spadají i jednání, která úmyslná nejsou z důvodu nutnosti zvýšené ochrany právě pro místa odpočinku a rozmnožování. S ohledem na důležitost cílů ochrany biodiverzity není takové ustanovení nepřiměřené.

Ohledně nedostatečné implementace odchylek se ESD také ztotožňuje s EK, konstatoval, že ustanovení německého práva nepodřizuje udělení obou dotčených odchylek veškerým podmínkám uvedeným v článku 16 směrnice. Stanoví jako jedinou podmínku povolení uvedených odchylek to, že druhy, které jsou zvláště chráněny, nebudou tímto úmyslně zasaženy. Zároveň se odvolává na předchozí rozsudek ve věci Komise vs. Velká Británie a znovu zdůrazňuje nutnost velmi přesného a jasného provedení odchylek ve vnitrostátních právních normách. K tomu dodává, že ohrožení druhů i stanovišť má často

charakter překračující hranice státu, takže přijetí ochranných opatření se týká všech členských států na principu společné odpovědnosti.

ESD dále konstatuje, že články 12, 13 a 16 představují jednotný soubor norem, pro federální státy má význam ještě jeden závěr ESD – pokud v SRN existují vedle sebe regionální ustanovení, která jsou v rozporu s komunitárním právem a spolková právní úprava, která je s komunitárním právem v souladu, nezajišťuje takový právní řád účinně jasnou a přesnou přísnou ochranu, kterou čl. 12 směrnice požaduje.

2.3.8. C-117/03, Dragaggi

ESD se zabývala předběžnou otázkou na základě článku 234 Smlouvy o ES, která se týkala výkladu čl. 4 odst. 5, čl. 6 odst. 3 a článku 21 Směrnice o stanovištích.

Firmě Dragaggi byla přidělena veřejná zakázka na bagrovací práce a vykládku výkopového materiálu na násyp v přístavu Monfalcone. Po 4 měsících zadavatel zrušil řízení, protože násyp v přístavu byl kvalifikován jako lokalita významná pro Společenství a bude tedy třeba provést posouzení důsledků podle vnitrostátní právní úpravy. Takové posouzení přitom podle příslušného orgánu nemohlo být kladné. Dragaggi argumentuje mimo jiné tím, že řízení o zařazení násypu mezi významné lokality nebylo ještě dokončeno (nebyl přijat Seznam Společenství).

Předběžná otázka byla formulovaná, zda musí být čl. 4 odst. 5 směrnice vykládán tak, že opatření z čl. 6 odst. 3 jsou závazná pro členské státy pouze po konečném přijetí seznamu lokalit ve smyslu čl. 21, nebo naopak je na místě se domnívat, že plány nebo projekty mající významné důsledky na lokalitu musí být posouzeny i před konečným přijetím seznamu lokalit EK?

ESD nejprve vyslovuje názor, že ačkoli lokality s prioritními prvky jsou podle přílohy III EK automaticky zařazeny do Seznamu Společenství, neospravedlňuje tato skutečnost sama o sobě automatickou aplikaci čl. 6 odst. 2, 3, 4 na takovou lokalitu před vlastním zařazením do Seznamu Společenství. Vzápětí však připouští možnost, že pokud by takové lokality nebyly vhodně chráněny už od okamžiku, kdy státy navrhují jejich zařazení do národního seznamu, hrozilo by nebezpečí, že cíle ochrany nebudou uskutečněny²¹¹. Případ je o to naléhavější, když se jedná o prioritní prvky.

Na jedné straně tedy striktní povinnost státu uplatňovat ochranu podle čl. 6 odst. 2, 3 a 4 je vázána na zařazení lokality do Seznamu Společenství, na druhé straně u lokalit, které jsou vhodné jako lokality významné pro Společenství a jsou zahrnuté do národních seznamu (zejména ty s prioritními prvky), jsou členské státy povinny přijmout vhodná ochranná opatření s ohledem na cíl ochrany upravený směrnicí.

2.3.9. C-441/03, Komise vs. Nizozemí

Neprovedení povinností členským státem

EK podala na Nizozemí žalobu z důvodu nedostatečné implementace ustanovení článku 6 Směrnice o stanovištích, čl. 11 a čl. 15 této směrnice.

Ve většině bodů Nizozemí s žalobními důvody souhlasilo, sporným momentem zůstala skutečnost, zda při implementaci odst. 3 čl. 6 směrnice je třeba do tohoto procesu zohlednit i některé prvky uvedené v odst. 4 (např. alternativní řešení). K tomu se ESD vyjádřil, že přezkoumání stanovené v odstavci 4 tohoto článku musí být provedeno pouze tehdy, jestliže výsledek vyplývající z posouzení stanoveného podle čl. 6 odst. 3 směrnice je negativní a neexistuje-li alternativní řešení, a za předpokladu, že plán nebo projekt musí

²¹¹ S tímto názorem se ve své práci ztotožňuji a je na různých místech (především v rámci kapitoly o čl. 6) dále rozveden.

být nicméně uskutečněn z naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu. Za těchto podmínek, s ohledem na zvláštní vlastnosti každé etapy uvedené v článku 6 směrnice, je namísto konstatovat, že jednotlivé požadavky uvedené v odstavci 4 tohoto článku nepředstavují prvky, které jsou příslušné vnitrostátní orgány povinny vzít v úvahu, když provádějí odpovídající posouzení stanovené v odstavci 3 uvedeného článku.

2.3.10. C-209/04, Komise vs. Rakousko (Crex crex)

Zásady při výběru a označování SPA, ochrana ptáků, posuzování plánů a projektů

Rakousko bylo EK žalováno proto, že dle jejího názoru porušilo ustanovení článku 4 odst. 1 Směrnice o ptácích, když neoprávněně nevyhlásilo SPA na celém území, které by bylo vhodné z hlediska ochrany dotčených druhů ptáků. Druhým žalobním důvodem bylo neposouzení projektu komunikace S18 v režimu čl. 6 odst. 3 Směrnice o stanovištích.

ESD konstatoval na základě předchozích rozhodnutí, že Směrnice o ptácích ukládá členským státům, aby udělily SPA právní status ochrany způsobilý zajistit zejména přežití a rozmnožování druhů ptáků uvedených v příloze I, jakož i rozmnožování, pelichání a zazimování pravidelně se vyskytujících stěhovavých druhů neuvedených v příloze I. Diskreční pravomoc členských států ve vztahu k výběru „nejvhodnějších území“ pro vymezení jako SPA, se netýká vhodnosti označit tak území, která se zdají být nejvhodnější podle ornitologických kritérií, ale pouze použít těchto kritérií za účelem vůbec identifikovat taková území. Ornitologická kritéria se tedy v tomto smyslu nepoužít pro užší výběr SPA z předem stanovené množiny území, ale k stanovení právě této množiny.

ESD se opakovaně (jako v jiných judikátech) vyslovuje v tom smyslu, že existence důvodů k ochraně na podkladě ornitologických kritérií nemůže být zpochybněno argumentem, že je třeba zároveň brát v úvahu ekonomická a sociální kritéria, aby vůbec oblast mohla být označena jako SPA (a to ani z titulu vyššího obecného zájmu).

Důležité je konstatování ESD (kterým zamítl argument Rakouska), že dnem splnění povinnosti, kterou má členský stát ke dni provádění směrnice nebo ke dni přistoupení, tato povinnost k tomuto datu nezaniká. Směrnice neobsahuje sebemenší zmínku směřující ke stanovení, že účinky povinnosti provést tuto směrnici k tomuto datu zanikly. ESD dále souhlasí s názorem EK, že povinnost označení není omezena stavem vědeckých poznatků v dané době. I úroveň vědeckého poznání se nepochybně vyvíjí v čase.

Rakousko ve sporu také tvrdilo, že označila jako oblasti ochrany oblasti Bangs a Matschels, takže již není třeba označit sporná území Soren a Gleggen-Köblen. Argument byl ESD odmítnut z výše uvedených důvodů – stát má povinnost označit jako SPA všechny oblasti, které se podle ornitologických kritérií jeví jako nejvhodnější z hlediska ochrany dotčených druhů.

Význam tohoto judikátu spočívá v tom, že se v něm ESD vyjadřuje k časové působnosti Směrnice o stanovištích. Určité skutečnosti týkající se projektu výstavby silnice proběhly před datem přistoupení Rakouska k EU. ESD k tomu říká, že směrnice typu Směrnice o stanovištích se v široké míře týká projektů velkého rozsahu, jejichž uskutečnění bývá dlouhodobé. Nebylo by tak vhodné, aby řízení formálně zahájená před datem uplynutí lhůty pro provedení směrnice, byla zatížena a zpožděna z důvodu specifických požadavků uložených touto směrnicí a aby tím byly dotčeny již vzniklé situace. V této souvislosti výslovně zmiňuje Směrnicí o EIA.

2.3.11. T-150/05, Sahlstedt a další vs Komise

Náležitosti, které musí splňovat posuzování lokalit v průběhu vzniku národního seznamu a seznamu společenství.

Soudu prvního stupně Evropských společenství byla předložena žaloba podaná proti EK Markku Sahlstedtem, a spol. Žalobci navrhuji, aby Soud zrušil Rozhodnutí Komise 2005/101/ES, kterým se přijímá seznam lokalit významných pro Společenství v boreální biogeografické oblasti, které je předmětem žaloby, v plném rozsahu.

Jedná se o jednu z mála žalob, která je podaná z důvodu námitek na neúplnost Seznamu Společenství, tedy že během procesu nebyly přesně dodrženy všechny podmínky, které směrnice předpokládá, což vedlo ke zmenšení výsledného počtu lokalit zahrnutých do seznamu.

Žalobci argumentují především tím, že lokality je nutné vybrat na základě jednotných pravidel a při respektování čl. 3, 4 a přílohy III, že Etapa 1 a 2 přílohy III tvoří jeden celek, který je tvořen jednáními, která mají právní účinky a že EK musí v etapě 2 spolu s členskými státy koordinovat jejich návrhy a provést změny hranic lokalit biogeografické oblasti (přezkum EK územně přesahuje přezkum členského státu).

EK je konečně povinna zajistit, aby lokality v národním seznamu splňovali biogeografické požadavky, které jsou předpokladem pro zahrnutí do Seznamu Společenství. EK nesmí zahrnutí lokalit do Seznamu schválit aniž by náležitě přezkoumala biogeografické údaje.

ESD v tomto případě zatím nerozhodl.

3. PRÁVNÍ ÚPRAVA V ČESKÉ REPUBLICCE

Ve třetí části práce se chci věnovat české právní úpravě, která má návaznost na hlavní téma. Jádro úpravy leží v zákone č. 114/1992 Sb. ZOPK a jeho prováděcích předpisech, proto hlavní pozornost zaměřím právě na tyto normy, resp. na jejich aspekty, které jsou provedením především Směrnice o stanovištích. Tato směrnice je ale v českém právu provedena i některými dalšími předpisy, v případě potřeby na ně odkáži.

3.1. *Vznik soustavy Natura 2000 v ČR*

Aktem, na jehož základě se Česká republika zavázala naplnit povinnosti předpokládané Směrnicí o stanovištích, je Smlouva mezi Belgickým královstvím, Dánským královstvím, Spolkovou republikou Německo, Řeckou republikou, Španělským královstvím, Francouzskou republikou, Irskem, Italskou republikou, Lucemburským velkovévodstvím, Nizozemským královstvím, Rakouskou republikou, Portugalskou republikou, Finskou republikou, Švédským královstvím, Spojeným královstvím Velké Británie a Severního Irska (členskými státy Evropské unie) a Českou republikou, Estonskou republikou, Kyperskou republikou, Lotyšskou republikou, Litevskou republikou, Maďarskou republikou, Republikou Malta, Polskou republikou, Republikou Slovinsko, Slovenskou republikou o přistoupení České republiky, Estonské republiky, Kyperské republiky, Lotyšské republiky, Litevské republiky, Maďarské republiky, Republiky Malta, Polské republiky, Republiky Slovinsko a Slovenské republiky k Evropské unii. Této smlouvě se běžně říká „Smlouva o přistoupení“

Smlouva o přistoupení je svou povahou smlouvou mezinárodní. Jejími smluvními stranami jsou dosavadní členské státy na straně jedné a deset nových přistupujících států na straně druhé. Byla sjednána jako jedna smlouva o přistoupení všech deseti přistupujících zemí najednou. Základním důvodem tohoto pojetí, které bylo použito i u minulých rozšíření EU, je umožnit navázání smluvních vztahů nejen mezi stávajícími a novými členskými státy, ale i mezi novými členskými státy navzájem. Tato Smlouva má zhruba 5000 stran. Základní část tvoří relativně krátká vlastní Smlouva, která odkazuje na nepřilíh rozsáhlý Akt o přistoupení jako nedílnou součást Smlouvy. Akt o přistoupení stanoví pouze základní podmínky. Detailní úprava je obsažena v sedmnácti, ve většině případů značně rozsáhlých, přílohách a dodatcích k Aktu o přistoupení k nim, a dále v devíti protokolech, na něž se Akt o přistoupení rovněž odvolává.

Druhá část Aktu o přistoupení se věnuje úpravám původních smluv, především v oblasti institucionálního zastoupení členských států. Třetí část - Trvalá ustanovení - odkazuje na nutné technické adaptace práva ES/EU. Technické adaptace jsou legislativní úpravy základajících smluv a sekundární legislativy ES/EU, které mají zajistit plnou aplikovatelnost veškeré legislativy v rozšířené EU. Část čtvrtá - Dočasná ustanovení - se zabývá přechodnými opatřeními a odkazuje na přílohy V - XIV. Každá z těchto příloh obsahuje vyjednaná přechodná období a výjimky jedné z přistupujících zemí, k České republice se vztahuje příloha číslo V.

Protože Česká republika si v průběhu přístupových rozhovorů nevyjednala žádné přechodné období ani pro provádění Směrnice o ptácích ani Směrnice o stanovištích, všechny povinnosti, které stávající členské státy museli splnit ke dni provádění směrnice, musela Česká republika naplnit v den přistoupení (1. května 2005). Ve skutečnosti k tomu bylo velmi daleko.

V souvislosti s vytvářením soustavy Natura 2000 na základě obou směrnic musela Česká republika splnit povinnosti, které lze rozdělit do dvou velkých kategorií:

- nejpozději ke dni přistoupení přijmout právní rámec, předpokládaný směrnicemi pro vznik a následnou péči o lokality SPA a SAC; v souvislosti se zabezpečením řádné druhové ochrany podle druhé části Směrnice o stanovištích zajistit všechna nezbytná opatření pro účinnou ochranu – příslušná novelizace ZOPK byla přijata prakticky na poslední chvíli, v současné době ještě stále EK posuzuje, zda provedení Směrnic je v ČR dostatečné, příslušné prováděcí předpisy, které přejímali do českého práva seznamy z příloh I, II, IV, V a VI Směrnice o stanovištích byly následně přijímány s větším či menším zpožděním
- provést mapování pro vytvoření dostatečných odborných k vyhlášení SPA a sestavení národního seznamu pSCI, přičemž nejpozději ke dni přistoupení měly být vyhlášeny všechny SPA a národní seznam předán EK. – první SPA byly vyhlášovány až po datu přistoupení, k dnešnímu dni jich existuje 38, první národní seznam pSCI byl přijat nařízením vlády č. 132/2005 Sb., kterým se stanoví národní seznam evropsky významných lokalit²¹². (přitom tento krok byl logicky podřízen kroku prvnímu).

3.1.1. Mapování a proces vzniku národního seznamu pSCI (EVL)

Mapování je mimoprávní²¹³ proces, který má zabezpečit odborné podklady pro následnou volbu vhodných lokalit pro národní seznam (účelem je sběr základních údajů o zájmových druzích a přírodních stanovištích). Základní povinnosti spojené s tímto procesem (povinnosti příslušných orgánů státu, neboť povinnosti plynoucí z článku 4 Směrnice o stanovištích jsou vesměs směřovány na členské státy) jsou provedeny zejména § 45a a § 45d. Stát si sám zvolí metody a prostředky, které považuje za nejvhodnější pro úplné a řádné naplnění těchto povinností, kvalita těchto metod byla v jednotlivých státech poměrně různá, čemuž odpovídala i rozdílná kvalita výsledků (resp. stupeň jejich slučitelnosti s předpoklady článku 4 odst. 1 a přílohy III etapa 1 Směrnice o stanovištích). Česká republika zvolila poměrně vhodný způsob mapování²¹⁴, což se projevilo na nedávno proběhlých biogeografických seminářích pro panonskou a kontinentální oblast. Mapováním byla pověřena AOPK ČR a podílelo se na něm 550 mapovatelů (většinou externistů) a několik desítek koordinátorů. Bez náležitého podložení navržených lokalit odbornými údaji není seznam přezkoumatelný. Mapování bylo zahájeno v roce 1999 (panonská biogeografická oblast) resp. 2000 (kontinentální).

Rozsah potřebného mapování, který směrnice požaduje, je tak obrovský, že s ohledem na časová omezení nebyla zvolena metoda podrobného mapování celého území ČR.

Mapování přírodních stanovišť²¹⁵ probíhá na dvou úrovních. Prvním typem mapování je tzv. mapování podrobné - ke zmapování asi 1.200.000 ha, kdy jsou na rámcově vymezeném území mapovány všechny biotopy (tedy nejen ty ochrannýsky významné, ale i např. lesní monokultury, orná půda). Takto zmapovaná území, pokud budou splňovat určité požadavky (typy a podíl zachovalých přírodních stanovišť) jsou

²¹² Příloha k části 46, ve které toto nařízení vyšlo, obsahuje základní informace a mapy všech 863 lokalit pSCI a má 1784 stran!!!

²¹³ Směrnice o stanovištích toliko stanoví povinnosti členského státu co se týče výsledku a závazných více či méně podrobných podmínek.

²¹⁴ ústní sdělení: Jan Plesník – AOPK ČR, Petr Roth – MŽP, nejrůznější články zmíněné v použité literatuře

²¹⁵ základem jsou především dokumenty: „AOPK ČR: Metodiky mapování biotopů soustavy Natura 2000 a Smaragd (metodiky podrobného a kontextového mapování“ a „M. Chytrý, T. Kučera, M. Kočí (ed.): Katalog biotopů České republiky“

potom postupně navrhována jako budoucí chráněná území - pSCI. Velikost lokalit se pohybuje od 49 ha po 4000 ha.

Později bylo zahájeno i tzv. mapování kontextové – ke zmapování asi 1.500.000 ha, při kterém se zaznamenávají pouze přírodní stanoviště. Slouží ke zjištění celkové rozlohy jednotlivých typů přírodních stanovišť na území ČR – je důležité pro posouzení reprezentativnosti (viz 2. část práce).

Oba typy mapování probíhají na mapách v měřítku 1:10.000. Problémem v rámci mapování stanovišť bylo sjednocení převodů u nás užívaných klasifikací biotopů na typy přírodních stanovišť zahrnuté v příloze I směrnice. Nakonec je v ČR rozlišováno 58 typů přírodních stanovišť. Výběr území k návrhu přírodních komplexů²¹⁶ závisí na podrobném mapování.

Mapování druhů z přílohy II zpracovávala AOPK ČR nezávisle. Cílem je zjištění početnosti populací a zachovalosti biotopu vč. ověření starších údajů²¹⁷, týkalo se 77 druhů živočichů a 70 druhů rostlin. Zpracovávaly se údaje od roku 1996, aby bylo vyhověno požadavku na nejnovější úroveň vědeckého poznání. Hlavními kritérii byla početnost a hustota populace na lokalitě v poměru k populaci v celé ČR (hledisko reprezentativnosti), stupeň zachovalosti biotopů, stupeň izolace, atp. (vychází z hledisek přílohy III směrnice). Podrobné mapování druhů probíhalo na 16 – 17 % území.

Národní seznam byl sestaven a schválen vládou ČR v podobě obecně závazného právního předpisu – nařízení vlády č. 132/2005 Sb. a zároveň zaslán EK k posouzení (viz. podkapitola „biogeografické semináře“).

Mapování jsem věnoval podrobnější pozornost, protože sestavením národního seznamu, případně schválením konečného Seznamu Společenství nekončí nutnost sledování prvků významných pro Společenství. Takové sledování podle Směrnice o stanovištích musí kontinuálně pokračovat podle čl. 11 směrnice i do budoucna. Vzhledem k stávající absenci jednotného manuálu pro celé ES je zatím volba metod a prostředků na samotných členských státech. Proto budou prozatím nejspíš používány stejné metody, jako při prvotním mapování.

3.1.2. Další kroky při vzniku soustavy Natura 2000

Většina institutů spojených se vznikem soustavy Natura 2000 podle Směrnice o stanovištích (čl. 4 směrnice) se promítne do národních právních řádů spíše ve formě procesních ustanovení či závazného postupu příslušných orgánů. Proto odkazují na příslušnou kapitolu ve 2. části práce. Povinností členských států, vyplývající z článku 4 ve spojení s článkem 6 směrnice, a z ustálené judikatury ESD, je institut „předběžné ochrany lokalit“. Další kroky členského státu, které musí mít základ v jeho národním právním řádu, je až vyhlášení lokalit jako SAC (odst. 4 čl. 6 směrnice).

Česká republika zvolila postup vyhlášení SAC ve formě některé ze stávajících kategorií zvláště chráněných území, pokud EVL již leží na území existujícího zvláště chráněného území, nebude „přehlašována“ pokud to nebude nezbytné s hlediska naplnění požadavků čl. 6 Směrnice o stanovištích, a stává se automaticky SAC okamžikem vyhlášení v Seznamu Společenství. Ochranné podmínky, které jsou stanoveny pro jednotlivé typy ZCHÚ by měly být dostatečné z hlediska čl. 6 odst. 2 Směrnice o

²¹⁶ přírodní komplex je území s výskytem přírodních stanovišť významné z hlediska jejich ochrany

²¹⁷ v souvislosti s mapováním druhů bylo na našem území objeveno několik nových druhů pro ČR – např. vláskatec tajemný (u kterého se ukázalo, že je u nás velmi rozšířen). Tyto druhy se vyznačují tím, že u nich na biogeografických seminářích byla konstatována nedostatečnost IN MAJ, případně IN MOD. Do chvíle vydání národního seznamu se totiž nepodařilo většinou sesbírat dostatečné množství údajů o výskytu.

stanovištích, u typu „přírodní památka“, u kterého ochranné podmínky nebyly stanoveny, byly zavedeny „euronovelou“.

Mimo povinnosti určené směrnicí či vnitrostátním předpisem bylo z iniciativy MŽP provedené též tzv. „předjednání“²¹⁸ návrhů s majiteli a uživateli dotčených pozemků. Na základě toho pak došlo k úpravě původních návrhů.

U SPA není předpokládána spolupráce s EK tak intenzivní. Členský stát vymezí vhodné lokality na základě ornitologických kritérií a následně je sám vyhlásí. Formu a způsob ochrany zvolí sám tak, aby odpovídal požadavkům Směrnice o ptácích na ochranu.

První návrh SPA (zpracovaný Českou společností ornitologickou ve spolupráci s dalšími institucemi) byl předložen v únoru 2002. Zahrnoval 48 lokalit, z nichž nakonec bylo vybráno 41 o celkové rozloze 702.191 ha. Zároveň byly individuálně zpracovány ochranné podmínky i rámcové zásady řízené péče. Po „euronovele“ ZOPK bylo přikročeno k jejich postupnému vyhlášení jako ptačích oblastí. Ptačí oblasti jsou s ohledem na své specifické vlastnosti definovány jako zvláštní typ území. Každá ptačí oblast je vyhlášena zvláštním obecně závazným předpisem – nařízením vlády, kterým se vymezuje konkrétní ptačí oblast (proces není stále zcela ukončen).

Ke dni vydání národního seznamu pSCI činila souhrnná výměra pSCI 7.244 km², 38 již vyhlášených SPA 6.936 km², celkem tedy 10.463 km² v lokalitách celé soustavy Natura 2000 (některé pSCI a SPA se samozřejmě překrývají). To ve srovnání se stávající celkovou výměrou chráněných území v ČR – 10.483 km² a celkovou plochou ČR – 78.867 km² (některé lokality soustavy se samozřejmě překrývají se stávajícími chráněnými územími).²¹⁹ Předjednával se návrh vládního nařízení s národním seznamem EVL, nikoli náplň budoucích plánů péče (aktivní ochrana). Je otázkou, nakolik jsou takové dodatečné úpravy národního seznamu z důvodu případných nesouhlasů vlastníků či uživatelů pozemků v souladu se směrnicí. V 2. části jsem jak na případu Francie, tak na případu Rakouska uvedl, jakým způsobem byly právě jejich národní seznamy ovlivněny předběžným projednáním s vlastníky a jaké to mělo pro oba státy důsledky. Důležitá bude samozřejmě míra, v jaké se lokality budou omezovat²²⁰. Z opačného pohledu je projednání s dotčenými subjekty ještě před odesláním národního seznamu určitě diplomatičtější řešení, než ponechání jednání s vlastníky a uživateli až na další fáze vzniku soustavy (např. Itálie).

3.2. Implementace Směrnice o ptácích obecně

Stejně jako v 2. části práce i zde se věnuji Směrnici o ptácích jen okrajově a v nezbytné míře. Hlavním předmětem této práce je Směrnice o stanovištích.

3.2.1. Druhová ochrana

Transpozicí obecné ochrany ptáků ve smyslu čl. 3, 5, 6 a 7 Směrnice o ptácích provádí nový § 5a ZOPK. Institut odchylek od takto stanovených zákazů a omezení je upraven v následujícím § 5b ZOPK. Jedná se o institut obecné ochrany, která se však svými omezeními blíží již spíše ochraně zvláštní (viz kapitola o Směrnici o ptácích).

Zákazy se vztahují na jedince všech druhů ptáků, které žijí volně kdekoli na evropském území. Existuje nepochybně velké množství druhů ptáků, které tuto podmínku sice splňují, ale na území ČR se nikdy nedostanou. Vztažením zákazů na všechny druhy na

²¹⁸ Podrobněji „Luboš Stárka: Natura 2000 – předjednávání EVL kontinentální oblastí“

²¹⁹ Zdroj: AOPK ČR

²²⁰ z původního návrhu (905 lokalit), založeného výhradně na odborných kritériích, byl aktualizovaný návrh omezen (883 lokalit) a nakonec se do vládního nařízení s národním seznamem dostalo 863 lokalit.

území ES má zajistit co nejlepší transpozici Směrnice o ptácích (jakékoli jiné – výběrové – řešení by bylo definičně složitější), navíc v sobě velmi silně zohledňuje princip předběžné opatrnosti. Aby byla transpozice co možná nejpřesnější, ustanovení se dokonce odkazuje přímo na cíle stanovené Směrnicí o ptácích (nepřejímá smysl těchto cílů do konstrukce ustanovení).

Při aplikaci zákazů je třeba brát v úvahu skutečnost, že se vztahuje na jedince, kteří volně žijí na území ES. Proto se bere ohled i na definici volně žijícího živočicha, která byla „euronovelou“ také upravena. Na jedince, kteří byli prokazatelně odchováni v zajetí a jsou řádně označeni, se ochrana podle § 5a ZOPK nevztahuje. U zákazů a omezení je (v souladu se Směrnicí o ptácích) kladen důraz na jejich vztah k **úmyslným činnostem**.

Protože z režimu ochrany jsou vyloučeny jedinci, kteří nesplňují definici volně žijícího živočicha, zná § 5a ZOPK i institut prokázání původu (nad rámec směrnice). Další odstavce upravují institut povoleného lovu vybraných druhů ptáků, konstrukci jakési kvalifikované odchylky, kterou lze uplatnit v mimořádných případech, kdy nelze postupovat podle odchylek upravených v § 5b ZOPK, zvláštní způsob ochrany týkající se úpravy sloupů vedení elektrického vedení a konečně i kolizní ustanovení, které má za úkol řešit případ, ke kterému nevyhnutelně dojde – kdy některé druhy ptáků, na něž se vztahuje tato obecná ochrana, jsou již zvláště chráněnými živočichy vnitrostátního práva.

§ 5b je transpozicí článku 9 Směrnice o ptácích – institutu odchylek. Institut je doplněn v odst. 4 a 5 organizačními ustanoveními, odst. 5 má příslušným orgánům ulehčit povinnosti, které pro stát vyplývají ze Směrnice o ptácích v souvislosti s podáváním zpráv o udělených odchylkách.

Obecnou ochranou je i ochrana zákazem některých druhů lovu, odchytu nebo usmrcování ptáků. Ta je v ZOPK provedena pro ptáky společně s ostatními živočichy, proto se jí budu podrobněji věnovat v následující kapitole.

Doplněním úpravy je stanovení seznamů některých druhů ptáků ve *vyhlášce MŽP č. 166/2005 Sb.* § 4 a 5 této vyhlášky ve spojení s přílohou 4 a 5.

3.2.2. Územní ochrana

Vedle povinnosti obecné ochrany všech druhů ptáků zná Směrnice o ptácích též institut ochrany ptáků na územním principu. Naplnění povinností z čl. 3 odst. 2 písm. a) a čl. 4 odst. 1 a 2 směrnice je provedena v ZOPK systematicky správně v rámci nově zavedené části „Natura 2000“.

§ 45e ZOPK zřizuje pro české právo nový institut ptačích oblastí, které jsou zvláštním typem chráněného území. Není zcela jasné, zda je lze řadit mezi instituty obecné či zvláštní ochrany, pokud se autoři snaží je přeci jen nějakým způsobem zařadit do těchto dvou stávajících kategorií, zařazují se spíše mezi instituty obecné ochrany přírody. Jedná se o transpozici institutu SPA. SPA mají členské státy zřizovat na ochranu druhů ptáků, které směrnice vyjmenovává v příloze a pro tažné druhy ptáků. Území jsou tedy vyhlášovaná jen pro určité druhy ptáků bez ohledu na případné jiné významné fenomény. Odst. 1 § 45e ZOPK řeší situaci tím, že seznam druhů ptáků, které vyžadují územní ochranu, stanoví vláda nařízením. Stejně jako Směrnice o ptácích, ani ZOPK neobsahuje definici tažných ptáků, ve 2. části jsem v této souvislosti zmínil návaznost na Bonnskou úmluvu, domnívám se, že výklad pojmu ve vztahu k této Úmluvě by se dal použít i v režimu ZOPK. Výklad by měl být pokud možno rozšiřující, v žádném případě restriktivní. Hned odst. 2 obsahuje další zmocňovací ustanovení pro vládu – každá ptačí oblast bude vyhlášena formou vládního nařízení.

Odst. 3 stanovuje jednoduchý (ve srovnání s příbuznými instituty jinde) procesní postup projednání s dotčenými orgány státní samosprávy, když má být ptačí oblast vyhlášena na místě, které dosud nepodléhá žádné formě režimu zvláštní ochrany podle

ZOPK. Poslední věta zdůrazňuje vazbu na požadavky předpisů ES, což zahrnuje i principy a výklady vyslovené ESD v rámci rozhodovacích procesů.

Institut posuzování plánu a projektů s potenciálním významným vlivem na ptačí oblasti je upraven společně pro EVL i ptačí oblasti jinde. Podobně též institut výjimek ze zákazů a monitoring (sledování). Odst. 6 a 7 jsou opět organizačními ustanoveními. První umožňuje MŽP zadat zpracování studií, které přinesou doporučení ve vztahu k opatřením, která mohou zajistit příznivý stav druhů z hlediska ochrany²²¹ (zohlednění hlavního cíle směrnice), druhé je zmocňovacím ustanovením pro MŽP, které stanoví podzákoným předpisem podobu a formu značení ptačích oblastí v terénu.

Úprava územní ochrany ptáků je obsažena i v některých podzákoných předpisech. K jejich vydání jsou příslušné státní orgány zmocněny v rámci § 45e ZOPK.

Nařízení vlády, kterými se vymezují ptačí oblasti

Každá ptačí oblast je zpravidla vyhlášena individuálně obecně závazným právním předpisem. Tento předpis v sobě obsahuje: název ptačí oblasti, druhy ptáků, které jsou předmětem ochrany na lokalitě, odkaz na hlavní cíl Směrnice o ptácích, vymezení ptačí oblasti výčtem katastrálních území obcí, na kterých se (byť jen z části) nachází, mapové podklady (měřítko není standardizované) a nakonec i výčet činností, které pro své provádění na území ptačí oblasti vyžadují předchozí souhlas orgánu ochrany přírody. Výčet těchto činností se může v jednotlivých ptačích oblastech i výrazně lišit, jejich okruh je totiž podmíněn ekologickými požadavky konkrétních předmětů ochrany, které se na lokalitě vyskytují.

Nařízení vlády, č. 218/2004 Sb., kterým se stanoví druhy a počet ptáků, pro které se vymezují ptačí oblasti

je seznamem předvídaným odst. 1 § 45e ZOPK. Z textu nařízení vyplývá, že kromě druhů převzatých z přílohy Směrnice o ptácích, obsahuje i některé tažné druhy. Dále konstatuje, že ptačí oblast lze vyhlásit i pro ochranu jiných tažných druhů ptáků (které v seznamu nejsou), pokud počet jedinců přesáhne stanovenou hranici. Nejdůležitější částí nařízení je příloha se seznamem druhů ptáků.

Vyhláška, kterou se upravuje způsob označení ptačích oblastí v terénu nebyla zatím vydána.

3.3. Implementace Směrnice o stanovištích obecně

Transpozice Směrnice o stanovištích je provedena větším množstvím zákonů i prováděcích předpisů. Směrnice navíc předpokládá přijetí některých opatření, které stojí mimo systém obecně závazných předpisů (např. různá doporučení, manuály, atp.). Základním nástrojem, kterým bylo provedeno nejvíce povinností, byl však zákon č. 218/2004 Sb., kterým se mění zákon č. 114/1992 Sb.

Po tom, co první pokus o schválení nezbytné novelizace ZOPK skončil v listopadu roku 2003 neúspěchem, bylo jasné, že pro ČR nebude jednoduché dostat svým povinnostem do termínu přistoupení. MŽP v rychlosti přepracovalo návrh novelizace a nový návrh schválila vláda na konci ledna 2004. V průběhu projednávání tohoto druhého návrhu ve sněmovně se na jeho konečné verzi poměrně více než u první verze negativně projevívaly některé pozměňovací návrhy poslanců. (viz níže kapitola věnovaná nedostatkům stávajícího znění ZOPK).

²²¹ tato opatření jsou obdobou plánů péče, ačkoli plány péče jako takové pro ptačí oblasti nejsou připravovány. Většinou se bude jednat o souhrn aktivních zásahů, které jsou nutné ke zlepšení stavu lokality nebo udržování stavu polopřirodních biotopů. Bez takových aktivních zásahů by nebylo možné u některých druhů ptáků dostat požadavkům směrnice.

3.3.1. Zákon č. 114/1992 Sb. po „euronovele“ a následných změnách

Hlavními problémy, které vyřešila „euronovela“ v souvislosti s povinnostmi stanovenými Směrnicí o stanovištích, byly:

Do nového znění ZOPK byly vneseny pro české právo zcela nové pojmy²²² (či dokonce instituty), které zná Směrnice o stanovištích, byla upravena procesní ustanovení popisující postup při vyhlásování či změně chráněných území, začleněna celá nová část „Natura 2000“, zaveden důležitý institut sledování, hodnocení plánů a projektů, atd.

Statut SAC a SCI (pSCI), pro které byl zaveden pojem „evropsky významné lokality“ (EVL) – v případě ochrany těchto lokalit bude jednoznačně preferována smluvní ochrana, která sice jako institut do jisté míry již existovala, musela být ale výrazně přizpůsobena požadavkům čl. 6 na péči o lokality. Pokud z jakéhokoli důvodu nedojde k uzavření dohody s vlastníky, bude lokalita vyhlášena ve formě některé již existující kategorie ZCHÚ²²³. Drtivá většina EVL by měla být vyhlášena jako maloplošná ZCHÚ v kategoriích jiných než „národní“, v souvislosti s tímto vyhlásováním např. nevznikne žádný nový národní park.

V souvislosti se vznikem ptačích oblastí a velkého množství nových chráněných území byly znovu rozděleny kompetence pro jednotlivé orgány státní správy či samosprávy. Např. území republiky bylo kromě území NP a jejich ochranných pásem přiděleno jednotlivým správám CHKO. Tyto správy pak vykonávají na přiděleném území státní správu v podobě vydávání souhlasů v ptačích oblastech, pokud se na jejich území nachází ZCHÚ národního významu, vydávání osvědčení pro zvláště chráněné živočichy a vydávání souhlasu s vypouštěním zvláště chráněných živočichů a vyséváním rostlin do volné přírody (viz. obr. 7). Pozdější změnou se staly správy CHKO (s výjimkou CHKO Šumava) regionálními pracovišti Správy ochrany přírody se sídlem v Praze (taková podoba uspořádání byla navrhována již první verzí novely ZOPK, do druhé verze se nedostala).

V novém zákoně jsou v moderní podobě zakotveny instituty sledování (provedení čl. 11 Směrnice o stanovištích a obecná úprava vědy a výzkumu - § 73 ZOPK (nevyplyvá z žádného konkrétního ustanovení směrnice, ale je realizací teze, že je třeba postupovat v souladu s nejmodernějšími vědeckými poznatky)

Novela zavedla institut náhrady za tížení zemědělského nebo lesního hospodářství, který řeší kompenzace v souvislosti s péčí o lokality podle čl. 6 odst. 1 (částečně i odst. 2). „Újma“ může vzniknout buď v souvislosti s dodatečnými náklady na činnosti, které je nutné v souvislosti s péčí o lokalitu na ní provádět, ale které by jinak (dobrovolně) subjekt neprováděl nebo se jedná o ušlý zisk, pokud některé činnosti, které by subjekt jinak na lokalitě prováděl, musí být vyloučeny či omezeny. Institut se však nebude týkat výhradně lokalit soustavy Natura 2000.

Nové úpravy související s transpozicí Směrnice o stanovištích se věnují podrobně v následujících kapitolách.

²²² Např. volně žijící živočich (změna), přírodní stanoviště, přírodní stanoviště v zájmu ES, druhy v zájmu ES, EVL, sporná lokalita, Natura 2000, stav přírodního stanoviště a druhu (pouze jako kdy se považuje za příznivý) a další.

²²³ v nařízení vlády, kterým se vyhláší národní seznam, je u každé lokality navržena kategorie ZCHÚ, které se pro její budoucí ochranu navrhuje (případně více alternativně). Kategorie odpovídá nejlépe množině ochranných podmínek, které jsou vyhovující pro ochranu všech předmětů ochrany na lokalitě se vyskytujícími. Jedná se naplnění požadavků stanovených z největší části odst. 2 čl. 6 Směrnice o stanovištích s ohledem na umožnění všech potřebných zásahů spojených s aktivní péčí o lokalitu.

3.3.2. Územní ochrana obecná

Český právní řád sice zná institut obecné ochrany jako celek a nerozlišuje ji na druhovou a územní, přesto jsem si pro účely této práce dovolil zvolit tento systém. Do obecné územní ochrany související se Směrnicí o stanovištích a tedy se soustavou Natura 2000 jsem zařadil ÚSES, VKP a ochranu krajinného rázu (řazeno podle potenciálu, jaký mohou mít ve vztahu k posílení soudržnosti soustavy Natura 2000). Souvisejí většinou s tím, že české právo (jako jeden z prvních právních řádů v evropských zemích) se soustředí kromě ochrany přírody též na ochranu krajiny²²⁴. Instituty zde popsané mohou výrazně pomáhat při plnění doporučení, obsažených v čl. 10 Směrnice o stanovištích²²⁵ (nakolik se jedná o pouhá „doporučení“ probírám výše v 2. části práce) a realizovat soustavu Natura jako obdobu ekologické sítě, resp. výrazně přispět k její soudržnosti a kvalitě.

3.3.2.1. Územní systém ekologické stability

Jedná se o ekologickou síť v pravém slova smyslu. V § 2 odst. 1 písm. a) ZOPK je označen za jeden ze základních nástrojů k ochraně přírody a krajiny. Jedná se o vzájemně propojený soubor přirozených i pozmeněných (přírodě blízkých) ekosystémů, které udržují přírodní rovnováhu²²⁶ (3 odst. 1 písm. a) ZOPK). Platí, že ekologicky stabilní krajina má schopnost své vlastnosti a funkce zachovávat více méně samovolně. „Systém“ je tedy složen z prvků, které jsou pro stabilitu rozhodující, čím více prvků obsahuje, tím je jako celek stabilnější. Úkolem ÚSES je potom zlepšit propojenost stabilních přírodních prvků a zamezit fragmentaci krajiny. Rozlišují se tři úrovně ÚSES – místní, regionální a nadregionální. Všechny tři úrovně mají z hlediska soustavy Natura 2000 význam.

Mezi nejdůležitější vlastnosti ÚSES patří: má celoplošnou (potenciálně i mezinárodní) působnost, zaručuje šetrné nakládání i s jinak nechráněnou krajinou, zajišťuje biologické parametry ekosystémů, umožňuje šíření druhů, plní interakční případně integrační funkce vůči ostatním resortům. Protože by měl zahrnovat např. i všechna ZCHÚ a VKP, je jakýmsi zastřešující formou ochrany přírody.

ZOPK o ÚSES stanoví, že je veřejným zájmem a zavazuje příslušné subjekty na jeho vytváření, určuje spolupráci orgánu ochrany přírody s orgány jiných dotčených resortů, stanovuje povinnost vlastníkům a uživatelům dotčených pozemků. Bližší provedení je ponecháno na prováděcím předpisu, kterým je vyhláška MŽP č. 395/1992 Sb., v platném znění (§§ 1 – 6). Velké množství dalších podmínek a principů je obsaženo v nejrůznějších metodikách jako informativní doporučení.

Český systém nezná funkční členění, jak bylo nastíněno v 1. a 2. části práce (jádrová území, biokoridory, buffer zones), jeho členění je vícekritériové. Jinak ale pojetí zůstává stejné. Znázornění ÚSES na území ČR je vidět na obr. 9a, na obr. 9b je pro srovnání ukázána situace na Slovensku. Je patrné, že systém vychází z existence velkých chráněných celků, které obklopují *buffer zones*.

Procesy vytváření ÚSES probíhají v rámci sestavování nových územních plánů, zatím však ne úplně všude, domnívám se, že zákonná úprava by vyžadovala některá zpřesnění (nemusí mít zákonnou formu). Není jasné vymezení prostoru součástí systému ani jejich označení, především je ale problematická jeho závaznost pro vlastníky pozemků (ta by se ale musela řešit společně s otázkou kompenzací). Nejzávažnějším nedostatkem je absence sankčních ustanovení, přitom některé složky ÚSES jsou třeba pro podnikatele velmi

²²⁴ Srov. kapitolu „Evropská úmluva o krajině“

²²⁵ problematice se věnuji i v 1. části práce v souvislosti s Celoevropskou ekologickou sítí.

²²⁶ ÚSES je založen na teorii ostrovů McArthura a Wilsona z roku 1967

atraktivní. Neexistuje také zatím žádný systém sledování funkcí stávajících systémů, vhodné by bylo pro tento účel např. stanovit indikační druhy²²⁷. To nic nemění na tom, že ÚSES je potenciálně velmi účinný nástroj ochrany přírody i krajiny a rozhodně vhodným nástrojem k naplňování doporučení čl. 10 Směrnice o stanovištích a tím i cílů směrnice.

3.3.2.2. Významné krajinné prvky

VKP definuje také ZOPK v § 3 odst. 1, tentokrát písm. b). Jako jednu z jeho vlastností uvádí i přispívání k udržení stability krajiny. Definice rozeznává dva druhy VKP:

- Prohlašuje za VKP všechny existující lesy, rašeliniště, vodní toky, rybníky, jezera a údolní nivy (taxativní výčet)
- Ostatní součásti krajiny se mohou VKP stát registrací u orgánu ochrany přírody – zákon uvádí příkladný výčet (mokřady, stepní trávníky, remízy, meze, trvalé travní plochy, naleziště nerostů, skalní útvary, výchozy a odkryvy).

Z výčtu je vidět, že některé typy mohou přispět k soudržnosti soustavy chráněných území větší měrou než jiné, potenciální význam mají ale všechny. Hierarchicky jsou sice VKP jednou ze součástí ÚSES, jsou však součástí natolik významnou, že jim věnují samostatnou pozornost²²⁸.

Všechny VKP (ze zákona i registrované) musí být chráněny před poškozováním a ničením (§ 4 odst. 2 ZOPK). Prostor, který je jimi vymezen lze využívat pouze tak, aby nebyla narušena obnova a nedošlo k ohrožení ekostabilizační funkce VKP (kdo zamýšlí zásahy²²⁹ do VKP, musí si vyžádat závazné stanovisko orgánu ochrany přírody, platí přitom nutnost důsledně uplatňovat principy prevence a předběžné opatření). Nedodržení povinností v souvislosti s ochranou VKP lze podle ZOPK sankcionovat.

Z výše uvedeného je vidět, že ochrana VKP může být i velmi intenzivní. Je řešena v první řadě jako obecná pasivní ochrana (chrání proti poškozování). Nabízí se tedy otázka, jaký režim bude aplikován, pokud se VKP nachází uvnitř zvláště chráněného území. Jak z logického vztahu „obecná – zvláštní“, tak ze ZOPK (§ 3 odst. 1 písm. b) poslední věta), vyplývá, že ochrana VKP jako taková se uvnitř těchto území nepoužije. Pokud by však ochranné podmínky ZCHÚ nepostačovaly požadavkům ochrany VKP, jak jsou uvedeny v zákoně, bude část krajiny, která je VKP, prosperovat z obou úrovní ochrany – v první řadě se uplatní ochranné podmínky ZCHÚ, nad jejich rámec (pokud jde nad jejich rámec) ochrana VKP.

V souvislosti s posilováním soudržnosti a propojenosti soustavy Natura 2000 lze využít VKP (automaticky zařazené do ÚSES) jak jako nášlapné kameny, tak jako součásti biokoridorů (vodní toky).

3.3.2.3. Ochrana krajinného rázu

Krajinným rázem je především přírodní, kulturní a historická charakteristika určitého místa či oblasti, je chráněn před činností snižující jeho estetickou a přírodní hodnotu²³⁰ (§ 12 odst. 1 ZOPK). Zákon nepřímou jako nejdůležitější složky krajinného rázu vyjmenovává VKP, ZCHÚ, kulturní dominanty. Krajinu ZOPK definuje jako část

²²⁷ řešení v Nizozemí

²²⁸ myšlenkou použití VKP dokonce jako prostředku ochrany samotných lokalit soustavy Natura 2000 se zabýval: „*Vojtěch Stejskal: Právní možnosti vyhlášení oblastí zvláštní ochrany SAC v České republice*“. Tento článek pak vyvolal výměnu názorů v dalších dvou souvisejících článcích.

²²⁹ Např. umístění staveb, změny kultur, úpravy vodních toků, těžba nerostů, ... (pokud orgán ochrany přírody zásah povolí, může tento souhlas vázat na nejrůznější podmínky, případně přikáže subjektu realizaci vhodných kompenzačních opatření).

²³⁰ K ochraně krajinného rázu srov. též kapitolu věnovanou Evropské úmluvě o krajině v 1. části

zemského povrchu s charakteristickým reliéfem, která je tvořená souborem funkčně propojených ekosystémů s civilizačními prvky.

Krajinný ráz je chráněn také především pasivně – proti zásahům, které mohou narušit nebo zničit jeho složky. K činnostem, u kterých byť jen hrozí takové nebezpečí (zejm. umístování staveb) je třeba souhlasu orgánu ochrany přírody.

Krajinný ráz úzce souvisí s institutem přírodního parku, ten lze vyhlásit v místech, kde je významné soustředění složek krajinného rázu, avšak toto místo není ještě chráněno jako ZCHÚ. Přírodní parky jsou tedy jakýmsi přechodem mezi obecnou a zvláštní územní ochranou

Institut ochrany krajinného rázu, který funguje (podobně jako ÚSES) také jako určité zastřešení nejrůznějších složek, které i samostatně mohou plnit propojovací funkci mezi významnými biotopy (i chráněnými v rámci soustavy Natura 2000), může přispět k ochraně těchto svých složek, které jinak nesplňují kritéria pro ochranu jinými instituty. Stejně jako složky ÚSES mohou umožňovat výměnu genetického materiálu mezi jednotlivými lokalitami, umožňovat šíření druhů, sloužit jako *buffer zones*. Vyhlášení přírodních parků na vhodných místech je velmi dobrým řešením.

Bohužel tento institut byl způsobem své aplikace v některých případech v minulosti příčinou nejrůznějších námitek proti jeho širokému uplatňování. Tuto situaci je třeba postupně napravit, MŽP by mělo využít zmocnění § 12 odst. 3 a otázky ochrany krajinného rázu řešit podrobněji prováděcím předpisem. Také ochrana krajinného rázu je vynutitelná v rámci sankčních ustanovení ZOPK, v takových případech by mělo tedy být vždy dbáno na úroveň právní jistoty dotčených subjektů.

3.3.3. Územní ochrana zvláštní

Zvláštní územní ochrana je realizována soustavou zvláště chráněných území. Zákon pojem nijak přesněji nedefinuje, vodítkem však může být odst. 1 § 14 ZOPK, který říká, že „*území přírodovědecky či esteticky velmi významná nebo jedinečná lze vyhlásit za zvláště chráněná*“²³¹. Podle § 14 ZOPK takovými ZCHÚ jsou: národní parky, chráněné krajinné oblasti, národní přírodní rezervace, přírodní rezervace, národní přírodní památky a přírodní památky. Kategorie NPR a PR, resp. NPP a PP jsou takto rozděleny především podle svého místního či celostátního významu, tomu je přizpůsoben i rozsah stanovených základních ochranných podmínek, který je u národních kategorií obsáhlejší.

Využití zvláštní územní ochrany pro účely soustavy Natura 2000 je více než zřejmé – jak bylo již uvedeno výše, jednotlivé kategorie ZCHÚ budou využity jako forma, ve které budou vyhlášovány lokality soustavy Natura 2000 (SAC)²³², čímž ČR naplní povinnosti, vyplývající z čl. 4 odst. 4 Směrnice o stanovištích.

Režim ochrany ve všech kategoriích ZCHÚ lze rozčlenit do tří úrovní:

- ❖ základní ochranné podmínky (relativní zákazy vyplývající přímo ze zákona),
- ❖ bližší ochranné podmínky (seznam činností vázaných na předchozí souhlas orgánů),
- ❖ plány péče (dokumenty, které mají usměrňovat činnosti uživatelů pozemků),

u kategorie národních parků lze rozpoznat ještě čtvrtou úroveň – návštěvní řády, které přinášejí soubor dalších omezení, především rekreačních činností.

²³¹ z tohoto ustanovení vyplývá, že příslušným orgánům se ponechává velká míra volnosti a uvážení, zda jsou na daném místě tyto podmínky splněny a zda je tedy vhodné ZCHÚ vymezit. V případě lokalit soustavy Natura 2000 je tato míra uvážení fakticky limitována jen na uvážení o zvolení vhodné kategorie ZCHÚ. I zde ale mantinely uvážení tvoří význam předmětu ochrany, který je na té které lokalitě zanesen již do vydaného Seznamu Společenství a tudíž potvrzen a schválen evropskými institucemi

²³² pokud nebude využito institutu smluvní ochrany

3.3.3.1. Základní ochranné podmínky

jsou v řeči Směrnice o stanovištích vhodnými opatřeními právního charakteru, která stát musí přijmout v souvislosti s ochranou lokalit soustavy. Základní ochranné podmínky jsou souborem zákazů činností na území ZCHÚ buď pro celou jeho plochu, nebo pro některé části (např. rozdílně pro některé zóny NP a CHKO). Tento soubor zákazů je odrazem institutu obecné pasivní ochrany, požadované čl. 6 odst. 2 směrnice.

3.3.3.2. Bližší ochranné podmínky

nejsou obsaženy v obecných definicích kategorií ZCHÚ, jak jsou uvedeny v ZOPK, ale jsou až v obecně závazných právních předpisech, kterými se ZCHÚ vyhlašuje. Forma tohoto obecně závazného předpisu je stanovena pro každou kategorii ZCHÚ zvlášť.²³³

Normy, kterými jsou ZCHÚ vyhlašována, obsahují kromě výčtů bližších ochranných podmínek např. ještě přesné vymezení hranic území a předmět nebo důvod ochrany území²³⁴. Bližší ochranné podmínky jsou stanovovány velmi individuálně a mohou se i v rámci stejných kategorií ZCHÚ velmi lišit. Odrážejí totiž specifickou situaci jak v místě, kde se území nachází, tak vzhledem k předmětům ochrany. Skalní lesostep na jihu Moravy rozhodně vyžaduje jiné zacházení a vyloučení jiných druhů činností, než šumavské rašeliniště – tyto specifické rozdíly nemohou základní ochranné podmínky (které jsou obecné) podchytit.

Je teoretickou otázkou, nakolik může být v bližších ochranných podmínkách zohledněna i aktivní péče o lokality nebo alespoň některé její základní charakteristiky. Z pojetí ochranných podmínek, jak je vymezuje ZOPK, může plynout, že mají za úkol vyloučit nebo omezit nežádoucí zásahy. Proto by jejich předmětem měly být jenom zakazy, omezení, podmínky k vykonávaným činnostem. Na druhou stranu samotný pojem nevylučuje, že „podmínkou ochrany“ je i aktivní činnost, která je nezbytná k zachování předmětu ochrany. Navíc právě smysl ochrany, který předpokládá směrnice o stanovištích, je nejen v eliminaci nevhodných zásahů, ale také v řízené péči o typy přírodních stanovišť a druhy v zájmu Společenství, pokud takové zásahy potřebují.

V souvislosti s výše uvedeným, a s tím, co dále uvádím o problematice závaznosti plánů péče, bych se velmi přikláněl k tomu, aby bližší ochranné podmínky zahrnovali nejen pasivní ochranu realizovanou zakazy, omezeními a podmínkami, ale také alespoň obecné vymezení ochrany aktivní (tedy příkazy). Bližší ochranné podmínky by tedy byly naplněním požadavků čl. 6 odst. 2 směrnice ve spojení s čl. 2 odst. 3²³⁵, ale zároveň i dílčím naplněním požadavků čl. 6 odst. 1. V opačném případě se může ČR dostat v praxi do situace, že nebude za stávající právní úpravy schopna dostát plně svým závazkům ve vztahu k ES.

3.3.3.3. Plány péče

je dalším důležitým nástrojem k zajišťování řádné péče o ZCHÚ a jeho předměty ochrany. Podle definice ZOPK jsou plány péče koncepční dokumenty, které na základě údajů o dosavadním vývoji a současném stavu ZCHÚ navrhuje opatření na zachování nebo zlepšení stavu předmětu ochrany ve ZCHÚ a na zabezpečení ZCHÚ před nepříznivými

²³³ právní normou nejvyšší právní síly – zákonem – mají být vyhlašována národní parky. Důvodem je jejich význam.

²³⁴ Tento důvod je velmi důležitým momentem z hlediska stanovení druhu a rozsahu bližších ochranných podmínek, ale hraje významnou roli třeba i při posuzování udělovaných výjimek.

²³⁵ Samo pojetí bližších ochranných podmínek v českém právním řádu, jak jsem ho zde nastínil, je jasným odrazem obecné podmínky, kterou obsahuje Směrnice o stanovištích, tedy že v souvislosti s naplňováním hlavních cílů směrnice „musí přijímaná opatření brát v úvahu hospodářské, sociální a kulturní požadavky a regionální a místní charakteristiky“.

vlivy okolí v jeho ochranném pásmu (§ 38 odst. 1 ZOPK). Plán péče slouží jako podklad pro další plánovací dokumenty či pro rozhodování orgánů ochrany přírody.

Plány péče shrnují podstatné odborné údaje²³⁶ o území, vyhodnocují je a na jejich základě určují koncepci péče o toto území z hlediska dosažení cílů ochrany. Na rozdíl od výše zmíněných institutů je plán péče daleko konkrétnější co do definice a náplně činností. Může stanovit i činnosti, které nejsou v souladu s ochrannými podmínkami (pak je pro jejich provádění ale třeba odůvodněná výjimka) – např. v souvislosti s monitoringem nebo výzkumem.

Směrnice o stanovištích v odst. 1 čl. 6 označuje plány péče za jedno z nezbytných ochranných opatření. Konkrétně u plánů péče však po členských státech nevyžaduje jejich přijetí – nabádá je, aby je přijali „v případě potřeby“. I přes toto doporučení bude téměř nezbytné plány péče přijmout pro lokality větší rozlohy nebo takové, které jsou velmi fragmentované co do vlastnických vztahů k pozemkům. Těmito i dalšími důvody pro přijetí plánů péče se zabývám v kapitole věnované čl. 6 Směrnice o stanovištích.

V poslední větě § 38 odst. 1 je výslovně řečeno, že plány péče „*nejsou pro fyzické ani právní osoby závazné*“ (nemají podobu obecně závazného předpisu ani správního rozhodnutí), což *a contrario* znamená, že jsou ale závazné pro orgány veřejné správy. Plány péče slouží jako podklady pro zpracování jiných dokumentů, zejména a podkladem pro rozhodování orgánů ochrany přírody. Jedině touto cestou lze jejich obsah prosadit i ve vztahu k třetím osobám. Je tedy otázkou, jakým způsobem může ČR plně dostát svým závazkům především co se týká aktivní ochrany lokalit soustavy Natura 2000. Jediným způsobem jak vynutitelně zajistit skutečné provádění požadovaných činností uvedených v plánu péče, je jejich odraz v jiných dokumentech (závazných), např. lesních hospodářských plánech, ještě lépe však v rámci smluvních závazků s uživateli pozemků (zde však je nutné dobrovolné přistoupení subjektu k podmínkám smlouvy). Smluvní ochraně se podrobněji věnuji níže.

Dalšími mimořádnými instituty, které mohou orgány ochrany přírody za určitých okolností použít, jsou výjimky ze zákazů nebo omezení či zákazů přístupu veřejnosti do částí území.

3.3.4. Územní ochrana lokalit soustavy Natura 2000

Tento typ ochrany byl zaveden „euronovelou“ právě pro účely provedení Směrnice o ptácích a Směrnice o stanovištích do českého právního řádu. Nelze dost dobře podřadit pod obecnou nebo zvláštní ochranu. Ptačí oblasti se častěji zařazují mezi nástroje obecné ochrany, s ohledem na podobu předběžné ochrany EVL, která je základním institutem jejich ochrany, odpovídá také spíše pojetí ochrany obecné, jak je zavedena v českém právním řádu²³⁷.

Územní ochrana lokalit soustavy Natura 2000 je tedy konkrétně zajištěna dvěma typy chráněných území – ptačí oblasti a evropsky významné lokality (viz definice pojmu v § 3 odst. 1 písm. p)). Ptačí oblasti jsou v terminologii Směrnice o ptácích SPA, evropsky významné lokality (v podobě jak jsou ZOPK definovány) zahrnují pSCI a SCI podle Směrnice o stanovištích. Dále se budu zabývat už jen institutem EVL.

EVL je definována v § 3 odst. 1 písm. o) poměrně složitým způsobem – je to lokalita, která vyžaduje zvláštní územní ochranu (s odkazem na Směrnici o stanovištích), tedy je

²³⁶ Zejména údaje o stavu druhů, jejich populací, o stavu ekosystémů, o vlivech působících na území, dosavadní péči o území, vhodném způsobu hospodaření na pozemcích, atd.

²³⁷ pak záleží na výkladu pojmu EVL, tedy jestli EVL spojujeme jen s kategoriemi pSCI a SCI, nebo za ně považujeme i již vyhlášené lokality (SAC). V prvním případě se ochrana blíží spíš ochraně obecné, v druhém případě je dokonale hybridní.

některým nebo více typy přírodních stanovišť a/nebo stanovištěm druhů z příloh I a II směrnice (typy přírodních stanovišť a druhy vyžadující územní ochranu byly do českého práva „přeneseny“ vyhláškou MŽP č. 166/2005 Sb.) a zároveň splňuje podmínky uvedené v § 45a odst. 1. K tomu musí ještě splňovat další podmínku, kterou je buď její zařazení do národního seznamu (pSCI) nebo její zařazení do Seznamu Společenství (SCI)²³⁸ nebo je tzv. „spornou lokalitou“²³⁹. Ze ZOPK doslova nevyplývá, jestli se pojem EVL vztahuje i na lokality, které se ve smyslu směrnice stanou SAC. V souladu s tím, že některé nástroje uvedené v části čtvrté ZOPK jsou vztaheny na EVL, ale jejich zajištění i u SAC je povinností ČR jako členského státu ES, musí být jediný správný výklad ten, že lokalita zůstává EVL i po jejím vyhlášení ZCHÚ.

Naopak česká právní úprava jde nad rámec doslovného znění Směrnice o stanovištích, která vyžaduje zajištění předběžné ochrany až u lokalit zařazených do Seznamu Společenství (SCI). Ochrana EVL podle ZOPK je vztahena na lokality už od okamžiku jejich zařazení do národního seznamu (pSCI). Nakolik jde tato úprava nad rámec povinností nebo je naopak správnou interpretací Směrnice o stanovištích je otázka, která stále není uspokojivě vyřešena. Tuto problematiku probírám ve 2. části práce, nejvýznamnějším judikátem ESD je rozsudek ve věci C-117/03, Dragaggi.

§ 45a je faktickým pokračováním definice EVL z § 3. Stanoví totiž, jaké lokality mají být zařazeny do národního seznamu a dále formu, jakým bude národní seznam učiněn právně závazným. § 45a je transpozicí čl. 4 Směrnice o stanovištích, a definice SCI z čl. 1 směrnice (prakticky doslovnou). Hlavním účelem, proč byl institut EVL zaveden, je faktická možnost splnění povinnosti z čl. 4 odst. 5 Směrnice o stanovištích, tedy předběžná ochrana lokalit. Pokud totiž mají být lokality vyhlášeny ve formě některé kategorie ZCHÚ (nebo chráněny smluvně) až po jejich zahrnutí do Seznamu Společenství, navíc k tomu nezbytně nemusí dojít okamžitě, neexistoval by v českém právu způsob, jak požadavkům na předběžnou ochranu vyhovět.

Ochrana EVL je tedy zajištěna především pomocí: předběžné ochrany (§ 45b); smluvní ochranou (§ 39) případně vyhlášením jako ZCHÚ; hodnocením důsledků záměrů a koncepcí pro EVL (§ 45h a 45i) spolu s podmínkami pro vydávání povolení, souhlasu, stanovisek nebo výjimek (§ 45g).

3.3.4.1. Předběžná ochrana

je upravena v § 45b jako provedení povinnosti stanovené Směrnicí o stanovištích – zajistit ochranu podle čl. 6 odst. 2 směrnice i u lokalit, které ještě členské státy nevyhlásili jako SAC a které tudíž nejsou součástí soustavy Natura 2000. Ochrana má zamezit riziku, že předmět ochrany bude poškozen nebo dokonce zničen dříve, než vůbec dojde k zařazení lokality do soustavy.

Spočívá v obecném zákazu poškozování EVL, přičemž takovým „poškozováním“ není řádné hospodaření prováděné v souladu s platnými právními předpisy (zákon o lesích, o vodách, o rybářství, o myslivosti) a také v souladu s případnými smlouvami, které mají zajistit ochranu EVL (§ 39). Z těchto zákazů lze udělit výjimku z důvodu převažujícího

²³⁸ Protože ze Směrnice o stanovištích vyplývá, že ne všechny lokality z národního seznamu musejí být zařazené i do Seznamu Společenství, pokud k takové alternativě dojde, má to přímé důsledky na statut takové lokality – přestane být EVL

²³⁹ pojem „sporná lokalita“ byl zvolen možná trochu nevhodně, protože evokuje situaci, kdy by lokalita, která jinak splňuje požadavky směrnice, nebyla zařazena do národního seznamu kvůli jiným (ekonomickým, politickým, sociálním) důvodům. To by ale bylo porušení Směrnice o stanovištích a nebylo by přípustné podobnou situaci „legalizovat“ vnitrostátním právním předpisem (vůbec to, že s takovou situací předem počítá). Tento institut je naopak transpozicí čl. 5 Směrnice o stanovištích (podrobněji viz. příslušná kapitola v 2. části) a má zajistit povinnost členského státu k předběžné ochraně takových lokalit.

veřejného zájmu, není tím ovšem dotčena povinnost stanovená § 45i a 45h (posuzování plánů a projektů). Udělení výjimky by pak bylo závislé na výsledku tohoto posouzení. Z principů, na kterých stojí Směrnice o stanovištích, vyplývá, že zákazy spojené s předběžnou ochranou je nutné vztáhnout pouze na prvky v zájmu společenství, které jsou předmětem ochrany na konkrétní lokalitě. Jakékoli další zákazy by šly nad rámec požadavků směrnice.

Odst. 2 stanoví jednoznačnou hranici předběžné ochrany (jejího ukončení) vyjmenováním tří alternativních možností - když bude zajištěna jejich smluvní ochrana, když bude zajištěna jejich ochrana vyhlášením jako ZCHÚ, pokud nebudou zařazeny do Seznamu Společenství. Výkladem lze navíc dovodit, že na lokality zařazené do národního seznamu, které jsou celou svou rozlohou součástí stávajících ZCHÚ, se předběžná ochrana nevztahuje.

3.3.4.2. Řádná ochrana EVL

Po vyhlášení jako SAC jsou EVL chráněny zároveň nástroji ochrany EVL i nástroji zvláštní územní ochrany. § 45c, který je nazván „ochrana EVL“, neřeší vlastní režim ochrany, ale jen upravuje postup při vyhlášení EVL jako ZCHÚ (vč. možnost překlasifikovat původně navrženou kategorii) a jeho vztah k možné smluvní ochraně.

§ 45g je velmi obecné ustanovení, jehož smysl může být na první pohled trochu nejasný. Jedná se však o široké provedení povinností upravených v čl. 6 odst. 2 Směrnice o stanovištích. Přesně v souladu s tímto ustanovením ponechává § 45g velký prostor na správní uvážení příslušného orgánu. To na tento orgán ale zároveň klade velké nároky na odbornost a dispozici s co největším množstvím informací. Při aplikaci bude vhodné se řídit i duchem Směrnice o stanovištích, judikaturou ESD nebo právně nezávaznými dokumenty evropských institucí.

3.3.4.3. Smluvní ochrana EVL

Smluvní ochranu předpokládá § 39 ZOPK. Připouští, že pro EVL lze namísto vyhlášení EVL za chráněnou jako některou kategorii ZCHÚ nebo památný strom²⁴⁰, ji lze vyhlásit za chráněnou na základě písemné veřejnoprávní smlouvy mezi vlastníkem dotčeného pozemku a orgánem, který by byl jinak příslušný k vyhlášení ZCHÚ. Podle § 45c ZOPK má smluvní ochrana jednoznačnou přednost před ochranou ve formě vyhlášení za ZCHÚ – k vyhlášení lze přistoupit až poté, co se příslušný orgán nedohodne s dotčenými osobami na smluvní ochraně. Oba tyto typy ochrany připadají v úvahu až po zařazení lokality do Seznamu Společenství (resp. jeho vyhlášení rozhodnutím EK).

Ochrana bude vázána na pozemcích formou věcného břemene²⁴¹, § 39 obsahuje zmocňovací ustanovení pro MŽP k vydání prováděcího předpisu s podrobnější úpravou náležitostí takových smluv. Smluvní ochrana má nesporné výhody. Především uživatelé nemovitostí jednají dobrovolně ve shodě se zájmem, který má orgán ochrany přírody ve vztahu k potřebným opatřením, které jsou s to zajistit účinnou ochranu předmětů ochrany. Navíc do smluv lze kromě určení ochranných podmínek zahrnout i povinnost uživatelů k aktivním opatřením, které předpokládá odst. 1 čl. 6 Směrnice o stanovištích. Problematice prosazování takových aktivních opatření v rámci jiných typů ochrany zmiňují

²⁴⁰ Památný strom ovšem nemůže být kategorií pro vyhlášení EVL, proto je v tomto ohledu text § 39 nadbytečný. Naopak ačkoli EVL lze chránit i ve formě kategorie tzv. velkoplošných ZCHÚ (NP a CHKO), u těchto velkoplošných ZCHÚ nelze realizovat smluvní ochranu.

²⁴¹ Věcné břemeno nevzniká ze zákona, ale na smluvním základě. Ke smlouvě o ochranných podmínkách bude tedy uzavřena ještě druhá smlouva o zřízení věcného břemene, případně budou oba závazky vtěleny do smlouvy jedné. Věcné břemeno má za úkol vázat k ochraně i právní nástupce vlastníka, se kterým byla smlouva o ochranných podmínkách uzavřena.

výše. ZOPK stanoví příkladným výčtem jen základní údaje, které musí smlouva obsahovat (vymezení ochranných podmínek, způsob péče).

Navíc § 39 ZOPK umožňuje smluvní ochranou zajistit i péči o jiné jiná přírodovědecky významná území, která jinak nesplňují podmínky pro jejich klasifikaci jako EVL. Jedná se opět o efektivní naplňování doporučení obsažených v čl. 10 Směrnice o stanovištích, neboť takto chráněná území mohou sloužit jako nášlapné kameny a biokoridory k posilování soudržnosti soustavy Natura 2000. Je tím též otevřena možnost smluvně chránit do budoucna i nově vzniklá národní chráněná území.

Ze všech dotčených ustanovení ZOPK vyplývá, že smluvní ochrana se vylučuje s ochranou „vrchnostenskou“. Nedohodne-li se tedy vlastník s orgánem ochrany přírody na smluvní ochraně a uplynou stanovené lhůty, orgán ochrany přírody je povinen přikročit k vyhlášení EVL za ZCHÚ a jako takovou ji už nelze chránit na smluvním principu. Statut ZCHÚ by musel být nejprve v souladu se ZOPK lokalitě odebrán (zrušení ZCHÚ) a poté by mohla být uzavřena smlouva. To samé platí i pro EVL, které se zcela nacházejí na území již existujících ZCHÚ, případně pro jejich části, které na tato území zasahují. Dále lze výkladem dovodit, že konkrétní lokalitu zřejmě nelze chránit současně smluvně i „vrchnostensky“ (tedy část území tak a část jinak), typ ochrany musí být na celém území stejný. To činí smluvní ochranu problematickou na velkých lokalitách, kde je velká framgmentace co do vlastnických vztahů k pozemkům – smlouvy by se musely uzavřít se všemi dotčenými vlastníky a musely by mít vzájemně kompatibilní ustanovení o právech a povinnostech. Řízenou péči v zájmu předmětu ochrany (prováděnou vlastníky či uživateli) lze však i na území ZCHÚ upravit smlouvou podle § 68 v rámci opatření ke zlepšování přírodního prostředí. Pro tyto účely lze uživatelům též poskytnout finanční příspěvek (§ 69).

Smluvní ochrana nebude asi na místě v případech, kdy hrozí větší nebezpečí ohrožovacích či poškozovacích činností ze strany třetích osob. Ty totiž nejsou vázány povinnostmi ze smluvní ochrany, smlouva je uzavřena pouze mezi státem a příslušnými vlastníky.

I území chráněná na principu smluvní ochrany budou označena jako chráněná území. Zákon předpokládá, že takové označení se provede na náklad příslušného orgánu ochrany přírody (rozsah územní působnosti orgánů ochrany přírody je patrný z mapy na obr. 7).

3.3.4.4. Posuzování plánů a projektů

Jde o transpozici důležitých povinností, předpokládaných v souvislosti s péčí o lokality soustavy Natura 2000 čl. 6 odst. 3 a 4 a čl. 7 Směrnice o stanovištích. V české terminologii byl institut nazván „hodnocení vlivu koncepcí a záměrů“ a je upraven v §§ 45i a 45h ZOPK.

Každý, kdo zamýšlí pořídit koncepci nebo uskutečnit záměr, který může mít samostatně nebo ve spojení s jinými koncepcemi či záměry (ať už existujícími nebo připravovanými) významný vliv na evropsky významnou lokalitu nebo ptačí oblast, musí takový záměr / koncepci předložit ke stanovisku orgánu ochrany přírody²⁴².

Problematikou jsem se podrobně zabýval v 2. části práce a povinnosti členských států jsou stanoveny poměrně striktním způsobem, proto zde uvádím jen několik nejdůležitějších momentů. Upozorňuji pouze, že v souladu se směrnicí se povinnost hodnocení nevztahuje na plány péče, LHP a LHO. K tomuto problému se vrátím ještě níže.

²⁴² Příslušnými orgány jsou na území NP, CHKO a jejich ochranných pásem příslušné správy, na ostatním území krajské úřady (kromě pozemků určených k obraně státu – např. vojenských újezdů).

V první fázi příslušný orgán rozhoduje, zda lze či nelze vyloučit významný vliv na lokalitu²⁴³. Takové rozhodnutí není rozhodnutím ve správním řízení. Teprve až významný vliv na lokalitu(y) nelze zcela vyloučit, zahájí se další fáze řízení. Posouzení probíhá podle § 45i ZOPK a zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, v platném znění²⁴⁴. ZOPK výslovně stanoví, že nelze-li vyloučit negativní vliv koncepce nebo záměru na EVL nebo ptačí oblast, předkladatel je povinen zpracovat varianty řešení, jejichž cílem je negativní vliv vyloučit nebo alespoň co nejvíce zmírnit. Tato úprava jde významným způsobem nad rámec úpravy požadované Směrnicí o stanovištích, protože ta požaduje uplatnění podobných institutů až v následném procesu, kdy je negativní vliv prokázán, přesto je i nadále zájem na realizaci tohoto záměru nebo koncepce. Posuzování může provádět jen osoba se zvláštní autorizací (viz níže prováděcí předpisy).

Dalším rozdílem mezi úpravou ZOPK týkající se lokalit soustavy Natura 2000 a režimem podle zákona 100/2001 Sb. je ten, že § 45 odst. 8 jasně stanoví, že záměr nebo koncepce, která podle vydaného stanoviska má (potenciální) negativní vliv na lokalitu, lze je schválit pouze v omezeném výčtu případů (odst. 9 a 10) – stanovisko je závazné²⁴⁵. Odstavec ještě řeší možný konflikt mezi režimem na EVL a režimem na existujícím ZCHÚ. I přes to, že příslušný orgán dojde k závěru, že lze vyloučit významný negativní vliv na lokalitu a záměr může být tedy z tohoto pohledu realizován, může tato realizace i tak zasáhnout do ochranných podmínek ZCHÚ. V takovém případě je třeba ještě udělit výjimku ze základních ochranných podmínek.

Problém může vyvstat při podrobnějším porovnání definic koncepce a záměru v tomto zákoně a definic v příslušných směrnících ES. Také odkaz pod čarou, který je v § 45h ZOPK už je trochu zavádějící. Oba problém je třeba chápat tak, že ZOPK v této situaci vyjadřuje vazbu především na procesní hlediska posuzování vlivů na ŽP a pojmově záměry a koncepce vykládat co možná nejširším výkladem (viz též poznámky v příslušné kapitole 2. části práce a judikatura ESD). Institut hodnocení podle ZOPK je tedy speciální vůči procesu hodnocení popsaném v zákoně č. 100/2001 Sb., hodnocení tedy probíhá fakticky v režimu zákona č. 100/2001 Sb.

Postup popsáný v § 45i odst. 9 a 10 jsou velmi přesnou transpozicí čl. 6 odst. 4 Směrnice o stanovištích, proto si dovoluji zde odkázat na 2. část práce.

ZOPK má zvláštní úpravu pro posuzování územně plánovací dokumentace. Bylo totiž nutné provázat úpravu ve stavebním zákoně s posuzováním podle ZOPK. Stejně jako v 2. části v kapitole o čl. 6 poznamenávám, že i pokud je posouzena možnost významného vlivu na lokalitu a tento vliv by měl být pozitivní, je třeba záměr zhodnotit. Vždy je třeba brát v úvahu možné nedostatky v úrovni vědeckého poznání a nelze domyslet všechny důsledky realizace záměru. I významný vliv, který se původně zdá být pozitivním, může mít negativní výsledek. Pojmy pozitivní a negativní se vždy vztahují na stav zájmových prvků z hlediska ochrany.

²⁴³ Zákon blíže neříká, jaké podklady si má orgán pro takové posouzení obstarat, jedná se o poměrně neformální postup. V každém případě zásada předběžné opatření velí, že orgán může o vyloučení možnosti negativního vlivu rozhodnout až v okamžiku, kdy je prokázáno nade vší pochybnost. Do tohoto okamžiku vliv vyloučit nelze. Navíc výsledek tohoto posouzení nemůže znít na konkrétní lokalitu, ale teoreticky na všechny lokality soustavy Natura 2000. Protože soustava Natura 2000 je nadnárodního charakteru, lze si představit i situaci, kdy nelze vyloučit negativní vliv na lokality na území sousedního státu. Jak se budou řešit takové případy zatím asi není zcela jasné.

²⁴⁴ Tento zákon fakticky transponuje do českého právního řádu směrnice o EIA a SEA, k vztahům posuzování podle Směrnice o stanovištích a těchto dvou směrnic, srov. kapitolu věnovanou čl. 6 Směrnice o stanovištích.

²⁴⁵ § 45i odst. 8: „orgán ... může schválit, jen pokud na základě stanoviska ... nebude mít negativní vliv na území EVL...“

3.3.4.5. Sledování (monitoring)

je novým institutem ZOPK v souvislosti s povinnostmi plynoucími z čl. 11 Směrnice o stanovištích. Neznamená to samozřejmě, že v minulosti se žádný monitoring neprováděl, nebyl však upraven jako nezbytná povinnost a neprobíhal v takovém rozsahu s určitým konkrétním cílem.

Sledování stavu EVL je upraveno v § 45f ZOPK společně se sledováním evropsky významných druhů (stejně jako ve směrnici). Rozsah ani příslušné orgány sice zákon neoznačuje, sledování však musí zajišťovat orgány ochrany přírody podle své působnosti a podle svých možností. Získané informace se předávají MŽP, které na jejich základě pak plní povinnosti ČR jako členského státu ES, které pro něj vyplývají z čl. 11 směrnice. Důležitá je konkretizace problémů, na které je třeba monitoring zaměřit.

Odst. 2 odkazuje na nařízení vlády (zatím neexistující), který se stanoví, jaký stav evropsky významných přírodních stanovišť nebo druhů se považuje za příznivý z hlediska ochrany. Tento podzákonný předpis pak bude významným korektivem pro náplň monitoringu a určí přesněji i jeho nutný rozsah. O této problematice probíhá intenzivní diskuse na evropské úrovni, do chvíle, než nebude podobný dokument (byť třeba i jen v nezávazné formě) vydán na této úrovni, nelze očekávat předpokládané nařízení české vlády.

Formulace odst. 1 je trochu nepřesná, protože orgánům ochrany přírody je výslovně uložena jen povinnost v první větě, ale také informace obsažené ve druhé větě si MŽP nemůže obstarat samo a bude jejich poskytnutí muset požadovat také po příslušných orgánech ochrany přírody.

3.3.5. Druhá ochrana obecná

Obecná druhová ochrana (nebo také obecná ochrana rostlin a živočichů) se ve své nejčistší podobě týká všech planě rostoucích rostlin a všech volně žijících živočichů. Druhá ochrana upravená Směrnicí o stanovištích, kterou jsem zařadil do této kapitoly, není čistě obecnou druhovou ochranou. Přesto k ní má blízko. Jedná se o provedení čl. 15 Směrnice o stanovištích – zákaz nevýběrových prostředků. Teoreticky vzato se i v takovém případě jedná o obecnou ochranu (jsou obecně zakázány nevýběrové prostředky k odebírání, odchytu či usmrcování všech živočichů). Směrnice o stanovištích však tuto ochranu omezuje jen na určitou skupinu volně žijících živočichů – druhy z příloh směrnice.

K transpozici těchto povinností byly použity stávající instituty českého práva. § 5 odst. 7 ZOPK prohlašuje, že je zakázáno pro odchyt a zabíjení volně žijících živočichů používat způsoby metody a prostředky, které stanoví MŽP prováděcím právním předpisem. Dále toto ustanovení odkazuje na další zákony, které samostatně a výhradně pro své účely podobný institut upravují. MŽP k provedení tohoto ustanovení vydalo zatím jen jediný právní předpis – vyhlášku č. 166/2005 Sb. (konkrétně její § 3 ve spojení s přílohou 3).

Zákony, které § 5 ZOPK zmiňuje, jsou:

§ 45 zákona č. 449/2001 Sb. o myslivosti upravuje zakázané prostředky lovu. Tyto zakázané prostředky jsou vázány pouze na lov zvěře ve smyslu tohoto zákona. Pojem zvěř je definován v § 2 písm. b), c) a d). Z této definice vyplývá, že zakázané prostředky se vztahují pouze na taxativně zde vyjmenované druhy živočichů.

§ 10 zákona č. 102/1963 Sb. o rybářství upravuje v odst. 1 zakázané prostředky lovu v rybářských revírech. Pojem rybářský revír je upraven v § 7, ze smyslu celého zákona, že mimo rybářské revíry nelze lov provádět za normálních okolností vůbec, proto mohou říci, že úprava zakázaných prostředků je obecná ve vztahu k druhům živočichů, na které se tento zákon vztahuje.

§ 4 a násl. ve spojení s § 2 zákona č. 246/1992 na ochranu zvířat proti týrání upravuje velmi široké spektrum zakázaných činností. Jen některé z nich lze spojovat s předmětem obecné druhové ochrany v pojetí čl. 15 Směrnice o stanovištích. Nadto zákon se vztahuje jen na „zvířata“, přičemž pojem zvíře pro vlastní účely sám definuje v § 3 písm. b) (fakticky jen obratlovcí).

3.3.6. Druhá ochrana zvláštní

Zvláštní druhová ochrana se vztahuje (na rozdíl od obecné) jen na vybrané druhy rostlin a živočichů. Směrnice o stanovištích se snaží druhy rostlin a živočichů chránit jak na principu územním (soustava Natura 2000) tak na principu klasické druhové ochrany (bez ohledu na to, kde se jedinec či populace nachází). Druhá ochrana tedy prostě prohlašuje, že vyjmenované druhy rostlin a živočichů se mají chránit a stanovuje pro tento účel soubor zákazů a omezení. Zatímco směrnice dělí druhy jen do dvou kategorií – prioritní a „ostatní“, český právní řád rozeznává kategorie dokonce tři – ohrožený, silně ohrožený a kriticky ohrožený. Směrnice o stanovištích stanoví pro prioritní druhy některé dodatečné povinnosti nebo zpřísněný postup, české právo odstupňovalo podle úrovně ochrany zákazy, podmínky ochrany i sankce. Seznam všech chráněných druhů s rozdělením do kategorií obsahují přílohy II a III vyhlášky MŽP č. 395/1992 Sb. V době odevzdání této práce již byla novelizována, aby v sobě zahrнула i druhy z příloh Směrnice o stanovištích, které na území ČR vyžadují přísnou ochranu.

Zatímco klasická obecná ochrana chrání jen druhy nebo populace jako celek, zvláštní druhová ochrana chrání i jednotlivé jedince. V zajištění právě takové úrovně ochrany spočívá největší problém. Aby se česká právní úprava dostala do souladu s druhovou ochranou podle Směrnice o stanovištích (zejména ve spojení s její definicí jedince), rozšířila se „euronovelou“ ochrana i na mrtvé jedince zájmových druhů, jejich části nebo výrobky z nich (pokud to lze prokázat)²⁴⁶.

3.3.6.1. Základní podmínky ochrany zvláště chráněných rostlin a živočichů

Jsou upraveny v §§ 49 a 50 ZOPK. Princip ochrany je identický s čl. 12 a 13 Směrnice o stanovištích, tedy soubor relativních zákazů a omezení, vztahující se na získávání jedinců takových rostlin a živočichů a fakticky jakékoli způsoby dispozice s nimi. Dále jsou stanoveny případy, na které se ochrana nevztahuje. Ochrana se vztahuje i na biotop (definován v § 3 ZOPK) u rostlin a využívaná sídla u živočichů. Ve shodě se směrnicí je tedy chráněno do jisté míry i místo, které druhy nějakým způsobem využívají. V ZOPK je však definice obecnější.

U základních ochranných podmínek rostlin ZOPK stanoví obecnou výjimku, že ochrana se nevztahuje na činnosti spojené s běžným obhospodařováním. Pojem lze poměrně těžko definovat, zákon ho vymezuje negativně tím, že v zápětí vyjmenovává případy, kdy se o běžné hospodaření nejedná. Odst. 4 § 49 zpřísňuje podmínky pro ochranu rostlin které rostou uvnitř umělých kultur pro kategorie kriticky a silně ohrožené. Zmocňovací ustanovení v posledním odstavci (bližší ochranné podmínky) je naplněno vyhláškou MŽP č. 395/1992 Sb. (§ 15).

Také u živočichů je stanovena obecná výjimka z ochranných podmínek pro určité případy, a to nezbytné zásahy v důsledku běžného obhospodařování majetku, hygienických důvodů, ochrany veřejného zdraví, veřejné bezpečnosti a leteckého provozu. Zpřísněné podmínky platí pro kategorie kriticky a silně ohrožené. Stejně jako u rostlin je i v § 50

²⁴⁶ původní zmocňovací ustanovení k vydání prováděcího předpisu se seznamem druhů živočichů, kteří jsou chráněni i mrtví, které nedopatřením v zákoně zůstalo, se stalo obsolentním.

obsaženo zmocňovací ustanovení ke stanovení bližších ochranných podmínek, to je realizováno § 16 vyhlášky MŽP č. 395/1992 Sb.

Nejvýznamnějším ustanovením, které se týká bližších ochranných podmínek, je úprava postupu v případě ošetřování zvláště chráněných živočichů, kteří nejsou v důsledku zranění nebo jiných okolností schopni samostatné existence v přírodě.

Poslední odstavec § 50 je provedením obecné podmínky z čl. 2 Směrnice o stanovištích, avšak na tomto místě působí trochu nesystémově. Je příkladem, že doslovné převzetí některého ustanovení evropských směrnic může vyznít trochu podivně, zvláště zohlednění místních zvláštností v souvislosti s přísnou ochranou druhů vyvolává jisté pochybnosti. Domnívám se, že toto ustanovení je (zvláště na tomto místě) trochu nadbytečné, protože hlavní podmínka směrnice je provedena už v § 1 ZOPK, kam systematicky i lépe zapadá.

3.3.6.2. Záchranné programy

Jedná se o velmi pokrokové ustanovení, které není v takové podobě běžné v právních rádech evropských zemí. Směrnice o stanovištích se sice cíleně záchranným programům nevěnuje, avšak na několika místech s nimi počítá (především v Preambuli²⁴⁷). Bližší úprava na evropské úrovni ale chybí

K zajišťování záchranných programů jsou zmocněny všechny orgány ochrany přírody. Kompetenci pro zajištění přípravy a realizaci záchranných programů mají krajské úřady pro kategorii ohrožený a MŽP pro kategorie kriticky a silně ohrožený. Určitý druh centrální koordinace je nezbytné: jedná se o jeden z nejnákladnějších způsobů ochrany rostlin, ale především živočichů, bez centrální koordinace od přijímání návrhů na záchranné programy až po zajišťování prostředků (alespoň části nákladů) je lze většinou jen těžko úplně realizovat. Navíc existuje nebezpečí při následné introdukci a reintrodukci, které jsem popsal výše v 2. části práce.

Zákon vyjmenovává demonstrativní výčet typů záchranných programů. Z něj plyne, že si lze představit i případy jakýchsi „mini“ záchranných programů, které mohou mít i formu kompenzačních opatření ve smyslu čl. 6 odst. 4 Směrnice o stanovištích, resp. § 45i ZOPK²⁴⁸. Jinak se ale záchranným programem stále ještě myslí především ochrana *ex situ*. Teoreticky tomu tak není a je pravděpodobné, že záchranné programy spojené s ochranou *in situ* budou jak levnější, tak i účinnější. Stávající převládající pojetí záchranného programu je už téměř poslední záchrannou brzdou, která má zajistit přežití posledních žijících jedinců nebo populací na území státu nebo znovunavrácení druhu již vyhybného. Zahajují se ani ne tak „za pět minut dvanáct“, jako spíš už „pět minut po dvanácté“. Záchranný program v nejobecnějším pojetí lze přirovnat k plánům péče v druhové ochraně. V nejbližší budoucnosti bude asi vždy potřebné rozhodnout o prioritách záchranných programů a volit druhy, jejichž zachování bude mít větší přínos. Finanční prostředky budou omezené. Důležitým kritériem bude znalost přesných ekologických požadavků druhu.

Náležitosti záchranných programů upravuje metodický pokyn MŽP, který byl projednán v roce 2003²⁴⁹.

²⁴⁷ „vzhledem k tomu, že by měly být přijaty předpisy týkající se doplňujících opatření, kterými by se řídilo opětovné vysazování některých původních druhů živočichů a rostlin do původních areálů rozšíření a případné vysazování nepůvodních druhů;“ navazuje na předpoklad záchranných programů.

²⁴⁸ Mám na mysli zvláště záchranné přenosy

²⁴⁹ blíže k záchranným programům např. „Jan Plesník: Zásady přípravy záchranných programů pro zvláště chráněné druhy živočichů“ nebo „V. Rybka, A. Klauďisová: Záchranné programy ohrožených druhů rostlin“

Se záchrannými programy úzce souvisí institut upravený v § 54 odst. 3 ZOPK o vypouštění a vysazování do přírody, které mimo to také provádí některé teze Směrnice o stanovištích (podrobněji opět 2. část práce). Dobré je ještě zmínit institut prokázání původu, který dle mého názoru ve Směrnici o stanovištích trochu chybí.

3.3.6.3. Výjimky ze základních podmínek ochrany

Povolování těchto výjimek upravuje § 56 ZOPK. Aby tento institut naplnil přísné požadavky Směrnice o stanovištích (jedná se fakticky o provedení institutu odchylek čl. 16 směrnice), je třeba za všech okolností k důvodům pro výjimky přistupovat velmi restriktivně. Mělo by jít o naprosto mimořádná opatření a důvody musí být vyjmenovány taxativně.

Příslušnosti orgánu k povolování těchto výjimek závisí na stupni ohrožení druhu. Až na některé nedostatky je § 56 velmi dobrou transpozicí čl. 16 směrnice, protože se zákonodárce vyvaroval některých nedostatků a chyb, kterých se dopustili jiné státy (srov. kapitolu věnovanou judikatuře ESD). Plně v souladu s čl. 16 směrnice určuje nutnost splnění 3 kroků (existence některého z důvodů + stav druhu z hlediska ochrany zůstane příznivý + neexistuje žádné jiné uspokojivé řešení). K tomu ZOPK přidává ještě 4. podmínku, kterou všem ostatním předřazuje – existuje jiný veřejný zájem, který převažuje nad zájmy ochrany přírody. Tato podmínka platí samozřejmě i v režimu předpokládaném Směrnici o stanovištích, ta ji však zvlášť nezdůrazňuje. Dále ZOPK nad rámec provedení směrnice ještě umožňuje povolovacímu orgánu stanovit podmínku k označení odebraných jedinců. Naopak některé důvody pro udělení výjimek nemají zcela ve směrnici oporu.

Při povolování výjimek musí příslušný orgán v souladu se smyslem tohoto institutu případ od případu zvažovat, zda skutečně existuje jiný převažující veřejný zájem. 3 podmínky, které předpokládá i Směrnice o stanovištích jsou již o něco objektivnější. Rozhodování se provádí ve správním řízení.

Kromě možnosti udělovat takovéto individuální výjimky, má příslušný orgán možnost povolit výjimku ze základních ochranných podmínek pro blíže neurčený okruh osob vyhláškou. Poslední odstavec určuje povinné náležitosti rozhodnutí o povolení výjimek.

3.3.7. Prováděcí předpisy k zákonu č. 114/1992 Sb. týkající se Směrnice o stanovištích

Některé náležitosti české úpravy, která provádí povinnost stanovené Směrnici o stanovištích jsou obsaženy v podzákoných předpisech. Nebylo by vzhledem k jejich rozsahu či možnosti častých změn ani vhodné je upravovat formou zákona (navíc směrnice to nevyžaduje).

Nejdůležitějším prováděcím předpisem k ZOPK je *vyhláška MŽP č. 395/1992 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení ZOPK*, která byla v souvislosti s „euronovelou“ ZOPK již také významně novelizována. Konkretizuje některé instituty či povinnosti upravené ZOPK, zejména ÚSES, VKP, náležitosti plánu péče, vedení ústředního seznamu ochrany přírody, způsob označení ZCHÚ a doplňující ustanovení k druhové ochraně rostlin a živočichů, včetně seznamu všech chráněných druhů rostlin a živočichů s rozdělením do tří kategorií podle stupně ohrožení (důležité důsledky na povinnosti, zákazy a omezení).

Vyhláška MŽP č. 166/2005 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení ZOPK v souvislosti s vytvářením soustavy Natura 2000 je faktickým doplněním vyhlášky první uvedené. Je důležitým prováděcím předpisem především v souvislosti se zvláštní územní ochranou, protože zavádí do českého práva seznam typů evropských přírodních stanovišť (příloha I Směrnice o stanovištích) a seznam druhů, které vyžadují zvláštní územní ochranu (příloha II směrnice). Dále přebírá dva seznamy stanovené Směrnici o ptácích – seznam druhů ptáků, na jejichž držení, prodej, přepravu, držení a chov,... se nevztahují

omezení stanovené §5a odst. 1 písm. e) ZOPK (viz výše) a seznam druhů ptáků, na jejichž lov se nevztahuje zákaz uvedený v § 5a odst. 1 písm. a) a e) ZOPK. Obecná druhová ochrana upravená stávajícími předpisy českého práva („zakázané prostředky“) je touto vyhláškou rozšířena o ochranu bezobratlých²⁵⁰.

Narižení vlády č. 132/2005 Sb., kterým se stanoví národní seznam evropsky významných lokalit je vyhlášením národního seznamu pSCI s právními důsledky (např. institut předběžné ochrany). Nejdůležitější součástí tohoto narižení je rozsáhlá příloha, která obsahuje v souladu se Směrnicí o stanovištích a ZOPK seznam všech lokalit, které byly na území ČR označeny jako EVL (pSCI v terminologii směrnice), u každé lokality je stanoven její celoevropský kód (bude převzat i do Seznamu společenství), biogeografická oblast (do které lokalita spadá), rozloha lokality v ha, navrhovaná kategorie²⁵¹ (nebo alternativy), všechny typy přírodních lokalit a druhů, které jsou na lokalitě hlavním předmětem ochrany (vč. označení prioritních), kraj ve kterém se lokalita nachází a její vymezení vyčerpávajícím seznamem katastrálních území obcí, na jejichž území se (alespoň z části) nachází. Toto vymezení je doplněno mapou se zakreslením celé lokality.

Doplňkovými předpisy jsou navíc:

vyhláška MŽP č. 468/2004 Sb. o autorizovaných osobách podle ZOPK,

vyhláška MŽP 432/2005 Sb., kterou se stanoví podmínky a způsob poskytování finanční náhrady za újmu vzniklou omezením zemědělského hospodaření, vzor a náležitosti uplatnění nároku,

budoucí obecně závazné předpisy, kterými se budou vyhlášovat SAC jako nová ZCHÚ (v případě smluvní ochrany bude ochrana zajištěna veřejnoprávní smlouvou).

3.3.8. Organizace státní správy ochrany přírody – základní prvky²⁵²

ZOPK v § 75 podává výčet úřadů, které jsou orgány ochrany přírody. Jedná se o obecní úřady, pověřené obecní úřady, obecní úřady obcí s rozšířenou působností, krajské úřady, správy NP a CHKO, ČIŽP, MŽP, újezdni úřady a Ministerstvo obrany ČR.

Je zřejmé, že státní správu v ochraně přírody vykonávají jak orgány státní správy, tak orgány samosprávy (tyto podle § 90a v přenesené působnosti). ČIŽP, správy a újezdni úřady jsou speciálními správními úřady. Kompetence jsou rozděleny na územním principu²⁵³ (kromě ČIŽP a MŽP), hlavními kritérii jsou: území NP a CHKO (ochranných pásem), území vojenských újezdů, jiné pozemky určené pro obranu státu a ostatní území. Doplnujícím hlediskem je skutečnost, zda se jedná o ZCHÚ nebo o ptačí oblast (pokud na jejím území leží ZCHÚ jsou k vydání souhlasu podle § 45e odst. 2 ZOPK příslušné správy CHKO i mimo území CHKO).

Ve vztahu k povinnostem, které jsou provedením Směrnice o stanovištích, případně Směrnice o ptácích, jsou kompetence na úseku ochrany přírody rozděleny takto (výčet není vyčerpávající):

²⁵⁰ Tomuto ustanovení se věnují blíže v kapitole věnované nedostatkům ZOPK

²⁵¹ pokud pSCI zasahuje nebo je celou svou rozlohou na území stávajícího ZCHÚ, odpovídají zapsané kategorie kategoriím těchto ZCHÚ. V případě, že pSCI zasahuje jen částečně, je již nyní zvolen předpokládaný způsob, jak bude vyhlášena část pSCI, která není součástí stávajícího ZCHÚ (např. zda bude stávající ZCHÚ rozšířeno nebo jestli bude nechráněná část pSCI vyhlášena samostatně jako jiná kategorie ZCHÚ navazující na stávající území)

²⁵² blíže srov. „Hana Borovičková, Svatava Havelková: **Nástroje ochrany přírody a krajiny**“ a „Laco Miko a kol.: **Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář**“

²⁵³ viz též obr. 7

Pověřené obecní úřady (§ 76 ZOPK)

- pouze mimo ZCHÚ a mimo pozemky určené k obraně státu
- registrace VKP a vydávání závazných stanovisek k zásahům do nich
- všechny kompetence týkající se památných stromů
- spoluvytváření ústředního seznamu ochrany přírody

Obecní úřady obcí s rozšířenou působností (§ 77 ZOPK)

- zbytková působnost na území mimo NP a CHKO a pozemky určené k obraně státu
- vymezování a hodnocení místního ÚSES
- vydávání závazných stanovisek k zásahům do VKP ze zákona
- obecná ochrana rostlin a živočichů (vč. povolení k rozšiřování nepůvodních druhů)
- povolení odchylného postupu při obecné ochraně ptáků
- souhlasy z hlediska krajinného rázu

Krajské úřady (§ 77a ZOPK)

- zřizování a souhlasy v PR, PP a schvalování jejich plánů péče
- spoluvytváření ústředního seznamu ochrany přírody
- zvláště chráněné druhy rostlin a živočichů v kategorii ohrožené
- vydávání souhlasu v ptačích oblastech, pokud v nich neleží ZCHÚ
- vydávání stanoviska, zda může mít záměr nebo koncepce významný vliv na EVL nebo ptačí oblast
- stanovení kompenzačních opatření podle § 45i
- regionální ÚSES

Ministerstvo životního prostředí (§ 79 ZOPK)

- některé kompetence v NP a CHKO (schvalování plánů péče, vymezení zonace,...)
- některé kompetence v NPR a NPP (zřizování, souhlasy, schvalování plánů péče)
- vydání vyhlášky, kterou se stanoví seznam zvl. chráněných živočichů a rostlin
- zajišťování záchranných programů pro zvláště chráněné druhy v kategoriích kriticky a silně ohrožených
- hromadné výjimky pro zvláště chráněné druhy
- příprava národního seznamu a jeho předložení EK
- příprava podkladů pro vyhlášení ptačích oblastí
- výjimky z předběžné ochrany EVL
- podávání informací EK v souladu s oběma směrnicemi
- nadregionální ÚSES
- stanovení odchylného postupu pro ptáky (vyhláškou)
- výjimky ze zakázaných způsobů, metod a prostředků pro odchyt a zabíjení volně žijících živočichů
- působnost pro pozemky určené pro obranu státu (pokud nejsou vojenskými újezdy)

Česká inspekce životního prostředí (§ 80 ZOPK)

Do její působnosti patří především kontrolní činnost v oblasti ŽP a ukládání sankcí a nápravných opatření, odebírání nedovoleně držených živočichů, vyzývání k prokázání původu, rozhodování o omezení a zákazu činnosti, ...

Správy NP a CHKO (§ 78 ZOPK)

Kromě výkonu státní správy na úseku ochrany přírody a krajiny vykonávají správy NP také pravomoci na úseku ochrany zemědělského půdního fondu, rybářství a myslivosti na příslušném území.

Správy CHKO nejsou zřízeny jako samostatné subjekty, existují jako součást Správy ochrany přírody. Ta však nemá status správního úřadu a nevykonává státní správu. Postavení správního orgánu náleží pouze jednotlivým správám CHKO.

- zbytková působnost na území NP a CHKO
- vydávání návštěvních řádů (NP)

- souhlasy podle § 45e odst. 2 v ptačích oblastech, v nichž leží ZCHÚ (CHKO)
- výjimky z ochranných podmínek kriticky a silně ohrožených druhů (CHKO)
- souhlas k vypouštění kriticky a silně ohrožených druhů živočichů narozených a odchovaných v zajetí do přírody (CHKO)

Ministerstvo obrany a újezdni úřady (§ 78a ZOPK)

Vykonávají státní správu v ochraně přírody a krajiny na území vojenských újezdů. Na těchto územích vykonávají státní správu podle ZOPK i MŽP a ČÍŽP. Na územích sloužících k obraně státu se neuplatňují některé nástroje ochrany přírody (§ 90 odst. 2 ZOPK).

Vláda České republiky (§ 43 ZOPK)

§ 43 naprosto nesystémově svěřuje vládě pravomoc v udělování všech výjimek ze zákazů ve zvláště chráněných území²⁵⁴ v případech, kdy jiný veřejný zájem výrazně převyšuje nad zájmem ochrany přírody. Také je zdůrazněno, že vláda rozhoduje v každém jednotlivém případě. Zákon tyto kompetence přiděluje zdvojeně, avšak pokud dojde ke střetu kompetencí mezi vládou a jiným orgánem²⁵⁵, bude rozhodovat vláda. Problematice tohoto ustanovení se podrobněji věnuji níže.

Z výše uvedeného výčtu vyplývá, že kompetence jsou v ZOPK vymezeny snad až příliš složitě a stálo by za zvážení, zda by nešlo systém zjednodušit a zpřehlednit.

3.3.9. Odpovědnost v ochraně přírody a krajiny²⁵⁶

Odpovědnost na úseku ochrany přírody a krajiny je v ZOPK upravena v části osmé. Ustanovení se dají rozdělit do dvou skupin: podmínky odpovědnosti, skutkové podstaty; a reparační složka odpovědnosti.

3.3.9.1. Sankční odpovědnost za protiprávní jednání

Úvodní poznámka patří vybírání pokut: pokuty uložené obecními úřady obcí s rozšířenou působností a krajskými úřady vybírají a vymáhají tyto úřady. Výnosy jsou příjmem rozpočtu obce či kraje, prostředky lze použít pouze na pro ochranu přírody a krajiny a ke zlepšení ŽP.

Správy, ČÍŽP a újezdni úřady uložené pokuty samy vybírají, vymáhají je celní úřady. Výnosy pokut uložených ČÍŽP se dělí 50 % do rozpočtu obce, na jejímž území k porušení zákona došlo, 50 % je příjmem Státního fondu ŽP. Obce jsou i zde vázány účelovým použitím prostředků. Pokuty uložené újezdními úřady jsou příjmem státního rozpočtu.

Přestupky (§ 87 ZOPK)

V ZOPK jsou upraveny v § 87 dost. 1 – 3. Přestupkem je jen jednání, které je tak výslovně označeno v zákoně, přestupek je definován § 2 zákona č. 200/1990 Sb. o přestupcích. Skutkové podstaty jsou rozděleny do tří kategorií podle závažnosti. Dále je stanovena obecná přitěžující okolnost, pokud byly přestupky v ochraně zvláště chráněných druhů, dřevin a památných stromů spáchány na území ZCHÚ (pokuta se může až zdvojnásobit).

Pro konstrukce skutkových podstat je vždy určující základní povinnost, stanovená některým ustanovením ZOPK. Při aplikaci sankčních ustanovení pak příslušný orgán

²⁵⁴ v ustanovení se neříká doslova, o které zákazy se má jednat, citované paragrafy však naznačují, že se jedná o výjimky ze zákazů stanovených v souvislosti se základními ochrannými podmínkami

²⁵⁵ např. krajské úřady, MŽP, Ministerstvo obrany ČR

²⁵⁶ blíže srov. „Hana Borovičková, Svatava Havelková: Nástroje ochrany přírody a krajiny“ a „Laco Miko a kol.: Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář“

vychází z obsahu této primární povinnosti a zároveň ze znění skutkové podstaty. Procesně se orgány řídí zákonem o přestupcích.

Jiné správní delikty (§ 88 ZOPK)

Podle § 88 se ukládají pokuty za protiprávní jednání právnických osob a dále za protiprávní jednání fyzických osob, které se protiprávního jednání dopustili při výkonu podnikatelské činnosti (u právnických osob není rozhodující, zda jsou podnikatelé, či nikoli).

Odpovědnost za správní delikt je v tomto případě objektivní – odpovědnost za následek bez ohledu na zavinění; je třeba prokázat, že subjekt jednal protiprávně, nastal škodlivý následek a existuje příčinná souvislost; postup řízení se řídí správním řádem; výrok rozhodnutí musí obsahovat mimo další i popis skutku včetně místa a času spáchání; podle judikatury správních soudů by se mělo při souběhu deliktů postupovat podle absorpční zásady.

V § 88 lze rozpoznat dvě skupiny skutkových podstat podle závažnosti.

3.3.9.2. Náhrada ekologické újmy

Je základním nástrojem reparace škodlivých následků protiprávního jednání. Podle zákona č. 17/1992 Sb. o životním prostředí stanoví zásadu, že každý kdo způsobil protiprávním jednáním ekologickou újmu, je povinen obnovit přirozené funkce ekosystému nebo jeho části. Není-li to možné a účelné, je povinen nahradit tuto újmu jiným způsobem (náhradní plnění). Není-li ani toto možné, je povinen ji nahradit v penězích. Na náhradu ekologické újmy je třeba dbát vždy, i souběžně s uplatněním odpovědnosti za správní delikty a přestupky. Tato základní teze je v ZOPK provedena § 86.

Oprávnění rozhodovat o odstranění následků neoprávněných zásahů mají ty správní orgány, do jejichž působnosti patří ukládání sankcí (obecné úřady s rozšířenou působností mimo CHKO a NP a jejich ochranná pásma, na území NP a CHKO příslušné správy, na celém území ČIŽP. Zvláštní režim platí na pozemcích určených k obraně státu.

Uvedení do původního stavu

Obecně platí zákonná povinnost toho, kdo poškodil, zničil či nedovoleně změnil část přírody a krajiny, navrátit ji do původního stavu vždy, pokud je to možné a účelné. Pokud k tomu nedojde dobrovolně, rozhoduje o možnostech a podmínkách orgán ochrany přírody.

Kompenzační opatření

Pokud uvedení do původního stavu není možné nebo účelné, může orgán ochrany přírody uložit subjektu, který přírodu poškodil, aby provedl přiměřená náhradní opatření. Cílem těchto opatření je alespoň zčásti kompenzovat újmu vzniklou protiprávním jednáním. Uložení kompenzačních opatření je na úvaze orgánu ochrany přírody, opatření musí být přiměřená. Rozhodnutí o uložení kompenzačního opatření musí být konkrétní vě. stanovení lhůty k jeho provedení.

Vzájemný vztah

Zákon stanoví, že uvedené do původního stavu a povinnost provedené kompenzačních opatření nelze kombinovat. Na prvním místě je samozřejmě vždy povinnost uvedení do původního stavu. Nezná možnost kompenzace vzniklé újmy v penězích (tento předpoklad zákona č. 17/1992 Sb. zatím není naplněn).

Kombinace udělení sankčních opatření s povinností uvedení do původního stavu či s kompenzačními opatřeními je možná. Vzájemně se ale nepodmiňují, takže náhrada ekologické újmy je realizovatelná i ještě před rozhodnutím o pokutě nebo i v případě, že z jakéhokoli důvodu nelze sankci realizovat. To je velmi důležité zejména za situace, kdy náprava poškození přírody nesnese odkladu. Orgán ochrany přírody musí prokazovat příčinnou souvislost.

S institutem náhrady ekologické újmy souvisí institut odebrání nedovoleně držených jedinců zvláště chráněných druhů. Účelem je odstranění protiprávního stavu, není tedy sankcí.

Za nedovoleně držené jedince je třeba považovat všechny jedince, u nichž není prokázán zákonný původ (§ 54 ZOPK). Důkazní břemeno leží na straně držitele jedince. Příslušný orgán ochrany přírody nemá povinnost jedince odebrat, zákon dává pouze „možnost“. Musí být však dbáno na to, aby byl stav uveden do souladu se zákonem. Odebrání bude na místě vždy, pokud takový jedinec bude moci být následně vrácen zpět do přírody. Vlastníkem odebraného jedince se stává stát.

3.4. Některé nedostatky zákona č. 114/1992 Sb., v platném znění, a jeho prováděcích předpisů.

„Euronovela“ ZOPK byla schválena Parlamentem ČR dne 8. dubna 2004 doslova „na poslední chvíli“. Na konečné podobě zákona se negativně podepsaly dvě skutečnosti:

- jednalo se o druhý předložený návrh a samo MŽP změnilo původní koncepci
- v důsledku poslaneckých iniciativ se do konečné verze zákona dostalo několik nekoncepčních a nesystémových ustanovení

3.4.1. Nedostatečná transpozice Směrnice o stanovištích

Případy, kdy ZOPK jde nad rámec požadavků evropské úpravy zmiňují průběžně v textu 3. části. Dále se tedy soustředím jen na možné nedostatky.

Definice stavu z hlediska ochrany

V čl. 1 Směrnice o stanovištích je definován stav z hlediska ochrany a ve spojitosti s tím i situace, kdy je tento stav z hlediska ochrany příznivý. Jedná se o dvojčinnou definici, kde jeden pojem se přímo odvíjí od definice pojmu jiného.

Do českého práva byla doslovně převzata definice stavu příznivého z hlediska ochrany, ne však již definice stavu z hlediska ochrany. Zjednodušeně řečeno, česká úprava upravuje situaci něčeho, o čem už nevíme, co to vlastně znamená. V ZOPK prakticky chybí jen část definice, která tvrdí, že stav z hlediska ochrany se chápe jakou souhrn určitých definovaných vlivů. Úpravou definice stavu příznivého z hlediska ochrany tak, aby tento moment zahrnovala, by se stala transpozice úplnou, aniž by se zákonodárce držel doslovné transpozice. Druhým řešením je doslovně převzít i tuto první část definice.

I přes to se nedomnívám, že při studiu principů ZOPK v souvislosti s prováděním Směrnice o stanovištích, by absence poznání, že v definici stavu příznivého z hlediska ochrany se jedná o působení jakýchsi kvalifikovaných vlivů na předmět ochrany, byla překážkou ve správné aplikaci. Ani sama směrnice pak se samotnou definicí stavu z hlediska ochrany (jako statického pojmu) významně neoperuje a chápe tento institut pouze v dynamické rovině (zda je „příznivý“).

V současné době se na evropské úrovni připravuje materiál, který by měl přesněji stanovit a vysvětlit pojem „*conservation status*“, tedy stav z hlediska ochrany. Jedná se o pojem příliš obecný, ale velmi významný z pohledu typu, rozsahu, fungování a způsobu

uplatňovaných ochranných opatření – zda tyto skutečně směřují k cíli, který směrnice požaduje. Na základě takového materiálu bude možné daleko lépe posoudit, zda je dnes provedená transpozice dostatečná či nikoli.

Plány a projekty související s péčí o lokalitu

V § 45h je transponován čl. 6 odst. 3 Směrnice o stanovištích. V druhé větě odst. 1 se uvádí, že hodnocení se nevztahuje na plány péče zpracované pro toto území, dále na LHP a LHO. Směrnice o stanovištích je obecnější a hovoří o projektech, které s určitou lokalitou přímo souvisí nebo jsou po péči o ni nezbytné. Výklad tohoto institutu podávám podrobně v kapitole týkající se čl. 6 směrnice.

Dle mého názoru, který jsem opřel i o výklad EK obsažený v doporučujícím dokumentu²⁵⁷, nelze spojovat pojem „projekt který s určitou lokalitou přímo souvisí“ s pojmem „plán péče“, tím méně s nástroji typu LHP či LHO. Souvislost s lokalitou je třeba chápat v souvislosti s druhou možností – nezbytností pro péči o lokalitu. Souvislost bych tedy zde vykládal také jako souvislost s péčí o lokalitu (z pohledu prospěšnosti pro stav zájmových prvků z hlediska ochrany), který však není nezbytně nutný, je pouze možný / vhodný.

Plán péče je pro účely ZOPK definován v § 38 odst. 1. Kdybychom tuto definici aplikovali *stricto sensu*, plán péče by se s největší pravděpodobností kryl s tím, co Směrnice o stanovištích pojmenovává projekty nezbytné pro péči o lokalitu nebo s ní související. V praxi však plány péče (zvláště velkoplošných ZCHÚ) obsahují i další nástroje, které už tento požadavek splňovat nemusí. Pak se nejedná ani o plány péče ve smyslu čl. 6 odst. 1. Resp. jedná se o dokumenty, které v sobě zahrnují i plán péče (v souladu s možností integrace plánů péče do jiných dokumentů, kterou čl. 6 předpokládá). Správným postupem pak je analyzovat obsah dokumentu „plán péče“ a prvním krokem v procesu posuzování by byl závěr, zda se jedná o plán péče „*stricto sensu*“ nebo jde o integrovaný dokument, ve kterém je plán péče zahrnut. V prvním případě je naprosto v pořádku nepožadovat u něj ani zahájení procesu hodnocení, v druhém případě je třeba hodnotit minimálně jeho části, které nesplňují pojmovou definici směrnice. U LHP je situace daleko jasnější, pokud např. obsahují i ekonomickou stránku věci, bude tato stránka muset být předmětem hodnocení, protože nesouvisí s péčí o lokalitu z pohledu požadavků předmětu ochrany. Závažnějším problémem by pak bylo neposouzení plánu péče, který by sice splňoval definici *stricto sensu*, některé v něm předpokládané činnosti by ale měly významný negativní vliv na sousední lokalitu.

Proto by podle mého bylo vhodnější nepoužívat pojmy českého práva, které nemusí odrážet plně předpoklady směrnice, transpozice měla být provedena obecněji: „to se nevztahuje na koncepce a záměry, které jsou nezbytné pro péči o území EVL nebo s touto péčí přímo souvisejí“ nebo „to se nevztahuje na součásti plánů péče či LHP, které jsou nezbytné pro péči o území EVL nebo s touto péčí přímo souvisejí“. Druhá alternativa by mohla být problematická, pokud bych přijal požadavek, že i když jen nepatrná část projektu nesouvisí s péčí o lokalitu, musí se posoudit dokument jako celek.

Ohledně projektů, které nebudou do procesu hodnocení vůbec ani připuštěny, bych preferoval velmi restriktivní přístup, transparentní postup by byl připustit i záměry a koncepce, o kterých pochybují, do procesu hodnocení, i kdyby tento proces měl být ukončen hned konstatováním, že nemohou mít významný vliv. Tak se totiž vyhnu i zmíněnému nebezpečí s vlivem na sousední lokalitu.

Samotný odkaz na konkrétní ustanovení Směrnice o stanovištích ve vnitrostátním předpisu vidím jako problematický. ZOPK měl přijmout nějakou vlastní cestu, jak se

²⁵⁷ „European Commission: „Managing Natura 2000 Sites: The provisions of Article 6 of the ‘Habitats’ Directive 92/43/EEC“

s požadavky směrnice vypořádat. Zastávám názor, že nejlegitimnější cesta je ta posledně uvedená.

Druhová ochrana a „běžné hospodaření“

Jedná se o prakticky identický problém, který řešil ESD v případě C-98/03, Komise vs. Německo. Česká právní úprava vyjímá z režimu přísné druhové ochrany porušení stanoveného souboru zákazů, pokud k němu dochází při běžném obhospodařování nemovitostí nebo jiného majetku. Tato výjimka se ale vztahuje pouze na druhy klasifikované jako ohrožené.

Směrnice o stanovištích požaduje po členských státech zakázat soubor činností, které mohou mít negativní vliv na stav druhů z hlediska ochrany. Prakticky všechny tyto zákazy se vztahují k činnostem, které se provádějí úmyslně. Obecně lze říci, že úmyslné usmrcování či vyrušování některých druhů živočichů není v souvislosti s běžným obhospodařováním myslitelné. Uživatel totiž nekoná určitě s přímým úmyslem, jestli úmysl může v některých případech být alespoň eventuální, je otázkou. U některých druhů, především větších obratlovců, to asi nelze vyloučit.

Jeden ze zákazů se však týká jakýchkoli činností, tedy úmyslných i neúmyslných, pokud poškozují místa rozmnožování nebo místa odpočinku. Výše zmíněný judikát řešil právě situaci, kdy pokud stát připustí, že v souvislosti s běžným hospodařením budou (třeba jen neúmyslně) ničena místa rozmnožování a odpočinku, je to v rozporu s textem směrnice.

Řešení mě napadají dvě: provést přizpůsobení seznamů zvláště chráněných druhů, aby všechny evropsky významné druhy byly napříště zahrnuty do kategorií kriticky a silně ohrožené (toto řešení je ale poměrně nesystémové a klasifikace druhů by někdy nemusela odpovídat skutečné situaci, byla by vůči jiným druhům „diskriminační“). Druhá možnost je změnit odst. 3 § 50 ZOPK tak, aby odpovídal směrnici ve světle judikátu ESD. Do ustanovení, které by zůstalo ve stávající podobě, by se vložila podmínka, „pokud při tomto obhospodařování nedochází k ničení míst k rozmnožování a míst odpočinku těchto druhů“, možná by ještě stálo za to doplnit druhou podmínku na úmyslné vyrušování a usmrcování v souvislosti s běžným obhospodařováním.

Náročnější cestou by bylo kompletní přestrukturování tohoto ustanovení, např. po konzultaci s Německem nebo Velkou Británií, oba členské státy tento problém v nedávné době řešily.

Podobný problém by mohl vyvstat v souvislosti s institutem běžného obhospodařování kultur u ochrany rostlin. Na rozdíl od živočichů sice u rostlin směrnice stanovuje zákazy činností prováděných výhradně úmyslně, lze si ale určitě představit situaci, kdy v souvislosti s běžným obhospodařováním bude uživatel pozemku úmyslně poškozovat rostliny vyžadující ochranu. Nejjednodušší řešení problému je i zde zařazení podmínky do ustanovení.

Institut náhodného odchyty či zabíjení živočichů

Jedná se o velmi zvláštní institut, který zavedla Směrnice o stanovištích v souvislosti s přísnou druhovou ochranou. Jak jsem výše poznamenal, drtivá většina zákazů této ochrany směřuje na činnosti, které jsou prováděny úmyslně. Čl. 12 odst. 4 Směrnice o stanovištích tedy zavádí povinnost sledovat náhodný odchyt nebo zabíjení živočichů. Má se jednat o následky činností, které naplňují definiční znaky zakázaných činností, avšak nenaplňují požadavek úmyslu. Jsou tedy legální i přes to, že potenciálně mohou negativně ovlivnit stav druhu z hlediska ochrany.

Cílem sledování má být vytvoření statistiky, které činnosti mají prostřednictvím náhodného odchyty / zabíjení jaký konkrétní vliv na populace kterých druhů. Z výsledků sledování by pak státy měly vyvozovat důsledky v podobě doplňkových opatření ve vztahu k tomuto způsobu poškozování předmětu ochrany.

Problémem je, že toto ustanovení bylo zřejmě zamýšleno na velké obratlovce, z díkce směrnice se ale vztahuje i na drobné živočichy, které fakticky není možné takovýmto způsobem monitorovat. Za stávající podoby je dle mého názoru tato povinnost neproveditelná, doporučení ke změnám textu jsem provedl v 2. části diplomové práce.

Výjimky ze základních ochranných podmínek druhů jdoucí nad rámec směrnice

Směrnice o stanovištích taxativně stanoví v čl. 16 důvody pro udělení možných odchylek od přísné druhové ochrany. Tento institut je v českém právu proveden v podobě výjimek.

V § 56 odst. 3 je uveden výčet výjimek ze zákazu u zvláště chráněných rostlin a živočichů. Některé důvody uvedené v tomto výčtu nemají oporu v čl. 16 směrnice vůbec, jiné mohou být významově trochu posunuty. Při analýze tohoto ustanovení v 2. části práce jsem zdůrazňoval nutnost přistupovat k výkladu těchto odchylek velmi restriktivně. Stejně je nutné postupovat při transpozici.

V tomto ohledu bude zřejmě nutné ustanovení novelizovat – vypustit důvody pro výjimky, které nemají oporu ve směrnici. S touto jedinou výhradou považuji ustanovení § 56 ZOPK za velmi dobré provedení Směrnice o stanovištích.

Zájem obrany státu

Velkým problémem ZOPK by mohlo být časné využívání institutu „zájmy obrany státu“ k umožňování odlišného postupu, výjimek z ochrany, v rámci posuzování záměrů a koncepcí, atp. Směrnice o stanovištích žádný takový konkrétní důvod nikde nezmiňuje, pokud zmiňuje výslovně některé veřejné zájmy, tento mezi ně nepatří. Bylo by ho nutné zahrnout do obecného veřejného zájmu, který v konkrétním případě převýší veřejný zájem na ochraně přírody. V tom je právě potenciální problém české úpravy – ZOPK vlastně na mnoha místech konstatuje, že existuje ještě jiný veřejný zájem, který v těchto případech za všech okolností převýší veřejný zájem na ochraně přírody. To je v rozporu z duchem Směrnice o stanovištích. Směrnice zdůrazňuje v čl. 6 odst. 4 pouze tři typy veřejných zájmů, které taxativně vyjmenovává. Tyto zájmy chápe jako natolik důležité, že i negativní vliv na lokalitu s prioritními prvky lze těmito zájmy ospravedlnit.

S tím souvisí další konkrétní problém s možnou nedostatečnou transpozicí směrnice – paušální vyjmutí území sloužících k obraně státu z některých režimů ZOPK. Jedním z těchto vyloučených režimů je § 49 odst. 1 ZOPK – základní podmínky ochrany zvláště chráněných rostlin. Znamenalo by to, že žádná z rostlin v zájmu společenství z přílohy IV, která vyžaduje ochrany i na území ČR, nebude chráněna na některých částech území státu.

Myslím si, že se jedná o neoprávněně rozsáhlé vyloučení širokého spektra druhů v zájmu společenství z režimu přísné ochrany. Na druhou stranu z praxe je známo mnoho případů, kdy právě speciální „management“ na sekundárních bezlesích na území vojenských újezdů přispívá k udržování potřebných ekologických požadavků pro některé druhy rostlin v zájmu Společenství (např. rozrušování drnu a vrchních částí půdy na dopadových plochách granáty nebo pásovými vozidly). Ani tento pozitivní prvek však nemůže ospravedlnit odchylku z ochrany z důvodu, který Směrnice o stanovištích nezná. Navíc z důvodu, že rostliny jsou paušálně vyjmuty na územích vojenských újezdů z režimu přísné ochrany, nelze uplatnit ani předpokládaný institut výjimek.

Nevýběrové prostředky

Tento problém dosahuje i do jiných zákonů než je ZOPK. Tyto zákony jsem podrobněji neanalyzoval, získal jsem si pouze předběžná stanoviska k souladu těchto předpisů s komunitární úpravou. I tak považuji za nutné na tento problém alespoň upozornit.

Zákony mimo režim ZOPK, které se problematice věnují jsou:

§ 45 zákona č. 449/2001 Sb. o myslivosti upravuje zakázané prostředky lovu. Tyto zakázané prostředky jsou vázány pouze na lov zvěře ve smyslu tohoto zákona. Pojem zvěř je definován v § 2 písm. b), c) a d). Z této definice vyplývá, že zakázané prostředky se vztahují pouze na taxativně zde vyjmenované druhy živočichů.

§ 10 zákona č. 102/1963 Sb. o rybářství upravuje v odst. 1 zakázané prostředky lovu v rybářských revírech. Pojem rybářský revír je upraven v § 7, ze smyslu celého zákona, že mimo rybářské revíry nelze lov provádět za normálních okolností vůbec, proto mohu říci, že úprava zakázaných prostředků je obecná ve vztahu k druhům živočichů, na které se tento zákon vztahuje.

§ 4 a násl. ve spojení s § 2 zákona č. 246/1992 na ochranu zvířat proti týrání upravuje velmi široké spektrum zakázaných činností. Jen některé z nich lze spojovat s předmětem obecné druhové ochrany v pojetí čl. 15 Směrnice o stanovištích. Nadto zákon se vztahuje jen na „zvířata“, přičemž pojem zvíře pro vlastní účely sám definuje v § 3 písm. b) (fakticky jen obratlovci).

Podle vyjádření MŽP pokládají tuto úpravu za v souladu s komunitárním právem.

ZOPK problematiku odbývá tím, že v § 5 odst. 7 odkazuje na zmíněné zákony a zároveň definuje zakázané prostředky tak, že seznam těchto prostředků stanoví MŽP prováděcím předpisem. ZOPK neposkytuje dokonce ani nejobecnější vodítko, o jaké prostředky by zhruba mělo jít. To může být v rozporu s požadavkem Směrnice o stanovištích. Stejný problém totiž řešil ESD v případě C-6/04, Komise vs. Velká Británie, kde ESD označil Britskou úpravu učiněnou pouhým odkazem na prováděcí předpis jako nevhodnou²⁵⁸.

Jediným prováděcím předpisem, který tuto problematiku řešil, byla vyhláška MŽP č. 166/2005 Sb, kde je v § 3 nedílně s přílohou 3 upraven seznam zakázaných prostředků týkajících se bezobratlých. Tato úprava je však fakticky chybnou implementací, i když prakticky jde zdánlivě nad rámec požadavků směrnice. Při přijímání tohoto prováděcího předpisu bylo totiž konstatováno, že pro většinu taxonomických skupin je naše stávající právní úprava dostačující, nicméně nemáme žádnou podobnou úpravu pro bezobratlé. K úpravě však bylo přistoupeno tak, že byla doslovně přejata příloha VI směrnice, ale místo na savce, resp. ryby byla vztažena na bezobratlé. Představa aplikace některých zákazů na praxi vyvolávala i poněkud humorné reakce.

V současné době již je připraven návrh novelizace zmíněné vyhlášky s tím, že celý § 3 i příloha 3 se odstraní, čím se z českého právního řádu odstraní i jakákoli obecná ochrana bezobratlých ve vztahu k nevýběrovým prostředkům.

S přihlédnutím k této skutečnosti a s ohledem na uvedený rozsudek ESD se domnívám, že by byla vhodná jiná formulace odst. 7 § 5 ZOPK: „*Je zakázáno používat pro zabíjení, odchyt a odebrání volně žijících živočichů všech nevýběrových prostředků schopných způsobit vymizení populací těchto druhů v místním měřítku nebo vážné narušení*

²⁵⁸ „Z ustanovení článku 15 vyplývá, že stanoví obecnou povinnost směřující k zákazu používání veškerých nevýběrových prostředků pro odchyt nebo usmrcování druhů dotýčných volně žijících živočichů. Možnost aktualizovat seznam zakázaných metod je méně účinný než obecný zákaz. Opoždění s aktualizací uvedených seznamů by totiž nutně vedlo k mezerám v ochraně, kterým má právě zabránit obecný zákaz stanovený v článku 15 směrnice o stanovištích. Tento výklad je o to víc opodstatněný, jelikož vnitrostátní právo neobsahuje žádnou povinnost stanovenou právními předpisy přezkoumávat uvedené seznamy.“

populací těchto druhů. Ministerstvo životního prostředí může prováděcím předpisem upřesnit, o jaké prostředky se především jedná. Tím nejsou dotčeny zákazy a podmínky stanovené zvláštními právními předpisy.“ Taková formulace by vyhověla požadavkům ESD na podobu transpozice čl. 15 směrnice.

3.4.2. Některé jiné nedostatky

Definice volně žijícího živočicha (§ 3 odst. 1 písm. d))

V důsledku poslaneckého návrhu byla změněna původně navrhovaná definice volně žijícího živočicha tak, že už není rozhodné, zda se v přírodě vyskytují i samovolně udržují populace. Rozhodující už je, zda se v přírodě vyskytuje konkrétní jedinec. Vyňati jsou jedinci v přímé péči člověka (kteří jsou definováni).

Jde vlastně o dvě definice v jedné, definice jedince v přímé péči člověka je složena ze tří částí (podmínky jsou kumulativní):

- jde o jedince živočišných nebo ptačích druhů pocházejících z odchovu
- zároveň je nezaměnitelně označen nebo identifikován kroužkem / mikročipem
- zároveň je evidován orgánem ochrany přírody

Především poslední podmínka může být u běžných chovů drobných domácích zvířat. Automaticky se předpokládá, že pokud živoch nesplňuje definici živočicha v přímé péči člověka, je volně žijícím živočichem. Podmínka, že „se vyskytuje v přírodě“ je natolik obecná, že může být splněna za všech okolností.

Konstatování, že volně žijícím živočichem je (pouze) živoch, který se vyskytuje v přírodě, potenciálně činí volně žijícími živoch i též hospodářská zvířata, jiné druhy, které nejsou přirozenou součástí přírodních společenstev, atp. V okamžiku jejich (byť jen náhodného) výskytu v přírodě se stávají volně žijícím živočichem. Jak jsem výše uvedl, problematické je především splnění třetí podmínky.

Může tak dojít k absurdní situaci, že domácí zvíře se dostane do chráněné části volné přírody a majitel nebude moci teoreticky bez udělení příslušné výjimky (třeba i vládou ČR) zvíře zpětně odchytit.

Domnívám se, že původní definice splňovala přesněji pojetí volně žijícího živočicha a eliminovala možnost vzniku absurdních situací, které hrozí za současné úpravy. Ustanovení je třeba uměle vykládat v souvislosti s účelem zákona restriktivním výkladem. Nesystémově je do tohoto ustanovení zařazena i poslední věta, která by měla být uvedena spíš ve spojitosti s institutem prokázání původu, ten by se však neměl vztahovat na čistě domácí a hospodářská zvířata, což při současném pojetí hrozí.

Složení rady národního parku (§ 20 odst. 2)

Toto ustanovení zůstává fakticky nezměněno od přijetí zákona v roce 1992. Mezi tím ovšem došlo k určitým posunům, které nejsou zohledněny ve složení rady. Ačkoli je rada pouze iniciativním a konzultačním orgánem správy NP, správa by se při jejím vytváření měla držet zákona. Bohužel výčet skupin subjektů, které lze do rady jmenovat i které se stávají členy automaticky, je taxativní. Navíc v některých případech je stanovisko rady (nebo její části) pro správu NP závazné – plány péče, zonace, návštěvní řád.

Nejzávažnějším nedostatkem je absence možnosti zastoupení krajských samospráv, což s ohledem na zastoupení samosprávy na úrovni obcí a také s ohledem na výrazně nadregionální charakter této kategorie ZCHÚ je důvodem k neproporcionálnímu zastoupení zájmů.

Řešení jsou možná dvě: změnit formulaci ustanovení tak, aby výčet subjektů, které lze jmenovat byl jen demonstrativní, což ale úplně neřeší problém krajských samospráv. Domnívám se totiž, že krajské samosprávy by vzhledem k významnosti NP měly být zastoupeny na stejném principu jako obecní samosprávy, tedy nejen, že se stanou jejich

zástupci členy rady automaticky, ale budou se podílet i na kvalifikovaném rozhodování v případech plánů péče, zonace a návštěvních řádů²⁵⁹ (druhé řešení).

Dále by byla vhodná bližší specifikace skupiny subjektů, které mohou obce do rady delegovat. Obecní samosprávy se účastní na procesech v radě v souvislosti s jiným institutem účasti obcí ve smyslu ustanovení § 71 ZOPK. Proto by obec měla do rady delegovat členy, kteří nejen mají místní vztah k regionu, ale také se podílejí na rozhodovacích procesech v obci. Z tohoto důvodu by bylo vhodnější omezit množinu takto delegovaných členů na starosty (jako statutární zástupce), případně členy zastupitelstva (podílejí se na rozhodování).

Konečně ustanovení odst. 3 se po „euronovele“ stalo duplicitním k modernějšímu a transparentnějšímu procesu vytváření a změň zonace nebo hranic ZCHÚ. Tato duplicita může být na překážku a projednání podle § 20 je vlastně zbytečné, protože obce se účastní na procesu podle § 40. Podobně to platí pro ostatní dva dokumenty – plány péče a návštěvní řády, které se s obcemi povinně projednávají též na podkladě jiných ustanovení (§ 17 odst. 2, § 38 odst. 4). Bylo by vhodné zvážit zrušení odst. 3 § 20 jako zbytečného ustanovení.

Výjimky ze zákazu ve zvláště chráněných území

Tyto kompetence jsou jinak rozděleny v části sedmé ZOPK. Poslanecký návrh však vnesl do zákona toto nesystémové ustanovení²⁶⁰, které zasahuje do těchto kompetencí tím, že je výslovně vylučuje ve prospěch vlády.

Vláda je kolektivní orgán a rozhoduje tudíž usnesením. V době přijetí zákona nebylo možné na její rozhodování vztáhnout správní řád, což eliminovalo jak možnost opravných prostředků, tak účast některých subjektů, u kterých účast ZOPK předpokládá. Další nesystémovost spatřuji ve vztažení pravomocí vlády na všechny typy ZCHÚ, bez ohledu na jejich velikost či regionální význam. To odporuje systému rozdělení pravomocí v části sedmé.

Rozhodování o výjimkách není tak mimořádným prostředkem, jak se může zdát. Poslanecký návrh možná v dobré víře směřoval především na povolování velkých projektů, u kterých by měl být zohledněn i názor jiných resortů, než jen MŽP. Výjimek ze základních ochranných podmínek je však potřeba i pro odebrání jednoho exempláře rostliny pro účely vypracování školní práce.

Z toho vyplývá, že i přes nový pohled na možnou podobu vlády jako kolektivního správního orgánu v souvislosti s účinností nového správního řádu (který ovšem neřeší všechny institucionální otázky), není možné orgán typu vlády zatěžovat obrovským množstvím agendy, která v souvislosti s udělováním výjimek ze základních ochranných podmínek vzniká²⁶¹.

Problém lze řešit i jen pouhým zrušením tohoto ustanovení bez náhrady, neboť některé orgány ochrany přírody vykonávají zbytkové pravomoci a věcná příslušnost jednotlivých stupňů by se dala dovodit systematickým výkladem pravidel v části sedmé ZOPK.

²⁵⁹ toto ovšem s výhradou posledního odstavce

²⁶⁰ ustanovení je zařazeno zcela mimo sedmou část ZOPK, která upravuje problematiku státní správy, vládná není ani ve výčtu orgánů ochrany přírody v úvodu této části.

²⁶¹ Největší množství výjimek vzniká v souvislosti s výzkumem ve ZCHÚ, objem se do budoucna nepochybně ještě zvětší kvůli nutnosti naplňování povinností ČR v souvislosti se sledováním stavu prvků evropského významu (čl. 11 Směrnice o stanovištích

Statut Správy ochrany přírody

Na rozdíl od první verze návrhu „euronovely“ se do druhé (schválené) verze nedostala úprava, která by transformovala tuto organizaci, která zastřešuje všechny správy CHKO (s výjimkou CHKO Šumava) a činí z nich prakticky jen regionální pracoviště.

Současný stav je trochu zvláštní, protože zatímco zastřešující organizace není správním orgánem, jednotlivé správy CHKO ano, i když jsou jen regionálními pracovišti, jejichž subjektivita by měla být otázkou. Jeden z problémů, který byl důsledkem tohoto nedostatku, byl vyřešen přidělením jednotlivých částí území ČR všem správám CHKO k výkonu nových kompetencí mimo vlastní území CHKO (viz. obr. 7).

Protože se k tomuto problému přidal ještě problém s přidělením některých kompetencí Ministerstvu obrany ČR a újezdním úřadům, ačkoli společně s tím se zapomnělo na rušení patřičných kompetencí MŽP, vyžadovala by celá sedmá část zákona kompletní novelizaci s novým rozdělením pravomocí přehlednějším způsobem.

Náhrada za ztížení zemědělského nebo lesního hospodaření (§ 58 odst. 2)

Problém v tomto ustanovení lze spatřovat v první úrovni v tom, že přiznává hospodařícím subjektům nárok na finanční náhradu za újmu, která jim vznikla (mimo jiné) v souvislosti s prováděním obecně závazných norem (ZOPK i prováděcích předpisů). Ochrana přírody a krajiny se tak stává jakousi privilegovanou oblastí práva, která se občanům odškodňuje i za vydávané právní předpisy. Troufám si říct, že v jiných právních oborech je to situace takřka nemyslitelná.

Konflikt se může odehrávat již na ústavní úrovni. Je možné, že toto ustanovení je odrazem čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, kdy omezení vlastnického práva je možné jen ... za náhradu. Potom ale zákonodárce ignoruje jiné (rovnocenné) ustanovení čl. 35 odst. 3 Listiny, podle kterého při výkonu svých práv nikdo nesmí ohrožovat ani poškozovat životní prostředí...

V souladu s obecnými právními principy by mělo být ustanovení postaveno do roviny, kdy sice újmu lze poskytnout, ale jen v souvislosti s individuálními správními akty, nikoli obecně závaznými normami. Poskytování finančních náhrad při uplatňování ochranných podmínek chráněných území a živočichů a pro provádění péče o tato území či druhy živočichů by bylo nejvhodnější řešit v rámci institutu smluvní ochrany.

3.5. Výhled do budoucna

Nedlouhou dobu před dokončením této práce absolvovala česká republika první testy z plnění povinností, jak jsem je vymezil na začátku této části.

Ohledně přípravy soustavy Natura 2000 na materiální úrovni proběhl i první biogeografický seminář pro kontinentální oblast a ČR bude mít tedy co nevidět konečnou verzi připomínek EK k národnímu seznamu pro celé území. Jak vypadají první výsledky jsem uvedl v práci na několika místech, připomínám tab. 1 v příloze práce, která shrnuje předběžné výsledky obou seminářů. Tímto testem, zdá se, prošla Česká republika nepoměrně lépe, než některé jiné evropské státy. Trochu horší je situace u SPA, protože v jejich případě jsme už trochu „za limitem“ a i přes to vážne nebo bylo odloženo vyhlášení zbývajících ptačích oblastí. Druhé kolo biogeografických seminářů lze předpokládat nejdříve v polovině příštího roku, téměř určitě zdaleka dříve bude seminář pro panonskou biogeografickou oblast, protože v té žádný stát neměl tak velké nedostatky jako Polsko v kontinentální. Podle předběžných neoficiálních zpráv „na poslední chvíli“²⁶² bude Česká republika muset rozšířit národní seznam podle předloženého doplňkového stínového seznamu České botanické společnosti (viz. obr. 6 přílohy). To odpovídá

²⁶² ústní sdělení: Jan Plesník – AOPK ČR

rozšíření celkové plochy pSCI o další 2 % v poměru k celkové ploše státu, resp. více než 500 lokalit.

Co se týče druhého okruhu povinností – institucionálního a legislativního zajištění, test už také pomalu skládáme, protože MŽP začne co nevidět konzultovat s EK její připomínky k transpozici obou směrnic do českého právního řádu. Některými nejvýznamnějšími nedostatky, které jsem buď sám zaregistroval, nebo se o nich obecně ví, jsem v této kapitole zmínil. V závislosti na výsledcích těchto rozhovorů pak musí MŽP zvážit, zda je nutné provést více či méně rozsáhlou novelizaci ZOPK. Takový proces je bohužel vždy spojen s rizikem naprosto nepředvídatelných zásahů do textu zákona ze strany poslanců a senátorů.

Na úrovni prováděcích předpisů jsou ty nejdůležitější již vydané nebo novelizované. Zásadní prováděcí předpis musí ještě vyřešit podrobnosti smluvní ochrany EVL (náležitosti smluv). Základní zásady sledování (pro účely získávání dat na základě čl. 11 Směrnice o stanovištích) nebudou pravděpodobně vydány cestou obecně závazného předpisu, ale spíše jako interní pokyn nebo nezávazné doporučení. MŽP musí také stanovit formu značení ptačích oblastí v terénu a rozhodnout, zda využije možnosti poskytnuté čl. 17 odst. 3 Směrnice o stanovištích, tedy označit EVL po jejich vyhlášení také tabulí ES. Taková možnost ovšem vyžaduje předchozí úpravu obecně závazným právním předpisem, osobně bych se přikláněl k využití této možnosti. Natura 2000 je projekt takového významu, že si „reklamu“ takového typu určitě zaslouží. V neposlední řadě by měly příslušné orgány začít připravovat vhodné plány péče pro nejvýznamnější lokality v jejich působnosti, s takovým opatřením rozhodně není třeba čekat na dokončení Seznamu Společenství.

ZÁVĚR

Úkolem, který jsem si v souvislosti s přípravou této práce dal, bylo poskytnout co možná nejúplnější souhrn informací, výkladů a vysvětlení institutů, které souvisejí se Směrnicí o stanovištích, ať už se jedná část upravující soustavu Natura 2000, nebo část týkající se druhové ochrany.

Poskytnutý přehled o mezinárodněprávní úpravě je opravdu jen velmi informativní a snažil jsem se poskytnout přehled o smlouvách a programech, které jsou skutečně v úzkém vztahu k tématu práce. Současně jsem se snažil tento vztah opakovaně demonstrovat na nejrůznějších vztazích.

Musím konstatovat, že zmíněná mezinárodněprávní úprava je v současné době poměrně dostatečná, problémem jiného rázu je ale její realizace v praxi. Pro soustavu Natura 2000 je nejdůležitější dokončení budování soustavy Emerald na základě Bernské úmluvy v zemích, které nejsou členskými státy ES, a to v co nejkratší době. Takto vybudovaná soustava naváže na hranicích ES na soustavu Natura 2000 a významným způsobem přispěje ke zvýšení úrovně ochrany všech jejích prvků.

Současně někdy kolem roku 2008 by mohla být dokončena Celoevropská ekologická síť, která by mohla sloužit jako nadstavba soustavy Natura 2000 a zajišťovat nezbytnou propojenost jednotlivých složek soustavy, které sama Natura 2000 není principiálně schopna.

V komunitární úpravě zůstávají jádrem úpravy obě směrnice, tedy Směrnice o ptácích, ale především Směrnice o stanovištích. Zatím neexistují reálnější úvahy o propojení obou směrnic v jednotném právním dokumentu, takže přístup k soustavě bude i do budoucna zůstat dvojí. EK naopak ale intenzivně pracuje na přípravách velké novelizace Směrnice o stanovištích, kterou připravuje na rok 2007 nebo 2008. V současné době se chystá vést rozhovory s členskými státy a Výborem pro stanoviště, z nichž má vyplynout, jakého rozsahu novela bude a čeho se bude týkat.

Když bych se měl pokusit nějakým způsobem shrnout silné a slabé stránky Směrnice o stanovištích, výsledek by byl asi takovýto:

Silné stránky

Velmi silnou stránkou je vůbec idea ochrany, kterou směrnice zavádí. Jedná se o integraci druhové ochrany založené na územním principu, která v minulosti nebyla cíleně příliš uplatňována, s druhovou ochranou v klasickém pojetí, tedy přísnou univerzální ochranou. K tomu přistupuje ochrana typů přírodních stanovišť, čili ochrana celých přírodních celků, které hrozí vymizením. Biodiverzita je tak chráněna na všech úrovních. Překryvy mezi přílohami směrnice, jejichž důsledek je, že většina druhů profituje jak z územní tak z druhové ochrany, zajišťuje, že se tyto dva přístupy budou doplňovat a mohou přispět ještě více k zachování druhů alespoň na stejné úrovni i do budoucna.

Systém, který směrnice zvolila při tvorbě lokalit, kdy jsou členské státy v neustálé interakci s EK a jinými evropskými institucemi, ale i s NGOs zajišťuje podle předchozích zkušeností velmi efektivní prosazení požadavků směrnice s minimalizací externích vlivů (politické, ekonomické, sociální zájmy). To vše bohužel vyústilo v drastické prodloužení lhůt pro naplnění směrnice a hrozí nebezpečím poškození či zničení některých lokalit dříve, než je bude vůbec lze chránit. V posledních letech se však ukázalo, že když EK svědomitě využije možností, kterých se jí dostává instituty Smlouvy o ES, proces se může i urychlit. Proces tvorby Seznamu Společenství formou několikakolových biogeografických

seminářů za účasti evropských institucí, členských států, zástupců odborné veřejnosti i NGOs, ale i vlastníků, se ukázal být velmi efektivní právě při kontrole členských států co do naplňování čl. 4 směrnice. Přitom tento proces není v takové podobě směrnicí vůbec popsán.

Dalším naprosto klíčovým momentem směrnice je čl. 6. Zajišťuje úplnou ochranu lokalit, jak na pasivním principu (vylučování nežádoucích činností), tak principu aktivním (motivace k žádoucím nadstandardním činnostem ve prospěch předmětu ochrany). Speciální institut posuzování plánů a projektů, který vychází z již existující ideje posuzování vlivu na ŽP a byl ve směrnici rozveden a zajišťuje vysokou úroveň ochrany lokalit před ostatními zájmy, než je zájem ochrany přírody. V případě potřeby dokáže tyto zájmy sladit nebo minimalizovat škodlivé účinky.

Článek 10 má své silné i slabé stránky. Silnou stránkou je vůbec jeho myšlenka. K zajištění účinné ochrany biodiverzity na všech úrovních nestačí jen vybrat soubor izolovaných ostrůvků, které se budu snažit konzervovat ve formě chráněného skleníku, kde poskytnu všemu živému tu nejlepší péči. Biotopy jsou včetně všech svých složek velmi dynamické systémy, které musí i nezbytně interagovat. První silnou stránkou čl. 10 tedy je jeho motivační funkce vůči státům s výzvou k budování takových propojovacích prvků. Druhou silnou stránkou je idea integrace těchto činností směřujících k posílení propojenosti soustavy do nejrůznějších dokumentů územního plánování a územních strategií.

Článek 11 je na tom obdobně. Za silnou stránku bych rozhodně označil vůbec jeho ideu kontinuálního sledování stavu předmětu ochrany. V každém systému chráněných území funguje nějaký monitorovací systém. Systém předpokládaný a zavedený čl. 11 však svým rozsahem zajistí další zvýšení úrovně přístupu k ochraně v rámci soustavy Natura 2000 i v druhové ochraně.

Ustanovení o odchylkách je významné tím, že stanoví společný a velmi jasný postup, kdy lze překročit nástroje zákazů a omezení, vázané jinak na přísnou druhovou ochranu. Stanoví jasné podmínky a posloupnost kroků při posuzování, zda je možné odchylku udělit či ne, vypočet důvodů je taxativní a je nutné ho nevykládat extenzivně.

Z organizačních ustanovení mají největší význam čl. 17 a 18. Zajišťují neustálé zvyšování úrovně vědeckého poznání, které je nutné pro zlepšování péče o lokality soustavy i pro management druhů. Institut zpráv k tomu dokáže zajistit nezbytnou výměnu informací mezi státy a EK a státy navzájem. Potenciál institutů již nastínila EK v Rozhodnutí Komise 97/266/ES o úpravě informací o lokalitách navrhovaných pro síť Natura 2000.

Slabé stránky

Na prvním místě nelze uvést nic jiného, než téměř zoufalé naplňování směrnice. Podle původních časových horizontů stanovených směrnicí v roce 1992 měl už před dvěma roky vypršet nejzažší termín pro EU12 k vyhlášení lokalit jako SAC, čímž by dotvořili soustavu Natura 2000 na svých územích. Skutečnost je diametrálně odlišná – EK vydala první seznamy biogeografických regionů, nicméně všechny jen jako provizorní. V nich vytkla oficiálně všem dotčeným státům, v jakých ohledem je jejich národní seznam považován za neúplný. Vydání definitivního Seznamu Společenství pro EU15 se v tuto chvíli předpokládá nejdříve v polovině roku 2007. Situace se poněkud zlepšila, když EK začala na přelomu tisíciletí důsledněji vyžadovat po členských státech plnění jejich povinností v souvislosti s oběma směrnicemi. Ukázalo se, že citelné pokuty, které státům hrozí po odsuzujícím rozsudku ESD, jsou překvapivě silnou motivací. Nutno však podotknout, že velké množství porušení povinností členskými státy spočívalo spíše v nepochopení principů, na kterých směrnice stojí, než záměrnou činností. Nejaktuálnější případy infringementu uvádím v příloze práce.

Směrnice se vyznačuje velkou obecností. Je pravda, že tato skutečnost je plně v souladu s principy subsidiarity, které jsou v právním dokumentu typu směrnice inkorporovány, tedy že nechávají státům široký prostor k realizaci nástrojů. Směrnice o stanovištích je ale natolik specifickým právním nástrojem, že určitě vyžaduje úpravu daleko podrobnější a přesnější. EK začala situaci řešit vydáváním právně nezávazných doporučení a příruček. Na některé z nich se už odvolával ve svých rozsudcích i ESD, takže se zdá, že podobné dokumenty jsou budoucností a mohou se stát fakticky závaznými silou autority.

Konečně třetím obecným nedostatkem směrnice je naprostá absence negativních možností. Ustanovení směrnice opakovaně řeší situace, kdy je něco na dobré úrovni, něco se zlepšilo, atp. Samozřejmě sankce lze vyvozovat i z takového pojetí, prostě cokoli není dobré je automaticky špatné a následuje sankce. Tyto případy lze samozřejmě řešit jinými nástroji než samotnou Směrnicí o stanovištích, např. ale velmi chybí ustanovení, které by upravovalo situaci, kdy z lokality vymizí předmět ochrany a její řešení ve vztahu k prokazování, zda to byl důsledek porušení povinnosti členského státu nebo zásah vyšší moci (např. úroveň vědeckého poznání nepostačovala pro zachování předmětu ochrany, živelné pohromy, atd.)

Článek 4 má také jednu svojí slabou stránku – jeho odst. 2 není plně v souladu s postupem, který upravuje příloha III. V praxi se paradoxně tento postup neuplatňuje, což je však pro soustavu jen dobře. Velmi složitá a šroubovaná formulace odst. 2 by si zasloužila zjednodušení a zřehlednění, hlavně ale uvedení textu do souladu se skutečností.

Za naprosto zbytečný považuji za současné situace článek 5 směrnice. Omezuje se jen na lokality s prioritními prvky a jeho procesní úprava je velmi těžkopádná a fakticky i těžko naplnitelná. Navíc podle všeho nebylo toto ustanovení ještě nikdy použito, avšak státy jsou povinné je transponovat do svých právních řádů (hlavně kvůli institutu předběžné ochrany v této souvislosti). Pokud by nějaké podobné procesní ustanovení ve směrnici mělo existovat, mělo by popisovat proces, který je v praxi používán při vymáhání plnění povinností ze strany členských států, a který vychází z institutu infringementu. Rozhodně by neměl činit rozdíl mezi prioritními a „ostatními“ lokalitami.

Dalším fakticky zbytečným ustanovením je článek 8. Financování soustavy se provádí externími instituty a článek 8 je v praxi více méně nepoužitelný. Jedním z důvodů je opět jeho vázanost jen na lokality s prioritními prvky. Naproti tomu jiné možnosti financování rozdíl mezi prioritními a ostatními prvky rozdíl příliš nečiní a spíše řadí lokality podle jejich celkové významnosti pro soustavu. Ve směrnici by rozhodně měla být zachována zmínka o financování opatření přijímaných v souvislosti s tvorbou a péčí o lokality, buď ale bude institut upraven úplně a znovu a stane se hlavním nástrojem pro financování soustavy Natura 2000, nebo bude upraven jen formou odkazu na jiné fondy a programy, a stanovení základních podmínek, za kterých je lze využít. Od příštího roku sice začne běžet výrazně finančně posílený program LIFE+, stále se však nejedná o nástroj, který by mohl být základním kamenem financování tak rozsáhlé soustavy.

Článek 9 je ustanovením, jehož smysl v rámci soustavy chráněných území tak úplně nechápu. Odkazuji na podrobnější rozbor, který jsem v této souvislosti provedl v 2. části práce. Pro Německo je v posledních několika měsících velmi palčivým problémem nutnost dodržování podmínek ochrany i při běžném hospodaření na pozemcích (stejný problém hrozí i nám).

Na samostatnou kapitolu by vydala problematika změn příloh. Skutečnost, že přílohu IV lze měnit jen jednomyslným přijetím návrhu EK celou Radou, je sice velmi dobrým zajištěním před neopodstatněným vyřazením některého druhu z režimu přísné ochrany, je třeba však myslet i na to, že stejný režim je třeba i k zařazení nových druhů do této přílohy. Tato situace může činit celý proces velmi těžkopádným, ačkoli byl zřejmě zvolen záměrně

jiný postup než podle čl. 21 právě z důvodu větší pružnosti. Dalším nedostatkem ohledně příloh je přístup komise a některých členských států co se týče jejich nevole připouštět do příloh některé nové druhy či celé taxonomické skupiny rostlin a živočichů. Takový přístup neoprávněně vyřazuje z režimu ochrany druhy, které si takovou ochranu zaslouží. Konečně nelze zapomínat na rozčlenění prvků na prioritní a „ostatní“ a jeho vypovídací (nebo spíše již naprosto nevypovídací) hodnotu.

Z hlediska členských států, které musí svědomitě naplňovat povinnosti, které jim směrnice určuje, a za neplnění jim hrozí nemalé sankce, je velmi špatné ustanovení čl. 12 odst. 4, které v tomto striktním znění přikazuje státům, aby zřídili monitorovací systém na sledování nahodilého odchytu a usmrcování všech druhů živočichů z přílohy IV a), tedy nejen velkých obratlovců, ale také nejmenších druhů hmyzu. Takové sledování je asi nad možností kteréhokoli státu. Tomuto ustanovení by prospěla změna, která by zmírnila jeho imperativní povahu (vložit sousloví „pokud je to účelné“, atp.).

V návaznosti na Směrnici o stanovištích, jako jádro úpravy, by se měla EK zaměřit i na související předpisy. Je třeba co nejdříve sjednotit metodiku a nástroje sledování podle čl. 11, shodnout se na co nejkonkrétnějším popisu pojmu „stav z hlediska ochrany“ a důsledcích jeho změn. Velkým přínosem pro orgány členských států (ale i fyzické a právnické osoby) bylo přijetí nezávazných manuálů, týkajících se článku 6 směrnice (oba cituji v použité literatuře). Je jenom dobře, že se intenzivně připravuje podobný dokument týkající se druhové ochrany živočichů podle čl. 12 a 16. Z 5. pracovní verze tohoto dokumentu jsem také pro účely práce čerpal.

V roce 2004 přistoupila Česká republika k ES, čímž vznikla povinnost naplnit všechny povinnosti vyplývající z *aquis communautaire*. Mezi jinými tedy i uvádění soustavy Natura 2000 v život. Ještě do okamžiku dokončení této práce prodělala ČR první důležité „zkoušky“ z tohoto předmětu.

Postup podle čl. 4 směrnice sice ještě nekončí, nejsložitější část spojená s mapováním je sice již za námi, další výzvou však nyní bude příprava systému sledování, aby ČR mohla kolem roku 2007 nebo 2008 odeslat EK první zprávu ve smyslu čl. 17 směrnice, příprava plánů péče pro lokality, jednání s majiteli o zřízení případné smluvní ochrany atd.

Nemalý úkol čeká na vědecký výzkum. Zatímco vymizení druhu, který byl v republice na pokraji vyhynutí nebo zničení hodnotné lokality zemědělskou činností, bylo v minulosti přinejhorším politováníhodnou okolností, do budoucna za to hrozí ČR velmi citelné sankce. V souvislosti s aktivní i pasivní ochranou lokality je nutné zjistit co nejpřesněji konkrétní ekologické požadavky co největšího množství druhů. Bez takových poznatků si nelze vůbec představit stanovení bližších ochranných podmínek nebo vhodné náplně plánu péče, protože nevíme, co konkrétní stanoviště nebo druh potřebují. Pro zefektivnění péče o lokality, ale i zjednodušení sledování bude vhodné určit některé indikační, deštníkové a další druhy rostlin a živočichů.

Z dokumentů institucí EU, týkajících se především financování soustavy, víme, že některé lokality si v zemích EU15 vyžádali naprosto revoluční přístup k managementu. Např. na první pohled drastické rozrušování povrchu stepních lokalit. V souvislosti s mapováním lokalit na území vojenských újezdů se začal objevovat pojem „*military management*“, který přispěl k jedinečné skladbě a zachovalosti tamní přírody. Ukazuje se, že péče typu cíleného bombardování lučních biotopů na dopadových plochách nebo rozstřelování rašelinišť při jejich revitalizaci, nemusí být jen úsměvné biologické vtipy.

Legislativními výhledy do budoucna i některými úvahami *de lege ferenda* jsem se již podrobně zabýval v rámci závěru 3. části diplomové práce, proto na tyto kapitoly odkazuji.

Při sestavování práce jsem se snažil získat co nejvíc informací o problémech, na které jsem narazil. Přes veškerou snahu se mi některé z nich nepodařilo uspokojivě vyřešit. Především se jedná o zmiňovaná ustanovení, která jsou v praxi prováděna zcela odlišně než jak předpokládá směrnice. Dalším problémem byl nedostatek literatury, která by problematiku souhrnně popisovala. Většina informací je získána z odborných (spíše neprávních) časopisů, z internetu a z oficiálních dokumentů nejrůznějších evropských institucí. Velmi cenné informace jsem získal i při několika konzultacích, při kterých jsem řešil konkrétní praktické problémy (většinou se na ně odkazují jako na „ústní sdělení“).

Přes rozsah práce tato neposkytuje úplně nejpodrobnější obraz, určitě by šlo vypracovat práci podobného rozsahu i jen na téma „Území ochrana podle Směrnice o stanovištích“. Nakonec jsem se tedy snažil najít kompromis mezi hloubkou řešení problému a zachováním původně zamýšleného věcného rozsahu. Česká právní úprava je popsána spíše obecněji, za jádro této části považuji především část věnovanou nedostatkům v platném ZOPK. Práce obsahuje i mnoho informací mimoprávního charakteru (ekologického, biologického rázu), snažil jsem se na těchto příkladech demonstrovat důvody, proč právní úprava je právě taková, případně proč by mohla být jiná.

Za přínos práce považuji i shrnutí silných a slabých stránek stávajícího znění Směrnice o stanovištích, které je součástí závěru. Původně jsem zamýšlel i vytvoření schématu s vyjádřením pravomocí orgánů státní správy, vzhledem k zmiňované složitosti rozdělení těchto kompetencí se však tento záměr nakonec nepodařil.

Z napsaného je jasné, že Natura 2000 a pojetí druhové ochrany zavedené Směrnicí o stanovištích, se může stát velmi účinným nástrojem ochrany biodiverzity na mezinárodní úrovni. Bez přijetí této úpravy v rámci komunitární právní úpravy by bylo asi nemyslitelné soustavu v takovém rozsahu a kvalitě vůbec sestavit. Bude trvat ještě mnoho let, než budeme moci hodnotit, jakých úspěchů Natura 2000 dosáhla, doufám, že i tato práce přispěje do mozaiky nezbytně nutných informací, týkajících se celé problematiky. Projekt celoevropské soustavy chráněných území nelze prosazovat proti nepochopení ze strany veřejnosti.

POUŽITÁ LITERATURA

- BENEŠ, J. / KONVIČKA, M. (ed.): Motýli České republiky: Rozšíření a ochrana I a II. Společnost pro ochranu motýlů, 2002. 858 s. ISBN 80-903212-0-8
- BOROVÍČKOVÁ, H. / HAVELKOVÁ, S.: Nástroje ochrany přírody a krajiny. MŽP, Edice planeta, 8/2005, 40 s. ISSN 1213-3393.
- BROŽOVÁ, JANA (ed.): Stav biologické rozmanitosti v ČR. MŽP, 2004. 58 s. ISBN 80-7212-344-0
- DAMOHOŘSKÝ, M. a kol.: Právo životního prostředí. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2003. 511 s. ISBN 80-7179-747-2
- GUTH, J. (ed.): Metodiky mapování biotopů soustavy Natura 2000 a Smaragd (metodiky podrobného a kontextového mapování). 1. vydání. AOPK ČR, 2001. 26 s.
- HORA, J. / KUČERA, T. / PLESNÍK, J.: Ochrana přírody v Evropské unii. Česká společnost ornitologická, 1999. 15 s.
- Kolektiv autorů: Úvod do pojmosloví v ekologii krajiny. Ministerstvo životního prostředí ČR a Enigma, s.r.o., 2001. 399 s. ISBN 80-7212-192-8
- Kolektiv autorů: Soubor stanovisek k zákonu o ochraně přírody a krajiny v letech 1992 - 2005. MŽP, Edice Planeta, 6/2005 96 s. ISSN 1213-3393
- KONVIČKA, M. / BENEŠ, J. / KURAS, T. / PAVNÍČKO, A.: Ochrana jasoně dymnivkového. Sagittaria & Společnost pro ochranu motýlů, 2001, 12 s.
- KRUŽÍKOVÁ, E. / ADAMOVÁ, E. / KOMÁREK, J.: Právo životního prostředí Evropských společenství (Praktický průvodce). Linde Praha, a.s., 2003. 410 s. ISBN 80-7201-430-7
- MIKO, L. a kol.: Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář. 1. vydání. C.H.Beck 2005, 526 s. ISBN 80-7179-904-1
- MŽP, 2001: Péče o lokality soustavy Natura 2000: Ustanovení článku 6 směrnice o stanovištích 92/43/EHS. Planeta IX, 4: 28 s. ISSN 1213-3396. Český překlad EUROPEAN COMMISSION, 2000: Managing Natura 2000 sites: The provisions of Article 6 of the 'Habitats' Directive 92/43/EEC. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- MŽP, 2004: Hodnocení plánů a projektů významně ovlivňujících lokality soustavy NATURA 2000. Metodická příručka k ustanovením článků 6(3) a 6(4) směrnice o stanovištích 92/43/EHS. Planeta XII, 1: 48 s. ISSN 1213-3393. Český překlad EUROPEAN COMMUNITIES, 2002: Assessment of plans and projects significantly affecting Natura 2000 sites. Methodological guidance on the provisions of Article 6(3) and (4) of Habitats Directive 92/43/EEC. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- MŽP: Evropská soustava Smaragd. MŽP, Edice planeta, 1/2001. 28 s. ISSN 1213-3396
- MŽP: Zásady pro kategorizaci chráněných území na základě managementu. MŽP, Edice Planeta, 5/2001. 20 s. ISSN 1213-3396. Materiál IUCN a EUROPARC
- PRIMACK, R. B. / KINDLMANN, P. / JERSÁKOVÁ, J.: Biologické principy ochrany přírody. Portál, s.r.o., 2001. 350 s. ISBN 80-7178-552-0. Český překlad A primer of Conservation Biology. Sinauer Associates, Inc, 2000
- PRŮCHOVÁ, I. (edit):. Aktuální otázky práva životního prostředí, Acta Universitatis Brunensis č.285, MU v Brně 2005.
- ROTH, P. (překl.): Natura 2000 a lesy - problémy a příležitosti. MŽP, Edice Planeta 10/2004. 68 s. ISSN 1213-3393. Český překlad EUROPEAN COMMISSION: Natura 2000 and Forests: Challenges and Opportunities. On the European Union's official website
- ROTH, P., ed., 2003: 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. ISBN 80-7212-222-3

SHELTON, D. / KISS, A.: Manual of European Environmental Law. Cambridge Univ. Pr., 1993. ISBN 0521469309

"Transboundary ecological networks in Europe in: Leibenath, M. et al. (Eds.): Crossing Borders: Natura 2000 in the Light of EU-Enlargement. Proceedings of an international workshop held in Dresden, May 7, 2004. Tilburg: ECNC; 2005, pgs. 41 – 58 (na CDROM)"

TÝČ, VL.: Základy práva Evropské unie pro ekonomy. 3. vydání. Linde praha a.s., 2001. 335 s. ISBN 80-7201-296-7

VAN HELSDINGEN, P.J. / WILLEMS, L. / SPEIGHT, M.C.C.: Background information on invertebrates of the Habitats Directive and the Bern Convention. Part I - Crustacea, Coleoptera and Lepidoptera. Nature and Environment, no. 79. Strasbourg, Council of Europe Publishing. 1996a. 217 pgs.

"WWF - European Policy Office: A race to protect Europe's Natural Heritage - European snapshot report on the status of implementation of the Habitats Directive; 2001"

"WWF: Natura 2000 in the New EU Member States - status report and list of sites for selected habitats and species; 2004"

"WWF: Progress on Preparation for Natura 2000 in Future EU Member States; 2003"

"WWF-EPO: Biogeographic seminars and the role of NGOs; updated February 2004"

ZELENKOVÁ, E.: Šumava, Lokality soustavy NATURA 2000. Správa NP a CHKO Šumava, 2005 (booklet)

Články:

BENNETT, G. / LIGHTHART, S.: The Implementation of International Nature Conservation Agreements in Europe: The Case of the Netherlands, European Environment 11 (2001), pgs. 140 – 150

BOREŠOVÁ, J.: Územní systém ekologické stability ve vybraných evropských podmínkách. Ochrana přírody č. 1, ročník 58/2003, s. 21 – 22

DAMOHOŘSKÝ, M.: Aktuální otázky ochrany zvláště chráněných území. Sborník z mezinárodní česko-polsko-slovenské konference – září 2004, Varín (nepubl.)

DIANA, O.: Natura 2000: Co je v sázce a vyhlídky sítě. Ochrana přírody č. 5, ročník 54/1999, s. 129 - 130

FUNK, A.: Aktuální stav mapování a přípravy soustavy Natura v ČR. Živa č. 4/2001, s. LVIII

FUNK, A.: Evropské programy ohrožených druhů. Živa č. 2/2001, s. XXVI

GUTH, J. / HOŠEK, M.: Dva z českých (ob-)rysů evropské soustavy NATURA 2000, Ochrana přírody č. 7, ročník 57/2002, s. 217

HOŠEK, M. a kol.: Natura 2000: Etapa II - navrhování přírodních komplexů. Ochrana přírody č. 8, ročník 57/2002, s. 234 - 236

HOŠEK, M.: Navrhování přírodních komplexů ""in natura"" 2000. Ochrana přírody č. 2, ročník 58/2003, s. 57 - 59

CHYTRÝ, M.: Natura 2000: Bolehlav z termínů. Ochrana přírody č. 9, ročník 55/2000, s. 279 - 280

IGOR, M.: První soukromá rezervace - příklad a inspirace? Ochrana přírody č. 7, ročník 56/2001, s. 203 - 204

KEROUŠ, K.: ÚSES - základní prostředek k ochraně přírody a krajiny. Ochrana přírody č. 9, ročník 60/2005, s. 262 - 264

KONVIČKA, M. a kol.: Natura 2000 a denní motýli: lekce ze síťového atlasu. Ochrana přírody č. 6, ročník 59/2004, s. 178 - 183

LANTOVÁ, V.: Právní odpovědnost za správní delikty v ochraně životního prostředí. České právo životního prostředí, 2/2004, s. 3 - 138

LOŽEK, V.: Volba péče o chráněná území. Ochrana přírody č. 5, ročník 60/2005, s. 131 – 134

- MALÁ, H.: Český zákon o ochraně přírody a krajiny po novelizaci zákonem č. 218/2004 Sb. (tzv. euronovela) – hlavní problémy. Sborník z mezinárodní česko-polsko-slovenské konference – září 2004, Varín (nepubl.)
- MARHOUL, P. / TUROŇOVÁ, D.: Natura 2000 v ČR ""Z pohledu druhů"". Ochrana přírody č. 9, ročník 55/2000, s. 264 - 267
- MARHOUL, P.: Jak si stojí současná druhová ochrana? Ochrana přírody č. 8, ročník 60/2005, s. 225 - 226
- MH: Natura 2000 v Panoniku - seminář. Ochrana přírody č. 8, ročník 60/2005, s. 254
- PAVLÍKOVÁ, T.: Možnosti financování ÚSES. Ochrana přírody č. 9, ročník 60/2005, s. 259 - 260
- PETŘÍČEK, V.: Ještě k termínům... . Ochrana přírody č. 9, ročník 55/2000, s. 280
- PLESNÍK, J. / POKORNÝ, J.: AOPK ČR se stala partnerem Evropského tématického střediska biologické rozmanitosti. Ochrana přírody č. 4, ročník 60/2005, s. 100 - 101
- PLESNÍK, J. / POKORNÝ, J.: Zákonodárství ES na ochranu přírody - výzva pro ČR. Ochrana přírody č. 9, ročník 55/2000, s. 259 - 263
- PLESNÍK, J. : Bernská úmluva oslavila 25. výročí. Ochrana přírody č. 3, ročník 60/2005, s. 85 - 87
- PLESNÍK, J.: 24. zasedání stálého výboru Bernské úmluvy. Ochrana přírody č. 3, ročník 60/2005, s. 88 - 89
- PLESNÍK, J.: Bernská úmluva oslavila 25. výročí, Ochrana přírody č. 3, ročník 60/2005
- PLESNÍK, J.: Celostátní konference ""Druhová a individuální ochrana živočichů, záchranné chovy a odchovy v České republice. Ochrana přírody č. 5, ročník 54/1999, s. 151 - 152
- PLESNÍK, J.: Česká republika se stala smluvní stranou Evropské úmluvy o krajině. Ochrana přírody č. 2, ročník 60/2005, s. 56 - 57
- PLESNÍK, J.: Horské ekosystémy a Úmluva o biologické rozmanitosti, Živa 2/2003, s. XXIV
- PLESNÍK, J.: Invazní vetřelecké druhy v Evropě: příprava koordinovaného postupu, Živa 1/2003, s. VI
- PLESNÍK, J.: Invazní vetřelecké organismy a úmluva o biologické rozmanitosti, Živa č. 3, ročník 2001, s. XLVI
- PLESNÍK, J.: Jak dál při naplňování úmluvy o biologické rozmanitosti. Živa č. 2/2004, s. XXV
- PLESNÍK, J.: Péče o globální biologickou rozmanitost po 10 letech, Živa č. 4, ročník 2002, s. 146 - 149
- PLESNÍK, J.: První lokality soustavy NATURA 2000 schváleny, Ochrana přírody č. 2, ročník 58/2003, s. 60 - 61
- PLESNÍK, J.: Zásady přípravy záchranných programů pro zvláště chráněné druhy živočichů. Ochrana přírody č. 7, ročník 54/1999, s. 210 - 214
- PLESNÍK, J.: Dilema druhové ochrany: co vlastně chránit? Ochrana přírody č. 8, ročník 60/2005, s. 227 - 233
- POHLOVÁ, R.: Natura 2000 - mapování ohrožených druhů mechorostů a výběr území do národního seznamu. Ochrana přírody č. 8, ročník 57/2002, s. 232 - 233
- POKORNÝ, J. / HÁKOVÁ, A.: Zpráva z alpského biogeografického semináře 30. - 31. 5. 2005, Kranjska Gora, Slovinsko. Ochrana přírody č. 7, ročník 60/2005, s. 218 - 219
- POKORNÝ, J.: Natura 2000 v ČR - aktuality. Ochrana přírody č. 3, ročník 60/2005, s. 78 - 81
- POKORNÝ, J.: Příprava odborných podkladů pro soustavu Natura 2000. Ochrana přírody č. 7, ročník 57/2002, s. 193 - 194
- PROKOPOVÁ, M.: Cenové mapy a využití systému Natura 2000 pro hodnocení a oceňování biotopů. Ochrana přírody č. 1, ročník 61/2006, s. 24 - 26
- PRŮCHOVÁ, I.: Několik poznámek k smluvní ochraně přírody a krajiny v České republice. Sborník z mezinárodní česko-polsko-slovenské konference – září 2004, Varín (nepubl.)
- RANNER, A.: Rakouské zkušenosti z plnění směrnice o ptácích a směrnice o stanovištích, Ochrana přírody č. 7, ročník 56/2001, s. 211 - 215
- RIBAUT, JEAN-PIERRE: Jak se zrodila Bernská úmluva, Ochrana přírody č. 9, ročník 59/2004

- ROTH, P. / PLESNÍK, J.: Ochrana přírody v EU: až příliš komplexní přístup? (1). Živa č. 4/2000, s. IL - LI
- ROTH, P. / PLESNÍK, J.: Ochrana přírody v EU: až příliš komplexní přístup? (2). Živa č. 5/2000, s. LXI - LXIII
- ROTH, P. / PLESNÍK, J.: Ochrana přírody v EU: až příliš komplexní přístup? (3). Živa č. 6/2000, s. LXXVII - LXXVIII
- ROTH, P.: Česká ochrana přírody po vstupu do EU. Ochrana přírody č. 1, ročník 60/2005, s. 1 - 2
- ROTH, P.: Natura 2000 a český jazyk. Ochrana přírody č. 1, ročník 60/2005, str. 29
- ROTH, P.: NATURA 2000 ve Francii, Ochrana přírody č. 9, ročník 55/2000
- ROTH, P.: NATURA 2000: evropská teorie začíná získávat české obrysy, Ochrana přírody č. 7, ročník 57/2002, s. 214 - 216
- RYBKA, V. / KLAUDISOVÁ, A.: Záchranné programy ohrožených druhů rostlin. Ochrana přírody č. 3, ročník 59/2004, s. 67 - 70
- SETTELE, J. / KÜHN, E. / THOMAS, J.: Species Ecology along European Gradient: Maculinea Butterflies as a Model; Vol. 2 of Studies on the Ecology and Conservation of Butterflies in Europe
- SCHWARZ, O.: Péče o botanicky významné lokality. Ochrana přírody č. 1, ročník 60/2005, s. 12 - 15
- SMOLEK, M.: Směrnice o stanovištích ve světle nejnovější judikatury ESD. České právo životního prostředí, 2/2001, s. 28 - 36
- SMOLEK, M.: Šestý akční program Evropského společenství pro životní prostředí. České právo životního prostředí, 4/2002, s. 3 - 13
- STAŇKOVÁ, J., BLAHNÍK, P., PLESNÍK, J.: Ochrana rostlin ex situ – pro a proti, Živa č. 3, ročník 2002, s. XLIV - XLV
- STÁRKA, L.: Natura 2000 - předjednávání EVL kontinentální oblastí. Ochrana přírody č. 2, ročník 60/2005, s. 61 - 62
- STEJSKAL, V.: Jak vypadá v České republice půl roku po vstupu do EU v teorii a praxi transpozice a implementace evropských směrnic na ochranu přírody, České právo životního prostředí, 4/2004, s. 96 - 103
- STEJSKAL, V.: Plnění povinností vyplývajících ze směrnice o ptácích a ze směrnice o stanovištích. České právo životního prostředí, 1/2001, s. 52 - 57
- STEJSKAL, V.: Právní možnosti vyhlášení oblastí zvláštní ochrany SAC v České republice, Ochrana přírody č. 7, ročník 57/2002, s. 218
- STEJSKAL, V.: Právní odpovědnost za škody na životním prostředí v Evropské unii. Acta Universitatis Carolinae - Iuridica 1, 2005, pag. 145 - 160
- STEJSKAL, V.: Význam judikatury Evropského soudního dvora pro tvorbu a ochranu ptačích oblastí v ČR. Sborník z mezinárodní česko-polsko-slovenské konference – září 2004, Varín (nepubl.)
- Šestá výroční zpráva o plnění a prosazování práva životního prostředí ES 2003, Ochrana přírody č. 2, ročník 60/2005, s. 41 - 42
- TICKLE, A. / CLARKE, R.: Nature and Landscape Conservation in Transition in Central and South-Eastern Europe, European Environment 10 (2000), pgs. 211 - 219
- TREML, V. a kol.: Agroenvironmentální politika EU v České republice. Ochrana přírody č. 8, ročník 60/2005, s. 245 - 247
- TUROŇOVÁ, D.: Natura 2000 - mapování ohrožených druhů rostlin a výběr území do národního seznamu. Ochrana přírody č. 8, ročník 57/2002, s. 227 - 231
- VÁČKÁŘ, D.: Od pandy k bakteriím: přístup k biodiverzitě v mezinárodním právu. České právo životního prostředí, 2/2003, s. 49 - 55
- VESELÁ, H. / VRABEC, V. / WITEK, M.: Srovnání fauny mravenců dvou Polabských lokalit s populací modráska Maculiena telejus (Lepidoptera: Lycaenidae). Zoologické dny Brno 2006, Sborník abstraktů z konference, s. 125

- VOPÁLKOVÁ, A.*: Problematika transpozice a implementace předpisů EU v oblasti ochrany přírody a krajiny... České právo životního prostředí, 1/2002, s. 42 - 47
- VRABEC, V. a kol.*: Situace druhů *Maculinea telejus* a *Maculinea nausithous* v okolí Přelouče – lze stavět nový plavební stupeň a přitom chránit modrásky?. Zoologické dny Brno 2006, Sborník abstraktů z konference, s. 128
- ZÁSTĚROVÁ, J.*: Ochrana životního prostředí v činnosti Rady Evropy. České právo životního prostředí, 1/2001, s. 45 - 52

Zdroje na internetu

CBD - Convention on Biological Diversity

URL << <http://www.biodiv.org> >> [last: 28.5.2006]

CMS - Convention on Migratory Species

URL << <http://www.cms.int> >> [last: 28.5.2006]

the Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats (Bern Convention)

URL <<

http://www.coe.int/t/e/cultural_co%2Doperation/environment/nature_and_biological_diversity/Nature_protection/index.asp#TopOfPage >> [last: 28.5.2006]

EECONET

URL << <http://www.eeconet.org/eeconet/index.html> >> [last: 28.5.2006]

IUCN - The World Conservation Union

URL << <http://www.iucn.org/> >> [last: 28.5.2006]

CBD - National reports

URL << <http://www.biodiv.org/doc/world/default.asp> >> [last: 28.5.2006]

Biodiversity in the CR / wildlife / habitats

URL << <http://enrin.grida.no/biodiv/biodiv/national/czechrep/wildlife/habitats.htm> >> [last: 28.5.2006]

Český národní komitét UNEP - Mezinárodní smlouvy

URL << <http://enrin.grida.no/biodiv/biodiv/national/czechrep/wildlife/habitats.htm> >> [last: 28.5.2006]

Accession treaty of Romania to the European Union

URL << <http://enrin.grida.no/biodiv/biodiv/national/czechrep/wildlife/habitats.htm> >> [last: 28.5.2006]

EC guidance on the Biogeographical region seminars

URL << <http://www.jncc.gov.uk/page-1472> >> [last: 28.5.2006]

European Topic Centre on Biological Diversity - Products

URL <<

http://biodiversity.eionet.europa.eu/reports/index_html?ftopic=Natura+2000&ftype=&submit=Go >> [last: 28.5.2006]

European Nature Information System - Database v2

URL << <http://eunis.eea.europa.eu/index.jsp> >> [last: 28.5.2006]

Curia (ESD)

URL << <http://eunis.eea.europa.eu/index.jsp> >> [last: 28.5.2006]

European Centre for Nature Conservation

URL << <http://eunis.eea.europa.eu/index.jsp> >> [last: 28.5.2006]

European Commission - DG Environment - Natura 2000

URL << <http://ec.europa.eu/environment/nature/home.htm> >> [last: 28.5.2006]

Rada Evropské unie

URL << http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.ASP?lang=CS >> [last: 28.5.2006]

European Commission

URL << http://ec.europa.eu/index_en.htm >> [last: 28.5.2006]

Eur-lex

URL << <http://eur-lex.europa.eu/cs/index.htm> >> [last: 28.5.2006]

Evropská agentura životního prostředí

URL << <http://local.cs.eea.europa.eu/> >> [last: 28.5.2006]

MŽP - Elektronická knihovna

URL << <http://eur-lex.europa.eu/cs/index.htm> >> [last: 28.5.2006]

MŽP - Zvláště chráněné části přírody

URL << http://www.env.cz/AIS/web.nsf/pages/zvlastni_ochrana >> [last: 28.5.2006]

AOPK ČR

URL << <http://www.nature.cz/> >> [last: 28.5.2006]

Podpora implementace soustavy Natura 2000 v ČR

URL << <http://www.dhv.cz/projekt.natura/> >> [last: 28.5.2006]

NATURA 2000 (AOPK ČR)

URL << <http://www.natura2000.cz> >> [last: 28.5.2006]

NP Šumava - Natura 2000

URL << <http://www.npsumava.cz/vyzkum.php?idc=605> >> [last: 28.5.2006]

Natura Barometr - poslední s hodnocením

URL << <http://www.inika.cz/natura2000.asp?id=7&cid=119> >> [last: 28.5.2006]

Natura 2000 - Monitorin, Reporting, FCS (SK)

URL << <http://www.sopsr.sk/natura/index.php?p=7> >> [last: 28.5.2006]

Literatura týkající se Směrnice o ptácích:

HORA, J., *ed.*, 2000: Směrnice ES o ochraně volně žijících ptáků v České republice. ČSO, Praha.

HORA, J., MARHOUL, P. & URBAN, T., *eds.* 2002: Natura 2000 v České republice. Návrh ptačích oblastí, ČSO, Praha.

Česká společnosti ornitologická – literatura

URL << <http://www.cso.cz/index.php?ID=993> >> [last: 1.6.2006]