

Univerzita Karlova v Praze
Právnická fakulta

Mgr. Renáta Bůžková

Územní ochrana přírody a soustava NATURA 2000

Rigorózní práce

Vedoucí rigorózní práce: JUDr. Martina Franková, Ph.D.

Právo životního prostředí

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 28. 2. 2015

Čestné prohlášení

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

Mgr. Renáta Bůžková

Rigorózní práce je psaná podle stavu právní úpravy k 28. 2. 2015.

Poděkování

Tímto bych chtěla poděkovat paní JUDr. Martině Frankové, Ph.D. za odborné vedení práce a cenné připomínky. Poděkování náleží i kolegům z Krajského úřadu Plzeňského kraje, odboru životního prostředí, kteří mi poskytli odborné rady ze své praxe.

Obsah

Úvod.....	5
1 Obecně k ochraně přírody a krajiny.....	7
1.1 Právní úprava ochrany přírody a krajiny.....	8
1.1.1 Evropské právo	11
1.1.2 Mezinárodní úmluvy.....	12
2 Obecně k územní ochraně.....	17
3 Obecná územní ochrana přírody	24
3.1 Územní systém ekologické stability.....	24
3.2 Významné krajinné prvky	26
3.3 Ochrana krajinného rázu a přírodní park	31
3.4 Přechodně chráněná plocha.....	33
4 Zvláštní územní ochrana přírody	36
4.1 Obecná charakteristika zvláštní ochrany území	36
4.2 Právní prostředky ochrany zvláště chráněných území	37
4.3 Vyhlásování zvláště chráněných území.....	43
4.4 Evidence a označování zvláště chráněných území.....	47
4.5 Kategorie zvláště chráněných území.....	48
4.5.1 Národní park	49
4.5.2 Chráněné krajinné oblasti	54
4.5.3 Národní přírodní rezervace	58
4.5.4 Národní přírodní památka	64
4.5.5 Přírodní rezervace	65
4.5.6 Přírodní památka.....	67
5 Územní ochrana přírody ve vztahu k vlastnickému právu	68
6 NATURA 2000	73
6.1 Evropská právní úprava soustavy NATURA 2000.....	74
6.1.1 Směrnice o stanovištích	74
6.1.2 Směrnice o ptácích.....	75
6.2 NATURA 2000 v České republice	77
6.2.1 Evropsky významné lokality v České republice.....	78
6.2.2 Ptačí oblasti v České republice	92
6.2.3 Monitoring	95
6.2.4 Hodnocení vlivů záměrů a koncepcí na soustavu NATURA 2000.....	96
7 Aktuální problematika	117
7.1 Šumava.....	117
7.1.1 Nový zákon o NP Šumava?	121
7.1.2 „Kůrovec“	132
7.1.3 Rozšíření zpřístupnění NP Šumava veřejnosti.....	137
8 Závěr	143
9 Seznam zkratk	153
10 Prameny	155
11 Abstrakt.....	162
12 Abstract.....	163

Úvod

Prostředí, ve kterém člověk žije, které ho obklopuje a které využívá k různým účelům – to je příroda a krajina. Se stále rychlejším rozvojem civilizace a silnějším vlivem člověka se však příroda a krajina mění, na Zemi ubývá druhů rostlin i živočichů a člověk si stále méně uvědomuje, že příroda je nezbytným předpokladem existence života na Zemi. To je také důvod, proč je nutné přírodu, krajinu a celkově životní prostředí chránit a snažit se tak napomáhat regeneraci, které příroda jistě schopná je. Ochrana životního prostředí se soustředí nejen na živé složky přírody, chrání se i složky neživé a části území. Právě na územní ochranu přírody a krajiny se tato práce zaměřuje.

K ochraně přírody a krajiny se využívá celá řada nástrojů – ekonomické, administrativní, právní aj. Odhodlání střežit přírodní bohatství republiky je vyjádřeno i v preambuli Ústavy ČR, v základním zákoně státu. Proto je důležitý i právní rámec, který stanoví meze, v nichž je možné se pohybovat. Pokud je člověk překročí, vystavuje se jistému postihu a je třeba, aby na sebe vzal odpovědnost a uvědomil si, že určité jednání je ve vztahu k přírodě nežádoucí. Bohužel některé zásahy člověka do přírody a krajiny mohou být i nevratné. Z tohoto důvodu je velmi užitečným nástrojem ochrana jednotlivých území, ve kterých se činnost člověka omezuje.

Cílem této rigorózní práce je tedy vytvořit ucelený přehled právní úpravy územní ochrany přírody a krajiny, včetně soustavy NATURA 2000, která se stala součástí českého právního řádu v souvislosti se vstupem České republiky do Evropské unie, nastínit postup realizace vyhlášení jednotlivých území a péče o ně. Práce je proložena i problematickými případy z praxe, přičemž autorka práce se vzhledem ke svému působení zaměřuje především na Plzeňský kraj. Část rigorózní práce je věnována v současné době aktuálním problémům, které představuje mj. Národní park Šumava.

Práce vychází nejen z odborných publikací, ale rovněž z aktuální legislativy české a evropské, přičemž je zohledněna i judikatura soudů, jež významně přispívá k vyjasnění sporných otázek.

V závěru práce se autorka snaží celkově zhodnotit uvedenou problematiku a uvést některé úvahy de lege ferenda.

ČÁST I.

**OBECNÁ A ZVLÁŠTNÍ ÚZEMNÍ
OCHRANA PŘÍRODY A KRAJINY**

1 Obecně k ochraně přírody a krajiny

Příroda a krajina – dva pojmy, které často lidé slýchávají. Každý je schopen si pod těmito výrazy představit prostředí, ve kterém žije. Existuje však přesná definice? Vymezení pojmu „krajina“ není složité nalézt. Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, definuje krajinu v ustanovení § 3 odst. 1 písm. m) jako část zemského povrchu s charakteristickým reliéfem, kterou tvoří soubor funkčně propojených ekosystémů a civilizační prvky. Krajinou se tedy rozumí každá část zemského povrchu, a to i urbanizovaná území.¹ Definicí „přírody“ se ale výše zmíněný zákon již nezabývá, a proto je nasnadě prolistovat encyklopedii, kde je možné se dočíst, že příroda je „*veškerý hmotný, neustále se měnící živý i neživý svět, souhrn všech v prostoru i čase objektivně daných organizmů, předmětů, dějů a sil, které vznikají, dále se vyvíjejí a zanikají nezávisle na chtěném vědomí a vůli člověka, popř. i v důsledku jeho civilizačního rozvoje. Je to v podstatě seskupení dvou hlavních složek Země, tj. přírody neživé a přírody živé.*“² Jak již bylo řečeno v úvodu, příroda je pro člověka velmi důležitá a vzhledem k jeho působení se neustále mění. Proto je nezbytná její ochrana. Obsahem ochrany přírody a krajiny je především péče o živočichy, rostliny, geologické prvky, krajinné celky, vzhled krajiny apod.³ Podle toho je také možné ochranu přírody a krajiny rozdělit na několik částí. Rozlišuje se ochrana obecná a zvláštní, přičemž každá z nich se dále dělí.

Obecná ochrana přírody a krajiny je zajišťována pomocí sedmi nástrojů⁴: územní systémy ekologické stability, významné krajinné prvky, obecná ochrana rostlin a živočichů, obecná ochrana ptáků, ochrana dřevin rostoucích mimo les, ochrana neživé přírody a ochrana krajinného rázu. O některých z vyjmenovaných nástrojů bude pojednáno blíže v kapitole o obecné územní ochraně přírody. Zvláštní ochrana přírody a krajiny se rovněž rozděluje, a to na ochranu územní a druhovou. Vzhledem k tomu, že práce je zaměřena na územní ochranu přírody, autorka se dále ostatními typy ochrany

¹PRCHALOVÁ, Jana. *Zákon o ochraně přírody a krajiny a NATURA 2000: Úplné znění zákona s komentářem, judikaturou a prováděcími předpisy*. 2. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: Linde Praha, 2010. s. 30.

²Ústav vědeckotechnických informací. *Naučný slovník zemědělský: svazek 7*. 1. vydání. Praha: Státní zemědělské nakladatelství, 1977. s. 520.

³Definice ochrany přírody a krajiny je uvedena v § 2 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.

⁴DAMOHORSKÝ, Milan, a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C.H.Beck, 2010. s. 365.

podrobněji nezabývá, ač se jistě jedná o zajímavá témata.

1.1 Právní úprava ochrany přírody a krajiny

Ochrana přírody a krajiny je jistě globálním zájmem. Právní úprava se proto nenachází jen na úrovni národní, ale velmi významnou roli má i úprava mezinárodní a vzhledem k členství České republiky v Evropské unii i úprava evropská. Obecně vzato má ochrana přírody celkem dlouhou historii. Určité snahy související s ochranou přírody se na našem území začaly objevovat ve středověku. Jednalo se o různá nařízení panovníka, např. k ochraně lesů, avšak tato opatření směřovala spíše k ochraně vlastnictví, než přímo k ochraně přírody.⁵ Jednou z prvních středověkých právních norem vztahujících se mj. k ochraně lesa, avšak před krádeží dřeva, byla Statuta Konradova z roku 1189.⁶ Za zmínku dozajista dále stojí navrhovaný zákoník *Maiestas Carolina* panovníka Karla IV., ve kterých se „snažil prosadit určité prvky ochrany přírody, především hájení zvěře a ochranu lesů“.⁷ Ochrana lesa se poté vyskytovala i v dalších právních normách středověku i novověku, např. Řád lesní císařovny Marie Terezie.⁸ Skutečný rozvoj ochrany přírody, především té územní, se zaznamenává až v 19. století, a to nejen v Evropě, ale např. i v USA. Na území dnešní České republiky byla zřízena hrabětem Buquoyem první přírodní rezervace v roce 1838 – byl jí Žofínský prales, dnešní národní přírodní rezervace. Téhož roku byla založena i rezervace Hojná Voda a o několik let později Boubínský prales.⁹ K úpravě ochrany Boubínského pralesa by autorka chtěla pouze podotknout, že na svou dobu byla poměrně pokroková, jelikož nejdochovanější část tohoto pralesa měla být zachována v původním stavu bez jakýchkoli zásahů člověka. Nicméně kolem roku 1930 proběhla ve vztahu k zachování Boubínského pralesa diskuze týkající se napadení lesních porostů hmyzími škůdci. Zvláštností bylo, že o zachování pralesa bez zásahů usiloval vlastník, kdežto stát se zasazoval o případnou likvidaci škůdců z důvodu ochrany okolních lesů.¹⁰ Do roku

⁵DAMOHOŘSKÝ, Milan, a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010. s. 339.

⁶STEJSKAL, Vojtěch. *Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost*. Praha: Linde Praha a.s., 2006. s. 399.

⁷FRANKOVÁ, Martina. *Právní úprava chráněných území na ochranu přírody do roku 1956*. Časopis České právo životního prostředí. Roč. 2014, č. 2.

⁸STEJSKAL, Vojtěch. *Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost*. Praha: Linde Praha a.s., 2006. s. 400.

⁹KOSTKAN, Vlastimil. *Územní ochrana přírody a krajiny v České republice*. Ostrava: Vysoká škola báňská, 1996. s. 14.

¹⁰FRANKOVÁ, Martina. *Právní úprava chráněných území na ochranu přírody do roku 1956*. Časopis

1918 bylo zřízeno kolem 20 rezervací¹¹, avšak zákon, který by se přímo na ochranu přírody zaměřoval, neexistoval. Ochrana těchto území tedy byla zajišťována na soukromoprávní úrovni. Nicméně určité snahy o ochranu přírody veřejnoprávními akty lze v 19. století zaznamenat, především ve správních aktech správních úřadů či obecně závazných právních norem. Ke konci 19. století se již začíná mezi odborníky používat pojem „přírodní památka“ zavedený Alexandrem von Humboldtem v roce 1819 a následně na počátku 20. století odborně rozpracovaný Hugo Conwentzem, přičemž takto se stal vzorem pro rozvoj ochrany přírody v Evropě.¹²

Pokusy o právní úpravu v moderním stylu na území našeho státu je možné zaznamenat v době po 1. světové válce. Záležitosti týkající se ochrany přírody náležely do kompetence Ministerstva školství a národní osvěty, přičemž se jednalo především o ochranu přírodních památek a vyhlášení přírodních rezervací. V roce 1933 byl tímto ministerstvem vydán tzv. Silvestrovský výnos, který obsahoval soupis dosud zřízených chráněných území, čímž byla potvrzena jejich existence.¹³ Zřízeny dále byly i dva památkové úřady.¹⁴ V první polovině 20. století se objevovaly snahy o přijetí zvláštního zákona o ochraně přírody, avšak žádný z návrhů nebyl akceptován. Významný z hlediska legislativy v ochraně přírody byl zákon č. 81/1920 Sb., tzv. zákon přidělový, který v ustanovení § 20 stanovil: *„Při sdělování plánu přihlížej pozemkový úřad k tomu, aby přidělem nebyly rušeny krásy přírodní a ráz krajinný a aby nevzaly újmy památky přírodní, historické a umělecké. Pozemkový úřad může k tomu cíli svoliti, aby plochy, které jsou věnovány parkům, přírodním parkům, které slouží jinak k okrase krajiny, nebo jejichž účelem jest zachovati ukázkou původního rázu krajinného, nebo zajistiti a ochrániti historické památky a jejich okolí s nimi úzce souvisící, vlastníku byly ponechány vedle výměry půdy, která podle §u 11 zákona ze dne 16. dubna 1919, č. 215 Sb. zák. a nař., může býti propuštěna dosavadnímu vlastníku ze záboru, jestliže vlastník podrobí se podmínkám stanoveným pozemkovým úřadem v dohodě se zúčastněnými ministerstvy, pokud se týká přístupnosti oněch míst obecnstvu, pracovníkům vědeckým*

České právo životního prostředí. Roč. 2014, č. 2.

¹¹DAMOHOŘSKÝ, Milan, a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010. s. 340.

¹²STEJSKAL, Vojtěch. *Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost*. Praha: Linde Praha a.s., 2006. s. 400-401.

¹³FRANKOVÁ, Martina. *Právní úprava chráněných území na ochranu přírody do roku 1956*. Časopis České právo životního prostředí. Roč. 2014, č. 2.

¹⁴VESELÝ, Jaroslav, a kol. *Ochrana československé přírody a krajiny I*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství Československé akademie věd, 1954. s. 22.

a uměleckým, nebo používání jejich k účelům lidumilným.“¹⁵ Tento zákon tedy umožnil ponechat přírodní památky ve vlastnictví prvotních vlastníků a nezestátnovat je. Jelikož samostatná právní úprava ochrany přírody nebyla vytvořena, realizovala se ochrana přírody do roku 1956 za pomoci ustanovení jiných právních předpisů, např. lesních, mysliveckých, horních, dopravních aj.¹⁶

V období po 2. světové válce ochrana přírody nepatřila mezi prioritní státní zájmy, přesto se legislativa v této oblasti začala více rozvíjet a byl vydán zákon č. 40/1956 Sb., o státní ochraně přírody, a k němu navazující vyhlášky. Zajímavé bylo, že tento zákon platil pouze na území České republiky.¹⁷ Slovensko mělo v té době již vlastní právní úpravu – z. č. 1/1955 Zb. SNR, o štátnej ochrane prírody, a dokonce v r. 1949 byl na Slovensku vyhlášen i Tatranský národní park. Na základě zákona o státní ochraně přírody se začala vytvářet síť chráněných území, kterými dle jeho § 3 byly národní parky, chráněné krajinné oblasti, státní přírodní rezervace, chráněná naleziště, chráněné parky a zahrady a chráněné studijní plochy. Kromě území poskytoval zákon ochranu i přírodním výtvarům a přírodním památkám, živočichům i rostlinám, stanovil způsoby vyhlášení ochrany, zákazy činnosti aj. Zákon byl poměrně stručný a jedním z jeho hlavních nedostatků byla absence sankčních ustanovení. Náprava byla zjednána relativně pozdě až zákonem č. 65/1986 Sb., který doplnil do zákona o státní ochraně přírody ustanovení o přestupcích. Kromě sankčních ustanovení a dalších moderních právních prostředků v tomto zákoně „*chyběla rovněž účinná právní úprava účasti veřejnosti na ochraně přírody, právo na přístup k informacím o stavu přírody a přírodního bohatství či úprava vlastnických práv a jejich omezení z důvodu veřejného zájmu na ochraně přírody*“.¹⁸ Pro potřeby ochrany přírody představoval tento zákon poměrně nedostatečnou právní úpravu a byl nahrazen dodnes platným a účinným zákonem č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZOPK“ nebo „zákon o ochraně přírody a krajiny“).

V době svého vydání byl ZOPK považován za poměrně moderní právní předpis respektující principy mezinárodních smluv a evropských směrnic. Součástí tohoto

¹⁵ASPI.

¹⁶STEJSKAL, Vojtěch. *Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost*. Praha: Linde Praha a.s., 2006. s. 403.

¹⁷Ustanovení § 21 z. č. 40/1956 Sb., o státní ochraně přírody.

¹⁸STEJSKAL, Vojtěch. *Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost*. Praha: Linde Praha a.s., 2006. s. 405.

zákona je nejen obecná ochrana přírody, ale i zvláštní ochrana druhová i územní. ZOPK byl již několikrát novelizován, jednalo se především o transpozici a implementaci komunitárních předpisů, přičemž významnou novelou¹⁹ týkající se územní ochrany přírody bylo zakotvení povinnosti vytvořit na území České republiky evropskou soustavu chráněných území – NATURA 2000, o které bude pojednáno v samostatné kapitole. Některá ustanovení ZOPK jsou ještě provedena vyhláškou Ministerstva životního prostředí č. 395/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále i „prováděcí vyhláška“). Územní ochrany přírody se tato prováděcí vyhláška týká svými ustanoveními o územním systému ekologické stability, o registrovaných významných krajinných prvcích a dále ustanovením § 22, kde se stanoví převod kategorií chráněných území dle zákona č. 40/1956 Sb. na kategorie dle současného ZOPK. Pro zvláště chráněná území je důležitá dále vyhláška č. 64/2011 Sb., o plánech péče, podkladech k vyhlášení, evidenci a označování chráněných území, ve znění pozdějších předpisů (dále i „vyhláška č. 64/2011 Sb.“), která stanoví podrobnější postup související s vyhlášením lokalit v některé z kategorií zvláště chráněných území. Chráněná území je třeba také vyhlásit, a proto jsou nezbytnou součástí právního řádu zřizovací právní předpisy, které jsou různé pro jednotlivé kategorie zvláště chráněných území a soustavu NATURA 2000.

Ochrana přírody se jistě neřídí jen výše uvedenými právními předpisy, ale v závislosti na konkrétním případě je třeba aplikovat i jiné složkové zákony životního prostředí, které s ochranou přírody nepřímo souvisí, a v případě porušení povinností stanovených zákonem i předpisy práva trestního a správního.

1.1.1 Evropské právo

Dne 1. 5. 2004 se Česká republika stala členským státem Evropské unie (tehdy ještě Evropského společenství) a tím se tedy zavázala k dodržování a transpozici evropských právních předpisů. Právní základ v oblasti životního prostředí, a tedy i v ochraně přírody, představuje hlava XX. Smlouvy o fungování Evropské unie, a to konkrétně čl. 191 (bývalý čl. 174 Smlouvy o založení Evropského společenství). Podrobnější právní úprava je pak zakotvena v řadě směrnic a nařízení²⁰, přičemž pro

¹⁹Zákon. č. 218/2004 Sb.

²⁰Ke směrnicím a nařízením viz: KRUŽÍKOVÁ, Eva, ADAMOVÁ, Eva, KOMÁREK, Jan. *Právo životního prostředí Evropských společenství: praktický průvodce*. Praha: Linde, 2003. s. 27-28.

ochranu přírody jsou nejvýznamnější dvě směrnice – **Směrnice Rady 92/43/EHS o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin**, upravující druhovou a územní ochranu přírody, přičemž územní ochrana přírody spočívá především ve vyhlášení lokalit významných pro EU – tzv. evropsky významných lokalit (dále i „EVL“) neboli SAC – Special Areas of Conservation, které představují jednu ze součástí soustavy NATURA 2000. S touto směrnicí úzce souvisí **Směrnice Rady 97/62/ES**, kde jsou určeny typy přírodních stanovišť s kódy a seznam živočichů a rostlin, jejichž ochrana vyžaduje vyznačení zvláštních území ochrany.

Druhou významnou směrnicí je **Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/147/ES o ochraně volně žijících ptáků** zakotvující územní i druhovou ochranu všech druhů ptáků přirozeně se vyskytujících na území EU. Ochrana je zaměřena nejen na ptáky jako takové, ale i na jejich vývojová stádia, hnízda a stanoviště. Druhy ptáků jsou rozděleny do příloh a pro druhy z přílohy I jsou členské státy povinny vyhlásit oblasti zvláštní ochrany ptactva, tzv. ptačí oblasti (dále i „PO“) neboli SPA – Special Protection Areas. Ptačí oblasti tvoří druhou součást soustavy NATURA 2000. Obě směrnice bylo nutné transponovat do českého právního řádu, avšak některé články nebyly transponovány správně. Z tohoto důvodu byly proti České republice vedeny tzv. infringementy, tedy řízení o porušení smlouvy (čl. 226 Smlouvy o založení ES, dnešní čl. 258 Smlouvy o fungování EU). V důsledku toho byl novelizován ZOPK, a to zákonem č. 349/2009 Sb., čímž byla zjednána náprava.

Výše zmíněné směrnice nejsou jedinými evropskými právními předpisy vztahujícími se na ochranu přírody. Existuje řada jiných směrnic, případně nařízení, které se zaměřují na ochranu životního prostředí jako celku i na jeho jednotlivé složky, jako příklad lze uvést Směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2004/35/ES o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí nebo Nařízením Rady č. 338/97 o ochraně druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin regulováním obchodu s nimi.

1.1.2 Mezinárodní úmluvy

Česká republika je smluvním státem u řady významných mezinárodních smluv vztahujících se k životnímu prostředí jako celku (řada z nich se týká i územní ochrany přírody) a rovněž se podílí na mezinárodní spolupráci v této oblasti.

Na územní ochranu přírody se vztahuje např. **Úmluva o ochraně evropské fauny a flóry a přírodních stanovišť** (tzv. Bernská úmluva), která byla sjednána v Bernu v roce 1979. Jejím cílem je především ochrana živočichů a rostlin vyskytujících se ve volné přírodě a také jejich stanovišť. V rámci úmluvy byl zřízen Stálý výbor, jakožto orgán odpovědný za její uplatňování; pro řešení odborných otázek funguje několik expertních skupin. Smluvní stranou se Česká republika stala v roce 1998, přičemž gestorem je Ministerstvo životního prostředí (dále i „MŽP“) ve spolupráci s Agenturou ochrany přírody a krajiny ČR (dále i „AOPK“). Na základě této úmluvy byl iniciován projekt Smaragd, který měl představovat soustavu lokalit evropského významu, jež měly vznikat v členských státech Rady Evropy a vytvořit soustavu Smaragd. Nakonec byl tento projekt v členských státech EU realizován soustavou NATURA 2000.²¹

Mezi další významné mezinárodní smlouvy patří jistě **Úmluva o biologické rozmanitosti**, jakožto jeden z výsledků Konference v Riu de Janeiro v roce 1992. Jejím cílem je chránit biodiverzitu, tedy rozmanitost druhů rostlin i živočichů, ekosystémů apod. Nejvyšším rozhodovacím orgánem je konference smluvních stran (COP), jež se koná jednou za dva roky. Při úmluvě je zřízen Poradní orgán pro vědecké, technické a technologické záležitosti (SBSTTA) a řada odborných a pracovních skupin. K provedení textu úmluvy byly přijaty dva významné protokoly, a to Cartagenský protokol o biologické bezpečnosti (Montreal, 2003) a Nagojský protokol o přístupu ke genetickým zdrojům a spravedlivém a rovnocenném sdílení přínosů plynoucích z jejich využívání (Nagoj, 2010). Vytvořen byl i Informační systém Úmluvy o biologické rozmanitosti (CHM), jehož cílem je zajistit výměnu informací o biodiverzitě na národní i mezinárodní úrovni. Česká republika se smluvní stranou úmluvy stala v roce 1993 a jejím plněním je pověřeno Ministerstvo životního prostředí a Ministerstvo zemědělství.²²

Neméně významnou mezinárodní úmluvou ve vztahu k územní ochraně přírody a krajiny je **Úmluva o mokřadech majících mezinárodní význam především jako biotopy vodního ptactva** (tzv. Ramsarská úmluva o mokřadech), jež byla sjednána

²¹Informační systém Úmluvy o biologické rozmanitosti [online]. [cit. 2012-09-21]. Dostupné na: <http://chm.nature.cz/convention>.

²²Informační systém Úmluvy o biologické rozmanitosti [online]. [cit. 2012-09-21]. Dostupné na: <http://chm.nature.cz/convention>.

v roce 1971 v íránském městě Ramsar. Smluvní stranou se Česká republika, resp. Československá federativní republika, stala v roce 1990. Dle této úmluvy je každá smluvní strana povinna zařadit alespoň jeden ze svých mokřadů na tzv. *Seznam mokřadů mezinárodního významu* a zajistit jim tak odpovídající ochranu. Česká republika má na tomto seznamu zapsáno 14 mokřadů (např. Šumavská rašeliniště, Třeboňské rybníky, Mokřady dolního Podyjí aj.).²³ Ramsarská úmluva ve svém čl. 1 definuje pro své účely pojem „mokřad“²⁴. Pro potřeby České republiky se tedy jedná především o rašeliniště, slatiniště, říční nivy, lužní lesy, rybníky aj. Veden je rovněž tzv. *Seznam ohrožených mokřadů*, kde jsou evidovány mokřady, jejichž existence je určitým způsobem ohrožena. Za plnění Ramsarské úmluvy je v České republice odpovědné Ministerstvo životního prostředí, jehož poradním orgánem v tomto směru je Český ramsarský výbor, odbornou složkou tohoto výboru je tzv. Expertní skupina. Určitou zvláštností této úmluvy je, že se zaměřuje na ochranu jen jednoho typu biotopu²⁵.

Pro územní ochranu přírody a krajiny na území sedmi evropských států (Česká republika, Slovensko, Polsko, Ukrajina, Maďarsko, Rumunsko, Srbsko) je významná **Rámcová úmluva o ochraně a udržitelném rozvoji Karpat** (tzv. Karpatská úmluva) z roku 2003 (platnost a účinnost nabyta v roce 2006). Smluvní strany se na základě této úmluvy zavázaly „*spolupracovat při ochraně a udržitelném rozvoji Karpat s cílem mj. zlepšit kvalitu života, posílit místní ekonomiky a společenství a zachovat přírodní hodnoty a kulturní dědictví.*“²⁶ K dosažení cílů úmluvy mohou smluvní strany uzavírat protokoly – v roce 2008 byl přijat Protokol o ochraně biologické a krajinné rozmanitosti. Na základě úmluvy byla za účelem ochrany přírody a krajiny karpatského regionu vytvořena i mezinárodní síť CNPA (*Carpathian Network of Protected Areas*) – Karpatská soustava chráněných území.²⁷

Podobným způsobem, jako jsou chráněny Karpaty, je poskytnuta ochrana i dalšímu významnému evropskému pohoří – Alpám. Státy, na jejichž území se Alpy

²³Ramsarská úmluva o mokřadech [online]. [cit. 2012-09-21]. Dostupné na: <http://www.ramsar.org>.

²⁴Mokřady se v této Úmluvě rozumí území s močály, slatinami, rašeliništi a vodami přirozenými nebo umělými, trvalými nebo dočasnými, stojatými i tekoucími, sladkými, brakickými nebo slanými, včetně území s mořskou vodou, jejíž hloubka při odlivu nepřesahuje 6 metrů.

²⁵Biotop je místní prostředí, které splňuje nároky charakteristické pro druhy rostlin a živočichů. Bližší definice viz: *Úvod do pojmosloví v ekologii krajiny*. Editor Dagmar Novotná. Praha: Ministerstvo životního prostředí, 2001. s. 30.

²⁶Článek 2 odst. 1 Rámcové úmluvy o ochraně a udržitelném rozvoji Karpat.

²⁷Informační systém Úmluvy o biologické rozmanitosti [online]. [cit. 2012-09-21]. Dostupné na: <http://chm.nature.cz/convention>.

rozkládají, se zavázaly poskytnout tomuto pohoří přijímáním vhodných opatření v různých oblastech (např. ochrana přírody a krajiny, horské lesy, doprava, aj.)²⁸ ochranu a zajistit udržitelný rozvoj, a to uzavřením **Úmluvy o ochraně Alp**, známé též pod názvem Alpská konvence, v roce 1991. Dle Alpské konvence každá ze smluvních stran vymezí území, na které se bude tato konvence vztahovat, přičemž kdykoli je možné vymezení tohoto území rozšířit. Vymezení předmětného území je tedy založeno na tzv. principu „autodesignace“²⁹. Jelikož se jedná o rámcovou úmluvu, jsou k jejímu provedení přijímány protokoly týkající se jednotlivých zájmových oblastí.

Další významnou mezinárodní úmluvou je **Evropská úmluva o krajině** z r. 2000, která představuje první celoevropskou úmluvu zabývající se ochranou, péčí, plánováním a udržitelným využíváním krajiny jako celku. Jedním z jejích cílů je jistě snaha, aby si nejen veřejnost, ale např. i správní úřady, uvědomily smysl krajiny a naučily se s krajinou vhodným způsobem „nakládat“. Smluvními stranami této úmluvy jsou především členské státy Rady Evropy. Zvláštností této úmluvy je udělování vyznamenání místním a regionálním orgánům za prosazování a realizaci účinných opatření v rámci své krajině politiky. Tímto vyznamenáním je Cena krajiny Rady Evropy. V České republice je na národní úrovni pořádána soutěž „Cena české krajiny“. *„Jejím cílem je ocenit politiky nebo opatření týkající se udržitelného rozvoje, správy nebo plánování krajiny, které mají efektivní a měřitelný výsledek podpořit prohlubování uvědomování občanů o významu krajiny (krajiny) pro jejich kvalitní život a posílení jejich účasti na rozhodování o obsahu krajině politik.“*³⁰ Vítěz národní soutěže je poté nominován do evropské soutěže o Cenu krajiny Rady Evropy.

K ochraně přírody a krajiny, územní i druhové, se vztahuje řada dalších mezinárodních úmluv, jmenovitě např. Smlouva o Antarktidě, Úmluva o boji proti desertifikaci, Dohoda o ochraně africko-euroasijských stěhovavých vodních ptáků (AEWA), Úmluva o ochraně stěhovavých druhů volně žijících živočichů (Bonnská úmluva), Dohoda o ochraně populací evropských netopýrů (EUROBATS) či Úmluva o mezinárodním obchodu s ohroženými druhy volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (CITES).³¹

²⁸Článek 2 odst. 1 Úmluvy o ochraně Alp.

²⁹STEJSKAL, Vojtěch. *Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost*. Praha: Linde Praha a.s., 2006. s. 188.

³⁰*Cena české krajiny* [online]. [cit. 2012-09-21]. Dostupné na: <http://www.cenakrajiny.cz>.

³¹*Ministerstvo životního prostředí* [online]. [cit. 2012-09-21]. Dostupné na:

Za účelem územní ochrany přírody a krajiny se na mezinárodní úrovni neuzavírají jen úmluvy a dohody, ale vytváří se a vyhláší i řada programů, které mají ochráně území napomoci. Jedním z nich je Program Člověk a biosféra (MAB) vyhlášený v r. 1970 na generální konferenci UNESCO. V rámci tohoto programu se na území celého světa vybírají místa, která představují významné ekosystémy planety. Tato místa se pak vyhláší jako tzv. biosférické rezervace. Jedná se o velkoplošná území, která mají plnit tři základní funkce: **ochrana přírodní a kulturní rozmanitosti; sociálně, kulturně a přírodně udržitelný ekonomický rozvoj a logistická podpora výzkumu, monitoringu, environmentální výchovy a vzdělávání.** Biosférické rezervace se člení do tří zón – jádrová, ochranná a přechodová. Nejvýznamnější je zóna jádrová, jež slouží především k ochraně přírody a vyžaduje tedy přísnější právní ochranu. Jádrová zóna se ve většině případů překrývá s některým z chráněných území. Na celém světě je vyhlášeno přes 600 biosférických rezervací, některé z nich samozřejmě i v České republice, např. Šumava, Třeboňsko či Krkonoše.³²

Na mezinárodní úrovni existuje i řada organizací, které se ochranou přírody zabývají. Mezi jednu z nejvýznamnějších patří **Světový svaz ochrany přírody (IUCN)** založený již v r. 1948 ve Francii. Jeho posláním je „*ovlivňovat, povzbuzovat a podporovat společenstva na celém světě k ochraně integrity a rozmanitost přírody a zajistit spravedlivé a udržitelné využívání přírodních zdrojů.*“³³ Členy mohou být jak státy, tak i nevládní organizace a státní agentury. Státním členem je i Česká republika, řádnými členy jsou dále Agentura ochrany přírody a krajiny ČR, Český svaz ochránců přírody, Česká a slovenská asociace zoologických zahrad a přidruženým členem je Správa Krkonošského národního parku.

http://www.mzp.cz/cz/mezinarodni_smlouvy.

³²*Biosférická rezervace Šumava* [online]. [cit. 2012-09-25]. Dostupné na: <http://www.br-sumava.cz>.

³³*Agentura ochrany přírody a krajiny České republiky* [online]. [cit. 2012-09-25]. Dostupné na: <http://old.ochranaprirody.cz/index.php?cmd=page&id=3240>.

2 Obecně k územní ochraně

Než se autorka práce bude zabývat samotnou územní ochranou dle ZOPK, je vhodné poznamenat, že předmětem ochrany území není jen příroda a krajina, nýbrž i jiné složky životního prostředí³⁴, dále však i objekty technického charakteru. Řada právních předpisů totiž obsahuje úpravu chráněných území (např. chráněné ložiskové území³⁵) či ochranných pásem (např. ochranná pásma vodních zdrojů³⁶, ochranné pásmo zařízení elektrizační soustavy³⁷). Obecnou definici chráněného území ani ochranného pásma právní řád neobsahuje. Ze smyslu lze však dovodit, že tyto instituty zabezpečují určité území nebo určitý objekt či zdroj před nežádoucími vlivy, aby nebyla narušena jeho funkce či kvalita, případně naopak těmito instituty může být chráněno okolí určitého objektu před jeho vlastními vlivy. „*Jedná se o speciální nástroj územní povahy, tedy o nástroj ochrany, který je svou podstatou vždy vázán k určitému vymezenému území.*“³⁸ Mezi chráněným územím a ochranným pásmem je samozřejmě rozdíl, a to především v jejich funkci. Chráněné území poskytuje ochranu hodnotám, které na něm vyskytují, kdežto ochranné pásmo chrání určité území či objekt, kolem kterého se nachází,³⁹ případně v podobě bezpečnostního pásma může zajišťovat ochranu okolního prostředí před objektem samotným. V právních předpisech se vždy nepoužívá pojem „ochranné pásmo“ či „chráněné území“, nýbrž je možné se setkat s různým názvoslovím (např. bezpečnostní pásmo⁴⁰, lázeňské místo⁴¹, zranitelná oblast⁴² aj.); účel je však vždy obdobný. Ve většině případů konkrétní právní předpisy stanoví rozsah chráněného

³⁴Dle ustanovení § 2 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů, jsou složkami životního prostředí zejména ovzduší, voda, horniny, půda, organismy, ekosystémy a energie.

³⁵Ustanovení § 16 zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

³⁶Ustanovení § 30 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

³⁷Ustanovení § 46 zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů.

³⁸FRANKOVÁ, Martina. *Chráněná území a ochranná pásma při ochraně životního prostředí (zejména při ochraně přírody a krajiny)*. Časopis AUC Iuridica. Roč. 2001, č. 3-4. s. 13.

³⁹FRANKOVÁ, Martina. *Chráněná území a ochranná pásma při ochraně životního prostředí (zejména při ochraně přírody a krajiny)*. Časopis AUC Iuridica. Roč. 2001, č. 3-4. s. 33.

⁴⁰Ustanovení § 69 zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů.

⁴¹Ustanovení § 28 zákona č. 164/2001 Sb., o přírodních léčivých zdrojích, zdrojích přírodních minerálních vod, přírodních léčebných lázních a lázeňských místech a o změně některých souvisejících zákonů (lázeňský zákon), ve znění pozdějších předpisů

⁴²Ustanovení § 33 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

území či ochranného pásma spolu s činnostmi, které jsou v těchto vymezených plochách zakázány, omezeny či vázány na splnění určitých podmínek, případně stanoví, jakým způsobem se to které chráněné území či ochranné pásmo vymezuje. Je však možné se setkat i s právní úpravou, která v určitém plošném rozsahu zakazuje, omezuje výkon některých činností či je váže na předchozí souhlas příslušného správního orgánu, avšak výslovně nestanoví, že se jedná o ochranné pásmo. Autorka práce má namysli např. zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně některých zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „lesní zákon“), a konkrétně jeho ustanovení § 14 odst. 2 ve vztahu k umístování staveb ve vzdálenosti 50 m od okraje lesa, či § 20 odst. 2 zakazující rozdělovat nebo udržovat otevřené ohně v téže vzdálenosti. Z této právní úpravy je zřejmé, že území vzdálené do 50 m od okraje lesa je určitým způsobem přísněji chráněno a plní tak funkci ochranného pásma. V praxi se přitom běžně používá termín „ochranné pásmo lesa“, ač právní úprava tento pojem nezná. K přiblížení problematiky uvede autorka níže vybrané instituty ochrany území, které se vážou k některým složkám životního prostředí, přičemž řada z nich může přispívat i k ochraně přírody a krajiny.

Jedním z institutů zajišťujících ochranu území jsou nepochybně **chráněné oblasti přirozené akumulace vod** (dále i „CHOPAV“), právně upravené v zákoně č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vodní zákon“). V souladu s § 28 vodního zákona vyhláší vláda nařízením za CHOPAV oblasti, které pro své přírodní podmínky tvoří významnou přirozenou akumulaci vod. Zároveň jsou tímto ustanovením stanoveny činnosti, které jsou v oblastech přirozené akumulace vod zakázány. Rozsah zakázaných činností je upřesněn ve vyhlášovacím nařízení vlády. Výjimky z těchto zákazů může udělit Ministerstvo životního prostředí po předchozím souhlasu vlády. V podstatě se jedná o činnosti, které by mohly akumulaci vod a vodu samotnou, její jakost a množství, ohrozit, např. těžba či odvodňování pozemků. V právním řádu České republiky existují tři nařízení vlády z r. 1978, 1979 a 1981, kterými byla některá vybraná území splňující podmínky vyhlášena za CHOPAV.⁴³ Ve většině případů se tyto oblasti překrývají se zvláště chráněnými územími, především s kategorií chráněné krajinné oblasti, příp. i s národním parkem. V těchto případech jsou tedy základní ochranné podmínky zvláště

⁴³Nařízení vlády č. 40/1978 Sb., nařízení vlády č. 10/1979 Sb., nařízení vlády č. 85/1981 Sb.

chráněných území plynoucí ze zákona o ochraně přírody a krajiny určitým způsobem doplněny a zpřesněny o zákazy činností zajišťující ochranu CHOPAV a je tím posílena ochrana jak zvláště chráněného území, tak chráněné oblasti přirozené akumulace vod.

S územní ochranou vod, jakožto složkou životního prostředí, souvisí i zabezpečení ochrany vodních děl a vodních zdrojů ochrannými pásmy. Dle § 30 vodního zákona stanovuje příslušný vodoprávní úřad opatřením obecné povahy⁴⁴ ochranné pásmo zdrojům podzemních nebo povrchových vod, které se využívají či jsou využitelné jako zdroj pitné vody, a to ve dvou stupních. Smyslem tohoto ochranného pásma je zabezpečit těmto vodním zdrojům vydatnost, jakost a zdravotní nezávadnost a chránit je před činnostmi, které by je mohly negativně ovlivnit. Dle § 58 vodního zákona je možné stanovit ochranné pásmo i vodním dílům. Vodní zákon dále upravuje dva instituty vztahující se k plošné ochraně vod, především jejich kvality. Jedná se o tzv. **citlivé oblasti** dle § 32 vodního zákona, kterými se rozumí vodní útvary povrchových vod, v nichž jsou kladeny přísnější požadavky na čištění odpadních vod⁴⁵. Citlivé oblasti vymezuje vláda nařízením. Druhým institutem jsou tzv. **zranitelné oblasti**, což představují území s výskytem povrchovým či podzemních vod ohrožených nebo znečištěných dusičnany ze zemědělských strojů. Zranitelné oblasti vymezuje opět nařízením vláda, ve kterém dále „*upraví používání a skladování hnojiv a statkových hnojiv, střídání plodin a provádění protierozních opatření.*“⁴⁶ Ač výše uvedené instituty včetně ochranných pásem slouží primárně k ochraně vod, domnívá se autorka práce, že omezováním či zákazem některých činností na jejich území mohou přispět i k ochraně přírody a krajiny.

Obdobně jako zdrojům pitné vody je poskytnuta ochrana i přírodním léčivým zdrojům, tj. přirozeně se vyskytujícím minerálním vodám a dále plynům a peloidům, na základě zákona č. 164/2001 Sb., o přírodních léčivých zdrojích, zdrojích přírodních minerálních vod, přírodních léčebných lázních a lázeňských místech a o změně některých souvisejících zákonů (lázeňský zákon), ve znění pozdější předpisů (dále jen „lázeňský zákon“). Přírodní léčivé zdroje je třeba chránit před nepříznivými vlivy a činnostmi, které by mohly ohrozit jeho složení, zdravotní nezávadnost, ale i zásoby

⁴⁴K opatření obecné povahy viz: SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009. s. 157-162.

⁴⁵PUNČOCHÁŘ, Pavel, a kol. *Zákon o vodách č. 254/2001 Sb. v úplném znění k 23. lednu 2004 s rozšířeným komentářem*. 3. vydání. Praha: Soudy, 2004. s. 92.

⁴⁶Ustanovení § 33 odst. 2 vodního zákona.

tohoto zdroje a jeho vydatnost. Za tímto účelem se pro ochranu přírodních léčivých zdrojů stanovují ochranná pásma, zpravidla ve dvou stupních. Jedná se o území obklopující přírodní léčivý zdroj a tento zdroj chránící, kde jsou zakázány činnosti, jež by mohly tyto zdroje negativně ovlivnit. V terénu se následně hranice ochranného pásma označují. Podrobněji se ochranným pásmům přírodních léčivých zdrojů věnují ustanovení § 21 až § 24 lázeňského zákona. Lázeňský zákon zná i další způsob ochrany území. Tím je ochrana místa s přírodními léčebnými lázněmi, tzv. **lázeňského místa**, dle § 28 a násl. lázeňského zákona. Účelem vytvoření lázeňského místa je především ochrana léčebného režimu a lázeňského prostředí. Lázeňská místa stanovuje vláda nařízením, stejně tak i jeho statut, kterým se řídí režim ochrany takového místa.

S ochranou území a přírody souvisí dále institut upravený v zákoně č. 99/2004 Sb., o rybníkářství, výkonu rybářského práva, rybářské strážní, ochraně mořských rybolovných zdrojů a o změně některých zákonů (zákon o rybářství), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o rybářství“), tj. **chráněná rybí oblast**. Za chráněnou rybí oblast může příslušný správní orgán rozhodnutím vyhlásit rybářský revír, případně jeho část, přičemž v tomto rozhodnutí vymezí druhy ryb či vodních organizmů, které mají být předmětem ochrany, a dále podmínky hospodaření (vysazování, chov, lov apod.). V chráněné rybí oblasti je možné lov ryb a vodních organizmů omezit, případně i zakázat. Podrobnosti o vyhlášení chráněné rybí oblasti jsou stanoveny ve vyhlášce č. 197/2004 Sb., kterou se zákon o rybářství provádí. Chráněné rybí oblasti se vyhláší především na těch částech rybích revírů, kde se ryby rozmnožují, provádí se výzkum či se vyskytují chráněné druhy ryb nebo vodních organizmů. Chráněnou rybí oblast je možné vyhlásit na vodním toku, rybníce či uzavřené vodě, tj. na určité části území, zároveň se vymezuje i předmět ochrany a případné omezení lovu, jakožto rušivé činnosti. Dle autorčina názoru se z výše uvedených institutů chráněná rybí oblast nejvíce blíží charakteru zvláště chráněného území.

Dalším institutem vztahujícím se k ochraně území je **chráněné ložiskové území** (dále i „CHLÚ“), coby nástroj ochrany nerostného bohatství státu, který je upraven zákonem č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „horní zákon“). Chráněné ložiskové území se

stanovuje za účelem ochrany výhradního ložiska⁴⁷ nerostů před znemožněním nebo ztížením jeho dobývání. Podle § 17 odst. 1 horního zákona stanovuje CHLÚ Ministerstvo životního prostředí po projednání s příslušnými orgány státní správy. Podrobnosti o stanovení CHLÚ stanoví vyhláška č. 364/1992 Sb., o chráněných ložiskových územích. V chráněném ložiskovém území jsou horním zákonem omezeny činnosti, především stavebního charakteru, které nesouvisí přímo s dobýváním výhradního ložiska. Povolení těchto činností je možné, nicméně s příslušným závazným stanoviskem dotčených správních orgánů. Chráněné ložiskové území tedy poskytuje ochranu území, kde se nachází výhradní ložiska nerostů, avšak za tím účelem, aby tato ložiska mohla být bez větších komplikací dobývána. Zákon o ochraně přírody a krajiny rovněž zabezpečuje ochranu nerostům. Mělo by se však jednat o nerosty vzácné či vědecky významné. Jejich seznam má dle § 51 odst. 3 ZOPK stanovit Ministerstvo životního prostředí obecně závazným právním předpisem. Tento seznam však dosud nebyl vydán. Ochrana vzácných nerostů se tak v praxi zajišťuje spíše prostřednictvím zvláště chráněného území, především v kategorii přírodní památka. Ochrana nerostů podle zákona o ochraně přírody a krajiny spočívá v zákazu vzácné nerosty sbírat či jinak poškozovat. Chráněné ložiskové území naproti tomu zajišťuje ochranu nerostům, aby mohly být vydobyty. Cíl ochrany nerostů je tedy podle zákona o ochraně přírody a krajiny a podle horního zákona protichůdný, přesto autorka považuje za vhodné tento institut vztahující se k územní ochraně zmínit, jelikož jeho předmětem je jedna ze složek životního prostředí, tj. horniny, ač za účelem průmyslového využití.

Výše uvedené instituty sloužící k ochraně území považuje autorka za nejvýznamnější z hlediska jejich vztahu k ochraně přírody, krajiny a složek životního prostředí jako takového. Určité zajištění ochrany území, které již s ochranou přírody a krajiny prakticky nesouvisí, je možné nalézt i v jiných právních předpisech spíše technického charakteru, např. v zákoně č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“). V rámci tohoto zákona má autorka práce na mysli především územní opatření o stavební uzávěře, které se vydává formou opatření obecné povahy a které „omezuje nebo zakazuje v nezbytném rozsahu stavební činnost ve vymezeném území, pokud by mohla ztížit nebo znemožnit budoucí využití území podle připravované územně

⁴⁷Ustanovení § 3 a § 6 horního zákona.

plánovací dokumentace.“⁴⁸ Ochranu území je tedy možné zajistit i v rámci územně plánovací dokumentace. Ochrana vymezeného území je dále poskytována např. zákonem č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů, který za účelem nemovitých kulturních památek a historického prostředí umožňuje zřizovat památkové rezervace a památkové zóny. Tento zákon disponuje i institutem ochranného pásma (viz § 17). Zajímavým prostředkem ochrany území, který autorka práce považuje ještě za vhodné zmínit, je tzv. **tichá oblast** upravená zákonem č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně veřejného zdraví“). Úprava tiché oblasti byla do zákona o ochraně veřejného zdraví začleněna jeho novelou provedenou na základě směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2002/49/ES o hodnocení a řízení hluku ve venkovním prostředí. Smyslem tichých oblastí je ochránit určité území před hlukem a zajištění tzv. akustické pohody. Existuje dvojí rozlišení tichých oblastí – ve volné krajině a v aglomeraci.⁴⁹ Tiché oblasti stanovuje vyhláškou Ministerstvo životního prostředí s cílem zamezit na vymezené části krajiny rušení hlukem z dopravy, průmyslu nebo rekreačních aktivit. Tiché oblasti v aglomeracích vymezují krajské úřady v akčních plánech pro územní aglomerace. „*Tichou oblastí v aglomeraci se rozumí oblast, která není vystavena hluku většímu, než je mezní hodnota hlukového ukazatele nebo než je nejvyšší přípustná hodnota hygienického limitu hluku.*“⁵⁰ Tyto limity jsou stanoveny prováděcím právním předpisem. Tichá oblast je poměrně novým způsobem ochrany území, přičemž s ochranou přírody přímo nesouvisí. Dle autorčina názoru však může doplňovat i zvláště chráněné území a podpořit tak ochranu nejen krajiny, ale i přírody, před nežádoucími účinky nadměrného hluku. V praxi se lze s tichými oblastmi setkat jen zřídka, a to pouze ve vztahu k aglomeracím. Vyhláška Ministerstva životního prostředí, kterou by se stanovily tiché oblasti ve volné krajině, dosud vydána nebyla.

Dalšími právními předpisy, které se netýkají přímo ochrany životního prostředí, avšak stanovováním ochranných pásem zabezpečují určité území či objekty před nežádoucími vlivy, jsou např. zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, který k ochraně vybraných komunikací vymezuje silniční

⁴⁸Ustanovení § 97 odst. 1 stavebního zákona.

⁴⁹BUŠ, Miroslav. *Nový způsob ochrany území – tiché oblasti v krajině*. Časopis Ochrana přírody. Roč. 2006, č. 10. s. 319.

⁵⁰Ustanovení § 80 odst. 1 písm. t) zákona o ochraně veřejného zdraví.

ochranné pásmo, či zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů, který stanovuje např. ochranné pásmo nadzemního a podzemního vedení elektrizační soustavy, ochranné pásmo elektrické stanice, ochranné pásmo plynárenského zařízení či bezpečnostní pásmo plynového zařízení.

Výše uvedla autorka práce vybrané instituty poskytující ochranu některým složkám životního prostředí a pro dokreslení problematiky i příklady ochrany území mimo oblast životního prostředí. Jelikož se tato práce zabývá především územní ochranou přírody dle zákona o ochraně přírody a krajiny, je třeba ve vztahu k ochranným pásmům ještě podotknout, že i tento institut je v ZOPK zakotven. Ochranná pásma dle tohoto zákona jsou spjata především se zabezpečením některých kategorií zvláště chráněných území, o čemž autorka pojedná níže. Nicméně tento zákon zná ještě ochranné pásmo, které se stanovuje k zabezpečení památného stromu před rušivými vlivy z okolí (viz § 46 ZOPK).

3 Obecná územní ochrana přírody

Územní ochranu přírody lze rozlišit na obecnou a zvláštní. Zvláštní územní ochrana přírody se zaměřuje na jednotlivé kategorie zvláště chráněných území upravených v části třetí ZOPK. Příroda se samozřejmě vyskytuje i mimo tato území, a proto je třeba zabezpečit její ochranu alespoň obecně. Obecná ochrana přírody se uskutečňuje pomocí sedmi nástrojů⁵¹, přičemž na územní ochranu přírody se vztahují jen některé z nich.

3.1 Územní systém ekologické stability

Územní systémy ekologické stability (dále i „ÚSES“), resp. jejich plány, se řadí mezi koncepční nástroje ochrany přírody. Definicí ÚSESu obsahuje § 3 odst. 1 písm. a) ZOPK, podrobněji dále § 4 odst. 1 ZOPK a § 1 – § 6 prováděcí vyhlášky. Ve smyslu ustanovení ZOPK je třeba ÚSES chápat jako propojený soubor jak přirozených, tak pozmeněných, přitom přírodě blízkých ekosystémů⁵², jejichž cílem je udržovat v krajině přírodní rovnováhu. Pojem „ekologická stabilita“ definuje zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů, ve svém § 4 jako „*schopnost ekosystému vyrovnávat změny způsobené vnějšími činiteli a zachovávat své přirozené vlastnosti a funkce*“. Projevem této schopnosti je ekologická rovnováha, jakožto stav ekologického systému, který se trvale udržuje jen s nepatrnými změnami. Aby mohla být ekologická stabilita zajištěna, jsou pro to důležité tzv. ekologicky významné segmenty krajiny, které představují území tvořené ekologicky stabilnějšími ekosystémy. Tyto segmenty spolu s dalšími skladebnými částmi vytváří územní systém ekologické stability.⁵³ Skladebnými částmi ÚSESu jsou jeho základní prostorově funkční jednotky, které se člení na:

- **biocentrum** – dle § 1 písm. a) prováděcí vyhlášky se jím rozumí biotop nebo soubor biotopů v krajině, který svým stavem a velikostí umožňuje trvalou existenci přirozeného či pozmeněného, avšak přírodě blízkého

⁵¹DAMOHOŘSKÝ, Milan, a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010. s. 365.

⁵²Ekosystémem se dle § 3 z. č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů, rozumí funkční soustava živých a neživých složek životního prostředí, jež jsou navzájem spojeny výměnou látek, tokem energie a předáváním informací a které se vzájemně ovlivňují a vyvíjejí v určitém prostoru a čase.

⁵³MADĚRA, Petr, ZIMOVÁ, Eliška, a kol. *Metodické postupy projektování lokálního ÚSES*. Ústav lesnické botaniky, dendrologie a typologie LDF MZLU v Brně. [online]. [cit. 2012-11-03]. Dostupné na: http://home.zf.jcu.cz/public/departments/kpu/vyuka/tvok/metodika_uses.pdf.

ekosystému.

- **biokoridor** – dle § 1 písm. b) prováděcí vyhlášky se jedná o území, které neumožňuje rozhodující části organismů trvalou dlouhodobou existenci, avšak umožňuje jejich migraci mezi biocentry a tím vytváří z oddělených biocenter síť.
- **interakční prvek** - krajinný segment, který na lokální úrovni zprostředkovává příznivé působení základních skladebných částí ÚSES (biocenter a biokoridorů) na okolní méně stabilní krajinu do větší vzdálenosti. Mimo to interakční prvky často umožňují trvalou existenci určitých druhů organismů, majících menší prostorové nároky.⁵⁴ Interakčními prvky jsou např. drobná prameniště, remízky, aleje apod.

Dle ZOPK je vytváření územních systémů ekologické stability veřejným zájmem a jeho ochrana je povinností všech vlastníků a uživatelů pozemků v něm. Územní systémy ekologické stability se rozlišují na místní, regionální a nadregionální. Jejich vymezení a hodnocení je svěřeno orgánům ochrany přírody a orgánům územního plánování ve spolupráci s jinými orgány státní správy. Podle toho, o jaký ÚSES se jedná, jsou příslušnými orgány obecní úřady obcí s rozšířenou působností (místní), krajské úřady (regionální), Ministerstvo životního prostředí (nadregionální) a v národních parcích, chráněných krajinných oblastech a jejich ochranných pásmech jsou to u místních a regionálních ÚSESů příslušné správy národních parků a AOPK. Vymezování ÚSESu prochází složitějším procesem. Aby mohl být ÚSES vymezen, vytváří orgán ochrany přírody příslušný plán, který se stává podkladem pro projekt ÚSES, zpracování územně plánovací dokumentace, provedení pozemkových úprav aj. Plány schvalují příslušné orgány územního plánování v územně plánovací dokumentaci příp. v územním rozhodnutí. Následně se ÚSES stane závazným. Pokud je třeba provádět pozemkové úpravy, je nutné nechat vypracovat projekt⁵⁵ ÚSES. Podkladem pro zpracování projektu je již schválená územně plánovací dokumentace nebo plán ÚSES.

Jak z výše uvedeného vyplývá, vypracování ÚSESu je velmi úzce spjato

⁵⁴Portál ÚSES [online]. [cit. 2012-11-03]. Dostupné na: <http://www.uses.cz/1.28-uses-skladebne-casti>.

⁵⁵Ustanovení § 4 prováděcí vyhlášky.

s územním plánováním, a tudíž kromě ZOPK je pro právní úpravu v této oblasti důležitým právním předpisem i stavební zákon.

3.2 Významné krajinné prvky

Kromě územních systémů ekologické stability slouží k udržování přírodní rovnováhy i významné krajinné prvky (dále i „VKP“). Podle § 3 odst. 1 písm. b) ZOPK se jedná o hodnotné části krajiny tvořící její typický vzhled nebo přispívající k udržování její stability. Často to bývají i cenné ekosystémy. Významné krajinné prvky jsou dvojího druhu. Taxativně jsou v již zmiňovaném zákonném ustanovení vyjmenovány ty části krajiny, které se považují za významný krajinný prvek ze zákona. Jedná se o lesy, rašeliniště, vodní toky, rybníky, jezera a údolní nivy. Jiné části krajiny se také mohou stát významným krajinným prvkem, a to pokud je příslušný orgán ochrany přírody zaregistruje postupem dle § 6 ZOPK. Těmito jinými částmi krajiny mohou být např. mokřady, remízy, naleziště nerostů aj. Výčet uvedený v zákoně je pouze demonstrativní, tudíž příslušný orgán ochrany přírody má možnost zaregistrovat za VKP i jinou část krajiny, pokud však splňuje některou z funkcí VKP požadovanou zákonem.

Významné krajinné prvky stanovené přímo zákonem se neregistrují, avšak existuje názor, že by měly být evidovány, což se odvozuje z ustanovení § 72 písm. f) ZOPK.⁵⁶ S tímto názorem se autorka práce neztotožňuje. K získání potřebných informací by jistě byla nutná velmi úzká spolupráce s jinými správními orgány a autorka se domnívá, že nejen pro příslušné orgány ochrany přírody by taková evidence představovala přílišnou administrativní zátěž, tudíž i v praxi se s ní lze setkat jen zřídka, pokud vůbec. Většinu ze zákonem vymezených VKP je možné identifikovat na základě údajů katastru nemovitostí, kde se pozemky rozlišují podle druhů⁵⁷. Podle lesních pozemků a vodních ploch je tedy možné rozlišit lesy, vodní toky, rybníky a jezera; na základě údajů BPEJ (bonitovaná půdně ekologická jednotka) by zřejmě bylo možné identifikovat i údolní nivu. Rašeliniště podle těchto informací vymezit nelze, zabírají však zanedbatelnou část území a většinou jsou chráněna v některé z kategorií zvláště chráněných území. V praxi se spíše objevují nejasnosti, co vše k danému VKP

⁵⁶*Soubor stanovisek k zákonu o ochraně přírody a krajiny v letech 1992-2005.* Planeta: Odborný měsíčník pro životní prostředí. Ministerstvo životního prostředí, 2005(6), s. 6.

⁵⁷Ustanovení § 3 odst. 2 zákona č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon).

ze zákona náleží, jelikož ZOPK jednotlivé druhy významných krajinných prvků necharakterizuje. Pojmy les, vodní tok a rybník jsou definovány zvláštními zákony. Názory, zda tyto definice použít pro účely ochrany přírody, jsou rozporuplné. Jako příklad lze uvést chápání pojmu „vodní tok“. Definice obsažená v § 43 vodního zákona je pro účely ochrany přírody nedostačující. Vodní zákon vnímá jako vodní tok pouze vodu, což nelze přijmout pro aplikaci ZOPK. Aby vodní tok, jakožto významný krajinný prvek, mohl plnit funkci části krajiny udržující ekologickou stabilitu, je třeba na něj, dle výkladu Ministerstva životního prostředí⁵⁸, pohlížet komplexně a chápat ho jako vodní proud včetně jeho koryta a břehů. Tento názor zastává i Nejvyšší správní soud v rozsudku sp. zn. 1 As 87/2010 – 108. Obdobně je nevyhovující definice „lesa“ v lesním zákoně⁵⁹. Kromě lesních porostů s jejich prostředím a pozemků určených k plnění funkcí lesa je nutné pro potřeby ochrany přírody považovat za les celý lesní ekosystém i s jeho složkami.⁶⁰ Ostatní pojmy – jezero, rašeliniště a údolní niva – v zákonech definovány nejsou. Nezbyvá než vycházet z odborné literatury a stanovisek a výkladů ústředních správních orgánů. Komplikace se v praxi objevují především u vymezení údolní nivy. Výklad legislativního odboru Ministerstva životního prostředí z roku 1993⁶¹ charakterizoval údolní nivu takto: „*Údolní niva je biotop, jehož utváření, složení a vzájemné vztahy jeho jednotlivých složek jsou ovlivňovány hydrogeologickými poměry vodního toku (výše hladiny spodní vody, občasné záplavy). Údolní niva je charakterizována geomorfologicky (utvářením terénu), především však druhovým spektrem typických (rostlinných) společenstev (doprovodné břehové porosty, společenstva vlhkomilných druhů rostlin – lužní lesy, pobřežní křoviny, rákosiny, porosty ostríc, nitrofilní společenstva vysokých bylin). Terénními úpravami, zástavbou či jinými technickými zásahy ztrácejí tyto prostory svůj přirozený charakter a nejsou pak (přestože jejich fyzikální – hydrologická charakteristika může zůstat zachována) hodnoceny jako údolní niva ve smyslu § 3 písm. b) zákona ČNR č. 114/1992 Sb. Vymezení hranic údolní nivy v území je tedy otázkou biologického stavu tohoto území s ohledem na funkci toku v něm.*“ Tento

⁵⁸Věstník Ministerstva životního prostředí. 2003(4).

⁵⁹Ustanovení § 2 písm. a) lesního zákona.

⁶⁰MIKO, Ladislav, a kol. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2005. s. 83.

⁶¹Věstník Ministerstva životního prostředí. 1993(4).

výklad byl nahrazen novým, podstatně zúženým, výkladem z roku 2007⁶² ve znění: „*Údolní niva je rovinné údolní dno aktivované při povodňovém stavu vodního toku; tvoří ji štěrkovité, písčité, hlinité nebo jílovité naplaveniny, jejichž úložné poměry často vykazují nepravidelnosti způsobené větvením toku, vznikem ostrovů, meandrů, náplavových kuželů a delt, sutí, svahových sesuvů apod.*“ Vzhledem k tomu, že se jedná o poměrně rozdílné výklady, a to nejen u tohoto pojmu, bylo by dle autorčina názoru vhodné v prováděcím právním předpise k ZOPK vymezit jednotlivé pojmy tak, jak je nutné je pro účely ochrany přírody použít. Zároveň by bylo příhodné určit, co k danému prvku náleží. V praxi se například objevují otázky, zda je nutné si vyžádat stanovisko k zásahu do VKP v případě opravy vodního náhonu na řece. Jednoznačně není řečeno, zda náhon je či není součástí vodního toku. Určité vodítko je snad možné nalézt v rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové sp. zn. 30 Ca 131/98, který řešil pokácení dřevin na hrázi rybníka. Jednalo se o případ pokácení dřevin rostoucích na hrázi rybníka bez povolení, a to z důvodu hrozícího poškození hráze. Takový postup je jistě v souladu se zákonem (§ 8 odst. 4 ZOPK). Dle výše zmíněného rozsudku, je však nutné v tomto a obdobném případě požádat o stanovisko orgánu ochrany přírody k zásahu do VKP dle § 4 odst. 2 ZOPK. Zákon totiž nerozlišuje zvlášť vodní plochu, dno, břehy, hráz nebo jiné stavební prvky rybníka, ale pohlíží na rybník jako na celek. Z tohoto důvodu je nutné dřeviny rostoucí na břehu nebo hrázi považovat za součást rybníka, a tedy za součást významného krajinného prvku. Ke kácení takových dřevin je nutné si požádat o stanovisko k zásahu do VKP, a to i v případě, že se jedná o dřeviny, ke kterým se povolení ke kácení nevyžaduje. Otázkou však je, zda je třeba si vyžádat příslušné stanovisko ke každému kácení. Z § 4 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny plyne, že stanovisko je nutné v případě zásahů „škodlivých“. V praxi se autorka práce setkala s případem, kdy obecní úřad příslušný jak k vydání povolení ke kácení, tak k vydání závazného stanoviska k zásahu do VKP, v řízení o povolení ke kácení stromů na břehu rybníka vyhodnotil, že, ač se jedná o stromy, jež jsou součástí významného krajinného prvku, nebude se jednat o zásah škodlivý, a tudíž závazného stanoviska k zásahu do VKP není třeba. Tento postup se vzhledem k dikci zákona zdá být logickým. V judikatuře se však zastává názor, že zásah do VKP provedený bez závazného stanoviska je zásahem protiprávním. Pokutu je však možné uložit, prokáže-

⁶²Věstník Ministerstva životního prostředí. 2007(8).

li se, že se jednalo o zásah škodlivý.⁶³ Obdobný problém se v praxi vyskytl s otázkou, zda je nutné pro tzv. „podměrečné“⁶⁴ dřeviny rostoucí mimo les vydat povolení k jejich kácení, nacházejí-li se v údolní nivě, tedy ve významném krajinném prvku. V ust. § 8 odst. 2 prováděcí vyhlášky ve znění účinném do 14. 7. 2013 bylo stanoveno, že *„Povolení ke kácení dřevin rostoucích mimo les za předpokladu, že tyto nejsou významným krajinným prvkem a jsou splněny ostatní podmínky stanovené zákonem a jinými právními předpisy, se nevyžaduje pro stromy o obvodu kmene do 80 cm měřeného ve výšce 130 cm nad zemí nebo souvislé keřové porosty do celkové plochy 40 m².“* Dikce vyhlášky však nebyla zcela jednoznačná. Výše uvedené ustanovení bylo možné vyložit tak, že pro stromy rostoucí mimo les, které jsou „podměrečné“, ale jsou významným krajinným prvkem, je povolení třeba. Zřejmě by se tedy muselo jednat o stromy, které jsou jako VKP registrovány, jelikož strom není samostatně významným krajinným prvkem ze zákona. Autorka práce je spíše názoru, že povolení dle předchozí právní úpravy bylo třeba pro všechny stromy rostoucí mimo les, a to i podměrečné, nacházeli-li se ve významném krajinném prvku, např. v údolní nivě. Podle soukromého práva se strom považuje za součást pozemku. Lze tedy dovodit, že pokud je tento pozemek např. údolní nivou, a tedy významným krajinným prvkem, je součástí tohoto VKP i na něm vzrostlý strom. Tato otázka však zatím nebyla dosavadní judikaturou ani v odborných výkladech řešena. Určitou změnu však přinesla nová vyhláška Ministerstva životního prostředí č. 189/2013 Sb., o ochraně dřevin a povolování jejich kácení, ve znění pozdějších předpisů, účinná od 15. 7. 2013. Tato vyhláška ve svém § 3 již stanovuje, že mj. pro podměrečné dřeviny není třeba povolení k jejich kácení, za předpokladu, že tyto dřeviny **nejsou součástí** významného krajinného prvku. Tímto je tedy nepřesnost předchozí právní úpravy v tomto smyslu odstraněna

Jiné hodnotné části krajiny se mohou významným krajinným prvkem stát registrací postupem dle § 6 ZOPK. Příslušným orgánem ochrany přírody je pro provedení registrace pověřený obecní úřad na základě § 76 odst. 2 písm. a) ZOPK (případně správy národních parků a AOPK dle § 78 odst. 1 a 2 ZOPK). O provedení registrace se od účinnosti novely ZOPK č. 168/2004 Sb. rozhoduje ve správním řízení,

⁶³Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 A 144/2002.

⁶⁴Dle § 8 odst. 2 vyhlášky č. 395/1992 Sb. i dle § 3 písm. a) vyhlášky č. 189/2013 Sb. se jedná o stromy s obvodem kmene do 80 cm měřeným ve výšce 130 cm nad zemí.

které je obecně upraveno v zákoně č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Do té doby orgán ochrany přírody část krajiny za VKP označil, zaregistroval a registraci oznámil vlastníkov, případně nájemci dotčeného pozemku a příslušným správním orgánům. Vlastník pozemku měl poté možnost do 30 dnů od oznámení registrace podat písemné výhrady, které následně orgán ochrany přírody s vlastníkem projednal a registraci buď potvrdil, nebo zrušil. Tato právní úprava dle autorčina názoru poměrně zasahovala do výkonu vlastnických práv a vlastník pozemku měl omezené možnosti, jak se zde již provedené registraci bránit. Vhodnější postup je jistě provedení správního řízení, ve kterém má vlastník pozemku postavení účastníka a je tak schopen ovlivnit rozhodnutí orgánu ochrany přírody již v průběhu řízení před vydáním rozhodnutí o registraci. Ustanovení § 6 ZOPK nestanovuje, že účastníkem řízení je „pouze“ vlastník pozemku. Není tím tedy dotčeno účastenství obcí dle § 71 odst. 3 ZOPK a možnost spolků stát se účastníkem řízení ve smyslu § 70 odst. 3 ZOPK. Dnem nabytí právní moci rozhodnutí se stává registrace účinnou. Nutný je ještě zápis do seznamu VKP, kde se uvedou nezbytné údaje k jeho identifikaci stanovené v § 7 prováděcí vyhlášky. Rozhodnutí je oprávněn orgán ochrany přírody i zrušit, avšak jen pokud to vyžaduje veřejný zájem.

Významné krajinné prvky, ať již stanovené zákonem nebo registrované, požívají stejné ochrany podle § 4 odst. 2 ZOPK. Je tedy zakázáno je poškozovat, ničit a využívat způsobem, který by oslabil jejich funkci udržovat ekologickou stabilitu. Pokud však někdo zamýšlí provést zásah do VKP, kterým by došlo k poškození, zničení či ohrožení stabilizační funkce VKP, např. úpravy vodních toků, umístění stavby aj., je tento povinen opatřit si závazné stanovisko orgánu ochrany přírody. Obsahem stanoviska je vyjádření souhlasu či nesouhlasu s danou činností a stanovisko bývá i podkladem pro další řízení, např. před stavebním úřadem. V takovém případě se jedná o závazné stanovisko ve smyslu § 149 správního řádu. Není-li však stanovisko podkladem pro další řízení, je třeba jej vydat formou rozhodnutí. Kompetence k vydání závazného stanoviska je stanovena odlišně pro registrované VKP, kde je příslušným orgánem ochrany přírody pověřený obecní úřad dle § 76 odst. 2 písm. a) ZOPK, a pro ostatní VKP jsou to obecní úřady obcí s rozšířenou působností dle § 77 odst. 1 písm. a) ZOPK. Výjimkou jsou významné krajinné prvky vyskytující se v některých zvláště chráněných územích, kde je příslušnost k vydání stanoviska

stanovena odlišně v § 78 odst. 1 a 2 ZOPK. Obdobně je tomu i na území evropsky významných lokalit, kde je kompetentní krajský úřad na základě § 77a odst. 4 písm. l) ZOPK. V případě, že se provede zásah do VKP bez závazného stanoviska orgánu ochrany přírody, bude se jednat dle názoru Nejvyššího správního soudu uvedeného v rozsudku sp. zn. 6 A 144/2002 o zásah protiprávní, avšak jak soud doplňuje, nemusí se vždy jednat o zásah škodlivý, za který by bylo možné uložit pokutu. Jak z rozsudku dále vyplývá: „*Škodlivost zásahu musí být prokázána a v rozhodnutí správního orgánu odůvodněna.*“.

Na závěr je ještě vhodné upozornit, že definice významných krajinných prvků se nevztahuje na zvláště chráněné části přírody – viz § 3 odst. 1 písm. b) ZOPK in fine. Má se za to, že ochranné podmínky stanovené pro zvláště chráněné části přírody jsou dostačující i k ochraně VKP. Neprovádí se zde tedy registrace VKP. Pokud by však pro ochranu VKP ze zákona byly ochranné podmínky nedostačující, subsidiárně by se použila ochrana významných krajinných prvků stanovená zákonem o ochraně přírody a krajiny.⁶⁵

3.3 Ochrana krajinného rázu a přírodní park

Za další nástroj sloužící k ochraně přírody, resp. krajiny je možné označit **krajinný ráz**. Dle ustanovení § 12 odst. 1 ZOPK se krajinným rázem rozumí především přírodní, kulturní a historická charakteristika určitého místa či oblasti a je třeba ho chránit před činnostmi, které by snížily jeho estetickou a přírodní hodnotu. Laicky řečeno, krajinný ráz představuje vzhled krajiny, který se utváří nejen procesy přírodními, ale jak z definice vyplývá, i lidskou činností. Nejsou tedy vyloučeny zásahy do krajinného rázu, ale je možné je provádět pouze tak, aby byly zachovány významné krajinné prvky, zvláště chráněná území, kulturní dominanty apod. Pokud však někdo zamýšlí konat činnosti, kterými by došlo ke změně krajinného rázu, např. umístování a povolování staveb, je nutné si k takovým zásahům vyžádat souhlasu orgánu ochrany přírody. Kompetentním orgánem je zde obecní úřad obce s rozšířenou působností (§ 77 odst. 1 písm. j) ZOPK). Souhlas může být vydán formou rozhodnutí či závazného stanoviska. V konkrétním případě záleží, zda má být souhlas podkladem pro vydání určitého rozhodnutí, např. stavebního povolení, či nikoli.

⁶⁵BOROVÍČKOVÁ, Hana, HAVELKOVÁ, Svatava. *Nástroje ochrany přírody a krajiny*. Planeta: Odborný měsíčník pro životní prostředí. Ministerstvo životního prostředí, 2005(8). s. 22.

Ustanovení § 12 odst. 2 ZOPK in fine stanoví Ministerstvu životnímu prostředí možnost vydat vyhlášku, kterou by se vymezily podrobnosti ochrany krajinného rázu. Jak z dikce ustanovení vyplývá, jedná se pouze o možnost a dodnes v českém právním řádu odpovídající vyhláška neexistuje. K hodnocení krajinného rázu se tedy používá metodik, kterých je celá řada, avšak ty nejsou, na rozdíl od právních předpisů, závazné. V případě, že se bude jednat o krajinu s významnými soustředěnými estetickými a přírodními hodnotami a toto území nebude zvláště chráněno dle ZOPK, má orgán ochrany přírody možnost k ochraně krajinného rázu na takovém území zřídit **přírodní park** (§ 12 odst. 3 ZOPK). Přírodní park zřizuje rada kraje nařízením, ve kterém se vymezí území, na kterém se přírodní park nachází, a dále se v něm stanoví omezení ve využívání tohoto území, jež by představovalo zničení, poškození či narušení stavu předmětného území. Nařízení tak ve většině případů vymezí činnosti, které je možné konat pouze s předchozím souhlasem orgánu ochrany přírody. Příslušným orgánem je opět na základě zbytkové působnosti obecní úřad obce s rozšířenou působností. Přírodní park není zvláště chráněným územím, ani jej na takovém území nelze zřídit. Ve zvláště chráněném území platí ze samotného zákona o ochraně přírody a krajiny přísnější ochranné podmínky, než jaké může poskytnout přírodní park. Rovněž omezení lidských činností by nemělo být nařízením o zřízení přírodního parku regulováno přísněji, než je tomu u zvláště chráněných území. Určitý nedostatek spatřuje autorka práce ve způsobu zřizování přírodního parku. Jak je výše uvedeno, přírodní park je zřizován nařízením rady kraje, v němž se zároveň stanoví určitá omezení ve využití území. Toto nařízení je tedy velmi podobné těm, kterými se zřizují přírodní památky či rezervace, tj. zvláště chráněná území. Zákon o ochraně přírody a krajiny ani jeho prováděcí právní předpisy nestanovují podrobnosti, jaký postup by měl být při vyhlášení přírodního parku uplatněn. Prvním úkonem pro zřízení přírodního parku je tedy vydání samotného nařízení rady kraje, aniž by před tím došlo k projednání záměru s dotčenými subjekty (vlastníci, obce apod.), což považuje autorka práce za problematické, především z důvodu možného zásahu do vlastnických práv. Dle autorčina názoru by bylo vhodnější přírodní parky zřizovat opatřením obecné povahy dle § 171 a násl. správního řádu, které upravuje konkrétní záležitosti vůči neurčitému okruhu osob, přičemž se nejedná o právní předpis, ani o správní rozhodnutí. Podstatné je, že v procesu vydávání opatření obecné povahy mají dotčené subjekty, jejichž práva, povinnosti nebo zájmy mohou být

opatřením obecné povahy přímo dotčeny, právo podávat připomínky, a dotčení vlastníci nemovitostí mohou vůči takovému opatření obecné povahy uplatňovat námitky. Ač přírodní parky zajišťují území ochranu v minimální míře oproti zvláště chráněným územím, přesto jejich zřizovací předpis může významně zasáhnout do soukromých práv dotčených subjektů. Z tohoto důvodu by bylo vhodnější přírodní parky zřizovat opatřením obecné povahy, případně upravit v zákoně o ochraně přírody a krajiny postup předcházející vydání nařízení rady kraje, aby dotčené subjekty nebyly obcházeny.

Laická veřejnost se často domnívá, že přírodní park je zvláště chráněným územím a soudí tak především z toho, že zřizovací orgán nechává hranice těchto území na přístupových cestách značit dřevěnými stojany se smaltovanými tabulemi s nápisem „PŘÍRODNÍ PARK“ a jeho název. Povinnost označovat přírodní park však z žádného právního předpisu nevyplývá a zřizovací orgány tak činí dobrovolně.

3.4 Přechodně chráněná plocha

Za účelem dočasné ochrany území s dočasným nebo nepředvídaným výskytem významných druhů rostlin či živočichů, nerostů nebo paleontologických nálezů, je orgán ochrany přírody oprávněn na základě § 13 ZOPK takové území vyhlásit za přechodně chráněnou plochu. Tak lze dočasně chránit druhy všech rostlin a živočichů, které příslušný orgán považuje za významné, nikoli pouze zvláště chráněné druhy. Přechodně chráněná plocha nemusí být vyhlášena vždy z důvodů ochrany přírody, nýbrž i z důvodů vědeckých, studijních nebo informačních, např. je-li pro vědeckou práci nutné provést výzkum určitého druhu rostliny, je možné využít institutu přechodně chráněné plochy. Vyhlášení se provádí formou správního rozhodnutí a kompetentním orgánem je obecní úřad obce s rozšířenou působností.

Přechodně chráněná plocha, jak z názvu vyplývá, se chrání pouze dočasně, a to na předem stanovenou dobu nebo i na opakované období, např. po dobu hnízdění určitého druhu ptáka. Ve vyhlášovacím aktu se tedy kromě vymezení území, na kterém se přechodně chráněná plocha nachází, uvede omezení využití území, které by mohlo negativně ovlivnit předmět ochrany. Vzhledem k tomu, že se jedná o správní rozhodnutí, je jeho obsah závazný pouze pro účastníky řízení, tedy především pro vlastníky a nájemce dotčených pozemků. Tím se přechodně chráněná plocha nejvíce odlišuje od zvláště chráněných území. Pokud vlastníkovi nebo nájemci v souvislosti

s vyhlášením přechodně chráněné plochy vznikne újma nikoli nepatrná⁶⁶, má nárok na finanční náhradu, a to na základě vlastní žádosti. Újmu poté hradí orgán, který přechodně chráněnou plochu vyhlásil. Poskytnutí finanční náhrady dle tohoto ustanovení je speciální úpravou vůči § 58 odst. 2 ZOPK, jelikož v případě přechodně chráněné plochy se újma neváže k určitému druhu pozemku.

Rozhodne-li se příslušný orgán ochrany přírody vyhlásit přechodně chráněnou plochu, je nutné, aby si uvědomil, k čemu tento institut skutečně slouží a jak se správně používá. Jelikož omezení vyplývající z vyhlášovacého aktu (správního rozhodnutí) může zavazovat pouze vlastníka, příp. nájemce pozemku, není správným postupem, když se orgán ochrany přírody rozhodne na určitém území vyhlášením přechodně chráněné plochy regulovat pohyb osob, aktivní využívání území sportovci apod. Za tímto účelem by bylo nutné vydat opatření obecné povahy, kterým by se neurčitému okruhu osob omezil vstup z důvodu ochrany přírody dle § 64 ZOPK. Zmíněné ustanovení zákona však nelze použít na jakékoli území, nýbrž pouze na některá zvláště chráněná území v ustanovení vymezená a jeskyně. Výkon činností negativně ovlivňující chráněné části přírody, obecně i zvláště chráněné, tj. i přechodně chráněnou plochu, je možné omezit či zakázat na základě § 66 odst. 1 ZOPK. Takto je možné zakázat i činnosti povolené na základě jiného právního předpisu (rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 9 As 8/2008 ze dne 29. 10. 2008). Problematické však je, že toto omezení či zákaz činnosti se opět ukládá ve správním řízení vůči konkrétní osobě. Adekvátně tak nelze zajistit ochranu přechodně chráněné plochy před vstupem či výkonem rušivých činností neomezeně.

Účelnější by tedy bylo vyhlášovat přechodně chráněné plochy formou opatření obecné povahy a tím chránit předmět ochrany před činností neomezeného okruhu osob, nejen vlastníka či nájemce pozemku. Tato forma vyhlásování by byla vhodnější i z důvodu uvedeného výše u přírodních parků, tj. možnost širšího spektra subjektů se k opatření obecné povahy vyjadřovat. Rovněž je nutné upozornit na skutečnost, že v současné právní úpravě lze v rozhodnutí o vyhlášení přechodně chráněné plochy dotčeným subjektům činnosti na daném území jen omezit. Není možné po vlastníkově či nájemci dotčeného pozemku požadovat, aby aktivně konali. K tomu by bylo nutné dle ustanovení § 68 ZOPK uzavřít veřejnoprávní smlouvu, kterou by se vlastníci, příp.

⁶⁶Škodou nikoli nepatrnou se dle § 138 odst. 1 z. č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, považuje škoda dosahující částky nejméně 5 000 Kč.

nájemci pozemku, zavázali o tento pozemek aktivně pečovat z důvodu ochrany přírody.⁶⁷

⁶⁷HAVELKOVÁ, Svatava. *K čemu slouží přechodně chráněná plocha*. Časopis Ochrana přírody. Roč. 2009, č. 5. s. 13.

4 Zvláštní územní ochrana přírody

Zvláštní ochrana území je jedním z velmi důležitých nástrojů sloužících k ochraně přírody a krajiny. Především omezováním lidské činnosti je možné zachovat území, která jsou významná at' již z přírodovědného či estetického hlediska, a napomoci tak udržet biologickou rozmanitost. Cílem ochrany je především ponechat některá území absolutně bez zásahu a tím je vystavit svému vlastnímu vývoji, a některá území zachovat s minimálními zásahy tak, aby se jejich stav nezhoršil.

4.1 Obecná charakteristika zvláštní ochrany území

Základní principy zvláštní územní ochrany zakotvuje ZOPK v části třetí, přičemž neméně důležitým podzákonným právním předpisem je vyhláška č. 64/2011 Sb., která podrobněji upravuje vyhlásování, evidenci či označování chráněných území. Jak již bylo výše uvedeno, zvláštní ochrany požívají území, která jsou určitým způsobem významná či jedinečná. Obecně lze vystihnout tři vlastnosti, jimiž disponuje území vyžadující zvláštní ochranu. Jedná se především o **území**, která jsou svým způsobem **kvalitní a hodnotná** (např. na daném území se vyskytují vzácné ekosystémy, biotopy zvláště chráněných druhů rostlin či živočichů, apod.). Zároveň jsou tato **území zranitelná**, tudíž vyžadují ochranu přísnější, než jakákoli jiná území. Dále je třeba o tato území **aktivně pečovat**, provádět tzv. management, aby byl předmět ochrany těchto zvláště chráněných území zachován. Území, které splňuje výše uvedené požadavky, je možné vyhlásit za zvláště chráněné, a to v některé ze šesti kategorií dle § 14 odst. 2 ZOPK – národní park, chráněná krajinná oblast, národní přírodní rezervace, národní přírodní památka, přírodní rezervace, přírodní památka. Podle již konkrétních vlastností, které ZOPK pro jednotlivé kategorie vyžaduje, je možné zvláště chráněná území rozdělit dle několika hledisek. Dle rozlohy, kterou zvláště chráněná území zaujímají, je lze rozdělit na území velkoplošná (národní park a chráněná krajinná oblast) a maloplošná (přírodní rezervace a přírodní památky, včetně národních). Podle významu se zvláště chráněná území rozdělují na ta, která vykazují národní, příp. mezinárodní význam (národní park, národní přírodní rezervace, národní přírodní památka) a na území, jež mají význam pouze regionální (přírodní rezervace, přírodní památka). U chráněných krajinných oblastí význam zákonem dán není, autorka práce se však přiklání spíše k významu národnímu, a to především z důvodu způsobu vyhlášení,

kompetentních orgánů i rozlohy, kterou tato území zaujímají. Zvláště chráněná území je možné rozlišit i z hlediska předmětu ochrany. Chráněné krajinné oblasti představují nástroj ochrany krajiny; národní parky, národní přírodní rezervace a přírodní rezervace chrání především ekosystémy a národní přírodní památky a přírodní památky slouží k ochraně druhů rostlin či živočichů, jejich biotopů, případně i významných částí neživé přírody.⁶⁸ Kromě výše uvedených rozdílů se zvláště chráněná území odlišují i ve způsobu zřízení a v orgánech ochrany přírody, které mají k danému území kompetence.

V současné době existuje na území České republiky více jak 2500 zvláště chráněných území, která pokrývají přibližně 16 % rozlohy státu.⁶⁹ Vzhledem ke skutečnosti, že počet zvláště chráněných území, především maloplošných, stále roste, lze očekávat, že brzy budou zaujímat cca pětinu rozlohy území republiky. Nabízí se však otázka, zda všechna tato území jsou natolik kvalitní, že potřebují být zvláště chráněna, a zda je ochrana přírody zabezpečená tímto nástrojem u jednotlivých zvláště chráněných území opravdu efektivní.

4.2 Právní prostředky ochrany zvláště chráněných území

Ochrana zvláště chráněných území (dále i „ZCHÚ“) je zajištěna prostředky či nástroji, které stanovuje zákon o ochraně přírody a krajiny ať již pro každou kategorii ZCHÚ zvlášť, či v jednom ustanovení komplexně pro všechny kategorie. Jedním z těchto nástrojů jsou **základní ochranné podmínky** zvláště chráněných území. Jedná se o řadu zákazů, které se váží k jednotlivým kategoriím ZCHÚ a které platí pro všechna území vyhlášená v dané kategorii. Zakázány jsou činnosti, v důsledku jejichž provádění by mohlo dojít k ohrožení, poškození či zničení zvláště chráněného území. Pro zobecnění lze konstatovat, že tyto zákazy souvisí zejména se stavební činností (např. zákaz umístování nových staveb včetně dopravních komunikací, produktovodů, elektrického vedení apod.), s regulací dopravy (např. zákaz pohybu motorových vozidel, kromě stanovených výjimek, a jízda na kole mimo silnice, místní komunikace a vyhrazená místa, zákaz vyhlídkových letů či zákaz chemického posypu cest), se zemědělskou a průmyslovou činností (např. zákaz používat intenzivní technologie, hnojiva a další vymezené látky, zákaz měnit skladbu kultur a vodní režim pozemků,

⁶⁸BOROVÍČKOVÁ, Hana, HAVELKOVÁ, Svatava. *Nástroje ochrany přírody a krajiny*. Planeta: Odborný měsíčník pro životní prostředí. Ministerstvo životního prostředí, 2005(8). s. 24.

⁶⁹*Ústřední seznam ochrany přírody* [online]. [cit. 2014-07-12]. Dostupné na: <http://drusop.nature.cz/ost/chrobjekty/sumarizace/index.php?frame>.

zákaz těžby stanovených surovin, zákaz zneškodňování odpadů apod.), s rekreačními aktivitami (např. zákaz táboření, horolezectví, provozování vodních sportů mimo vyhrazená místa apod.). Na některé části zvláště chráněných území se však vztahují i zákazy další, v ZOPK zvlášť vyjmenované, které zpřísňují režim ochrany pro tu kterou část ZCHÚ. Typicky se jedná o rozlišení stupně ochrany v případě zonace národních parků a chráněných krajinných oblastí. Základní ochranné podmínky představují zákazy pouze relativní, tudíž je možné v případech stanovených v ustanovení § 43 ZOPK udělit z nich výjimku. Rozhodnutí o výjimkách se evidují v Ústředním seznamu ochrany přírody. Další a poměrně podobný nástroj ochrany ZCHÚ představují **blíže ochranné podmínky**. Tyto však nestanovuje ve svých ustanoveních ZOPK, nýbrž jsou obsaženy ve zřizovacích předpisech zvláště chráněných území a váží se tedy již ke konkrétnímu ZCHÚ. Zřizovací akty zvláště chráněných území jsou podzákonné právní předpisy, a proto nelze v bližších ochranných podmínkách stanovovat zákazy. Výjimkou je pouze národní park, který se vyhláší zákonem. V ostatních ZCHÚ se v bližších ochranných podmínkách vymezují činnosti a zásahy, které je možné konat, ale pouze se souhlasem příslušného orgánu ochrany přírody, který se vydává formou správního rozhodnutí, příp. závazného stanoviska. Jak autorka práce zmiňuje níže v kapitole o vyhlášení zvláště chráněných území, ve vztahu k bližším ochranným podmínkám by se jako vhodnější zřizovací akt ZCHÚ mohl jevit institut opatření obecné povahy, a to především z důvodu širší možnosti uplatňování připomínek a námitek. Činnosti vázané na souhlas orgánu ochrany přírody jistě působí vůči neurčitému okruhu adresátů, avšak v průběhu vyhlášení ZCHÚ k nim mohou námítky vznášet pouze osoby oprávněné ze zákona o ochraně přírody a krajiny, tj. dotčení vlastníci nemovitostí a územně samosprávné celky. U např. vědecky významnějších a cennějších lokalit by nepochybně byly vhodné i námítka a připomínky odborníků. Obdobně stojí za úvahu zakotvit v zákoně možnost udělovat souhlas k činnostem vymezeným v bližších ochranných podmínkách, ale i výjimky ze základních ochranných podmínek, formou opatření obecné povahy. S touto možností operuje i návrh novely ZOPK z roku 2014. Použití tohoto institutu by v některých případech bylo vhodnější a pro orgány ochrany přírody i jednodušší, než vydávat jednotlivě správní rozhodnutí. Jelikož stejným způsobem lze udělit např. výjimku ze základních ochranných podmínek zvláště chráněných druhů živočichů a rostlin, neshledává autorka práce důvod, proč by opatření obecné povahy nebylo možné

využít i ve vztahu k zvláště chráněným územím. K tomu je třeba ještě dodat, že návrh novely z roku 2014 ve vztahu k základním ochranným podmínkám národních parků a národních přírodních rezervací dále předpokládá vyhrazování tras a míst vyňatých z určitých zákazů činností rovněž opatřením obecné povahy, což je dle autorky jistě přínos, především pro ulehčení administrativy správních orgánů. I zde se však zákonodárce dopustil jisté chyby, když opomenul tuto možnost aplikovat i na chráněné krajinné oblasti.

Nástrojem ochrany, který se vztahuje ke všem zvláště chráněným územím i jejich ochranným pásmům, je i **plán péče**. Jedná se o koncepční a odborný dokument, který navrhuje opatření k zachování či zlepšení stavu předmětu ochrany ZCHÚ. Vypracování plánu péče zajišťuje orgán ochrany přírody příslušný k vyhlášení zvláště chráněného území, přičemž u národních parků a chráněných krajinných oblastí je příslušným orgánem Ministerstvo životního prostředí. Dle navrhované novely ZOPK z roku 2014 by se pro národní parky měly namísto plánu péče vydávat tzv. zásady péče, obsahově by se však mělo jednat o velmi blízké koncepční dokumenty. V praxi zajišťuje zpracování plánu péče orgán ochrany přírody ve většině případů tak, že jeho vypracování zadá odborně způsobilé fyzické či právnické osobě, např. jí může být i Agentura ochrany přírody a krajiny ČR. Není však vyloučeno, aby plán péče vypracoval orgán ochrany přírody sám. K vypracování plánů péče slouží zejména výsledky a poznatky z inventarizačních průzkumů, pozorování a studií. Před tím, než se plán péče schválí, je nutné, aby s ním byla seznámena dotčená veřejnost. Příslušný orgán ochrany přírody zveřejní na portálu veřejné správy oznámení o možnosti seznámit se s návrhem plánu péče, které rovněž zašle dotčeným obcím, jež oznámení zveřejní na své úřední desce. Návrh plánu péče se následně projedná s dotčenými subjekty (obce, kraje, vlastníci pozemků), které mohou k návrhu uplatňovat připomínky. O připomínkách k návrhu se nerozhoduje ve správním řízení, nýbrž o způsobu jejich vypořádání se sepíše protokol, kterým se také plán péče schvaluje na předem stanovenou dobu (většinou na 10 – 15 let). Již schválený plán péče se uloží do Ústředního seznamu ochrany přírody a na datovém nosiči se předá dotčeným obcím a krajům. Podrobnosti o obsahu plánů péče pro jednotlivé kategorie ZCHÚ zakotvuje vyhláška č. 64/2011 Sb. a také některé metodické pokyny Ministerstva životního prostředí.

Podle schváleného plánu péče se následně realizuje péče o ZCHÚ a jejich

ochranná pásma. Důležité je si uvědomit, že na rozdíl od ochranných podmínek není plán péče závazný pro fyzické a právnické osoby, a to lze považovat za jeho hlavní nedostatek. Tímto institutem tedy nemohou být vůči fyzickým ani právnickým osobám ukládány povinnosti, což by mohlo mít v důsledku vliv na dostatečnost zajištění ochrany daného ZCHÚ a péče o ně.⁷⁰ Plán péče je totiž pouze podkladem pro rozhodování orgánu ochrany přírody a také pro jiné plánovací dokumenty, jako např. lesní hospodářské plány apod. Plán péče stanoví tedy cíle ochrany přírody a krajiny, kterých hodlá příslušný orgán ochrany přírody na daném území dosáhnout. Činnosti, které by měly být na tomto území prováděny, by jistě plánu péče neměly odporovat, aby cíl ochrany nebyl zmařen. Většina zamýšlených zásahů, které by mohly to které zvláště chráněné území ovlivnit, podléhá souhlasu, příp. vydání rozhodnutí o výjimce, orgánu ochrany přírody, což plyne buď přímo ze zákona o ochraně přírody a krajiny, nebo z vyhlášovacího právního předpisu. Lze se domnívat, že záměr třetí osoby, který by na konkrétní zvláště chráněné území měl negativní vliv a ohrožoval by cíl ochrany stanovený plánem péče, nebude orgánem ochrany přírody povolen, nebude-li se jednat o záměr, jehož veřejný zájem převáží nad zájmem ochrany přírody. Z toho lze usuzovat, že výjimky se zákazů ve zvláště chráněných územích či souhlasy k činnostem vázaným na souhlas orgánu ochrany přírody by měly být vydávány jen v rozsahu, jaký odpovídá plánu péče. Ač tedy plán péče právně závazný není, svým způsobem určitá faktická závaznost zde existuje, a to především v rámci rozhodovacího procesu orgánu ochrany přírody, který z plánu péče vychází, což však lze uplatnit jen vůči konkrétním účastníkům řízení. *De lege ferenda* by se tedy dalo uvažovat, jakým způsobem institut plánu péče upravit, aby jeho prostřednictvím mohla být péče o ZCHÚ zajištěna co nejlépe. Pokud by se plán péče vydával formou individuálního správního aktu⁷¹, tj. správního rozhodnutí, kýženého účelu by se tím příliš nedosáhlo. V tomto případě by plán péče navenek zavazoval pouze účastníky řízení, zejména vlastníky dotčených pozemků. Nelze si ani představit, že by se vlastník dotčeného pozemku, který je již samotnou existencí ZCHÚ ve svém vlastnickém právu omezen, prakticky nutil k péči o něj. Za účelem péče o pozemky z důvodu ochrany přírody, a to i v ZCHÚ, se vlastníci či

⁷⁰FRANKOVÁ, Martina. *Chráněná území a ochranná pásma při ochraně životního prostředí (zejména při ochraně přírody a krajiny)*. Časopis AUC Iuridica. Roč. 2001, č. 3-4. s. 98.

⁷¹K individuálnímu správnímu aktu viz: SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009. s. 108.

nájemci pozemků mohou zavazovat dobrovolně uzavřením veřejnoprávní smlouvy s orgánem ochrany přírody či obcí dle § 68 ZOPK, k čemuž mohou získat i finanční příspěvek (§ 69 ZOPK). I když plán péče není vůči fyzickým a právnickým osobám závazný, určitým způsobem omezuje vlastníky či nájemce pozemků předmětného ZCHÚ. V současné době se s připomínkami těchto subjektů vypořádává orgán ochrany přírody, který plán péče schvaluje protokolem. V případě, že by se plán péče schvaloval a vydával správním rozhodnutím, pro účastníky řízení dotčené na svých právech by to znamenalo zřejmě jedinou výhodu, tj. se proti plánu péče bránit řádným opravným prostředkem⁷² u nadřízeného orgánu ochrany přírody. Komplexně však vydávání plánu péče správním rozhodnutím nepovažuje autorka za nejvhodnější řešení. Jako další možnost se nabízí forma obecně závazného předpisu, ať již samostatného či jako součást zřizovacího předpisu ZCHÚ, s úpravou režimu vykonávaných činností ve prospěch tohoto ZCHÚ.⁷³ Tento způsob by byl dle názoru autorky vhodnější. Samozřejmě by se tímto předpisem neměly ukládat povinnosti pečovat o dané ZCHÚ, což by se opět týkalo především vlastníků a nájemců. Nicméně vymezit určitá ustanovení jako závazná vůči fyzickým a právnickým osobám a stanovit meze určitých činností ve vztahu k předmětu ochrany ZCHÚ, aby byl co nejméně narušován, např. vhodná doba seče luk se zvláště chráněnými druhy rostlin, by jistě mohlo ochraně a péči o tato území napomoci. Jako poslední způsob formy vyhlášení plánu péče se dle názoru autorky nabízí institut opatření obecné povahy, kterým by se stanovily podmínky výkonu některých činností, aby ZCHÚ co nejméně ohrožovaly a zároveň podporovaly péči o ně. V důsledku omezení určitých činností pak lze uvažovat i o finanční kompenzaci dotčených subjektů. Z výše nastíněných možností by se autorka nejvíce přiklonila k zařazení plánu péče do zřizovacího předpisu ZCHÚ, jelikož by se ucelila a zpřehlednila vyhlášovacím dokumentem ZCHÚ, plán péče by tím nabyl určité právní síly a byl by alespoň v některých částech závazný i vůči fyzickým a právnickým osobám, přičemž porušení závazných částí by mohlo být vymahatelné. Kromě způsobu vydávání plánu péče se k zamyšlení nabízí i způsob jeho schvalování, jak již bylo výše zmíněno. I když je plán péče koncepčním dokumentem, svým způsobem omezuje

⁷²K řádným opravným prostředkům viz: HENDRYCH, Dušan. *Správní právo*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009. s. 405-410.

⁷³FRANKOVÁ, Martina. *Chráněná území a ochranná pásma při ochraně životního prostředí (zejména při ochraně přírody a krajiny)*. Časopis AUC Iuridica. Roč. 2001, č. 3-4. s. 99.

vlastníky či nájemce jím dotčených pozemků. Lze tedy uvažovat nad možností zakotvení právního institutu, jakéhosi opravného prostředku, který by umožňoval přezkoumat plán péče nadřízeným orgánem ochrany přírody, případně následně i soudem.

Kromě výše uvedených základních nástrojů ochrany ZCHÚ slouží k zabezpečení jednotlivých zvláště chráněných území před rušivými vlivy z okolí **ochranné pásmo**. Ochranné pásmo vyhláší orgán ochrany přírody kompetentní k vyhlášení zvláště chráněného území. Ochranné pásmo je možné vyhlásit zároveň se zvláště chráněným územím, a tedy jedním právním aktem, ale i následně pro území, které již zvláště chráněno je, a to způsobem, jakým se území za zvláště chráněné vyhlásilo. Ochranné pásmo mají povinně maloplošná zvláště chráněná území. V případě, že není ochranné pásmo pro maloplošné ZCHÚ vyhlášeno, platí pro něj ochranné pásmo ze zákona – dle § 37 odst. 1 ZOPK je jím území do vzdálenosti 50 m od hranice zvláště chráněného území. Pokud by se ve vyhlášovacím předpise ochranné pásmo vymezovalo jen u části hranic ZCHÚ, bude platit pouze toto vyhlášené ochranné pásmo. Na zbývající hranici se již nebude vztahovat ochranné pásmo ze zákona.⁷⁴ Národní parky ochranné pásmo mít mohou, pokud jej příslušný orgán ochrany přírody vyhlásí. Například Národní park Šumava ochranné pásmo nemá, jelikož jeho funkci plní území Chráněné krajinné oblasti Šumava. Jediným zvláště chráněným územím, pro které se ochranné pásmo dle zákona nevyhláší, je chráněná krajinná oblast. Vzhledem k tomu, že ochranné pásmo plní určitou zabezpečovací funkci, je i v něm nutné regulovat některou činnost. Ustanovení § 37 odst. 2 ZOPK stanovuje činnosti, ke kterým je v ochranném pásmu nutný souhlas orgánu ochrany přírody. Další činnosti v ochranném pásmu vázané na souhlas má možnost orgán ochrany přírody vymežit ve vyhlášovacím předpise. Tento souhlas orgánu ochrany přírody je nutný i pro ochranné pásmo „ze zákona“.

Zákon o ochraně přírody a krajiny samozřejmě nabízí celou řadu dalších nástrojů sloužících k ochraně zvláště chráněným územím. Podrobněji se o těchto nástrojích či prostředcích ochrany bude autorka zabývat u jednotlivých kategorií ZCHÚ. Jedná se především o vazbu na jiné právní předpisy, kdy činnosti jimi upravené jsou zákonem o ochraně přírody a krajiny v ZCHÚ regulovány. K ochraně jednotlivých území přispívá i omezení vlastnických práv. Především je zájem na tom, aby některé pozemky ve zvláště

⁷⁴*Soubor stanovisek k zákonu o ochraně přírody a krajiny v letech 1992-2005*. Planeta: Odborný měsíčník pro životní prostředí. Ministerstvo životního prostředí, 2005(7). s. 55.

chráněných území byly ve vlastnictví státu. Z tohoto důvodu nelze určité pozemky ve státním vlastnictví v ZCHÚ zcizovat, na jiné, v soukromém vlastnictví, se vztahuje předkupní právo státu.

Ochrana zvláště chráněných území může být posílena i v případě jejich překryvu s jinými instituty ochrany území. V rámci úpravy v ZOPK dochází nejčastěji k situaci, kdy zvláště chráněné území se překrývá s evropsky významnými lokalitami či ptačími oblastmi. Zde je však silnější ochrana poskytnutá zvláště chráněným územím, jelikož u lokalit soustavy NATURA 2000 platí pouze obecný zákaz tato území ničit a poškozovat, případně se stanoví, že zásahy negativně ovlivňující tato území podléhají souhlasu orgánu ochrany přírody. Zvláště chráněná území se však mohou překrývat i s instituty zajišťujícími ochranu území podle jiných právních předpisů. V praxi se nejčastěji jedná o překryv chráněných krajinných oblastí s chráněnými oblastmi přirozené akumulace vod, jak je uvedeno v kap. 2. V těchto případech se tedy vzájemně prolínají a doplňují ochranné podmínky, především zákazy plynoucí ze zákona o ochraně přírody a krajiny a vodního zákona, čímž, z důvodu jejich odlišnosti, dochází k posílení ochrany obou kategorií. Dle názoru autorky práce není vyloučeno, že by se mohlo překrývat zvláště chráněné území, např. přírodní rezervace či památka, s chráněnou rybní oblastí vyhlášenou dle zákona o rybářství, která by v tomto případě doznala podstatně silnější ochrany.

4.3 Vyhlásování zvláště chráněných území

Každé zvláště chráněné území je třeba vyhlásit právním předpisem⁷⁵. Kromě národních parků, které se vyhláší zákonem, se jedná o podzákonné právní předpisy, jimiž jsou nařízení vlády, vyhlášky Ministerstva životního prostředí, nařízení rady kraje, případně též vyhlášky Ministerstva obrany a nařízení správ či AOPK, a to v závislosti na kategorii ZCHÚ a místě, kde se dané ZCHÚ nachází. Postup při vyhlásování zvláště chráněných území je právně zakotven v § 40 a § 41 ZOPK a také ve vyhlášce č. 64/2011 Sb.

Proces vyhlásování ZCHÚ je možné rozdělit na dvě části – zpracování návrhu na vyhlášení a poté vypracování a vyhlášení právního předpisu.⁷⁶ V první řadě je nutné

⁷⁵K právním předpisům viz: SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009. s. 45-47.

⁷⁶PRCHALOVÁ, Jana. *Zákon o ochraně přírody a krajiny a NATURA 2000: Úplné znění zákona s*

zpracovat návrh na vyhlášení zvláště chráněného území, jehož obsah je stanoven ve vyhlášce č. 64/2011 Sb. Zpracování návrhu zajišťuje orgán ochrany přírody příslušný k vyhlášení daného ZCHÚ, u národních parků a chráněných krajinných oblastí je tímto orgánem Ministerstvo životního prostředí. Návrh na vyhlášení maloplošných chráněných území zašle příslušný orgán ochrany přírody obcím a krajům, jejichž území se návrh týká. Vlastníkům, jejichž nemovitosti jsou návrhem dotčeny, se písemně oznámí předložení návrhu k projednání a dále informace o tom, kde je možné se s návrhem seznámit a kdo a v jaké lhůtě může proti návrhu podávat námitky. Toto oznámení je třeba zveřejnit i na portálu veřejné správy. U velkoplošných zvláště chráněných území je postup obdobný, avšak oznámení o předložení návrhu k projednání spolu s nezbytnými informacemi se zasílá pouze dotčeným vlastníkům, jejichž nemovitosti se mají nacházet v první nebo druhé zóně národního parku či chráněné krajinné oblasti. Ostatní vlastníci jsou opomenuti, dle názoru autorky z důvodu jejich většího počtu. Ač v prvních a druhých zónách mohou být vlastníci dotčeni přísnější ochranou více, než vlastníci nemovitostí v zónách třetích a čtvrtých (u chráněných krajinných oblastí), mohlo by být jejich opomenutí považováno za diskriminující, i když se s návrhem na vyhlášení mohou seznámit prostřednictvím portálu veřejné správy či z veřejné vyhlášky. Tuto nesrovnalost se pokouší odstranit návrh novely ZOPK z roku 2014, dle kterého mají být oznámením obesíláni vlastníci všichni. Oznámení dále doručují dotčené obce veřejnou vyhláškou, a to do pěti dnů ode dne, kdy jim byl návrh na vyhlášení zvláště chráněného území dodán. Proti návrhu jsou dotčené obce a kraje oprávněny podávat písemné námitky ve lhůtě 90 dnů od doručení návrhu na vyhlášení. Vlastníkům běží stejná lhůta od doručení písemného oznámení o předložení návrhu k projednání, případně ode dne zveřejnění oznámení na portálu veřejné správy či od doručení oznámení veřejnou vyhláškou. Vlastníci mohou přitom podávat námitky jen v rozsahu, v jakém mohou být navrhovanou úpravou dotčeni na svých právech a povinnostech. Námitky se podávají orgánu ochrany přírody, který je k vyhlášení ZCHÚ příslušný. O námitkách tento orgán rozhodne do 60 dnů od uplynutí lhůty k jejich podání, a to zpravidla ve společném řízení. Pokud orgán ochrany přírody některým námitkám vyhová, je dle toho povinen upravit i návrh na vyhlášení. Záměr vyhlásit zvláště chráněné území je orgán ochrany přírody dle § 43 ZOPK povinen projednat i

komentářem, judikaturou a prováděcími předpisy. 2. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: Linde Praha, 2010. s. 112.

s dotčenými orgány státní správy. Následně je třeba připravit právní předpis, kterým se zvláště chráněné území vyhlásí. Vyhlášení však neprobíhá ve správním řízení, tudíž dotčené osoby se proti vyhlášení nemohou odvolat. Jedinou obranou dotčených osob je pouze právo podat námitky proti návrhu na vyhlášení, o kterých však rozhoduje orgán ochrany přírody k vyhlášení příslušný. Dochází zde tedy ke střetu dvou zájmů a dvou práv – soukromé a veřejné.⁷⁷

Projednání vyhlášovacích právních předpisů se liší v závislosti na tom, o které ZCHÚ se jedná. Například návrh zákona o vyhlášení národního parku se projednává v klasickém legislativním procesu probíhajícím v Parlamentu ČR.⁷⁸ Schválený zákon se následně po podpisu prezidentem republiky publikuje ve Sbírce zákonů. Jednodušší postup je jistě u vyhlášení např. přírodních rezervací a přírodních památek, kdy se projedná návrh nařízení rady kraje, která jej následně schválí, a po podpisu oprávněnou osobou se nařízení publikuje ve Věstníku právních předpisů daného kraje. S účinností právního předpisu začíná zvláště chráněné území existovat, požívat ochrany dle části třetí ZOPK a je nutné ho v souladu se zákonem označit a zaevidovat. Zvláště chráněná území mohou samozřejmě i zaniknout. Existenci ZCHÚ a jeho ochranného pásma ruší příslušný orgán ochrany přírody stejným způsobem, jakým se ZCHÚ vyhlásilo, avšak jen z důvodů stanovených v § 45 odst. 1 ZOPK. Kromě vymizení předmětu ochrany je možné ZCHÚ zrušit ještě z důvodu udělení výjimky ze zákazů stanovených ochrannými podmínkami. Zrušení zvláště chráněného území je orgán ochrany přírody také povinen oznámit do Ústředního seznamu ochrany přírody.

V procesu vyhlášení zvláště chráněných území nastaly s novelou ZOPK č. 349/2009 Sb. určité změny. S účinností zmíněné novely je upraveno vyhlášení zvláště maloplošných a zvláště velkoplošných zvláště chráněných území. Změna se dotkla rovněž oznamování návrhu na vyhlášení vlastníkům dotčených nemovitostí. V současné době se všem známým vlastníkům oznamuje návrh na vyhlášení pouze u maloplošných ZCHÚ a u prvních a druhých zón velkoplošných ZCHÚ. Další, dle autorky práce ne příliš zdařilá, změna spočívá ve zrušení tzv. předběžné ochrany zamýšlených zvláště chráněných území. Ustanovení § 40 odst. 3 ZOPK před zmíněnou

⁷⁷HOKR, Zdeněk. *O zapisování zvláště chráněných území do katastru nemovitostí*. Časopis České právo životního prostředí. Roč. 2003, č. 2. s. 34-48.

⁷⁸K legislativnímu procesu viz: GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 4. upravené vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007. s. 88-93.

novelou zaručovalo ochranu území navrhovaného za zvláště chráněné, a to od doby zveřejnění návrhu na vyhlášení až do vyhlášení území za zvláště chráněné, nejdéle však po dobu jednoho roku (do účinnosti novely ZOPK č. 218/2004 Sb. platila „předběžná ochrana“ dvouletá). V této době byl každý (před novelou č. 218/2004 Sb. jen vlastník) povinen zdržet se jakýchkoli činností a zásahů, které by měly na dotčené území negativní vliv. Porušení tohoto zákazu bylo rovněž sankcionováno jako přestupek. V současné době se „předběžná ochrana“ na navrhovaná území nevztahuje, což shledává autorka práce za nedostatek územní ochrany přírody. Dle autorčina názoru by bylo vhodné území navrhované za zvláště chráněné chránit ještě před vyhlášením, jak je tomu i u evropsky významných lokalit, které navíc nejsou zvláště chráněným územím, pokud se ovšem s některým nepřekrývají. V případě, že by někdo na pozemku dotčeném návrhem na vyhlášení prováděl jinak dovolené činnosti a zásahy, jimiž zmaří vyhlášení zvláště chráněného území, nebude tato osoba dle současné právní úpravy prakticky postižitelná.

Z materiálního hlediska by bylo možné konkrétní zřizovací předpisy zvláště chráněných území považovat za opatření obecné povahy ve smyslu správního řádu, a to z toho důvodu, že upravují konkrétní věc vůči neurčenému okruhu adresátů.⁷⁹ Zákodárce však orgány ochrany přírody pravomocí zřizovat zvláště chráněná území opatřením obecné povahy nenadal, a tyto se zřizují formou obecně závazného normativního právního aktu⁸⁰, tj. zákonem či podzákonným právním předpisem. Dle autorčina názoru by možná bylo, především ve vztahu k bližším ochranným podmínkám, opatření obecné povahy vhodnějším zřizovacím aktem, jelikož by vůči němu mohlo vznášet připomínky a námítky širší spektrum subjektů, než jak je tomu u současných zřizovacích právních předpisů, kde jsou k připomínkám a námítkám oprávněné subjekty omezeny na dotčené územně samosprávné celky a vlastníky nemovitostí. Připomínky a námítky uplatněné větším množstvím oprávněných subjektů by jistě mohly mít i podstatnější vliv na konečný obsah zřizovacího aktu. V případě opatření obecné povahy mají navíc dotčené subjekty více možností, jak dosáhnout jeho přezkumu. Kromě přezkumného řízení dle správního řádu je následně možné podrobit

⁷⁹BAHÝLOVÁ, Lenka. *Opatření obecné povahy podle zákona o ochraně přírody a krajiny*. Dny práva – 2010 – Days of Law, 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2010.

⁸⁰K obecně závazným normativním právním aktům viz: GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 4. upravené vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007. s. 75.

opatření obecné povahy přezkumu ve správním soudnictví; normativní právní akty ruší až Ústavní soud. Na druhou stranu je třeba si uvědomit, že opatření obecné povahy není právním předpisem, tudíž nemá takovou právní sílu⁸¹, jakou disponují současné zřizovací právní akty. Jak vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 Ao 1/2005, publikovaném ve Sbírce rozhodnutí 1/2006 pod č. 740: „*Opatření obecné povahy nemůže nahrazovat podzákonnou normotvorbu ani nad rámec zákona stanovovat nové povinnosti; slouží toliko ke konkretizaci již existujících povinností vyplývajících ze zákona, a nikoliv k ukládání nových povinností, které zákon neobsahuje.*“⁸² V souvislosti s tímto rozsudkem lze tedy uvažovat i nad tím, zda opatření obecné povahy by vůbec mohlo zřizovacím aktem ZCHÚ být. Autorka nyní možná na věc pohlíží příliš formalisticky, nicméně ZOPK pouze opravňuje orgány ochrany přírody zřizovat zvláště chráněná území s tím, že jim stanovuje možnost v těchto územích vymezit činnosti vázané na souhlas tohoto správního orgánu. ZOPK však sám tyto činnosti, které jsou vlastně povinnostmi fyzických a právnických osob na vymezeném území zdržet se určitého konání bez příslušného souhlasu orgánu ochrany přírody, nestanovuje. Konkrétní činnosti se stanovují až ve zřizovacím aktu, kterým je v současné době vždy právní předpis. Na základě této úvahy by se dalo dospět i k závěru, že ZOPK nedisponuje takovou mírou konkretizace povinností ukládaných fyzickým a právnickým osobám, aby ZCHÚ mohla být vyhlášována opatřením obecné povahy.

4.4 Evidence a označování zvláště chráněných území

Všechna zvláště chráněná území je třeba řádně označit a zaevidovat. Zvláště chráněná území se evidují v Ústředním seznamu ochrany přírody (dále také „Ústřední seznam“). Jedná se o veřejný seznam, do kterého může každý nahlížet. Jeho vedením je pověřena Agentura ochrany přírody a krajiny ČR. Ústřední seznam obsahuje soupis, popis, geometrické a polohové určení, právní a odbornou dokumentaci jednotlivých objektů. Ústřední seznam je tvořen Sbírkou listin a Registrem objektů. Kromě zvláště chráněných území se v Ústředním seznamu evidují i evropsky významné lokality, ptačí oblasti, památné stromy, smluvně chráněná území a smluvně chráněné památné stromy. Do Ústředního seznamu je třeba hlásit i zrušení a změny týkající se výše uvedených objektů. Podrobnosti o Ústředním seznamu stanoví vyhláška č. 64/2011 Sb. V této

⁸¹K právní síle viz: GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 4. upravené vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007. s. 50.

⁸²SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009. s. 158.

vyhláše je upraven i postup označování jednotlivých ZCHÚ i graficky znázorněné závazné vzory tabulí pro označení. Velkoplošná chráněná území, národní přírodní rezervace a národní přírodní památky se označují smaltovanými tabulemi s velkým státním znakem ČR, kategorií ZCHÚ a jeho názvem. K označení přírodních rezervací a přírodních památek se užívá tabulí s malým státním znakem ČR a kategorií ZCHÚ. Zvláště je třeba tabulí označit i první zónu národního parku. Tabule, které mají vyhláškou č. 64/2011 Sb. přesně stanovené rozměry, se umísťují na přístupové komunikace na hranicích ZCHÚ. Kromě tabulí se u maloplošných zvláště chráněných území a prvních zón národních parků používá tzv. pruhové značení. Jedná se o dva červené pruhy stanovených rozměrů vyznačené na hraničních objektech (stromy, sloupky apod.), kdy horní pruh probíhá po celém obvodu hraničního objektu, spodní pouze po vnější straně hranice.

Kromě Ústředního seznamu ochrany přírody se údaje o zvláštní územní ochraně evidují i v Katastru nemovitostí ČR. Orgány ochrany přírody jsou povinny oznamovat vyhlášení (rušení, změnu) zvláště chráněných území také katastrálnímu úřadu. V souladu s § 4 odst. 1 písm. b) katastrálního zákona⁸³ obsahuje katastr nemovitostí i údaje o způsobu ochrany nemovitosti, což je dle § 31 katastrálního zákona tzv. „jiný údaj“. V případě, že údaje o zvláštní územní ochraně nebudou katastrálnímu úřadu oznámeny a v katastru nemovitostí zaznamenány, může to mít za následek řadu majetkových sporů.

4.5 Kategorie zvláště chráněných území

Za zvláště chráněná lze dle § 14 ZOPK vyhlásit taková území, která jsou „*přírodovědecky či esteticky velmi významná nebo jedinečná*“, a to v některé ze šesti vyjmenovaných kategorií. Jak již bylo uvedeno výše, lze tyto kategorie rozdělit dle různých hledisek, kterými jsou především rozloha (území velko- a maloplošná), předmět ochrany (ekosystémy, krajina, biotopy apod.) a význam (národní či regionální).⁸⁴ Není ani vyloučeno, aby se zvláště chráněná území překrývala. Prakticky se jedná o vyhlásování maloplošných zvláště chráněných území na území národních parků a chráněných krajinných oblastí. Vystává však otázka, zda takový překryv

⁸³Zákon č. 256/2013 Sb. o katastru nemovitostí (katastrální zákon).

⁸⁴BOROVÍČKOVÁ, Hana, HAVELKOVÁ, Svatava. *Nástroje ochrany přírody a krajiny*. Planeta: Odborný měsíčník pro životní prostředí. Ministerstvo životního prostředí, 2005(8). s. 24.

ZCHÚ má význam. Části dotčeného území je tak poskytnut dvojí režim ochrany, nicméně u některých území takováto „dvojí ochrana“ spíše ztrácí smysl – například vyhlášení přírodní památky v první či druhé zóně národního parku. Již ze zákona pro zóny národního parku plyne přísnější ochrana, jež převládá režim ochrany přírodní památky.⁸⁵ Je tedy vhodné předem zvažovat, zda vyhlášení maloplošného ZCHÚ na části velkoplošného a zdvojení režimu ochrany je nezbytné.

4.5.1 Národní park

„Národní parky jsou nejcennější velkoplošná území v ČR, mající národní nebo mezinárodní význam a jedná se o nejprísněji chráněná velkoplošná území v ČR.“⁸⁶ Dle ust. § 15 ZOPK je za národní park (dále také „NP“) možné vyhlásit rozsáhlá území, která jsou svým způsobem jedinečná, mají národní nebo mezinárodní význam a nachází se v nich ekosystémy, jež jsou přirozené nebo člověkem málo ovlivněné a ve kterých rostliny, živočichové a neživá příroda mají mimořádný vědecký a výchovný význam. Národní park slouží především jako nástroj ochrany ekosystémů. Proto již ve fázi navrhování určitého území k vyhlášení za národní park je třeba brát v úvahu, že využití tohoto území bude možné pouze se zachováním či zlepšením přírodních poměrů a v souladu s cíli ochrany národního parku. Na základě výše uvedeného je nutné pečlivě zvažovat, zda je dané území k vyhlášení národního parku vhodné. Mělo by se především jednat o území, kde je vysoký potenciál autoregulačních procesů⁸⁷, je málo urbanizované, nenachází se na něm příliš vysoký podíl zemědělsky využívané půdy apod.⁸⁸ Zároveň je také žádoucí, pokud se většina pozemků zařazených do národního parku nachází ve státním vlastnictví. Je tak snadnější tomuto území poskytnout efektivní ochranu. K tomu přispívá i ustanovení § 23 ZOPK, které zakazuje určitý majetek (lesy, lesní půdní fond, vodní toky a vodní plochy) ve státním vlastnictví v národním parku zcizovat, s tím, že práva plynoucí fyzickým a právnickým osobám z předpisů o majetkové restituci nejsou dotčena. Zcizením se v právní terminologii

⁸⁵MIKO, Ladislav, a kol. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2005. s. 135.

⁸⁶PRCHALOVÁ, Jana. *Zákon o ochraně přírody a krajiny a NATURA 2000: Úplné znění zákona s komentářem, judikaturou a prováděcími předpisy*. 2. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: Linde Praha, 2010. s. 75.

⁸⁷MIKO, Ladislav, ŠTURSA, Jan. *Národní parky a chráněné krajinné oblasti v České republice*. 2. vydání. Praha: Ministerstvo životního prostředí, 2010. s. 9.

⁸⁸MIKO, Ladislav, a kol. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2005. s. 136.

rozumí „přenechání vlastnického práva nabyvateli na základě projevu vůle dosavadního vlastníka (na rozdíl od odcizení)“⁸⁹. Ustanovení § 23 odst. 2 ZOPK však stanoví, že za zcizení dle předchozího odstavce se nepovažuje směna pozemků odůvodněná zájmy ochrany přírody. Možnost směny pozemků byla do ZOPK zařazena novelou č. 218/2004 Sb. a vztahuje se pouze k pozemkům v národním parku, i když zákaz zcizovat určité pozemky se týká i národních přírodních rezervací a národních přírodních památek. Dle důvodové zprávy k zákonu č. 218/2004 Sb. je smyslem tohoto ustanovení umožnit výměnu lesů v rámci národního parku v souladu s požadavky ochrany přírody, například směnit les v první zóně národního parku za les v zóně třetí. Lze se domnívat, že směna pozemků v různých zónách národního parku může být výhodná pro obě strany, tzn. jak pro stát, který může získat z hlediska ochrany přírody cenný pozemek v první zóně, tak pro soukromého vlastníka, jenž získá pozemek například v zóně třetí, který sice nemusí být příliš cenný svými přírodními hodnotami, nicméně tento vlastník nebude v třetí zóně tolik omezen ve způsobu hospodaření.

Národní parky a jejich bližší ochranné podmínky se vyhláší zákonem. V současné době existují v České republice čtyři národní parky, z nichž pouze jeden – NP České Švýcarsko – je vyhlášen zákonem č. 161/1999 Sb. s účinností od 1. 1. 2000. Zbylé tři národní parky (KRNAP, Šumava, Podyjí) byly vyhlášeny ještě před účinností ZOPK, a to nařízením vlády. Nejstarším národním parkem v ČR je Krkonošský národní park, který byl vyhlášen již v roce 1963.⁹⁰ V průběhu několika uplynulých let byly vytvořeny návrhy zákonů na vyhlášení Národního parku Šumava, o kterém bude autorka pojednávat níže, a rovněž na vyhlášení nového národního parku – Křivoklátsko. Ministerstvo životního prostředí však v roce 2014 připravilo návrh novely ZOPK, dle kterého by se jednotlivé parky nevyhlášovaly samostatnými zákony, nýbrž zákonem o ochraně přírody a krajiny, přičemž předměty ochrany, bližší ochranné podmínky a územní vymezení jednotlivých národních parků by mělo být přílohami ZOPK. Tato navrhovaná právní úprava se však dle autorčina názoru nezdá být příliš systematická.

Vzhledem k tomu, že se národní parky vyhláší zákonem, mohou bližší ochranné podmínky ve zřizovacím zákonu vymezené stanovovat, na rozdíl od ostatních zvláště chráněných území, kromě činností vázaných na souhlas orgánu ochrany přírody

⁸⁹HENDRYCH, Dušan, a kol. Právní slovník. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009.

⁹⁰MIKO, Ladislav, ŠTURSA, Jan. *Národní parky a chráněné krajinné oblasti v České republice*. 2. vydání. Praha: Ministerstvo životního prostředí, 2010. s. 17.

i zákazy. Bližší ochranné podmínky, jak již bylo uvedeno výše, jsou nástrojem ochrany zvláště chráněného území a doplňují základní ochranné podmínky stanovené v jednotlivých ustanoveních ZOPK. Základní ochranné podmínky vymezené v § 16 ZOPK představují zákazy, které platí pro všechny národní parky. Tyto zákazy regulují činnosti na území národních parků a zabezpečují tím jejich ochranu. Jedná se o zákazy, které jsou pouze relativní, tudíž je možné z nich podle § 43 ZOPK a za podmínek v tomto ustanovení uvedených udělit výjimku. V základních ochranných podmínkách je možné nalézt i vazbu na řadu dalších zákonů, které zakázané činnosti upravují. Jedná se především o zákon stavební, vodní, horní, lesní, zákon o myslivosti a zákon o rybářství.⁹¹ S těmito zákony jsou provázána i další ustanovení týkající se národních parků. Např. přímou vazbu na zákon o myslivosti a zákon o rybářství má ustanovení § 21 ZOPK, dle kterého může být výkon práva myslivosti a práva rybářství⁹² na území národního parku omezen, příp. vyloučen orgánem ochrany přírody, kterým je příslušná správa NP dle § 78 odst. 3 písm. i) ZOPK. Rovněž ustanovení § 22 ZOPK má významnou vazbu na lesní zákon. Toto ustanovení jasně stanovuje, že lesy v národních parcích mohou být zařazeny do kategorie lesů zvláštního určení, případně lesů ochranných, v žádném případě nemohou být lesy hospodářskými. Tím je také nepřímě stanoven význam, který lesy v národních parcích mají. Neslouží k produkci dřeva, nýbrž plní především funkci ekosystému. S tím také souvisí aplikace ustanovení lesního zákona o zásazích proti škůdcům, které je možné použít pouze se souhlasem orgánu ochrany přírody a v rozsahu jím stanoveném. Tento souhlas vydává v současné době Ministerstvo životního prostředí. Provádět zásahy proti škůdcům v národním parku, především proti lýkožroutu smrkovému, tzv. kůrovci, je velmi diskutovaným tématem. Veřejnost je rozdělena na dva „tábory“, kdy jedna strana považuje provádění zásahů proti škůdcům za nezbytné řešení k ochraně zbývajících lesů, kdežto druhá strana tyto zásahy razantně odmítá s tím, že vše se ponechá samovolnému vývoji a les se sám postupně obnoví. Tomuto problému se autorka práce bude věnovat podrobněji níže, a to

⁹¹Zákon č. 183/2006 Sb. (stavební zákon), z. č. 254/2001 Sb. (vodní zákon), z. č. 44/1988 Sb. (horní zákon), z. č. 289/1995 Sb. (lesní zákon), z. č. 449/2001 Sb. (z. o myslivosti), z. č. 99/2004 Sb. (z. o rybářství).

⁹²Práve myslivosti se dle § 2 písm. h) z. č. 449/2001 Sb. rozumí souhrn práv a povinností zvěř chránit, cílevědomě chovat, lovit, přivlastňovat si ulovenou nebo nalezenou uhynulou zvěř, její vývojová stadia a shozy paroží, jakož i užívat k tomu v nezbytné míře honebních pozemků; výkonem práva rybářského se dle § 2 písm. f) rozumí činnost v rybářském revíru povolená právnické nebo fyzické osobě příslušným orgánem státní správy rybářství, spočívající v plánovitém chovu, ochraně, lovu a přisvojování si ryb, popřípadě vodních organizmů, jakož i v užívání pobřežních pozemků v nezbytném rozsahu.

především ve vztahu k NP Šumava. Speciálně v národních parcích a také chráněných krajinných oblastech vydává podle § 44 odst. 1 ZOPK příslušný orgán ochrany přírody k některým činnostem vykonávaným podle stavebního a vodního zákona závazné stanovisko, bez něhož tyto činnosti konat nelze. Vazbou ustanovení o národních parcích na jiné zákony však autorka odbočila od základních ochranných podmínek, ke kterým je třeba ještě uvést, že jsou vymezeny některé další zákazy, které se však vztahují pouze na území první zóny národního parku.

Zonaci národních parků je také možné označit za určitý nástroj ochrany těchto území. Národní park je rozsáhlým územím a proto i ekosystémy, které se v něm nachází, mají různou hodnotu a význam. Proto je vhodné jednotlivým částem národního parku poskytnout i odlišný režim ochrany. Za tímto účelem se národní parky rozdělují zpravidla do tří zón s odstupňovaným režimem ochrany. V jednotlivých zónách se také mohou lišit základní a bližší ochranné podmínky. Nejprísrnější režim platí v první zóně, ve které se vyskytují území s nejvýznamnějšími přírodními hodnotami. V tomto území je také nejméně patrná činnost člověka. Vzhledem k tomu, že jednou ze základních ochranných podmínek platících jen pro první zónu národního parku je zákaz vstupu mimo vyznačené cesty, označuje se první zóna v terénu dle vyhlášky č. 64/2011 Sb. smaltovanou tabulí a také pruhovým značením. V zájmu ochrany přírody je však možné dle § 64 ZOPK omezit či zakázat vstup i na tyto cesty. V druhé zóně jsou zařazena území rovněž s člověkem málo ovlivněnými ekosystémy, avšak režim ochrany zde není již tak přísný a hranice této zóny se v terénu neznačí. Do třetí zóny se zahrnují území, ve kterých je lidská činnost markantnější. Jedná se především o území, jež jsou zastavěná a člověkem více využívaná. Rozdělení národního parku do jednotlivých zón stanoví Ministerstvo životního prostředí vyhláškou. Připravovaná novela ZOPK z roku 2014 přináší ve vztahu k zonaci národních parků zásadní změny. Nově by se národní parky měly dělit do čtyř zón s novým názvoslovím (zóna přírodní, zóna přírodě blízká, zóna soustředěné péče o přírodu, zóna kulturní krajiny). Vymezení zón ochrany přírody by se pak mělo dle návrhu této novely stanovovat opatřením obecné povahy. Dle informací, které autorka získala v rámci vypořádání mezirezortního připomínkového řízení, by se mělo zachovat vymezení zón vyhláškou, což autorka vítá, neboť je toho názoru, že vyhláškou je možné pružněji reagovat na potřebné změny zonace. Další novinkou by dle navrhované novely mělo být zřízení tzv. klidových území, která by se

měla také stanovovat opatření obecné povahy. Svým režimem ochrany odpovídají klidová území prakticky území I. zóny. Z důvodu nerušeného vývoje ekosystémů a jejich složek je v klidovém území omezen vstup pouze na cesty vyhrazené orgánem ochrany přírody. Určitou výhodou tohoto nového institutu je možné spatřovat v tom, že jeho prostřednictvím je možné chránit cennější části národního parku ve všech zónách ochrany přírody.

Celé území národního parku může pak před rušivými vlivy chránit i ochranné pásmo. Národní park je ochranným pásmem chráněn, je-li vyhlášeno. Zákon o ochraně přírody a krajiny nestanovuje podpůrně ochranné pásmo pro národní park ze zákona. V současné době mají v České republice ochranné pásmo pouze dva národní parky – NP Podyjí a KRNAP. U NP Šumava a NP České Švýcarsko plní funkci ochranného pásma sousedící chráněné krajinné oblasti.

Jako jediný ze zvláště chráněných území disponuje národní park návštěvním řádem. Jedná se o opatření obecné povahy (dříve nařízení), které vydává správa národního parku, jakožto příslušný orgán ochrany přírody, k regulaci pohybu osob a rekreačních aktivit. Dle § 19 odst. 1 ZOPK mají návštěvní řády stanovovat podmínky omezení vstupu, vjezdu a volného pohybu osob mimo zastavěná území a výčet turistických a rekreačních činností, které jsou zakázány. Toto ustanovení úzce souvisí s ustanovením § 16 ZOPK, tj. se základními ochrannými podmínkami a v nich stanovenými zákazy. Návštěvní řády samy nemohou stanovovat další zákazy nad rámec zákona. To by bylo v rozporu s ústavním pořádkem. Mohou ale např. vymezovat místa vyhrazená příslušnou správou, kde se zákazy neuplatňují. Návštěvní řády tedy slouží k zajištění ochrany národního parku před rušivými vlivy turismu. Samozřejmě osoby, které na území národního parku bydlí či pracují, mohou být z působnosti návštěvního řádu vyňaty. Porušování návštěvního řádu je sankcionováno jako přestupek (§ 87 odst. 2 písm. i) ZOPK). Autorka práce je toho názoru, že návštěvní řád by mohl být dalším účinným nástrojem ochrany i dalších zvláště chráněných území, především chráněných krajinných oblastí, a to zejména před nadměrnými turistickými a rekreačními aktivitami. Návrh novely ZOPK z roku 2014 však již nepočítá s vydáváním návštěvního řádu ve formě opatření obecné povahy. Nově by měl být návštěvní řád pouze informativní dokument, kterým se zveřejňují podmínky omezení a výčet činností zakázaných či omezených právními předpisy, opatřeními obecné povahy či

rozhodnutími správních orgánů.

Jako nástroj regulace pohybu osob je možné označit i možnost správ národních parků vybírat dle § 24 ZOPK poplatky za vjezd a setrvání motorovými vozidly na území národního parku či za vstup do jeho vybraných částí, a to mimo zastavěná území obcí. Vybrané poplatky jsou příjmem správy národního parku. Z povinnosti platit poplatek jsou vyňaty osoby na území národního parku bydlící, pracující či vlastníci rekreační objekty. Podrobnosti o poplatcích jsou obsaženy v prováděcí vyhlášce č. 395/1992 Sb. V současné době má vybírání poplatků stanoven pouze Krkonošský národní park (vyhláška č. 2/1995 Správy KRNAPu), v praxi se však nevybírají.⁹³ Tím se „česká část“ Krkonošského národního parku odlišuje od části ležící na území Polska, kde se poplatky za vstup běžně vybírají.⁹⁴

Zvláštností národních parků je i existence poradního a iniciativního orgánu správy národního parku – rady NP, která projednává a posuzuje důležité záležitosti konkrétního národního parku. U tohoto poradního orgánu se uplatňuje i princip účasti veřejnosti a obcí, jelikož členy rady NP jsou zástupci dotčených obcí, krajů a Horské služby. Další členy rady jmenuje správa národního parku, a to především z řad osob podnikajících na území národního parku a dále z odborníků z vědeckých a odborných pracovišť.

4.5.2 Chráněné krajinné oblasti

Druhým velkoplošným zvláště chráněným územím jsou chráněné krajinné oblasti (dále i „CHKO“), které představují především nástroj ochrany krajiny. Jejich cílem je „v rámci možností zachovat určitý způsob využívání krajiny, který vedl v minulosti k vytvoření a dále k udržování harmonické krajiny s vysokým podílem zachovalých přírodních složek“.⁹⁵ Dle definice v § 25 odst. 1 ZOPK je možné za CHKO vyhlásit rozsáhlé území, které se vyznačuje harmonicky vytvářenou krajinou, charakteristicky vyvinutým reliéfem a obsahuje vysoký podíl přirozených ekosystémů lesních a trvalých travních porostů. S vyložением pojmu „harmonicky vytvářená krajina“

⁹³Správa Krkonošského národního parku [online]. [cit. 2013-05-16]. Dostupné na: <http://www.krnapp.cz/vjezd-na-uzemi-krnap/>.

⁹⁴Karkonoski park narodowy [online]. [cit. 2015-01-28]. Dostupné na: <http://www.kpnmap.pl/pl/oplaty-i-bilety,397>.

⁹⁵MIKO, Ladislav, ŠTURSA, Jan. *Národní parky a chráněné krajinné oblasti v České republice*. 2. vydání. Praha: Ministerstvo životního prostředí, 2010. s. 9.

se každý může dle svého subjektivního názoru vypořádat různě. Obecně lze konstatovat, že by chráněnou krajinnou oblastí nemělo být území, jež je příliš urbanizované a průmyslově a dopravně zatížené. Často se za CHKO vyhláší horské celky, území s krasovými jevy, pískovcovými útvary apod., tedy taková území, která mají určitým způsobem vyvinutý reliéf. Ustanovení § 25 odst. 1 ZOPK umožňuje, aby součástí chráněné krajinné oblasti bylo i území s dochovanými památkami historického osídlení. Touto kategorií zvláště chráněného území je tak chráněn i krajinný ráz.

Chráněné krajinné oblasti jsou, stejně jako národní parky, plošně rozsáhlým územím, na jehož jednotlivých částech je třeba zajistit ochranu přírody a krajiny odlišným způsobem. Z tohoto důvodu podléhá území CHKO zonaci, přičemž vyhláškou Ministerstva životního prostředí se vymezí zpravidla čtyři zóny, ve kterých je ochrana přírody odstupňována. Dle návrhu novely ZOPK z roku 2014 by se zonace měla stanovovat opatřením obecné povahy. Nejprísnejšímu režimu podléhá zóna první, kde se také uplatňuje nejvíce základních ochranných podmínek.

Na rozdíl od národních parků je ze zákona (§ 25 odst. 2 ZOPK) možné území chráněných krajinných oblastí hospodářsky využívat. Samozřejmě pouze takovým způsobem, který je k danému území šetrný a nezhorší jeho přírodní stav. Určité omezení stanovují zvláštní základní ochranné podmínky platící pouze pro první a druhou zónu CHKO, které se považují z hlediska ochrany přírody za nejcennější. Jedná se především o zákaz používat intenzivní technologie při hospodaření na území první a druhé zóny, tedy hospodařit tak, že by došlo ke změně biologické rozmanitosti na tomto území. S tím souvisí i omezení používání určitých látek jako hnojiv. Jelikož je umožněno hospodářské využívání krajiny v CHKO, nejsou zde vlastnická práva natolik omezena jako v národním parku. Pro výběr vhodného území k vyhlášení za chráněnou krajinnou oblast tak není podstatným kritériem podíl státního a nestátního vlastnictví dotčených pozemků; v zákoně o ochraně přírody a krajiny není ani omezena možnost pozemky ve státním vlastnictví zcizovat, jak je tomu u jiných kategorií zvláště chráněných území. Základní ochranné podmínky stanovené ustanovením § 26 ZOPK jsou velmi podobné těm, které platí na území národních parků. Rovněž je zde patrná vazba na jiné právní předpisy, které upravují činnosti v základních ochranných podmínkách zakázané (např. stavební zákon, zákon o myslivosti aj.). Jelikož se jedná o zákazy relativní, je orgán

ochrany přírody, kterým je AOPK⁹⁶, oprávněn z nich udělit výjimku, a to za podmínek stanovených v § 43 ZOPK.

Z vymezených základních ochranných podmínek je patrné, že režim ochrany v chráněných krajinných oblastech je podstatně mírnější než v národních parcích. Ze zákona nevyplývá možnost omezit či zakázat výkon rybářského a mysliveckého práva, což nevylučuje vázat výkon těchto práv na souhlas orgánu ochrany přírody, stanoví-li se tak v bližších ochranných podmínkách. Rovněž zákon přímo neomezuje vstup mimo vyznačené cesty, jak je tomu u první zóny národního parku. Existuje však možnost orgánu ochrany přírody opatřením obecné povahy vydaným na základě § 64 ZOPK omezit či zakázat vstup na území první zóny CHKO z důvodu ochrany přírody. Za omezené by se také dalo považovat vydávání určitých správních aktů a konání některých činností dle stavebního a vodního zákona, jelikož ustanovení § 44 odst. 1 ZOPK k tomu vyžaduje závazné stanovisko orgánu ochrany přírody, jakožto dotčeného orgánu. Bez tohoto stanoviska, které je ve smyslu ust. § 149 správního řádu považováno za závazné pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu, nelze v § 44 odst. 1 ZOPK vyjmenované správní akty vydat či uvedené činnosti konat. Ustanovení § 44 odst. 2 ZOPK ve znění do 31. 12. 2012 stanovilo, že závazného stanoviska není třeba pro stavby nacházející se v zastavěném území obce ve čtvrté zóně CHKO, mají-li se nacházet v souvisle zastavěném území obce a má-li tato obec schválenou územně plánovací dokumentaci, v níž je stanovisko orgánu ochrany přírody zpracované. V předpisech stavebního práva však pojem „souvisle zastavěné území“ vymezen není. Ustanovení § 2 odst. 1 písm. d) stavebního zákona pouze mezi základními pojmy charakterizuje „zastavěné území“⁹⁷. S pojmem „souvisle zastavěné území obce“ je možné se setkat v § 30 odst. 3 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů. Pro účely zákona o pozemních komunikacích musí souvisle zastavěné území obce splňovat dvě podmínky: na tomto území je postaveno pět a více budov odlišných vlastníků, kterým bylo přiděleno popisné nebo evidenční číslo a které

⁹⁶V důsledku novely ZOPK zákonem č. 250/2014 Sb. došlo ke zrušení správ CHKO, které byly na území CHKO orgánem ochrany přírody. Od 1. 1. 2015 je na území CHKO orgánem ochrany přírody Agentura ochrany přírody a krajiny České republiky, která se k tomuto datu stala rovněž správním úřadem. Výjimkou je CHKO Šumava, na jejímž území vykonává státní správu Správa Národního parku Šumava (§ 78 odst. 2 ZOPK).

⁹⁷Zastavěným územím se dle stavebního zákona rozumí: „území vymezené územním plánem nebo postupem podle tohoto zákona; nemá-li obec takto vymezené zastavěné území, je zastavěným územím zastavěná část obce vymezená k 1. září 1966 a vyznačená v mapách evidence nemovitostí (dále jen "intravilán").

jsou evidovány v katastru nemovitostí a zároveň mezi jednotlivými budovami, jejichž půdorys se pro tyto účely zvětší po celém obvodu o 5 m, nebude spojnice delší než 75 m. Spojnice tvoří rohy zvětšeného půdorysu jednotlivých budov (u oblouků se použijí tečny). Spojnice mezi zvětšenými půdorysy budov, spolu se stranami upravených půdorysů budov, tvoří území. Lze tedy konstatovat, že zřejmě i pro účely zákona o ochraně přírody a krajiny by se mělo jednat o území se soustředěnou zástavbou, ve které nebudou příliš velké rozestupy od jednotlivých budov a nadměrné zastoupení volných ploch. Tento nesoulad v pojmosloví byl odstraněn novelou - zákonem č. 350/2012 Sb. a s účinností od 1. 1. 2013 je v § 44 odst. 2 ZOPK stanoveno, že závazného stanoviska není třeba pro stavby situované v zastavěném území obce ve čtvrté zóně CHKO a dále v zastavěném území města ležícím na území CHKO.

Na rozdíl od ostatních kategorií zvláště chráněných území nejsou chráněné krajinné oblasti zabezpečeny před vnějšími rušivými vlivy ochranným pásmem. Od účinnosti novely ZOPK č. 349/2009 Sb. se pro tuto kategorii ZCHÚ ochranné pásmo nevyhlašuje. Jeho funkci do určité míry plní čtvrtá zóna chráněné krajinné oblasti, ve které jsou zahrnuta i zastavěná území obcí a uplatňuje se v ní nejvolnější režim ochrany.

Jednotlivé chráněné krajinné oblasti vyhlašuje vláda nařízením, ve kterém stanoví mj. také bližší ochranné podmínky, v nichž vymezí činnosti vázané na souhlas orgánu ochrany přírody. Na území České republiky je vyhlášeno 25 chráněných krajinných oblastí, které zaujímají cca 14 %⁹⁸ rozlohy republiky. Ze všech kategorií ZCHÚ jsou právě chráněné krajinné oblasti plošně nejvíce rozsáhlé. V roce 2013 proběhlo mezirezortní připomínkové řízení o návrhu nařízení vlády, kterým mělo dojít k rozšíření CHKO Kokořínsko o oblast Máchův kraj, tato CHKO byla vyhlášena nařízením vlády č. 176/2014 Sb. Dále se připravuje vyhlášení zcela nové chráněné krajinné oblasti – Brdy. Zřizovací nařízení vlády, kterým se CHKO Brdy vyhlásí, mělo být dle informací Ministerstva životního prostředí⁹⁹ vydáno v polovině roku 2014, což se však nestalo. S tímto záměrem je provázáno i jednání o zrušení dosavadního vojenského újezdu Brdy.¹⁰⁰

⁹⁸Ústřední seznam ochrany přírody [online]. [cit. 2014-10-05]. Dostupné na: <http://drusop.nature.cz/ost/chrobjekty/sumarizace/index.php?frame>.

⁹⁹Záměr na vyhlášení CHKO Brdy dostupný na www.ochranaprirody.cz. [cit. 2014-03-21].

¹⁰⁰Zákon, kterým se ruší vojenský újezd Brdy, byl schválen v lednu 2015. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. [cit. 2015-01-30]. Dostupné na: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?t=57&o=7&>.

4.5.3 Národní přírodní rezervace

Z maloplošných zvláště chráněných území podléhají nejprísnejší ochraně národní přírodní rezervace (dále i „NPR“). Dle ustanovení § 28 ZOPK se jedná o území s menší rozlohou, ve kterém jsou soustředěny přírodní hodnoty s národním či mezinárodním významem. Předmětem ochrany národních přírodních rezervací jsou ekosystémy, které se váží na přirozený reliéf s typickou geologickou stavbou. Přirozený reliéf se bude vyskytovat především na území málo zasaženém činností člověka. Jistě si nelze jako území s přirozeným reliéfem představit např. zatopený vytěžený lom, jenž také určité funkce ekosystému plní. Již v procesu navrhování určitého území za národní přírodní rezervaci je třeba brát v potaz, že tato území lze využívat pouze tak, aby nedošlo ke zhoršení tamních přírodních poměrů. Vhodné je se při výběru soustředit na taková území, jež jsou málo zastavěná, méně rekreačně a zemědělsky využívaná, a kde se pozemky nacházejí převážně ve státním vlastnictví. K usměrnění způsobu využívání jsou, stejně jako u ostatních kategorií ZCHÚ, stanoveny zákonem základní ochranné podmínky, které určité činnosti v NPR zakazují (§ 29 ZOPK). V těchto základních ochranných podmínkách lze opět spatřit vazbu na jiné právní předpisy (stavební zákon, horní zákon, zákon o myslivosti aj.). Zvláštností je např. aplikace stavebního zákona, jelikož, na rozdíl od ostatních ZCHÚ, příp. jejich zón, kde nelze umísťovat a povolovat pouze stavby nové, v národních přírodních rezervacích nelze umísťovat a povolovat stavby žádné. V NPR není tedy možné provozovat žádnou stavební činnost, pokud ovšem nebude povolena výjimka ze zákazu dle § 43 ZOPK. Problém by jistě nastal i se schvalováním územního plánu, pokud by byl v tomto v rozporu se zákonem.¹⁰¹ Mezi další základní ochranné podmínky patří např. zákaz vjezdu s motorovými vozidly a zákaz vstupu mimo vyznačené cesty, samozřejmě s určitými výjimkami (§ 29 písm. d) a h) ZOPK). Stejně zákazy se uplatňují i v národních parcích. Z tohoto pojetí lze jistě odhadnout, že národní přírodní rezervace se považují za území požívající značného významu, jemuž je třeba poskytnout náležitou ochranu. Na celé území NPR, tzn. i na značené cesty, je možné vstup omezit či zakázat úplně, a to z důvodu ochrany přírody postupem dle § 64 ZOPK. Prísnejší režim ochrany, oproti národním parkům, je patrný i z ustanovení § 30 ZOPK, které má vazbu na zákon o myslivosti a zákon o rybářství.

¹⁰¹PRCHALOVÁ, Jana. *Zákon o ochraně přírody a krajiny a NATURA 2000: Úplné znění zákona s komentářem, judikaturou a prováděcími předpisy*. 2. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: Linde Praha, 2010. s. 97.

Výkon práva myslivosti a rybářského práva je totiž v národních přírodních rezervacích vázán na souhlas příslušného orgánu ochrany přírody. V národních parcích je však možné tato práva vykonávat bez souhlasu, přičemž jejich výkon může orgán ochrany přírody omezit či vyloučit. Souhlas k výkonu práva myslivosti či rybářského práva však nenahrazuje výjimku ze základních ochranných podmínek, pokud je nutná. Žádost o souhlas si samozřejmě nemůže podat kterýkoli subjekt. Může tak učinit pouze držitel či nájemce honitby nebo uživatel rybářského revíru.¹⁰² Další činnosti, které lze v národních přírodních rezervacích konat pouze se souhlasem orgánu ochrany přírody, se vymezují v bližších ochranných podmínkách stanovených ve zřizovacím právním předpisu.

Zvláštnímu nakládání podléhají v národních přírodních rezervacích i lesy. Podle ustanovení § 31 ZOPK nelze lesy v NPR řadit mezi lesy hospodářské, nýbrž pouze do kategorie lesů ochranných či zvláštního určení. Hospodaření v těchto lesích tedy podléhá zvláštnímu režimu nejen dle zákona o ochraně přírody a krajiny, ale i dle lesního zákona. Omezením hospodářského využívání lesů v NPR spolu s možným odškodněním se zabýval i Ústavní soud ČR v nálezu sp. zn. IV. ÚS 2005/09 ze dne 26. 4. 2012. Navrhovatel, coby nájemce lesních pozemků zařazených do národní přírodní rezervace a do kategorie lesů zvláštního určení, se v ústavní stížnosti dožadoval zrušení předchozích rozhodnutí soudů, kterými byly zamítnuty jeho návrhy (žaloba, odvolání, dovolání), jimiž se po Ministerstvu životního prostředí domáhal poskytnutí náhrady ušlého zisku za znemožnění těžby dřeva na dotčených pozemcích. Právo na náhradu této újmy dovozoval navrhovatel především z ustanovení § 58 odst. 1 lesního zákona, které nájemcům lesa přiznává práva a povinnosti vlastníka lesa, přičemž § 11 odst. 3 lesního zákona poskytuje vlastníkům lesa „*právo na náhradu újmy vzniklé v důsledku omezení hospodaření v lese vůči orgánu státní správy, který o tomto omezení rozhodl.*“ Navrhovatel měl totiž za to, že rozhodnutím Ministerstva životního prostředí, kterým byl schválen plán péče o dotčenou národní přírodní rezervaci, a rozhodnutím Ministerstva zemědělství o schválení lesního hospodářského plánu navrhovatele, došlo k porušení jeho práva vlastnit majetek v tom, že mu bylo znemožněno právo věc užívat a požívat její plody a užitky. Dle zmíněných rozhodnutí ústředních správních orgánů byl totiž navrhovatel povinen ponechat těžbu v lese, obnovu, ochranu a výchovu lesa

¹⁰²MIKO, Ladislav, a kol. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2005. s. 170.

samovolnému vývoji. Navrhovatel dále argumentuje tím, že jeho omezení hospodařit v lese je stanoveno na základě zákona a nikoli zákonem samým. Nutno dodat, že vlastnickým právem se Ústavní soud ČR zabýval již několikrát. Obecně lze z jeho judikátů konstatovat, že sice Listina základních práv a svobod¹⁰³ (dále i „Listina“) zaručuje každému právo vlastnit majetek, avšak vlastnické právo nelze chápat jako právo absolutně neomezené. Vlastnické právo je možné omezit zákonem mj. i z důvodu ochrany obecných zájmů, tzn. včetně ochrany přírody a životního prostředí. K jistému omezení vlastnického práva ve veřejném zájmu v konkrétním případě došlo vyhlášením národní přírodní rezervace. Toto omezení však nelze považovat za nucené ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny. Kromě toho má navrhovatel pouze postavení nájemce, práva a povinnosti vlastníka lesa jsou mu přiznány jen dle lesního zákona.

Požadavek ponechat procesy v lese samovolnému vývoji pro danou národní přírodní rezervaci prvotně vyplývá z plánu péče. Tento dokument však pro fyzické ani právnické osoby závazný není (§ 38 odst. 1 ZOPK in fine). Plán péče ovšem představuje podklad pro jiné plánovací dokumenty, tzn. i pro lesní hospodářské plány, které jsou nástrojem vlastníka lesa a jejichž závazná ustanovení je nutné při hospodaření v lese dodržovat. Vzhledem ke skutečnosti, že v konkrétním případě se jednalo o les zvláštního určení, již z lesního zákona (§ 36) pro tuto kategorii lesa vyplývají určitá omezení ve způsobu hospodaření, která se mj. promítají i do lesních hospodářských plánů a osnov. Dle zmíněného ustanovení lesního zákona jsou vlastníci lesa zvláštního určení povinni tato omezení strpět, což se vztahuje i na nájemce. Pokud vlastníkům těchto lesů vzniknou z omezeného způsobu hospodaření zvýšené náklady, mají právo požadovat jejich náhradu. Zákon však nehovoří o náhradě ušlého zisku, který v důsledku omezení hospodaření vznikne. Přesto se však navrhovatel domnívá, že k omezení hospodaření v lese došlo rozhodnutími Ministerstev, tedy na základě zákona, a přísluší mu dle § 11 odst. 3 lesního zákona náhrada újmy. Ústavní soud zcela navrhovatelovy argumenty odmítá a ztotožňuje se s názory, ke kterým shodně došly soudy nižší instance a soud dovolací. Jak je v nález Ústavního soudu uvedeno, Nejvyšší soud ČR při rozhodování¹⁰⁴ o dovolání navrhovatele konstatoval, že „k

¹⁰³Zákon č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku ČR.

¹⁰⁴Rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 25 Cdo 193/2007 ze dne 29. 4. 2009 byl předmětem řízení o ústavní stížnosti, ve kterém Ústavní soud vydal nález sp. zn. IV. ÚS 2005/09.

omezení stěžovatele jako nájemce lesů zvláštního určení nacházejících se v NPR Ransko při hospodaření a produkci v nich (těžbě dříví) vyplývá již přímo z lesního zákona a zákona o ochraně přírody a krajiny, resp. konkrétní rozsah omezení je stanoven ve vyhlášce o vyhlášení národní přírodní rezervace a jde tedy o zákonné omezení předvídané ustanovením článku 36 odst. 3 lesního zákona, s nimiž zákon spojuje jen náhradu zvýšených nákladů, pokud v souvislosti s omezením vzniknou, nikoli však již náhradu ušlého zisku za neprovedenou těžbu dřeva.“ Kromě Listiny se navrhovatel dovolával i Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a jejího Dodatkového protokolu č. 1, které rovněž garantují právo vlastnit majetek a pokojně ho užívat. Ústavní soud v tomto odkazuje na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva, který konstatoval, že Úmluva poskytuje ochranu majetku, který existuje a byl nabyt do vlastnictví, případně se jeho nabytí do vlastnictví legitimně očekává. Nelze se tedy dožadovat ochrany u majetku, který není ve vlastnictví navrhovatele, a neočekává se ani jeho legitimní nabytí do vlastnictví. Ústavní soud tak v závěru nálezu uvádí, že „*zásah do podstaty vlastnického práva zákonným omezením užívání lesa sleduje legitimní cíl, tj. ochranu lesů v národních přírodních rezervacích jako zvláště chráněných území, která jsou pro svou biologickou jedinečnost a rozmanitost hodna přísné ochrany státní mocí...“* Ústavní soud nepovažuje stanovení zákazu těžby dřeva v NPR bez vyplacení náhrady ušlého zisku za nevytěžené dřevo za nepřiměřený zásah do práv jednotlivce. K tomu dále uvádí: „*Zákonné omezení hospodaření, které je spojeno s nárokem vlastníka na náhradu zvýšených nákladů, nikoliv na náhradu ušlého zisku, lze považovat za opatření učiněné jako nezbytné k ochraně obecného zájmu, které je v souladu se „spravedlivou rovnováhou“, požadovanou článkem 1 Protokolu č. 1, který je třeba vykládat, stejně jako celou Úmluvu takovým způsobem, aby byla zaručena konkrétní a skutečná práva, nikoli práva teoretická a zdánlivá. Omezení vlastnictví mající na zřeteli tyto zásady není protiústavní.“* K celému případu uplatnil odlišné stanovisko soudce M. V., který navrhoval ústavní stížnosti vyhovět. Dle soudcova názoru konkrétní způsob a rozsah omezení hospodaření v lese plyne až ze schválených a převzatých lesních hospodářských plánů a osnov, i když jsou vydávána na základě právních předpisů. Soudce tyto plány považuje za akty, které zakládají, mění či ruší práva a povinnosti. Jak soudce dále uvádí, rozsah těžby v lesích zvláštního určení stanoví právě lesní hospodářské plány či osnovy a těžbu je možné provádět v souladu s nimi. Pokud je tedy

stanovena povinnost ponechat les samovolnému vývoji, je tato povinnost důsledkem obsahu rozhodnutí orgánu státní správy, z právních předpisů ji bezprostředně odvodit nelze. Ač autorka práce spatřuje v odlišném stanovisku soudce M. V. určitou logiku, přiklání se k celkovému názoru Ústavního soudu uplatněnému v nálezu. I když se v lesích hospodaří dle schválených lesních hospodářských plánů, stále je nutné brát v potaz ustanovení lesního zákona o hospodaření v lesích zvláštního určení (§ 36), které jednoznačně ukládá vlastníkům povinnost omezení hospodaření v těchto lesích strpět a zároveň je opravňuje požadovat pouze náhradu zvýšených nákladů, vzniknou-li jim v důsledku omezení, nikoli náhradu ušlého zisku. Na uvedený případ zřejmě není možné aplikovat ani postup dle ustanovení § 58 odst. 2 ZOPK, které mj. umožňuje vlastníkům či nájemcům lesních pozemků požadovat finanční náhradu újmy, která jim vznikla v důsledku omezení vyplývajícího z části třetí až páté zákona o ochraně přírody a krajiny či rozhodnutí vydaného na jejich základě. Z ustanovení ZOPK o národních přírodních rezervacích přímo zákaz těžby nevyplývá, pouze by se dalo uvažovat o základní ochranné podmínce v § 29 odst. a) ZOPK, tj. zákaz používání intenzivních technologií při hospodaření na pozemcích v NPR. Z řešeného případu však není zřejmé, jakým způsobem by měla případná těžba dřeva probíhat. Tato podmínka tedy pro poskytnutí náhrady újmy splněna není. Omezení v těžbě dřeva však nevyplývá ani z rozhodnutí vydaného na základě části třetí až páté ZOPK. Zákaz těžby dřeva plyne prvotně z plánu péče, který však příslušný orgán ochrany přírody schvaluje protokolem, nikoli rozhodnutím. Plán péče, jak již bylo uvedeno výše, není pro fyzické ani právnické osoby závazný. Je však podkladem pro vypracování jiných plánovacích dokumentů, tzn. i pro lesní hospodářské plány, které však podléhají schvalování dle lesního zákona. Lze tedy odvodit, že náhradu újmy za ztížení lesního hospodaření v konkrétním případě není možné poskytnout ani dle § 58 odst. 2 ZOPK.

Pojednáním o nálezu Ústavního soudu se autorka nepatrně odchýlila od vztahu právní úpravy národních přírodních rezervací a lesního zákona stanoveného v § 31 ZOPK. K tomu je nutno ještě dodat, že ustanovení lesního zákona o zásazích proti škůdcům a o případech mimořádných okolností a nepředvídaných škod je možné aplikovat na území národních přírodních rezervací pouze se souhlasem orgánu ochrany přírody a v rozsahu jím stanoveném. V tomto směru požívají lesy v NPR stejné ochrany jako lesy národních parků (viz § 22 ZOPK). Na rozdíl od národních parků však v tomto

ohledu nejsou národní přírodní rezervace tolik diskutovaným tématem.

Jak již bylo uvedeno výše, je vhodné k vyhlášení za národní přírodní rezervace navrhnout území s pozemky ve státním vlastnictví. Stát se tak zproští povinnosti poskytovat kompenzace soukromým vlastníkům za omezení využívání jejich pozemků. Z toho důvodu také platí zákaz některé pozemky v NPR zcizovat (§ 32 ZOPK). Na rozdíl od národních parků, kde je zakázáno zcizovat lesy, lesní půdní fond, vodní toky a vodní plochy, v národních přírodních rezervacích se tento zákaz vztahuje i na nezastavěné pozemky nacházející se na jejich území. Tím je jistě znovu vyjádřena významnost a cennost území vyhlášených v této kategorii zvláště chráněných území. Zákazem zcizení však nejsou dotčena práva vyplývající fyzickým a právnickým osobám z právních předpisů o majetkové restituci.

Zřizovacím právním předpisem pro národní přírodní rezervace je vyhláška Ministerstva životního prostředí. Touto vyhláškou se rovněž vyhlásí ochranné pásmo NPR, nevyhlásí-li se, platí vymezení ochranného pásma ze zákona (§ 37 odst. 1 ZOPK). Zřizovací vyhláška dále stanoví bližší ochranné podmínky, ve kterých jsou vymezeny činnosti vázané na souhlas orgánu ochrany přírody. Státní správu v ochraně přírody a krajiny v národních přírodních rezervacích vykonává AOPK (§ 78 odst. 1 ZOPK), výjimkou jsou však pravomoci svěřené Ministerstvu životního prostředí.

V některých národních přírodních rezervacích, ale i v národních přírodních památkách a přírodních rezervacích, je dokonce vybírán poplatek za vstup do těchto zvláště chráněných území. Tyto poplatky vybírají obce, ale i soukromí vlastníci pozemků, na nichž jsou ZCHÚ vyhlášena. Poplatky jsou jistě účelným ekonomickým nástrojem ochrany přírody, kterým se dá regulovat návštěvnost určitých území. Vybírané vstupné je spíše symbolické částky, v celkovém obnosu slouží především k turistické vybavenosti a údržbě daného území.¹⁰⁵ Přestože se výběr vstupného s odporem veřejnosti převážně neseťkává, je otázkou, zda zpoplatnění vstupu do ZCHÚ je oprávněné. Ze zákona o ochraně přírody a krajiny je stanovena možnost zpoplatnit vstup pouze na území národních parků (§ 24 ZOPK), zmocnění pro ostatní kategorie zvláště chráněných území však zákon neobsahuje a nevyplývá ani z jiných právních předpisů. Pokud turisty provází po těchto územích průvodce, je vstup zpoplatněn spíše

¹⁰⁵PATZELT, Zdeněk. *Poplatky a chráněná území*. Časopis Ochrana přírody. Roč. 2010, Zvláštní číslo [online]. [cit. 2013-06-15]. Dostupné na: <http://www.casopis.ochranaprirody.cz/clanky/poplatky-a-chronena-uzemi.html>.

nepřímo a vybíranou částku lze pokládat za poplatek za službu. Vzhledem ke skutečnosti, že dle čl. 11 odst. 5 Listiny lze daně a poplatky vybírat jen na základě zákona, domnívá se autorka práce, že obecné vybírání vstupného do zvláště chráněných území bez poskytnutí doplňkových služeb v právních předpisech oporu nemá a zřejmě by takový postup bylo v určitých případech možné pokládat za rozporný s ustanovením § 63 odst. 2 ZOPK, který zakládá právo volného průchodu krajinou, tj. přes pozemky ve vlastnictví či nájmu státu, obce a právnických osob. Přístup v některých jiných státech je zcela odlišný. Například na Slovensku je možné na základě ust. § 58 zákona č. 543/2002 Z. z., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, vybírat poplatky za vstup do kteréhokoli chráněného území. V jiných zemích světa jsou zpoplatněny vstupy především do národních parků.

4.5.4 Národní přírodní památka

Další kategorií zvláště chráněných území, které nesou národní či nadnárodní význam, jsou národní přírodní památky (dále i „NPP“). Zákon o ochraně přírody a krajiny v ustanovení § 35 však již nestanovuje, že za národní přírodní památku se vyhláší území, nýbrž přírodní útvary menší rozlohy. Pojetí „menší rozlohy“ však může být zavádějící. Za národní přírodní památku lze totiž vyhlásit jak jednotlivý přírodní útvar o rozloze několika metrů čtverečních, např. jeskyni, skalní stěnu, tak i objekty větší rozlohy, např. NPP Blanice má rozlohu necelých 300 ha¹⁰⁶. V odst. 1 ustanovení § 35 zákon o ochraně přírody a krajiny demonstrativně uvádí, jaké druhy přírodních útvarů se za národní přírodní památky zejména vyhláší. Převážně se jedná o geologické útvary, naleziště nerostů či vzácných druhů rostlin a živočichů, což tedy představuje i předmět ochrany této kategorie ZCHÚ. Zvláštností národních přírodních památek je, že je jimi možno poskytnout ochranu i útvarům, jež jsou vytvořené činností člověka, např. rybníky mohou být biotopem vzácných druhů vodních rostlin či živočichů. Samozřejmostí je, že všechny přírodní útvary vyhlášené v kategorii NPP mají národní či mezinárodní ekologický, vědecký nebo estetický význam.

Národním přírodním památkám je ze zákona stanovena jediná základní ochranná podmínka, a to zákaz je jakýmkoli způsobem měnit a poškozovat. Není ani vyloučeno hospodářské využívání národních přírodních památek, podmínkou však je, že nebudou

¹⁰⁶Ústřední seznam ochrany přírody [online]. [cit. 2013-06-15]. Dostupné na: http://drusop.nature.cz/ost/chrobjekty/zchru/index.phpframe&SHOW_ONE=1&ID=1267.

poškozeny. V NPP není tedy možné vykonávat činnosti, které by měly negativní vliv na předmět ochrany, např. by vedly k vyhynutí tavných chráněných druhů rostlin či živočichů nebo ke zničení geologického útvaru apod. Z této základní ochranné podmínky však může orgán ochrany přírody povolit výjimku dle § 43 ZOPK. Do národních přírodních památek není ani zákonem omezen vstup. Pouze z důvodů ochrany přírody je možné postupovat dle § 64 ZOPK a přístup do těchto lokalit vyloučit.

Stejně jako u národních přírodních rezervací je vhodné k vyhlášení národních přírodních památek navrhnout přírodní útvary, které se nachází na pozemcích ve státním vlastnictví. Pokud se v národních přírodních památkách nachází ve státním vlastnictví lesy, lesní půdní fond, vodní toky a vodní plochy, není možné je dle § 35 odst. 3 ZOPK zcizit, čímž však nejsou dotčena práva plynoucí fyzickým a právnickým osobám z právních předpisů o majetkové restituci. Tento zákaz se rovněž vztahuje, podobně jako u NPR, na nezastavěné pozemky. Tím je určitým způsobem vyzdvížena cena vyhlášených území v této kategorii ZCHÚ.

Národní přírodní památky vyhláší Ministerstvo životního prostředí svojí vyhláškou. Příslušným orgánem vykonávajícím státní správu v ochraně přírody je však AOPK (viz § 78 odst. 1 ZOPK).

Národní přírodní památka je v ČR nejméně početnou kategorií ZCHÚ.¹⁰⁷

4.5.5 Přírodní rezervace

Další kategorií zvláště chráněných území představují přírodní rezervace (dále i „PR“). V určitém smyslu se jejich právní úprava podobá národním přírodním rezervacím, podstatným rozdílem však je, že přírodní rezervace jsou zvláště chráněná území pouze regionálního významu. Přírodní rezervace, podobně jako NPR, jsou nástrojem ochrany ekosystémů a vyhláší se na územích menší rozlohy. U přírodních rezervací však v § 33 odst. 1 ZOPK není stanoven požadavek vázanosti ekosystémů na přirozený reliéf, jak je tomu u přírodních rezervací národních. Z toho lze tedy odvodit, že za přírodní rezervaci je možné vyhlásit i území ovlivněné činností člověka – např. vytěžené lomy apod. Pokud by se i lidskou činností zasažené území za přírodní rezervaci vyhlásilo, je nutné, stejně jako u jiných zvláště chráněných území, respektovat

¹⁰⁷Ústřední seznam ochrany přírody [online]. [cit. 2013-06-15]. Dostupné na: <http://drusop.nature.cz/ost/chrobjekty/sumarizace/index.php?frame>.

při jeho využívání zákazy plynoucí ze základních ochranných podmínek stanovených v § 34 ZOPK, pokud z nich není udělena výjimka. V základních ochranných podmínkách přírodních rezervací je rovněž patrná vazba na jiné právní předpisy, avšak již ne v takovém rozsahu, jak je tomu u národních parků a národních přírodních rezervací. Je tedy zřejmé, že přírodní rezervace nepodléhají tak přísné ochraně jako kategorie národní. Dokonce je v přírodních rezervacích možné pozemky ve státním vlastnictví zcizovat. Omezení se vztahuje pouze na nezastavěné státní pozemky. Ty je možné zcizit pouze se souhlasem Ministerstva životního prostředí. Rovněž výkon rybářského a mysliveckého práva není v přírodních rezervacích vyloučen. Vykonávání těchto práv ovšem může orgán ochrany přírody omezit, nikoliv však zakázat, jak je tomu u národních parků. Určitý nedostatek v právní úpravě přírodních rezervací lze spatřovat v absenci ustanovení, které by vázalo možnost využívat přírodní rezervace pouze tak, aby se tím uchoval či zlepšil stav jejich přírodního prostředí, což prakticky obsahuje právní úprava u všech ostatních kategorií ZCHÚ. Základní ochranné podmínky (§ 34 odst. 1 písm. f) ZOPK) sice zakazují měnit dochované přírodní prostředí v rozporu s bližšími ochrannými podmínkami, nicméně jedná se o zákaz poškozovat přírodní rezervaci činnostmi jinak vázanými na souhlas orgánu ochrany přírody a stanovenými podzákonným právním předpisem. Jelikož není v ZOPK výslovně stanoveno využívání přírodní rezervace pouze v její prospěch, fakticky nabývá výše zmíněné ustanovení na významu.¹⁰⁸

Přírodní rezervace a jejich ochranná pásma vyhláší svým nařízením rada kraje, na území národních parků příslušná správa a v chráněných krajinných oblastech AOPK. Krajské úřady, správy národních parků a AOPK jsou tak na území přírodních rezervací kompetentním orgánem ochrany přírody. Na území vojenských újezdů je ke zřízení přírodní rezervace příslušné Ministerstvo obrany, státní správu ochrany přírody pak vykonávají újezdní úřady.

Přírodní rezervace jsou po národních parcích a chráněných krajinných oblastech třetí plošně nejrozsáhlejší kategorií zvláště chráněných území.¹⁰⁹

¹⁰⁸FRANKOVÁ, Martina. *Chráněná území a ochranná pásma při ochraně životního prostředí (zejména při ochraně přírody a krajiny)*. Časopis AUC Iuridica. Roč. 2001, č. 3-4. s. 68.

¹⁰⁹Ústřední seznam ochrany přírody [online]. [cit. 2013-06-15]. Dostupné na: <http://drusop.nature.cz/ost/chrobjekty/sumarizace/index.php?frame>.

4.5.6 Přírodní památka

Přírodní památky jsou poslední kategorií maloplošných zvláště chráněných území a svým předmětem ochrany se shodují s národní přírodní památkou; rozdílem však je význam, jaký přírodní památky zaujímají. Oproti národní kategorii jsou přírodní památky pouze významu regionálního. Vhodné je za přírodní památky vyhlášovat přírodní útvary, které v určitém regionu náleží k těm více významným a vyžadují určitý stupeň péče. I z praxe může autorka potvrdit, že vhodný způsob managementu, především u botanických lokalit, zvyšuje jejich kvalitu.

U přírodních památek je zákonem v § 36 odst. 2 ZOPK stanovena pouze jediná obecná základní ochranná podmínka, tj. zákaz přírodní památku měnit a poškozovat, či hospodařit na ní takovým způsobem, který by ji poškodil. Hospodaření tedy na území přírodních památek zakázáno není, musí být však prováděno šetrným způsobem. I provádění managementu je určitý způsob hospodaření, který však vede k zachování a zlepšení předmětu ochrany a nemá tak na lokalitu negativní vliv. Ač se přírodní památka z důvodu obecného stanovení základní ochranné podmínky jeví jako území s nejnižším stupněm ochrany, lze na druhou stranu konstatovat, že tato základní ochranná podmínka zahrnuje široké spektrum činností, přičemž výkon jakékoli činnosti, která by měla přírodní památku negativně ovlivnit, tj. poškodit či změnit, podléhá vydání výjimky ze zákazů dle § 43 ZOPK. K ochraně těchto území rovněž přispívá omezení při zcizování v přírodní památce nacházejících se nezastavěných pozemků ve státním vlastnictví (§ 36 odst. 3 ZOPK). Stejně jako u přírodních rezervací je k těmto úkonům třeba souhlasu Ministerstva životního prostředí.

Přírodní památky se obdobně jako přírodní rezervace, mimo území národních parků a chráněných krajinných oblastí, vyhláší nařízením rady kraje, ve kterém se rovněž stanoví bližší ochranné podmínky. Co se týče kompetentních orgánů ochrany přírody, je právní úprava stejná jako u přírodních rezervací.

Přírodní památky jsou v ČR nejpočetnější kategorií ZCHÚ.¹¹⁰

¹¹⁰Ústřední seznam ochrany přírody [online]. [cit. 2013-06-15]. Dostupné: <http://drusop.nature.cz/ost/chrobjekty/sumarizace/index.php?frame>.

5 Územní ochrana přírody ve vztahu k vlastnickému právu

Na několika místech v předchozích kapitolách se autorka práce zmínila o dotčení vlastnického práva územní ochranou přírody, ať již obecnou či zvláštní, a případnými nároky vlastníků na odškodnění. Pro ucelení se autorka práce rozhodla shrnout tuto problematiku do samostatné kapitoly.

„*Subjektivní V. (pozn. autorky: rozuměj vlastnické právo) bylo tradičně chápáno jako právní panství nad věcí. Lze ho charakterizovat jako právem zakotvenou možnost vlastníka v mezích stanovených právním řádem držet a užívat věci a nakládat jimi podle své úvahy a ve svém zájmu, a to mocí, která není závislá na moci kohokoli jiného k těžbě věci v těžbě době. Současně v sobě zahrnuje i právně zabezpečenou možnost vlastníka domáhat se od všech třetích osob zdržení se užívání věci vlastníka proti jeho vůli a zdržení se chování, které ruší vlastníka v jeho držbě a užívání věci a dispozicích s ní. V právním řádu ČR je V. regulováno především v Listině základních práv a svobod a v obč. zákoníku. Listina na ústavní úrovni prohlašuje právo každého vlastnit majetek za základní občanské právo (čl. 11 odst. 1 LPS).*“¹¹¹ Vlastnické právo však není neomezeným panstvím nad věcí a je určitým způsobem limitováno. Ústavní principy omezení vlastnické práva jsou zakotveny v čl. 11 odst. 3 a 4 Listiny. Dle zmíněného odst. 3 nesmí být vlastnické právo zneužito v rozporu mj. se zákonem chráněnými obecnými zájmy, tzn. i ochranou přírody a životním prostředím jako takovým. Dle odst. 4 lze vlastnické právo nuceně omezit či vyvlastnit, avšak ve veřejném zájmu, na základě zákona a, na rozdíl od odst. 3, za náhradu. Tyto meze jsou doplněny ještě čl. 35 odst. 3 Listiny, dle kterého nikdo nesmí při výkonu svých práv „*ohrožovat ani poškozovat životní prostředí, přírodní zdroje, druhové bohatství přírody a kulturní památky nad míru stanovenou zákonem.*“

Veřejným zájmem je i ochrana přírody a krajiny, což je stanoveno v § 58 odst. 1 ZOPK, dle kterého je každý povinen strpět omezení z tohoto zákona plynoucí. S tím souvisí i možnost dotčených vlastníků určitých nemovitostí domáhat se za omezení svého vlastnického práva finanční náhrady.

Vlastníci pozemků mohou být na výkonu svého vlastnického práva omezeni jak

¹¹¹HENDRYCH, Dušan, a kol. *Právní slovník*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009.

v důsledku obecné územní ochrany, tak i zvláštní, kde je omezení samozřejmě markantnější. Na tyto situace pamatuje § 58 odst. 2 ZOPK, dle kterého vlastníkům, příp. nájemcům, zemědělské půdy, lesních pozemků či rybníků s chovem ryb či vodní drůbeže, za ztížení zemědělského či lesního hospodaření v důsledku omezení plynoucích z části třetí až páté ZOPK, náleží finanční náhrada. Nárok na finanční náhradu se vztahuje i na omezení vyplývající z opatření v plánech systémů ekologické stability krajiny a dále z rozhodnutí, závazného stanoviska či souhlasu vydaného dle ZOPK, opět pouze k výše uvedeným kategoriím pozemků. Omezení vlastnického práva přesto vyplývá z různých ustanovení ZOPK, ať již přímo či nepřímo, avšak vždy za takovéto omezení nemusí finanční náhrada náležet. Může se jednat např. o omezení činností ve vztahu k ochraně krajinného rázu. Dle § 12 odst. 2 ZOPK je třeba v nezastavěném území k umístění staveb či k jiným činnostem, které mohou mít na krajinný ráz vliv, souhlasu příslušného orgánu ochrany přírody. „*Omezení vlastnického práva je tedy uloženo již zákonem, nikoliv až souhlasem (resp. nesouhlasným stanoviskem) orgánu ochrany přírody. Jedná se o omezení v obecném zájmu ve smyslu čl. 11 odst. 3 LPS, neboť nepostihuje speciálně pouze úzkou skupinu vlastníků, ale je tak široce rozvrstveno, že de facto určuje obsah vlastnického práva, resp. stanoví meze jeho výkonu.*“¹¹² Výše uvedené lze uplatnit obdobně i pro omezení činností z důvodu ochrany významných krajinných prvků. Výjimkou však mohou být registrované významné krajinné prvky, pokud se budou nacházet na pozemku vyjmenovaném v § 58 odst. 2 ZOPK. Registrace se váže k již určitému pozemku, tudíž i z toho plynoucí omezení vlastnického práva je adresné. Finanční náhradu by v tomto případě bylo možné požadovat dle § 58 odst. 2 poslední věty ZOPK. Zvláštní úpravu poskytování finanční náhrady obsahuje institut přechodně chráněné plochy, jak již autorka uvedla v příslušné kapitole. Úprava § 13 odst. 2 ZOPK je speciální vůči § 58 ZOPK, jelikož není vázána na druhy či kategorie pozemků a vztahuje se pouze na újmu nikoli nepatrnou.

U zvláště chráněných území je omezení vlastnického práva poměrně intenzivnější. Jednotlivé kategorie ZCHÚ ve svých základních ochranných podmínkách stanovují zákazy či omezení činností, které by mohly tato ZCHÚ negativně ovlivnit. Omezení činností je pak obsaženo i v bližších ochranných podmínkách konkrétních ZCHÚ.

¹¹²KOCOUREK, Tomáš. *Omezení vlastnického práva z důvodu ochrany životního prostředí*. Časopis Právní rozhledy. Roč. 2010, č. 6.

Nejedná se již pouze o stavební činnosti, nýbrž i o zemědělské a lesnické obhospodařování pozemků. Obdobně se omezení vztahuje i na evropsky významné lokality a ptačí oblasti. Například řada evropsky významných lokalit je tvořena lesními porosty. Prioritní ekonomická funkce hospodářských lesů tak musí určitým způsobem ustoupit a lesní hospodaření musí být přizpůsobeno požadavkům na ochranu biologické rozmanitosti.¹¹³ Vlastníkům dotčených pozemků tak náleží finanční náhrada dle § 58 ZOPK za v tomto ustanovení stanovených podmínek. Vlastníci jiných, v § 58 odst. 2 ZOPK nevyjmenovaných pozemků, jsou však v nevýhodě. U těchto vlastníků „by přicházela v úvahu přímá aplikace čl. 11 odst. 4 LPS, avšak je na uvážení v každém jednotlivém případě, zda byly splněny podmínky obsažené v tomto ustanovení Listiny.“¹¹⁴

O poskytování finanční náhrady za omezení vlastnického práva lze dále uvažovat u smluvní ochrany upravené v § 39 ZOPK. Jelikož je smluvní ochrana vázána k pozemku formou věcného břemene na základě písemně uzavřené smlouvy, nelze vyloučit sjednání smluvní podmínky o finančním vyrovnání za omezení výkonu vlastnického práva.

Výše vybrané instituty omezující vlastnické právo se vztahovaly především k omezení věc, resp. pozemky, užívat. Zákon o ochraně přírody a krajiny však v § 61 ukládá další omezení vlastnického práva, a to s věcí nakládat. Vlastníci nezastavěných pozemků ležících mimo sídelní útvary na území národních parků, národních přírodních rezervací, národních přírodních památek a vlastníci pozemků souvisejících s jeskyněmi jsou podle tohoto ustanovení totiž povinni v případě jejich zamýšleného prodeje přednostně nabídnout tyto pozemky ke koupi orgánu ochrany přírody. Zakládá se tedy zákonné předkupní právo státu, aniž by toto omezení bylo vlastníkům jakkoli kompenzováno. Vlastníci z titulu předkupního práva státu sice nejsou omezeni v hospodaření na těchto pozemcích, nicméně mohou být znevýhodněni ekonomicky při jejich prodeji.

Kromě finančních náhrad je možné vlastníkům, příp. nájemcům, pozemků k provádění péče o ně z důvodu ochrany přírody a zlepšení přírodního prostředí

¹¹³Natura 2000 a lesy – Problémy a příležitosti: Interpretační příručka Evropské komise. Planeta: Odborný měsíčník pro životní prostředí. Ministerstvo životního prostředí, 2004(10).

¹¹⁴KOCOUREK, Tomáš. Omezení vlastnického práva z důvodu ochrany životního prostředí. Časopis Právní rozhledy. Roč. 2010, č. 6.

poskytovat finanční příspěvky dle § 69 ZOPK. Péče o pozemky se může uskutečňovat v podobě aktivního konání na základě veřejnoprávní smlouvy uzavřené s příslušným orgánem ochrany přírody či s obcí. Vlastníci či nájemci pozemků se však mohou zavázat i ke zdržení se některých činností, které by jinak ochranu přírody na těchto pozemcích mohly negativně ovlivnit.

V zákoně o ochraně přírody a krajiny nejsou shora uvedené instituty jistě jedinými, které způsobují omezení vlastnického práva. Autorka považovala za žádoucí tuto problematiku k územní ochraně přírody zmínit a ucelit v samostatné kapitole, nicméně si je vědoma, že o dotčení vlastnických práv dle ZOPK by se dalo publikovat daleko rozsáhleji, což však není primárním cílem této práce.

ČÁST II.
NATURA 2000

6 NATURA 2000

Členstvím v Evropské unii přistoupila Česká republika k závazkům, které vyplývají z komunitárního práva, a to především z přímo aplikovatelných nařízení a také směrnic, jež jsou členské státy povinny do národního práva transponovat a implementovat. Celá řada nařízení a směrnic souvisí s právem životního prostředí, přičemž pro územní ochranu přírody a krajiny jsou nejdůležitější směrnice dvě: Směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (dále i „směrnice o stanovištích“) a Směrnice Rady 79/409/EHS ze dne 2. dubna 1979 o ochraně volně žijících ptáků (nahrazena Směrnicí Rady 2009/147/ES, dále i „směrnice o ptácích“). Tyto směrnice jsou klíčovými předpisy, na jejichž základě začala být vytvářena soustava NATURA 2000. Aby bylo možné tuto soustavu vytvořit i na území České republiky, bylo nutné transponovat směrnice do českého právního řádu. Zákonem č. 218/2004 Sb. byl znovelizován zákon o ochraně přírody a krajiny a doplněn tak o část čtvrtou – NATURA 2000. Další novelou – zákonem č. 349/2009 Sb. – došlo k bližší harmonizaci zákona o ochraně přírody a krajiny s právem Evropské unie (dříve Evropského společenství). Co však pojem „soustava NATURA 2000“ znamená? Jak může autorka z praxe potvrdit, laická veřejnost nemá o existenci této soustavy prakticky ponětí. Pojem „NATURA 2000“ definuje zákon o ochraně přírody a krajiny v ustanovení § 3 odst. 1 písm. r) jako *„celistvou evropskou soustavu území se stanoveným stupněm ochrany, která umožňuje zachovat typy evropských stanovišť a stanoviště evropsky významných druhů v jejich přirozeném areálu rozšíření ve stavu příznivém z hlediska ochrany nebo popřípadě umožní tento stav obnovit“*. Jednotlivé pojmy obsažené v definici zákon o ochraně přírody a krajiny blíže vymezuje v ust. § 3 a autorka o nich pojedná níže. Soustavu NATURA 2000 tvoří dva typy území – evropsky významné lokality a ptačí oblasti. Jednoduše řečeno se jedná o území, která mají zabezpečit ochranu přírodních stanovišť a druhů z evropského hlediska významných a sama o sobě mohou být chráněna několika způsoby stanovenými zákonem o ochraně přírody a krajiny. Oběma typům území a procesu jejich vzniku budou dále věnovány samostatné podkapitoly.

6.1 Evropská právní úprava soustavy NATURA 2000

Jak již autorka uvedla výše, základem pro vytvoření soustavy NATURA 2000 jsou dvě směrnice - Směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, která je podkladem pro vytvoření evropsky významných lokalit, a Směrnice Rady 79/409/EHS ze dne 2. dubna 1979 o ochraně volně žijících ptáků (nahrazena Směrnicí Rady 2009/147/ES), na jejímž základě se vymezují ptačí oblasti. Tyto směrnice nestanovují konkrétně nástroje, kterých by měly členské státy k zajištění ochrany těchto území využít, určují pouze předmět ochrany a základní principy ochrany. Volba nástrojů sloužících k ochraně území je ponechána na jednotlivých členských státech, přičemž je nutné, aby byl dosažen cíl předpokládaný směrnicemi, tj. aby byla zajištěna evropská ochrana přírody.¹¹⁵ „*Může jít nejen o zařazení ptačích oblastí nebo evropsky významných lokalit do již existujících kategorií chráněných území nebo o vytvoření odpovídající nové kategorie, ale i o zajištění dlouhodobé, k životnímu prostředí šetrné péče o formálně nechráněné území.*“¹¹⁶

6.1.1 Směrnice o stanovištích

Cílem Směrnice Rady 92/43/EHS o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin je podpořit ochranu biologické rozmanitosti živočichů, rostlin a stanovišť a přispět tak k udržitelnému rozvoji v obecném zájmu Evropské unie. Vzhledem k tomu, že stav přírodních stanovišť se horší a více druhů rostlin a živočichů je tak ohroženo, má vést směrnice členské státy k tomu, aby přijaly řadu opatření, kterými zajistí jejich ochranu. K zachování příznivého stavu přírodních stanovišť a druhů má být dle směrnice vytvořena síť zvláštních oblastí ochrany (*Special Areas of Conservation – SAC*), tzv. NATURA 2000. Členské státy jsou v souladu se směrnicí povinny navrhnout seznam lokalit, ve kterých se vyskytují typy stanovišť a druhy vyjmenované v přílohách směrnice. Některé druhy a stanoviště jsou z důvodu jejich ohrožení vymizením považovány za prioritní (v přílohách jsou označeny symbolem hvězdičky “*“) a vyžadují přísnější způsob ochrany. Seznam vytvořený

¹¹⁵PRCHALOVÁ, Jana. *Zákon o ochraně přírody a krajiny a NATURA 2000: Úplné znění zákona s komentářem, judikaturou a prováděcími předpisy*. 2. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: Linde Praha, 2010. s. 13.

¹¹⁶STEJSKAL, Vojtěch. *Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost*. Praha: Linde Praha a.s., 2006. s. 283.

členským státem je podkladem pro vytvoření „evropského“ seznamu lokalit významných pro společenství (*Sites of Community Importance – SCI*), v českém právním řádu zakotvené jako evropsky významné lokality. Kritéria, kterými se mají členské státy při výběru lokalit řídit, jsou stanovena v Příloze III Směrnice o stanovištích. Jak vyplývá z rozsudku Soudního dvora Evropské unie C-44/99, jsou členské státy oprávněny při výběru lokalit SCI zohledňovat pouze tato kritéria, nikoli aspekty ekonomické, sociální či jiné.¹¹⁷ Území členských států je rozděleno do devíti biogeografických oblastí¹¹⁸, přičemž „evropský“ seznam lokalit se vytváří pro každou zvlášť. Poté, co lokalita SCI bude stanoveným postupem přijata do „evropského“ seznamu, je členský stát povinen tuto lokalitu do šesti let vyhlásit jako zvláštní oblast ochrany SAC. Směrnice rovněž pamatuje na situaci, kdy by v některé oblasti SAC či jejím okolí měl být realizován určitý záměr. Takový záměr je třeba řádně posoudit a zhodnotit, a pokud by tento záměr vykazoval na lokalitu negativní vliv, připadá jeho realizace v úvahu pouze v případě převažujícího veřejného zájmu. Směrnice o stanovištích stanoví povinnosti členským státům pouze obecně. K naplnění cílů směrnice je proto nezbytné, aby členské státy přijaly potřebné právní a správní předpisy, kterými stanoví konkrétní požadavky a opatření pro zajištění ochrany přírodních stanovišť a v přírodě se vyskytujících druhů rostlin a živočichů. Se směrnicí o stanovištích úzce souvisí Směrnice Rady 97/62/ES, která určuje typy přírodních stanovišť s kódy a seznam živočichů a rostlin, jejichž ochrana vyžaduje vyznačení zvláštních území ochrany.

Směrnice o stanovištích je podkladem pro vytvoření pouze jedné součásti soustavy NATURA 2000, tj. evropsky významných lokalit. O evropsky významných lokalitách a způsobu jejich vytváření a vyhlášení pojedná autorka práce v samostatné podkapitole.

6.1.2 Směrnice o ptácích

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/147/ES o ochraně volně žijících ptáků nahradila z důvodu několika provedených novelizací a za účelem srozumitelnosti Směrnicí Rady 79/409/EHS. Svým obsahem a účelem se tyto směrnice shodují. Směrnice o ptácích poskytuje ochranu všem druhům volně žijících ptáků na území

¹¹⁷DAMOHOŘSKÝ, Milan, a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010. s. 307.

¹¹⁸Článek 1 písm. c) bod iii) Směrnice Rady 92/43/EHS.

členských států EU (včetně ptačích vajec, hnízd a stanovišť), jelikož jejich početnost stále klesá, a to ohrožuje biologickou rovnováhu. Jedná se především o stěhovavé druhy, jejichž ochrana představuje problém životního prostředí, který překračuje hranice států. Cílem směrnice je tedy zachování druhů volně žijících ptáků, ochrana jejich stanovišť, ochrana přírodních zdrojů jako předpokladu pro zlepšování životních podmínek a udržitelného rozvoje. Jak však vyplývá z rozsudku Soudního dvora Evropské unie C-149/94 Didier Vergy¹¹⁹, směrnice se nevztahuje na jedince druhů, kteří se vylíhli a byli odchováni v zajetí. Součástí směrnice je sedm příloh, přičemž v prvních třech jsou druhy ptáků rozděleny dle stupně ohroženosti. Pro druhy ptáků zařazených do přílohy I jsou členské státy povinny vyhlásit oblasti zvláštní ochrany ptactva (*Special Protection Areas – SPA*), v české legislativě označeny pojmem „ptačí oblasti“, a přijmout řádná opatření zajišťující jejich ochranu. Na rozdíl od směrnice o stanovištích neuvádí směrnice o ptačích kritéria pro výběr lokalit SPA. Důležitým podkladem pro jejich výběr se tak stala tzv. významná ptačí území (*Important Bird Areas – IBA*), což jsou klíčová území pro ohrožené druhy ptáků a velká shromaždiště ptáků při tahu a zimování. Kritéria pro výběr těchto území stanovila mezinárodní organizace BirdLife International.¹²⁰ K této problematice je významný rozsudek Soudního dvora Evropské unie C-3/96 Komise vs. Nizozemí¹²¹, dle kterého mají členské státy při výběru lokalit SPA uplatňovat pouze kritéria ornitologická a vědecká. Nemá-li členský stát stanoven vlastní národní kritéria, je povinen se při výběru vhodných lokalit řídit významnými ptačími územími IBA. V České republice sestavila kritéria pro výběr vhodných ptačích oblastí Agentura ochrany přírody a krajiny ČR ve spolupráci s Českou společností ornitologickou.¹²² Cílem oblastí zvláštní ochrany ptactva je tedy zachovat populace vzácných a ohrožených druhů ptáků, jejich biotopů a stanovišť. K tomu jsou členské státy povinny přijmout i ochranná opatření, kterými zabrání úbytku těchto druhů ptáků usmrcováním, odchytom a dále i jejich komerčnímu využití. Ochranná opatření mohou členské státy vymežit i přísnější než stanovuje směrnice. V příloze II směrnice o ptačích

¹¹⁹STEJSKAL, Vojtěch, ZICHA, Jiří. *Judikatura Soudního dvora Evropské unie v oblasti ochrany přírody*. 1. vydání. Praha: Ministerstvo životního prostředí, 2011. s. 9.

¹²⁰STEJSKAL, Vojtěch. *Příprava vzniku oblastí ochrany ptactva SPA podle Směrnice Rady č.79/409/EEC v České republice*. Časopis České právo životního prostředí. Roč. 2002, č. 4. s. 30-39.

¹²¹STEJSKAL, Vojtěch, ZICHA, Jiří. *Judikatura Soudního dvora Evropské unie v oblasti ochrany přírody*. 1. vydání. Praha: Ministerstvo životního prostředí, 2011. s. 14.

¹²²NATURA 2000 [online]. [cit. 2013-07-25]. Dostupné na: <http://www.nature.cz/natura2000-design3/sub-text.php?id=2115>.

jsou stanoveny druhy ptáků, které je možné s ohledem na početnost jejich populace lovit, a to v souladu s vnitrostátními normami. Při lovu a odchytu je však nutné respektovat zákazy použití určitých prostředků a metod. Komerční využití a chov v lidské péči je možný u druhů ptáků vymezených v příloze III směrnice o ptácích za předpokladu, že tito jedinci byli získáni legálně.

Na základě směrnice o ptácích se vytváří druhá složka soustavy NATURA 2000, kterou představují ptačí oblasti. O české právní úpravě ptačích oblastí bude pojednáno v samostatné podkapitole.

6.2 NATURA 2000 v České republice

Soustava NATURA 2000 v České republice, jak je již uvedeno výše, je tvořena evropsky významnými lokalitami a ptačími oblastmi. Ještě před vstupem ČR do Evropské unie bylo nutné přijmout legislativní změny a učinit patřičné průzkumy, na základě kterých bylo možné tuto soustavu začít prakticky vytvářet. Ač se prvotně uvažovalo o přijetí zvláštního zákona, který by zakládal právní úpravu soustavy NATURA 2000, byla nakonec do zákona o ochraně přírody a krajiny novelou č. 218/2004 Sb. vtělena část čtvrtá, která tuto právní úpravu zajistila. Některé články směrnice o ptácích a směrnice o stanovištích však do českého právního řádu nebyly transponovány správně a v důsledku toho byly proti České republice vedeny v roce 2006 dva tzv. infringementy (řízení o porušení Smlouvy o založení EHS, dnes již Smlouvy o založení EU).¹²³ K odstranění vytýkaných nedostatků byla proto přijata další novela zákona o ochraně přírody a krajiny – z. č. 349/2009 Sb. Kromě novelizace zákona však bylo třeba v souvislosti s vytvářením soustavy NATURA 2000 přijmout i podzákonné právní předpisy, a to především nařízení vlády, kterými se vymezily ptačí oblasti a stanovil národní seznam evropsky významných lokalit, či vyhlášky Ministerstva životního prostředí, např. vyhláška č. 166/2005 Sb., jež stanovila seznam evropsky významných druhů živočichů a rostlin a seznam typů přírodních stanovišť v ČR.

Kromě legislativního základu bylo samozřejmě nutné navrhnout a vymezit vhodná území, která jakožto nejvhodnější z hlediska evropského významu budou soustavu NATURA 2000 tvořit. K tomu bylo zapotřebí učinit řadu průzkumů a

¹²³Důvodová zpráva k zákonu č. 349/2009 Sb.

monitoring evropsky významných druhů rostlin, živočichů a stanovišť, na základě kterých byly získány odborné podklady sloužící pro výběr nejvhodnějších území. Odpovědnost za přípravu soustavy NATURA 2000 nese Ministerstvo životního prostředí, které zpracováním odborných podkladů pověřilo v roce 1999 Agenturu ochrany přírody a krajiny ČR. Odborné podklady zajišťovala AOPK v letech 2000 - 2005¹²⁴, a to paralelně pro lokality dle směrnice o stanovištích a pro oblasti dle směrnice o ptácích. Součástí přípravy podkladů samozřejmě bylo i podrobné mapování.¹²⁵ Cílem tedy bylo navrhnout území evropsky významných lokalit pro vytvoření národního seznamu a území pro vymezení ptačích oblastí, a to bez ohledu na ekonomické zájmy, vlastnické vztahy či již existující ochranu území. K samotnému výběru vhodných lokalit vytvořila AOPK i vlastní metodiku.¹²⁶ Podstatným kritériem pro výběr vhodných území je především hodnota území z hlediska vědeckého a biologického významu. Jak si však autorka práce z vlastní praxe dovoluje tvrdit, tento přístup nebyl u všech lokalit zcela dodržen. Dle autorčina názoru měly být do národního seznamu evropsky významných lokalit zařazeny pouze takové lokality, které jsou přirozené a schopné samostatné existence. Autorka práce tímto nezavrhne potřebu určitého managementu. Ten je samozřejmě důležitý, jelikož jeho smyslem je zamezení ohrožení biotopů.¹²⁷ Pouze se domnívá, že lokality, které byly do národního a posléze i evropského seznamu zařazeny a následně je bylo nutné prakticky uměle dotvořit, aby vůbec mohly existovat, nedosahují evropského významu.

6.2.1 Evropsky významné lokality v České republice

Právní úprava evropsky významných lokalit je zakotvena v ustanoveních § 45a až § 45d ZOPK, přičemž jejich definice je obsažena v § 3 odst. 1 písm. q) ZOPK. Jak již bylo zmíněno výše, na území České republiky probíhal rozsáhlý monitoring, jehož cílem bylo vytipovat potenciální evropsky významné lokality a učinit tak první krok k vytvoření tzv. národního seznamu. Aby mohla být vytipovaná lokalita do národního

¹²⁴*Biomonitoring* [online]. [cit. 2013-07-26]. Dostupné na: <http://www.biomonitoring.cz/?strankaID=1922>.

¹²⁵POKORNÝ, Jiří. *Příprava odborných podkladů pro soustavu NATURA 2000*. Časopis Ochrana přírody. Roč. 2002, č. 7. s. 193-194.

¹²⁶NATURA 2000 [online]. [cit. 2013-07-26]. Dostupné na: <http://www.nature.cz/natura2000-design3/sub-text.php?id=1812>.

¹²⁷*Zásady péče o nelesní biotopy v rámci soustavy Natura 2000*. Planeta: Odborný měsíčník pro životní prostředí. Ministerstvo životního prostředí. 2004(8).

seznamu zařazena, musí odpovídat kritériím stanoveným ve směrnici o stanovištích a splňovat podmínky stanovené ustanovením § 45a odst. 1 ZOPK. Na této lokalitě se tedy musí vyskytovat alespoň jeden evropsky významný druh či jeden typ evropského stanoviště¹²⁸ a zároveň v té které biogeografické oblasti musí přispívat buď k udržení nebo obnově příznivého stavu tohoto druhu či stanoviště, nebo k udržení biologické rozmanitosti této oblasti. Evropsky významné druhy a typy stanovišť, které se vyskytují v České republice, jsou vyjmenovány ve vyhlášce č. 166/2005 Sb. Území České republiky je rozděleno na dvě biogeografické oblasti, přičemž většina území spadá do oblasti kontinentální. Oblast panonská zasahuje pouze jih Moravy.¹²⁹ Lokality splňující výše uvedená kritéria mohou být poté zařazeny do národního seznamu.

Agentura ochrany přírody a krajiny ČR, která byla pověřena Ministerstvem životního prostředí k vypracování odborných podkladů pro vytvoření soustavy NATURA 2000, vytvořila v roce 2004 po rozsáhlém mapování a předjednávání s vlastníky dotčených pozemků, obcemi a jinými důležitými subjekty seznam, jenž zahrnoval 905 lokalit. Po dalším vyjednávání a vypořádání připomínek byl seznam zredukován a s počtem 883 lokalit předložen Ministerstvu životního prostředí. Vláda svým nařízením č. 132/2005 Sb. národní seznam schválila, a to pro 863 evropsky významných lokalit.¹³⁰ V souladu s ustanovením § 45a odst. 2 ZOPK musí národní seznam pro každou ze zařazených lokalit uvádět její název, zeměpisnou polohu včetně mapy, rozlohu, které typy evropských stanovišť a evropsky významné druhy se na lokalitě vyskytují, a dále i kategorii zvláště chráněného území, ve které se navrhuje lokalitu vyhlásit, nebude-li chráněna „smluvně“ postupem dle § 39 ZOPK či nebude postačující tzv. „základní ochrana“ (§ 45c odst. 2 ZOPK). Vyskytují-li se v lokalitě prioritní typy stanovišť či prioritní druhy, je třeba tyto lokality od ostatních odlišit – symbolem “*“. Národní seznam je následně členským státem předložen Evropské komisi, Česká republika tak učinila v roce 2005.¹³¹ Navržené národní seznamy členských států jsou dle jednotlivých biogeografických oblastí podrobně Evropskou komisí posuzovány a schvalovány dle čl. 4 směrnice o stanovištích, a to na tzv.

¹²⁸Viz příloha I a II Směrnice Rady 92/43/EHS.

¹²⁹V ust. § 2 odst. 2 nařízení vlády č. 132/2005 Sb., kterým se stanoví národní seznam evropsky významných lokalit, jsou vyjmenována katastrální území zařazená do panonské oblasti.

¹³⁰POKORNÝ, Jiří. *NATURA 2000 V ČR – Aktuality*. Časopis Ochrana přírody. Roč. 2005, č. 3. s. 78-81.

¹³¹STEJSKAL, Vojtěch. *Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost*. Praha: Linde Praha a.s., 2006. s. 504.

biogeografických seminářích. Ve vztahu k národnímu seznamu České republiky proběhl biogeografických seminář pro oblast panonskou v září 2005 v Maďarsku, pro oblast kontinentální v dubnu 2006 v Darové u Plzně.¹³² Při posuzování národního seznamu České republiky došla Evropská komise ke zjištění, že některé typy evropských stanovišť a evropsky významné druhy nejsou zastoupeny dostatečně, případně, že některé chybí úplně. České republice tak vznikla povinnost národní seznam doplnit. Agentura ochrany přírody a krajiny ČR po projednání s dotčenými subjekty připravila návrhy lokalit pro doplnění národního seznamu. Nařízením vlády č. 301/2007 Sb. byl národní seznam z roku 2005 znovelizován a doplněn o evropsky významné lokality v panonské oblasti. Evropská komise zařadila lokality z národního seznamu ČR na evropský seznam evropsky významných lokalit svými rozhodnutími ze dne 13. listopadu 2007¹³³, přičemž změny provedené nařízením vlády č. 301/2007 Sb. byly schváleny aktualizací evropského seznamu rozhodnutím Evropské komise ze dne 12. prosince 2008. Další novelizaci národního seznamu přineslo nařízení vlády č. 371/2009 Sb., kterým byly do národního seznamu některé evropsky významné lokality nově zařazeny, některé změněny (např. rozloha, předmět ochrany apod.) a některé i vyjmuty. Tato změna se do evropského seznamu evropsky významných lokalit promítla rozhodnutím Evropské komise ze dne 10. ledna 2011. Posouzení kompletnosti české soustavy NATURA 2000 proběhlo na jednání zástupců Evropské komise a České republiky konaném v březnu 2011 v Průhonicích. Česká republika zde rovněž vznesla požadavek na vyjmutí osmi lokalit z evropského seznamu z důvodu vědeckého pochybení a dále na úpravu vedení hranic pěti dalších evropsky významných lokalit v evropském seznamu již zařazených. Většinu požadavků bylo vyhověno – sedm lokalit bylo z evropského seznamu vyřazeno a změna hranic byla schválena u všech pěti navržených evropsky významných lokalit.¹³⁴ Evropský seznam byl však v tomto smyslu aktualizován až prováděcím rozhodnutím Evropské komise ze dne 16. listopadu 2012. V České republice existuje celkem 1075 evropsky významných lokalit (stav v únoru

¹³²NATURA 2000 [online]. [cit. 2013-09-03]. Dostupné na: <http://www.nature.cz/natura2000-design3/sub-text.php?id=1817&akce=&ssHledat=>.

¹³³Rozhodnutí Evropské komise jsou zveřejňovány v Úředním věstníku Evropské unie dostupném na <http://eur-lex.europa.eu/>.

¹³⁴JANDOVÁ, Lenka. *Očekávané změny lokalit soustavy NATURA 2000*. Časopis Ochrana přírody. Roč. 2011, č. 5. s. 35.

2015), které zaujímají přibližně 10 % rozlohy území státu.¹³⁵ Na konci června roku 2012 předložilo Ministerstvo životního prostředí do mezirezortního připomínkového řízení návrh nového nařízení vlády o stanovení národního seznamu, kterým se zruší předchozí nařízení vlády č. 132/2005 Sb. Kromě zakotvení změn schválených na jednání v Průhoncích by mělo nové nařízení vlády umožnit využití institutu tzv. „základní ochrany“ stanoveném v § 45c odst. 2 ZOPK (tímto institutem se autorka práce bude zabývat níže). Nový národní seznam byl vydán nařízením vlády č. 318/2013 Sb. až ke konci roku 2013.

Výše popsala autorka práce vznik národního a evropského seznamu evropsky významných lokalit. Po zařazení lokality do evropského seznamu se z ní stává v souladu s terminologií směrnice o stanovištích tzv. *Sites of Community Importance* – *SCI* a pro členský stát vznikají další povinnosti, především související s jejich ochranou (§ 45c ZOPK). Prvotně je však vláda povinna do 90 dnů od účinnosti rozhodnutí Evropské komise (tj. rozhodnutí o zařazení lokality na evropský seznam) vydat nařízení, kterým vyhlásí evropsky významné lokality zařazené do evropského seznamu (ust. § 45c odst. 1 ZOPK) s tím, že u každé lokality se uvede její název, zeměpisná poloha a rozloha. Tuto povinnost splnila vláda ČR až svým nařízením č. 208/2012 Sb., s účinností od 4. července 2012, tedy s výrazným zpožděním. Za nedodržení stanovené lhůty však není zakotvena možnost jakéhokoli postihu. Vydáním tohoto národního předpisu se z lokalit *SCI* stávají tzv. zvláštní oblasti ochrany - *Special Areas of Conservation (SAC)*, čímž je naplněn požadavek vyplývající z čl. 4 odst. 4 směrnice o stanovištích, dle kterého mají členské státy vyhlásit zvláštní oblasti ochrany do šesti let od přijetí lokality na evropský seznam. Do českého právního řádu byl tento článek směrnice o stanovištích transponován novelizací § 45c ZOPK zákonem č. 349/2009 Sb., tj. v důsledku zahájení *infringementu* (viz výše). Do té doby oznamovalo Ministerstvo životního prostředí lokality zařazené na evropský seznam pouze formou sdělení ve Sbírce zákonů.

Z výše uvedeného vyplývá, že za evropsky významné lokality se považují lokality v různém stupni své existence, což plyne i z definice obsažené v § 3 odst. 1 písm. q) ZOPK. Evropsky významnou lokalitou je tedy lokalita, jež splňuje stanovené podmínky a byla zařazena na národní seznam, a dále lokalita, která byla zařazena na

¹³⁵Ústřední seznam ochrany přírody [online]. [cit. 2015-02-13]. Dostupné na: <http://drusop.nature.cz/ost/chrobjekty/sumarizace/index.php?frame>.

seznam evropský. Existuje však ještě jeden typ evropsky významné lokality, a to tzv. lokalita „sporná“. Jedná se o lokalitu, která, ač splňuje požadované podmínky, nebyla zařazena do národního seznamu, a na které se vyskytuje prioritní typ přírodního stanoviště nebo prioritní druh a o jejím zařazení na evropský seznam se jedná s Evropskou komisí.¹³⁶ Nedojde-li k dohodě mezi Evropskou komisí a členským státem do šesti měsíců od zahájení jednání, bude návrh na zařazení lokality do evropského seznamu předložen Radě Evropské unie, která do tří měsíců závazně rozhodne (čl. 5 směrnice o stanovištích). Sporné lokality oznamuje Ministerstvo životního prostředí sdělením ve Sbírce zákonů.

V české právní úpravě evropsky významných lokalit spatřuje autorka práce především nedostatek v odlišování lokalit v jednotlivých fázích jejich vzniku. Na rozdíl od směrnice o stanovištích, která odlišuje pojmy „lokalita“, „lokalita významná pro Společenství“ a „zvláštní oblast ochrany“, používá ZOPK pouze pojmu „evropsky významná lokalita“. Dle české právní úpravy nelze tudíž bez bližší znalosti problému při užití slovního spojení „evropsky významná lokalita“ rozeznat, v jaké fázi vzniku či vyhlásování se ta která lokalita nachází. V čl. 1 písm. j) směrnice o stanovištích je definován pojem „lokalita“, přičemž tohoto pojmu užívá tato směrnice dále v čl. 4 odst. 1, kde se uvádí, že na základě stanovených kritérií „navrhne členský stát seznam lokalit, v němž bude uvedeno, jaké typy přírodních stanovišť z přílohy I a jaké druhy z přílohy II, původní pro toto území, se na jednotlivých lokalitách vyskytují,“ přičemž tento seznam bude následně předložen Evropské komisi. Jedná se tedy o národní seznam upravený v § 45a ZOPK. V souladu s čl. 4 odst. 2 směrnice o stanovištích „vypracuje Komise po dohodě s každým členským státem návrh seznamu lokalit významných pro Společenství, které vybere ze seznamů členských států...“, přičemž tento seznam je přijímán postupem dle čl. 21 této směrnice. Zde je již míněn evropský seznam lokalit SCI, jejichž definice je obsažena v čl. 1 písm. k) směrnice o stanovištích¹³⁷. Tato definice je v českém zákoně o ochraně přírody a krajiny obdobně

¹³⁶Ustanovení § 3 odst. 1 písm. q) bod 2. ZOPK.

¹³⁷Čl. 1 písm. k) směrnice o stanovištích: „lokalitou významnou pro Společenství“ se rozumí lokalita, která v biogeografické oblasti nebo oblastech, k nimž náleží, významně přispívá k udržení nebo obnově stavu přírodního stanoviště uvedeného v příloze I nebo druhu uvedeného v příloze II z hlediska jejich ochrany a může též významně přispívat k soudržnosti sítě NATURA 2000 uvedené v článku 3 a/nebo významně přispívá k udržení biologické rozmanitosti příslušné biogeografické oblasti nebo oblastí. U druhů živočichů vyskytujících se v rozsáhlých areálech budou lokality významné pro Společenství odpovídat místům v přirozeném areálu rozšíření těchto druhů, jež se vyznačují fyzikálními a biologickými faktory nezbytnými pro

použita v ustanovení § 45a odst. 1, avšak v tom smyslu, že lokality splňující stanovené podmínky budou do národního seznamu zařazeny již jako „evropsky významné lokality“. Autorka práce je však toho názoru, že lokalita se může stát evropsky významnou až rozhodnutím Evropské komise o jejím zařazení na evropský seznam, nikoli vydáním nařízení vlády o stanovení národního seznamu. Definice obsažená v § 3 odst. 1 písm. q) ZOPK ve spojení s § 45a odst. 1 ZOPK je tak dle autorčina názoru terminologicky nejednotná se směrnicí o stanovištích a může být zmatečná i z důvodu aplikace různého stupně ochrany. Lokality zařazené na evropský seznam jsou členské státy dle čl. 4 odst. 4 směrnice o stanovištích povinny do šesti let vyhlásit za „zvláštní oblasti ochrany“¹³⁸. Do českého právního řádu byl tento článek směrnice transponován do ustanovení § 45c odst. 1 ZOPK v té podobě, že vláda vydá do 90 dnů od účinnosti příslušného rozhodnutí Evropské komise nařízení, kterým „evropsky významné lokality“ zařazené do evropského seznamu vyhlásí. Pojmem „zvláštní oblast ochrany“ žádné ustanovení ZOPK nedisponuje. Ač je směrnice o stanovištích dle evropského práva právním aktem, který stanoví pouze cíle a ponechává na členských státech volbu, jakým způsobem těchto cílů dosáhnou, domnívá se autorka práce, že použité pojmosloví by mělo být při transpozici směrnice zachováno.

6.2.1.1 Ochrana evropsky významných lokalit

Evropsky významným lokalitám je ochrana zajišťována několika způsoby, přitom také záleží, v jaké fázi své existence se tyto lokality nachází. Poté, co je lokalita zařazena na národní seznam, je jí ze zákona poskytnuta tzv. „**předběžná ochrana**“ upravená v § 45b ZOPK. Je třeba upozornit na to, že některé lokality zařazené do národního seznamu mohou být již v té době zvláště chráněným územím a předběžná ochrana se jich již netýká¹³⁹, jelikož se na ně vztahuje ochrana přísnější dle příslušných ustanovení ZOPK. Předběžná ochrana spočívá v zákazu evropsky významné lokality zařazené do národního seznamu poškozovat, přičemž zákon stanoví, co se za poškozování nepovažuje. Poškozováním evropsky významných lokalit není řádné

jejich život a rozmnožování.

¹³⁸Čl. 1 písm. l) směrnice o stanovištích: „zvláštní oblast ochrany“ se rozumí lokalita významná pro Společenství a vyhlášená členskými státy prostřednictvím právního, správního a/nebo smluvního aktu, u které jsou pro přírodní stanoviště a/ nebo populace druhů, pro něž je lokalita určena, uplatněna ochranná opatření nezbytná k jejich zachování nebo obnově ve stavu z hlediska jejich ochrany příznivém.

¹³⁹STEJSKAL, Vojtěch. *Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost*. Praha: Linde Praha a.s., 2006. s. 505.

hospodaření v souladu s platnými právními předpisy, např. obhospodařování pozemků určených k plnění funkcí lesa v souladu s lesním zákonem, a dále hospodaření v souladu se smlouvami uzavřenými dle § 69 ZOPK – v návaznosti na § 68 ZOPK se jedná o smluvně zajištěné činnosti ke zlepšování životního prostředí z důvodu ochrany přírody. Samozřejmě je ale nutné brát i při takovém hospodaření ohled na předmět ochrany evropsky významné lokality. Zákaz poškozovat evropsky významnou lokalitu není absolutní. V případě existujících naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu je možné z tohoto zákazu udělit výjimku. Příslušnými orgány k udělení výjimek jsou krajské úřady, správy NP a AOPK. Tyto orgány jsou povinny neprodleně o udělených výjimkách informovat Ministerstvo životního prostředí. Do účinnosti novely ZOPK č. 349/2009 Sb. však věta o povinnosti informovat o udělených výjimkách Ministerstvo životního prostředí postrádala smysl, jelikož kompetentním orgánem k udělování výjimek bylo právě dle § 79 odst. 3 písm. r) ZOPK ve znění do 30. 11. 2009 samotné MŽP. Před udělením výjimky je nutné brát v potaz ustanovení § 45h a § 45i ZOPK a posoudit, zda záměr, pro který má být výjimka udělena, nebude mít významný vliv na příznivý stav předmětu ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality, případně hledat variantu s nejméně negativním vlivem na předmětnou lokalitu. Pokud bude evropsky významná lokalita i přes zákonem stanovený zákaz porušena, je možné takové protiprávní jednání dle ZOPK sankcionovat jako přestupek, příp. správní delikt. Nutno ještě dodat, že předběžná ochrana se vztahuje i na tzv. „sporné“ lokality (viz výše).

Předběžná ochrana přestává platit dnem následujícím po vyhlášení lokality za evropsky významnou lokalitu zařazenou do evropského seznamu, tj. po vydání nařízení vlády dle ust. § 45c odst. 1 ZOPK, nebo dnem po vyhlášení sdělení MŽP o přehledu lokalit, které nebyly zařazeny do národního seznamu, ve Sbírce zákonů. Ač tak zákon výslovně nestanoví, je samozřejmé, že předběžná ochrana skončí rovněž vyhlášením evropsky významné lokality v některé z kategorií zvláště chráněného území nebo uzavřením smluvní ochrany ještě před vydáním nařízení dle § 45c odst. 1 ZOPK. Tyto instituty zajišťují ochranu za přísnějších podmínek než samotná předběžná ochrana.

Evropsky významné lokality zařazené do evropského seznamu a vyhlášené nařízením vlády dle § 45c odst. 1 ZOPK je možné chránit institutem tzv. „**základní ochrany**“. Pojmem „základní ochrana“ však žádné z ustanovení ZOPK nedisponuje, jedná se pouze o pojmosloví ustálené v praxi. Tento typ územní ochrany evropsky

významných lokalit byl zaveden novelou ZOPK č. 349/2009 Sb. a podmínkou pro jeho aplikaci je právě vydání nařízení vlády o vyhlášení evropsky významných lokalit zařazených na evropský seznam. Základní ochranu je možné u českých evropsky významných lokalit uplatnit tedy až od účinnosti nařízení vlády č. 208/2012 Sb., tj. od 4. 7. 2012.¹⁴⁰ Na evropsky významné lokality vyhlášené jako zvláště chráněné území či chráněné smluvně se však základní ochrana již nevztahuje, jelikož je jim zajištěna ochrana přísnější. Podstatou základní ochrany je chránit evropsky významné lokality před poškozováním a ničením. Jedná se především o pasivní ochranu území, tj. bez aktivní péče.¹⁴¹ To však neznamená, že na jejich území není možné realizovat žádné činnosti. Evropsky významné lokality je možné využívat jen takovým způsobem, „*aby nedošlo k závažnému nebo nevratnému poškození nebo ke zničení evropských stanovišť anebo stanovišť evropsky významných druhů vyžadujících územní ochranu tvořících jejich předmět ochrany a aby nebyla narušena jejich celistvost.*“¹⁴² Zásahy s možným negativním vlivem na evropsky významné lokality je možné realizovat pouze se souhlasem příslušného orgánu ochrany přírody. Přitom je třeba zohlednit i posuzování vlivů dle § 45i ZOPK. Institut základní ochrany může být u evropsky významných lokalit uplatněn i dočasně, a to do doby, než lokalita bude vyhlášena jako zvláště chráněné území či chráněna smluvně. Některé lokality mohou být takového charakteru, že základní ochrana je pro ně dostačující, např. vodní toky. Uplatnění tohoto způsobu ochrany bylo však delší dobu problematické. Národní seznam z roku 2005, ve znění pozdějších změn, totiž s institutem základní ochrany neoperoval, jelikož do právního řádu byla základní ochrana zakotvena později. Národní seznam proto pro všechny evropsky významné lokality stanovil kategorii zvláště chráněného území, ve které měla být ta která lokalita vyhlášena. Za předchozí právní úpravy¹⁴³ se předpokládalo, že všechny lokality, které nebudou chráněny smluvně, se vyhlásí jako zvláště chráněné území. Orgány ochrany přírody příslušné k vyhlášení daného ZCHÚ dle národního seznamu, byly povinny do 30 dnů od oznámení MŽP o zařazení evropsky významné lokality do evropského seznamu uveřejněného ve Sbírce zákonů (do výše uvedené

¹⁴⁰POKORNÁ, Lucie. *Dvě nová nařízení vlády. Co přinesou ochraně českých evropsky významných lokalit?* Časopis Ochrana přírody. Roč. 2012, č. 4. s. 14-16.

¹⁴¹KOLÁŘ, Filip. *Ochrana přírody z pohledu biologa: proč a jak chránit českou přírodu.* 1. vydání. Praha: Dokořán, 2012. s. 202.

¹⁴²Ustanovení § 45c odst. 2 ZOPK.

¹⁴³Ustanovení § 45c ZOPK ve znění do 30. 11. 2009.

novely se nevydávalo nařízení vlády) upozornit vlastníky dotčených pozemků na možnost uzavření smluvní ochrany. V případě, že vlastník pozemků do 60 dnů od upozornění neučinil žádný písemný úkon k uzavření smlouvy, či nebyla do jednoho roku od tohoto úkonu smlouva uzavřena, měl orgán ochrany přírody povinnost vyhlásit evropsky významnou lokalitu za zvláště chráněné území v kategorii stanovené národním seznamem. Vzhledem k charakteru některých evropsky významných lokalit je zřejmé, že jejich vyhlášení za zvláště chráněné území by nebylo efektivní, ať již z hlediska praktického zajišťování ochrany, provádění managementu či vůbec vypořádání se s vlastníky dotčených pozemků. Autorka práce má na mysli především vodní toky s přilehlými břehy, které, ač jako EVL nejsou většinou vyhlášovány po celé délce toku, zabírají přesto rozsáhlé území a zajisté ve většině případů nevyžadují tak přísný režim ochrany, jako lokality jiné. Na vodních tocích si lze i stěžít představit provádění určitého managementu k zachování či zlepšení stavu předmětu ochrany. Autorka práce tedy novelu ZOPK č. 349/2009 Sb., kterou byla zavedena základní ochrana, považuje jako vhodný krok k dostatečnému zajištění ochrany některých evropsky významných lokalit. Problémem však bylo, že institut základní ochrany nebyl dlouhou dobu promítnut do národního seznamu, který tak stanovil kategorie ZCHÚ u všech evropsky významných lokalit. Z tohoto důvodu nebylo možné tento způsob ochrany v praxi využívat. Ministerstvo životního prostředí připravilo v červnu 2012 návrh nového nařízení vlády o stanovení národního seznamu, kterým se původní národní seznam nahradí. Z důvodu přehlednosti je jistě vhodnější vydat národní seznam nový, než stávající znovu novelizovat. Cílem nového nařízení vlády bylo stanovit v národním seznamu pro všechny evropsky významné lokality či jejich části vhodnou formu ochrany a zohlednit možnost ponechání lokality v základní ochraně. Jak uvádí samotná důvodová zpráva k návrhu nařízení vlády: „*praktickým důsledkem a pozitivním přínosem této změny je snížení počtu vyhlášených ZCHÚ na území EVL o 128 251 ha.*“¹⁴⁴ Tím by měla být snížena administrativní zátěž nejen příslušných orgánů ochrany přírody, ale i vlastníků dotčených pozemků. Jak je autorce práce známo z vlastní praxe, vůči návrhu nového národního seznamu byla vznesena řada připomínek, čímž se výrazně prodloužila doba přijetí tohoto nařízení vlády. Pozitivem nového nařízení vlády je jistě reflektování institutu základní ochrany, ač se výslovně do textu nařízení

¹⁴⁴Důvodová zpráva k návrhu nařízení vlády o stanovení národního seznamu z r. 2012.

nezakomponoval. U jednotlivých evropsky významných lokalit, které mají základní ochrany požívat, se pouze vynechal text o navržené kategorii ZCHÚ. Tento způsob se zdá být v souladu s § 45a odst. 2 písm. c) ZOPK, dle kterého se kategorie ZCHÚ uvede u těch lokalit, jež nebudou chráněny smluvně, nebo nebude postačující ochrana základní. Problém byl však spatřován u lokalit, které z části měly být chráněny formou ZCHÚ a z části ponechány v základní ochraně. V návrhu nařízení vlády se tato skutečnost nepromítla a i u takovýchto lokalit byla uvedena pouze kategorie ZCHÚ. Dle autorčina názoru nelze s takovouto úpravou souhlasit. Pokud je u lokality stanovena kategorie ZCHÚ, lze předpokládat, že za zvláště chráněné území má být vyhlášena lokalita celá. V případě kontroly např. příslušným orgánem Evropské unie, by jistě nebylo postačující tvrzení, že se zamýšlelo vyhlášení ZCHÚ pouze na části lokality, případně přehlášení stávajících ZCHÚ, které se s evropsky významnou lokalitou zčásti překrývají. Připomínku k odlišení forem ochrany při jejich kombinaci vznesl i Krajský úřad Plzeňského kraje. Ač se Ministerstvo životního prostředí snažilo zprvu tento problém pouze vysvětlovat a svůj návrh obhajovat, došlo nakonec (zhruba po půl roce) ke svolání jednání na úrovni náměstků, kde byla výše uvedená připomínka akceptována. V nově vydaném národním seznamu, tj. nařízení vlády č. 318/2013 Sb. účinném od 29. října 2013, je tedy uvedeno, že zvláště chráněné území se nachází pouze na části evropsky významné lokality. Meziřezortní připomínkové řízení bylo u tohoto nařízení vlády poměrně zdlouhavé a nebylo jisté, zda bude nový národní seznam přijat včas, což by v důsledku mohlo znamenat porušení směrnice o stanovištích. Nebylo by totiž možné fakticky dodržet šestiletou lhůtu k vyhlášení zvláště chráněných území, která počala běžet s přijetím lokality na evropský seznam a končí v roce 2014, případně pro některé lokality v roce 2015. Povinnost dodržet tuto šestiletou lhůtu je stanovena v ustanovení § 45c odst. 5 ZOPK a vyplývá z čl. 4 odst. 4 směrnice o stanovištích.

Evropsky významné lokality, pro které není „základní ochrana“ dostačující, se vyhlásí za zvláště chráněné území, nebo se jim poskytne ochrana na základě smlouvy uzavřené dle § 39 ZOPK. **Smluvní ochrana** má přitom přednost. Jak již autorka uvedla výše, orgán ochrany přírody příslušný k vyhlášení zvláště chráněného území měl dle § 45c ZOPK ve znění do 30. 11. 2009 povinnost do 30 dnů po oznámení o zařazení lokality na evropský seznam ve Sbírce zákonů a nebyla-li již lokalita součástí vyhlášeného zvláště chráněného území upozornit vlastníky dotčených pozemků o

možnosti zajištění smluvní ochrany k dané lokalitě. V případě nečinnosti vlastníka či neuzavření smlouvy ve stanoveném termínu, měly být evropsky významné lokality vyhlášeny za zvláště chráněné území v kategorii stanovené národním seznamem. Novelou ZOPK č. 349/2009 Sb. však ustanovení § 45c bylo změněno a povinnost nabídnout dotčeným vlastníkům smluvní ochranu se začala vztahovat k okamžiku vyhlášení nařízení vlády o zařazení lokalit do evropského seznamu (§ 45c odst. 1 a 5 ZOPK), přičemž tato novela nestanovila žádné přechodné ustanovení týkající se nabízení smluvní ochrany pro případy, kdy tak již orgány ochrany přírody učinily za předchozí právní úpravy. Spolu s vyhlášením nařízení vlády č. 208/2012 Sb. tak příslušným orgánům ochrany přírody vyvstala znovu povinnost formou veřejné vyhlášky upozornit vlastníky dotčených pozemků v evropsky významných lokalitách, jež by měly být vyhlášeny jako zvláště chráněné území, že ochrana těchto lokalit může být zajištěna smluvně. Neučiní-li však oslovený vlastník pozemku do 60 dnů od doručení oznámení žádný písemný úkon směřující k uzavření smlouvy, či nebude-li smlouva do dvou let od tohoto úkonu uzavřena, má být evropsky významná lokalita vyhlášena jako zvláště chráněné území. Přitom musí být dodržena šestiletá lhůta od přijetí lokality na evropský seznam. Ochrana evropsky významných lokalit dle § 39 ZOPK je tedy možné zajistit uzavřením písemné smlouvy mezi příslušným orgánem ochrany přírody a vlastníkem dotčeného pozemku. Tato smlouva má přitom povahu veřejnoprávní smlouvy ve smyslu § 159 správního řádu. V případě, že se dotčená nemovitost nachází ve spoluvlastnictví, měla by být smlouva uzavřena se všemi spoluvlastníky. Autorka nyní záměrně použila pojem „nemovitost“. Dle jejího názoru, byla právní úprava obsažená v § 39 odst. 1 a § 45c odst. 5 ZOPK do nabytí účinnosti nového občanského zákoníku¹⁴⁵ nepřesná v tom smyslu, že jednání o smluvní ochraně je vázáno pouze na vlastníky pozemků. Jak je autorce z vlastní praxe známo, řadu evropsky významných lokalit tvoří budovy, ve kterých sídlí kolonie netopýrů, např. kostely. Chránit smluvně budovu se jeví autorce jako ryze praktičtější, než tento druh nemovitosti vyhlášovat za zvláště chráněné území. Na rozdíl od rozsáhlých území, ve kterých se nachází pozemky různých vlastníků, je uzavření smlouvy s vlastníkem budovy jistě jednodušší. Otázkou však je, zda je možné budovy smluvně chránit. V ZOPK je jasně stanoveno, že smlouva se váže k pozemku, a na základě smlouvy lze

¹⁴⁵Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

prohlásit *území* za chráněné. Budova je sice určitým způsobem prostorově vymezena, nachází se na určitém pozemku, nicméně není ji možné považovat za území a nelze ji pokládat ani za část živé či neživé přírody, i když se v ní nachází stanoviště zvláště chráněných druhů živočichů. Budova tedy pojmově nesplňuje znaky pro to, aby byla vyhlášena za zvláště chráněné území, což lze nahradit smluvní ochranou. Lze se tudíž domnívat, že budovu jako takovou samostatně smluvně chránit nelze. K uzavírání smluv podle § 39 ZOPK vydalo Ministerstvo životního prostředí metodický pokyn,¹⁴⁶ ve kterém se podrobněji stanoví náležitosti uvedené smlouvy. V tomto metodickém pokynu je rovněž poznamenáno: „*Specifická situace může nastat při ochraně netopýřích stanovišť na půdách budov v případě, kdy se vlastník pozemku a vlastník budovy, která se na pozemku nachází, budou lišit. Řešením je uzavření smlouvy dle § 39 zákona mezi orgánem ochrany přírody a vlastníkem pozemku a současně smlouvy mimo režim § 39 zákona mezi vlastníkem budovy a orgánem ochrany přírody*“. Z toho bylo možné dovodit, že bude-li vlastník pozemku totožný s vlastníkem budovy, uzavře se pouze jediná smlouva, a to podle § 39 ZOPK, přičemž tato se bude vázat pouze k pozemku pod budovou. Od 1. 1. 2014 je účinná nová právní úprava obsažená v novém občanském zákoníku, který znovu aplikuje zásadu *superficies solo cedit*, tzn., že stavby se staly součástí pozemku a nejsou až na výjimky samostatnou věcí v právním smyslu.¹⁴⁷ Je-li tedy vlastník budovy shodný s vlastníkem pozemku, je již problém vyřešen a je třeba uzavřít smlouvu jedinou, vážící se k pozemku, na kterém budova stojí. Problém nastává v případě různého vlastníka pozemku a vlastníka budovy. Dle výše uvedeného metodického pokynu není zřejmě možné v režimu § 39 ZOPK budovy samostatně smluvně chránit a bude nutné uzavřít smlouvu o věcném břemeni dle občanskoprávních předpisů. V praxi orgánů ochrany přírody, jak je autorce známo, však takový postup uplatňován není. V případě záměru novelizovat ZOPK by bylo vhodné na tento nedostatek zákonné úpravy myslet a snažit se jej odstranit. V současné době je proto „*nutné při řešení tohoto nedostatku v právní normě postupovat pragmaticky a tam, kde je vlastník pozemku a budovy odlišná osoba, uzavírat smlouvy o zřízení smluvní ochrany s vědomím, že se jedná o extenzivní výklad, s vlastníky budov.*“¹⁴⁸

¹⁴⁶Věstník Ministerstva životního prostředí 2008(4).

¹⁴⁷Ustanovení § 506 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

¹⁴⁸KNOTEK, Jaroslav. *K využití smluvní ochrany podle zákona o ochraně přírody a krajiny*. Časopis Právní rozhledy. Roč. 2005, č. 24.

Smlouva o chráněném území musí ze zákona obsahovat vymezení ochranných podmínek a způsob péče o chráněné území. Další obsahové náležitosti má dle § 39 odst. 1 in fine stanovit prováděcí právní předpis. Dosud žádný takový předpis však vydán nebyl a podrobnější náležitosti smlouvy jsou uvedeny ve výše zmíněném metodickém pokynu MŽP. K pozemku se na základě smlouvy zřízená ochrana váže formou věcného břemene, přičemž o zápis do katastru nemovitostí je povinen požádat orgán ochrany přírody příslušný k uzavření smlouvy. Smluvně chráněné území je orgán ochrany přírody povinen rovněž v souladu s vyhláškou č. 64/2011Sb. řádně označit. Takto označené chráněné území je pak ze zákona zakázáno poškozovat (§ 39 odst. 2 ZOPK). Tímto zákazem je zajištěna ochrana evropsky významných lokalit i vůči třetím osobám, které nejsou vázány uzavřenou smlouvou. Jedná se přitom o zákaz absolutní, ze kterého nelze udělit výjimku.¹⁴⁹

Nebude-li pro evropsky významnou lokalitu dostačující základní ochrana a území nebude chráněno ani smluvně, je orgán ochrany přírody povinen tuto lokalitu vyhlásit za zvláště chráněné území, a to při dodržení lhůty 6 let od přijetí lokality do evropského seznamu. Ochrana evropsky významných lokalit může být zajištěna za využití všech šesti kategorií ZCHÚ, rozhodující je přitom kategorie stanovená národním seznamem. Převažující jsou však kategorie maloplošných ZCHÚ.

6.2.1.2 Souhrny doporučených opatření

Za účelem udržení, případně zlepšení stavu předmětů ochrany EVL, má dle § 45c odst. 3 ZOPK Ministerstvo životního prostředí zajistit zpracování tzv. souhrnů doporučených opatření (dále i „SDO“). Jedná se o koncepční dokument obdobný plánu péče, který má sloužit jako podklad pro jiné druhy plánovacích dokumentů, ale zejména má být podkladem pro cílenou péči o území evropsky významných lokalit, především nacházejících se v režimu základní ochrany. *„Cílem SDO je dostatečně specifikovat cíle ochrany EVL, k čemuž nestačí pouze vyjmenování předmětů ochrany (tj. současného stavu). Pro praktické zajištění je nutné dostatečně popsat i klíčové potřeby předmětů ochrany a základní předpoklady pro jejich udržení (pro samostatné předměty ochrany) i*

¹⁴⁹PRCHALOVÁ, Jana. *Zákon o ochraně přírody a krajiny a NATURA 2000: Úplné znění zákona s komentářem, judikaturou a prováděcími předpisy*. 2. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: Linde Praha, 2010. s. 109.

z hlediska celkového souladu udržení stavu na úrovni EVL. ¹⁵⁰ Pro evropsky významné lokality překrývající se s některým druhem ZCHÚ je v důsledku přísnější ochrany rozhodující plán péče o zvláště chráněné území, přičemž při existenci obou typů dokumentů pro jedno území je třeba tyto dokumenty vzájemně sladit. Nutnost vypracování SDO vyplývá především z čl. 6 odst. 1 směrnice o stanovištích. Ministerstvo životního prostředí pověřilo jejich zpracováním Agenturu ochrany přírody a krajiny ČR, která k jejich financování využila prostředků v rámci Operačního programu Životní prostředí.¹⁵¹ Ministerstvem schválené SDO jsou následně předávány do Ústředního seznamu ochrany přírody a zveřejňovány na portálu veřejné správy. SDO nemusí být časově omezeny, avšak určitá aktualizace, především u překryvu EVL se ZCHÚ, se předpokládá. SDO nejsou závazné pro vlastníky či nájemce dotčených pozemků, ani pro ostatní subjekty. Jedná se pouze o doporučená opatření, v případě jejichž dodržování by stav evropsky významných lokalit měl být zachován až zlepšován. Určitý problém spatřuje autorka v postupu při vypracovávání SDO. Zákon o ochraně přírody a krajiny ve svých ustanoveních neupravuje, jakým způsobem by SDO měly být projednávány. Dle autorčina názoru by se mělo jednat o totožný postup, který je uplatňován u plánů péče o ZCHÚ. Plány péče rovněž nejsou závaznými dokumenty, přesto jsou jejich návrhy projednávány s dotčenými vlastníky, obcí a kraji.¹⁵² Tuto povinnost však ZOPK pro souhrny doporučených opatření nestanoví. Jak je autorce z vlastní praxe známo, není v případě projednávání SDO postup jednotlivých regionálních pracovišť AOPK shodný. Některá regionální pracoviště umožňují vlastníků a nájemcům dotčených pozemků podat vůči návrhu SDO připomínky, které následně budou v textu SDO vypořádány. Tento přístup však není pravidlem. Autorka je rovněž toho názoru, že návrhy SDO by měly být konzultovány i s příslušnými orgány ochrany přírody, tj. krajskými úřady, které dle § 77a odst. 4 písm. l) ZOPK mají o evropsky významné lokality zajišťovat péči. Ač SDO nejsou ani pro tyto správní orgány závazné, jistě se očekává, že při uplatňování managementu na jednotlivých lokalitách budou doporučená opatření respektována.

Vzhledem ke skutečnosti, že SDO začaly být ve větší míře zveřejňovány v

¹⁵⁰HOŠEK, Michael. *Změny ve způsobu zajištění evropsky významných lokalit*. Časopis Ochrana přírody. Roč. 2011. č. 2. s. 21.

¹⁵¹NATURA 2000 [online]. [cit. 2013-09-07]. Dostupné na <http://www.nature.cz/natura2000-design3/sub-text.php?id=6782>.

¹⁵²Ustanovení § 38 ZOPK.

průběhu roku 2013, nelze předem odhadnout, do jaké míry budou v praxi dodržovány. Lze pouze doporučit, aby projednávání souhrnů doporučených opatření bylo v budoucnu legislativně upraveno.

6.2.2 Ptačí oblasti v České republice

Právní úprava ptačích oblastí je obsažena v § 45e ZOPK, avšak na rozdíl od evropsky významných lokalit není pojem „ptačí oblast“ definován ve výkladovém ustanovení - § 3 ZOPK. Vytvořením ptačích oblastí je naplněn požadavek čl. 4 směrnice o ptácích. Ptačí oblasti – Special Protection Areas (SPA) - se rozumí území vymezené pro druhy ptáků stanovených v příloze č. I směrnice o ptácích, a to vzhledem k výskytu, stavu a početnosti populací těchto druhů. Na určitém území není nutné vymezovat ptačí oblasti pro všechny druhy ptáků vyjmenovaných v příloze č. I směrnice o ptácích a vyskytujících se na tomto území, ale je třeba brát v úvahu kritéria čl. 4 odst. 1 písm. a) až d) směrnice o ptácích, tj. musí se jednat o druhy ohrožené vyhubením, druhy citlivé vůči specifickým změnám na jejich stanovišti, druhy pokládáné za vzácné s ohledem na málo početné populace nebo prostorově omezené místní rozšíření, ostatní druhy vyžadující zvláštní pozornost z důvodů specifického charakteru jejich stanoviště. Výčet druhů ptáků vybraný ze směrnice o ptácích a vztahující se k území České republiky stanovila vláda nařízením č. 51/2005 Sb. Dle tohoto nařízení vlády je možné ptačí oblasti vymezit i pro druhy stěhovavých vodních ptáků, pokud se na dané lokalitě vyskytuje více než dvacet tisíc jedinců, a to bez ohledu na počet druhů a druhové složení, což umožňuje čl. 4 odst. 2 směrnice o ptácích. Určitou nejednotnost ZOPK je však možné spatřovat ve stanovení druhů ptáků nařízením vlády za účelem vymezení ptačích oblastí a zároveň ve zmocnění Ministerstva životního prostředí v § 3 odst. 2 ZOPK k vydání prováděcího právního předpisu za účelem stanovení evropsky významných druhů, přičemž se může jednat, v případě ptáků, o druhy totožné.

Ptačí oblasti se vymezují nařízením vlády. Pro každou ptačí oblast vydá vláda zvlášť nařízení, ve kterém stanoví zejména o jakou ptačí oblast se jedná, pro jaké druhy ptáků se vymezuje, co je cílem ochrany ptačí oblasti, činnosti vázané na souhlas orgánu ochrany přírody a územní vymezení včetně grafického znázornění. Cílem vymezení ptačích oblastí je především ochrana a zajištění existence stanovených druhů ptáků, přičemž při určování činností vázaných na souhlas orgánu ochrany přírody je třeba

brát ohled na ekonomické požadavky, rekreaci, rozvoj dotčených územně samosprávných celků a zajištění obrany státu. Jedná se především o činnosti, které by mohly mít negativní vliv na druhy ptáků a jejich biotopy. Výše zmíněný souhlas vydává příslušný orgán ochrany přírody buď formou samostatného rozhodnutí, nebo formou závazného stanoviska dle § 149 správního řádu, a to v případě, že tento souhlas je podkladem pro jiné správní rozhodnutí. Vykonávání vymezených činností bez příslušného souhlasu je posuzováno jako přestupek, případně jiný správní delikt.¹⁵³

Jak již autorka uvedla výše, za účelem výběru a navržení vhodných lokalit za ptačí oblasti proběhl rozsáhlý monitoring, který provedla AOPK ve spolupráci s Českou společností ornitologickou. V roce 2002 byl seznam navržených ptačích oblastí předán Ministerstvu životního prostředí a začaly být připravovány podklady k jejich vyhlášení. Institut ptačích oblastí byl do českého právního řádu začleněn až novelou ZOPK č. 218/2004 Sb., která rovněž stanovila, že ptačí oblasti vymezuje vláda svým nařízením (podle původního návrhu novelizujícího zákona měly být ptačí oblasti vymezovány vyhláškou MŽP¹⁵⁴). Na území České republiky je dosud vymezeno 41 ptačích oblastí, které zaujímají 8,91 % území republiky.¹⁵⁵ V terénu se pak tato území náležitě označují v souladu s vyhláškou č. 64/2011 Sb. Většina ptačích oblastí se překrývá se stávajícím zvláště chráněným územím, ať již maloplošným či velkoplošným, kde je uplatněn přísnější režim ochrany. Má-li se však ptačí oblast vymezit na území dosud zvláště nechráněném, je nutné dle § 45e odst. 3 ZOPK tento záměr projednat s dotčenými kraji a obcemi. Záměr se již dle ZOPK neprojednává s vlastníky dotčených pozemků, jak je tomu u zvláště chráněných území, což může být, dle autorčina názoru, pro dotčené vlastníky omezující především ve vztahu ke stanovení činností vázaných na souhlas orgánu ochrany přírody. Ve skutečnosti však „*Upravený návrh ptačích oblastí, který předala Česká společnost ornitologická Agentuře ochrany přírody a krajiny ČR, byl předjednan s kraji, obcemi, vlastníky a uživateli pozemků...*“¹⁵⁶ Dle zákona se záměr pouze projednává, tudíž není třeba souhlasu dotčených subjektů. O projednání je poté sepsán zápis s informacemi o způsobu vypořádání uplatněných připomínek, přičemž

¹⁵³Ustanovení § 87 odst. 3 písm. n) a § 88 odst. 2 písm. n) ZOPK.

¹⁵⁴Sněmovní tisk č. 575/0. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. [cit. 2013-09-10] Dostupné na: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=4&ct=575&ct1=0>.

¹⁵⁵*Ústřední seznam ochrany přírody* [online]. [cit. 2013-09-10]. Dostupné na: <http://drusop.nature.cz/ost/chrobjekty/sumarizace/index.php?frame>.

¹⁵⁶STEJSKAL, Vojtěch. *Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost*. Praha: Linde Praha a.s., 2006. s. 500.

vypořádání má být v souladu s právními předpisy Evropské unie. Projednávání ptačích oblastí, vzhledem ke způsobu jejich vymezení, náleží Ministerstvu životního prostředí. Způsob projednání ptačích oblastí ve srovnání se zvláště chráněným územím je poměrně jednodušší. Z dikce zákona je patrné, že ptačí oblast je nutné vymežit,¹⁵⁷ splňuje-li dané území určitá vědecká kritéria, kdežto zvláště chráněné území je dle § 40 odst. 1 ZOPK možné vyhlásit,¹⁵⁸ přičemž záleží na příslušném orgánu ochrany přírody, jak vyhodnotí stav přírodního prostředí v dotčeném území s ohledem na nutnost jeho zvláštní ochrany. Pomine-li autorka práce samotný monitoring, je proces předcházející vyhlášení ZCHÚ podstatně složitější než u vymezení ptačích oblastí. Návrh na vyhlášení ZCHÚ musí být rovněž příslušným orgánem ochrany přírody dostatečně odůvodněn, přičemž je třeba zohlednit i zájmy dotčených vlastníků, což u ptačích oblastí zákon nevyžaduje. Ač se záměr vymežit ptačí oblast neprojednává s vlastníky ani nájemci dotčených pozemků, zákon na tyto subjekty přesto pamatuje. Dle ust. § 45e odst. 4 ZOPK je možné s vlastníkem či nájemcem dotčeného pozemku uzavřít smlouvu o způsobu hospodaření v ptačí oblasti. Vzhledem ke své povaze se jedná o smlouvu veřejnoprávní dle § 159 a násl. správního řádu. Vlastníkům či nájemcům dotčených pozemků vzniká právo na uzavření této smlouvy den následující po nabytí účinnosti nařízení, kterým se ptačí oblast vymezuje, přičemž trvá po dobu její existence.¹⁵⁹ Zájem o uzavření smlouvy musí vlastníci či nájemci projevit písemně vůči příslušnému orgánu ochrany přírody, který s nimi následně zahájí do 90 dnů (zřejmě od doručení písemného projevu) o této smlouvě jednání. Zákon však nestanoví orgánu ochrany přírody povinnost upozornit vlastníka či nájemce na vznik jeho práva smlouvu uzavřít. Je tedy v zájmu vlastníka/nájemce, aby měl přehled o stavu svých, příp. užívaných, pozemků, neboť jak praví právní zásada – *ignorantia legis non excusat*. Uzavřená smlouva musí být v souladu s právními předpisy Evropské unie a samozřejmě i s právními předpisy tuzemskými. Ve smlouvě je také možné upravit provádění činností jinak, dle příslušného nařízení vlády, vázaných na souhlas orgánu ochrany přírody. Obsahuje-li smlouva takové ustanovení, je vlastník/nájemce dotčeného pozemku zproštěn povinností žádat o souhlas k těmto činnostem. Vyvstanou-li mezi

¹⁵⁷Ustanovení § 45e odst. 1 ZOPK: „*Jako ptačí oblast se vymezí...*“

¹⁵⁸Ustanovení § 40 odst. 1 ZOPK: „*Je-li třeba vyhlásit zvláště chráněné území...*“

¹⁵⁹MIKO, Ladislav, BOROVIČKOVÁ, Hana, a kol. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007. s. 212.

vlastníky/nájemci, příp. kraji či obcemi na jedné straně a orgánem ochrany přírody spory, řeší je dle § 45e odst. 5 ZOPK soud.

Za účelem zachování příznivého stavu populací druhů ptáků, kteří jsou předmětem ochrany ptačí oblasti, zajišťuje Ministerstvo životního prostředí zpracování souhrnu doporučených opatření, a to v případě potřeby. Nejedná se tedy o povinný dokument, jak je tomu u evropsky významných lokalit. Stanovením opatření má být naplněn cíl čl. 2 směrnice o ptácích, tj. zachovat populace vybraných druhů ptáků na úrovni nebo přivést je na úroveň, „*kteřá odpovídá zejména ekologickým, vědeckým a kulturním požadavkům.*“¹⁶⁰ Začátek čl. 2 směrnice o ptácích však zní: „*Členské státy přijmou opatření...*“ Je tedy otázkou, zda tento požadavek ze směrnice o ptácích plynoucí je dostatečně do českého právního řádu transponován, především ve vztahu k ptačím oblastem, jež se nepřekrývají se zvláště chráněným územím s přísnějším režimem ochrany. Pro tyto ptačí oblasti by jistě měly být souhrny doporučených opatření vyhotoveny, avšak zákon výslovně tuto povinnost nestanoví. Přehled dosud existujících souhrnů doporučených opatření je k dispozici na internetových stránkách MŽP.¹⁶¹ Více k souhrnům doporučených opatření je uvedeno v kap. 6.2.1.2.

6.2.3 Monitoring

V souladu s čl. 11 směrnice o stanovištích jsou členské státy povinny sledovat stav přírodních stanovišť a druhů dle čl. 2 této směrnice. V českém právním řádu byla tato povinnost transponována do ust. § 45f ZOPK. Orgánům ochrany přírody je tak uloženo sledovat stav evropsky významných druhů a jednotlivých typů evropských stanovišť (především evropsky významných lokalit) a rovněž stav ptačích oblastí. „*Pouze kvalitní monitoring zajistí, aby péče o druhy byla odborně podložená a dokázala pružně reagovat na změny podmínek.*“¹⁶² Tímto sledováním by tedy měla být prověřena funkčnost a účelnost opatření, která orgány ochrany přírody v jednotlivých lokalitách aplikují. Vzhledem k náročnosti sledování, především ve smyslu materiálního vybavení i odborných znalostí, byla tímto monitoringem pověřena AOPK.¹⁶³

¹⁶⁰Článek 2 směrnice o ptácích.

¹⁶¹Ministerstvo životního prostředí [online]. [cit. 2013-09-11]. Dostupné na http://www.mzp.cz/cz/souhrn_doporucenych_opatreni.

¹⁶²AGENTURA OCHRANY PŘÍRODY A KRAJINY ČR. *Zásady managementu stanovišť druhů v evropsky významných lokalitách soustavy Natura 2000*. Praha, 2008. s. 7.

¹⁶³MIKO, Ladislav, BOROVIČKOVÁ, Hana, a kol. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007. s. 214.

Jak bylo uvedeno výše, dle § 45f odst. 1 ZOPK je uloženo sledovat stav i ptačích oblastí. Ze směrnice o ptácích však tato povinnost členským státům nevyplývá. Nicméně ve zmíněném ustanovení ZOPK je rovněž transponován čl. 12 směrnice o ptácích a čl. 17 směrnice o stanovištích, dle kterých je nutné Evropské komisi předložit zprávu s informacemi o plnění vnitrostátních předpisů přijatých na základě těchto směrnic, o aplikovaných opatřeních a jejich vlivu na předměty ochrany a o výsledku provedeného sledování. Vypracování zprávy náleží do kompetence MŽP, ve skutečnosti však hodnotící zprávy sestavuje AOPK, která je následně ministerstvu odevzdá. V případě existence více biogeografických oblastí na území členského státu se Evropské komisi odevzdává dle směrnice o stanovištích hodnotící zpráva za každou takovou oblast zvlášť.¹⁶⁴ V obou směrnících je stanovena i lhůta, ve které má být zpráva Evropské komisi předána. Směrnice o stanovištích ukládá předkládat zprávu každých šest let, směrnice o ptácích každé tři roky. Ve druhé větě ustanovení § 45f odst. 1 ZOPK jsou navíc zmíněna ustanovení § 5a a § 5b ZOPK (obecná ochrana volně žijících ptáků a uplatnění odchylného postupu), přičemž dle čl. 9 odst. 3 směrnice o ptácích jsou členské státy povinny o provádění těchto opatření předkládat zprávu Evropské komisi každoročně. Odkaz na § 5a a § 5b je tedy v ust. § 45f odst. 1 ZOPK uveden chybně, respektive v těchto případech je nutné dodržet požadavek předkládat zprávu každý rok a lhůtu tří let aplikovat pouze ve vztahu k § 45e ZOPK. První zpráva byla Evropské komisi odevzdána v roce 2007, následující měla být předána v roce 2013.¹⁶⁵

V ust. § 45f odst. 2 ZOPK je dále uloženo vládě, aby svým nařízením stanovila, jaký stav evropského stanoviště a jaký stav evropsky významného druhu je považován z hlediska ochrany za příznivý, čímž by měl být transponován čl. 1 písm. e) a i) směrnice o stanovištích. Popis stavu, který je považován u přírodních stanovišť a druhů za příznivý, je však již obsažen poměrně důkladně v § 3 odst. 1 písm. s) a písm. t) ZOPK. Ustanovení § 45f odst. 2 ZOPK je tedy prakticky neaplikovatelné a v zákoně je nadbytečné.

6.2.4 Hodnocení vlivů záměrů a koncepcí na soustavu NATURA 2000

Z evropských i tuzemských právních předpisů vztahujících se k soustavě

¹⁶⁴DUŠEK, Jan. *Sledování stavu biotopů a druhů z hlediska jejich ochrany*. Časopis Ochrana přírody. Roč. 2006, č. 6. s. 187.

¹⁶⁵*Biomonitoring* [online]. [cit. 2013-09-11]. Dostupné na: <http://www.biomonitoring.cz/?strankaID=1923>.

NATURA 2000 plyne povinnost evropsky významné lokality a ptačí oblasti určitým způsobem chránit. Není tedy možné na a v blízkosti těchto území realizovat jakékoli činnosti a záměry, aniž by se k nim vyjádřil příslušný orgán ochrany přírody. V souvislosti se vznikem soustavy NATURA 2000 se bylo možné setkat s názory, že vytvoření této soustavy chráněných území brání jakýmkoli investicím. Tímto způsobem jistě na soustavu NATURA 2000 nahlížet nelze. „*Evropská legislativa na ochranu přírody realizaci ekonomických záměrů nebrání, pouze upravuje přísná pravidla, za jakých je taková realizace možná.*“¹⁶⁶ Povinnost provést posouzení určitých činností (dle směrnice o stanovištích se jedná o plány a projekty) z hlediska jejich vlivu na evropsky významné lokality vyplývá z čl. 6 odst. 3 a 4 směrnice o stanovištích, přičemž dle čl. 7 této směrnice se výše uvedená povinnost vztahuje i na ptačí oblasti. Do českého právního řádu byly tyto povinnosti transponovány do ustanovení § 45h a § 45i ZOPK. S hodnocením vlivů určitým způsobem souvisí i ustanovení § 45g ZOPK (promítnutý čl. 6 odst. 2 směrnice o stanovištích), dle kterého orgány ochrany přírody mohou vydávat správní akty vztahující se k EVL či PO jen bude-li vyloučeno „*závažné nebo nevratné poškození přírodních stanovišť a biotopů druhů, k jejichž ochraně je evropsky významná lokalita nebo ptačí oblast určena,...*“ Zároveň nesmí povolovanou činností docházet k trvalejšímu významnému vyrušování druhů, které jsou předmětem ochrany těchto území. Výjimkou je v těchto případech postup dle § 45i odst. 9 a 10 ZOPK.

Hodnocení podléhá dle § 45h „*jakákoli koncepce nebo záměr, který může samostatně nebo ve spojení s jinými významně ovlivnit příznivý stav předmětu ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti.*“ Pojmy „koncepce“ a „záměr“ jsou definovány v zákoně č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o posuzování vlivů“ nebo „ZPV“)¹⁶⁷ a § 45h ZOPK na tyto definice odkazuje (zároveň toto ustanovení odkazuje v případě koncepce na zákon č. 244/1992 Sb., který byl již zrušen). Pro potřeby „naturového“ hodnocení je však třeba pojmy

¹⁶⁶STEJSKAL, Vojtěch. *Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost*. Praha: Linde Praha a.s., 2006. s. 507.

¹⁶⁷**Koncepcí** se dle § 3 písm. b) zákona o posuzování vlivů rozumí *strategie, politiky, plány nebo programy zpracované nebo zadané orgánem veřejné správy a následně orgánem veřejné správy schvalované nebo ke schválení předkládané; záměrem* se dle § 3 písm. a) rozumí *stavby, činnosti a technologie uvedené v příloze č. 1 zákona o posuzování vlivů.*

„koncepce“ a „záměr“ vykládat v širším slova smyslu, a to v souladu se směrnicí o stanovištích, tj. předkládat k hodnocení *„jakýkoli 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, a to buď samostatně, nebo v kombinaci s jinými plány nebo projekty.“*¹⁶⁸ V souladu s výše uvedeným se tedy hodnotí všechny projekty a plány, i když jejich realizace je zamýšlená mimo území EVL či PO. V praxi však ve většině případů nedochází k posuzování záměrů, u nichž je možné jakýkoli vliv na EVL či PO předem vyloučit. Jedná se především o menší stavby, např. rodinné domy a jejich rekonstrukce v zastavěných a zastavitelných území obcí, v jejichž blízkosti se žádná EVL ani PO nenachází. Takové doporučení plyne i z Metodického pokynu Ministerstva životního prostředí.¹⁶⁹ Zákonnou výjimku z hodnocení představují plány péče, které vypracovává orgán ochrany přírody pro území EVL či PO, respektive pro zvláště chráněné území, které se na území EVL nebo PO již nachází, nebo se na tomto území má nově vyhlásit. Vzhledem ke skutečnosti, že v plánu péče se dle § 38 odst. 1 ZOPK *„navrhuje opatření na zachování nebo zlepšení stavu předmětu ochrany“* v daném území, měla by tato opatření korespondovat rovněž s cíly ochrany dotčených EVL a PO.

Před novelou ZOPK provedenou zákonem č. 349/2009 Sb., se povinnost provést hodnocení nevztahovala kromě plánů péče ani na *„lesní hospodářské plány a lesní hospodářské osnovy, pro které závazné stanovisko podle § 4 odst. 3 v takovém případě zohlední čl. 6 odst. 3 a 4 směrnice Rady 92/43/EHS.“*¹⁷⁰ Kvůli tomuto ustanovení byl proti České republice veden ze strany Evropské komise tzv. infringement, a to z důvodu nesprávné transpozice směrnice. Směrnice o stanovištích zde byla transponována formou odkazu, což právo Evropské unie nepřipouští, resp. tento způsob transpozice považuje za nedostačující.¹⁷¹ Ust. § 45h ZOPK v původním znění se ve vztahu k lesním hospodářským plánům (dále i „LHP“) a lesním hospodářským osnovám (dále i „LHO“) jeví i jako fakticky neaplikovatelné. Příslušný orgán ochrany přírody by tak měl v souladu s čl. 6 směrnice o stanovištích provést hodnocení LHP či LHO v závazném

¹⁶⁸ Článek 6 odst. 3 směrnice o stanovištích.

¹⁶⁹ Věstník vlády pro orgány krajů a orgány obcí ze dne 10. března 2006: Metodický pokyn Ministerstva životního prostředí ČR: „Postup posuzování vlivů koncepcí a záměrů na evropsky významné lokality a ptačí oblasti“.

¹⁷⁰ Ustanovení § 45h odst. 1 ZOPK ve znění do 30. 11. 2009.

¹⁷¹ Metodické pokyny pro zajišťování prací při plnění legislativních závazků vyplývajících z členství České republiky v Evropské unii dostupné na www.vlada.cz.

stanovisku vydávaném dle § 4 odst. 3 ZOPK. Orgán ochrany přírody by tak fakticky měl postavení osoby autorizované k tomuto hodnocení, ač dle § 45i ZOPK orgán ochrany přírody vydává pouze stanovisko, ve kterém konstatuje, zda záměr či koncepce může nebo nemůže mít na EVL a PO vliv, přičemž sám posouzení neprovádí. Závazné stanovisko dle § 4 odst. 3 ZOPK se navíc vydává k LHP a LHO až ve stavu jejich konečného návrhu. V případě, že by orgán ochrany přírody byl schopný vlivy LHP a LHO v závazném stanovisku zhodnotit, je otázkou, zda by orgán státní správy lesů nařídil podmínky ze závazného stanoviska do LHP a LHO zapracovat. Navíc si je třeba uvědomit, že z LHP a LHO jsou závazná pouze ustanovení týkající se maximální celkové výše těžeb a minimálního podílu melioračních a zpevňujících dřevin při obnově porostu.¹⁷² Těžební činnost by na území EVL a PO mohla mít samozřejmě největší vliv, aby však ve vztahu k těžbám bylo závazné stanovisko dostatečně zpracováno, závisí to rovněž na podrobnosti LHP a LHO. Je tedy otázkou, zda by toto závazné stanovisko bylo prakticky vůbec vykonatelné.¹⁷³ Zákonem č. 349/2009 Sb. došlo k vypuštění sporné části ustanovení § 45h odst. 1 ZOPK a zakotvení povinnosti hodnotit vliv LHP a LHO do nového ustanovení § 4 odst. 4 ZOPK. Dle nové právní úpravy se hodnocení důsledků LHP a LHO na území soustavy NATURA 2000 provede v rámci řízení o vydání závazného stanoviska, přičemž v případě významného negativního vlivu LHP a LHO na předmět ochrany evropsky významné lokality či ptačí oblasti nemůže orgán ochrany přírody vydat souhlasné závazné stanovisko k jejich schválení; stanovisko dle § 45i ZOPK se pak již nevydává. Zároveň se ve vztahu k hodnocení LHP a LHO neuplatní postup dle zákona o posuzování vlivů.¹⁷⁴

Obecně se dle § 45h odst. 2 ZOPK při hodnocení vlivů záměrů a koncepcí postupuje dle zákona o posuzování vlivů, nestanoví-li § 45i a § 4 odst. 4 ZOPK jiný postup. Ustanovení týkající se vydání závazného stanoviska k LHP a LHO již bylo výše zmíněno. Vydávání stanoviska dle § 45i ZOPK se bude autorka práce věnovat níže, nicméně jiný postup ve vztahu k zákonu o posuzování vlivů lze spatřit především v oprávnění provádět tzv. „naturové“ hodnocení a možnosti schválit záměr či koncepci

¹⁷²Ustanovení § 24 a § 25 lesního zákona.

¹⁷³MIKO, Ladislav, BOROVIČKOVÁ, Hana, a kol. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007. s. 217.

¹⁷⁴HUMMEL, Jiří, KRAVČÍKOVÁ, Jana, PATRIK, Miroslav, POKORNÝ, Jiří. *Natura 2000 a účast ve správních řízeních: Příručka pro nevládní organizace a občany, jak se vyznat ve vyhláškách a paragrafech*. Arnika a Daphne ČR, 2010. s. 22.

vykazující negativní vliv na EVL či PO v případě splnění stanovených předpokladů.

6.2.4.1 Naturové stanovisko

Návrhy záměrů a koncepcí uvedených v ustanovení § 45h ZOPK je nutné v souladu s ustanovením § 45i odst. 1 ZOPK předložit orgánu ochrany přírody k vydání stanoviska, zda ten který záměr či koncepce může mít „*samostatně nebo ve spojení s jinými koncepcemi nebo záměry významný vliv na příznivý stav předmětu ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti.*“¹⁷⁵ ZOPK ve svých ustanoveních neupravuje obsahové náležitosti žádosti. Kromě identifikace žadatele by měla žádost obsahovat základní informace o záměru (koncepci), tj. název, lokalizace, situační zakres, příp. ještě popis technického řešení. Orgán ochrany přírody musí při vydávání stanoviska vzít v úvahu řadu skutečností, především rozsah záměru (koncepce), vzdálenost od nejbližší EVL a PO, dále např. případné emise, provoz a způsob, jakým by mohl záměr (koncepce) ovlivnit EVL, PO a jejich předmět ochrany. Z hlediska obsahu má orgán ochrany přírody dvě možnosti, jak stanovisko vydat. Dospěje-li orgán ochrany přírody k závěru, že předložený záměr či koncepce nemůže evropsky významné lokality ani ptačí oblasti ovlivnit, významný vliv vyloučí, přičemž takové stanovisko nemůže vázat na splnění podmínek. Další hodnocení záměru z hlediska vlivu na soustavu NATURA 2000 se poté již neprovádí. V praxi se jedná především o záměry, v jejichž blízkosti se žádná EVL ani PO nenachází. Druhou variantou stanoviska je nevyhloučení významného vlivu na EVL či PO. Z tohoto důvodu je nutné záměr či koncepci podrobit hodnocení dle ustanovení § 45i odst. 2 až 11 ZOPK a zákona o posuzování vlivů, o čemž pojedná autorka níže. V některých sporných případech si orgány ochrany přírody v praxi nejsou vzhledem k potřebě dostatečných odborných znalostí jisté, zda u určitého záměru nebo koncepce mohou významný vliv na EVL či PO vyloučit. V takových případech dochází často k domluvě orgánu ochrany přírody s předkladatelem záměru či koncepce, který si ponechá zpracovat tzv. screening report, tj. jakési předběžné odborné zhodnocení možného vlivu záměru či koncepce na EVL a PO, na jehož základě vydá orgán ochrany přírody příslušné stanovisko. Pro předkladatele bývá tento způsob ekonomicky výhodnější, a to především v případech, kdy bez odborného posouzení by si orgán ochrany přírody nebyl možným vlivem

¹⁷⁵Ustanovení § 45i odst. 1 ZOPK; pojmy „příznivý stav“ a „celistvost“ jsou vymezeny v § 3 odst. 1 písm. s), t) a u) ZOPK.

záměru či koncepce jistý a vydal by negativní stanovisko, čímž by se v rámci hodnocení muselo přistoupit k dalším krokům finančně podstatně náročnějším. Často však v praxi dochází k tomu, že na základě předloženého odborného posudku orgán ochrany přírody dospěje k závěru, že významný vliv na EVL a PO lze vyloučit. Orgánům ochrany přírody je na poradách a v různých metodikách¹⁷⁶ vštěpováno, že významný vliv by neměl být vyloučen ani u záměrů a koncepcí s pozitivním vlivem na EVL či PO, přičemž tyto záměry a koncepce by následně měly být předmětem posouzení dle zákona o posuzování vlivů. K tomuto závěru lze dospět i výkladem ustanovení § 45i ZOPK. Nicméně autorka práce je toho názoru, že pokud je pozitivní vliv na EVL či PO zřejmý již ze samotného předloženého návrhu záměru či koncepce, jeví se z hlediska administrativního i ekonomického nadbytečné, posuzovat tento záměr či koncepci postupem dle § 45i odst. 2 až 11 ZOPK a zákona o posuzování vlivů, když výsledkem posouzení bude závěr zjišťovacího řízení¹⁷⁷, který konstatuje pozitivní vliv záměru či koncepce, tudíž z hlediska vlivu na EVL a PO nebude nutné záměr dál posuzovat. Tuto autorčinu argumentaci z části vyvrací komentář¹⁷⁸ k ZOPK, který k posuzování záměru s pozitivním vlivem říká: „*I když tento požadavek vypadá na první pohled nelogicky, praxe ochrany přírody zná mnoho případů, kdy určitá opatření plánovaná bez znalosti ekologických souvislostí či bez hlubších biologických znalostí, která na první pohled vypadají neškodně či pro přírodu a krajinu dokonce pozitivně, způsobila výrazná a často nevratná poškození biologické rozmanitosti.*“

Jak z výše uvedeného vyplývá, záměry a koncepce se orgánu ochrany předkládají ve fázi jejich návrhu. Výjimkou je politika územního rozvoje a územně plánovací dokumentace, u kterých se po novele ZOPK provedené zákonem č. 350/2012 Sb. předkládá zpráva o jejich uplatňování nebo jejich zadání. Odlišný postup u těchto dokumentů je odůvodněn tím, že „*předkládání jejich návrhu by bylo z hlediska postupu podle stavebního zákona anachronické.*“¹⁷⁹

Naturové stanovisko je nutné vydat obecně ve vztahu ke všem EVL a PO, které jsou v působnosti příslušného orgánu ochrany přírody. Bylo-li by vydáno pouze k jedné

¹⁷⁶Věstník vlády pro orgány krajů a orgány obcí ze dne 10. března 2006: Metodický pokyn Ministerstva životního prostředí ČR: „Postup posuzování vlivů koncepcí a záměrů na evropsky významné lokality a ptačí oblasti“.

¹⁷⁷Ustanovení § 7 zákona o posuzování vlivů.

¹⁷⁸MIKO, Ladislav, BOROVIČKOVÁ, Hana, a kol. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007. s. 223.

¹⁷⁹Důvodová zpráva k zákonu č. 350/2012 Sb.

EVL, zřejmě by ztrácelo význam, mohl-li by posuzovaný záměr či koncepce ovlivnit EVL nebo PO další. Stanovisko je orgán ochrany přírody povinen řádně odůvodnit a vydat jej do 30 dnů od podání žádosti. Dle právní úpravy před novelou ZOPK provedenou zákonem č. 349/2009 Sb. bylo nutné stanovisko vydat do 15 dnů. K prodloužení lhůty došlo především z důvodu, aby orgán ochrany přírody měl dostatečný prostor k získání potřebných podkladů, na jejichž základě stanovisko vydá. Touto novelou bylo rovněž zakotveno, aby orgány ochrany přírody svá stanoviska odůvodňovaly, čímž by měla být posílena právní jistota žadatele. Co se týče lhůty k vydání stanoviska, je třeba upozornit na její zkrácení o sedm dnů v případě vydávání stanoviska k územně plánovací dokumentaci, a to v důsledku novely stavebního zákona účinné od 1. 1. 2013¹⁸⁰. Stanovisko je vydáváno formou vyjádření dle správního řádu. Jak je uvedeno v § 154 správního řádu, použijí se na vydávání vyjádření zde vyjmenovaná ustanovení správního řádu s tím, že ostatní ustanovení správního řádu se použijí přiměřeně, je-li to potřebné. Dle názoru Ministerstva životního prostředí vyjádřeného v přípisě č. j. 45998/ENV/13 ze dne 26. 6. 2013 je třeba rovněž přiměřeně použít § 68 odst. 3 správního řádu (pozn. toto ustanovení není vyjmenováno v § 154 správního řádu), tj. v odůvodnění stanoviska musí být obsaženy důvody, ze kterých orgán ochrany přírody při formulaci výroku stanoviska vycházel; úvaha, kterou se tento orgán řídil při hodnocení podkladů a při výkladu právních předpisů a rovněž důvody, které tento orgán vedly k výroku stanoviska. S tímto názorem se však autorka práce nemůže zcela ztotožnit. Jak je uvedeno v § 154 správního řádu, jeho další ustanovení se použijí v případě potřeby. Podrobnější odůvodnění je jistě třeba u stanovisek v případě záměrů, které se nacházejí v přímé blízkosti EVL nebo PO a je nutné dostatečně odůvodnit, jak příslušný orgán ochrany přírody dospěl k závěru, že záměr může nebo nemůže mít významný vliv na tuto EVL či PO. Zde spíše orgán ochrany přírody bude vycházet z odborných znalostí, aniž by se zabýval úvahami k výkladu právních

¹⁸⁰Ustanovení § 42 odst. 1 stavebního zákona: Krajský úřad pořídí návrh zprávy o uplatňování zásad územního rozvoje v uplynulém období a zašle ho ministerstvu, dotčeným orgánům, sousedním krajům, dotčeným obcím, příslušnému orgánu ochrany přírody a Ministerstvu životního prostředí. Do 30 dnů od obdržení návrhu mohou uplatnit u krajského úřadu ministerstvo a dotčené orgány vyjádření s požadavky na obsah zprávy, obce připomínky a Ministerstvo životního prostředí stanovisko zpracované podle kritérií přílohy č. 8 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, ve kterém uvede, zda mají být aktualizace nebo nový návrh zásad územního rozvoje posouzeny z hlediska vlivů na životní prostředí, a případně stanoví požadavky podle § 10i zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. **Příslušný orgán ochrany přírody doručí stanovisko podle § 45i zákona o ochraně přírody a krajiny krajskému úřadu a Ministerstvu životního prostředí nejpozději 7 dní před uplynutím lhůty pro uplatnění vyjádření, připomínek a stanoviska.** K vyjádřením a připomínkám uplatněným po uvedené lhůtě se nepřihlíží.

předpisů. U záměrů, které se nachází svojí vzdáleností absolutně mimo dosah jakékoli EVL či PO, je jistě nadbytečné stanovisko ve zmíněném rozsahu odůvodňovat, navíc když jediným podkladem v těchto případech, ze kterého orgán ochrany přírody vychází, bývá popis záměru, jeho umístění v mapě a mapa s vyznačenými evropsky významnými lokalitami a ptačími oblastmi. Dle autorčina mínění nebude v praxi názor MŽP orgány ochrany přírody respektován, a to především z toho důvodu, že stanovisko se vydává formou vyjádření, tudíž dle § 156 správního řádu je k opravě jeho vad a k jeho zrušení pro rozpor s právními předpisy příslušný tentýž správní orgán, který stanovisko vydal. Nedostatek odůvodnění tak bude orgánům ochrany přírody vytýkán nejspíše až při kontrole výkonu přenesené působnosti nadřízeným orgánem.

Příslušnými správními orgány k vydání stanoviska jsou krajské úřady, správy národních parků a AOPK (§ 77a odst. 4 písm. l) a § 78 ZOPK), na specifikovaných místech dále újezdni úřady a Ministerstvo životního prostředí (§ 78a a § 79 odst. 3 písm. t) ZOPK). Autorka se ve své praxi několikrát setkala se záměry, které jsou umístěny v evropsky významné lokalitě, jež věcně náleží do kompetence krajského úřadu i správy, resp. od 1. 1. 2015 AOPK (např. EVL Šumava). V tomto případě se vydávají dvě stanoviska. Na jednu stranu lze pochopit, že každý z orgánů ochrany přírody vydá stanovisko vtahující se ke všem EVL a PO, které jsou v jeho kompetenci. Tohoto názoru je i komentář k ZOPK: „*Pokud se jedná o území, kde na jeho různých částech je kompetentních více orgánů ochrany přírody, měly by vydat stanoviska všechny pro svá území, jichž se to týká.*“¹⁸¹ Je-li však záměr umístěn na území jedné EVL, k níž mají kompetenci dva orgány ochrany přírody, a tento záměr nebude moci ovlivnit EVL další, bude naturové stanovisko hodnotit možný vliv právě na tuto konkrétní EVL. V tomto případě může nastat problém, kdy jeden z orgánů ochrany přírody významný vliv vyloučí a druhý nikoli. K jednomu záměru a téže EVL pak budou existovat dvě vzájemně si odporující stanoviska, což z hlediska právní jistoty předkladatele záměru rozhodně není žádoucí. V praxi se autorka práce setkala s tím, že jeden z orgánů ochrany přírody své stanovisko následně přehodnotil a změnil. Takový postup se autorce jeví jako nestandardní až nevhodný. Dle autorčina názoru by v obdobných případech, především z důvodu právní jistoty, mělo být vydáno pouze jedno stanovisko

¹⁸¹PRCHALOVÁ, Jana. *Zákon o ochraně přírody a krajiny a NATURA 2000: Úplné znění zákona s komentářem, judikaturou a prováděcími předpisy*. 2. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: Linde Praha, 2010. s. 147.

nejblíže společně nadřízeným správním orgánem, tj. Ministerstvem životního prostředí.

6.2.4.2 Naturové posouzení

Vydá-li orgán ochrany přírody stanovisko, kterým nevyloučí významný vliv záměru či koncepce na EVL a PO, je nutné tento záměr či koncepci posoudit dle ustanovení § 45i odst. 2 až 11 ZOPK a zákona o posuzování vlivů. Pokud není možné vyloučit negativní vliv koncepce nebo záměru, je předkladatel povinen zpracovat variantní řešení, u kterých by bylo možné negativní vliv vyloučit nebo alespoň které by měly negativní vliv mírnější.¹⁸² Negativní vliv, resp. významný negativní vliv, vysvětluje MŽP tak, že se jedná o „významný rušivý až likvidační vliv na stanoviště či populaci druhu nebo jejich podstatnou část, významné narušení ekologických nároků stanoviště nebo druhu, významný zásah do biotopu nebo do přirozeného vývoje druhu nebo významný negativní vliv na celistvost lokality.“¹⁸³ Jak vykládat „mírnější negativní vliv“ zákon ani výše citovaná metodika MŽP neuvádí; tato metodika pouze stanoví, že se jedná o vliv nikoli významný. Jistě je tuto otázku nutné posuzovat s ohledem na konkrétní území a předmět ochrany. Zapotřebí je ještě dodat, že politika územního rozvoje a územně plánovací dokumentace se posuzují podle stavebního zákona, který v tomto smyslu obsahuje zvláštní úpravu.

Posouzení může provést pouze autorizovaná fyzická osoba s požadovanými znalostmi a splňující stanovené podmínky (§ 45i odst. 3 a 4 ZOPK). Autorizaci uděluje a odnímá Ministerstvo životního prostředí. Autorizace je udělována na dobu pěti let s tím, že při splnění podmínek se prodlužuje. Podrobněji jsou podmínky pro udělení autorizace uvedeny ve vyhlášce č. 468/2004 Sb. Seznamy autorizovaných osob vydává Ministerstvo životního prostředí ve svém věstníku; tento seznam je dostupný i na internetových stránkách ministerstva.¹⁸⁴ Ustanovení § 45i odst. 5, 6 a 7 ZOPK upravuje možnost vykonávat posuzování na území České republiky pro příslušníky jiných členských států Evropské unie, a to v případě, že tuto činnost budou vykonávat dočasně nebo ojediněle. Mají-li v úmyslu tyto osoby vykonávat posuzování na našem území

¹⁸²STEJSKAL, Vojtěch. *Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost*. Praha: Linde Praha a.s., 2006, s. 508.

¹⁸³MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ. *Metodika hodnocení významnosti vlivů při posuzování podle § 45i zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů* in *Věstník Ministerstva životního prostředí* 2007 (11).

¹⁸⁴*Ministerstvo životního prostředí* [online]. [cit. 2013-09-15]. Dostupné na: http://www.mzp.cz/cz/seznam_authorized_persons.

dlouhodobě, je nutné požádat o udělení autorizace.

Vydání negativního naturového stanoviska způsobí, že určitý záměr se stane předmětem posuzování vlivů na životní prostředí, a to i když sám o sobě by posouzení dle zákona o posuzování vlivů nepodléhal (§ 4 odst. 1 písm. e) ZPV); k posuzování záměru se přistoupí, stanoví-li se tak ve zjišťovacím řízení.¹⁸⁵ Jedná se o proces v praxi nazývaný jako „naturová EIA¹⁸⁶“. U koncepcí probíhá tzv. „naturová SEA¹⁸⁷“, přičemž tyto procesy jsou až na některé detaily obdobné. Obdrží-li tedy předkladatel naturové stanovisko, jež nevyloučí významný vliv, ať již pozitivní nebo negativní, na EVL či PO, předloží příslušnému orgánu dle zákona o posuzování vlivů, tj. krajskému úřadu nebo Ministerstvu životního prostředí, oznámení záměru (koncepce) dle ust. § 6, příp. § 10c ZPV, jehož součástí je tzv. naturové hodnocení ve smyslu ust. § 45i odst. 2 a násl. ZOPK. V praxi často pro tyto případy celé oznámení, tj. včetně naturového hodnocení, zpracovává autorizovaná osoba dle § 45i odst. 3 ZOPK. Obsahem naturového hodnocení, jakožto odborného dokumentu, je především podrobné zhodnocení dopadu záměru či koncepce a jejich přímých i nepřímých vlivů na předmět ochrany a celistvost evropsky významné lokality či ptačí oblasti s využitím odborných znalostí a podkladů. U záměrů a koncepcí s negativními vlivy pak ve většině případů dochází k navržení možných variant řešení s podmínkami, které by měly negativní vlivy vyloučit nebo alespoň zmírnit, a k jejich zhodnocení, případně ještě k doporučení kompenzačních opatření. Autorizovaná osoba dle § 45i odst. 3 ZOPK rovněž vylučuje přeshraniční vlivy záměru či koncepce, což má význam především pro určení příslušnosti správního orgánu (u záměrů a koncepcí s přeshraničním vlivem je příslušným správním orgánem ministerstvo). Náležitosti oznámení jsou podrobněji upraveny v přílohách č. 3, 3a a 7 ZPV.

Na podkladě doručeného oznámení zahájí příslušný správní orgán zjišťovací řízení, a to za využití zásad uvedených v příloze č. 2 ZPV, u koncepcí dle kritérií obsažených v příloze č. 8 ZPV. Cílem zjišťovacího řízení dle § 7 ZPV je u záměrů mj. i „zjištění, zda záměr nebo jeho změna má významný vliv na životní prostředí, případně zda záměr může samostatně nebo ve spojení s jinými významně ovlivnit území evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti.“ Výsledkem zjišťovacího řízení je vydání závěru,

¹⁸⁵Ustanovení § 7 a § 10d zákona o posuzování vlivů.

¹⁸⁶Environmental Impact Assessment .

¹⁸⁷Strategic Environmental Assessment.

kde správní orgán určí, zda záměr bude podléhat dalšímu posouzení dle zákona o posuzování vlivů či nikoli. Není třeba dále posuzovat záměry (koncepce) s pozitivním vlivem a ty, jež na EVL a PO nebudou mít významný negativní vliv, a to za předpokladu, že v případném vyjádření veřejnosti či dotčených subjektů k oznámení nebude další proces posuzování na základě relevantního důvodu vyžadován. Pokud správní orgán stanoví, že záměr bude nadále posuzován, dochází k další fázi – vypracování dokumentace dle § 8 ZPV a v souladu s náležitostmi dle přílohy č. 4 tohoto zákona. Výše uvedený postup se vztahuje především k záměrům, které se stanou předmětem posuzování z důvodu vydaného negativního naturového stanoviska, k záměrům kat. II z přílohy č. 1 ZPV a k záměrům podlimitním, tj. záměrům vyjmenovaným v příloze č. 1 ZPV, avšak nedosahujícím stanovených hodnot. U záměrů vyjmenovaných v příloze č. 1 ZPV – kat. I, tzn. vždy posuzování podléhajících, je možné proces EIA zjednodušit v tom smyslu, že namísto oznámení je možné správnímu orgánu předložit rovnou dokumentaci, jejíž součástí bude rovněž naturové hodnocení (§ 6 odst. 5 ZPV). Tento postup však nelze využít u záměrů s přeshraničním vlivem, kdy je třeba oznámení předložit vždy. Pokud se jedná o koncepci, předkládá se správnímu orgánu namísto dokumentace tzv. vyhodnocení (§ 10e ZPV) s náležitostmi uvedenými v příloze č. 9 ZPV.

Dokumentace je následně předána k vypracování posudku, tj. oponentního materiálu, zpracovateli, kterého zajišťuje správní orgán. Posudek může zpracovat pouze osoba autorizovaná dle § 19 ZPV s tím, že na části posudku vztahujícímu se k soustavě NATURA 2000 je třeba účasti osoby autorizované dle § 45i ZOPK. Je však nutné vzít na vědomí skutečnost, že osoba, jež se podílela na vypracování oznámení nebo dokumentace, nemůže zpracovávat posudek.¹⁸⁸ Náležitosti posudku jsou stanoveny v příloze č. 5 ZPV. Posudek předává zpracovatel příslušnému správnímu orgánu ve stanovené lhůtě. U koncepcí se posudek nezpracovává. Správnímu orgánu je předán návrh koncepce dle § 10f ZPV, jehož součástí je již zmíněné vyhodnocení.

V procesu EIA se předpokládá i účast veřejnosti. Každý je oprávněn podat správnímu orgánu ve stanovených lhůtách písemné vyjádření, a to jak k oznámení, tak k dokumentaci i posudku. Oznámení, dokumentace i posudek se zveřejňují způsobem umožňujícím dálkový přístup, např. v informačním systému EIA (<http://portal.cenia.cz>).

¹⁸⁸Výklad č. 9/2005 uveřejněný ve Věstníku Ministerstva životního prostředí 2005(8).

Navíc výše vyjmenované dokumenty zasilá příslušný správní orgán dotčeným územním samosprávným celkům a dotčeným správním orgánům k vyjádření. Mezi tyto dotčené správní orgány patří samozřejmě i orgán ochrany přírody, jenž vydal naturové stanovisko. Ve svém vyjádření k jednotlivým dokumentům se orgán ochrany přírody zaměřuje především na rozsah dotčení předmětných EVL a PO, přičemž u dokumentace může navrhnout i její doplnění, zdá-li se být nedostatečně zpracovaná, případně je možné požadovat i dopracování dalších variant řešení. Zákon o posuzování vlivů rovněž předpokládá veřejné projednání dokumentace a posudku (§ 17 ZPV), od čehož však může správní orgán upustit, neobdržel-li žádné odůvodněné nesouhlasné vyjádření k předložené dokumentaci (§ 9 odst. 9 ZPV). S obdrženými vyjádřeními se vypořádává zpracovatel posudku, přičemž s ohledem na vypořádání může upravit i návrh stanoviska, které je součástí předloženého posudku. V případě koncepcí se rovněž počítá s účastí veřejnosti, a to především na veřejném projednání koncepce a dále v možnosti podat k návrhu koncepce písemné vyjádření.

Na základě oznámení, dokumentace, posudku a obdržených vyjádření vydá příslušný správní orgán stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí dle § 10 ZPV. Stanovisko není závazné. Jedná se pouze o odborný podklad pro vydání rozhodnutí či opatření dle zvláštních právních předpisů, např. stavebního zákona, avšak bez stanoviska nelze rozhodnutí, příp. opatření, vydat. Správní orgán, který rozhodnutí či opatření vydává, však musí vzít v úvahu obsah stanoviska s tím, že obsahuje-li stanovisko požadavky týkající se ochrany životního prostředí, zahrne tyto do svého rozhodnutí (opatření), přičemž pokud tak neučiní, musí tento postup zdůvodnit. Obdobné platí dle § 10 odst. 5 ZPV i pro závěr zjišťovacího řízení, končí-li se jím proces EIA.

Stanovisko se tedy vydává buď jako nesouhlasné, u kterého se žádné podmínky nestanovují, nebo jako souhlasné, ve kterém se vymezí podmínky, při jejichž splnění je možné záměr povolit a uskutečnit. „*Pokud bylo součástí posouzení také hodnocení vlivů na EVL nebo PO, musí stanovisko, kromě části věnované posouzení vlivů na životní prostředí a veřejné zdraví, obsahovat ještě jasně odlišitelnou část týkající se vlivů na tyto lokality....Tato část stanoviska bude „souhlasná“, pokud bude z hlediska vlivů na EVL a PO vybrána varianta bez významných negativních vlivů.*“¹⁸⁹ Z výše uvedeného

¹⁸⁹Věstník vlády pro orgány krajů a orgány obcí ze dne 10. března 2006: Metodický pokyn Ministerstva

vyplývá, že jednotlivé části stanoviska mohou být z hlediska souhlasu a nesouhlasu formulovány odlišně. Je-li však část stanoviska vztahující se k území NATURA 2000 vydána jako nesouhlasná, je záměr možné povolit pouze za podmínek uvedených v § 45i odst. 9 a 10 ZOPK. Ke koncepcím se vydává stanovisko dle § 10g ZPV. Toto stanovisko může být opět souhlasné nebo nesouhlasné. Bez stanoviska však nelze koncepci schválit. Ve vztahu k území soustavy NATURA 2000 může být problematické, bude-li koncepce příliš obecná a nebude-li tak možné zhodnotit její vlivy na EVL a PO. Takovou skutečnost bude nutné ve stanovisku uvést, a to s podmínkou, že případná opatření navržená na základě koncepce budou moci být realizována s ohledem na ochranu EVL a PO, tj. ke každému takovému opatření bude muset být vydáno naturové stanovisko.¹⁹⁰

Jak je stanoveno v § 45i odst. 8 ZOPK, orgán příslušný ke schválení záměru či koncepce (např. stavební úřad) je může schválit, jen pokud dle stanoviska EIA/SEA nebudou mít negativní vliv na EVL nebo PO, tj. bude vydané souhlasné stanovisko EIA/SEA; v případě nesouhlasného stanoviska EIA/SEA, kdy je shledán negativní vliv na EVL či PO, je tak možné učinit pouze za splnění podmínek uvedených v § 45 odst. 9 a 10 ZOPK. Je-li tedy prokázán negativní vliv záměru/koncepce na území evropsky významné lokality či ptačí oblasti a není-li k dispozici varianta bez negativního vlivu, je možné schválit pouze variantu s nejmenším možným negativním vlivem, a to pouze z naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu a po uložení a zajištění kompenzačních opatření. Pokud se však jedná o lokalitu, na které se vyskytují prioritní typy stanovišť či prioritní druhy, jsou podmínky nastaveny ještě přísněji a záměr/koncepci je možné dle § 45i odst. 10 ZOPK schválit *„jen z důvodů týkajících se veřejného zdraví, veřejné bezpečnosti nebo příznivých důsledků nesporného významu pro životní prostředí. Jiné naléhavé důvody převažujícího veřejného zájmu mohou být důvodem ke schválení jen v souladu se stanoviskem Komise.“* O stanovisko žádá Evropskou komisi Ministerstvo životního prostředí, přičemž ode dne odeslání žádosti do dne doručení stanoviska jsou pozastaveny lhůty v souvisejících probíhajících řízeních. Ze zákona ani ze směrnice o stanovištích nevyplývá, že stanovisko Evropské

životního prostředí ČR: „Postup posuzování vlivů koncepcí a záměrů na evropsky významné lokality a ptačí oblasti“.

¹⁹⁰Věstník vlády pro orgány krajů a orgány obcí ze dne 10. března 2006: Metodický pokyn Ministerstva životního prostředí ČR: „Postup posuzování vlivů koncepcí a záměrů na evropsky významné lokality a ptačí oblasti“.

komise by bylo právně závazné. Příslušné správní orgány se tedy mohou při schvalování záměru či koncepce od stanoviska Evropské komise odchýlit, ve svém rozhodnutí se však musí s argumenty Evropské komise vypořádat a své rozhodnutí řádně odůvodnit. Nicméně lze předpokládat, že takové rozhodnutí bude Evropskou komisí přezkoumáno, zda je v souladu s právem Evropské unie. Členské státy se tak mohou vystavit i případnému infringementu.

Ustanovení § 45i odst. 9 a 10 ZOPK jsou transpozicí čl. 6 odst. 4 směrnice o stanovištích. Původní znění těchto ustanovení ZOPK prošla v roce 2009 novelizací, a to z podnětu Evropské komise, která zahájila vůči České republice řízení pro porušení Smlouvy o fungování Evropské unie (dříve Smlouvy o založení Evropského společenství). Do novely provedené zákonem č. 349/2009 Sb. znělo ust. § 45i odst. 9 ZOPK takto: *„Pokud hodnocení podle odstavce 2 prokáže negativní vliv na území Natura 2000 a neexistuje variantní řešení s menším negativním vlivem nebo bez něj, lze navrženou koncepci nebo záměr schválit jen z naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu a za současného uložení kompenzačních opatření nezbytných pro zajištění ochrany a celistvosti území Natura 2000 postupem podle odstavce 11.“* Podle Evropské komise nebylo takové znění v souladu s evropským právem, jelikož jej bylo možné vykládat tím způsobem, že ke schválení koncepce či záměru bude postačovat nalezení variantního řešení s menší negativním vlivem, jež bude možné realizovat bez dalších podmínek, tj. i bez uložení kompenzačních opatření. Dle názoru Evropské komise *„je naproti tomu nutné, aby byla vždy hledána alternativní řešení bez negativního vlivu, a pokud to není možné, řešení s nejméně negativním vlivem, a aby kompenzační opatření byla přijímána vždy, když existuje negativní vliv na lokalitu.“*¹⁹¹ Z tohoto důvodu bylo předmětné ustanovení ZOPK novelizováno do současného znění. ZOPK tedy stanovuje poměrně přísné podmínky, za kterých je možné záměr/koncepci schválit. U záměrů a koncepcí s prokázaným negativním vlivem na EVL či PO musí příslušné orgány posoudit i alternativní řešení, přičemž pro schválení záměru/koncepce připadá v úvahu varianta, jejíž negativní vliv na dotčenou EVL či PO bude z nabízených variantních řešení co nejmenší. To však nemusí platit absolutně. Například generální advokátka Juliane Kokott ve svém stanovisku k případu řešeném u Soudního dvora Evropské unie pod zn. C-239/04 (Evropská komise vs. Portugalsko – porušení

¹⁹¹Důvodová zpráva k zákonu č. 349/2009 Sb.

povinnosti dle směrnice o stanovištích) prezentuje názor, že „Mezi alternativními řešeními přicházejícími do užšího výběru se nutně nemusí volba uskutečnit podle toho, které alternativní řešení méně nepříznivě ovlivní dotčenou lokalitu. Naopak, výběr vyžaduje zvážení mezi nepříznivým účinkem na ZCHÚ a příslušnými důvody převažujícího veřejného zájmu. Nezbytnost zvážení vyplývá zejména z pojmu ‚převažující‘, ale i ze slova ‚naléhavých‘. Důvody veřejného zájmu mohou nutně převažovat nad ochranou lokality pouze tehdy, jestliže mají větší váhu... Rozhodující je tedy to, zda naléhavé důvody převažujícího veřejného zájmu vyžadují uskutečnění právě této alternativy, nebo zda je možno jim vyhovět i jiným – ZCHÚ méně poškozujícím – alternativním řešením. Toto porovnání předpokládá, že na základě porovnatelných vědeckých kritérií byla přezkoumána různá alternativní řešení užšího výběru v souvislosti s jejich vlivy na dotčenou lokalitu a v souvislosti s příslušnými důvody veřejného zájmu.“¹⁹²

Další podmínkou pro schválení záměru/koncepce je tedy existence „naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu“. Tento pojem však není v ZOPK ani ve směrnici o stanovištích definován. Z čl. 6 odst. 4 směrnice o stanovištích lze dovodit, že mezi tyto naléhavé důvody patří především lidské zdraví, veřejná bezpečnost a mimořádně příznivé důsledky pro životní prostředí. Jiné naléhavé důvody převažujícího veřejného zájmu včetně důvodů ekonomického a sociálního charakteru však ve směrnici o stanovištích ani v judikatuře specifikovány nejsou. Především by se mělo jednat o veřejný zájem, který je převažující a dlouhodobý. Je tedy na příslušných vnitrostátních orgánech, aby při posuzování záměru/koncepce samy zvážily, zda veřejný zájem na jejich schválení je dostatečný, a svůj závěr řádně odůvodnily. Jak je již výše uvedeno, u lokalit s prioritními typy stanovišť nebo s výskytem prioritních druhů, lze záměr/koncepci s negativním vlivem schválit jen z důvodů týkajících se veřejného zdraví, veřejné bezpečnosti nebo příznivých důsledků nesporného významu pro životní prostředí; jiné naléhavé důvody v těchto případech podléhají posouzení ze strany Evropské komise. Pro představu „naléhavých důvodů“ lze jako příklad uvést např. výstavbu vodní nádrže za účelem zajištění dostatku vody pro určitou oblast; výstavbu

¹⁹²Soudní dvůr Evropské unie [online]. [cit. 2013-09-16]. Dostupné na: http://curia.europa.eu/juris/document/document_print.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30db195f79732c914893ac7ad673e439ada7.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxuNax50?doclang=CS&text=&pageIndex=0&docid=56397&cid=185933; pozn. zkratkou ZCHÚ je v tomto případě myšleno zvláště chráněné ptáčí území dle směrnice o ptácích, tj. ptáčí oblast.

dálnice ke spojení centrálních regionů země a její odloučenou oblastí z důvodu snížení nezaměstnanosti; rozšíření přístavu za účelem snížení dopravního zatížení, emisí a znečištění ovzduší.¹⁹³

Poslední z podmínek pro schválení záměru/koncepce je uložení a zajištění kompenzačních opatření nezbytných pro zajištění celkové soudržnosti soustavy ptačích oblastí a evropsky významných lokalit. Předem je nutno upozornit, že je třeba odlišovat opatření ke kompenzaci a zmírnění nepříznivých vlivů dle ZPV, která se stanovují před vydáním stanoviska EIA/SEA a jsou poté jeho součástí. Tato opatření přímo souvisí se záměrem/koncepcí, přičemž jejich cílem je minimalizovat zjištěný negativní vliv na životní prostředí. Naopak kompenzační opatření dle § 45i odst. 11 ZOPK jsou na záměru/koncepci zcela nezávislá a mají vynahradit negativní vliv tohoto záměru či koncepce. Kompenzační opatření se nevztahují pouze k jedné dotčené lokalitě, nýbrž jsou nezbytná pro zajištění celkové soudržnosti soustavy NATURA 2000. Pojem „celková soudržnost“ není ve směrnici o stanovištích ani v ZOPK definován. Směrnice o stanovištích používá pojem „soudržnost“ v několika svých člancích (např. čl. 3, čl. 6, čl. 10), ať již jako sousloví „ekologická soudržnost“ nebo „celková soudržnost“ sítě NATURA 2000, přičemž význam těchto výrazů se zdá být shodný. Synonymem pro „soudržnost“ by mohla být „spojitost“. Význam těchto pojmů lze chápat tak, že soustava NATURA 2000 jako celek by neměla být v žádném případě jakýmkoli záměrem ohrožena. V případě prokázaného negativního vlivu záměru nebo koncepce by se kompenzační opatření měla týkat druhů a stanovišť, která jsou negativním vlivem dotčena, přičemž je třeba, aby byly nahrazeny i funkce, které negativně ovlivněná lokalita plnila. Při výběru nové lokality jakožto náhrady by se mělo dbát i na to, aby se nová lokalita nacházela ve stejné biografické oblasti.

Kompenzační opatření nejsou přesně definována. Dle § 45i odst. 9 ZOPK se pro účely koncepce kompenzačními opatřeními rozumí *„zajištění možnosti nahradit lokalitu dotčenou realizací koncepce v obdobném rozsahu a kvalitě a se stejnou mírou závaznosti a konkrétnosti, jakou má schvalovaná koncepce nebo její jednotlivé části“*. Tato kompenzační opatření včetně návrhu opatření k jejich zajištění stanovuje orgán ochrany přírody a jsou zahrnuty přímo do koncepce samé. Pro účely záměru se kompenzačními opatřeními dle zmíněného ustanovení ZOPK rozumí *„vytvoření*

¹⁹³EVROPSKÁ KOMISE. Pokyny k čl. 6 odst. 4 „směrnice o stanovištích“ 92/43/EHS. s. 7-9 [online]. [cit. 2013-09-20]. Dostupné na: <http://www.mzp.cz>.

podmínek pro zachování nebo zlepšení záměrem ovlivněných předmětů ochrany ve stejné lokalitě nebo nahrazení lokality jinou lokalitou v obdobném rozsahu a kvalitě“. U záměrů stanovuje kompenzační opatření orgán ochrany přírody svým rozhodnutím, a to na základě dožádání orgánu, který je příslušný ke schválení záměru. Jak vyplývá z § 45i odst. 9 ZOPK, lze záměr schválit až **po uložení a zajištění** kompenzačních opatření. Do jejich zajištění se tedy schvalovací proces před příslušným orgánem přerušuje. Orgán ochrany přírody je svým způsobem při stanovování kompenzačních opatření vázán stanoviskem EIA/SEA. Jsou-li totiž ve stanovisku EIA/SEA navržena kompenzační opatření, může orgán ochrany přírody uložit jen tato (§ 45i odst. 11 ZOPK). Nebudou-li kompenzační opatření ve stanovisku EIA/SEA uvedena, bude pravděpodobně záležet pouze na orgánu ochrany přírody, jaké kompenzační opatření bude považovat za vhodné uložit. Je otázkou, zda orgán ochrany přírody v případě nesouhlasu s navrženými kompenzačními opatřeními ve stanovisku EIA/SEA se může od těchto odchýlit, tj. uložit kompenzační opatření nad rámec navržených či některé z navržených vynechat bude-li to považovat za účelnější. Dle názoru autorky by bylo zřejmě možné postupovat dle ustanovení § 10 odst. 4 ZPV, v souladu s nímž by orgán ochrany přírody vzal v úvahu obsah stanoviska EIA/SEA, přičemž při odchýlení se od v tomto stanovisku uvedených požadavků, tj. navržených kompenzačních opatření, by tento postup ve svém rozhodnutí řádně odůvodnil.

Cílem kompenzačních opatření je „*zajišťovat zachování příspěvku lokality k příznivému stavu ochrany typů přírodních stanovišť a stanovišť druhů ,v příslušné biogeografické oblasti“*¹⁹⁴, tj. zachovat celkovou soudržnost soustavy NATURA 2000, z čehož lze odvodit, že lokalita by záměrem neměla být negativně ovlivněna, dokud za ní nebude nalezena náhrada, která se svými funkcemi vyrovná záměrem dotčené lokalitě. Tento požadavek však nelze bez výjimek splnit. Mohou existovat stanoviště, jejichž obnova se všemi funkcemi může trvat několik let, např. lesní porosty. V takových případech se doporučuje stanovit další náhradu za přechodné ztráty, které by v mezidobí vznikly. Náhrada může spočívat např. v nalezení nové kvalitativně srovnatelné lokality, která bude k soustavě NATURA 2000 připojena; v obnovení srovnatelného stanoviště či biologickém zlepšení stanoviště ve stávající lokalitě, příp. i

¹⁹⁴EVROPSKÁ KOMISE. *Pokyny k čl. 6 odst. 4 „směrnice o stanovištích“ 92/43/EHS*. s. 13 [online]. [cit. 2013-09-20]. Dostupné na: <http://www.mzp.cz>.

její rozšíření apod.¹⁹⁵ Aby kompenzační opatření splnila svůj účel a napomohla k zachování celkové soudržnosti soustavy NATURA 2000, musí řešit řadu otázek technického, právního i finančního charakteru. V konkrétním ukládaném kompenzačním opatření je tedy žádoucí stanovit jeho cíle; technickou, finanční a právní proveditelnost; časový harmonogram jeho provedení i následného monitoringu; vhodné je i navržení rozpočtu. Pokud v rámci ukládaných kompenzačních opatření připadá v úvahu více možných variant náhrady, je vhodné vybrat tu, která bude z hlediska zajištění celkové soudržnosti soustavy NATURA 2000 nejúčinnější, přičemž při výběru je nutné postupovat v souladu s nejlepšími vědeckými poznatky. Veškeré požadavky na kompenzační opatření je nutné splnit ještě před realizací záměru, a to z toho důvodu, aby nedocházelo k nadměrným časovým prodlevám a kompenzační opatření mohlo plnit svůj účel. Jak je již výše uvedeno, náhradu je třeba situovat ve stejné biografické oblasti a v dotčeném členském státě, případně u ptačích oblastí na tahové cestě či v místě zimování dotčených druhů ptáků. Je však ražen i názor, že náhrada by měla být umístěna co nejbližší negativně ovlivněné lokalitě, což však není vždy možné uskutečnit.¹⁹⁶ Dle názoru autorky by se náhrada měla umístit především v dostatečné vzdálenosti od dotčené lokality, aby tato nemohla být ani v budoucnu záměrem či jeho případným rozšířením (např. u liniových staveb) ovlivněna.

Realizace kompenzačních opatření představuje jistě i značné finanční náklady. Odpověď na otázku, kdo tyto náklady hradí, je nasnadě. Logicky bude touto osobou investor záměru, resp. ten, v jehož zájmu je záměr prováděn. Pro finanční odpovědnost se využívá především zásady „znečišťovatel platí“, na jejímž základě, spolu se zásadou prevence, je postavena Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2004/35/ES o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí. Není však vyloučeno, aby si investor záměru nezapočítal náklady na kompenzační opatření do celkových nákladů na realizaci záměru, přičemž záměr může být kofinancován i z veřejných prostředků. Je tedy možné, že i náklady na zajištění kompenzačních opatření budou spolufinancovány z evropských fondů.

Jakmile jsou kompenzační opatření uložena, stanovuje § 45i odst. 11

¹⁹⁵EVROPSKÁ KOMISE. *Pokyny k čl. 6 odst. 4 „směrnice o stanovištích“ 92/43/EHS*. s. 13 [online]. [cit. 2013-09-20]. Dostupné na: <http://www.mzp.cz>.

¹⁹⁶EVROPSKÁ KOMISE. *Pokyny k čl. 6 odst. 4 „směrnice o stanovištích“ 92/43/EHS*. s. 18 [online]. [cit. 2013-09-20]. Dostupné na: <http://www.mzp.cz>.

příslušnému orgánu ochrany přírody povinnost informovat neprodleně o této skutečnosti Ministerstvo životního prostředí, které následně informuje Evropskou komisi.¹⁹⁷ Vyplývá tak i z čl. 6 odst. 4 směrnice o stanovištích. „*Informace o kompenzačních opatřeních musí Komisi umožnit posoudit způsob, jakým jsou v konkrétním případě sledovány cíle ochrany dotčené lokality. Není však úkolem Komise kompenzační opatření navrhopat.*“¹⁹⁸ Informace předávané Evropské komisi jí mohou sloužit i ke zjištění, zda jsou požadavky vyplývající ze směrnice o stanovištích a směrnice o ptácích členskými státy řádně plněny. Důležité je, aby informace byly Evropské komisi předány včas, a to především z důvodu, aby Evropská komise mohla požádat o doplnění potřebných informací, případně učinit kroky při nesprávné aplikaci požadavků vyplývajících ze směrnice o stanovištích či směrnice o ptácích. Předmětné informace by tedy měly být Evropské komisi předány ještě před započítím s prováděním kompenzačních opatření, tj. i před samotnou realizací záměru, avšak již po jeho schválení příslušným orgánem.

Ve své praxi se autorka práce zatím s procesem „*naturová EIA*“ ani s kompenzačními opatřeními nesetkala. Kompenzační opatření jsou totiž nejen v České republice, ale i v jiných členských státech Evropské unie ukládána minimálně. Prokázání negativního vlivu na lokalitu může investory značně odrazovat a tito od realizace svých záměrů následně upouští. Důvodem může být obava z nedostatečného prokázání veřejného zájmu, ale i časové a finanční nároky vztahující se právě ke kompenzačním opatřením. V České republice byla kompenzační opatření uložena např. při změně územního plánu sídelního útvaru Břeclav, tj. v rámci koncepce. Na základě tohoto územního plánu měl být vystavěn obchvat Břeclavi. Pro investora předmětného záměru však kompenzační opatření uložená v koncepci samé nejsou směrodatná. Záměr sám bude podléhat posouzení, v rámci kterého by mohla již funkčně uskutečnitelná kompenzační opatření být uložena.¹⁹⁹

K procesu EIA považuje autorka práce za vhodné podotknout, že dne 24. 2. 2015 byl prezidentem republiky podepsán zákon novelizující zákon o posuzování vlivů a

¹⁹⁷STEJSKAL, Vojtěch. *Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost*. Praha: Linde Praha a.s., 2006. s. 509.

¹⁹⁸EVROPSKÁ KOMISE. *Pokyny k čl. 6 odst. 4 „směrnice o stanovištích“ 92/43/EHS*. s. 20 [online]. [cit. 2013-09-20]. Dostupné na: <http://www.mzp.cz>.

¹⁹⁹BEJČEK, Petr. *Kompenzační opatření podle článku 6.4 směrnice o stanovištích*. Časopis Ochrana přírody. Roč. 2011, č. 3. s. 12-14.

některé další zákony,²⁰⁰ na základě kterého se proces EIA bude řídit správním řádem, změna se týká i forem správních aktů vydávaných v tomto procesu (např. stanovisko EIA má být nahrazeno závazným stanoviskem) a podstatným způsobem se má změnit účast dotčené veřejnosti v tomto procesu včetně řízení na něj navazujících. Ke dni uzavření autorčina rukopisu však novela zákona o posuzování vlivů nebyla publikována ve Sbírce zákonů.

O soustavě NATURA 2000 má dle autorčina názoru laická veřejnost v České republice minimální povědomí. Lidé se samozřejmě s označenými evropsky významnými lokalitami a ptačími oblastmi setkávají při průchodu krajinou. V praktickém životě se však většina lidí se soustavou NATURA 2000, a to i s určitými povinnostmi vůči této soustavě, setká až při jednání o možné realizaci svých plánovaných záměrů. O tom, že NATURA 2000 je v ČR málo diskutovaným tématem svědčí i skutečnost, že ve vztahu k této soustavě je v rozhodovací praxi českých soudů k dispozici minimální judikatura. Naopak judikatura Soudního dvora Evropské unie je ve vztahu k směrnici o ptácích a směrnici o stanovištích, které tvoří základ soustavy NATURA 2000, vcelku bohatá. Soudní dvůr EU ve svých judikátech (o některých se autorka práce zmiňuje v textu) řeší mj. chyby při transpozici obou směrnic, nejvíce se však zabývá čl. 4 a čl. 6 směrnice o stanovištích, tj. pravidly pro vymezení vhodných lokalit, zajišťování jejich ochrany a posuzování vlivů různých záměrů na tyto lokality. Závěry Soudního dvora EU jsou jistě velmi důležitým vodítkem pro výklad obou směrnic a správné vytváření soustavy NATURA 2000 ve všech členských státech Evropské unie.

²⁰⁰*Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. [cit. 2015-02-26]. Dostupné na: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&T=299>.

ČÁST III.
AKTUÁLNÍ PROBLEMATIKA

7 Aktuální problematika

V kapitole věnující se aktuální problematice na úseku územní ochrany přírody a krajiny a soustavy NATURA 2000 se autorka práce zaměří především na v posledních několika letech velmi diskutované téma, tj. území Národního parku a Chráněné krajinné oblasti Šumava. Autorka se bude věnovat především třem okruhům, které jsou dle jejího názoru ve vztahu k tomuto území nejdiskutovanější, a ty představují návrhy zřizovacího předpisu předmětného národního parku, tzv. „boj s kůrovcem“ a omezení přístupu do cenných částí území Šumavy z důvodu zde žijících zvláště chráněných živočichů.

7.1 Šumava

Jedno z nejstarších pohoří Evropy tvořící jihozápadní hranici České republiky s Německem a Rakouskem, pohoří, jímž prochází hlavní evropské rozvodí mezi Severním a Černým mořem, a místo, kde pramení nejdélší česká řeka Vltava, to je Šumava. Část tohoto pohoří (německy *Böhmerwald*) se rozkládá na území Spolkové republiky Německo, kde se rovněž nachází i nejvyšší vrchol pohoří – Velký Javor (*Großer Arber*) s nadmořskou výškou 1456 m. n. m. Nejvyšší vrcholem na české straně Šumavy je Plechý (1378 m. n. m.).²⁰¹

Z hlediska ochrany přírody a krajiny je území Šumavy hodnotné z hlediska svého charakteristického reliéfu, harmonicky uspořádané krajiny a dále je velmi cenným biotopem zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů. Z těchto důvodů požívá Šumava nejen zvláštní územní ochrany, ale je i součástí soustavy NATURA 2000. Část území je chráněná jako národní park, část jako chráněná krajinná oblast; Šumava je rovněž evropsky významnou lokalitou i ptačí oblastí.

Chráněná krajinná oblast Šumava (dále i „CHKO Šumava“), která se rozprostírá na území Plzeňského a Jihočeského kraje, byla zřízena výnosem Ministerstva školství a kultury v roce 1963, přičemž tento výnos byl zrušen a nahrazen výnosem Ministerstva kultury České socialistické republiky č. 5954/75 ze dne 17. 3. 1975 (dále jen „výnos“). Dle právní úpravy obsažené ve výnosu je posláním Chráněné krajinné oblasti Šumava „ochrana všech hodnot krajiny, jejího vzhledu a jejích typických znaků, i přírodních

²⁰¹Wikipedia – internetová encyklopedie [online]. [cit. 2014-04-19]. Dostupné na: <http://cs.wikipedia.org/wiki/%C5%A0umava>.

*zdrojů a vytváření vyváženého životního prostředí; k typickým znakům krajiny náleží zejména její povrchové utváření, včetně vodních toků a ploch, její vegetační kryt a volně žijící živočišstvo, rozvržení a využití lesního a zemědělského půdního fondu a ve vztahu k ní také rozmístění a urbanistická skladba sídlišť, architektonické stavby a místní zástavba lidového rázu.*²⁰² Obsah tohoto poslání, ve kterém je i určitým způsobem charakterizován předmět ochrany, jistě koresponduje i se současnou právní úpravou chráněných krajinných oblastí obsaženou v zákoně o ochraně přírody a krajiny. Výnos je dosud platným právním předpisem, ochrana této chráněné krajinné oblasti je však zajišťována v souladu s příslušnými ustanoveními zákona o ochraně přírody a krajiny (viz § 90 odst. 9 ZOPK). Území CHKO Šumava je rozděleno do čtyř zón ochrany přírody. Zonaci vymezila vyhláška MŽP č. 422/2001 Sb., o vymezení zón ochrany přírody Chráněné krajinné oblasti Šumava, s účinností od 30. 11. 2001. Na území CHKO Šumava se dále nachází i několik desítek maloplošných zvláště chráněných území, jež vymezeným lokalitám poskytují přísnější ochranu, než která je zajišťována v kategorii chráněné krajinné oblasti.

CHKO Šumava požívá ochranu i z mezinárodního hlediska. Část území této chráněné krajinné oblasti je od roku 1990 registrována jako Biosférická rezervace Šumava²⁰³ a na část území se vztahuje Ramsarská úmluva o ochraně mokřadů. O biosférických rezervacích a Ramsarské úmluvě se autorka zmiňuje v kapitole týkající se mezinárodních úmluv. Nemalý význam má CHKO Šumava i z hlediska evropského práva. Celé její území je totiž zahrnuto do soustavy NATURA 2000. Území CHKO Šumava je součástí ptačích oblastí Šumava a Boletice a rovněž i evropsky významných lokalit Šumava a Boletice.

Na části území CHKO Šumava byl v roce 1991 nařízením vlády č. 163/1991 Sb. (dále i „zřizovací nařízení“) s účinností od 10. 5. 1991 zřízen Národní park Šumava (dále i „NP Šumava“), který svým územím zasahuje do kraje Jihočeského i Plzeňského. Posláním národního parku je dle § 2 odst. 1 zřizovacího nařízení *„uchování a zlepšení jeho přírodního prostředí, zejména ochrana či obnova samořídících funkcí přírodních systémů, přísná ochrana volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, zachování typického vzhledu krajiny, naplňování vědeckých a výchovných cílů, jakož i využití území národního parku k turistice a rekreaci nezhoršující přírodní prostředí.“*

²⁰²Čl. 1 odst. 2 Výnosu Ministerstva kultury České socialistické republiky č. 5954/75 ze dne 17. 3. 1975.

²⁰³Biosférická rezervace Šumava [online]. [cit. 2014-04-19]. Dostupné na: <http://www.br-sumava.cz/>.

S ohledem na přírodní hodnoty je v souladu se zřizovacím nařízením NP Šumava rozčleněn do tří zón ochrany přírody, ve kterých se uplatňuje odlišný režim ochrany. Zonací se autorka práce bude podrobněji zabývat níže v souvislosti s návrhy zákona o NP Šumava a postupy při řešení „kúrovcové“ kalamity. Na území NP Šumava se nachází celá řada maloplošných zvláště chráněných území, především přírodních památek. Jak již autorka uvedla výše, je otázkou, zda zřizování maloplošných zvláště chráněných území je na území národního parku účelné.

Národní park Šumava, stejně jako CHKO Šumava, je chráněn rovněž právními normami evropského práva a mezinárodními úmluvami. NP Šumava je např. součástí evropsky významné lokality Šumava a ptačí oblasti Šumava a jeho území je zařazeno do Biosférické rezervace Šumava.

V roce 1992 došlo ke změně právní úpravy, tj. nabytí účinnosti zákon o ochraně přírody a krajiny. Od účinnosti tohoto zákona se národní parky nově vyhláší zákonem. Národní parky vyhlášené dle předchozí právní úpravy zůstávají v souladu s § 90 odst. 9 ZOPK chráněny v kategorii národní park, což se týká i NP Šumava, který se tedy stále řídí nařízením vlády č. 163/1991 Sb. Řadu let se však diskutuje o potřebě vytvořit pro NP Šumava vlastní zákon a tím zakotvit na úrovni zákona určitá pravidla především ve vztahu k úpravě managementu lesních ekosystémů v souvislosti s přemnožením lýkožrouta smrkového a k intervenci člověka do dochovaných částí přírody. Iniciativy k tvorbě takového zákona se chopil i Plzeňský kraj, který v srpnu roku 2011 předložil Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky (dále i „Poslanecká sněmovna“) Zastupitelstvem Plzeňského kraje schválený návrh zákona o Národním parku Šumava a o změně zákona o ochraně přírody a krajiny. Dle názoru Plzeňského kraje vyjádřeného v důvodové zprávě návrhu zákona o Národním parku Šumava²⁰⁴ není zřizovací nařízení v souladu s ústavním pořádkem. Listina základních práv a svobod nabytá účinností dne 8. 2. 1991 a od té doby mohou být povinnosti ukládány pouze na základě zákona a v jeho mezích. Nařízení vlády č. 163/1991 Sb., vydané v souladu s tehdy platným a účinným zákonem č. 40/1956 Sb., o státní ochraně přírody, nabylo účinnosti dne 10. 5. 1991, tedy později než Listina. Ač se jedná o podzákonný právní předpis, obsahuje zřizovací nařízení za účelem ochrany NP Šumava řadu zákazů a povinností.

²⁰⁴Návrh zákona o Národním parku Šumava včetně důvodové zprávy - Sněmovní tisk 435, Poslanecká sněmovna 2010-2013. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. [cit. 2014-04-20]. Dostupné na: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=6&T=435>.

Zřizovací nařízení považuje tedy Plzeňský kraj za neúčinné, a to z důvodu jeho neuvedení do souladu s Listinou do 31. 12. 1991.²⁰⁵ Tento názor je podpořen i rozsudkem Nejvyššího správního soudu sp. zn. 7 Ao 6/2010-44 ze dne 15. 12. 2010. V tomto rozsudku dokonce Nejvyšší správní soud připustil, že Národní park Šumava přestal na dobu pěti měsíců, tj. od 31. 12. 1991 do 1. 6. 1992, kdy nabyl účinnosti zákon o ochraně přírody a krajiny, právně existovat. Nápravu sjednal zákonodárce ustanovením § 90 odst. 9 zákona o ochraně přírody a krajiny, když prohlásil mj., že národní parky vyhlášené podle dřívější právní úpravy jsou *nadále* chráněny jako národní parky. Dle Nejvyššího správního soudu si zákonodárce „*neuvědomil derogační účinky ust. § 6 odst. 1 věty druhé uvozovacího zákona k Listině*“ a považoval tedy NP Šumava po právní stránce za stále existující. Z důvodové zprávy k § 90 zákona o ochraně přírody a krajiny plyne, že toto ustanovení zákona má „*zajistit plynulou transformaci již zřízených zvláště chráněných částí přírody do nových kategorií zvláštní ochrany přírody zaváděných tímto zákonem*“. Z použití pojmu „*již zřízených*“ lze usuzovat, že by se mělo jednat o zvláště chráněná území právně existující ke dni účinnosti zákona o ochraně přírody a krajiny. Dle Nejvyššího správního soudu však je z dikce dalších ustanovení zákona „*jasně patrný záměr zákonodárce pro futuro chránit Šumavu formou národního parku*“. Nejvyšší správní soud tedy ve výše zmíněném rozsudku dospěl k závěru, že „*Zákonodárce chtěl podle nového zákona chránit všechny národní parky a chráněné krajinné oblasti vyhlášené podle ust. § 8 zákona č. 40/1956 Sb. Mezi nimi chtěl takto chránit i ty národní parky, které již nesměly být vyhlášeny nařízením vlády, neboť tomu bránil - jako u NP Šumava - čl. 4 odst. 1 Listiny, jež vyžadovala k takovému kroku zákon, a které byly proto působením obecného derogačního ust. § 6 odst. 1 věty druhé uvozovacího zákona k Listině zrušeny pro nesoulad s Listinou.*“ Téma Národního parku Šumava je již několik let předmětem debat a sporů, přičemž ostatním národním parkům nacházejícím se na území České republiky tolik prostoru věnováno není. Přitom výše uvedené závěry plynoucí z předmětného rozsudku, ve vztahu k účinnosti zřizovacího nařízení, by se měly vztahovat i na Krkonošský národní park a Národní park Podyjí, jelikož nařízení²⁰⁶,

²⁰⁵Dle § 6 odst. 1 ústavního zákona č. 23/1991 Sb., kterým se uvozuje Listina základních práv a svobod, musí být zákony a jiné právní předpisy uvedeny do souladu s Listinou nejpozději do 31. 12. 1991, jinak pozbývají k tomuto datu účinnosti.

²⁰⁶Nařízení vlády č. 165/1991 Sb., kterým se zřizuje Krkonošský národní park a stanoví podmínky jeho ochrany; nařízení vlády č. 164/1991 Sb., kterým se zřizuje Národní park Podyjí a stanoví podmínky jeho

kterým byly tyto národní parky zřízeny, nabyla účinnosti dnem 10. 5. 1991, tedy stejně jako zřizovací nařízení NP Šumava. Autorka práce je však toho názoru, že vzhledem k dikci ustanovení § 6 odst. 1 věta druhá ústavního zákona č. 23/1991 Sb., kterým se uvozuje Listina základních práv a svobod, pozbyla účinnosti pouze ta ustanovení zřizovacích nařízení národních parků, která byla v rozporu s čl. 4 odst. 1 Listiny, tj. ukládala povinnosti, nikoliv však celá nařízení. Autorka se tedy domnívá, že obecná ustanovení o zřízení NP Šumava, stejně tak Krkonošského národního parku a Národního parku Podyjí, jsou nadále účinná s tím, že jejich právní režim je od 1. 6. 1992 plně podřízen zákonu o ochraně přírody a krajiny. Výše zmíněné národní parky nepřestaly dle autorčina názoru nikdy právně existovat a je otázkou, zda je nutné jejich nové vyhlášení zákonem. Autorka má za to, že přijetí nového zákona není nezbytně nutné, nicméně se tento krok může jevit jako vhodný za účelem určitého sjednocení právní úpravy.

7.1.1 Nový zákon o NP Šumava?

Jelikož se od účinnosti zákona o ochraně přírody a krajiny vyhláší národní parky zákonem, shledal Plzeňský kraj za žádoucí, vzhledem ke své domněnce o neúčinnosti zřizovacího nařízení, vyhlásit NP Šumava novým zákonem, jehož návrh schválilo Zastupitelstvo Plzeňského kraje svým usnesením č. 846/11 ze dne 9. 6. 2011 (dále i „návrh PK“). Vláda České republiky vyslovila s návrhem zákona nesouhlas (viz sněmovní tisk 435/1)²⁰⁷ s tím, že Ministerstvo životního prostředí připravuje návrh zákona vlastní. V Poslanecké sněmovně byl návrh zákona, předložený Plzeňským krajem, projednáván od srpna roku 2011, přičemž až dne 12. 2. 2013 prošel prvním čtením a byl přikázán k projednání výborům. Vzhledem ke skutečnosti, že ke dni 28. 8. 2013 byla Poslanecká sněmovna rozpuštěna²⁰⁸, nedošlo k dokončení legislativního procesu a přijetí zákona o NP Šumava. Podobný osud stihl i návrh zákona z pera Ministerstva životního prostředí (dále i „vládní návrh“), který byl Poslanecké sněmovně předložen v dubnu roku 2013.²⁰⁹ Záměry vyhlásit NP Šumava novým

ochrany.

²⁰⁷ *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. [cit. 2014-04-21]. Dostupné na: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=6&ct=435&ct1=1>.

²⁰⁸ *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. [cit. 2014-04-21]. Dostupné na: <http://www.psp.cz/sqw/cms.sqw?z=5827>.

²⁰⁹ Návrh zákona o Národním parku Šumava včetně důvodové zprávy - Sněmovní tisk 999, Poslanecká sněmovna 2010-2013. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. [cit. 2014-04-21].

zákonem se objevily již dříve, přičemž byly zpracovány i návrhy zákonů, kterými se Poslanecká sněmovna zabývala. V roce 2007 byl Poslanecké sněmovně předložen poslanecký návrh zákona, který byl ale v roce 2008 v prvním čtení zamítnut.²¹⁰ Iniciativu projevil v roce 2008 i Plzeňský kraj, svůj návrh zákona však v roce 2009 v prvním čtení vzal zpět.²¹¹ Níže se autorka bude zabývat porovnáním návrhu PK z roku 2011 a vládního návrhu, zmíněn bude dále i návrh zákona Senátu Parlamentu České republiky z roku 2014.

Vládní návrh zákona o NP Šumava i návrh PK včetně jejich změn byly často diskutovány a staly se předmětem kritiky jak odborníků z oboru přírodních věd, tak právníků. Z právního hlediska trpí oba návrhy zákonů četnými nedostatky, a to nejen po věcné stránce, ale i v rámci procesu přípravy těchto návrhů. Z pohledu věcného jsou oběma návrhům zákona vytýkány podobné nedostatky týkající se především poslání národního parku, členění do zón ochrany přírody, způsobu hospodaření v lesích, používání neurčitých pojmů či úprava záležitostí, které by neměly součástí jakéhokoli zákona o vyhlášení národního parku být. Než došlo k zaslání obou návrhů do mezirezortního připomínkového řízení a následně předložení Poslanecké sněmovně, byly tyto návrhy v rámci různých jednání několikrát pozměněny. Autorka práce se pokusí o určité srovnání a uvedení určitých nedostatků obou návrhů. Co však autorka práce považuje na úvod vytknout původnímu vládnímu návrhu zákona, tj. verzi před zasláním do mezirezortního připomínkového řízení, je nevhodné a zavádějící znění § 1 odst. 1, dle kterého se vyhláší Národní park Šumava „v nejcennější části Chráněné krajinné oblasti Šumava“. Tato formulace evokuje dojem, že Národní park Šumava dříve neexistoval. Tento názor zastává doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D. (dále i „doc. Stejskal“) ve svém posudku²¹² vztahujícím se právě k vládnímu návrhu zákona, přičemž konstatuje, že by se jednalo o nepřipustnou diskontinuitu; navíc zřídit národní park na území CHKO je nonsens. S tímto názorem se autorka práce plně ztotožňuje. Fakticky je i nemožné vyhlásit NP Šumava na území CHKO Šumava, když území této

Dostupné na: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=6&t=999>.

²¹⁰Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky [online]. [cit. 2014-04-21]. Dostupné na: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=5&t=379>.

²¹¹Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky [online]. [cit. 2014-04-21]. Dostupné na: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=5&t=636>.

²¹²STEJSKAL, Vojtěch. *Posudek návrhu zákona o vyhlášení národního parku Šumava*. [online]. [cit. 2014-04-21]. Dostupné na: <http://ekolist.cz/cz/publicistika/nazory-a-komentare/vojtech-stejskal-posudek-navrhu-zakona-o-vyhlaseni-narodniho-parku-sumava>.

CHKO obklopuje území samotného národního parku a nedochází tedy k překryvu. Nakonec došlo k úpravě tohoto ustanovení a stanovilo se, že Národní park Šumava se vyhláší v nejcennější části Šumavy.

V ustanovení § 1 se oba návrhy zákonů zaměřují na poslání, předmět a cíl ochrany Národního parku Šumava. Dle autorky práce by se mělo jednat o stěžejní ustanovení tohoto zákona. Svým obsahem jsou si tato ustanovení značně podobná. Dle návrhu PK je posláním Národního parku Šumava „vedle naplnění cílů ochrany a zachování typického vzhledu krajiny rovněž umožnit jeho využívání k veřejnému poznání, vzdělávání, rekreaci a turistice, jakož i k podpoře udržitelného rozvoje územně samosprávných celků, na jejichž správním území se národní park rozkládá.“ Obdobné ustanovení obsahuje i vládní návrh v § 1 odst. 5. Ve vztahu k ochraně přírody a krajiny je dle autorčina názoru výše uvedená formulace poslání značně obecná. Autorka rovněž nesouhlasí, že jedním z hlavních poslání národního parku by mělo být jeho využívání ke vzdělávání, rekreaci, turistice a podpoře udržitelného rozvoje. V těchto případech by se dle autorky mělo jednat spíše o druhotné cíle. Z výše citovaného ustanovení vyplývá, že vzdělávání, turistika, rekreace a udržitelný rozvoj jsou postaveny naroveň ochrany přírody, což ve vztahu k ochraně národního parku nelze přijmout. *Trvale udržitelný rozvoj*²¹³ je sice jedním ze základních pojmů v právu životního prostředí, nicméně je třeba vzít na vědomí, že podpora udržitelného rozvoje je především cílem územního plánování²¹⁴ nikoli ochrany přírody jako takové. Jak píše doc. Stejskal ve svém posudku, udržitelný rozvoj územních samosprávných celků lze přijmout pouze obecně, „ale je potřeba jej též podřídit zachování cílů a předmětu ochrany. Udržitelný rozvoj totiž již pojmově musí dbát na zajištění ochrany životního prostředí, tedy nelze jej nadřazovat předmětu a cílům ochrany národního parku.“

Předmět ochrany je ve vládním návrhu zákona formulován rovněž obecně. V prvotním vládním návrhu bylo dokonce stanoveno, že „předmětem ochrany je *péče o přírodní zdroje, ekosystémy,...*“, což je jistě nesmyslná formulace. Pojem „péče“ byl nakonec z vládního návrhu odstraněn. Mezi předměty ochrany jsou tak zařazeny ekosystémy, volně žijící živočichové, planě rostoucí rostliny aj. Přesto se autorka práce domnívá, že by bylo např. u ekosystémů vhodné demonstrativně ty nejcennější vyjmenovat. Návrh PK předmět ochrany definuje širěji než návrh vládní, nicméně dle

²¹³Ustanovení § 6 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů.

²¹⁴Ustanovení § 18 odst. 1 stavebního zákona.

autorky práce by např. lesní ekosystémy mohly být definovány přesněji než lesními vegetačními stupni a dále by bylo vhodné uvést příklad *dochovaných krajinných typů spoluutvářených kulturně-historickým vývojem území národního parku*, jelikož význam tohoto sousloví si nejen laická veřejnost stěží vysvětlí.

Cíl ochrany národního parku vymezuje návrh PK poměrně obecně. Hlavním cílem je dle tohoto návrhu vhodnou péčí zachovat a podporovat předměty ochrany národního parku s ohledem na naplňování jeho dalšího poslání. S obdobným obsahem definuje cíle ochrany i vládní návrh, který je však podrobněji specifikuje. Nicméně by autorka práce v obou návrzích zákona uvítala stanovit ve vztahu k cíli hlavnímu i cíle vedlejší, např., jak již výše autorka uvedla, zpřístupnit území za účelem vzdělání, rekreace apod., avšak s ohledem na ochranu přírody a krajiny národního parku.

Další velmi diskutovanou částí obou návrhů zákona je jejich § 4, tj. rozdělení národního parku do zón ochrany přírody. Oba návrhy prakticky rozdělují Národní park Šumava do čtyř zón ochrany přírody; vládní návrh formálně zavádí tři zóny, nicméně druhou zónu rozděluje na dvě „podzóny“. Je otázkou, zda tento postup není v rozporu s § 17 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, dle kterého se území národních parků člení zpravidla do tří zón ochrany přírody. Jelikož je zde použito pojmu „zpravidla“, není vyloučeno rozdělit území národního parku do více či méně zón ochrany přírody. Nicméně zákon o ochraně přírody a krajiny již nestanovuje možnost, že by se jednotlivé zóny mohly dále členit. „*Jedná se tedy o legislativní rozpor,*“ jak uvádí doc. Stejskal ve svém posudku. Další rozpor se zákonem o ochraně přírody a krajiny shledává autorka práce ve skutečnosti, že vymezení zón má být součástí samotného zákona o Národním parku Šumava, což zavádí oba návrhy tohoto zákona. Dle § 17 odst. 2 ZOPK „*vymezení a změny jednotlivých zón ochrany přírody stanoví Ministerstvo životního prostředí vyhláškou.*“ Současná právní úprava je tedy schopna rychleji reagovat na potřebu změny zonace národních parků na rozdíl od navrhované právní úpravy, jelikož každá změna zón u NP Šumava by musela být provedena novelou zákona, tj. někdy poměrně zdoluhavým legislativním procesem.

Návrh PK ve verzi předložené Poslanecké sněmovně rozdělil Národní park Šumava do čtyř zón ochrany přírody. Na rozdíl od současné úpravy zonace z roku 1995 dochází ke značnému zmenšení počtu prvních zón a tedy jejich roztržitosti, avšak plošně se první zóny rozšiřují z původních 13 % na cca 18 % rozlohy NP Šumava. Do

první zóny se dle návrhu PK zařazují jak celistvá území s nejcennějšími ekosystémy, tak i jednotlivé lokality s mimořádnými přírodními hodnotami. Dle § 4 odst. 3 písm. a) návrhu mohou být na nejcennějších celistvých územích prvních zón „*prováděny časově a prostorově omezené zásahy s cílem zachovat, podpořit nebo obnovit samořídící funkce ekosystémů.*“ Předpokládá se tedy, že tato území by se časem mohla stát „bezzásahovými“. Dle písmene b) téhož ustanovení se dále do první zóny zařazují izolované lokality s mimořádnými přírodními hodnotami, které mají být zachovány „*s využitím dlouhodobých nebo trvalých specifických způsobů péče*“. Mělo by se jednat např. o významná luční společenstva, která je nutné určitým způsobem managementu udržovat. Ač to není v návrhu výslovně stanoveno, z výše uvedeného vyplývá, že první zóna je prakticky rozdělena na dvě části – část, která by se časem mohla stát „bezzásahovou“, a část, na které bude zásahy nutné provádět v podstatě stále. Návrhem PK tedy není přímo stanovena „bezzásahovost“, jak požaduje část ať již odborné či laické veřejnosti. Autorka práce sama není v současné době zastáncem absolutní „bezzásahovosti“ v prvních zónách NP Šumava. Sice chápe, že se jedná o nejcennější území, která by měla být ponechána samovolnému vývoji, avšak vzhledem k tomu, jaké přírodní změny v posledních letech v NP Šumava včetně jeho prvních zón proběhly, je autorka toho názoru, že určité zásahy, samozřejmě v rozumné míře, je třeba provádět, aby nedocházelo k dalšímu poškození prvních zón a postupem času se mohly tyto zóny stát opravdu „bezzásahovými“ se schopností se samovolně udržovat a obnovovat. Ve vztahu k zásahům a způsobu péče na území prvních zón je třeba návrhu PK nutně vytknout formulaci ustanovení § 4 odst. 4, ze které plyne, že uplatňovaná péče nesmí negativně ovlivnit území vně prvních zón. Autorka práce považuje toto ustanovení za nelogické a nerespektující přísnější ochranu prvních zón. Pokud by takové ustanovení mělo zůstat součástí zákona, mělo by být formulováno opačně. Jak konstatuje doc. Stejskal ve svém posudku²¹⁵ k návrhu PK: „*Kritériem pro posouzení vhodnosti či přípustnosti činnosti, ať na území první zóny či vně, je zachování předmětu ochrany právě na území prvních zón.*“ Podle doc. Stejskala „*je právě péče o první zóny klíčovou činností a smyslem existence národního parku.*“ Autorka práce dále považuje za nadbytečné, spíše i zbytečné, vymezení čtvrté zóny NP Šumava. Čtvrtá zóna v podstatě zahrnuje území obcí a s ochranou přírody národního parku prakticky nemá nic

²¹⁵Citace z posudku jsou online dostupné na: <http://ekolist.cz/cz/zpravodajstvi/zpravy/vlada-odmitla-plzensky-navrh-zakona-o-sumave-pripravi-vlastni-zakon>. [cit. 2014-04-23].

společného. V tomto případě by jistě stálo za zvážení, zda území obcí z národního parku zcela nevyjmout, případně je nezařadit do ochranného pásma. Návrh PK byl po jeho zaslání Poslanecké sněmovně ještě upravován a původně navrhované čtyři zóny ochrany přírody byly redukovány na tři. Druhá zóna byla po vzoru vládního návrhu rozdělena na část II.A a II.B; k tomuto členění se podrobněji autorka vyjádří níže. Třetí zóna byla navržena obdobným způsobem jako původní zóna čtvrtá, tj. zahrnuje území obcí a prakticky se samotnou ochranou přírody nespojuje.

Vládní návrh zákona zavádí poměrně zvláštní způsob zonace. Jak již bylo výše zmíněno, tímto návrhem se Národní park Šumava člení formálně do tří zón ochrany přírody, rozdělením druhé zóny na část II.A a II.B však fakticky vznikají zóny čtyři. Vládní návrh, rovněž jako návrh PK, nepředpokládá, že by první zóny byly „bezzásahovými“, dokonce umožňuje zasahovat v prvních zónách proti „kůrovci“, a to na v příloze vymezených územích, která návrh tohoto zákona ve své dřívější verzi označoval jako *segmenty*, aniž by obsah tohoto pojmu blíže specifikoval. Zásahy proti „kůrovci“ by se na území prvních zón měly dle přechodného ustanovení § 8 odst. 1 vládního návrhu (v dřívější verzi § 5 odst. 3) provádět pouze „*do doby, kdy bude na celém území národního parku dosaženo základního stavu kůrovce.*“

Zvláštností vládního návrhu je rozdělení druhé zóny na část II.A a II.B. Část II.A představuje území, kde „*Cílem ochrany je dosažení stavu, kdy ekosystémy svojí druhovou skladbou budou odpovídat přirozeným ekosystémům v dané poloze a zároveň získají schopnosti dalšího vývoje prostřednictvím přirozených procesů, aby se v budoucnu mohly zařadit do I. zóny.*“²¹⁶ Na tomto území by se měly nacházet sice pozměněné ekosystémy, avšak natolik schopné se s určitou péčí stát ekosystémy přirozenými, aby časem mohly být součástí první zóny. Zóna II.A se dále ještě dělí na tři části se stanovením časového horizontu pro vstup do první zóny.

Dalším specifikem vládního návrhu zákona, resp. jeho dřívější verze, bylo dozajista, v souvislosti s ochranou jednotlivých zón, vymezení povolených činností v těchto zónách, a to v příloze samotného návrhu zákona. Jak uvedl doc. Stejskal ve svém posudku, jedná se o neadekvátní raritu. Vymezení povolených činností s tím, že ostatní činnosti, aniž by bylo stanoveno které, jsou zakázány, je v rozporu s čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, který říká, že „*Každý může činit, co není zákonem zakázáno,*

²¹⁶Ustanovení § 4 odst. 4 vládního návrhu zákona.

a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá.“ Tato ustanovení vládního návrhu zákona ani nebyla provázána s § 16 zákona o ochraně přírody a krajiny, který v základních ochranných podmínkách národních parků vymezuje činnosti obecně zakázané. Poslanecké sněmovně již byl předložen upravený návrh, který místo činností povolených vymezoval činnosti zakázané, stále však s odkazem na přílohy návrhu. Fakticky se jedná o vymezení bližších ochranných podmínek, které jsou dále samostatně upraveny v § 5 vládního návrhu, tudíž i o jejich dvojí úpravu, která se jeví jako zmatečná. Stále zde chybí provázanost s § 16 ZOPK, a to i u navržených bližších ochranných podmínek, u kterých lze, především v případě stavebních činností, pochybovat o tom, že by měly zaručit adekvátní ochranu přírody NP Šumava a vést k naplnění jeho cílů a poslání.

Další rozpor se zákonem o ochraně přírody a krajiny shledává autorka práce u § 4 odst. 9 vládního návrhu zákona, dle kterého vláda svým nařízením nově vymezí zóny ochrany přírody s ohledem na změny v samotném území národního parku. Podle přechodných ustanovení pak nabytím účinnosti tohoto nařízení vlády má pozbýt platnosti vymezení zón dle přílohy zákona (vládního návrhu). Kromě skutečnosti, že vymezení zón má v kompetenci dle § 17 odst. 2 ZOPK Ministerstvo životního prostředí, které tak činí svojí vyhláškou, je dle autorky práce zvláštní legislativní postup, když samotný zákon si automaticky zruší svoji část s ohledem na přijetí právního předpisu nižší právní síly. Navíc ze samotného zákona ani nebude patrné, že nařízení vlády již existuje a je účinné. Takto zvolená právní úprava je značně matoucí. Vhodnější by bylo provést novelu samotného zákona a následně, ovšem se stejným dnem účinnosti, přijmout nařízení vlády. Nicméně aby bylo možné zonaci provést nařízením vlády, bylo by nutné novelizovat i zákon o ochraně přírody a krajiny, aby všechny národní parky podléhaly v tomto směru stejnému režimu.

Kontroverzně působí u obou návrhů zákonů a v jejich dřívějších verzích ustanovení vztahující se k fungování NP Šumava jako takového a zajištění péče o něj. Vládní návrh v původním ustanovení § 4 zřizoval tzv. Společný výbor Národního parku (dále i „společný výbor“) jakožto orgán Správy Národního parku Šumava, jehož úkolem mělo být projednávání a zaujímání stanovisek k určitým vyjmenovaným dokumentům (např. plán péče, návštěvní řád aj.), ekonomickým záležitostem apod., přičemž bez stanoviska společného výboru by tyto dokumenty nebylo možné schválit ani vydat.

Zřízení společného výboru nemá žádnou oporu v zákoně o ochraně přírody a krajiny. Jedná se o zcela nadbytečný orgán, jelikož dle § 20 ZOPK se jako konzultační orgán správ národních parků zřizuje rada národního parku, která rovněž projednává a posuzuje důležité dokumenty ochrany a řízení národního parku a jeho případného ochranného pásma. Navíc je nepřijatelné, aby se společný výbor podílel na rozhodovací pravomoci, která náleží příslušnému orgánu ochrany přírody. Ustanovením společného výboru u NP Šumava by rovněž vznikl nedůvodný rozdíl vůči ostatním národním parkům, které žádným takovým orgánem nedisponují. Nakonec bylo od zřízení společného výboru ve vládním návrhu upuštěno.

Oba dva návrhy zákona upravují ve svém ustanovení § 3 zřízení Správy Národního parku Šumava (dále též „Správa“). V dřívější verzi tohoto paragrafu u vládního návrhu se stanovilo, že se zřizuje správní úřad Správa národního parku, která je navíc státní příspěvkovou organizací, což odporuje zákonu č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o majetku ČR“). Podle § 3 tohoto zákona jsou správní úřady organizačními složkami státu a nejsou právními osobami; dle § 54 téhož zákona státní příspěvkové organizace jsou právními osobami. Již toto vylučuje, aby správní úřad byl státní příspěvkovou organizací. Pojem „správní úřad“ byl posléze z tohoto ustanovení vládního návrhu vypuštěn. Bylo tedy ponecháno, že Správa je státní příspěvkovou organizací a funkci jejího zřizovatele plní Ministerstvo životního prostředí. Stejným způsobem koncipuje Správu i návrh PK. Dle názoru autorky však výše uvedený problém vyřešen nebyl, jelikož Správa je stále nadána pravomocemi správního úřadu. Obecně postavení Správy, resp. všech správ národních parků, se může jevit problematicky, jelikož je fakticky trojí. Kromě toho, že správy národních parků plní úkoly odborných organizací ochrany přírody (§ 78 odst. 5 ZOPK), vystupují především v postavení správního orgánu vykonávajícího státní správu na úseku ochrany přírody a krajiny (§ 78 odst. 2 ZOPK) a rovněž jsou subjektem, který je příslušný hospodařit se státními lesy (§ 22 odst. 2 a 3 ZOPK). I Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku sp. zn. 2 Aps 7/2012-52 poznamenává, že *„sdílí názor Veřejného ochránce práv, dle kterého uspořádání Správy Národního parku a Chráněné krajinné oblasti Šumava, které v sobě propojuje prvek státní správy a prvek hospodaření se státním majetkem, není šťastným řešením, a vede k netransparentnosti správy a péče o Národní*

park Šumava.“ Vystupování Správy jakožto orgánu státní správy a zároveň subjektu hospodařícího se státním majetkem se snažil vyřešit návrh PK, který ve svém § 12 původně navrhoval zřízení obecně prospěšné společnosti (dále i „OPS“), jež by měla hospodařit se státním majetkem namísto Správy. Předmětná OPS by měla být dle návrhu PK zřízena samotnou Správou. Návrh PK vycházel především z § 22 odst. 3 ZOPK, dle kterého může správa národního parku hospodařit s příslušným majetkem (§ 22 odst. 2 ZOPK) prostřednictvím právnické osoby, kterou k tomu sama zřídí. Zřízení OPS bylo předmětem diskuzí, odmítla jej však i vláda ve svém stanovisku²¹⁷, ve kterém vyjádřila názor, že „*Správa Národního parku Šumava nemá kompetenci k založení obecně prospěšné společnosti, nemůže tedy být ani jejím zakladatelem.*“ Stejného názoru je i doc. Stejskal, dle kterého by OPS mohlo založit pouze ministerstvo.²¹⁸ Komentář k § 22 odst. 3 ZOPK uvádí následující: „*Právnickou osobou, kterou by mohla správa národního parku zřídit za účelem hospodaření s lesním majetkem, by teoreticky mohla být zejména státní příspěvková organizace nebo obecně prospěšná společnost. Ovšem stávající znění zákona zřejmě v tomto směru není s ohledem na platnou právní úpravu v zák. č. 219/2000 Sb. dostatečné.*“²¹⁹ Dle § 54 odst. 2 zákona o majetku ČR je totiž státní příspěvkovou organizací možné založit pouze, stanoví-li tak zvláštní právní předpis. Zákon o ochraně přírody a krajiny však takovou možnost nedává, hovoří pouze o právnické osobě, nikoli o její formě. Zvláštním právním předpisem, který by umožňoval zřídit státní příspěvkovou organizaci, by tedy mohl být i samotný zákon o vyhlášení národního parku. To však autorka práce neshledává jako vhodné řešení, jelikož by opět vznikaly rozdíly mezi jednotlivými národními parky, především těmi, které byly vyhlášeny nařízením vlády. Co se týče OPS, tu může dle § 29 zákona o majetku ČR stát založit, příp. účastnit se na založení, avšak se souhlasem vlády. Vláda také stanoví, které ministerstvo bude plnit funkci zakladatele. Majetek, se kterým je Správa, jakožto organizační složka státu,

²¹⁷ Stanovisko vlády k návrhu zastupitelstva Plzeňského kaje na vydání zákona o Národním parku Šumava a o změně zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (sněmovní tisk č. 435). Sněmovní tisk 435/1. Poslanecká sněmovna 2010-2013. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. [cit. 2014-05-11]. Dostupné na: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=6&ct=435&ct1=1>.

²¹⁸ Článek *Vláda odmítla plzeňský návrh zákona o Šumavě. Připraví vlastní.* [online]. [cit. 2014-05-11]. Dostupné na: <http://ekolist.cz/cz/zpravodajstvi/zpravy/vlada-odmitla-plzensky-navrh-zakona-o-sumave-pripravi-vlastni-zakon>.

²¹⁹ MIKO, Ladislav, BOROVIČKOVÁ, Hana, a kol. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář. 2.* vydání. Praha: C. H. Beck, 2007. s. 156.

oprávněna hospodařit, by pak mohl být OPS svěřen na základě § 27 odst. 1 zákona o majetku ČR. Na základě výše uvedeného lze dle autorky konstatovat, že pravomoc založit OPS opravdu Správě svěřena není. Ustanovení o obecně prospěšné společnosti nakonec bylo z návrhu PK vypuštěno.

Obdobně se jak vládní návrh (§ 6), tak i návrh PK (§ 7), zabývají vstupem a pohybem osob na území NP Šumava. Oba dva návrhy přitom zavádí v našem právním řádu neobvyklou úpravu, a to vymezení přístupných cest v samotné příloze zákona. Autorka práce si však nemyslí, že by tato úprava měla být součástí zákona. Navíc pokud by mělo dojít k doplnění či jiné změně cestní sítě, mohlo by se tak učinit opět jen zákonem. Nebylo by tak možné pružně reagovat na jakékoli změny, jelikož legislativní proces přijímání zákona bývá často zdlouhavý. Tímto ustanovením rovněž, jak uvádí doc. Stejskal ve svém posudku k vládnímu návrhu zákona, zákonodárná moc zasahuje do kompetencí moci výkonné, v jejíž pravomoci je cesty na území národních parků stanovovat.

Výše se autorka práce pokusila srovnat oba návrhy zákonů o NP Šumava a zmínit nejproblematictější ustanovení těchto návrhů. Jistě je možné v obou návrzích najít další nesrovnalosti a legislativní pochybení. Autorce například v obou návrzích chybí jakákoli zmínka o zařazení NP Šumava do soustavy NATURA 2000. Celkově byly oba návrhy odbornou veřejností hodnoceny jako nezpůsobilé k přijetí. Výstižné zhodnocení vládního návrhu je obsahem dopisu²²⁰ prof. JUDr. Milana Damohorského, DrSc., vedoucího Katedry práva životního prostředí Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze, adresovaného bývalému ministrovi životního prostředí, Mgr. Tomáši Chalupovi: *„Návrh zákona je značně nekvalitní po věcné i právní stránce, je poměrně utilitárně pojatý, je jednostranně zaměřený na rozvoj podnikatelských aktivit, je v rozporu s obecnými zásadami ochrany přírody, krajiny a biodiverzity, je v rozporu s mezinárodními standardy ochrany přírody. Četné paragrafy jsou v rozporu i s ustanoveními českého ústavního práva, normami práva unijního či dále i s ustanoveními práva správního a životního prostředí. ... Návrh zákona trpí četnými závažnými právními nedostatky a jako takový je dle mého názoru nezpůsobilý pro další projednávání v legislativním procesu.“* Obdobně je v posudku²²¹ doc. Stejskala

²²⁰Information and data systems [online]. [cit. 2014-05-12]. Dostupné na: <http://www.infodatasys.cz/sumava/aktuality.htm>.

²²¹Citace z posudku jsou online dostupné na: <http://ekolist.cz/cz/zpravodajstvi/zpravy/vlada-odmitla>.

zhodnocen i návrh PK.

Jak již na začátku této podkapitoly bylo zmíněno, z důvodu rozpuštění Poslanecké sněmovny v roce 2013 nebyl legislativní proces ani u jednoho z návrhů zákona o Národním parku Šumava dokončen. V březnu 2014 byl Senátu Parlamentu České republiky (dále jen „Senát“) předložen další návrh zákona o Národním parku Šumava, jako senátní tisk č. 252²²² (dále jen „senátní návrh zákona“). Tento návrh zákona se jeví jako kompilace obou předchozích popisovaných návrhů, více se přitom přibližuje návrhu PK. Senátní návrh zákona byl přijat na 22. schůzi Senátu dne 19. 6. 2014.²²³ Tento návrh zákona byl však dne 29. 10. 2014 v rámci prvního čtení v Poslanecké sněmovně zamítnut.²²⁴ Zásadní změnu v právní úpravě národních parků navrhuje Ministerstvo životního prostředí. To upustilo od vytvoření samostatného zákona o vyhlášení NP Šumava a připravuje novelu zákona o ochraně přírody a krajiny, která jednak obecně upraví režim národních parků a zároveň všechny národní parky se zákonem o ochraně přírody a krajiny vyhlásí s tím, že podrobnější specifikace a bližší ochranné podmínky jednotlivých národních parků budou v přílohách tohoto zákona. Autorce práce však navržená právní úprava připadá z větší části jako zmatečná a nepřehledná. V návrhu novely, která byla rozeslána do mezirezortního připomínkového řízení, jsou mezi obecnými ustanoveními o národních parcích vložena ustanovení vyhlášující jednotlivé národní parky, přičemž předměty ochrany, cíle a bližší ochranné podmínky těchto národních parků jsou pak stanoveny v jednotlivých přílohách, což působí značně nesystematicky.

Autorka práce považuje za vhodné mít určitým způsobem sjednocenou právní úpravu národních parků. Je však toho názoru, že jednotlivé národní parky by se měly nadále vyhlášovat samostatným zákonem, který by rovněž stanovil jejich předmět ochrany, cíl, poslání a bližší ochranné podmínky. Ve zbytku by všechny národní parky podléhaly obecné právní úpravě obsažené v zákoně o ochraně přírody a krajiny, aby mezi nimi nevznikaly nedůvodné rozdíly. Již výše vytkla autorka práce návrhům zákona

plzensky-navrh-zakona-o-sumave-pripravi-vlastni-zakon. [cit. 2014-05-12].

²²²Návrh senátního návrhu zákona senátora Pavla Eyberta a dalších senátorů o Národním parku Šumava a o změně zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů - Senátní tisk č. 252, Senát, Deváté funkční období 2012-2014. *Senát Parlamentu České republiky* [online]. [cit. 2014-05-12]. Dostupné na: <http://www.senat.cz/xqw/webdav/pssenat/original/71640/60223>.

²²³*Senát Parlamentu České republiky* [online]. [cit. 2014-08-23]. Dostupné na: <http://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/hlasa?O=9&H=42&T=252&S=22>.

²²⁴*Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. [cit. 2014-10-31]. Dostupné na: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&t=250>.

o NP Šumava některá nadbytečná ustanovení, která tyto rozdíly zakládají. Autorka ani nesdílí názory tvůrců těchto návrhů, že tato ustanovení jsou potřebná pro určitou specifickou Šumavy. Každý národní park v České republice má dle autorky svá specifika, která jsou založena jejich historickým vývojem, polohou, nadmořskou výškou a na ni vázanými ekosystémy apod. Proč by se ale měl z takovýchto důvodů nadřazovat jeden národní park nad druhý a stanovovat pro každý z nich zvláštní způsob jejich spravování a zajišťování péče o ně?

7.1.2 „Kůrovec“

Lýkožrout smrkový (*Ips typographus*) je druh hmyzu, který se řadí do řádu brouků, podčeledi kůrovců; laicky je označován jako kůrovec²²⁵ (dále i „kůrovec“). Z lesnického hlediska je lýkožrout smrkový jedním z nejvýznamnějších škůdců smrkových porostů, který je rozšířen prakticky po celé Evropě. Dle § 3 vyhlášky č. 101/1996 Sb., kterou se stanoví podrobnosti o opatřeních k ochraně lesa a vzor služebního odznaku a vzor průkazu lesní strážce, ve znění pozdějších předpisů, se lýkožrout smrkový řadí dokonce mezi kalamitní hmyzí škůdce. Tento brouk „*napadá čerstvě vytěžené smrkové dříví, polomy a fyziologicky oslabené stojící stromy (imisemi, suchem, václavkou apod.)*“.²²⁶ V případě přemnožení však kůrovec začíná napadat i stromy zdravé. Za účelem ochrany lesa je tedy třeba činit preventivní či obranná opatření, jejichž cílem je eliminace výskytu kůrovce. Kromě umístování lapáků a lapačů je nutné včas zpracovávat dříví vhodné pro rozmnožování kůrovce a dále včas odstraňovat či asanovat již napadené stromy, nejlépe ještě před dokončením vývoje kůrovce. Asanace stromů napadených kůrovcem se provádí buď odkorněním, tj. sloupáním a drcením kůry, či chemicky za použití insekticidů.²²⁷ Při možnosti provádět zásahy proti kůrovci je samozřejmě nutné odlišovat kategorii lesů hospodářských a lesů zvláštního určení, které se nachází v národních parcích. Zásahy proti kůrovci v národních parcích jsou kritizovány ze strany ekologů a nevládních organizací, kteří často razí názor, že kůrovec je přirozenou součástí přírody a příroda si s ním sama

²²⁵ Wikipedia – internetová encyklopedie [online]. [cit. 2014-08-25]. Dostupné na: http://cs.wikipedia.org/wiki/L%C3%BDko%C5%BErout_smrkov%C3%BD

²²⁶ Silvarium [online]. [cit. 2014-08-25]. Dostupné na: http://www.lesprace.silvarium.net/los/2007/2007_lykozrout_smrkovy.pdf.

²²⁷ Silvarium [online]. [cit. 2014-08-25]. Dostupné na: http://www.lesprace.silvarium.net/los/2007/2007_lykozrout_smrkovy.pdf.

poradí. Kůrovec je jistě neodmyslitelnou součástí přírody, nicméně autorka práce se domnívá, že v případech hrozícího přemnožení kůrovce včasný zásah způsobí menší škody než ponechání napadeného území samovolnému vývoji, kdy v důsledku vypuknutí „kůrovcové“ kalamity dojde k napadení i zdravých stromů a šíření kůrovce do dalších lesních porostů. Pokud by mělo být zasahováno proti kůrovci v národním parku, měly by se dle autorky zásahy prvotně provádět ve třetích a druhých zónách, tj. zónách s nižším stupněm ochrany přírody, aby se zabránilo napadení lesních porostů v zónách prvních. Nicméně pokud by to bylo nutné, přiklání se autorka práce i k provádění zásahů proti kůrovci i v prvních zónách. Zásahy v národním parku by však měly být prováděny v co nejmenší nutné míře, po zralé úvaze a odborném posouzení, a to šetrným způsobem respektujícím ochranu přírody, která je v národním parku na prvním místě. Z výše uvedeného se může zdát, že autorka práce se spíše přiklání k řešení problematiky kůrovce z hlediska lesnického, nikoli z hlediska ochrany přírody. Tak autorčina úvaha jistě míněna není. I lesy a jednotlivé stromy jsou součástí přírody, les je ze zákona významným krajinným prvkem, měl by být tedy chráněn jako jiné součásti přírody a krajiny, a samozřejmě o to více, pokud je součástí zvláště chráněného území. Nejednou se autorka práce setkala s názorem laické veřejnosti, že v případě absolutní „bezzásahovosti“ při kalamitním stavu kůrovce je spíše chráněn kůrovec samotný, nikoli les či národní park. Jak již autorka poznamenala výše, není zásadně proti ponechání lesů v národních parcích samovolnému vývoji bez zásahů, avšak teprve, pokud stav kůrovce nebude ohrožovat existenci lesních ekosystémů a příroda si s ním opravdu bude schopna sama poradit.

Vrátí-li se autorka práce zpět k NP Šumava, umožnění zásahů proti kůrovci zde souvisí zejména s rozdělením tohoto národního parku do zón ochrany přírody a návrhy jejich změn, především tedy zón prvních. V předchozích letech však hrály významnou roli při aplikaci zásahů proti kůrovci změny ve vedení NP Šumava a s tím související změny koncepce péče o národní park.

Po vzniku NP Šumava se první zóna ochrany přírody skládala z 53 částí, přičemž v některých z těchto částí byly zásahy člověka vyloučeny. K určitým změnám došlo po roce 1994, kdy v souvislosti se změnou vedení NP Šumava a z důvodu zájmu aktivně zasahovat proti kůrovci, byla v roce 1995 přijata nová zonace a první zóna byla zmenšena a rozčíslena na 135 částí, které byly zprvu striktně „bezzásahové“.

K přehodnocení došlo v roce 1998, kdy se, až na minimální výjimky se zachovanou „bezzásahovostí“, začaly kůrovcem napadené stromy těžit a polomy asanovat. V roce 2004 byla opět navržena nová zonace, která území prvních zón rozšiřovala a rozdělovala je na 59 částí, přičemž část z nich měla být v režimu ponechání samovolnému vývoji s tím, že tato území s režimem „bezzásahovostí“ se ve stanovených časových intervalech měla dále rozšiřovat. Projednání tohoto návrhu zonace však nebylo úspěšně dokončeno, nicméně došlo k rozšíření území, na kterém se zásahy proti kůrovci neprováděly. Přehodnocení postupu zasahování proti kůrovci došlo v důsledku orkánu Kyrill, který Šumavu postihl v roce 2007.²²⁸ „Orkán Kyrill v roce 2007 a následně zvolená strategie ponechání lesů samovolnému vývoji přineslo jednu z největších kůrovcových kalamit v historii Šumavy a s ní velkoplošný rozpad horských smrkových lesů. Zároveň při řešení této kalamity došlo k historicky nejvyšším ročním nahodilým těžbám (r. 2010) v dějinách NP Šumava. Spolu s těžbami byly v NP Šumava vytvořeny historicky největší holiny v letech 2009-2010.“²²⁹ Jak je uvedeno, za existence NP Šumava se dřevní hmota těžila nejvíce v roce 2010, kdy byl ředitelem Ing. František Krejčí, a to znatelně i v prvních zónách, pro které bylo vydáno 115 výjimek²³⁰. Tyto zásahy však nebyly příliš medializovány ani napadány nevládními organizacemi, jak tomu bylo o rok později, tj. v roce 2011. „S nástupem ředitele Stráského došlo k radikálnímu obratu, kdy se začalo důsledně a včas zasahovat v „zásahových“ územích, což vedlo k prudkému poklesu kůrovcové kalamity v NPŠ, což bylo dokončeno za ředitele Mánka. V této době došlo i k mediálním útokům na aktivity ředitele Stráského, který zahájil „tvrdší“ přístup k řešení kůrovcové kalamity.“²³¹ O tvrdším přístupu ředitele Stráského se dá polemizovat, jelikož těžby provedené za jeho vedení byly podstatně nižší než v předchozím období a pro první zóny bylo vydáno „jen“ 20 výjimek²³². Přesto došlo k rozsáhlé medializaci zásahů proti kůrovci a těžbám v NP Šumava, a to za velké účasti členů nevládních organizací, kteří zorganizovali proti kácení stromů blokádu v lokalitě Na Ztraceném v okolí Ptačího potoka nedaleko Modravy, kde proti těmto účastníkům zasahovala i Policie ČR. Na návrh Správy NP a CHKO Šumava vydal Okresní soud Klatovy svým usnesením sp. zn. 15 Nc 53/2011 ze

²²⁸Plán péče o Národní park Šumava na období 2014-2017, Rozbory, Vimperk 2013, str. 8.

²²⁹Plán péče o Národní park Šumava na období 2014-2017, Rozbory, Vimperk 2013, str. 145.

²³⁰ZAHRAVNÍK, Petr. *Lýkožrout smrkový a NP Šumava*. Časopis Lesnická práce. Roč. 2014, č. 9.

²³¹ZAHRAVNÍK, Petr. *Lýkožrout smrkový a NP Šumava*. Časopis Lesnická práce. Roč. 2014, č. 9.

²³²ZAHRAVNÍK, Petr. *Lýkožrout smrkový a NP Šumava*. Časopis Lesnická práce. Roč. 2014, č. 9.

dne 22. 7. 2011 předběžné opatření, kterým Občanskému sdružení Hnutí - DUHA – Přátelé Země Česká republiky uložil zdržet se pohybu a pobytu v oblastech NP Šumava, kde probíhají zásahy proti kalamitním škůdcům. Toto usnesení bylo v odvolacím řízení u Krajského soudu Plzeň potvrzeno rozhodnutím sp. zn. 56 Co 406/2011. Blokády přesto pokračovaly dále a proti zásahům příslušníků Policie ČR byla podána žaloba. Krajský soud v Plzni v této věci vydal rozsudek sp. zn. 57 A 66/2011 ze dne 5. 10. 2011, kterým rozhodl, že blokáda členů nevládních organizací byla shromážděním ve smyslu zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, ve znění pozdějších předpisů, a že toto shromáždění nebylo příslušníky Policie ČR v souladu s tímto zákonem rozpuštěno. Proti tomuto rozsudku byla podána kasační stížnost, o které Nejvyšší správní soud rozhodl rozsudkem sp. zn. 8 As 101/2011 ze dne 11. 6. 2013 tak, že rozsudek Krajského soudu v Plzni zrušil a věc mu vrátil k novému projednání, a to především z důvodu neprovedení dostatečných důkazů pro objasnění věci a nedostatečného odůvodnění úvah soudu. Krajský soud v Plzni o věci rozhodl znovu dne 11. 12. 2013 se stejným závěrem; proti tomuto rozsudku je znovu vedeno řízení o kasační stížnosti před Nejvyšším správním soudem. Blokáda nevládních organizací v oblasti Ptačího potoka se uskutečnila především z toho důvodu, že jejich členové považovali těžbu prováděnou v této oblasti za nelegální, jelikož nebyla vydána potřebná povolení a stanoviska dle zákona o ochraně přírody a krajiny, přičemž Policie ČR se vůbec legálností či nelegálností těžby nezabývala. K legálnosti těžby v lokalitě Na Ztraceném se vyjádřil veřejný ochránce práv ve svém stanovisku²³³ v tom smyslu, že předmětná těžba byla provedena v rozporu s právními předpisy, jelikož Správa NP Šumava, jakožto subjekt hospodařící v lese, neměla potřebná povolení a stanoviska příslušného orgánu ochrany přírody. Kromě souhlasu Ministerstva životního prostředí dle § 22 ZOPK absentovala rovněž výjimka dle § 16 a § 43 ZOPK, zrovna tak i posouzení, zda těžba bude či nebude mít vliv na soustavu NATURA 2000, jejíž součástí NP Šumava je. Veřejný ochránce práv tedy svým názorem podpořil členy nevládních organizací, kteří prováděli blokádu v místě těžby.

Otázka, zda pro kácení, resp. těžbu, kůrovcem napadených stromů je třeba vydání stanoviska dle § 45i odst. 1 ZOPK, byla též předmětem různých diskuzí. Názory na tuto

²³³Závěrečné stanovisko a opatření k nápravě ve věci postupu Správy národního parku Šumava, Ministerstva životního prostředí a České inspekce životního prostředí ve věci kácení stromů v lokalitě Na Ztraceném v Národním parku Šumava ze dne 1. 3. 2012, sp. zn. 4064/2011/VOP/MPO.

problematiku však jednotné nejsou. Dle autorky práce je možné určité vodítko nalézt v rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 3 As 75/2013 ze dne 13. 8. 2014, který se mj. zabýval naturovým posouzením ve vztahu k použití biocidů proti kůrovci v NP Šumava. Tímto rozsudkem potvrdil Nejvyšší správní soud názor vyjádřený v přezkoumávaném rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích sp. zn. 10 A 119/2012, tj. že použití biocidů proti kůrovci v NP Šumava, který je zároveň evropsky významnou lokalitou a ptačí oblastí, je záměrem ve smyslu § 45h a § 45i ZOPK, tudíž pro udělení případné výjimky k použití biocidů na území národního parku je nezbytným podkladem naturové stanovisko. Ač záměr použití biocidů proti kůrovci může být nezbytný i v rámci péče o evropsky významnou lokalitu či ptačí oblast, je třeba jej podrobit hodnocení dle § 45i odst. 1 ZOPK, jelikož může mít vliv na příznivý stav předmětu ochrany evropsky významné lokality či ptačí oblasti; např. po použití biocidů by mohli uhynout i jedinci dalších druhů hmyzu.²³⁴ Na základě výše uvedeného rozsudku Nejvyššího správního soudu je dle autorky možné dovodit, že odstraňování kůrovcem napadených stromů těžbou a i jiné způsoby asanace jsou záměry ve smyslu § 45h a § 45i ZOPK. Ve srovnání s použitím biocidů může být těžba kůrovcem napadených stromů považována za razantnější zásah a bez dalšího nelze vyloučit vliv na příznivý stav předmětu ochrany a celistvost evropsky významné lokality či ptačí oblasti. Tyto záměry je tedy nutné podrobit naturovému hodnocení, přičemž vydané naturové stanovisko dle § 45i odst. 1 ZOPK musí předcházet vydání výjimek či souhlasů příslušných orgánů ochrany přírody. Problematické však může být řešení mimořádných situací, kdy určité zásahy by bylo nutné učinit včas, např. v době od zjištění napadení stromů kůrovcem do jeho vylétnutí. Tato doba může být v řádu několika týdnů, což absolutně není možné uskutečnit, pokud tento záměr má být předmětem správního řízení o vydání rozhodnutí orgánu ochrany přírody a navíc naturového hodnocení, případně i naturového posouzení. Jak však Nejvyšší správní soud ve výše zmíněném rozsudku podotkl, „*ani požadavek včasné realizace záměru nemůže být na újmu náležitému posouzení jeho důsledku na stav ekosystému.*“

Ve výše uvedeném rozsudku Nejvyššího správního soudu je rovněž zmíněn dopis bavorského ministerstva životního prostředí, který v rámci řízení o kasační stížnosti

²³⁴KYZOUR, Jaromír. *Žalobní legitimace občanského sdružení podle § 65 odst. 1 s.ř.s., právo na příznivé životní prostředí, posuzování záměrů v lokalitách NATURA 2000*. Časopis České právo životního prostředí. Roč. 2013, č. 1. s. 105-116.

stěžovatelka (Správa NP a CHKO Šumava) předložila a který potvrzuje, že preventivní zásahy proti kůrovci nejsou v rozporu s principy ochrany soustavy NATURA 2000, naturové hodnocení se tedy nepožaduje. Uplatňování zásahů proti kůrovci v Národním parku Bavorský les vyplývá i z tiskové zprávy *Bezzásahové zóny a zásahy: kůrovec v Národním parku Bavorský les* ze dne 21. 11. 2011,²³⁵ ze které je i patrné, že tyto zásahy jsou upřednostňovány ve formě kácení napadených stromů. Právní úprava naturového hodnocení a posuzování není tedy ve všech členských zemích EU jednotná. Požadavek naturového hodnocení a posuzování vychází z čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích, dle kterého však nemusí být hodnoceny či posuzovány plány a projekty, které jsou pro péči o určitou lokalitu nezbytné. Je třeba si uvědomit, že evropské směrnice jsou sekundárními právními akty Evropské unie, které nejsou přímo aplikovatelné. Tyto směrnice jsou závazné co do výsledku či cíle, kterého se má dle směrnic dosáhnout, přičemž členské státy mají určitou volnost, jakým způsobem cíle těchto směrnic do svých právních předpisů transponují. Lze uznat, že Česká republika má v ZOPK ve vztahu k naturovému hodnocení a posuzování stanoveny přísnější pravidla než vyžaduje směrnice o stanovištích, nicméně česká právní úprava je v souladu s cílem čl. 6 odst. 3 této směrnice a nelze se tedy dovolávat právní úpravy v jiných členských státech EU, ač se může zdát přijatelnější.

V této podkapitole se autorka práce snažila stručně shrnout tzv. „boj s kůrovcem“ v NP Šumava s ohledem na různé postoje určitých zájmových skupin a rovněž ve vztahu k soustavě NATURA 2000, a to i se svými vlastními názory. K tomu by chtěla autorka práce ještě dodat, že by považovala za žádoucí určitým způsobem upravit hodnocení a posuzování vlivů na evropsky významné lokality a ptačí oblasti u záměrů, které by měly být součástí péče o tyto lokality a jejich provedení je s ohledem na přírodní procesy časově omezené a je tedy nutné je provést prakticky bezodkladně. Na tyto situace by dle autorčina názoru měla právní úprava reagovat pružněji, samozřejmě s ohledem na minimální možné ovlivnění lokalit soustavy NATURA 2000 a na zachování souladu se směrnicí o stanovištích.

7.1.3 Rozšíření zpřístupnění NP Šumava veřejnosti

Národní parky by bezpochyby měly patřit mezi nejcennější území státu, což

²³⁵*Národní park Bavorský les* [online]. [cit. 2014-08-30]. Dostupné na: http://www.nationalpark-bayerischer-wald.de/cesky/doc/pressemitteilung_21_11_11.pdf.

odpovídá i jejich přísné ochraně stanovené v zákoně o ochraně přírody a krajiny, případně ve zřizovacím zákoně. Dozajista je nutné tato cenná území chránit, aby nedocházelo k jejich poškozování a ničení a aby byly zachovány jejich předměty ochrany. Nicméně je dle autorky důležité, umožnit poznání těchto území veřejnosti, samozřejmě s určitou regulací přístupu. Vstup na území národních parků je regulován zákazy stanovenými v základních ochranných podmínkách dle ZOPK a činnostmi vázanými na souhlas orgánu ochrany přírody dle bližších ochranných podmínek vyplývajících ze zřizovacích právních předpisů. V případě, že zřizovacím právním předpisem je zákon, mohou být bližší ochranné podmínky stanoveny formou zákazu. Podmínky omezení vstupu a výčet zakázaných činností stanovují dále návštěvní řády jednotlivých národních parků. Zákaz vjezdu motorovými vozidly, kromě oprávněných subjektů, mimo silnice, místní komunikace a místa vyhrazená se souhlasem orgánu ochrany přírody, považuje autorka práce za samozřejmost. Co se týče vstupu, co by volného pohybu osob např. v rámci turistiky, omezení ze zákona platí prakticky pouze v první zóně národních parků, kde je možné se pohybovat pouze po vyznačených cestách. Jistě v každém z národních parků České republiky se najdou místa, která jsou veřejnosti nepřístupná, avšak jejich zpřístupnění by bylo žádoucí pro naplnění poslání jednotlivých národních parků, především pro vědecké poznání a využití území k turistice.

Zřizování, resp. značení nových turistických, případně cyklistických, cest, je dle bližších ochranných podmínek jednotlivých národních parků vázáno na souhlas orgánu ochrany přírody. Vůle vyznačit novou pěší turistickou trasu a umožnit tak poznání dosud nepřístupných míst byla i v NP Šumava. Konkrétně se jednalo o trasu *rozcestí Březník – Modrý sloup*. Souhlas Klubu českých turistů k tomuto značení udělila Správa NP a CHKO Šumava, přičemž toto rozhodnutí bylo v odvolacím řízení Ministerstvem životního prostředí potvrzeno. Rozhodnutí však bylo napadeno žalobou dvou spolků, přičemž Krajský soud v Českých Budějovicích této žalobě vyhověl a svým rozsudkem sp. zn. 10 A 4/2013 ze dne 8. 7. 2013 rozhodnutí MŽP i rozhodnutí Správy NP a CHKO Šumava zrušil.

V tomto soudním řízení se žalobci domáhali zrušení rozhodnutí Správy NP a CHKO Šumava a rozhodnutí MŽP, kterým byl za stanovených podmínek udělen souhlas ke značení předmětné trasy procházející Luzenským údolím, mj. v I. zóně NP

Šumava, a to především z důvodu nedodržení postupu stanoveného ZOPK. Nezákonost uděleného souhlasu žalobci spatřovali především ve skutečnosti, že souhlasu nepředcházelo vydání výjimky dle § 56 ZOPK ve spojení s § 50 odst. 2 ZOPK, tj. výjimky k zásahu do ochranných podmínek zvláště chráněných druhů živočichů, zejména tetřeva hlušce, který může být zvýšeným pohybem turistů rušen. Další vadu shledali žalobci v opomenutí řádného postupu dle § 45g, 45h a 45i ZOPK, tj. naturové hodnocení a posouzení. Tyto žalobní námitky jsou stěžejní ve vztahu k územní ochraně přírody a krajiny. Žalobce namítal nezákonnost i z dalších důvodů, které se však týkaly především samotného vedení správního řízení.

Ve vyjádření k žalobě, jak z výše uvedeného rozsudku vyplývá, se žalovaný, tj. MŽP, neztotožnil s názorem, že zpřístupnění cesty na Modrý sloup by mělo negativní dopad na tetřeva hlušce a že by bylo nutné k tomuto záměru vydávat výjimku dle § 56 ZOPK. Dle názoru MŽP je třeba tuto výjimku vydat pro případy, kdy rušení určitého druhu bude představovat škodlivý zásah, který bude navíc zřejmý, nikoli jen možný. Co se týče naturového hodnocení a posouzení, žalovaný uvedl, že v prvotním správním řízení rozhodnutí Správy NP a CHKO Šumava o udělení předmětného souhlasu zrušil a věc vrátil tomuto orgánu k dalšímu řízení, a to z důvodu nedostatečného posouzení vlivu tohoto záměru na EVL a PO. V rámci nového projednání věci Správa NP a CHKO Šumava nevydala nové, ani nezměnila prvotní naturové stanovisko dle § 45i ZOPK, pouze v odůvodnění svého rozhodnutí, dle vyjádření žalovaného, rozvedla úvahu, kterou vyloučila závažné nebo nevratné poškození přírodních stanovišť a biotopů a soustavné vyřezávání druhů ve smyslu § 45g ZOPK.

Krajský soud v Českých Budějovicích shledal žalobu důvodnou. Jak tento soud uvádí ve svém rozsudku, vyznačení předmětné trasy povede bezesporu k intenzivnějšímu pohybu osob, a jak vyplývá z některých odborných studií, zvýšený pohyb osob může rušit zvláště chráněné živočichy a tedy škodlivě zasahovat do jejich přirozeného vývoje. Ve vztahu k potřebě udělení výjimky dle § 56 ZOPK tedy soud nesouhlasí s argumentací žalovaného (viz výše) a dle názoru soudu vyjádřeného v rozsudku je důvodem pro zahájení řízení o předmětné výjimce již pouhá možnost škodlivého zásahu, přičemž *„až v rámci tohoto řízení může být náležitě a kvalifikovaně zhodnocena pravděpodobnost a míra škodlivosti posuzované činnosti.... Požadovanou výjimku lze udělit pouze tehdy, když se kumulativně naplní podmínky, že je pro udělení*

výjimky naléhavý důvod s výrazně převažujícím veřejným zájmem, že neexistuje jiné uspokojivé řešení a že populace chráněného druhu bude udržena v příznivém stavu z hlediska její ochrany.“ Tento postup však dle názoru soudu oba správní orgány „ignorovaly“ a dopustily se tak v předmětném správním řízení vážné procesní vady.

Důvodnou shledal soud i žalobní námitku týkající se naturového hodnocení a posouzení. Vyznačení předmětné trasy je dozajista záměrem ve smyslu § 45h ZOPK. Takovýto záměr je tedy nutné nejprve předložit příslušnému orgánu ochrany přírody k vydání stanoviska dle § 45i ZOPK, přičemž při nevykloučení významného vlivu na předmětnou lokalitu je nutné provést naturové posouzení a dále případně i posouzení EIA. Správa NP a CHKO Šumava sice vydala naturové stanovisko dle § 45i ZOPK, kterým významný vliv na EVL a PO Šumava vyloučila, avšak v rámci prvotního odvolacího řízení MŽP zrušilo udělený souhlas a vrátilo věc prvoinstančnímu správnímu orgánu k novému projednání a zároveň ho vyzvalo ke změně či doplnění naturového stanoviska, jelikož MŽP toto stanovisko shledalo neúplným a věcně nesprávným. V novém řízení však ke změně ani doplnění naturového stanoviska nedošlo, přesto v rámci odvolacího řízení byl souhlas ke značení trasy potvrzen. Dle názoru soudu by absence naturového stanoviska mohla být považována spíše za administrativní pochybení, nicméně rozhodovacím důvodem pro zrušení předmětných rozhodnutí správních orgánů byla pro soud „skutečnost, že ignorováním postupu zakotveného v § 45i odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny se uzavře cesta jak k naturovému posouzení a hodnocení, tak k posouzení EIA. Jsou to právě tyto procesy, které zohledňují veškeré (negativní i pozitivní) vlivy záměru na posuzovanou oblast (zde dokonce oblast mimořádné přírodní hodnoty).“ Záměr vyznačit předmětnou trasu nebyl tedy řádně posouzen v tom smyslu, zda může mít samostatně nebo ve spojení s jinými záměry významný vliv na příznivý stav a celistvost EVL a PO Šumava. Správa NP a CHKO Šumava sice ve svém rozhodnutí o udělení souhlasu uvedla úvahu ve smyslu § 45g ZOPK, avšak aniž by byla dodržena podmínka řádného komplexního posouzení, což učinilo toto rozhodnutí nezákonné pro rozpor s hmotným právem. Krajský soud v Českých Budějovicích tedy souhlas s vyznačením trasy *rozcestí Březník – Modrý sloup* svým rozsudkem sp. zn. 10 A 4/2013 zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení. Proti tomuto rozsudku byla podána kasační stížnost, o které rozhoduje Nejvyšší správní soud. Dle autorčina názoru lze očekávat, s ohledem na závěry plynoucí z již výše zmíněného

rozsudku Nejvyššího správního soudu týkajícího se používání biocidů, že rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích bude potvrzen.

Lze tedy uzavřít, že zpřístupňování nových cest na území národních parků musí být předmětem řádného naturového hodnocení a v závislosti na jeho výsledku i dalších posuzovacích procesů, na jejichž základě pak teprve může být udělen souhlas se značením nových tras, i když mají být přístupné jen v určitém časovém období. Autorka samozřejmě uznává dodržování zákonem stanovených procesů, zároveň se však obává, že s ohledem na aktivitu některých nevládních organizací bude ve většině případů výsledkem naturového hodnocení vydání negativního naturového stanoviska, na jehož základě prakticky může být znemožněno zpřístupnění dalších částí národních parků veřejnosti, a tedy nebude moci být naplněno jedno z poslání, ke kterým byly národní parky zřízeny. K tomu se samozřejmě nabízí i otázka, zda je vůbec smyslem a dílčím cílem národního parku jeho zpřístupnění veřejnosti. Poslání jednotlivých národních parků vyplývá ze zřizovacích právních předpisů, které většinou jako jedno z poslání uvádějí využití národního parku k vědeckému poznání a turistice. Takové využívání národního parku však samotný zákon o ochraně přírody a krajiny nestanovuje, avšak ani nevylučuje. Využívat národní parky je možné pouze s ohledem na zachování či zlepšování přírodních poměrů. K naplňování tohoto cíle jsou proto stanoveny různé zákazy či omezení činností v základních a bližších ochranných podmínkách. Turistika a rekreace tedy není přímo vyloučena. I podle kategorie IUCN²³⁶ má národní park poskytovat příležitost mj. i pro rekreační činnost.²³⁷ I když samozřejmě turistika a rekreace není, a neměla by být, primárním účelem zřízení národního parku, nebylo by dle názoru autorky vhodné obecně striktně zakázat jeho využívání k těmto činnostem, jelikož poznávání přírodních krás a vlastně i smyslu národního parku by nemělo být veřejnosti upřeno. Jistě lze pochopit odepření přístupu do některých částí národních parků, které by bylo odůvodněno potřebou ochránit určité místo výskytu zvláště chráněných druhů živočichů či rostlin, např. v době rozmnožovacího období, vegetačního období či migrace, tzn., bylo by i časově omezeno. Na druhou stranu autorka práce chápe obavu z poškozování národního parku nepřizpůsobivými a k

²³⁶International Union for Conservation of Nature, tj. Mezinárodní svaz (unie) ochrany přírody.

²³⁷PLESNÍK, Jan. *Kategorie Mezinárodní unie na ochranu přírody pro chráněná území*. Časopis Ochrana přírody. Roč. 2010, Zvláštní číslo [online]. [cit. 2015-01-18]. Dostupné na: <http://www.casopis.ochranaprirody.cz/zvlastni-cislo/kategorie-mezinarodni-unie-na-ochranu-prirody-pro-chronena-uzemi.html>.

ochraně přírody lhostejnými návštěvníky a z tohoto důvodu snahy o jeho znepřístupnění.

V této části práce se autorka snažila nastínit aktuální problematiku NP Šumava, která prakticky není stále definitivně dořešena, ač je to více než žádoucí. Autorka by zejména uvítala zakotvení takové právní úpravy, která stanoví jasná pravidla nejen k procesu vyhlášení národních parků, ale především i k uplatňování managementu a zásahů proti škůdcům s jednoznačným vyřešením potřeby naturového hodnocení. Autorka si uvědomuje, že výše uvedená problematika NP Šumava není komplexní. Jistě existuje řada dalších problémů a dílčích otázek nejen ve vztahu k NP Šumava, ale i k jiným národním parkům, které obsahově nelze do této práce zahrnout, a vydaly by na samostatnou práci.

8 Závěr

Územní ochrana přírody a krajiny je důležitým institutem práva životního prostředí ve všech zemích světa. Je to institut, jenž chrání určité složky životního prostředí, které se nachází v podstatě v blízkosti každého člověka. Bez tohoto institutu by prakticky mohlo dojít k využívání volných ploch ve prospěch rozvoje průmyslu a infrastruktury. Institut územních ochrany přírody a krajiny tedy umožňuje zachovat vymezené části přírody a krajiny v dochovaném stavu s prakticky minimálními vlivy člověka, čímž dochází k podpoření rozvoje biologické rozmanitosti.

Územní ochrana přírody a krajiny v České republice je zakotvena předně v zákoně o ochraně přírody a krajiny, přičemž určité prvky územní ochrany, které s přírodou a krajinou ne vždy souvisí, lze nalézt i v jiných právních předpisech. V jednotlivých složkových předpisech životního prostředí se nalézají řada institutů, které složky životního prostředí chrání a zabezpečují před škodlivými vlivy. Tyto instituty mají vesměs podobu chráněných území nebo ochranných pásem, přičemž řada z nich se vztahuje zejména k ochraně vod (např. chráněné oblasti přirozené akumulace vod, ochranná pásma vodních zdrojů aj.). Primárně jsou tedy určeny k ochraně jednotlivých složek životního prostředí, nicméně často se s územní ochranou přírody prolínají a napomáhají jí. I mimo složkové právní předpisy životního prostředí se lze setkat s územní ochranou, která spíše zabezpečuje objekty technického charakteru. Pro dokreslení zařadila autorka do práce samostatnou kapitolu věnující se této problematice.

Zákon o ochraně přírody a krajiny zajišťuje územní ochranu jednak v obecné rovině za pomoci vymezených institutů, jako je např. významný krajinný prvek či přírodní park, jednak je zakotvena i silnější ochrana na úrovni jednotlivých kategorií zvláště chráněných území. Tato rigorózní práce pro ucelení problematiky zmiňuje úpravu obecné územní ochrany přírody a krajiny, v komplexu je však zaměřena na zvláštní územní ochranu a ochranu plynoucí z evropských směrnic promítnutou do soustavy NATURA 2000.

Obecná územní ochrana přírody a krajiny je jistě důležitá pro ochranu vymezených prvků a územních částí, které jsou z určitého pohledu významné a jistou míru ochrany pro své zachování vyžadují, nicméně nedosahují takové vzácnosti a zranitelnosti, aby byly vyhlášeny a chráněny jako zvláště chráněné území. K obecné územní ochraně

přírody a krajiny slouží několik nástrojů, např. významné krajinné prvky, přírodní parky, přechodně chráněné plochy aj. Právě u přírodních parků a přechodně chráněných ploch by autorka doporučovala změnit právní úpravu, co se týče jejich vyhlášení, a to z několika důvodů. U přírodních parků shledává autorka práce v současné právní úpravě hlavní nedostatek v tom, že přírodní parky se vyhláší nařízením rady kraje, aniž by před vydáním tohoto aktu došlo k jakékoli diskuzi a komunikaci s dotčenými subjekty, ať již s obcemi či vlastníky nemovitostí. I když se v praxi některé správní orgány snaží o připravovaném záměru vyhlásit přírodní park informovat alespoň dotčené obce, vlastníci nemovitostí zůstávají opomenuti. Vzhledem k plošnému rozsahu přírodního parku a prakticky minimálnímu zásahu do vlastnických práv, lze na jednu stranu tuto právní úpravu pochopit. Nicméně by bylo vhodné uvažovat o tom, zda přírodní parky nevyhláší opatřením obecné povahy, k čemuž se může vyjadřovat širší spektrum dotčených osob, aniž by musely být přímo kontaktovány. Obdobný nedostatek právní úpravy spatřuje autorka práce i v případě přechodně chráněné plochy. Zde se však nachází i další problém. Jelikož se přechodně chráněná plocha vyhláší správním rozhodnutím, omezení z tohoto rozhodnutí plynoucí se vztahují pouze vůči vlastníkovi, příp. nájemci dotčených pozemků. Tudíž i v tomto případě by byl institut opatření obecné povahy vhodnějším vyhlášovacím aktem. Kromě důvodů uvedených výše k přírodním parkům by se především tímto způsobem efektivněji ochránil předmět ochrany přechodně chráněné plochy před nežádoucími činnostmi nejen vlastníků a nájemců dotčených pozemků.

V České republice existuje šest kategorií zvláště chráněných území, která jsou charakterizována určitým typem předmětu ochrany, různým stupněm významnosti a rovněž svojí rozlohou. Na základě těchto hledisek je možné zvláště chráněná území rozdělit, např. ZCHÚ velkoplošné a maloplošné nebo ZCHÚ s národním významem či pouze regionálním. Tato rozdělení se rovněž odráží ve způsobu vyhlášení jednotlivých kategorií, stejně tak i v kompetenčních orgánech.

Vzhledem k významnosti jednotlivých kategorií ZCHÚ je nutné zabezpečit jejich ochranu, aby bylo pokud možno jejich přírodní prostředí zachováno, případně zlepšováno. Ochrana dle ZOPK se však vztahuje na již vyhlášená zvláště chráněná území, což autorka považuje za jisté úskalí právní úpravy. Zákon o ochraně přírody a krajiny již nepamatuje na zabezpečení těchto území ještě před jejich vyhlášením za

zvláště chráněné, jak je tomu podobně u evropsky významných lokalit za využití institutu předběžné ochrany. Zákodárce tedy opomenul vzít v úvahu možnost poškození či zničení těchto území ještě před jejich vyhlášením, na což by bylo vhodné v budoucnu myslet. Ochrana ZCHÚ zakotvuje jednak obecně zákon o ochraně přírody a krajiny pro každou z kategorií zvláště, jednak je ochrana ZCHÚ řešena jednotlivými vyhlášovacími právními předpisy, a to prostřednictvím několika nástrojů, např. základní ochranné podmínky, bližší ochranné podmínky či plán péče, které stanovují meze lidské činnosti, jež by mohla tato území poškodit, a management, jenž slouží k zachování, příp. i zlepšování, dochovaného přírodního prostředí. Takto nastavená právní úprava v ZOPK a prováděcích právních předpisech je dle autorky poměrně ucelená a v praxi v ní autorka neshledává, až na plány péče, větší problémy. Největším nedostatkem plánu péče je jeho nezávaznost pro fyzické a právnické osoby. Rozhodování orgánů ochrany přírody o určitých otázkách ZCHÚ je uskutečňováno tak, aby bylo v souladu s plánem péče. Prostřednictvím těchto správních rozhodnutí lze tedy určitou závaznost plánu péče vůči účastníkům řízení fakticky spatřovat. Obecně však jeho právní nezávaznost může mít dopady na efektivní uplatňování ochrany přírody v jednotlivých ZCHÚ. Pro dotčené vlastníky a nájemce pozemků by dle názoru autorky neměly být v plánu péče závazné části týkající se konkrétních opatření managementu, čímž by se prakticky tyto subjekty nutily o předmětné území určitým způsobem pečovat. Závazně by se spíše měla s ohledem na zachování předmětu ochrany stanovovat omezení běžných činností v rámci obhospodařování pozemků, např. doba sečení luk, za což by navíc vlastníkům a nájemcům těchto pozemků měla náležet finanční náhrada. V příslušné kapitole autorka práce nastínila tři možnosti, jak by se plán péče s ohledem na jeho potřebu závaznosti mohl vydávat, tj. správní rozhodnutí, obecně závazný právní předpis a opatření obecné povahy. Nejvhodnějším způsobem by dle autorky bylo zařadit schválený plán péče do právního aktu, kterým se konkrétní ZCHÚ vyhláší. Tím by plán péče nabyl určité právní síly, vyhlášovacím dokumentem by byla ucelenější, a porušení závazných částí by bylo možné řešit v sankčním řízení. Dále by se dalo uvažovat i o změně způsobu schvalování plánu péče s ohledem na omezování práv dotčených subjektů, tj. zda by nebylo vhodné zakotvit institut, který by umožnil podrobit plán péče přezkoumání a poskytl těmto subjektům právo se proti němu bránit. K tomu považuje autorka práci za vhodné podotknout, že v roce 2014 se určitým obcím NP Šumava, jejichž zástupci jsou

delegování do Rady NP Šumava, podařilo docílit před Městským soudem v Praze vydání rozsudku (sp. zn. 10 A 99/2014 ze dne 12. 12. 2014), kterým bylo Ministerstvu životního prostředí uloženo zrušit protokol o schválení Plánu péče o Národní park Šumava na období 2014-2017, jelikož jeho schválení bylo nezákonným zásahem do práv těchto obcí, a to z toho důvodu, že předmětný plán péče byl schválen ve znění upraveném oproti znění dohodnutému s těmito obcemi, resp. jejich zástupci. Tento rozsudek stvrdil Nejvyšší správní soud svým rozsudkem sp. zn. 7 As 286/2014 ze dne 6. 2. 2015. Dle autorčina názoru se jedná o průlomový rozsudek, který potvrzuje možnost se proti plánům péče bránit, otázkou však je, zda by byla žaloba úspěšná i z věcného hlediska.

Zvláště chráněná území jsou vyhlášována podzákonými právními předpisy, a to kromě národních parků, které se vyhlášují zákonem. Ve vztahu ke zřizování ZCHÚ se objevují různé tendence a úvahy vyhlášovat území za zvláště chráněné opatřením obecné povahy, jelikož z materiálního hlediska by se již současné zřizovací akty za opatření obecné povahy daly považovat. Na jednu stranu by se k této formě vyhlášování ZCHÚ autorka přiklonila, a to z důvodu širšího spektra veřejnosti, které by se mohlo vyjadřovat k bližším ochranným podmínkám, jež mohou omezovat nejen vlastníky a nájemce dotčených pozemků. Na druhou stranu je třeba zvážit, zda opatření obecné povahy může zřizovacím aktem ZCHÚ být. Opatření obecné povahy, jak již uvedla autorka v podkapitole věnující se vyhlášování ZCHÚ, může pouze konkretizovat existující povinnosti, které již vyplývají ze zákona. Zákon o ochraně přírody a krajiny však explicitně tyto povinnosti v podobě činností vázaných na souhlas správního orgánu neobsahuje, pouze dává možnost orgánům ochrany přírody tyto činnosti vymezit ve zřizovacím aktu ZCHÚ, které v současné době představují vždy právní předpisy, jež navíc oproti opatření obecné povahy disponují vyšší právní silou. Zřejmě by tedy bylo možné dojít i k závěru, že ZCHÚ vyhlášovat opatřením obecné povahy nelze, jelikož zákonná norma, tj. ZOPK, není v tomto ohledu dostatečně konkrétní.

V České republice existují čtyři národní parky, přičemž pouze jeden z nich, České Švýcarsko, byl vyhlášen zákonem, zbylé tři národní parky (Krkonoše, Podyjí a Šumava) jsou vyhlášeny nařízeními vlády. V současné době se usiluje o prosazení novely zákona o ochraně přírody a krajiny, která právní úpravu národních parků, co se týče vyhlášování, zásadně mění. Dle návrhu této novely, jejíž mezirezortní připomínkové

řízení bylo ukončeno v říjnu 2014, by se všechny národní parky měly vyhlášovat zákonem o ochraně přírody a krajiny, který zároveň ve svých přílohách pro každý národní park zvláště stanoví předmět ochrany, bližší ochranné podmínky, vymezení hranic a jejich orientační grafické zobrazení. Takto navržená právní úprava však působí dle názoru autorky značně nesystematicky. Autorka práce by považovala za vhodnější vyhlášovat jednotlivé národní parky samostatnými zákony, ve kterých by dále byla zakotvena konkrétní úprava bližších ochranných podmínek, územní vymezení a zřízení příslušné správy. Základní režim ochrany by pak byl upraven zákonem o ochraně přírody a krajiny, což by platilo pro všechny národní parky stejně, jak je tomu dosud, přičemž některá ustanovení by mohla být formulována jednoznačněji. Touto úvahou naráží autorka na tendence, které se objevily v návrzích zákona na vyhlášení Národního parku Šumava, jemuž je věnována samostatná část této práce, a upravující kromě podstatných záležitostí ochrany národního parku i řadu záležitostí zbytečných až v některých případech nepřipustných, což neshledává autorka za vhodné, jelikož by tímto vznikaly nedůvodné rozdíly ve vztahu k ostatním národním parkům. Pokud se autorka práce ještě vrátí k výše zmíněnému návrhu novely ZOPK, ve vztahu k národním parkům se zavádí řada novinek. Novým nástrojem ochrany národních parků by se měla stát tzv. klidová území s omezenou možností pohybu v nich. Svým režimem ochrany se tato vyčleněná území národního parku přibližují povaze I. zóny. Jejich smyslem je zřejmě zajistit přísnější ochranu určitému přírodně hodnotnému území v různých zónách ochrany přírody národního parku, což může být pro ochranu přírody samozřejmě přínosem. Další změna se týká právní úpravy návštěvního řádu národních parků. Ten by se již neměl vydávat formou opatření obecné povahy, nýbrž by měl pouze informativní charakter. To dle autorky není příliš vhodné řešení, jelikož z hlediska právní síly se bude jednat prakticky o bezvýznamný dokument. Odlišně se u národních parků upravuje i rozdělení do zón. Zavádí se čtyři zóny ochrany přírody s novým názvoslovím, přičemž samotné vymezení zón u jednotlivých národních parků by se mělo činit opatřením obecné povahy a charakteristiku jednotlivých zón by měla stanovit vyhláška MŽP. Autorka práce zásadně odmítá, aby zonace byla upravena takto roztržštěně prakticky třemi akty, tj. ZOPK, opatřením obecné povahy a vyhláškou MŽP. Opatřením obecné povahy by se dále měla zonace upravovat i v CHKO. Dle autorčina názoru by měla zůstat úprava zonace národních parků i chráněných krajinných oblastí v

režimu vyhlášky, jako doposud. Opatření obecné povahy, podléhající správnímu řádu, je přijímáno dle autorky složitějším postupem než vyhláška, přičemž v případě potřeby nutné změny zonace bude pružněji reagováno změnou vyhlášky než procesem změny opatření obecné povahy. Tato připomínka byla vznesena i v rámci mezirezortního připomínkového řízení a dle informací z jeho vypořádání, měla být akceptována. Zonace by tedy nadále měla být stanovena vyhláškou. Pozitivum, které autorka v návrhu zmíněné novely spatřuje, je možné udělování výjimek ze základních ochranných podmínek zvláště chráněných území formou opatření obecné povahy. I když je proces vydávání tohoto aktu podstatně složitější než správní rozhodnutí, může platit plošně pro neomezený počet subjektů. Zrovna tak vyhrazování míst a tras u národních parků a národních přírodních rezervací za pomoci tohoto správního aktu je jistě přínosem, nicméně v tomto případě zákonodárce opomenul do této úpravy zahrnout i vyhrazování míst u chráněných krajinných oblastí, což lze považovat za opomenutí vhodné ke sjednání nápravy.

Vstupem do Evropské unie se Česká republika zavázala implementovat a transponovat řadu evropských směrnic, přičemž řada z nich se týká i územní ochrany přírody a krajiny. Na základě transpozice směrnice o stanovištích a směrnice o ptácích byla vytvořena soustava evropsky významných lokalit a ptačích oblastí, tj. soustava NATURA 2000. Vznikly tedy další dvě kategorie chráněných území, které na vymezeném území zajišťují ochranu ve směrnících stanoveným evropsky významným stanovištím, druhům rostlin a živočichů. Vyhlásování, resp. vymezování, ptačích oblastí je oproti evropsky významným lokalitám jednoduché a provádí se nařízením vlády. Proces vyhlášení evropsky významné lokality je podstatně složitější a probíhá jak na úrovni národní, kdy se stanovuje tzv. národní seznam evropsky významných lokalit, tak evropské, tzn. přijetí lokality z národního seznamu na seznam evropský. Evropsky významné lokality zařazené na evropský seznam pak musí být vyhlášeny nařízením vlády. V rámci procesu vyhlásování evropsky významných lokalit používají tyto lokality různých stupňů ochrany. U evropsky významných lokalit, které nebyly vyhlášeny jako zvláště chráněné území či nebyly chráněny smluvně, se uplatňovala tzv. předběžná ochrana, která platila až do doby, než bylo vydáno nařízení vlády, kterým se vyhlásily evropsky významné lokality zařazené do evropského seznamu. Fakticky se tak stalo v polovině roku 2012, aniž by byla dodržena devadesátidenní lhůta stanovená ZOPK. Od

tohoto okamžiku bylo možné využít institutu tzv. základní ochrany, a to rovněž pro lokality, které nebyly chráněny jiným, přísnějším, způsobem. Příslušné správní orgány v České republice se však na institut základní ochrany odvolávaly již dříve před tím, než ji bylo možné opravdu využít. Problém spočíval rovněž v původním národním seznamu, který pro všechny EVL stanovil budoucí ochranu v určité kategorii ZCHÚ. Čekalo se tedy na přijetí nového národního seznamu, jenž stanoví, u kterých EVL je možné základní ochranu aplikovat. Nový národní seznam byl vyhlášen až ke konci roku 2013. Další problém, který autorka v souvislosti s vyhlášováním a ochranou EVL shledává, je názvosloví používané ve směrnici o stanovištích a v zákoně o ochraně přírody a krajiny. Směrnice o stanovištích používá tři různé názvy v závislosti na tom, v jaké fázi procesu vyhlášení se „evropsky významná lokalita“ nachází. Pojem *lokalita* odpovídá lokalitám zařazeným do národního seznamu, pojem *lokalita významná pro Společenství* se používá pro lokality zařazené na seznam evropský a pojmem *zvláštní oblast ochrany* jsou nazývány lokality zařazené na evropský seznam a následně vyhlášené vnitrostátním předpisem, tj. v České republice nařízením vlády. Oproti tomu ZOPK používá jednotného pojmu *evropsky významná lokalita*. Dle autorčina názoru může být česká terminologie matoucí, a to především pro veřejnost, která podrobnosti uvedené problematiky nezná. Navíc dle české terminologie nelze ani rozeznat, v jaké fázi vyhlášení se evropsky významné lokality nachází. Jistě by stálo za zvážení, zda terminologii ZOPK v tomto směru neupravit.

Další nesrovnalostí v právní úpravě, týkající se ochrany evropsky významných lokalit, je uzavírání tzv. smluvní ochrany, a to především u EVL, které tvoří budovy se stanovišti netopýrů. Dle ZOPK se příslušnou smlouvou má zajistit ochrana území a smlouva se uzavírá s vlastníkem dotčeného pozemku. Budova však v žádném případě nenaplňuje znaky území, natož ve smyslu zákona o ochraně přírody a krajiny. Proto je předmětem diskuze, zda lze smluvní ochranu pro budovu vůbec uplatnit. Přijetím nového občanského zákoníku došlo k navrácení se k zásadě *superficies solo cedit*, tzn., že v případě shodného vlastnictví se budova stala součástí pozemku pod ní. Pro tyto případy lze připustit, že problém je svým způsobem vyřešen, i když stále platí, že budova není územím. Otázkou však stále zůstává, jak řešit situaci v případě odlišného vlastnictví budovy a pozemku pod ní. Správně by zřejmě mělo dojít k uzavření smlouvy o věcném břemeni dle občanskoprávních předpisů, což se však v praxi orgánů ochrany

přírody nečiní. V rámci novelizace ZOPK by jistě bylo vhodné tuto nesrovnalost vyřešit.

Kromě základní ochrany, smluvní ochrany či vyhlásování EVL za zvláště chráněné slouží k ochraně soustavy NATURA 2000 i administrativní nástroje, tj. správní akty příslušných správních orgánů. K posuzování záměrů a koncepcí, zda mohou evropsky významné lokality či ptačí oblasti ovlivnit, vydávají příslušné orgány ochrany přírody tzv. naturová stanoviska, která jsou svojí povahou vyjádřením dle správního řádu. Určitý problém u vydávání naturových stanovisek autorka práce shledává v případech, kdy jeden záměr se může dotýkat evropsky významných lokalit patřících z hlediska místní příslušnosti do kompetence různých orgánů ochrany přírody. Logické je, že každý z těchto správních orgánů vydá naturové stanovisko k EVL, jež patří do jeho místní působnosti. Otázkou však je, jak by se mělo postupovat v případě, kdy jedna EVL zasahuje z hlediska místní příslušnosti do správního obvodu více orgánů ochrany přírody. Dle autorčina názoru by se měla věc postoupit nejbližší nadřízenému správnímu orgánu, který by vydal naturové stanovisko jediné. V praxi však k takovému kroku nedochází a každý z orgánů ochrany přírody vydává naturové stanovisko své, což činí problém v případě, kdy jedno z nich významný vliv na EVL vyloučí a druhé nikoli.

NATURA 2000 je jistě zajímavým institutem územní ochrany přírody a krajiny. Při výběru jednotlivých lokalit by však měl být brán zřetel na jejich charakter. Dle autorčina názoru by měla být vybírána území přednostně přírodní povahy bez potřeby jakéhokoli umělého dotváření. V praxi se totiž často řeší problém se zrušením některých EVL, ve kterých předmět ochrany zmizel (např. netopýři) či lokalita není schopná existence bez podstatného zásahu člověka. Za zamyšlení, a to spíše na evropské úrovni, by jistě dále stálo posouzení, zda, ač se jedná o evropsky významný druh rostliny či živočicha, je žádoucí vyhlášovat evropsky významné lokality v oblastech, kde je tento druh běžný, hojný a není na své existenci ohrožen. Dle autorčina názoru by pak mohla být péče o ostatní EVL efektivnější, především by bylo možné využít více finančních prostředků na management pro lokality, ve kterých by se mohl podpořit rozvoj ohroženějších druhů jakožto předmětů ochrany.

Stejně jako jiné oblasti práva i územní ochrana přírody a krajiny se potýká s řadou problémů. V souvislosti s aktivitou některých nevládních organizací a dále médií je v současné době nejdiskutovanější Národní park Šumava, kterému autorka věnovala

jednu část své práce. Již několik let se usiluje o přijetí nového samostatného zákona, kterým se tento národní park vyhlásí. Od roku 2011 byly celkem vytvořeny tři návrhy zákona, které byly předmětem projednávání v Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky. Jednalo se o návrh Zastupitelstva Plzeňského kraje, návrh vládní a návrh senátní. Všechny tyto návrhy však vzbuzovaly v řadách odborníků i laické veřejnosti řadu otázek i pochybností. Jak již autorka uvedla výše, tyto zákony obsahují ustanovení, jež se jeví jako nadbytečná, některá i jako nepřijatelná, a zavádí tak odlišný režim než jaký je v ostatních národních parcích. Legislativní proces u vládního návrhu a návrhu „plzeňského“ byl ukončen v důsledku rozpuštění Poslanecké sněmovny v roce 2013; Senátní návrh zákona byl v říjnu 2014 zamítnut. O novou právní úpravu vyhlášení národních parků je usilováno prostřednictvím novely zákona o ochraně přírody a krajiny, ke které se autorka vyjádřila výše. Návrhy samostatných zákonů, kterými se měl NP Šumava vyhlásit, měly přispět i k vyřešení snad největšího problému Šumavy – kůrovce. Ve vztahu ke kůrovci existují dva vyhraněné názory – *kácet a ponechat území samovolnému vývoji bez zásahů člověka*. Autorka práce je spíše pro střední cestu – stručně řečeno šetrným managementem pomoci přírodě s bojem proti přemnoženému kůrovci a následně ponechat území v režimu bezzásahovosti. Řešení situace v NP Šumava se ubíralo různými směry a významnou roli hrály i změny ve vedení tohoto národního parku, ale i změny ve vedení resortního ministerstva. Autorka práce tedy do určité míry chápe snahu prosadit nový zákon pro snazší vyřešení problému, není si však jistá, zda by bylo cíle dosaženo. Určitě by měla být stanovena jasná pravidla, která by však dodržovali všichni bez ohledu na personální změny. Jako inspirace by mohla sloužit i právní úprava v sousedních zemích. Ve vztahu k NP Šumava se řeší i zpřístupnění některých z jeho přírodně cennějších částí veřejnosti. Konkrétně se projednávalo zpřístupnění a vyznačení turistické trasy *rozcestí Březník – Modrý sloup*, k čemuž sice byl vydán potřebný souhlas, avšak z důvodu nepodrobení tohoto záměru řádnému naturovému hodnocení, hlavně z důvodu možného rušení tetřeva hlušce, byl tento souhlas soudem zrušen. Obecně lze nad zpřístupněním přírodně hodnotných území národních parků polemizovat. Jistě není primárním cílem národního parku jeho využívání k turistice a rekreaci, i když se jedná o jedno z jeho dílčích poslání i dle mezinárodní kategorizace IUCN. Autorka však považuje za vhodné umožnit, i třeba z důvodu ochrany zvláště chráněných druhů živočichů a rostlin na omezenou dobu,

resp. část kalendářního roku, poznávat turistům přírodně hodnotná místa národních parků, především za účelem vzdělání, osvěty a uvědomění si vůbec smyslu ochrany přírody v národním parku. Jistě může být důvodná obava z poškozování tamního přírodního prostředí, nicméně k tomu může docházet nepříznivými návštěvníky i přes stanovené zákazy.

Šumava není samozřejmě jediným problematickým místem územní ochrany přírody a krajiny. Existuje řada dalších oblastí České republiky, které jsou diskutovány, avšak ne v takové míře. Několik let se hovoří o záměru vyhlásit za národní park Jeseníky. Pracuje se na vyhlášení nové Chráněné krajinné oblasti Brdy a připraven byl i návrh zákona o vyhlášení Národního parku Křivoklátsko. Jsou to určitě zajímavá témata, která autorka považuje za vhodné alespoň zmínit, jelikož samostatně by mohla obsahově vydat na samostatnou práci případně být rozšířením práce rigorózní.

Autorka práce doufá, že se jí podařilo vytvořit ucelený přehled o územní ochraně přírody a krajiny v České republice, jejích aktuálních problémech, úskalích právní úpravy současné i navrhované, k čemuž využila především odborných publikací, odborných článků i internetových zdrojů, judikátů, právních předpisů, ale i vlastní praxi a praxi zkušenějších kolegů z Krajského úřadu Plzeňského kraje, odboru životního prostředí.

Na úplný závěr by chtěla autorka práce jen dodat, že příroda a její krásy jsou všude kolem nás. Je třeba si přírody vážit a chránit ji, protože i my jsme její součástí a další generace budou.

9 Seznam zkratk

AOPK	Agentura ochrany přírody a krajiny ČR
BPEJ	Bonitovaná půdně ekologická jednotka
ČR	Česká republika
EIA	Environmental Impact Assessment
EU	Evropská unie
EVL	Evropsky významná lokalita
CHKO	Chráněná krajinná oblast
CHLÚ	Chráněné ložiskové území
CHOPAV	Chráněná oblast přirozené akumulace vod
IBA	Important Bird Areas
IUCN	International Union for Conservation of Nature
KRNAP	Krkonošský národní park
LHO	Lesní hospodářská osnova
LHP	Lesní hospodářský plán
MŽP	Ministerstvo životního prostředí
NP	Národní park
NPP	Národní přírodní památka
NPR	Národní přírodní rezervace
OPS	Obecně prospěšná společnost
PK	Plzeňský kraj
PO	Ptačí oblast
PR	Přírodní rezervace
SAC	Special Areas of Conservation
SCI	Sites of Community Importance
SDO	Souhrny doporučených opatření
SEA	Strategic environmental assessment
SPA	Special Protection Areas
USA	The United States of America
ÚSES	Územní systém ekologické stability
VKP	Významný krajinný prvek

ZCHÚ	Zvláště chráněné území
ZOPK	Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění p.p.
ZPV	Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění p. p.

10 Prameny

LITERATURA

- AGENTURA OCHRANY PŘÍRODY A KRAJINY. *Zásady managementu stanovišť druhů v evropsky významných lokalitách soustavy Natura 2000*. Praha, 2008.
- BOROVIČKOVÁ, Hana, HAVELKOVÁ, Svatava. *Nástroje ochrany přírody a krajiny*. Planeta: Odborný měsíčník pro životní prostředí. Ministerstvo životního prostředí, 2005(8).
- DAMOHORSKÝ, Milan. *České právo životního prostředí*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2003.
- DAMOHORSKÝ, Milan, a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C.H.Beck, 2010.
- EVROPSKÁ KOMISE. *Péče o lokality soustavy Natura 2000. Ustanovení článku 6 směrnice o stanovištích 92/43/EHS*. Planeta: Odborný měsíčník pro životní prostředí. Ministerstvo životního prostředí, 2001(4).
- GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 4. upravené vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007.
- GREMLICA, Tomáš, DODOKOVÁ, Alena. *Přehled environmentálního práva ES, právní úpravy a technických norem v oblasti ochrany životního prostředí: příručka meziresortní pracovní skupiny pro environmentální vzdělávání, výchovu a osvětu*. Praha: Ministerstvo životního prostředí, 2006.
- HENDRYCH, Dušan, a kol. *Právní slovník*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009.
- HENDRYCH, Dušan. *Správní právo*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009.
- HUMMEL, Jiří, KRAVČÍKOVÁ, Jana, PATRIK, Miroslav, POKORNÝ, Jiří. *Natura 2000 a účast ve správních řízeních: Příručka pro nevládní organizace a občany, jak se vyznat ve vyhláškách a paragrafech*. Arnika a Daphne ČR, 2010.
- KOLÁŘ, Filip. *Ochrana přírody z pohledu biologa: proč a jak chránit českou přírodu*. 1. vydání. Praha: Dokořán, 2012.
- KOSTKAN, Vlastimil. *Územní ochrana přírody a krajiny v České republice*. Ostrava: Vysoká škola báňská, 1996.
- KRUŽÍKOVÁ, Eva, ADAMOVÁ, Eva, KOMÁREK, Jan. *Právo životního prostředí Evropských společenství: praktický průvodce*. Praha: Linde, 2003.

- *Legislativa Evropských společenství v oblasti územní a druhové ochrany přírody (směrnice 79/409/EHS, směrnice 92/43/EHS, rozhodnutí 97/266/EHS)*. Editor Petr Roth. Praha: Ministerstvo životního prostředí, 2003.
- MIKO, Ladislav, a kol. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2005.
- MIKO, Ladislav, BOROVIČKOVÁ, Hana, a kol. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007.
- MIKO, Ladislav, ŠTURSA, Jan. *Národní parky a chráněné krajinné oblasti v České republice*. 2. vydání. Praha: Ministerstvo životního prostředí, 2010.
- *Natura 2000 a lesy – Problémy a příležitosti: Interpretační příručka Evropské komise*. Planeta: Odborný měsíčník pro životní prostředí. Ministerstvo životního prostředí, 2004(10).
- PRCHALOVÁ, Jana. *Zákon o ochraně přírody a krajiny a NATURA 2000 : Úplné znění zákona s komentářem, judikaturou a prováděcími předpisy*. 2. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: Linde Praha, 2010.
- PUNČOCHÁŘ, Pavel, a kol. *Zákon o vodách č. 254/2001 Sb. v úplném znění k 23. lednu 2004 s rozšířeným komentářem*. 3. vydání. Praha: Sondy, 2004.
- SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009.
- *Soubor stanovisek k zákonu o ochraně přírody a krajiny v letech 1992-2005*. Planeta: Odborný měsíčník pro životní prostředí. Ministerstvo životního prostředí, 2005(6).
- STEJSKAL, Vojtěch, ZICHA, Jiří. *Judikatura Soudního dvora Evropské unie v oblasti ochrany přírody*. 1. vydání. Praha: Ministerstvo životního prostředí, 2011.
- STEJSKAL, Vojtěch. *Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost*. Praha: Linde Praha a.s., 2006.
- STEJSKAL, Vojtěch. *Vývojové tendence právní úpravy ochrany přírody*. 1. vydání. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2012.
- ÚSTAV VĚDECKOTECHNICKÝCH INFORMACÍ. *Naučný slovník zemědělský: svazek 7*. 1. vydání. Praha: Státní zemědělské nakladatelství, 1977.
- *Úvod do pojmosloví v ekologii krajiny*. Editor Dagmar Novotná. Praha: Ministerstvo životního prostředí, 2001.
- VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2. aktualiz. a rozš. vyd. Praha: Ivana Hexnerová - Bova Polygon, 2012.

- VESELÝ, Jaroslav, a kol. *Ochrana československé přírody a krajiny I*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství Československé akademie věd, 1954.
- *Zásady péče o nelesní biotopy v rámci soustavy Natura 2000*. Planeta: Odborný měsíčník pro životní prostředí. Ministerstvo životního prostředí. 2004(8).
- ZEDEK, Vlastimil, HOŠEK, Michael, VAVŘINOVÁ, Jana, SUKENÍKOVÁ, Klára (eds.). *Zpráva o naplňování Cíle 2010 v ochraně biodiverzity v ČR*. 1. vydání. Praha: Ministerstvo životního prostředí, 2010.

ODBORNÉ ČLÁNKY

- BAHÝLOVÁ, Lenka. *Opatření obecné povahy podle zákona o ochraně přírody a krajiny*. Dny práva – 2010 – Days of Law, 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2010.
- BEJČEK, Petr. *Kompenzační opatření podle článku 6.4 směrnice o stanovištích*. Časopis Ochrana přírody. Roč. 2011, č. 3.
- BUŠ, Miroslav. *Nový způsob ochrany území – tiché oblasti v krajině*. Časopis Ochrana přírody. Roč. 2006, č. 10.
- DUŠEK, Jan. *Sledování stavu biotopů a druhů z hlediska jejich ochrany*. Časopis Ochrana přírody. Roč. 2006, č. 6.
- FRANKOVÁ, Martina. *Chráněná území a ochranná pásma při ochraně životního prostředí (zejména při ochraně přírody a krajiny)*. Časopis AUC Iuridica. Roč. 2001, č. 3-4.
- FRANKOVÁ, Martina. *Právní úprava chráněných území na ochranu přírody do roku 1956*. Časopis České právo životního prostředí. Roč. 2014, č. 2.
- HAVELKOVÁ, Svatava. *K čemu slouží přechodně chráněná plocha*. Časopis Ochrana přírody. Roč. 2009, č. 5.
- HOKR, Zdeněk. *O zapisování zvláště chráněných území do katastru nemovitostí*. Časopis České právo životního prostředí. Roč. 2003, č. 2.
- HOŠEK, Michael. *Změny ve způsobu zajištění evropsky významných lokalit*. Časopis Ochrana přírody. Roč. 2011, č. 2.
- JANDOVÁ, Lenka. *Očekávané změny lokalit soustavy NATURA 2000*. Časopis Ochrana přírody. Roč. 2011, č. 5.
- KNOTEK, Jaroslav. *K využití smluvní ochrany podle zákona o ochraně přírody a krajiny*. Časopis Právní rozhledy. Roč. 2005, č. 24.
- KŘENOVÁ, Zdenka. *Kyřil a Natura 2000 v Národním parku Šumava*. Časopis Ochrana přírody. Roč. 2008, č. 1.

- KYZOUR, Jaromír. *Žalobní legitimace občanského sdružení podle § 65 odst. 1 s.ř.s., právo na příznivé životní prostředí, posuzování záměrů v lokalitách NATURA 2000*. Časopis České právo životního prostředí. Roč. 2013, č. 1.
- PATZELT, Zdeněk. *Poplatky a chráněná území*. Časopis Ochrana přírody. Roč. 2010, Zvláštní číslo. Dostupné z: <http://www.casopis.ochranaprirody.cz/clanky/poplatky-a-chranena-uzemi.html>.
- PLESNÍK, Jan. *Kategorie Mezinárodní unie na ochranu přírody pro chráněná území*. Časopis Ochrana přírody. Roč. 2010, Zvláštní číslo. Dostupné na: <http://www.casopis.ochranaprirody.cz/zvlastni-cislo/kategorie-mezinarodni-unie-na-ochranu-prirody-pro-chranena-uzemi.html>.
- POKORNÁ, Lucie. *Dvě nová nařízení vlády. Co přinesou ochraně českých evropsky významných lokalit?* Časopis Ochrana přírody. Roč. 2012, č. 4.
- POKORNÝ, Jiří. *NATURA 2000 V ČR – Aktuality*. Časopis Ochrana přírody. Roč. 2005, č. 3.
- POKORNÝ, Jiří. *Příprava odborných podkladů pro soustavu NATURA 2000*. Časopis Ochrana přírody. Roč. 2002, č. 7.
- REDAKCE: *Senát: Senátní návrh zákona skupiny senátorů o Národním parku Šumava a o změně zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů*. Časopis Právní rozhledy. Roč. 2014, č. 17.
- STEJSKAL, Vojtěch. *Posudek návrhu zákona o vyhlášení národního parku Šumava*. Dostupné na: <http://ekolist.cz/cz/publicistika/nazory-a-komentare/vojtech-stejskal-posudek-navrhu-zakona-o-vyhlaseni-narodniho-parku-sumava>.
- STEJSKAL, Vojtěch. *Právní aspekty sporů o kácení stromů napadených kůrovcem v Národním parku a Ptačí oblasti Šumava*. Časopis České právo životního prostředí. Roč. 2012, č. 1.
- STEJSKAL, Vojtěch. *Principy právní úpravy ochrany přírody a krajiny*. Dny práva – 2010 – Days of Law, 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2010.
- STEJSKAL, Vojtěch. *Příprava vzniku oblastí ochrany ptactva SPA podle Směrnice Rady č.79/409/EEC v České republice*. Časopis České právo životního prostředí. Roč. 2002, č. 4
- ZAHRADNÍK, Petr. *Lýkožrout smrkový a NP Šumava*. Časopis Lesnická práce. Roč. 2014, č. 9.

METODIKY

- EVROPSKÁ KOMISE. *Pokyny k čl. 6 odst. 4 „směrnice o stanovištích“ 92/43/EHS*. Dostupné na: <http://www.mzp.cz>.
- *Hodnocení plánů a projektů významně ovlivňujících lokality soustavy Natura 2000: Metodická příručka k ustanovení článků 6(3) a 6(4) směrnice o stanovištích 92/43/EHS*. Planeta: Odborný měsíčník pro životní prostředí. Ministerstvo životního prostředí, 2004(1).
- MADĚRA, Petr, ZIMOVÁ, Eliška, a kol. *Metodické postupy projektování lokálního ÚSES*. Ústav lesnické botaniky, dendrologie a typologie LDF MZLU v Brně. Dostupné z: http://home.zf.jcu.cz/public/departments/kpu/vyuka/tvok/metodika_uses.pdf.
- *Metodické pokyny pro zajišťování prací při plnění legislativních závazků vyplývajících z členství České republiky v Evropské unii* dostupné na www.vlada.cz.
- MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ. *Metodika vyhlášení přírodních rezervací a přírodních památek*. Dostupné na: <http://www.mzp.cz>.
- MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ. *Metodika hodnocení významnosti vlivů při posuzování podle § 45i zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů* in Věstník Ministerstva životního prostředí 2007 (11).

JUDIKATURA

Soudní dvůr Evropské unie

Rozsudek C-44/99	Komise vs. Francie
Rozsudek C-149/94	Didier Vergy
Rozsudek C-3/96	Komise vs. Nizozemí
Rozsudek C-239/04	Komise vs. Portugalsko (Castro Verde)

Ústavní soud

Nález sp. zn. IV. ÚS 2005/09

Nejvyšší správní soud

Rozsudek sp. zn. 6 A 144/2002
Rozsudek sp. zn. 1 As 87/2010
Rozsudek sp. zn. 7 Ao 6/2010
Rozsudek sp. zn. 2 Aps 7/2012
Rozsudek sp. zn. 8 As 101/2011
Rozsudek sp. zn. 3 As 75/2013
Rozsudek sp. zn. 9 As 8/2008

Nejvyšší soud

Rozsudek sp. zn. 25 Cdo 193/2007

Jiné soudy

Krajský soud v Hradci Králové, sp. zn. 30 Ca 131/98

Krajský soud Plzeň, sp. zn. 56 Co 406/2011

Krajský soud Plzeň, sp. zn. 57 A 66/2011

Krajský soud v Českých Budějovicích, sp. zn. 10 A 4/2013

Okresní soud Klatovy, sp. zn. 15 Nc 53/2011

INTERNETOVÉ ZDROJE

- <http://cs.wikipedia.org> (Internetová encyklopedie)
- <http://curia.europa.eu> (Soudní dvůr Evropské unie)
- <http://drusop.nature.cz> (Ústřední seznam ochrany přírody)
- <http://ekolist.cz> (Internetový deník)
- <http://eur-lex.europa.eu/> (Evropské předpisy, Úřední věstník EU)
- <http://home.zf.jcu.cz> (Zemědělská fakulta Jihočeské univerzity v Českých Budějovicích)
- <http://chm.nature.cz> (Mezinárodní úmluvy)
- <http://www.biomonitoring.cz> (Biomonitoring)
- <http://www.br-sumava.cz> (Biosférická rezervace Šumava)
- <http://www.casopis.ochranaprirody.cz> (Časopis Ochrana přírody)
- <http://www.cenakrajiny.cz> (Soutěž Cena české krajiny)
- <http://www.infodatasys.cz> (Zpracování informačních a datových systémů)
- <http://www.justice.cz> (infoSoud – informace o řízení)
- <http://www.kpnmab.pl> (Karkonoski park narodowy)
- <http://www.krnep.cz> (Krkonošský národní park)
- <http://www.lesprace.silvarium.net> (Časopis Lesnická práce)
- <http://www.mzp.cz> (Ministerstvo životního prostředí)
- <http://www.nationalpark-bayerischer-wald.de> (Národní park Bavorský les)
- <http://www.nature.cz> (NATURA 2000)

- <http://www.npsumava.cz> (Národní park Šumava)
- <http://www.nssoud.cz> (Nejvyšší správní soud)
- <http://www.ochranaprirody.cz> (Agentura ochrany přírody a krajiny ČR)
- <http://www.ochrance.cz> (Veřejný ochránce práv)
- <http://www.psp.cz> (Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky)
- <http://www.ramsar.org> (Ramsarská úmluva o mokřadech)
- <http://www.senat.cz> (Senát Parlamentu České republiky)
- <http://www.uses.cz> (Územní systém ekologické stability)
- <http://www.usoud.cz> (Ústavní soud České republiky)
- <http://www.vlada.cz> (Vláda České republiky)

JINÉ ZDROJE

- ASPI
- Beck-online
- Elektronická knihovna vládních dokumentů (eKLEP)
- Plán péče o Chráněnou krajinnou oblast Šumava na období 2012-2027
- Plán péče o Národní park Šumava na období 2014-2017 (pozn. Rozsudkem Městského soudu v Praze sp. zn. 10 A 99/2014 ze dne 12. 12. 2014 bylo Ministerstvu životního prostředí uloženo zrušit protokol o schválení tohoto plánu péče a odstranit tento plán péče z Ústředního seznamu ochrany přírody a krajiny, což bylo potvrzeno rozsudkem Nejvyššího správního soudu sp. zn. 7 As 286/2014 ze dne 6. 2. 2015. Autorka z tohoto plánu péče využila pouze fakta z Rozborů týkající se vývoje zonace a orkánu Kyrill.)
- Věstník Ministerstva životního prostředí
- Věstník vlády pro orgány krajů a orgány obcí

11 Abstrakt

Rigorózní práce je zaměřena na téma aktuální snad v každé době a i v každém státě, a to na územní ochranu přírody. My sami jsme součástí přírody a příroda je všude kolem nás. Je nutné ji chránit, aby i budoucí generace mohly poznat krásy nejen naší vlasti. Větší zájem o toto téma vzbudilo v autorce její zaměstnání, proto se rozhodla o něm pojednat a nastínit i jeho určitá úskalí.

Práce samotná je rozdělena do tří částí. Většina první části je zaměřena na zvláštní územní ochranu přírody a krajiny spočívající ve vyhlášení jednotlivých kategorií zvláště chráněných území a na nástroje zabezpečující jejich ochranu a péči o ně. Opomenuta není ani obecná územní ochrana přírody a krajiny, která za použití určitých institutů poskytuje ochranu významným fragmentům přírody či územím, která však nedosahují takových hodnot, aby byla vyhlášena za zvláště chráněná.

V druhé části rigorózní práce autorka pojednává o typu územní ochrany, která je v České republice poměrně nová a začala se vytvářet v souvislosti se vstupem do Evropské unie. Na základě směrnice o stanovištích a směrnice o ptácích je poskytována ochrana evropsky významným stanovištím, druhům rostlin a živočichů včetně ptáků a pro tyto druhy se vytváří lokality se specifickou ochranou, které se souhrnně označují jako soustava NATURA 2000.

Třetí část práce upozorňuje na aktuální problematiku v územní ochraně přírody a krajiny. V současné době je dle autorky nejdiskutovanějším problémem Národní park Šumava, proto celou třetí část rigorózní práce věnovala autorka právě tomuto národnímu parku, a to i z tohoto důvodu, že Národní park Šumava se nachází v kraji, ve kterém autorka žije.

Autorka ve své rigorózní práci vychází především z odborné literatury včetně odborných článků, judikatury, právních předpisů českých i evropských, ale i z poznatků z vlastní praxe. Zároveň autorka upozorňuje na určitá úskalí právní úpravy současné i navrhované a snaží se uvést některé úvahy de lege ferenda.

12 Abstract

The thesis is focused on the theme, which is current almost every time, even in every state, and that is the protection of the nature. We all are a part of the nature, which is all around us. It must be protected, so as future generations can experience its beauty. The interest in the theme results from the author's job that is why the author decided to discuss the theme and outline its difficulties.

The work itself is divided into three parts. Most of the first part focuses on the specific territorial nature and landscape protection, which consist in announcing various categories of specially protected areas; it also focuses on the providing tools for their protection and care. In the thesis, general territorial nature and landscape protection are not omitted, because they, using certain institutes, provide significant protection to the fragments of nature or territories, which do not attain such values to be declared as protected.

In the second part of the thesis, the author discusses the type of territorial protection, which is relatively new in the Czech Republic and which was created in connection with accession to the EU. On the basis of the habitats directive and the birds directive, there a protection provided to the important European species of plants and animals, including birds, and for these species there are created localities with specific protection, which are called NATURA 2000.

The third part of the thesis points out the current issues in the territorial nature and landscape protection. According to the author, the most discussed present issue is represented by the Šumava National Park. By this reason and by reason that the Šumava National Park is located in the same region as the author lives, the whole third part of the thesis deals with the Šumava National Park.

The thesis is mainly based on specialized literature including articles, judicature, Czech and European legislation and also the own experience of the author. The thesis also points out difficulties of current and proposed legislation and tries to mention some considerations de lege ferenda.

Název práce: Územní ochrana přírody a soustava NATURA 2000

The title of the thesis: Territorial environment protection and the NATURA 2000 Network

Klíčová slova: Chráněné území
soustava NATURA 2000
Národní park

Keywords: Protected areas
NATURA 2000 Network
National park