

Univerzita Karlova v Praze
Právnická fakulta

Mgr. Petra Teršlová

Právní úprava
velkoplošných přírodních chráněných území

Rigorózní práce

Školitel rigorózní práce: doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

Katedra: Právo životního prostředí

Datum vypracování práce: 12. února 2016

Prohlášení

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

V Praze dne: 12. února 2016

Poděkování

Děkuji panu doc. JUDr. Vojtěchu Stejskalovi, Ph.D. za velmi cenné připomínky, odborné rady a poskytnuté konzultace, kterými přispěl k vypracování této rigorózní práce.

Obsah

SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK.....	8
ÚVOD.....	9
ČÁST PRVNÍ.....	11
ÚVOD DO PRÁVNÍ ÚPRAVY OCHRANY PŘÍRODY	11
1. Formy ochrany přírody	11
2. Vznik a vývoj územní ochrany přírody.....	12
2.1. Vývoj na úrovni mezinárodního práva	12
2.2. Vývoj na úrovni českého práva	14
3. Shrnutí.....	17
ČÁST DRUHÁ.....	18
PRÁVNÍ ÚPRAVA NA ÚROVNI MEZINÁRODNÍHO PRÁVA	18
1. Mezinárodní úmluvy.....	18
1.1. Úmluva o biologické rozmanitosti	18
1.2. Úmluva o mokřadech majících mezinárodní význam zvláště jako biotopy vodního ptactva (Ramsarská úmluva)	21
1.3. Úmluva o ochraně světového kulturního a přírodního dědictví	23
1.4. Úmluva o ochraně evropské fauny a flóry a přírodních stanovišť	25
1.5. Rámcová úmluva o ochraně a udržitelném rozvoji Karpat (Karpatská Úmluva).....	27
2. Kategorizace zvláště chráněných území podle IUCN	30
2.1. Potřeba kategorizace a její vývoj.....	30
2.2. Problémy a nedostatky kategorizace IUCN	34
3. Mezinárodní organizace a územní ochrana přírody.....	36
3.1. Organizace spojených národů pro výchovu, vědu a kulturu (UNESCO)	36
3.1.1. Biosférické rezervace.....	38

3.1.2. Geopark UNESCO	39
3.2. Rada Evropy.....	42
3.2.1. Soustava Smaragd	42
3.2.2. Celoevropská ekologická síť (PEEN).....	43
3.3. Světový svaz ochrany přírody (IUCN)	43
3.3.1. Global Transboundary Conservation Network (GTCN)	44
3.4. Evropská federace přírodních a národních parků (EUROPARC).....	45
3.4.1. Iniciativa TransParcNet	45
3.4.2. European Charter for Sustainable Tourism	46
3.4.3. Junior Ranger Programme	46
3.4.4. The European Day of Parks.....	47
4. Shrnutí	47
ČÁST TŘETÍ.....	48
PRÁVNÍ ÚPRAVA V EVROPSKÉ UNII	48
1. Soustava NATURA 2000.....	48
1.1. Směrnice o ptácích	49
1.2. Směrnice o stanovištích	51
2. Soustava Natura 2000 v České Republice	56
3. Soustava NATURA 2000 ve Spojeném království.....	62
4. Judikatura Soudního dvora Evropské Unie.....	64
4.1. Judikatura ke směrnici o ptácích	66
4.2. Judikatura ke směrnici o stanovištích.....	70
5. Shrnutí	74
ČÁST ČTVRTÁ	75
PRÁVNÍ ÚPRAVA V ČESKÉ REPUBLICE.....	75
1. Ústavní základy územní ochrany přírody	75

2. Zákon č. 114/1992, o ochraně přírody a krajiny	77
2.1. Národní parky	79
2.1.1. Pojem	79
2.1.2. Vyhlášení a zrušení	81
2.1.3. Územní členění	85
2.1.4. Ochranné podmínky a udělování výjimek	88
2.1.5. Návštěvní řád	93
2.1.6. Plány péče	95
2.1.7. Státní správa	98
2.2. Chráněné krajinné oblasti	106
2.2.1. Pojem	106
2.2.2. Vyhlášení a zrušení	107
2.2.3. Územní členění	108
2.2.4. Ochranné podmínky a udělování výjimek	109
2.2.5. Návštěvní řády	109
2.2.6. Plány péče	110
2.2.7. Státní správa	110
2.2.8. Odpovědnost	111
3. Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu	112
4. Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí	116
5. Zákon č. 289/1995 Sb., o lesích	119
6. Shrnutí	123
ČÁST PÁTÁ	124
1. Ochrana přírody v kontextu právního řádu Spojeného království	124
2. Úvod do právní úpravy ochrany přírody ve Spojeném království	125
2.1. Organizace veřejné správy v oblasti právní úpravy ochrany přírody	128

2.1.1. Orgány ochrany přírody s regionální působností (<i>Regional Nature Conservation Bodies</i>)	128
2.1.2. Orgány státní správy	129
Ústřední vláda.....	129
Zemská vláda (<i>Local government</i>)	130
Správy národních parků (<i>National Park Authorities</i>)	130
Správy oblastí mimořádné přírodní krásy (<i>Conservation boards</i>)	130
Další veřejné subjekty	130
2.1.3. Nevládní organizace	131
National Trust/ National Trust for Scotland	131
Royal Society of Wildlife Trusts (RSWT)	132
3. Právní úprava zvláště chráněných území ve Spojeném království	133
3.1. Právní úprava národních parků Spojeného království (<i>National Parks</i>).....	135
4. Shrnutí	139
ZÁVĚR	143
SEZNAM PRAMENŮ	153
SEZNAM PŘÍLOH.....	157
ABSTRAKT	170
ABSTRACT.....	171
Klíčová slova v českém jazyce	172
Keywords	172

SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK

ČR	Česká republika
ČSR	Československá republika
DEFRA	Department for Environment, Food & Rural Affairs
EHS	Evropské hospodářské společenství
EU	Evropská unie
IUCN	International Union for Conservation
LZPS	Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod
MŽP	Ministerstvo životního prostředí
NP	národní park
CHKO	chráněná krajinná oblast
OSN	Organizace spojených národů
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation
č.	číslo
čl.	článek
písm.	písmeno
Sb.	Sbírka zákonů
Sb. m. s.	Sbírka mezinárodních smluv
ZCHÚ	zvláště chráněné území
ZOPK	zákon o ochraně přírody a krajiny

ÚVOD

Pro svou rigorózní práci jsem si zvolila problematiku územní ochrany přírody s důrazem na právní úpravu velkoplošných chráněných přírodních území. Zvoleným tématem volně navazuji na svou diplomovou práci, v níž jsem se zabývala světovým dědictvím UNESCO. V této rigorózní práci bych se ráda zaměřila na územní ochranu přírody a blíže se seznámila nejen s jejím historickým vývojem, ale především s její aktuální právní úpravou.

S ohledem na již šestý světový kongres IUCN zaměřený na chráněná území *Parks, People, Planet – Inspiring Solutions*, který se konal ve dnech 12. - 19. listopadu 2014 v australském Sydney, považuji téma nejen za zajímavé, ale rovněž za velmi aktuální. Kongresu se zúčastnilo přes 6000 účastníků z více než 170 zemí světa.¹ Výstupem kongresu bylo přijetí dokumentu *The Promise of Sydney*.² Jedná se o ambiciózní slib, jímž vlády, mezinárodní organizace, skupiny i jednotlivci slíbili, že budou usilovat o zvýšení ochrany zvláště chráněných přírodních území během příštího desetiletí. Jednou z částí slibu je též cíl motivovat a zapojit novou generaci do problematiky územní ochrany a tím podpořit udržitelný rozvoj planety i v budoucnosti. Obsahem slibu je také posílení financování územní ochrany.

Předkládaná práce se člení do pěti hlavních částí. V první části se věnuji obecnému úvodu do ochrany přírody a historii vzniku a vývoje chráněných území z pohledu práva mezinárodního i vnitrostátního. Druhá část je zaměřena na rozbor mezinárodněprávní úpravy problematiky chráněných území. V této části se zabývám rovněž nejvýznamnějšími vládními i nevládními mezinárodními organizacemi a jejich rolí v oblasti územní ochrany. Třetí část mé rigorózní práce pojednává o právní úpravě v Evropské Unii včetně nejvýznamnějších souvisejících judikátů Evropského soudního dvora, resp. Soudního dvora EU. Rozboru a hodnocení české právní úpravy územní ochrany přírody je věnována část čtvrtá. Podrobněji se zaměřuji na velkoplošná zvláště chráněná území – národní parky a chráněné krajinné oblasti. S ohledem na připravovanou novelu zákona č. 114/1992. Sb. se v této části mé rigorózní práce věnuji platné právní úpravě i připravovaným změnám. V poslední specializované kapitole

¹ <http://worldparkscongress.org/drupal/node/225>

² Celý text dokumentu *The Promise of Sydney* je dostupný na <http://www.worldparkscongress.org/downloads/about/THE%20PROMISE%20OF%20SYDNEY%20Vision%20eng%20version%20final%2019%20Nov.pdf>

srovnávám územní ochranu přírody dle dvou odlišných právních řádů: České republiky a Spojeného království Velké Británie a Severního Irska. Více pozornosti věnuji srovnání právních úprav národních parků. Srovnání s právním řádem Spojeného království jsem si vybrala s ohledem na osobní zájem o danou zemi a můj dlouhodobý pobyt v Londýně.

V předkládané rigorózní práci si kladu za cíl podat přehled a zhodnocení vnitrostátní i mezinárodní právní úpravy velkoplošných přírodních chráněných území, představit základní procesní postup při jejich zřizování a regulaci, zkoumat některé nedostatky právní úpravy a pokusit se nastínit možná řešení včetně posouzení výhod a nevýhod v kontextu srovnání s právní úpravou problematiky v právním řádu Spojeného království.

Při zpracování tématu mé rigorózní práce jsem čerpala z české i zahraniční odborné literatury. Využila jsem také řady ověřených internetových zdrojů, především oficiálních internetových stránek IUCN. Cenným zdrojem informací mně byl také odborný časopis Ochrana přírody vydávaný Agenturou ochrany přírody a krajiny ČR ve spolupráci se Správou jeskyní ČR a rovněž odborné konzultace poskytované panem doc. JUDr. Vojtěchem Stejskalem, Ph.D.

ČÁST PRVNÍ

ÚVOD DO PRÁVNÍ ÚPRAVY OCHRANY PŘÍRODY

V úvodu do právní úpravy ochrany přírody se věnuji nejprve základnímu rozlišení jednotlivých forem ochrany přírody. Dále představuji přehled historického vývoje právní úpravy územní ochrany přírody na úrovni mezinárodní i vnitrostátní.

Právní úprava ochrany přírody je součástí systému práva životního prostředí. Právní normy ochrany přírody regulují vztahy v oblasti přírody, krajiny, organismů a ekosystémů, s cílem přispět právními prostředky k ochraně přírody a péči o biologickou rozmanitost.³

1. Formy ochrany přírody

V oblasti českého vnitrostátního práva je hlavním pramenem zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Tento zákon rozlišuje podle různých kritérií ochranu přírody druhovou, územní a dále obecnou, zvláštní a případně též individuální (objektovou).

Právní úprava v zákoně č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny je založena na **obecné (základní) ochraně** veškeré přírody a krajiny a **zvláštní (zvýšené) ochraně** jejich vybraných částí, přičemž se snaží o komplexní přístup.⁴ Jednotlivé kategorie druhové a územní, obecné a zvláštní ochrany lze také dále vzájemně kombinovat.

Druhová ochrana je zaměřena na ochranu biodiverzity a přírodních zdrojů. Cílem **obecné druhové ochrany** je chránit všechny druhy, poddruhy a jejich populace. V případě **zvláštní druhové ochrany** se poskytuje ochrana vybraným ohroženým druhům, poddruhům a jejich populacím, které se legislativně prohlašují za chráněné a zabítí kteréhokoli jedince takového druhu je postihováno sankcí.

Územní ochrana je zaměřena na ochranu přírodních stanovišť, ekosystémů a krajiny. Rovněž územní ochranu můžeme dále rozlišovat na obecnou a zvláštní. **Obecná územní ochrana** stanoví pravidla ochrany a udržitelného využívání všech

³ Stejskal, V.: Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost, Linde Praha, a.s., 2006, str. 30

⁴ Stejskal, V.: Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost, Linde Praha, a.s., 2006, str. 422

přírodních stanovišť, společenstev, ekosystémů a krajiny. Může se vztahovat na území jednoho státu, více států nebo i oblastí mimo národní jurisdikci jakéhokoliv státu (Antarktida, oceány, mořské dno). **Zvláštní územní ochrana** je založena na zřizování zvláště chráněných území. Taková území je třeba identifikovat, navrhnout, projednat a právně schválit. Dále je nutné stanovit správu chráněného území (státní nebo soukromou), limity využití území, nástroje ochrany, kontroly, sankčních a nápravných opatření jakož i právní možnost zrušení ochrany. Jednotlivé kategorie zvláště chráněných území jsou stanoveny právní normou. Subsidiárně lze využít pravidla IUCN (viz dále).

Kombinací ochrany přírody, krajiny a památkové péče je **individuální (objektová) ochrana**. Tato forma ochrany přírody je zaměřena na konkrétní objekt pro jeho historickou, estetickou či jinou hodnotu (např. památný strom či paleontologický nález).⁵

2. Vznik a vývoj územní ochrany přírody

2.1. Vývoj na úrovni mezinárodního práva

První přírodní rezervace byly zakládány již Peršany ve starověku. Řekové a Římané si velmi cenili zahrad, lesů a vulkánů. Ve stejné době byla královským nařízením v Indii založena chráněná území na ochranu přírodních zdrojů.⁶

Od raného středověku až do osvícenství byla v evropských zemích zachovávána rozsáhlá území ve prospěch šlechty a pro účely lovu. Oblasti, v nichž byl lov povolen pouze členům královské rodiny a těm, kteří požívali královských privilegií, byly v některých historických obdobích značně rozlehlé. Např. za vlády krále Henryho II. v Anglii byla téměř třetina země zahrnuta do chráněných oblastí. Trend nově vznikajících rozsáhlých parků pokračoval v dalších letech. V 18. století jsou známy

⁵ Stejskal, V.: Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost, Linde Praha, a.s., 2006, str. 50-59

⁶ Gillespie, A.: Protected Areas and International Environmental Law, Martinus Nijhoff Publishers Leiden/Boston, 2007, str. 6

případy z anglického hrabství Staffordshire, v němž se celé vesnice musely přemístit z důvodu zakládání nových chráněných území.⁷

První moderní státní přírodní rezervace byla založena na tehdy západoindickém (karibském) ostrově Svatého Vincenta. V roce 1864 Kongres Spojených států daroval malou část současného Yosemitekého národního parku státu Kalifornii za účelem „veřejného užívání a rekreace“. Následovalo zakládání dalších významných chráněných území (např. Blue Mountains v Austrálii v roce 1866, národní park Yellowstone ve Spojených státech v roce 1872). První národní parky v Evropě byly založeny v roce 1909 ve Švédsku.⁸ Velkoplošná chráněná území, mezi která patří nejen národní parky, ale také chráněné krajinné oblasti, přírodní parky, biosférické rezervace (vyhlášené UNESCO) a území soustavy NATURA 2000, pak byla postupně vyhlášována ve všech zemích Evropy. Za sto let své existence se tato území stala vedle základního poslání, kterým je ochrana ohrožených druhů a společenstev, také významným zázemím pro vzdělávání a rekreaci občanů. První zřízené přímořské chráněné území (*marine protected area*) vzniklo v roce 1935 spolu s Fort Jefferson National Monument na Floridě. V této době začaly vznikat regionální a mezinárodní systémy za účelem zvýšení počtu chráněných území. Jejich smyslem bylo zachování kontaktu s přírodou. Národní parky a rezervace začaly být považovány za inteligentní součást využití přírodních zdrojů. Byla zdůrazněna nutnost zachovat přírodní bohatství i pro budoucí generace.⁹

Významný vliv na vytváření a management chráněných území má od svého založení v roce 1948 Světový svaz ochrany přírody (IUCN). Krátce po svém založení vznikl při IUCN prozatímní výbor složený z pěti odborníků zastupujících Afriku, Asii, Severní Ameriku, Latinskou Ameriku a Evropu. Jeho účelem bylo posílit mezinárodní spolupráci v otázkách národních parků a dalších jim na roveň postavených rezervací ve všech zemích světa. Dnes disponuje IUCN mj. Světovou komisí pro chráněná území (*IUCN World Commission on Protected Areas, IUCN WCPA*) složenou z odborníků z celého světa. Jejím úkolem je zajišťovat strategii ochrany chráněných území a jejich

⁷ Gillespie, A.: Protected Areas and International Environmental Law, Martinus Nijhoff Publishers Leiden/Boston, 2007, str. 7

⁸ V květnu tohoto roku bylo ve Švédsku zřízeno 9 národních parků. Na počest tohoto výročí je tradičně, z iniciativy Federace přírodních a národních parků Evropy EUROPARC, 24. květen slaven jako Evropský den parků.

⁹ Gillespie, A.: Protected Areas and International Environmental Law, Martinus Nijhoff Publishers Leiden/Boston, 2007, str. 7-8

efektivitu, poskytovat informace a být platformou pro spolupráci v otázkách územní ochrany přírody. Světová komise vytvořila v oblasti územní ochrany přírody rovněž systém klasifikace chráněných území (viz dále). Již od roku 1962 organizuje komise jednou za deset let mezinárodní kongresy, na kterých se projednávají aktuální otázky chráněných území, jejich znaky, účel a způsob managementu.¹⁰

Ochrana přírodních hodnot se rozvinula v 21. století natolik, že mnohá území jsou pod ochranou dvou či více mezinárodních úmluv a programů. Nejčastější případy těchto přesahů jsou u památek chráněných Úmluvou o ochraně světového kulturního a přírodního dědictví, mezivládním programem UNESCO Člověk a biosféra a Úmluvou o mokřadech majících mezinárodní význam zvláště jako biotopy vodního ptactva. Mezinárodní ochrana některých území je dále posílena účastí v systémech regionálních úmluv. Gillespie považuje síť chráněných území za velmi složitou až nepřehlednou - hovoří doslova o matrixu chráněných území (*Matrix of protected areas*).¹¹

2.2. Vývoj na úrovni českého práva

První opatření na ochranu přírodních hodnot na našem území jsou známá již z doby středověku. Tato opatření vydával zejména panovník. Jejich cílem však nebyla primárně ochrana přírody, ale především ochrana vlastnictví. První právní normy tak vznikaly již ve 12. - 14. století. Kolem roku 1189 byla vydána Statuta Konrádova a v roce 1360 Kniha Rožmberská. Obě zmiňují ochranu lesů, i když pouze v podobě opatření proti krádeži dřeva.¹²

O počátcích vědomé snahy o ochranu některých přírodních a krajinných prvků můžeme hovořit až v 19. století. Tyto snahy o ochranu území nacházejí svůj odraz i v právu. Nikoliv panovník, nýbrž jednotlivé osoby zřizují první chráněná přírodní území. Prvním takovým soukromoprávním rozhodnutím o založení rezervace je zřízení Žofínského pralesa a Hojné vody. Obě rezervace zřídil již v roce 1838 na svém panství hrabě Jiří Buquoy. V roce 1858 jej následoval kníže Jan Schwarzenberg založením Boubínského pralesa.¹³

¹⁰ http://www.iucn.org/about/work/programmes/gpap_home/gpap_wcpa/

¹¹ Gillespie, A.: Protected Areas and International Environmental Law, Martinus Nijhoff Publishers Leiden/Boston, 2007, str. 9

¹² Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí, 3. vydání, Praha, C.H. Beck, 2010, str. 339

¹³ Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí, 3. vydání, Praha, C.H. Beck, 2010, str. 340

Moderní právní úprava ochrany přírodního bohatství se začala rozvíjet až ve 20. století po vzniku samostatného Československa. Spolu s ochranou památek patřila ochrana přírody do kompetencí Ministerstva školství a národní osvěty. V roce 1933 bylo vyhlášeno 30 chráněných území a do roku 1938 bylo zřízeno celkem 142 přírodních rezervací. V roce 1956 byla založena první chráněná krajinná oblast Český ráj a v roce 1963 byl založen první národní park Krkonoše.

Mezinárodně uznávanou osobností v oblasti ochrany přírody a zakladatelem ochrany přírody v Československu byl přírodovědec a vysokoškolský pedagog **Rudolf Maximovič**. V letech 1922 – 1948 působil jako první generální konzervátor – nejvyšší představitel státní ochrany přírody na tehdejším ministerstvu národní osvěty. Rudolf Maximovič významně přispěl k založení Mezinárodního svazu na ochranu přírody (IUCN).¹⁴

První zákon na ochranu přírody byl přijat v roce 1956, byl jím **zákon č. 40/1956 Sb., zákon o státní ochraně přírody**. Zákon obsahoval územní i druhovou ochranu přírody. **Z hlediska územní ochrany** zákon definoval v ustanovení § 3 šest kategorií chráněných území:

- a) *národní park*
- b) *chráněná krajinná oblast*¹⁵
- c) *státní přírodní rezervace*¹⁶
- d) *chráněný přírodní výtvar*¹⁷
- e) *chráněný park a zahrada*
- f) *chráněná studijní plocha*¹⁸

¹⁴ Stejskal, V.: Vývojové tendence právní úpravy ochrany přírody, Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2012, str. 53

¹⁵ Národní parky a chráněné krajinné oblasti jsou dodnes platné kategorie územní ochrany přírody. Viz § 90 odst. 8 zákona č. 114/1992.

¹⁶ Státní přírodní rezervace vyhlášené podle ustanovení § 4 odst. 3 zákona č. 40/1956 Sb., o státní ochraně přírody, byly převedeny do kategorie národních přírodních rezervací, přírodních rezervací, národních přírodních památek nebo přírodních památek. Viz § 90 odst. 5 zákona č. 114/1992 Sb.

¹⁷ Chráněné přírodní výtvar vyhlášené podle ustanovení § 6 zákona č. 40/1956 Sb. byly v souladu s přechodnými ustanoveními zákona č. 114/1992 Sb. prohlášeny za národní přírodní památky, národní přírodní rezervace, přírodní památky nebo přírodní rezervace. Viz § 90 odst. 7 zákona č. 114/1992 Sb.

¹⁸ Chráněné parky a zahrady a chráněné studijní plochy vyhlášené podle § 5 zákona č. 40/1956 Sb. byly vyhlášené v souladu s přechodnými ustanoveními zákona č. 114/1992 Sb. za národní přírodní památky či přírodní památky. Viz § 90 odst. 6 zákona 114/1992 Sb.

Druhá ochrana byla vyjádřena v ustanovení § 7: „*Za chráněné druhy organismů a přírodnin lze prohlásit zejména ty druhy živočichů, rostlin, nerostů a zkamenělin, které se vyskytují jen vzácně anebo jsou ve svém bytí ohroženy.*“

Počátkem 70. let 20. století však již bylo zřejmé, že ochrana jen vybraných území je naprosto nedostačující. Tzv. konzervační přístup k ochraně přírody, panující na území ČR od 19. století, nebyl schopen zabránit rozsáhlé degradaci přírody a krajiny. Nepočítal rovněž s dynamickým vývojem přírodních stanovišť a ekosystémů. Brzy se ukázalo, že nestačí chránit jen zákonem vybraná území, ale je nezbytné chránit celé území republiky.¹⁹

Po revolučním roce 1989 byl proto přijat nový dosud platný zákon – **zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny**. Jde o moderní právní normu, která doplnila dosavadní konzervační přístup v ochraně přírody aktivním přístupem za účasti státu i soukromých osob (často vlastníků pozemků či nevládních ekologických spolků). Zákon poskytuje definici ochrany přírody a krajiny.²⁰ Z hlediska územní ochrany bylo nově definováno šest kategorií zvláště chráněných území:

- a) *národní parky,*
- b) *chráněné krajinné oblasti,*
- c) *národní přírodní rezervace,*
- d) *přírodní rezervace,*
- e) *národní přírodní památky,*
- f) *přírodní památky.*²¹

¹⁹ Stejskal, V.: Principy právní úpravy ochrany přírody a krajiny, Dny práva – 2010, 1. ed. Brno: Masaryk University, 2010 <http://www.law.muni.cz/content/cs/proceedings/>

²⁰ *Ochranou přírody a krajiny se podle tohoto zákona rozumí dále vymezená péče státu a fyzických i právnických osob o volně žijící živočichy, planě rostoucí rostliny a jejich společenstva, o nerosty, horniny, paleontologické nálezy a geologické celky, péče o ekologické systémy a krajinné celky, jakož i péče o vzhled a přístupnost krajiny.* § 2 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb.

²¹ Viz ustanovení § 14 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb.

3. Shrnutí

Právní úprava ochrany přírody je součástí práva životního prostředí. Základními formami ochrany přírody je ochrana **druhová a územní a dále obecná a zvláštní**. Jednotlivé kategorie lze dále vzájemně kombinovat. Kombinací ochrany přírody, krajiny a památkové péče je ochrana **individuální (objektová)**.

Počátky územní ochrany přírody na mezinárodní úrovni nacházíme již ve starověku. Nejstarší přírodní rezervace zakládali Peršané. Ve středověku byla zachovávána rozsáhlá území zejména v evropských zemích ve prospěch šlechty a pro účely lovu. První moderní státní přírodní rezervace byla založena na ostrově Svatého Vincenta v 19. století. Další rozvoj územní ochrany přírody následoval ve 20. století. Současná síť chráněných území je velmi složitá. Mnohá území jsou pod ochranou několika mezinárodních a regionálních úmluv a programů současně. Významnou úlohu a vliv na vytváření a management chráněných území má Mezinárodní svaz ochrany přírody IUCN. Světová komise pro chráněná území při IUCN usiluje o efektivitu chráněných území, zprostředkovává informace a je mezinárodní platformou pro spolupráci při ochraně chráněných území.

Na našem území byla přijímána opatření na ochranu přírodních hodnot již ve středověku. Cílem těchto opatření, která vydával zejména panovník, však nebyla ochrana přírody, nýbrž ochrana vlastnictví. Teprve v 19. století vznikají první soukromoprávní rozhodnutí o založení přírodních rezervací. První zákon na ochranu přírody byl zákon č. 40/1956 Sb., zákon o státní ochraně přírody. Uvedený zákon obsahoval územní i druhovou ochranu přírody. Konzervační přístup, na němž byl zákon založen se brzy ukázal jako nevyhovující. V současnosti platný zákon – zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny proto doplnil dosavadní konzervační přístup v ochraně přírody aktivním přístupem za účasti státu i soukromých osob a definoval nové kategorie územní ochrany a předefinoval kategorizaci zvláště chráněných území.

ČÁST DRUHÁ

PRÁVNÍ ÚPRAVA NA ÚROVNI MEZINÁRODNÍHO PRÁVA

V této kapitole se věnuji územní ochraně přírody z pohledu mezinárodního práva. Prameny právní úpravy na mezinárodní úrovni můžeme rozlišovat dle jejich závaznosti na *hard law* a *soft law*. Mezi závazné a vynutitelné mezinárodněprávní normy (*hard law*) řadíme především mezinárodní úmluvy, kterými se budu zabývat detailněji. Z oblasti nezávazných právních pramenů (*soft law*) pak můžeme jmenovat např. doporučení a deklaráce.²²

Součástí této kapitoly je také kategorizace zvláště chráněných území zavedená Světovým svazem ochrany přírody. Jedná se o systém klasifikace zahrnující 6 (resp. 7) kategorií chráněných území z hlediska využitelnosti lidmi.

Významnou úlohu z pohledu územní ochrany přírody mají mnohé mezinárodní organizace. S ohledem na téma mé rigorózní práce považuji za nejvýznamnější Světový svaz ochrany přírody (IUCN), Radu Evropy (COE), Federaci přírodních a národních parků v Evropě (EUROPARC) a Organizaci pro výchovu, vědu a kulturu (UNESCO).

1. Mezinárodní úmluvy

K tématu mé rigorózní práce se vztahuje velké množství mezinárodních úmluv. Níže uvádím rozbor těch, které se podle mého názoru dané problematiky týkají nejvíce.

1.1. Úmluva o biologické rozmanitosti

Úmluva o biologické rozmanitosti (*Convention on Biological Diversity*) byla přijata na konferenci OSN o životním prostředí a rozvoji v Rio de Janeiru v roce 1992.²³ Vláda České republiky schválila Úmluvu svým usnesením ze dne 2. června 1993 č. 293. Česká

²² Stejskal, V.: Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost, Linde Praha, a.s., 2006, str. 61

republika podepsala Úmluvu 5. června 1993 a smluvní stranou se stala 3. prosince 1993. Úmluva pro ni vstoupila v platnost v březnu 1994. Text Úmluvy byl publikován ve Sbírce zákonů pod č. 134/1999 Sb.

Úmluva se skládá z preambule a 42 článků. Základní cíle a zásady vyplývají z článku 1 Úmluvy a jsou jimi:

- a) ochrana biologické rozmanitosti,
- b) udržitelné využívání jejích složek a
- c) rovnoměrné a spravedlivé rozdělení přínosů, plynoucích z využívání genetických zdrojů.²⁴

V článku 2 jsou definovány termíny užívané v Úmluvě. Biologickou rozmanitostí (*biodiverzitou*) se přitom rozumí variabilita všech žijících organismů včetně, mj. suchozemských, mořských a jiných vodních ekosystémů a ekologických komplexů, jejichž jsou součástí; zahrnuje různorodost v rámci druhů, mezi druhy i mezi ekosystémy. *Ochranou biodiverzity* se rozumí ochrana rostlinných a živočišných druhů a jejich populací a jejich přirozených stanovišť v rámci ekosystémů a konečně ochrana genetických zdrojů.²⁵ *Chráněné území* znamená geograficky určené území, které je vyznačeno nebo kontrolováno a spravováno za účelem dosažení specifických cílů ochrany přírody a krajiny.

Úmluva je založena na řadě zásad. Již v preambuli Úmluvy je zakotven princip prevence: *... zaznamenávajíce, že je životně důležité předvídat, preventivně omezovat a odstraňovat příčiny významného snížení nebo ztráty biodiverzity přímo u jejich zdroje...* a princip předběžné opatrnosti: *...zaznamenávajíce také, že tam, kde existuje hrozba významného snížení nebo ztráty biodiverzity nesmí být nedostatek naprosté vědecké jistoty užíván jako důvod k odkladu opatření, směřujícího k zabránění této hrozbě nebo jejímu omezení na nejnižší možnou míru...* Další principy jsou vyjádřeny výslovně zejména v článku 3, 8 a 9 Úmluvy. Podle článku 3 státy mají: *právo využívat své vlastní zdroje v souladu s vlastní politikou v životním prostředí*. Současně však mají: *odpovědnost zajistit, aby aktivity v rámci jejich působnosti nebo dohledu nezpůsobily škody životnímu prostředí jiných států nebo území za hranicemi národní působnosti*.

²⁴ Celý text úmluvy je dostupný na <http://www.cbd.int/doc/legal/cbd-en.pdf>

²⁵ Stejskal, V.: Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost, Linde Praha, a.s., 2006, str. 163

Princip ochrany in situ je zakotven v článku 8 a znamená, že ochrana biologické rozmanitosti má být realizována především ochranou ekosystémů a přírodních biotopů a udržením a obnovením životaschopných populací druhů v jejich přirozeném prostředí.²⁶ Pokud to není možné, má každá smluvní strana, nakolik je to možné a vhodné, přijmout ochranná opatření ex situ.²⁷ Z hlediska územní ochrany má význam řada obecně formulovaných zásad zahrnujících povinnost připravovat koncepční nástroje péče o biodiverzitu²⁸, monitorování složek biodiverzity²⁹, hodnocení vlivu projektů na životní prostředí³⁰ a podporu vzdělávání, výzkumu a výchovy v oblasti péče o biodiverzitu³¹.

Ve vztahu k územní ochraně Úmluva po smluvních stranách požaduje, bude-li to možné a vhodné:

- vytvořit systém chráněných území nebo území, kde je třeba přijmout zvláštní opatření k ochraně biologické rozmanitosti,
- vypracovat, kde je to nezbytné, zásady pro výběr, zřízení a správu chráněných území nebo území, kde je třeba přijmout zvláštní opatření k ochraně biodiverzity,
- regulovat nebo pečovat o biologické zdroje významné pro ochranu biodiverzity, ať již v chráněných územích nebo mimo ně, se záměrem zajistit jejich ochranu a trvale udržitelné využívání,
- podporovat ochranu ekosystémů a přírodních stanovišť a udržování životaschopných populací druhů v jejich přirozeném prostředí,
- podporovat trvale udržitelný, k životnímu prostředí citlivý rozvoj v oblastech přiléhajících k chráněným územím s výhledem rozšíření ochrany na tyto oblasti,
- spolupracovat při zajišťování finanční a jiné podpory pro ochranu “in situ” tak, jak je pojata ve výše uvedených pododstavcích (a) až (l), zvláště pro rozvojové země.³²

Úmluva je dokumentem typu *hard law* a smluvní strany mají povinnost o plnění závazků vyplývajících z Úmluvy podávat Konferenci smluvních stran zprávy o

²⁶ Stejskal, V.: Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost, Linde Praha, a.s., 2006, str. 161

²⁷ Viz článek 9 Úmluvy

²⁸ Viz článek 6 Úmluvy

²⁹ Viz článek 7 Úmluvy

³⁰ Viz článek 14 Úmluvy

³¹ Viz článek 13 Úmluvy

³² Viz článek 8 Úmluvy

opatření, která přijaly pro realizaci ustanovení Úmluvy, jakož i o jejich účinnosti při plnění cílů této úmluvy.³³

1.2. Úmluva o mokřadech majících mezinárodní význam zvláště jako biotopy vodního ptactva (Ramsarská úmluva)

Ramsarská úmluva (*Convention on Wetlands of International Importance Especially as Waterfowl Habitat*) byla podepsána v roce 1971 v íránském městě Ramsar a v platnost vstoupila v r. 1975.³⁴ Současné znění Úmluvy je upraveno protokolem z Paříže³⁵ a dodatky k Ramsarské úmluvě.³⁶ Dnes má Ramsarská úmluva celkem 168 smluvních stran.³⁷ Česká republika je smluvní stranou Ramsarské úmluvy od r. 1990. Za naplňování Ramsarské úmluvy v ČR zodpovídá Ministerstvo životního prostředí České republiky. Úmluva byla vyhlášena ve Sbírce zákonů pod číslem 396/1990.

Ramsarská úmluva byla přijata za účelem zajištění ochrany pouze jediného biotopu – mokřadů, jako zdrojů velkých hospodářských, kulturních, vědeckých a rekreačních hodnot, jejichž ztráta by byla nenahraditelná.³⁸ Spolu s mokřady Úmluva poskytuje také ochranu vodnímu ptactvu jež je na tyto mokřady přirozeně vázané.

Ramsarská úmluva se zabývá celosvětovou ochranou a rozumným využíváním všech typů mokřadů. *Mokřady* 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. *Vodním ptactvem* se v této Úmluvě rozumí ptactvo ekologicky vázané na mokřady.³⁹

Smluvní strany mají povinnost při podpisu této Úmluvy nebo předání listiny o její ratifikaci nebo o svém přístupu k Úmluvě určit nejméně jeden mokřad k zařazení do **Seznamu mokřadů mezinárodního významu** (*List of Wetlands of International*

³³ Viz článek 26 Úmluvy

³⁴ Úplné znění Úmluvy je dostupné na oficiálních internetových stránkách Ramsarské úmluvy: http://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/current_convention_text_e.pdf

³⁵ Ze dne 3. prosince 1982, který vstoupil v platnost dne 1. října 1986

³⁶ Přijaty v kanadské Regině v roce 1987, které vstoupily v platnost 1. května 1994

³⁷ <http://www.ramsar.org/>

³⁸ Stejskal, V.: Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost, Linde Praha, a.s., str. 125

³⁹ Viz článek 1 Úmluvy.

Importance).⁴⁰ Smluvní státy mají právo seznam doplnit o další mokřady ležící na jeho území, rozšířit hranice mokřadů již zahrnutých do seznamu, nebo v důsledku naléhavých státních zájmů zrušit nebo omezit hranice mokřadů do seznamu již zahrnutých.⁴¹ Pokud však smluvní strana zruší nebo omezí z naléhavých státních zájmů hranice mokřadu zahrnutého do Seznamu, měla by tuto ztrátu, nakolik je to možné, nahradit. Současně by měla vytvořit náhradní chráněné území pro vodní ptactvo a jeho ochranu, a to buď ve stejné oblasti nebo jinde, o rozloze přiměřené ploše původní lokality.⁴² Článek 4 odst. 1 Úmluvy stanoví, že každá smluvní strana bude podporovat zachování mokřadů a vodního ptactva zřizováním mokřadních chráněných území, ať již jsou zahrnuta do seznamu či nikoliv, a náležitě se postará o jejich ochranu. Smluvní strany Ramsarské úmluvy jsou dále povinny zajistit adekvátní ochranu a rozumné užívání všech mokřadů na svých územích, rozvíjet mezinárodní spolupráci a věnovat náležitou pozornost vzdělávání a šíření osvěty o úloze a významu mokřadů v krajině.

Na základě Ramsarské úmluvy je vytvořen též **Seznam ohrožených mokřadů** (*Montreux Record*).⁴³ Jedná se o mokřady mezinárodního významu, v nichž došlo, dochází, nebo může dojít z nejrůznějších důvodů ke změnám jejich ekologického charakteru a tím k jejich ohrožení, případně zničení. Smluvní strana pak ve spolupráci s odborníky, vědci i politiky hledá vhodné řešení nastalé situace.⁴⁴ Česká republika má na Seznamu ohrožených mokřadů zapsané čtyři lokality.⁴⁵ Zvláštní kategorií jsou rovněž mokřady zapsané na **Seznamu mokřadů s přeshraničním významem** (*Transboundary Ramsar Sites*). Za takové mokřady se považují ty, které se nacházejí na

⁴⁰ K únoru roku 2016 je do Seznamu mokřadů mezinárodního významu zapsáno celkem 2 227 mokřadů o celkové rozloze převyšující 214 milionů ha. Česká republika má na Seznamu celkem 14 lokalit o celkové rozloze 60 207 ha. Informace o aktuálním počtu zapsaných lokalit na Seznamu jsou dostupné na <http://www.ramsar.org/>.

⁴¹ Viz článek 3 Úmluvy.

⁴² Viz článek 4 odst. 2 Úmluvy.

⁴³ Seznam byl zřízen na 4. zasedání konference smluvních stran Ramsarské úmluvy ve švýcarském Montreux v roce 1990.

⁴⁴ http://www.wetlands.cz/index.php?option=com_content&view=article&id=128&Itemid=178&lang=cs

⁴⁵ Litovelské Pomoraví, Mokřady Dolního Podyjí, Poodří a Třeboňské rybníky. Výčet lokalit na Seznamu ohrožených mokřadů viz: http://archive.ramsar.org/cda/en/ramsar-documents-montreux-montreux-record/main/ramsar/1-31-118%5E20972_4000_0__

území dvou či tří států, které se společně podílejí na jejich ochraně.⁴⁶ Česká republika má na Seznamu mokřadů s přeshraničním významem dvě lokality.⁴⁷

1.3. Úmluva o ochraně světového kulturního a přírodního dědictví

Úmluva o ochraně světového kulturního a přírodního dědictví (*Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage*) byla přijata Generální konferencí UNESCO roku 1972. ČSFR přistoupila k Úmluvě dne 15. listopadu 1990 a závaznou se pro ni stala dnem 15. února 1991. Text Úmluvy a oznámení o přístupu byly publikovány ve Sbírce zákonů č. 159/1991 Sb. Smluvními stranami Úmluvy je v současnosti 191 států.⁴⁸

Podnětem k přijetí Úmluvy byl případ plánované výstavby asuánské přehrady v Egyptě, který vzbudil zájem mezinárodního společenství. Rozhodnutí vybudovat přehradu, která by zaplavila údolí s chrámovými komplexy Abu Simbel a Philae vedlo v roce 1959 k zahájení mezinárodní kampaně na jejich záchranu. Chrámy byly rozřezány tak, aby bylo možné je přemístit na bezpečné místo a následně znovu sestavit. Na financování kampaně se podílelo přibližně 50 států a tato kampaň je dokladem solidarity a sdílené odpovědnosti národů ve vztahu k zachování výjimečných kulturních památek.⁴⁹ Konference konaná ve Washingtonu v roce 1965 vyzvala k založení „Nadace světového dědictví“ (*World Heritage Trust*), která by podporovala mezinárodní spolupráci směřující k zachování mimořádně významných přírodních oblastí a historických památek pro současné i budoucí generace.⁵⁰

Úmluva o ochraně světového kulturního a přírodního dědictví se od ostatních mezinárodních úmluv odlišuje tím, že do **Seznamu světového dědictví** (*World Heritage List*) mohou být zapsány pouze ty kulturní nebo přírodní památky, které mají **mimořádnou světovou hodnotu** (*Outstanding Universal Value*).⁵¹ Definici termínu mimořádná světová hodnota poskytují prováděcí směrnice, kterými se Úmluva

⁴⁶ <http://www.ramsar.org/about/managing-ramsar-sites>

⁴⁷ Mokřady Dolního Podýjí a Krkonošská rašeliniště. Seznam mokřadů s přeshraničním významem viz http://archive.ramsar.org/cda/en/ramsar-documents-trss/main/ramsar/1-31-119_4000_0__

⁴⁸ Uvedený počet se vztahuje k aktualizaci 15. srpna 2014 <http://whc.unesco.org/en/statesparties/>

⁴⁹ World Heritage Information Kit, World Heritage Information Centre, 2008, str. 7

⁵⁰ Gillespie, A.: Protected Areas and International Environmental Law, Martinus Nijhoff Publishers Leiden/Boston, 2007, str. 9-10

⁵¹ Rozmístění památek Světového přírodního a kulturního dědictví ve světě znázorňuje příloha č. 1

implementuje (*Operational Guidelines*).⁵² Pravidlo 49 těchto směrnic definuje mimořádnou světovou hodnotu jako mimořádný kulturní a/nebo přírodní význam, který se dotýká lidstva jako takového a který široce přesahuje národní hranice.⁵³ Památky, které tvoří součást světového dědictví a hrozí jim závažné a zvláštní nebezpečí jsou vedeny na **Seznamu světového dědictví v ohrožení** (*List of World Heritage in Danger*).

Smluvní státy mají na základě této úmluvy zejména povinnost:

- zajistit označení, ochranu, zachování, zhodnocení a předávání kulturního a přírodního dědictví nacházejícího se na jejich území budoucím generacím a pomáhat při tomto úkolu dalším státům Úmluvy, které o to požádají,
- předložit **Výboru pro světové dědictví**⁵⁴ soupis statků (Indikativní seznam), které by mohly být zapsány na Seznam světového dědictví a
- pravidelně přispívat do **Fondu světového dědictví**⁵⁵ částkou, o jejíž výši rozhodne Valné shromáždění členských států Úmluvy.⁵⁶

Úmluva poskytuje ochranu nejen statkům kulturním, ale i přírodním a smíšeným.⁵⁷ Přírodními statky jsou především chráněná území. Vzhledem k požadavku mimořádné světové hodnoty se však na Seznam světového dědictví mohou zapsat jen některá chráněná území. Např. v roce 2006 byla úspěšná pouze zhruba jedna ze tří přírodních památek nominovaných na zápis do Seznamu. Výbor světového dědictví doporučil státům, jejichž přírodní památka nebyla zapsána na Seznam, aby zvážily jejich ochranu prostřednictvím jiného režimu s nižším standardem ochrany (např. prostřednictvím mezivládního programu Člověk a biosféra). Takový postup zvolila mj. i

⁵² Celý text směrnice je dostupný na oficiálních internetových stránkách organizace UNESCO <http://whc.unesco.org/archive/opguide13-en.pdf>

⁵³ Kučová, V.: Světové kulturní a přírodní dědictví UNESCO, 1. vydání, Praha, NPÚ 2009, str. 59

⁵⁴ Na základě úmluvy byl ustaven Výbor světového dědictví složený ze zástupců 21 smluvních států. Řádné zasedání Výboru se koná jednou ročně. Program řádného zasedání obsahuje široký okruh témat zahrnujících rozpočtové otázky, obecně metodická témata i řešení konkrétních otázek jednotlivých památek a sestavování Seznamu světového dědictví a Seznamu světového dědictví v nebezpečí.

⁵⁵ Úmluva založila účelový mezinárodní Fond světového dědictví. Hlavním příjmem Fondu jsou zejména povinné příspěvky členských států Úmluvy, dále dobročinné příspěvky od jiných subjektů, výnosy z prodeje různých publikací a materiálů vydaných Centrem světového dědictví.

⁵⁶ Kučová, V.: Světové kulturní a přírodní dědictví UNESCO, 1. vydání, Praha, NPÚ 2009, str. 39

⁵⁷ Statky jsou pokládány za smíšené kulturní a přírodní dědictví, pokud vyhovují části nebo všem kritériím kulturního a přírodního dědictví, která jsou uvedena v člancích 1 a 2 Úmluvy.

Česká republika.⁵⁸ Na tomto místě bych ráda zdůraznila čl. 12 Úmluvy, z něhož vyplývá pro smluvní státy Úmluvy povinnost dbát i o ochranu památek nezapsaných na Seznam. Toto ustanovení je však příliš měkké a není v praxi dostatečně respektováno.⁵⁹ Tento článek je imperfektní normou, neboť stanoví pouze povinnost aniž by její nedodržení jakkoli sankcionoval. Absence sankce vede v praxi často k nerespektování uložené povinnosti.

Úmluva o ochraně světového kulturního a přírodního dědictví poskytuje chráněným oblastem nejvyšší možný standard ochrany. Současně je však některými odborníky kritizována pro některé nedostatky. Francioni ve svém komentáři v první řadě upozorňuje na určité pnutí mezi zájmy suverénních států a obecným zájmem lidstva na ochraně přírodních a kulturních památek majících výjimečnou světovou hodnotu.⁶⁰ Jakékoliv akce iniciované orgány Úmluvy jsou podmíněny předběžným souhlasem příslušného státu. Za nevhodné Francioni označuje ustanovení čl. 11 odst. 3 Úmluvy, které stanoví: Zahrnutí vlastnictví do Seznamu světového dědictví vyžaduje souhlas dotyčného státu. Domnívá se, že absence souhlasu jednoho státu není měřítkem, kterým by se měla hodnotit výjimečná světová hodnota památek. Gillespie rovněž zastává názor, že podle daného ustanovení může být nemožné zařadit na Seznam světového dědictví památku, kterou mezinárodní společenství považuje jednoznačně za světové dědictví.⁶¹

1.4. Úmluva o ochraně evropské fauny a flóry a přírodních stanovišť

Úmluva o ochraně evropské fauny a flóry a přírodních stanovišť (*Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats*) byla sjednána v roce 1979 v Bernu a v platnost vstoupila 1. června 1982.⁶² ČR je smluvní stranou Úmluvy od

⁵⁸ Gillespie, A.: *Protected Areas and International Environmental Law*, Martinus Nijhoff Publishers Leiden/Boston, 2007, str. 11

⁵⁹ Francioni, F., Lenzerini, F.: *The 1972 World Heritage Convention: A Commentary*, 1. vydání, Oxford University Press, 2008, 403 - 409

⁶⁰ Francioni, F., Lenzerini, F.: *The 1972 World Heritage Convention: A Commentary*, 1. vydání, Oxford University Press, 2008

⁶¹ Gillespie, A.: *Protected Areas and International Environmental Law*, Martinus Nijhoff Publishers Leiden/Boston, 2007, str. 11

⁶² Úplné znění Úmluvy je dostupné na <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/104.htm>.

1. června 1998. Text úmluvy byl vyhlášen ve Sbírce mezinárodních smluv pod č. 107/2001.

Bernská úmluva poskytuje ochranu druhovou i územní, neboť jejím cílem je nejen ochrana živočichů a rostlin celoevropského významu, ale i jejich stanovišť (biotopů). Důraz se přitom klade na ohrožené a zranitelné druhy a poddruhy a na druhy stěhovavé, jejichž ochrana vyžaduje celoevropskou spolupráci. Součástí Úmluvy jsou **4 přílohy** se seznamy ohrožených druhů rostlin, živočichů a nedovolených způsobů lovu:

- I. Přísně chráněné druhy rostlin⁶³
- II. Přísně chráněné druhy živočichů⁶⁴
- III. Chráněné druhy živočichů⁶⁵
- IV. Zakázané prostředky a způsoby zabíjení, odchyty a jiných forem využívání⁶⁶

Smluvní strany se zavazují přijmout vhodná a potřebná právní a správní opatření k zajištění zachování přírodních stanovišť všech druhů planě rostoucích rostlin a volně žijících živočichů, zejména pak těch, jež jsou uvedeny v přílohách I a II, a k zajištění zachování ohrožených přírodních stanovišť.⁶⁷ Při provádění této úmluvy se smluvní strany dále zavazují ke vzájemné spolupráci, podpoře a koordinování výzkumu souvisejícího s účelem této úmluvy.⁶⁸ V návaznosti na bernskou úmluvu vznikla tzv. soustava Smaragd (viz dále).

Jménem České republiky byla Bernská úmluva podepsána ve Štrasburku dne 8. října 1997. Listina o schválení Úmluvy Českou republikou byla uložena u generálního tajemníka Rady Evropy, deponitáře Úmluvy, dne 25. února 1998. Při podpisu a schválení Úmluvy byly Českou republikou podle článku 22 odst. 1 Úmluvy uplatněny výhrady k Příloze II a Příloze IV. Tyto výhrady se týkají zařazení některých ptačích a savčích predátorů (vlk, medvěd hnědý, káně lesní, káně rousná, jestřáb lesní, poštolka obecná, výr velký) do Přílohy II a dále zařazení některých zbraní do Přílohy IV. Česká republika přejala závazky Úmluvy k ochraně druhů a stanovišť zejména zákonem č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, spolu s prováděcími vyhláškami

⁶³ Např. střešníček pantoflíček, koniklec otevřený.

⁶⁴ Např. vydra říční, čáp bílý, křeček polní a všechny druhy evropských dravců a sov.

⁶⁵ Např. bobr evropský, hlavátka podunajská.

⁶⁶ Např. trávení, střílení zvířat na hnízdech.

⁶⁷ Viz článek 4 úmluvy

⁶⁸ Viz článek 11 úmluvy

a nařízením. Druhy vyjmenované v Přílohách I až III jsou chráněné prostřednictvím vyhlášky č. 395/1992 Sb.

Zákon o ochraně přírody a krajiny rovněž přejímá důležité směrnice Evropské unie v ochraně přírody, a to zejména směrnici 2009/147/ES o ochraně volně žijících ptáků a 92/43/EHS o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, které odrážejí ustanovení Bernské úmluvy. Závazky vyplývající z Bernské úmluvy jsou promítnuty také v zákoně o myslivosti č. 449/2001 Sb. a v zákoně na ochranu zvířat proti týrání č. 246/1992 Sb.

1.5. Rámcová úmluva o ochraně a udržitelném rozvoji Karpat (Karpatská Úmluva)

Rámcová úmluva o ochraně a udržitelném rozvoji Karpat (*The Framework Convention on the Protection and Sustainable Development of the Carpathians*) byla sjednána dne 21. května 2003 v Kyjevě sedmi státy karpatského regionu včetně České republiky a vstoupila v platnost 4. ledna 2006. Text úmluvy byl publikován ve Sbírce mezinárodních smluv pod č. 47/2006.

Karpaty jsou unikátním pohořím celoevropského významu a jednou z nejvýznamnějších oblastí v Evropě z pohledu zachovalosti biodiverzity. Rozkládají se na území okolo 200 000 km². Chráněná území různých kategorií v Karpatech pokrývají zhruba 36 000 km². To představuje okolo 18% území, které spadá pod tzv. Karpatskou úmluvu.⁶⁹

Cílem Karpatské úmluvy je *provádění komplexní strategie, spolupráce jednotlivých smluvních stran na ochraně a udržitelném rozvoji Karpat s cílem zlepšit kvalitu života, posílit místní ekonomiky a komunity a chránit přírodní hodnoty a kulturní dědictví*.⁷⁰ Rámcová úmluva stanoví obecnou povinnost smluvních stran spolupracovat při ochraně a udržitelném rozvoji Karpat.⁷¹ K dosažení jednotlivých cílů strany přijímají vhodná

⁶⁹ Chráněná území soustavy zahrnují: 36 národních parků, 51 přírodních parků nebo CHKO, 19 biosférických rezervací a okolo 200 dalších chráněných území. Informace je dostupná na <http://www.carpathianparks.org/description.html>

⁷⁰ Viz článek 2 odst. 1 Úmluvy

⁷¹ Viz článek 2 odst. 2 Úmluvy

opatření v oblastech zmíněných v čl. 4. až 13 Úmluvy.⁷² Tato opatření musí podporovat principy taxativně vymezené v čl. 2 odst. 2 Úmluvy.⁷³

Článek 14 Úmluvy ustavuje **Konferenci smluvních stran**. Úkolem Konference je projednávat otázky společného zájmu stran a přijímat rozhodnutí nezbytná k podpoře účinného provádění úmluvy. Řádné zasedání Konference se koná každé 3 roky.⁷⁴

Úmluva je typem tzv. *framework convention*, neboť formuluje závazky velmi obecně a předpokládá, že budou dále specifikovány prostřednictvím jednotlivých protokolů.⁷⁵ V současné době úmluvu doplňují 4 protokoly:

- 1) **Protokol o ochraně a udržitelném využívání biologické a krajinné rozmanitosti**⁷⁶
- 2) **Protokol o udržitelném cestovním ruchu**⁷⁷
- 3) **Protokol o trvale udržitelném hospodaření v lesích**⁷⁸
- 4) **Protokol o udržitelné dopravě**⁷⁹

Z hlediska územní ochrany přírody a krajiny má význam především **Protokol o ochraně a udržitelném využívání biologické a krajinné rozmanitosti** (dále jen „Protokol o biodiverzitě“). Protokol vstoupil v platnost na základě svého článku 30 odst. 3 s odkazem na článek 21 odst. 3 Rámcové úmluvy dne 28. dubna 2010 a tímto dnem vstoupil v platnost i pro Českou republiku.⁸⁰ Protokol se skládá z pěti kapitol.

Kapitola I představuje obecné cíle, geografický rámec a definice základních pojmů. Cílem tohoto protokolu je *zlepšit ochranu, obnovení a udržitelné využívání biologické a krajinné rozmanitosti Karpat, přinášeje tak užitek současným a budoucím generacím*.⁸¹

⁷² Např. oblast územního plánování (čl. 5 úmluvy), péče o vody a povodí (čl. 6 úmluvy, udržitelné zemědělství a lesní hospodářství (čl. 7 úmluvy) apod.

⁷³ Princip předběžné opatrnosti a prevence, zásada znečišťovatel platí, účast veřejnosti a zapojení zainteresovaných subjektů, přeshraniční spolupráce, integrované plánování a péče o územní a vodní zdroje, programový přístup a ekosystémový přístup.

⁷⁴ Pro období let 2014-2017 je předsednickým státem Česká republika.

⁷⁵ Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí, 3. vydání, Praha, C. H. Beck, 2010, str. 357.

⁷⁶ Protokol byl přijat na zasedání konference smluvních stran dne 19. června 2008 v Bukurešti v Rumunsku.

⁷⁷ Přijatý v Bratislavě dne 27. května 2011

⁷⁸ Přijatý v Bratislavě dne 27. května 2011

⁷⁹ Protokol byl přijat na čtvrtém zasedání Konference smluvních stran Rámcové úmluvy o ochraně a udržitelném rozvoji Karpat, které se konalo ve dnech 23. - 26. září 2014 v jihomoravském Mikulově.

⁸⁰ Viz sdělení ministerstva zahraničních věcí č. 61/2010 Sb. m. s.

⁸¹ Viz článek 1 odst. 1 Protokolu o biodiverzitě

Kapitola II stanoví obecné závazky smluvních stran (např. povinnost začlenit cíle ochrany a udržitelného využívání biodiverzity Karpat do sektorových politik smluvních stran).

Povinnost přijmout zvláštní opatření je vymezena v kapitole III (patří sem např. povinnost smluvních států přijmout opatření s cílem obnovit degradovaná stanoviště v Karpatech⁸² či povinnost přijmout opatření s cílem zlepšit ochranu a udržitelné hospodaření i v oblastech mimo chráněná území v Karpatech).⁸³

Kapitola IV upravuje provádění protokolu včetně jeho monitorování a vyhodnocování. **Kontrolní systém** je založen na podávání zpráv o přijatých opatřeních a jejich výsledcích Konferenci smluvních stran. Výbor pro provádění Karpatské úmluvy shromažďuje, hodnotí a analyzuje informace významné pro provádění tohoto Protokolu a sleduje dodržování ustanovení tohoto Protokolu smluvními stranami. Do jeho pravomoci náleží pouze předkládání **doporučení** konferenci smluvních stran pro provádění Protokolu a nezbytná opatření pro jeho dodržování.

Poslední V. kapitola obsahuje konečná ustanovení. Významné je zejména interpretační ustanovení týkající se vztahu Protokolu a Úmluvy. Jak již bylo uvedeno výše, protokoly přijaté k úmluvě konkretizují povinnosti smluvních států. Protokol je tedy ve vztahu k úmluvě úpravou speciální.

Za účelem naplňování Karpatské úmluvy byla v roce 2006 v Kyjevě oficiálně ustavena nová mezinárodní organizace - **Karpatská soustava chráněných území** (*Carpathian Network of Protected Areas*, dále jen CNPA). Hlavním úkolem CNPA je vytváření a posilování nově vytvořené soustavy, tj. podpora různých aktivit a výměna mezi manažery chráněných území, posilování kapacit v oblasti managementového know-how, kontroly efektivnosti a implementace nových přístupů v rámci ochrany životního prostředí.⁸⁴

CNPA má tři hlavní oblasti spolupráce:

- 1) budování tématické sítě** – zahrnuje např. přípravu a organizaci akcí zabývajících se různými tématy spojenými s managementem chráněných území, přípravu nástrojů pro mezinárodní spolupráci,

⁸² Viz článek 10 Protokolu o biodiverzitě

⁸³ Viz článek 15 Protokolu o biodiverzitě

⁸⁴ http://www.carpathianparks.org/description_cs.html

- 2) **budování ekologické sítě** – vytvoření ekologického kontinua (souvislého prostoru) v rámci celého Karpatského masivu, které by zlepšilo podmínky pro migraci druhů a ochranu přirozených stanovišť,
- 3) **spolupráce a podpora osvětových aktivit** – informace a vzdělávací aktivity v oblasti ochrany přírody.⁸⁵

2. Kategorizace zvláště chráněných území podle IUCN

2.1. Potřeba kategorizace a její vývoj

Vyhlašování chráněných území a péče o ně jsou základními způsoby, kterými se lidstvo snaží zachovat a zlepšit přírodní a krajinné dědictví. Důvody, pro něž byla od pradávna chráněná území zřizována, se však v průběhu historie významně měnily. První chráněné oblasti byly chráněny jako posvátné, tedy zejména z náboženských důvodů. Později byla zřizována chráněná území panovníky a šlechtou za účelem ochrany soukromého majetku. První moderní zvláště chráněná přírodní území se objevují až v 19. století.⁸⁶ K strmému nárůstu jak počtu chráněných území, tak jejich rozlohy dochází v celosvětovém měřítku zejména od 60. let 20. století.⁸⁷ Nárůst národně a mezinárodně chráněných území za období let 1990 -2014 znázorňuje graf v příloze č. 3.

Zřizování chráněných území v různých částech světa vedlo k vytvoření nepřehledné soustavy nejrůznějších kategorií územní ochrany. Praxe ukázala potřebu zavedení mezinárodně uznávané klasifikace chráněných území, kterou by bylo možné aplikovat na všechny chráněné oblasti světa.⁸⁸ Prvním krokem k vytvoření takové kategorizace bylo definování pojmu „národní park“ Generálním shromážděním Mezinárodní unie ochrany přírody (IUCN) v roce 1969. Výsledkem této rozsáhlé

⁸⁵ http://www.carpathianparks.org/description_cs.html

⁸⁶ Např. horké prameny v americkém státě Arkansas, jejichž ochranu vyhlásil prezident A. Jackson v roce 1832. Historicky prvními chráněnými rezervacemi na našem území jsou Žofínský prales a Hojná voda, které zřídil J. F. A. Buquoy v roce 1838.

⁸⁷ Počet chráněných území na Zemi se v období 1993 – 2008 zdvojnásobil a jejich celková plocha se za stejnou dobu zvýšila o 60 %. V následujícím období nárůst pokračoval a k roku 2014 pokrývají chráněné oblasti přes 23 % zemského povrchu (World Database on Protected Areas, www.protectedplanet.net).

⁸⁸ Plesník, J.: Chráněná území v Evropě a ve světě: důležitá je kvalita in Ochrana přírody, č. 6/2013, str. 30 - 32

činnosti byl pouze předběžný systém tří kategorií, který vypracoval Dr. R. Dasmann a byl publikovaný IUCN v roce 1973.⁸⁹

V roce 1978 IUCN představila první oficiální systém klasifikace chráněných území. Tento systém byl založen na rozlišování deseti kategorií.⁹⁰ Ani tento systém však nebyl zcela vyhovující. Kritizovány byly zejména nejasné rozdíly mezi jednotlivými kategoriemi.⁹¹

V roce 1994 byly proto ve venezuelském Caracasu publikovány nové **Zásady pro kategorizaci chráněných území na základě managementu**, které byly revidovanou verzí kategorizace z roku 1978 a obsahovaly šest managementových kategorií označených římskými číslicemi I – VI.⁹² Zásady definovaly chráněné území jako *území na pevnině nebo na moři, speciálně určené pro ochranu a udržování biologické rozmanitosti a přírodních a s nimi spojených kulturních zdrojů, o něž je péče zajišťována právními či jinými účinnými prostředky*. Všechny kategorie chráněných území musely naplňovat obecný cíl v této definici obsažený – ochranu biodiverzity, přírodních a s nimi spojených kulturních zdrojů. Tento cíl pak mohl být v praxi dále konkretizován (účelem zřízení chráněného území mohla být např. i turistika a rekreace).⁹³

Od roku 1994 se však možné důvody zřizování chráněných území dále vyvíjely a některé kategorie byly používány i nad rámec svého původního účelu.⁹⁴ Současně sílily hlasy upozorňující na úskalí spojená s používáním kategorií IUCN v praxi. Výhrady se týkaly především toho, že jediný všeobecně uznávaný systém klasifikace chráněných území je založen na způsobu péče o ně (jak chráníme), nikoli na předmětu ochrany (co

⁸⁹ Dasmann, R. Development of a Classification System for Protected Natural and Cultural Systems in Elliot, H. (ed). Second World Conference on National Parks, IUCN, Lausanne, 1974, str. 388-390.

⁹⁰ I. Vědecká rezervace/přísná přírodní rezervace, II. Národní park, III. Přírodní památka/přírodní pamětihodnost, IV. Rezervace pro ochranu přírody/řízená přírodní rezervace/rezervace nedotčené (divoké) přírody, V. Chráněná krajina, VI. Rezervace na ochranu přírodních zdrojů, VII. Přírodní biotická oblast/antropologická rezervace, VIII. Managementové území mnohonásobného využití/řízená oblast ochrany přírodních zdrojů, IX. Biosférická rezervace, X. Místo světového dědictví (přírodního)

⁹¹ Gillespie, A.: Protected Areas and International Environmental Law, Martinus Nijhoff Publishers Leiden/Boston, 2007, str. 30

⁹² I přísné přírodní rezervace/oblasti nedotčené přírody, II národní park, III přírodní památka, IV oblast managementu stanovišť/druhů, V chráněná krajinná/mořská oblast, VI chráněné území s řízeným využíváním přírodních zdrojů

⁹³ IUCN, EUROPARC: Zásady pro kategorizaci chráněných území na základě managementu: Interpretace a aplikace managementových kategorií pro chráněná území v Evropě, 2. vydání, 2000, str. 12

⁹⁴ Dudley, N.: Guidelines for Applying Protected Area Management Categories, Gland, Switzerland, 2008, str. 6

chráníme).⁹⁵ Z těchto důvodů byla definice chráněného území z roku 1994 revidována v roce 2008. Tato definice je podrobně vysvětlena v nově vydaných **Zásadách pro používání managementových kategorií chráněných území**. Chráněné území je dnes vymezeno jako *jasně definovaný geografický prostor, který je uznáný, specializovaný a o který se pečuje – prostřednictvím právních nebo jiných účinných prostředků – tak, aby dlouhodobě zajišťoval ochranu (uchování) přírody spolu se souvisejícími ekosystémovými službami a kulturními hodnotami*.⁹⁶

V porovnání s předchozí definicí chráněného území z roku 1994 by tedy měla být chráněna jen taková území, kde je hlavním cílem ochrana přírody. Kategorizace z r. 1994 připouštěla výklad, že v chráněných krajinách (kategorie V) může mít před péčí o přírodní dědictví přednost ochrana kulturních charakteristik či cestovní ruch. Proto Světová databanka chráněných území zahrnovala i lokality světového kulturního dědictví, jako jsou historická část Prahy či brněnská funkcionalistická vila Tugend-hat. Podle nové definice vypadávají z pojetí chráněných území některé obhospodařované lesy nebo vojenské výcvikové prostory, ačkoliv mohou být pro péči o přírodu přínosem.⁹⁷

S novou definicí chráněných oblastí představila Mezinárodní unie ochrany přírody také **6 (resp. 7) nově vymezených kategorií územní ochrany:**

Ia přísně chráněná přírodní rezervace (*Nature Reserve*) – přísně chráněné území určené na ochranu biodiverzity a případně i geologických a geomorfologických rysů. Vstup do takového území, jeho využívání lidmi a dopad činnosti člověka bývá přísně regulován a omezen. Obdobná chráněná území slouží jako nepostradatelné srovnávací lokality pro vědecký výzkum a monitorování (např. Přírodní rezervace Wolong v Číně).

Ib oblast divočiny (*Wilderness Area*) – zpravidla rozsáhlá, nedotčená nebo jen slabě pozměněná území, která si ponechala přírodní ráz, bez stálého nebo významného osídlení lidmi. Cílem ochrany a managementu je uchování jejich přírodních podmínek (např. Národní park Serengeti v Tanzanii).

⁹⁵ Plesník, J.: Kategorie Mezinárodní unie na ochranu přírody pro chráněná území in *Ochrana přírody*, zvláštní číslo/2010, str. 5

⁹⁶ Dudley, N.: *Guidelines for Applying Protected Area Management Categories*, Gland, Switzerland, 2008, str. 21

⁹⁷ Plesník, J.: Kategorie Mezinárodní unie na ochranu přírody pro chráněná území: Možnosti jejich turistického využití in *Ochrana přírody*, zvláštní číslo/2010, str. 4

II národní park (*National Park*) – rozsáhlé přírodní nebo přírodě blízké území, určené k ochraně velkoplošných ekologických procesů spolu se souborem druhů a ekosystémů typických pro dané území. Z hlediska životního prostředí a kultury oblast poskytuje příležitosti pro duchovní, vědeckou, výchovně vzdělávací a rekreační činnost. (např. Yellowstone národní park, USA).

III přírodní památka nebo prvek (*Natural Monument or Feature*) – malé území vymezené pro ochranu zvláštních přírodních památek, kterými mohou být terénní útvary, podmořské hory nebo jeskyně, geologické charakteristiky, jako jsou jeskyně nebo i živé celky, např. starodávný hájek či skupina stromů (např. The Blue Hole u pobřeží Belize).

IV území péče o biotopy nebo druhy (*Habitat/Species Management Area*) – území, jehož cílem je ochrana určitých druhů nebo biotopů a jehož spravování uvedenou prioritu odráží. Mnohá chráněná území této kategorie vyžadují pravidelné aktivní zásahy k zajištění požadavků konkrétních druhů nebo pro udržení stanovišť. (např. Galapágy v Ekvádoru). Nicméně aktivní péče není požadavkem pro zařazení chráněného území do této kategorie.

V chráněná krajina nebo část moře (*Protected Landscape/Seascape*) – Chráněné území, kde interakce mezi člověkem a přírodou v průběhu času dala vznik území se specifickým charakterem s významnými ekologickými, biologickými, kulturními a krajinnými hodnotami: udržování integrity této interakce je nezbytné pro ochranu a zachování takových území a na ně vázané aktivní ochrany přírody a ostatních hodnot (např. Velký korálový útes v Austrálii).

VI chráněné území s udržitelným využíváním přírodních zdrojů (*Protected Area with Sustainable Use of Natural Resources*) – obvykle rozsáhlá území chránící ekosystémy a stanoviště spolu se souvisejícími kulturními hodnotami a tradiční péčí o přírodní zdroje. Většina takových území si uchovala přírodní podmínky, přičemž na určité části probíhá udržitelná péče o přírodní zdroje (např. Národní park Ruwenzori).⁹⁸ Rozložení jednotlivých kategorií ve světě znázorňuje příloha 2.

⁹⁸ Dudley, N.: Guidelines for Applying Protected Area Management Categories, Gland, Switzerland, 2008, str. 21 - 35

2.2. Problémy a nedostatky kategorizace IUCN

Na tomto místě bych ráda zhodnotila výše uvedenou kategorizaci a upozornila na možné problémy při její aplikaci v praxi.

V první řadě je třeba zdůraznit, že použití kategorií v praxi je zcela dobrovolné. Smyslem kategorizace navržené IUCN je přiřadit chráněnému území mezinárodně uznávanou kategorii a vytvořit tak přehlednou soustavu všech chráněných území světa. *Přestože je kategorizace chráněných území IUCN mezinárodně široce uznávána, mnohé státy ji dosud nepřevzaly. Důvody takového odmítnutí zůstávají předmětem spekulací.*⁹⁹ Kategorizace IUCN není založena smluvně, a proto každý stát má právo doporučenou kategorizaci IUCN odmítnout a neaplikovat.

Druhým palčivým problémem může být přiřazování mezinárodních standardů ke konkrétním územím. Výše uvedené definice jednotlivých kategorií nejsou doprovázené žádnými kvantitativními ukazateli. Přestože Zásady pro používání managementových kategorií chráněných území poskytují určitou metodiku pro aplikaci systému kategorií, správné zařazení do příslušné kategorie je nakonec vždy závislé na subjektivním posouzení jednotlivých států. Při aplikaci systému kategorií má být prvním krokem stanovení toho, zda lokalita naplňuje definici chráněného území. Druhým krokem je identifikace primárního managementového cíle a následné rozhodnutí o volbě nejvhodnější kategorie.¹⁰⁰

Nesprávné zařazení do příslušné kategorie tedy nelze vyloučit. Důvodem může být nesprávné vyhodnocení dané lokality a následné nesprávné rozhodnutí o přiřazení kategorie. *Záleží také na přísnosti jednotlivých vlád, jaké měřítko nasadí na kategorizaci chráněných území. Nezřídka se proto stává, že se státní správa snaží ukázat v lepším světle tím, že se chráněná území zařazují do vyšších kategorií než do těch, které by jim správně příslušely.*¹⁰¹ Takový přístup státní správy ale svědčí spíše o nepochopení kategorizace IUCN. *Tvůrci kategorizace neměli rozhodně v úmyslu vytvořit klasifikační systém, který by na základě nějakých kritérií hodnotil význam chráněných území a přidělením nějaké „známky“ je oceňoval. Pročteme-li si pozorně*

⁹⁹ Gillespie, A.: Protected Areas and International Environmental Law, Martinus Nijhoff Publishers Leiden/Boston, 2007, str. 30

¹⁰⁰ Dudley, N.: Guidelines for Applying Protected Area Management Categories, Gland, Switzerland, 2008, str. 8 a 35

¹⁰¹ Plesník, J.: Kategorie Mezinárodní unie na ochranu přírody pro chráněná území: Možnosti jejich turistického využití in Ochrana přírody, zvláštní číslo/2010, str. 5

*zmiňované Zásady, najdeme na několika místech důrazná upozornění, že všechny kategorie chráněných území jsou stejně důležité a nelze dávat jedné přednost před druhou.*¹⁰²

Posledním bodem mého zamyšlení je účinnost kategorií. IUCN zdůrazňuje, že neplní-li chráněné území svůj cíl, neměla by se tím ospravedlňovat následná změna kategorie. Naopak by se v takovém případě měla zvýšit kapacita potřebná pro zajišťování managementu. Účinnosti managementu chráněných území je věnována stále větší pozornost, neboť je považována za zásadní prvek udržování funkční soustavy chráněných území. Vyhodnocováním účinnosti managementu se rozumí hodnocení toho, jak kvalitní je péče o území – primárně rozsahu, v jakém chrání příslušné hodnoty.¹⁰³

V posledních letech IUCN provádí dosud nejrozsáhlejší celosvětové hodnocení účinnosti chráněných území.¹⁰⁴ Na nedostatečnou péči o chráněná území upozorňuje Plesník: *Z dosavadních výsledků vyplývá, že jen pětina klasifikovaných lokalit mohla vykázat odpovídající péči o přírodu a krajinu, protože skutečně chrání to, co říká, že chrání. 27 % kontrolovaných chráněných území sužuje ve větší míře nejen nedostatek finančních prostředků, nezbytného vybavení a kvalifikovaných zaměstnanců, ale i neskrývaný nezájem státní správy a samosprávy.*¹⁰⁵ Situaci se snaží zlepšit Světový svaz ochrany přírody zavedením tzv. Zeleného seznamu chráněných území (*Green List of Protected Areas*). Na tento seznam mají být zařazována jen taková chráněná území, která jsou dostatečně efektivně spravována, a mohou tak být dobrým příkladem toho, jak se může ochrana přírody prezentovat. Zařazování na seznam na základě jednotných kritérií bude po adekvátním hodnocení provádět Komise pro chráněná území IUCN (*World Commission on Protected Areas*).¹⁰⁶

¹⁰² Urban, F.: Několik poznámek ke kategorizaci chráněných území a kritériím pro národní parky podle IUCN, leden 2007; článek je dostupný na http://www.sumava21.cz/?c_id=409

¹⁰³ Dudley, N.: *Guidelines for Applying Protected Area Management Categories*, Gland, Switzerland, 2008, str. 86

¹⁰⁴ Studie a průběžné hodnocení managementu chráněných oblastí byly aktualizovány v roce 2013 a jsou dostupné na http://cmsdata.iucn.org/downloads/parks_19_1_small_file.pdf#page=13

¹⁰⁵ Plesník, J.: Chráněná území v Evropě a ve světě: důležitá je kvalita, in *Ochrana přírody*, č. 6/2013, str. 34

¹⁰⁶ V roce 2014 je na Zeleném seznamu vedeno 24 chráněných území. Zelený seznam je společně s informacemi o hodnocení chráněných území dostupný na oficiálních internetových stránkách IUCN http://www.iucn.org/about/work/programmes/gpap_home/gpap_quality/gpap_greenlist/

3. Mezinárodní organizace a územní ochrana přírody

V této podkapitole bych ráda stručně představila z mého pohledu nejvlivnější organizace a jejich význam pro územní ochranu přírody.

Na územní ochraně přírody se podílí řada mezinárodních organizací. Podle typu členství můžeme mezinárodní organizace rozlišit na vládní a nevládní. Členy **vládních mezinárodních organizací** (*International Governmental Organizations, IGOs*) jsou státy (resp. vlády států), jsou zakládány mezinárodní smlouvou a mají právní osobnost. Jejich financování je založeno na členských poplatcích států. Členy **nevládních mezinárodních organizací** (*International Non Governmental Organizations, NGOs*) jsou nestátní subjekty a jejich právní osobnost je omezená. Nevládní mezinárodní organizace mohou být financovány ze soukromých zdrojů (členské příspěvky, dary, zisk z investic apod.) či z veřejných zdrojů (na základě dohod nebo grantů). Nevládní mezinárodní organizace se začaly rozvíjet výrazněji až od 70. let a přinesly do mezinárodních vztahů nová témata jako je ochrana životního prostředí, chudoba či lidská práva. V současné době mají hlavně konzultativní status, některé mají nicméně v rámci mezinárodních vztahů poměrně velký vliv.

Z **mezinárodních vládních organizací** (*International Governmental Organizations, IGOs*) se věnují Organizaci spojených národů pro výchovu, vědu a kulturu (UNESCO) a Radě Evropy (COE). V oblasti **mezinárodních nevládních organizací** (*International Non Governmental Organizations, NGOs*) se zaměřují na Evropskou federaci přírodních a národních parků (EUROPARC) a Světovou unii pro ochranu přírody (IUCN).

3.1. Organizace spojených národů pro výchovu, vědu a kulturu (UNESCO)

UNESCO je jednou z mezistátních odborných agentur Organizace spojených národů (OSN), která byla založena podepsáním Ústavy UNESCO v Londýně v roce 1945. Ústavu ratifikovalo dvacet zakládajících států včetně Československa. Organizace má v současnosti 195 členských zemí.¹⁰⁷

¹⁰⁷ <http://www.unesco.org/new/en/member-states/countries/>

Hlavním cílem UNESCO je přispívat ke vzájemnému porozumění a sblížení mezi národy na základě mezinárodního rozvíjení výchovné, vzdělávací, vědecké a ostatní kulturní činnosti. Zabývá se činností v pěti hlavních oblastech zahrnujících vzdělání, přírodní vědy, sociální a humanitní vědy, kulturu a komunikaci a informace.

Nejdůležitějšími orgány UNESCO jsou: Generální konference UNESCO, Výkonná rada UNESCO a Sekretariát.

Generální konference je nejvyšším orgánem UNESCO. Je složena ze zástupců všech členských států. Generální konference rozhoduje o nejzávažnějších otázkách dvoutřetinovou většinou hlasů (např. o změně Ústavy), v ostatních případech rozhoduje prostou většinou hlasů. Každý ze zástupců má jeden hlas. Řádná zasedání se konají každé dva roky. Programem řádného zasedání je přijetí řádného programu a rozpočtu UNESCO. Často se přijímají také mezinárodní úmluvy, deklarační a doporučení.

Výkonná rada UNESCO má 58 členů volených Generální konferencí. Hlavním úkolem Výkonné rady je dohled nad plněním rozhodnutí Generální konference. Podílí se též na přípravě návrhů budoucích programů UNESCO.

Sekretariát UNESCO je výkonným a administrativním orgánem. Skládá se z generálního ředitele stojícího v čele Sekretariátu a dále z mezinárodního štábu úředníků pracujících jednak v sídle UNESCO v Paříži a jednak v dalších regionálních a subregionálních úřadovnách UNESCO po celém světě.

V členských zemích UNESCO působí na základě Ústavy UNESCO také národní komise pro spolupráci s UNESCO. Jejich smyslem je šířit ideály a poznatky UNESCO a poskytovat vládě dané země poradenství a koordinaci programů UNESCO. Styk se Sekretariátem zajišťují v členských státech zahraniční služby a dále také jejich státní stálé mise (delegace) při UNESCO v Paříži.¹⁰⁸

Mezinárodní organizace UNESCO podporuje územní ochranu prostřednictvím mezinárodních programů, na jejichž základě jsou vytvářena území se zvláštním režimem a péčí, a to zejména biosférické rezervace a geoparky.

¹⁰⁸ <http://en.unesco.org/>

3.1.1. Biosférické rezervace

V roce 1970 byl na generální konferenci UNESCO vyhlášen mezivládní program **Člověk a biosféra** (*Man and Biosphere*, dále jen MAB), jehož cílem je zajistit racionální využití přírodních zdrojů a zlepšení vztahů mezi člověkem a přírodním prostředím. Program MAB je řízen Mezinárodní koordinační radou (*International Co-ordinating Council of the Man and Biosphere Programme*). V tomto orgánu je zastoupeno 34 členských států volených každé dva roky na Generální konferenci UNESCO.¹⁰⁹

Pro naplňování cílů programu MAB byla v roce 1974 vyhlášena území nazvaná **biosférické rezervace** (*Biosphere Reserves*), tj. *reprezentativní území, která kromě cenných přírodních ekosystémů poskytují též příklad harmonických vztahů mezi prostředím a obyvatelstvem na území biosférických rezervací žijícím*.¹¹⁰ Postupně vznikla tzv. Světová síť biosférických rezervací (*World Network of Biosphere Reserves*).¹¹¹ O zařazení navržené lokality do sítě biosférických rezervací rozhoduje generální ředitel UNESCO na doporučení odborného poradního sboru. Jednotlivé návrhy předkládají národní komitety programu MAB.¹¹²

Zřizováním biosférických rezervací mají být naplňovány tyto základní, rovnocenné, vzájemně se doplňující funkce:

- 1) zachování – ochrana kulturní a přírodní různorodosti, včetně genetické variability druhů, ekosystémů a krajiny
- 2) ochrana – podpora trvale udržitelného ekonomického a demografického rozvoje, který je ekologicky a sociálně-kulturně udržitelný a vhodný,
- 3) logistická podpora environmentální výchovy a vzdělávání, výzkumu a monitoringu

Území biosférických rezervací může být vyhlášeno, pokud má zajištěnu národní právní ochranu (*national legal protection*). Některé ze států proto za tímto účelem

¹⁰⁹ Seznam členů v roce 2014 viz

http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/SC/pdf/sc_mab_members_icc2013_en.pdf

¹¹⁰ Stejskal, V.: Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost, Linde Praha, a.s., 2006, str. 119

¹¹¹ V roce 2014 Světová síť biosférických rezervací čítá 631 biosférických rezervací ve 119 zemích světa. V České republice se nachází celkem 6 biosférických rezervací: Křivoklátsko, Třeboňsko, Pálava, Šumava, Krkonoše a Bílé Karpaty.

¹¹² Gestorem programu MAB v České republice je na základě doporučení ministerstva zahraničních věcí České republiky Akademie věd České republiky. Personální složení českého komitétu viz <http://mab.kav.cas.cz/komitet.html>

přijaly vlastní právní úpravu. České právo však biosférické rezervace speciálně neupravuje. Jejich právní rámec je odvozen z právní úpravy národních parků a chráněných krajinných oblastí prostřednictvím zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny¹¹³ a souvisejícími právními předpisy (např. zákon o vodách, o lesích, o územním plánování a stavebním řádu).¹¹⁴

3.1.2. Geopark UNESCO

Termín geopark označuje *území, které poskytuje obraz o vývoji Země a ukazuje vliv místního přírodního bohatství na ekonomický a kulturní rozvoj společnosti*.¹¹⁵ Geoparkem mohou být všechna geologicky cenná a zajímavá území místního či regionálního významu (např. skalní města, krasová území, archeologická a paleontologická naleziště). Cílem geoparků je především ochrana geologického dědictví, dále též podpora výzkumu, vzdělávání a popularizace geověd, rozvoj specificky orientované turistiky a udržitelný rozvoj území.

Z geografického hlediska rozlišujeme tři kategorie geoparků: Síť evropských geoparků UNESCO, Globální síť geoparků UNESCO a národní síť geoparků ČR.

Globální síť geoparků UNESCO vznikla v roce 2004 přijetím pekingské Deklarace o ochraně geologického dědictví. Podle Makedonské deklarace (2004) se každý Evropský geopark stává automaticky i Geoparkem UNESCO.¹¹⁶ Globální síť geoparků UNESCO tak zahrnuje celou evropskou síť geoparků a dále čínské geoparky, brazilský, iránský, malajský a australský geopark. V současné době má tato síť 111 členů ze 32¹¹⁷

¹¹³ Biosférické rezervace se v České republice víceméně překrývají s územím národních nebo chráněných krajinných oblastí: hranice Biosférické rezervace Krkonoše se shodují s hranicemi národního parku Krkonoše. Biosférická rezervace Šumava územně zahrnuje národní park i chráněnou krajinnou oblast. Biosférické rezervace Třeboňsko, Bílé Karpaty a Křivoklátsko se shodují s kategorií chráněná krajinná oblast. Biosférická rezervace Dolní Morava se neshoduje s žádným zvláště chráněným územím, přestože část jejího území – Pálava je chráněnou krajinnou oblastí.

¹¹⁴ Vostrá, L.: Program UNESCO „Man and Biosphere“ in Damohorský, M., Stejskal, V.: Ochrana světového kulturního a přírodního dědictví v středoevropském právním kontextu, nakl. Eva Rozkotová, Beroun, 2012, str. 102-103

¹¹⁵ Stejskal, V.: Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost, Linde Praha, a.s., 2006, str. 120

¹¹⁶ Celý text Makedonské deklarace je dostupný na <http://www.europeangeoparks.org/wp-content/uploads/2012/03/THE-MADONIE-DÉCLARATION.pdf>

¹¹⁷ Seznam současných členů je dostupný na oficiálních internetových stránkách Global Geopark Network: <http://www.globalgeopark.org/homepageaux/tupai/6513.htm>

zemí světa. Smyslem globální sítě geoparků je především koordinace a výměna informací nebo zkušeností mezi členskými geoparky, sledování úspěšnosti projektů jednotlivých geoparků a propagace sítě, včetně geologického dědictví Evropy.

Sít' evropských geoparků vznikla v roce 2000 na konferenci na ostrově Lesbos podepsáním Charty evropských geoparků mezi zástupci Francie, Řecka, Německa a Španělska. Sít' evropských geoparků sdružuje území s významnou geologickou hodnotou v Evropě. Název „Evropský geopark“ je registrován jako ochranná známka ve všech zemích EU.¹¹⁸ Podle Madonské deklarace (2004) se každý evropský geopark stává automaticky i součástí globální sítě geoparků UNESCO. Jedinými zástupci v síti evropských geoparků za Českou republiku jsou geopark Český ráj a Česko-bavorský geopark Egeria.

Národní sít' geoparků ČR představuje nově se formující soustavu, do které lze přihlásit jakékoliv zajímavé území ČR, které je určitým způsobem spojené s geologickým dědictvím. V rámci sítě si budou moci jednotlivé národní geoparky vyměňovat zkušenosti, pořádat návštěvy, semináře a konference s geologickou tematikou. Hlavním koordinačním orgánem má být Rada národních geoparků (dále jen Rada) složená ze zástupců významných odborných geologických a památkových institucí, univerzit a odborníků na šetrný cestovní ruch a regionální rozvoj. Rada rozhoduje o zařazení území mezi národní geoparky a napomáhá v jejich činnostech.

Geoparky vznikají na základě principu dobrovolnosti spolupráce mezi různými subjekty v daném území a státní ochranou přírody. Založení geoparku je motivováno snahou navázat na místní tradice a přírodní podstatu regionu se zvláštním zřetelem ke geologickému dědictví. Cílem je chápat kraj jako harmonický celek a ukázat jej tak nejen svým obyvatelům, ale hlavně návštěvníkům.

Podmínky a postup, kterým se území může stát českým národním geoparkem, upravilo ministerstvo životního prostředí (dále jen ministerstvo) **směrnicí č. 6/2007 k zabezpečení jednotného postupu rezortu při nominaci území na národní geopark.**¹¹⁹ Předpokladem pro získání titulu národní geopark je podání žádosti na

¹¹⁹ Celý text směrnice je dostupný na oficiálních internetových stránkách ministerstva životního prostředí: [http://www.mzp.cz/osv/edice.nsf/7120AFD8AA349B76C12572590045F660/\\$file/vestnik_07-2007_press.pdf](http://www.mzp.cz/osv/edice.nsf/7120AFD8AA349B76C12572590045F660/$file/vestnik_07-2007_press.pdf)

ministerstvo adresované odboru ekologie lidských sídel a člověka. Žadatelem zodpovědným za naplňování cílů budoucího národního geoparku může být fyzická nebo právnická osoba. Směrnice požaduje, aby žadatel byl tzv. klíčovým účastníkem v rámci regionu, jehož součástí je navrhovaný národní geopark. Klíčovým účastníkem se přitom rozumí subjekt s výrazným vlivem na navrhované území (zejm. ve smyslu ekonomickém, kulturně vzdělávacím či environmentálním).¹²⁰ Odbor ekologie lidských sídel a člověka prostřednictvím odboru geologie předává žádost k odbornému posudku České geologické službě, která do tří měsíců od data doručení žádosti vypracuje odborný posudek. Ve zpracovaném posudku se hodnotí především kvalita a reprezentativnost geologického dědictví příslušného území a způsob jeho ochrany, případně jeho zranitelnost cestovním ruchem. Žádost včetně vypracovaného odborného posudku zasílá Česká geologická služba odboru ekologie lidských sídel a člověka, který jej rozesílá všem členům Rady. Na základě doporučení Rady uděluje ministerstvo danému území certifikát Národní geopark. Platnost certifikátu je omezena na dobu čtyř let, poté se musí obhajovat.¹²¹

Z právního hlediska geopark není žádná kategorie chráněného území, není nijak upraven právním řádem ČR ani mezinárodním právem. „Z poslání a pravidel formulovaných v Chartě národních geoparků (a též v Chartě evropských geoparků a Chartě globálních geoparků)¹²² k níž geoparky usilující o příslušný titul (národní geopark, evropský geopark, globální geopark) dobrovolně přistupují, je však zřejmé, že jejich území by měla být příkladem v důsledném dodržování právních norem ochrany přírody a krajiny, kulturního a přírodního dědictví apod.“¹²³

¹²⁰ Např. správa chráněné krajinné oblasti či národního parku

¹²¹ Viz čl. 5 - 6 směrnice Ministerstva životního prostředí č. 6/2007 k zabezpečení jednotného postupu rezortu při nominaci území na národní geopark

¹²² Charta národních geoparků České republiky je základní ideový dokument sítě národních geoparků, vyjadřující jejich poslání a principy. Mezi ně patří zejména prezentace a propagace krajinného dědictví na základě principů udržitelného rozvoje, rozvoj a podpora geoturismu, prosazování racionální ochrany, zemědělství, tradičních řemesel a dalších původních hospodářských aktivit.

¹²³ Viz čl. 1 Metodiky pro vznik a certifikaci národního geoparku v České republice. Úplný text metodiky je dostupný na http://www.geoparkzh.cz/cs/files/m_vznik_geoparku_a_certifikaci_v_CR.pdf

3.2. Rada Evropy

Rada Evropy (*Council of Europe*) je mezinárodní celoevropskou organizací založenou v roce 1949 podpisem zakládací listiny, tzv. Londýnské dohody. Sídli ve francouzském Štrasburku a tvoří ji 47 členských států. Česká republika se připojila k Radě Evropy dne 30. června 1993.¹²⁴

Hlavním tématem Rady Evropy je podpora demokracie a ochrany lidských i sociálních práv a svobod. Rada Evropy se zabývá také ochranou kulturních a přírodních hodnot. Územní ochranu přírody podporuje Rada Evropy prostřednictvím programu Smaragd a Pan-European Ecological Network.

3.2.1. Soustava Smaragd

Soustava Smaragd (*Emerald Network*) je iniciativou vzniklou na základě bernské Úmluvy o ochraně evropské fauny a flóry a přírodních stanovišť přijaté v roce 1979. Stálý výbor Bernské úmluvy doporučil smluvním stranám bernské úmluvy formulovat pravidla pro zřizování území zvláštního zájmu pro ochranu přírody (*Areas of Special Conservation Interest, ASCI*). Zakládacím aktem se však stala až rezoluce č. 3/1996. Soustava Smaragd je nástrojem ochrany přírodních stanovišť a tím i ohrožených druhů rostlin a živočichů na evropském kontinentě. Na území Evropské unie byla soustava Smaragd realizována soustavou NATURA 2000 podle Směrnice č. 92/43/EHS, o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, a podle směrnice č. 2009/147/ES, o ochraně volně žijících ptáků.¹²⁵

Doporučení Stálého výboru i rezoluce z roku 1996 mají charakter „soft law“ a samy o sobě nejsou právně závazné. Povinnost chránit přírodní stanoviště však vychází přímo z bernské úmluvy, která smluvní státy zavazuje. Státy, které nejsou smluvními stranami bernské úmluvy, se mohou k iniciativě připojit dobrovolně.¹²⁶

¹²⁴ Seznam členských států je dostupný na <http://www.coe.int/en/web/about-us/our-member-states>

¹²⁵ Stejskal, V.: Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost, Linde Praha, a.s., 2006, str. 121

¹²⁶ Rada Evropy: The Emerald Network: a network of Areas of Special Conservation Interest for Europe – Information document, 2003, str. 5

3.2.2. Celoevropská ekologická síť (PEEN)

Celoevropská ekologická síť (*Pan-European Ecological Network, PEEN*), ve střední Evropě známá i jako EECONET (*European Ecological Network*) je tvořena pouze jádrovými územími (*core areas*), koridory (*biological/ecological/habitat corridors*) a jejich ochrannými pásmy (*buffer zones*). Myšlenka vytvoření celoevropské ekologické sítě se objevila již začátkem 90. let 20. století. K její realizaci došlo až v roce 1995 prostřednictvím Celoevropské strategie biologické a krajinné rozmanitosti (PEBLDS), odsouhlasené 3. ministerskou konferencí Životní prostředí pro Evropu uspořádanou v Sofii. Budování ekologické sítě je komplikovaným meziresortním úkolem, a proto je budování ekologické sítě v různých státech v různých fázích.¹²⁷

Vytvoření PEEN nevyplývá na rozdíl od soustavy Smaragd ze žádné právně závazné mezinárodní úmluvy na ochranu přírody nebo životního prostředí, ani není součástí legislativy EU.

3.3. Světový svaz ochrany přírody (IUCN)

Světový svaz ochrany přírody (*International Union for Protection of Nature*) byl založen v roce 1948 a sídlí ve švýcarském Glandu. IUCN je unikátním společenstvím sdružujícím jak státy tak nevládní organizace. Je největší a nevlivnější organizací pro ochranu přírody sdružující přes 200 národních vlád, 900 nevládních organizací a téměř 11 000 dobrovolných odborníků.¹²⁸ Činnost IUCN rovněž zajišťuje šest odborných komisí, jejichž úkolem je sledovat stav světových přírodních zdrojů a poskytovat IUCN know-how a poradenství v ochranářských otázkách.¹²⁹ Posláním IUCN je ovlivňovat, rozvíjet a aktivně podporovat ochranu přírody a přírodních zdrojů. IUCN podporuje úsilí států o ochranu přírody, provádí vědecký výzkum, vypracovává návrhy mezinárodních smluv, shromažďuje dokumentaci a odborné poznatky v dané oblasti. Vydává též podrobné směrnice a návody, prohlubující a sjednocující péči o přírodu a krajinu. Organizace rovněž pomáhá státům při vyhlášení přeshraničních národních

¹²⁷ Plesník, J.: Celoevropská ekologická síť a zelená infrastruktura, in *Ochrana přírody, Zvláštní číslo Ekologická síť/2012*, str. 9 - 10

¹²⁸ Aktuální seznam členů: http://www.iucn.org/about/union/members/who_members/members_database/

¹²⁹ Seznam specializovaných komisí zahrnuje Komisi pro přežívání druhů, Světovou komisi pro chráněná území, Komisi pro vzdělávání a komunikaci, Komisi pro environmentální, ekonomickou a sociální politiku, Komisi pro ekosystémový management a Komisi pro legislativu životního prostředí.

parků a může plnit i funkci mediátora při řešení problémů v již existujících chráněných územích.¹³⁰

Činnost IUCN je zaměřena na druhovou i územní ochranu přírody. V oblasti druhové ochrany vede červené seznamy ohrožených druhů (*Red Data Lists*) a zavádí 10 kategorií ohrožených druhů. V oblasti územní ochrany přírody IUCN zavedl již zmíněný systém klasifikace chráněných území. Územní ochranu dále podporuje prostřednictvím specializovaných skupin odborníků či programů s užším zaměřením na tyto oblasti:

- ochrana parků (program *Healthy Parks Healthy People*),
- soukromá chráněná území (*Specialist Group on Private Protected Areas and Nature*),
- chráněná území ve městech (*Specialist Group on Urban Protected Areas*) a
- přeshraniční chráněné oblasti (*Transboundary Conservation Specialist Group*).

3.3.1. Global Transboundary Conservation Network (GTCN)

Global Transboundary Conservation Network je světovou sítí organizovanou specializovanou skupinou pro přeshraniční chráněné oblasti při IUCN (*Transboundary Conservation Specialist Group*). Byla založena v roce 2003 na pátém světovém kongresu o národních parcích a chráněných územích v Durbanu.

Problematikou přeshraničních chráněných území se již zabývá řada organizací (např. EUROPARC, UNESCO, ITTO), které disponují mnoha různými poznatky. GTCN byla založena za účelem shromažďování, třídění a zprostředkování informací a zkušeností o přeshraniční územní ochraně. Má tedy především úlohu informační. Mezi cíle této sítě patří mj. shromažďování a poskytování veškerých informací týkajících se ochrany přeshraničních chráněných území a podpora komunikace a výměny informací mezi manažery zapojenými do různých přeshraničních iniciativ a programů.¹³¹

¹³⁰ Stejskal, V.: Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost, Linde Praha, a.s., 2006, str. 86 - 87

¹³¹ <http://www.tbpa.net/page.php?ndx=51>

3.4. Evropská federace přírodních a národních parků (EUROPARC)

Federace EUROPARC (*Federation of Nature and National Parks of Europe*), je nevládní organizací, která byla založena v roce 1973 v Basileji. K dnešnímu dni sdružuje 365 členských subjektů z 36 evropských zemí. Členskými organizacemi jsou především správy chráněných území různých kategorií, dále některé úřady (např. ministerstva životního prostředí), nevládní organizace, ale i univerzity. Tyto organizace společně spravují přes 400 chráněných území napříč kontinentem.

Hlavním cílem organizace je sdružovat instituce ochrany přírody spravující různé typy evropských krajín, podporovat jejich činnost, koordinovat jejich postupy a zajišťovat výměnu informací. V rámci své činnosti rovněž usnadňuje spolupráci evropských chráněných území, koordinuje zřizování nových chráněných území na evropském kontinentu v kontextu se světovou a národními strategiemi péče o biodiverzitu a s celoevropským programem EU Natura 2000. EUROPARC podporuje veškeré činnosti zlepšující vědomí veřejnosti o přírodním a kulturním dědictví v chráněných územích, včetně vhodných způsobů využívání tohoto dědictví pro trvale udržitelný turismus.¹³² EUROPARC zajišťuje také několik programů: Transboundary Parks, European Charter for Sustainable Tourism, Junior Ranger Programme, či každoroční akci The European Day of Parks.

3.4.1. Iniciativa TransParcNet

V roce 2007 zorganizovala federace EUROPARC seminář, kterého se zúčastnilo 20 členských subjektů z 11 zemí. Seminář byl zaměřen na přeshraniční spolupráci chráněných území. Výsledkem odborné diskuze byla dohoda o posílení spolupráce prostřednictvím sítě TransParcNet. Iniciativa TransParcNet k roku 2015 sdružuje 24 chráněných území z 13 evropských zemí.¹³³ Chráněná území, která chtějí získat certifikát „*Transboundary Parc – Following nature’s design*“ musí vyhovovat alespoň 10 ze 14 hodnocených kritérií, podat přihlášku a uhradit administrativní poplatek. Certifikát musí členové iniciativy každých pět let obhájit.¹³⁴

¹³² <http://www.europarc.org/home/>

¹³³ Aktivními členy iniciativy jsou také všechny čtyři české národní parky.

¹³⁴ EUROPARC Federation: *Following nature’s design. Promoting cross-border cooperation in nature conservation*, 2010, str. 10

Smyslem založení sítě TransParcNet je zlepšit a usnadnit spolupráci mezi členy iniciativy a všemi členy federace EUROPARC i mezi členy iniciativy navzájem prostřednictvím výměny informací a zkušeností a harmonizace právních nástrojů pro společný management chráněných území TransParcNet. Zvýšení povědomí o certifikátu „Transboundary Parks“ ve světě je dalším úkolem, který je předpokladem úspěšného fungování sítě.¹³⁵

Členové iniciativy TransParcNet se za účelem naplnění výše uvedených cílů každoročně setkávají. Společné zasedání zástupců evropských chráněných území pořádaly v červnu roku 2015 národní parky Bavorský les a Šumava v Českých Žlabech.¹³⁶

Česká republika zaujímá mezi certifikovanými parky mimořádné postavení, neboť máme jako jediný stát v Evropě certifikované všechny čtyři národní parky.¹³⁷ Hlavním přínosem není jen obdržení vlastního certifikátu, ale především samotný proces přípravy a hodnocení, který stimuluje k pečlivé revizi aktivit přeshraniční spolupráce a k jasnému formulování dlouhodobé vize, střednědobé strategie k jejímu naplňování i praktických cílů v krátkodobém horizontu (přeshraniční projekty, sladěné principy managementu apod.).¹³⁸

3.4.2. European Charter for Sustainable Tourism

European Charter for Sustainable Tourism je nástrojem pro zlepšování udržitelného rozvoje a turismu v chráněných územích. Zohledňuje místní podmínky, komunitu a existující turistickou infrastrukturu. V současné době je certifikováno 131 chráněných území v 16 státech. V české republice doposud žádné území certifikováno není.¹³⁹

3.4.3. Junior Ranger Programme

Junior Ranger Programme představuje program pro práci s dětmi obvykle ve věku 5 – 13 let jako tzv. „mladými strážci přírody“. Program je organizovaný úřadem National

¹³⁵ EUROPARC Federation: Vision and Mission: Transboundary Protected Area Network (TransParcNet), dostupné na: <http://www.europarc.org/uploaded/documents/393.pdf>

¹³⁶ Viz <http://www.europarc.cz/>

¹³⁷ Od roku 2004 NP Krkonoše, od roku 2007 NP Podyjí, od roku 2009 NP Šumava a od roku 2012 NP České Švýcarsko.

¹³⁸ Härtel, H., Hošek, M.: Europarc Federation – „Hlas evropských chráněných území“, in: České právo životního prostředí, nakl. Eva Rozkotová, Beroun, 2013, str. 132

¹³⁹ Seznam certifikovaných zemí viz <http://www.european-charter.org/charter-network/charter-areas2/>

Park Service spadajícím pod kontrolu Federální vlády Spojených států, jehož úkolem je správa amerických národních parků, národních památníků, chráněných území a různých historických památek.¹⁴⁰

3.4.4. The European Day of Parks

The European Day of Parks – Evropský den chráněných území byl zaveden v roce 1999 a slaví se každoročně 24. května. Cílem je pozvat do chráněných území v celé Evropě turisty a zájemce a ukázat jim pohled na tato území v rámci tematicky zaměřených akcí.¹⁴¹

4. Shrnutí

Právní nástroje mezinárodní územní ochrany můžeme rozdělit do dvou základních skupin. První skupinou jsou normy typu hard law. Tato kategorie je tvořena řadou závazných mezinárodních úmluv s kontrolním systémem. Druhou kategorií jsou normy typu soft law. Příkladem takových norem jsou mnohá doporučení či deklaráce, které jsou přijímány na summitech mezinárodních organizací. Tyto normy však nejsou právně závazné a kontrolní systém takto přijatých závazků tedy zcela absentuje.

Důležitou úlohu mají také mezinárodní vládní i nevládní organizace. Mezinárodní organizace napomáhají ke vzniku nových ekologických sítí chráněných území, rozvoji přeshraniční spolupráce mezi zástupci chráněných území a definování nových cílů územní ochrany.

K usnadnění orientace ve velkém množství různých chráněných území přispěl především Světový svaz ochrany přírody zavedením kategorizace zvláště chráněných území. Nepřehledné množství dnes existujících chráněných oblastí je možno pomocí klasifikace IUCN seřadit do šesti skupin. Kritériem pro ustavení těchto kategorií je převládající způsob péče o dané chráněné území, tedy způsob managementu (nikoliv stav chráněného území či předmět ochrany). Přestože lze mít k dané systematice výhrady, považuji ji za dobrý krok k usnadnění orientace a stanovení managementu chráněných území.

¹⁴⁰ Oficiální internetové stránky Junior Ranger Programme <http://www.nps.gov/kids/jrRangers.cfm>

¹⁴¹ Härtel, H., Hošek, M.: Europarc Federation – „Hlas evropských chráněných území“ in: České právo životního prostředí, nakl. Eva Rozkotová, Beroun, 2013, str. 133

ČÁST TŘETÍ

PRÁVNÍ ÚPRAVA V EVROPSKÉ UNII

S ohledem na členství České republiky v Evropské unii se budu ve třetí části věnovat relevantní unijní právní úpravě. Přestože je Evropská unie především politickou a ekonomickou unií, věnuje se dnes rovněž ochraně přírody. Je však třeba upozornit, že tomu tak nebylo od počátku. Zakládací smlouva EHS (1957) neobsahovala žádná ustanovení týkající se životního prostředí. První pramen sekundárního práva z oblasti ochrany přírody představovala až **směrnice č. 79/409/EHS, o ochraně volně žijících ptáků** z roku 1979, nyní v kodifikovaném znění č. 2009/147/ES. Do primárního práva se však ochrana přírody dostala až v roce 1986 Jednotným evropským aktem jako součást společné politiky v oblasti životního prostředí. Dnes směrnice o ptácích spolu se **směrnici č. 92/43/EHS, o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin** z roku 1992 vytváří právní základ pro soustavu chráněných území evropského významu známého jako NATURA 2000.

1. Soustava NATURA 2000

Natura 2000 je soustava chráněných území vytvořená na evropském území členských států Evropské unie. *Cílem této soustavy je zabezpečit ochranu těch druhů živočichů, rostlin a typů přírodních stanovišť, které jsou z evropského pohledu nejcennější, nejvíce ohrožené, vzácné či omezené svým výskytem jen na určitém území (endemické).*¹⁴² Soustava NATURA 2000 je složená z evropsky významných lokalit (*Sites of Community Importance – SCI*) a z ptačích oblastí (*Special Protection Areas – SPA*). Soustava má v tzv. oblastech zvláštní ochrany (*Special Areas of Conservation – SAC*) zachovat anebo obnovit typy přírodních stanovišť a stanoviště druhů. Členské státy jsou povinny vybrat podle předem daných kritérií ta nejhodnotnější území a zajistit jejich ochranu. Vedle toho musí zajistit i příslušnou ochranu druhovou. Soustava Natura 2000 je základem územní ochrany přírody v celé Evropské unii. Členské státy mají

¹⁴² Viz <http://www.nature.cz/natura2000>

právo chránit i další území, jež považují za ohrožená. Soustava Natura 2000 tedy národní ochranu přírody nenahrazuje, ale doplňuje.¹⁴³

Součástí výše uvedených směrnic jsou i přílohy, které vyjmenovávají, pro které druhy rostlin, živočichů a typy přírodních stanovišť mají být lokality soustavy Natura 2000 vymezeny. Tyto druhy či typy přírodních stanovišť mohou být označeny jako "prioritní". Pro prioritní druhy a typy přírodních stanovišť platí přísnější kritéria ochrany než pro ostatní, neprioritní.

Požadavky obou směrnic jsou implementovány do národní legislativy zejména prostřednictvím zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny a dále například prostřednictvím zákona o posuzování vlivů č. 100/2001 Sb. a zákona o myslivosti č. 449/2001 Sb.

1.1. Směrnice o ptácích

Směrnice č. 79/409/EHS, o ochraně volně žijících ptáků (dále jen směrnice o ptácích), byla přijata 2. dubna 1979 a v platnost vstoupila 6. dubna 1981. V současné době platí kodifikované znění č. 2009/147/ES. Směrnice o ptácích je tvořena preambulí a 19 články doplněnými 5 přílohami. Směrnice zahrnuje úpravu hmotněprávní i procesněprávní a je založena na dvou typech ochrany, a to druhové a územní.

Předmět ochrany směrnice o ptácích je vymezen v článku 1, na jehož základě se poskytuje *ochrana všem druhům ptáků, které se přirozeně vyskytují ve volné přírodě na evropském území členských států EU.*¹⁴⁴ *Ochrana se vztahuje i na jejich vejce, hnízda a stanoviště.*¹⁴⁵ Členské státy mají povinnost přijmout nezbytná opatření na ochranu, zachování nebo obnovení dostatečné rozmanitosti a rozlohy jejich stanovišť pro všechny druhy ptáků, jichž se tato směrnice týká. Směrnice o ptácích rozlišuje mezi dvěma typy **územní ochrany** – **obecnou ochranou stanovišť** (čl. 3) a **zvláštní ochranou stanovišť** (čl. 4, Příloha 1). Opatření týkající se obecné ochrany jsou vymezena demonstrativně. Mezi taková opatření patří zejména:

a) zřizování chráněných území,

¹⁴³ Stejskal, V.: Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost, Linde Praha, a.s., 2006, str. 498

¹⁴⁴ Viz čl. 1, odst. 1 směrnice o ptácích

¹⁴⁵ Viz čl. 1, odst. 2 směrnice o ptácích

- b) udržování a péče v souladu s ekologickými potřebami stanovišť uvnitř chráněných území i mimo ně,
- c) obnova zničených biotopů,
- d) vytváření biotopů.¹⁴⁶

Zvláštní ochrana stanovišť spočívá v povinnosti vyhlásit pro 193 vybraných mimořádně zranitelných ptačích druhů a poddruhů, zařazených do přílohy I směrnice, nejvhodnější oblasti pro jejich ochranu jako oblasti zvláštní ochrany ptactva (*Special Protection Areas- SPA*) a zajistit jim odpovídající ochranná opatření. Státy mají také povinnost přijmout obdobná opatření pro oblasti rozmnožování, pelichání a přezimování a tahové zastávky pravidelně se vyskytujících stěhovavých druhů, které nejsou uvedeny v příloze I.¹⁴⁷

Základem **druhové ochrany ptactva** jsou články 5 až 9 směrnice o ptácích. Směrnice o ptácích stanoví pravidla druhové ochrany demonstrativním výčtem). Zakazuje se zejména:

- a) úmyslné usmrcování nebo odchyt jakýmkoli způsobem,
- b) úmyslné ničení nebo poškozování jejich hnízd a vajec nebo odstraňování hnízd,
- c) sběr jejich vajec ve volné přírodě a jejich držení, a to i prázdných,
- d) úmyslné vyrušování těchto ptáků, zejména při rozmnožování a odchovu mláďat, pokud by šlo o vyrušování významné z hlediska cílů této směrnice,
- e) držení druhů ptáků, jejichž lov a odchyt jsou zakázány.¹⁴⁸

Směrnice dále zakazuje komerční využití ptáků (tzv. uvádění ptáků na trh) a lov ptáků, nevztahují-li se na tyto aktivity směrnici stanovené odchylky. Směrnice připouští v čl. 9, neexistuje-li jiné uspokojivé řešení, jednoznačně definované a kontrolovatelné odchylky od obecně zakázaných aktivit vůči ptákům z uvedené obecné ochrany, a to z určitých vymezených důvodů (např. v zájmu veřejného zdraví a bezpečnosti či v zájmu bezpečnosti leteckého provozu). Členské státy zašlou každoročně Komisi zprávu o provádění tohoto článku. Komise zprávu vyhodnocuje a dojde-li k závěru, že došlo k porušení čl. 9 směrnice o ptácích, podá žalobu u Soudního dvora EU.¹⁴⁹

¹⁴⁶ Viz čl. 3 směrnice o ptácích

¹⁴⁷ Stejskal, V.: Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost, Linde Praha, a.s., 2006, str. 265

¹⁴⁸ Viz čl. 5 směrnice o ptácích

¹⁴⁹ Stejskal, V.: Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost, Linde Praha, a.s., 2006, str. 267

Při vytváření území se zvláštním režimem (ptačích oblastí) státy nejdříve vymezí vhodná území. Tyto oblasti musí odpovídat kritériím pro vymezení ptačích oblastí. Členské státy nejprve klasifikují nejvhodnější území z hlediska počtu druhů a rozlohy jako oblasti zvláštní ochrany ptáků, určené pro ochranu druhů z přílohy I směrnice.¹⁵⁰ Členské státy rovněž přijmou obdobná opatření pro pravidelně se vyskytující stěhovavé druhy, které nejsou uvedeny v příloze I, přičemž vezmou v úvahu potřebu jejich ochrany na moři a na pevnině v oblasti územní působnosti této směrnice, pokud jde o oblasti jejich rozmnožování, pelichání a přezimování a místa zastávek na jejich tahových trasách. V této souvislosti věnují členské státy zvláštní pozornost ochraně mokřadů, a zejména mokřadů mezinárodního významu.¹⁵¹ Po vymezení a vyhlášení ptačích oblastí dají členské státy Evropské komisi tyto kroky pouze na vědomí.¹⁵²

Členské státy zasílají Evropské komisi každé tři roky zprávu o provádění vnitrostátních předpisů vydaných na základě této směrnice. Evropská komise na jejím základě sepíše souhrnnou zprávu, kterou postoupí členským státům.¹⁵³ Proti členskému státu, který porušil společnou legislativu na ochranu volně žijících druhů ptáků může Evropská komise zahájit proces o porušení smlouvy (*infringement procedure*).

1.2. Směrnice o stanovištích

Směrnice Rady č. 92/43/EHS, o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (dále jen směrnice o stanovištích), byla přijata 21. května 1992. Určitou předlohou pro směrnici o stanovištích byla Bernská úmluva o ochraně evropské fauny a flóry a přírodních stanovišť z roku 1979.

Hlavním účelem Směrnice o stanovištích je přispět k ochraně a uchování druhové rozmanitosti živočichů a rostlin a rozmanitosti typů přírodních stanovišť na území členských států Evropské unie. K tomu slouží zejména vyhlásování tzv. evropsky významných lokalit (*Sites of Community Importance – SCI*), které spolu s ptačími oblastmi podle směrnice o ptácích tvoří soustavu chráněných území EU Natura 2000.¹⁵⁴

¹⁵⁰ Viz čl. 4, odst. 1 směrnice o ptácích

¹⁵¹ Viz čl. 4, odst. 2 směrnice o ptácích

¹⁵² Viz čl. 4, odst. 3 směrnice o ptácích

¹⁵³ Viz čl. 12 směrnice o ptácích

¹⁵⁴ Stejskal, V.: Vývojové tendence právní úpravy ochrany přírody, Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2012, str. 115

Prostřednictvím soustavy Natura 2000 Evropská unie současně přispívá k realizaci Soustavy Smaragd, neboť všechna vyhlášená území soustavy Natura 2000 jsou součástí Soustavy Smaragd. Rozdíl mezi Bernskou úmluvou a Směrnicí o stanovištích však spočívá v jejich právní závaznosti a vynutitelnosti. Povinnosti členských států EU týkající se soustavy Natura 2000 jsou na rozdíl od povinností týkajících se Soustavy Smaragd soudně vynutitelné u Soudního dvora Evropské unie.¹⁵⁵

Směrnice o stanovištích je tvořena preambulí, 24 články a 6 přílohami. Preambule plní především funkci interpretační. Upozorňuje na návaznost směrnice na Smlouvu o založení Evropského hospodářského společenství, resp. Smlouvu o fungování Evropské unie¹⁵⁶ a akční programy Evropských společenství pro životní prostředí. Preambule uvádí základní cíle směrnice o stanovištích a vysvětluje důvod jejího přijetí... *vzhledem k tomu, že na evropském území členských států se stav přírodních stanovišť neustále zhoršuje a stále více druhů je ve volné přírodě vážně ohroženo; že ohrožená stanoviště a druhy představují část přírodního dědictví Společenství a jejich ohrožení má často charakter překračující hranice státu, a je proto nezbytné přijmout opatření na jejich ochranu na úrovni Společenství...*

Článek 1 směrnice o stanovištích poskytuje definice základních pojmů. *Přírodním stanovištěm* se rozumí přírodní nebo přírodě blízká suchozemská nebo vodní oblast vymezená zeměpisnými, abiotickými a biotickými znaky. *Typy přírodních stanovišť v zájmu Společenství* jsou takové typy přírodních stanovišť na území členských států, které

- a) jsou ve svém přirozeném areálu rozšíření ohroženy vymizením, nebo
- b) mají malý přirozený areál rozšíření v důsledku svého ústupu nebo již beztak omezeného výskytu nebo
- c) představují výjimečné příklady typických charakteristik jedné nebo více z následujících devíti biogeografických oblastí: alpínské, atlantské, černomořské, boreální, kontinentální, makaronéské, středomořské, panonské a stepní.

¹⁵⁵ Stejskal, V.: Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost, Linde Praha, a.s., 2006, str. 282

¹⁵⁶ Preambule výslovně odkazuje na článek 130r Smlouvy o EU, resp. čl. 191 Smlouvy o fungování EU, který uvádí, že základním cílem v obecném zájmu Společenství je zachování, ochrana a zlepšování kvality životního prostředí, včetně ochrany přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin.

Takové typy stanovišť jsou nebo mohou být zařazeny v příloze I směrnice.¹⁵⁷

Cílem směrnice o stanovištích je přispět k zajištění biologické rozmanitosti prostřednictvím ochrany přírodních stanovišť a volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin na evropském území členských států.¹⁵⁸ Směrnice o stanovištích v současné době chrání přes 1000 druhů živočichů a rostlin a přes 200 typů přírodních stanovišť¹⁵⁹, které jsou v Evropské unii významné.¹⁶⁰

Směrnice o stanovištích je založena na ochraně územní i druhové.

Územní ochrana je realizována prostřednictvím vyhlášení evropsky významných lokalit pro cílové typy přírodních stanovišť, populací a druhů. Evropsky významné lokality procházejí na rozdíl od zřizování ptačích oblastí složitým procesem navrhování do národního seznamu a následným schvalováním Evropskou komisí.¹⁶¹ Evropsky významné lokality se zařazují do soustavy Natura 2000 až po svém schválení v Bruselu a následném vyhlášení členských státem.¹⁶² Členský stát má povinnost vyhlásit evropsky významnou lokalitu do 6 let ode dne schválení Evropskou komisí.¹⁶³ Proces zřizování evropsky významných lokalit probíhá ve třech etapách:

I. Inventarizace a navržení Národního seznamu členským státem - členský stát je povinen provést tzv. inventarizaci. Prostřednictvím inventarizace se zjišťuje počet druhů rostlin, živočichů a stanovišť na území daného státu. Na základě kritérií stanovených v příloze III směrnice o stanovištích a na základě příslušných vědeckých informací pak stát navrhne seznam lokalit pSCI.¹⁶⁴ V seznamu lokalit je uvedeno, jaké typy přírodních stanovišť z přílohy I a jaké druhy z přílohy II se v jednotlivých lokalitách vyskytují.¹⁶⁵ Pro účely inventarizace dle příloh I a II je dále povinností členského státu odlišit

¹⁵⁷ Zásady interpretace typů přírodních stanovišť jsou uvedeny v „Interpretační příručce evropských stanovišť“, která byla schválena Výborem pro stanoviště a zveřejněna Evropskou komisí. Interpretační příručka je dostupná na http://www.nature.cz/publik_syst2/files08/interpretation_manual_habitats.pdf

¹⁵⁸ Viz článek 2 směrnice o stanovištích

¹⁵⁹ Např. vřesoviště, křoviny, vrchoviště, rašeliniště a močály

¹⁶⁰ Informace jsou dostupné na oficiálních internetových stránkách Evropské komise

http://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/habitatsdirective/index_en.htm#interpretation

¹⁶¹ Tzv. ptačí oblasti podle směrnice o ptácích vyhláší každý členský stát samostatně a Evropská komise pouze hlídá soulad vyhlášení s právními předpisy,

¹⁶² Ptačí oblasti se na rozdíl od evropsky významných lokalit stávají součástí soustavy Natura 2000 automaticky ihned po svém vyhlášení.

¹⁶³ Viz čl. 4.4 směrnice o stanovištích

¹⁶⁴ *Proposed Sites of Community Importance*

¹⁶⁵ Viz čl. 4 odst. 1 směrnice o stanovištích

lokality, na kterých se vyskytuje jeden či více prioritních typů stanovišť¹⁶⁶ nebo prioritních druhů.¹⁶⁷ Národní seznam se předkládá Evropské komisi k posouzení. Každá lokalita v seznamu musí obsahovat název, zeměpisnou polohu, rozlohu a další údaje vyplývající z uplatnění kritérií podle přílohy III. K národnímu seznamu se přiloží i informace o každé lokalitě.¹⁶⁸ Formulář pro předávání informací byl vydán Rozhodnutím Komise č. 97/266/ES ze dne 18. prosince 1996. Mimořádně důležitá je část nazvaná Vysvětlivky, která obsahuje množství doplňujících údajů, napomáhajících vlastnímu výběru a navrhování lokalit členskými státy.¹⁶⁹ Pro splnění povinností v první etapě byla stanovena lhůta tří let od vyhlášení směrnice o stanovištích. Tato lhůta uplynula 11. června 1995.

II. Stanovení přírodních lokalit evropského významu Evropskou komisí - Komise na základě kritérií v příloze III vypracuje po dohodě s každým členským státem návrh seznamu lokalit významných pro Společenství. Tyto lokality vybere ze seznamů členských států, na nichž se vyskytuje jeden nebo více prioritních typů přírodních stanovišť nebo prioritních druhů. Výběr lokalit probíhá v rámci jedné z devíti biogeografických oblastí.¹⁷⁰ Komisi při posuzování lokalit pomáhá Evropské tématické středisko biologické rozmanitosti (*European Topic Center/Biological Diversity – ETC/BD*) v Paříži. Jeho úkolem je prověřovat, zda jsou pro všechny uvedené oblasti navrženy typy stanovišť a stanoviště druhů v dostatečném zastoupení. Všechny lokality určené členskými státy v první etapě, které jsou místem výskytu prioritních stanovišť nebo druhů, budou pokládány za lokality významné pro Společenství. Hodnocení ostatních lokalit uvedených v národních seznamech členských států provede Evropská komise podle kritérií obsažených v příloze III. Ve výjimečných případech má Evropská komise možnost zařadit do seznamu lokalit i lokalitu, kterou členský stát nenavrhl,

¹⁶⁶ Podle čl. 1 d) směrnice o stanovištích se prioritními typy přírodních stanovišť rozumí typy přírodních stanovišť ohrožené vymizením, které se vyskytují na území uvedeném v článku 2 a za jejichž ochranu má Společenství zvláštní odpovědnost vzhledem k podílu jejich přirozeného areálu rozšíření na území uvedeném v článku 2; tyto prioritní typy přírodních stanovišť jsou v příloze I označeny hvězdičkou (*)

¹⁶⁷ Podle čl. 1 h) směrnice o stanovištích se prioritními druhy rozumí druhy ohrožené, s výjimkou druhů, jejichž přírodní areál rozšíření je na tomto území okrajový a které nejsou ohrožené nebo zranitelné v západním palearktickém regionu. Za jejich zachování má Společenství zvláštní odpovědnost vzhledem k podílu jejich přirozeného areálu rozšíření na území Společenství; tyto prioritní druhy jsou v příloze II označeny hvězdičkou (*)

¹⁶⁸ Viz čl. 4 odst. 1 druhý pododstavec směrnice o stanovištích

¹⁶⁹ Stejskal, V.: Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost, Linde Praha, a.s., 2006, str. 288

¹⁷⁰ Kontinentální, atlantské, mediteránní, alpinské, makaronéské, boreální, panonské, stepní a černomořské.

pokud je tato lokalita místem výskytu prioritního stanoviště nebo prioritního druhu a podle vědeckých informací je považována za nezbytnou pro zachování tohoto typu prioritního stanoviště nebo přežití tohoto prioritního druhu. Za tímto účelem zahájí Evropská komise s členským státem dvoustranné konzultace k porovnání vědeckých údajů.¹⁷¹ Po dobu konzultací se na příslušnou lokalitu bude vztahovat tzv. předběžná ochrana.¹⁷²

III. Vyhlášení evropsky významné lokality členským státem – po schválení lokality významné pro Společenství vyhlásí příslušný členský stát tuto lokalitu co nejdříve a nejpozději do šesti let jako evropsky významnou lokalitu (oblast zvláštní ochrany SAC – *Special Areas of Conservation*). Podle významu lokality stanoví priority pro uchování nebo obnovu příznivých stanovišť a druhů. Evropsky významné lokality se stávají součástí soustavy NATURA 2000 teprve až po svém vyhlášení členským státem.¹⁷³

Evropská komise přezkoumává, zda soustava Natura 2000 přispívá k dosažení cílů uvedených v člancích 2 a 3 směrnice o stanovištích. V případě, že ochrana již vyhlášených evropsky významných lokalit je zabezpečena přirozeným přírodním vývojem, má komise právo tyto lokality zrušit.¹⁷⁴

Kontrolní mechanismus je založen na pravidelném podávání zpráv o provádění přijatých opatření včetně zhodnocení vlivu těchto opatření na stav typů přírodních stanovišť uvedených v příloze I a druhů uvedených v příloze II z hlediska jejich ochrany. Členské státy mají povinnost podávat zprávu každých šest let ode dne přijetí právních a správních předpisů nezbytných pro dosažení souladu s touto směrnicí. Komise vypracuje souhrnnou zprávu, jež musí obsahovat odpovídající zhodnocení dosaženého pokroku a zejména příspěvku sítě NATURA 2000 k dosažení cílů podle článku 3 směrnice o stanovištích. Konečná verze zprávy je zveřejněna po předložení Výboru,¹⁷⁵ a to do dvou let od obdržení zpráv od jednotlivých členských států a následně je zaslána členským státům, Evropskému parlamentu, Radě a Hospodářskému a sociálnímu výboru.¹⁷⁶

¹⁷¹ Viz čl. 5 směrnice o stanovištích

¹⁷² Viz čl. 6 odst. 2 směrnice o stanovištích

¹⁷³ Viz čl. 4-5 směrnice o stanovištích

¹⁷⁴ Viz čl. 9 směrnice o stanovištích

¹⁷⁵ Podle článků 20 a 21 se zřizuje Výbor pro stanoviště (*Habitats committee*) složený ze zástupců členských států, kterému předsedá zástupce Komise. Výbor zaujímá stanoviska k návrhům Komise o opatřeních, která mají být přijata.

¹⁷⁶ Viz čl. 17 směrnice o stanovištích

Druhová ochrana spočívá v povinnosti členských států přijmout nezbytná opatření pro vytvoření systému přísné ochrany živočišných a rostlinných druhů uvedených v příloze IV a) a b).¹⁷⁷ Zakazují se zejména veškeré formy úmyslného odchyty, usmrcování či vyrušování živočišných druhů vyjmenovaných v příloze IV a). V případě ochrany rostlinných druhů uvedených v příloze IV b) je zakázáno úmyslné vyrývání, sběr, vyřezávání, vytrhávání či ničení takových rostlin v jejich přirozeném areálu rozšíření ve volné přírodě. Zakazuje se i držení, doprava a prodej jedinců těchto druhů odebraných z volné přírody. Členské státy se mohou z taxativně vypočtených důvodů v čl. 16 směrnice¹⁷⁸ odchýlit od ustanovení o druhové ochraně. Podmínkou pro použití ustanovení o odchýlení je neexistence žádného jiného uspokojivého řešení a přetrvávání populace příslušného druhu navzdory udělené odchylce ve svém přirozeném areálu rozšíření bez negativního ovlivnění v dobrém stavu z hlediska jejich ochrany.

2. Soustava Natura 2000 v České Republice

Požadavky obou směrnic jsou implementovány do národní legislativy zejména prostřednictvím zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů. K jeho provádění bylo v souvislosti se soustavou Natura 2000 vydáno několik důležitých vyhlášek a nařízení (viz dále). Tím byly stanoveny podmínky pro vytvoření soustavy Natura 2000. Podle ustanovení § 3 odst. 1 písm. r) zákona č. 114/1992 Sb. se pojmem Natura 2000 rozumí *celistvá evropská soustava území se stanoveným stupněm ochrany, která umožňuje zachovat typy evropských stanovišť a stanoviště evropsky významných druhů v jejich přirozeném areálu rozšíření ve stavu příznivém z hlediska ochrany nebo popřípadě umožní tento stav obnovit*. Na území České republiky je Natura 2000 tvořena vymezenými ptačími oblastmi a vyhlášenými evropsky významnými lokalitami. Za celkovou přípravu soustavy Natura 2000 zodpovídá Ministerstvo životního prostředí, které pověřilo přípravou odborných podkladů Agenturu ochrany přírody a krajiny. Ptačí oblasti a stanovení národního seznamu evropsky významných lokalit vyhláší vláda ČR formou nařízení.

¹⁷⁷ Viz čl. 12-16 směrnice o stanovištích

¹⁷⁸ Např. v zájmu prevence závažných škod, zejména na úrodě, dobytku, lesích, rybolovu, vodách a ostatních typech majetku; v zájmu zdraví lidí a veřejné bezpečnosti nebo z jiných naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu.

Vytvoření soustavy Natura 2000 neznamená zánik současné národní soustavy zvláště chráněných území. Členské státy mají právo chránit i další území podle svých tradic, potřeb a zejména zachovalosti své přírody. Soustava Natura 2000 národní ochranu přírody (kategorie zvláště chráněných území) nenahrazuje, ale existuje paralelně a vhodně ji doplňuje.¹⁷⁹

Jako **ptačí oblasti** se vymezi podle § 45e ZOPK území nejvhodnější pro ochranu z hlediska výskytu, stavu a početnosti populací těch druhů ptáků vyskytujících se na území České republiky a stanovených právními předpisy Evropských společenství, které stanoví vláda nařízením. Tímto nařízením je **nařízení vlády č. 51/2005 Sb., kterým se stanoví druhy a počet ptáků, pro které se vymezují ptačí oblasti**. Druhy ptáků, včetně pravidelně se vyskytujících stěhovavých ptáků, pro které se vymezují ptačí oblasti, jsou stanoveny v příloze k tomuto nařízení. Ptačí oblasti lze vymezit i pro další druhy stěhovavých vodních ptáků, pokud se na lokalitě vyskytuje více než 20 000 jedinců vodních ptáků bez ohledu na počet druhů a druhové složení.¹⁸⁰

V České republice je v současnosti vyhlášeno 41 ptačích oblastí.¹⁸¹

Cílem vyhlášení ptačích oblastí je zajištění přežití stanovených druhů ptáků a rozmnožování v jejich areálu rozšíření. V úvahu se vezmou pouze požadavky těchto druhů na ochranu.¹⁸² Další požadavek, např. ohled na ekonomické, rekreační a jiné zájmy v území lze zohledňovat až při stanovení podmínek ochrany uvnitř těchto území.¹⁸³ Samotnému vyhlášení ptačích oblastí předchází ještě odborný monitoring ptačích druhů, jehož smyslem je získat aktuální údaje o početnosti a rozšíření jednotlivých druhů pro výběr vhodných lokalit. Při vymezování ptačích oblastí vycházejí členské státy z kritérií pro výběr významných ptačích území (*Important Bird Areas - IBA*) v Evropské unii. Jedná se o vědecká kritéria vytvořená mezinárodní nevládní organizací na ochranu ptactva BirdLife International. Tato kritéria nejsou právně závazná. Podle Soudního dvora EU se však jedná o dokument, který umožňuje posoudit, zda žalovaný členský stát splnil svou povinnost určit co do počtu i rozlohy

¹⁷⁹ Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí, 3. vydání, Praha, C. H. Beck, 2010, str. 380

¹⁸⁰ Viz § 1 nařízení č. 51/2005 Sb.

¹⁸¹ Ústřední seznam ochrany přírody: <http://drusop.nature.cz/ost/chrobjekty/sumarizace/index.php?frame>

¹⁸² Jiné požadavky (např. ekonomické či sociální) nemohou být při vymezení ptačích oblastí zohledněny.

¹⁸³ Prchalová, J.: Zákon o ochraně přírody a krajiny a Natura 2000 – Komentář s judikaturou a prováděcími předpisy, 2. vydání, Linde Praha, a.s., 2010, str. 137

nejvhodnější oblasti pro ochranu chráněných druhů jako ptačí oblasti.¹⁸⁴ V České republice návrh ptačích oblastí vypracovala Česká společnost ornitologická, partner BirdLife International.¹⁸⁵

Jak jsem již uvedla výše, ptačí oblasti nejsou zvláště chráněnými územími, ale jde o zvláštní typ územní ochrany. Vláda je vyhláší nařízením, ve kterých může stanovit činnosti vázané na souhlas orgánu ochrany přírody. Právní úprava neobsahuje žádné zákazy z hlediska územní ochrany pro tyto oblasti. Místo toho lze s vlastníkem nemovitosti uzavřít smlouvu podle §45e odst. 4 ZOPK. V takovém případě by souhlas orgánu ochrany přírody nebyl nutný. Je třeba dodat, že ptačí oblasti se však v praxi často s režimem ochrany zvláště chráněných území překrývají.¹⁸⁶ V takových případech nemusí mít nařízení o ptačích oblastech širokou úpravu ochrany, pokud je dostačující ochrana již obsažena v režimu ochrany zvláště chráněného území. Ptačí oblasti se od zvláště chráněných oblastí odlišují i dalšími znaky. Oproti zvláště chráněným oblastem nemají ptačí oblasti ani ochranné pásmo ani tzv. základní ochranné podmínky ze zákona. Mají pouze bližší ochranné podmínky, uvedené v jednotlivých zřizovacích předpisech - nařízeních vlády.¹⁸⁷ Pro ptačí oblasti se nezpracovávají plány péče jako pro zvláště chráněná území, ale zpracovává se, v případě potřeby, tzv. souhrn doporučených opatření, který však není závazný pro soukromé osoby.¹⁸⁸

Pojem **evropsky významná lokalita** je definován v § 3 odst. 1 písm. q) jako lokalita vyžadující zvláštní územní ochranu a splňující podmínky podle § 45a odst. 1, která

- a) byla zařazena do národního seznamu,
- b) splňuje podmínky pro zařazení do národního seznamu, ale nebyla tam zařazena, a vyskytuje se na ní prioritní typ přírodního stanoviště nebo prioritní druh, a o jejímž zařazení do evropského seznamu se s Evropskou komisí jedná¹⁸⁹, nebo
- c) byla zařazena do evropského seznamu.

Evropsky významné lokality musí splňovat podmínky výběru odpovídajících území do národního seznamu, které jsou uvedené v § 45a odst. 1 ZOPK. Tyto podmínky jsou

¹⁸⁴ Např. rozsudek C- 3/96 (1998): Komise versus Nizozemí.

¹⁸⁵ Stejskal, V.: Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost, Linde Praha, a.s., 2006, str. 499

¹⁸⁶ Např. Národní park Šumava je jednou z ptačích oblastí.

¹⁸⁷ Bližší ochranné podmínky jsou výčtem činností v ptačích oblastech, ke kterým je třeba předchozího souhlasu příslušného orgánu ochrany přírody (správy NP, CHKO a krajské úřady).

¹⁸⁸ Stejskal, V.: Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost, Linde Praha, a.s., 2006, str. 501

¹⁸⁹ Tzv. sporná lokalita

převzaty z habitatové směrnice. Ta používá pojem tzv. lokality významné pro Společenství (*Sites of Community Importance – SCI*).¹⁹⁰ Ustanovení § 45a pokrývá jen první fázi vytváření evropsky významných lokalit v národním měřítku, tj. vytvoření národního seznamu evropsky významných lokalit. Přípravou odborného návrhu jednotlivých evropsky významných lokalit byla pověřena Agentura ochrany přírody a krajiny ČR (AOPK ČR) roku 1999. Před samotným návrhem byly shromážděny aktuální odborné údaje o rozšíření a početnosti jednotlivých druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin a kvalitě jednotlivých typů přírodní stanovišť. Odborný návrh AOPK ČR obsahoval po projednání s vlastníky a uživateli pozemků a územními samosprávnými celky 883 evropsky významných lokalit.¹⁹¹

Podle § 45a odst. 2 ZOPK je vláda zmocněna k vydání nařízení, kterým se stanoví hranice biogeografických oblastí na území ČR a lokality, které budou zařazeny do národního seznamu. Tímto nařízením je **nařízení vlády č. 318/2013, o stanovení národního seznamu evropsky významných lokalit**. Do národního seznamu evropsky významných lokalit se zařazují lokality uvedené v přílohách č. 1 až 1075 tohoto nařízení.¹⁹² Postupně se pak na základě akceptace Evropské komise převádějí do evropského seznamu, publikovaného ve Věstníku EU a stávají se součástí celoevropské sítě evropsky významných lokalit (SCI). V případě tzv. sporných lokalit¹⁹³ platí, že je Ministerstvo životního prostředí oznámí ve Sbírce zákonů formou sdělení.¹⁹⁴ Publikováním ve sbírce pro ně současně začíná platit předběžná ochrana podle § 45b ZOPK. (viz dále).

¹⁹⁰ Zkratky zavedené ve směrnici o stanovištích (92/43/EHS) odlišují tzv. Sites of Community Importance (SCI; lokality významné pro Společenství) a Special areas of conservation (SAC; zvláštní území ochrany přírody). Rozdíl mezi nimi je zásadní: SCI jsou lokality, které stát vymezil, stanovil (v podmínkách ČR zařazením do tzv. národního seznamu) a nahlásil Evropské komisi (EK), která je téměř automaticky zařazuje do evropského seznamu. SCI však není typem lokality, jejímž vymezením by EK považovala povinnost „vymezit a zajistit EVL“ za splněnou. Tuto povinnost naplňuje až SAC, v jejímž režimu jsou pro EVL zajištěna „ochranná opatření“ (conservation measures – čl. 1, písm. l směrnice o stanovištích), která vycházejí ze specifických ekologických nároků předmětů ochrany v každé jednotlivé lokalitě a zajišťují tak její dostatečnou ochranu.

¹⁹¹ Stejskal, V.: Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost, Linde Praha, a.s., 2006, str. 504

¹⁹² Viz § 1 nařízení č. 318/2013 Sb., o stanovení národního seznamu evropsky významných lokalit

¹⁹³ Sporná lokalita označuje lokalitu splňující podmínky pro zařazení do národního seznamu, na níž se vyskytuje prioritní typ přírodního stanoviště nebo prioritní druh, která však nebyla do národního seznamu zařazena, a o jejímž zařazení do evropského seznamu se s Evropskou komisí jedná.

¹⁹⁴ Viz § 45a odst. 4 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny

Než proběhne celý proces schvalování Evropskou komisí, musí členský stát poskytovat evropsky významným lokalitám tzv. **předběžnou ochranu** podle § 45b ZOPK. Předběžná ochrana zabezpečuje zákaz poškozování těchto lokalit stanovený přímo zákonem. Ustanovení blíže upřesňuje, co se za poškozování nepovažuje.¹⁹⁵ Ze zákazu lze udělit výjimku, a to pouze z naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu. Předběžná ochrana se vztahuje na evropsky významné lokality od jejich zařazení do národního seznamu až do okamžiku jejich zařazení do evropského seznamu. Rozhodnutí Evropské komise o zařazení evropsky významné lokality do evropského seznamu má za následek právní důsledky ve smyslu § 45c ZOPK. Těmito následky jsou tedy jednak konec platnosti předběžné ochrany¹⁹⁶ a jednak uplatnění institutu tzv. základní ochrany ve smyslu ustanovení § 45c odst. 2 ZOPK.

Základní ochrana znamená, že evropsky významné lokality jsou *chráněny před poškozováním a ničením a využívají se pouze tak, aby nedošlo k závažnému nebo nevratnému poškození nebo ke zničení předmětu ochrany*.¹⁹⁷ K zásahům, které by mohly vést k takovým nežádoucím důsledkům, si musí ten, kdo tyto zásahy zamýšlí, předem opatřit souhlas orgánu ochrany přírody.¹⁹⁸ Ustanovení § 45c odst. 2 dále stanoví, že základní ochrana se nevztahuje na ty evropsky významné lokality, které jsou chráněny podle části třetí (zvláště chráněná území) ZOPK. Na evropsky významné lokality, které jsou již chráněny prostřednictvím zvláštní územní ochrany nebo ochranou smluvní se tedy základní ochrana nevztahuje. Dále z ustanovení vyplývá, že ochrana podle části druhé a páté ZOPK, jakož i ustanovení § 45h a § 45i nejsou dotčeny. K zachování nebo zlepšení ochrany těch součástí přírody, které jsou v evropsky významných lokalitách, zajišťuje Ministerstvo životního prostředí zpracování tzv. souhrnů doporučených opatření pro evropsky významné lokality. Jsou to koncepční dokumenty obsahující potřebné podklady pro orgány ochrany přírody, a u evropsky

¹⁹⁵ Za poškozování se nepovažuje běžné hospodaření na daných pozemcích v souladu s druhem pozemku a v souladu s platnými právními předpisy (lesní zákon, vodní zákon atd.) či řádné hospodaření prováděné v souladu se smlouvami uzavřenými dle § 69 ZOPK.

¹⁹⁶ Předběžná ochrana však zaniká také okamžikem, kdy je evropsky významná lokalita vyhlášena formou sdělení MŽP ve Sbírce zákonů v přehledu evropsky významných lokalit, které na evropský seznam zařazeny nebyly.

¹⁹⁷ Viz § 45c odst. 2 zákona 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny

¹⁹⁸ Viz § 45c odst. 2 zákona 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny

významných lokalit nacházejících se v režimu základní ochrany by měly být hlavním podkladem pro cílenou péči o ně včetně výhledu do budoucna.¹⁹⁹

Režim základní ochrany je přísnější než režim předběžné ochrany. Je to třetí variantní forma ochrany evropsky významných lokalit, vedle ochrany zajištěné prostřednictvím vyhlášení zvláště chráněného území a smluvní ochrany podle ustanovení § 39 ZOPK. Základní ochranný režim zavedla novela provedená zákonem č. 349/2009 Sb.²⁰⁰ Podle ustanovení § 45c odst. 2 ZOPK podléhají režimu základní ochrany jen ty evropsky významné lokality, které byly zařazeny do evropského seznamu a poté byly vyhlášeny nařízením vlády. Tímto nařízením je **nařízení vlády č. 208/2012 Sb., o vyhlášení evropsky významných lokalit zařazených do evropského seznamu**. Ustanovení § 45c odst. 4 ZOPK dále stanoví, že tam, kde k ochraně udržení příznivého stavu předmětu ochrany evropsky významné lokality režim základní ochrany nestačí, stanoví vláda nařízením u této evropsky významné lokality nebo její části kategorie zvláště chráněných území, ve kterých je příslušné orgány ochrany přírody vyhlásí, nebude-li tato ochrana zajištěna smluvně. Podmínkou takového postupu vlády je, že příslušná evropská lokalita již za zvláště chráněné území vyhlášena nebyla a není chráněna ani smluvně. Smluvní ochrana má tedy přednost. Ustanovení § 45c odst. 5 proto stanoví orgánům ochrany přírody povinnost upozornit formou veřejné vyhlášky vlastníky dotčených pozemků v evropsky významných lokalitách, které by měly být vyhlášeny za zvláště chráněné území, že tato ochrana může být zajištěna smluvně. Orgány ochrany přírody mají ke splnění této povinnosti stanovenou lhůtu 30 dnů ode dne vyhlášení nařízení podle § 45c odst. 1 ZOPK. Pokud vlastník pozemku ve lhůtě 60 dnů ode dne doručení upozornění neučiní žádný písemný úkon směřující k uzavření smlouvy, nebo na základě tohoto úkonu nedojde ve lhůtě dvou let k uzavření smlouvy podle § 39 ZOPK, bude evropsky významná lokalita vyhlášena jako zvláště chráněné území v kategorii ochrany stanovené národním seznamem. Přitom musí být dodržena šestiletá lhůta od přijetí lokality na evropský seznam.

¹⁹⁹ Prchalová, J.: Zákon o ochraně přírody a krajiny a Natura 2000 – Komentář s judikaturou a prováděcími předpisy, 2. vydání, Linde Praha, a.s., 2010, str. 130 - 133

²⁰⁰ Hošek, M.: Změny ve způsobu zajištění evropsky významných lokalit, in: Ochrana přírody, č. 2/2011, str. 21

3. Soustava NATURA 2000 ve Spojeném království

Požadavky směrnice o ptácích byly implementovány do právního řádu Spojeného království zejména prostřednictvím zákona *Wildlife and Countryside Act 1981* a nařízení *Conservation (Natural Habitats, & c.) Regulation 2010* (v Anglii a Walesu), nařízení *Habitats Regulation 1994* (ve Skotsku), nařízení *Wildlife (Northern Ireland) Order 1995* (v Severním Irsku) a dalších souvisejících právních předpisů.²⁰¹

Za přípravu soustavy Natura 2000 odpovídá a jmenování ptačích oblastí a evropsky významných lokalit provádí ministr životního prostředí.²⁰²

Ptačími oblastmi jsou podle definice používané ve Spojeném království území, která mají

- být odlišitelná stanovištěm a/nebo ornitologickým významem od okolí a mít definovatelný a rozpoznatelný charakter,
- zajišťovat požadavky druhu na ochranu v ročním období a pro zvláštní účely, pro které byla určena.²⁰³

Ptačí oblasti se vyhláší pro druhy ptáků stanovené na základě čl. 4 odst. 1 a vyjmenované v příloze I směrnice o ptácích a pro druhy stěhovavé, které se ve Spojeném království vyskytují pravidelně.²⁰⁴ V současné době je na území Spojeného království vyhlášeno 270 ptačích oblastí.²⁰⁵ Spojené království podobně jako většina členských států EU při výběru ptačích oblastí vychází z kritérií pro výběr významných ptačích území (*Important Bird Areas - IBA*) v Evropské unii vytvořených organizací BirdLife International. Některé členské státy včetně Spojeného království však tato kritéria považovala za příliš složitá pro jejich vysvětlení veřejnosti a správním orgánům. Proto Spojené království přistoupilo ke zjednodušení původních kritérií, která použili při prvním návrhu kandidátů SPA. Odborná kritéria výběru ptačích oblastí vypracoval

²⁰¹ Rodgers, C.: *The Law of Nature Conservation*, Oxford University Press, 2013, str. 202-203

²⁰² Viz Part 2, S. 11 *Conservation (Natural Habitats, & c.) Regulations 2010*

²⁰³ JNCC: *Selection guidelines for Special Protection Areas 1999* dostupné na <http://jncc.defra.gov.uk/page-1405>

²⁰⁴ Viz čl. 4 odst. 2 směrnice o ptácích

²⁰⁵ Údaj je ze dne 15. dubna 2015, oficiální internetové stránky JNCC <http://jncc.defra.gov.uk/page-1399>

Společný výbor na ochranu přírody (*Joint Nature Conservation Committee, JNCC*).²⁰⁶

Podle kritérií JNCC je proces výběru ptačích oblastí dvoustupňový. První stupeň je určen pro identifikaci území, která jsou vhodná jako kandidáti na SPA. Tato území jsou poté posuzována podle jednoho nebo více ustanovení druhého stupně pro výběr nejvhodnějších území co do počtu a rozlohy. Druhý stupeň je zejména významný pro stanovení hranic SPAs pro druhy s rozptýleným výskytem a rozsáhlými areály.

Rovněž v případě směrnice o stanovištích došlo k transpozici do národního práva v jednotlivých zemích Spojeného království odlišně. Nařízení *Conservation (Natural Habitats, &c.) Regulations 1994* transponovalo směrnici o stanovištích do národního práva v Anglii a Walesu. Z důvodu velkého množství novelizací však byla ustanovení uvedeného nařízení následně sjednocena nařízením *Conservation of Habitats and Species Regulations 2010*. Ve Skotsku došlo k transpozici směrnice o stanovištích prostřednictvím kombinace výše zmíněných nařízení z roku 1994 (*Conservation (Natural Habitats, &c.) Regulations 1994*)²⁰⁷ a 2010 (*Conservation of Habitats and Species Regulations 2010*). Nařízení *Conservation (Natural Habitats, &c) Regulations (Northern Ireland) 1995* transponovalo směrnici o stanovištích do národního práva v Severním Irsku.²⁰⁸

Evropsky významné lokality musí naplňovat podmínky výběru odpovídajících území do národního seznamu (*Sites of Community Importance*, dále jen SCI), jež stanoví habitatová směrnice. SCI jsou lokality, které stát vymezil, zařadil do národního seznamu a nahlásil Evropské komisi, která je téměř automaticky zařazuje do evropského seznamu. Po schválení lokality SCI vyhlásí ministr životního prostředí tuto lokalitu co nejdříve a nejpozději do šesti let za evropsky významnou lokalitu. Tímto vyhlášením se evropsky významné lokality stávají součástí soustavy NATURA 2000.²⁰⁹ Na území Spojeného království se nachází **615 evropsky významných lokalit.**²¹⁰

²⁰⁶ JNCC: Selection guidelines for Special Protection Areas 1999 dostupné na <http://jncc.defra.gov.uk/page-1405>

²⁰⁷ Nařízení však bylo novelizováno tak, aby reflektovalo specifika pro oblast Skotska.

²⁰⁸ Rodgers, C.: *The Law of Nature Conservation*, Oxford University Press, 2013, str. 226-227

²⁰⁹ Viz čl. 4-5 směrnice o stanovištích

²¹⁰ Údaj je ze dne 30. července 2015, oficiální internetové stránky JNCC: <http://jncc.defra.gov.uk/page-23>

Poradním orgánem vlády Spojeného království při aplikaci a interpretaci směrnice o stanovištích je **Společný výbor na ochranu přírody (JNCC)**. Tento orgán rovněž připravuje a předkládá vládě zprávy o implementaci a naplňování požadavků směrnice, spolupracuje s organizacemi ochrany přírody v jednotlivých zemích Spojeného království a tím napomáhá vládě při výběru nových evropsky významných lokalit.

4. Judikatura Soudního dvora Evropské Unie

Soudní dvůr Evropské unie má zásadní vliv na interpretaci, aplikaci a prosazování unijního práva. Soudní dvůr EU sídlí v Lucemburku a je složený ze tří soudů - Soudního dvora (*Court of Justice*), Soudu prvního stupně (*Court of First Instance*) a Soudu pro veřejnou službu (*Civil Service Tribunal*). Každý z nich je příslušný v různých typech případů. Pro účely sporů týkajících se transpozice a implementace směrnice o ptácích a směrnice o stanovištích jsou příslušnými tribunály Soudní dvůr a Soud prvního stupně.

Problematice ochrany přírody, zejm. různým otázkám týkajících se směrnice o ptácích a směrnice o stanovištích se věnuje Soudní dvůr EU poměrně často. Stejskal uvádí sedm nejčastějších typů nedostatků, ke kterým v souvislosti s transpozicí a implementací těchto směrnic dochází:

- a) Nedostatečné či chybějící legislativní zakotvení rámcové úpravy územní a druhové ochrany.
- b) Chybné nebo nedostatečné vymezení či nevymezení konkrétního chráněného území soustavy Natura 2000, včetně protiprávního zmenšování takového území.
- c) Protiprávní schválení záměru investičního projektu v chráněném území, včetně otázek posuzování vlivů koncepcí či záměrů na lokality soustavy Natura 2000.
- d) Nedostatky v zajištění ochrany chráněného území v rámci soustavy Natura 2000.
- f) Protiprávní nakládání s chráněnými druhy živočichů, včetně ptáků.
- g) Nezákonné zasahování do jejich přirozeného vývoje, rušení a ničení jejich stanovišť.²¹¹

²¹¹ Stejskal, V.: Vývojové tendence právní úpravy ochrany přírody, Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2012, str. 123

Z procesního hlediska můžeme rozlišit tři typy případů:

a) Případy, jejichž předmětem je **splnění porušené unijní právní normy**. Smlouva o fungování Evropské unie upravuje ve svém článku 258 řízení o porušení Smlouvy vedené Evropskou komisí proti členskému státu s možností podání žaloby Soudnímu dvoru. Podat žalobu proti členskému státu může na základě článku 259 rovněž jiný členský stát, má-li za to, že jiný členský stát nesplnil povinnost vyplývající ze smlouvy. Článek 260 upravuje řízení o výkonu předchozího rozhodnutí Soudního dvora. Řízení podle článku 258 SFEU představuje jeden z nejpoužívanějších a nejdůležitějších prostředků vynucování unijního práva.²¹² Pokud členský stát nezjedná nápravu v souladu s příslušným rozhodnutím Soudního dvora, zmocňuje článek 260 SFEU Evropskou komisi zahájit proti členskému státu nové řízení o porušení Smlouvy v téže věci. Pokud Komise podá žalobu k Soudnímu dvoru, má právo současně navrhnout uložení finanční pokuty členskému státu, a to přiměřenou okolnostem daného případu. V řízeních týkajících se směrnice o ptácích a směrnice o stanovištích již Komise v minulosti opakovaně navrhovala uložení finanční sankce, ale dosud bezúspěšně.

b) Rozhodování o **předběžných otázkách** podle článku 267 SFEU týkajících se výkladu Smluv a platnosti a výkladu aktů přijatých orgánů, institucemi nebo jinými subjekty Unie. Vystane-li taková otázka před soudem členského státu, může tento soud, považuje-li rozhodnutí o této otázce za nezbytné k vynesení svého rozsudku, požádat Soudní dvůr o rozhodnutí o této otázce. V oblasti ochrany životního prostředí se jedná téměř o 50% všech řízení, přičemž se týkají zejména oblasti posuzování vlivů na životní prostředí a ochrany přírody.

c) Rozhodování případů na základě článku 263 SFEU, podle něhož **každá fyzická nebo právnická osoba** může za stanovených podmínek podat žalobu proti aktům unijních institucí, které jsou jí určeny nebo které se jí bezprostředně a osobně dotýkají. V oblasti ochrany přírody se jedná o případy, v nichž jednotlivci (zejména vlastníci pozemků) žalují Evropskou komisi v souvislosti s jejími rozhodnutími týkajícími se vyhlášení lokalit soustavy Natura 2000. Tyto případy řeší Soud prvního stupně.²¹³

V následujícím textu se věnuji jednotlivým článkům naturových směrnic z pohledu judikatury Soudního dvora. Uvádím výběr pouze těch judikátů, z nichž vyplývají

²¹² Řízení podle článku 259 dosud využito žádným členským státem nebylo.

²¹³ Stejskal, V., Zicha, J.: Judikatura Soudního dvora Evropské unie v oblasti ochrany přírody, Ministerstvo životního prostředí, Praha 2011, str. 6

obecné závěry a zásady, které mají podle mého názoru zásadní dopad na interpretaci a aplikaci v praxi.

4.1. Judikatura ke směrnici o ptácích

Směrnice o ptácích byla přijata v roce 1979 a transpoziční lhůta uběhla v roce 1981. První rozsudky ke směrnici o ptácích byly vydány v roce 1987. Judikáty se vztahují k původnímu textu směrnice 79/409/EHS. Judikatura je nadále použitelná, neboť kodifikace směrnice z roku 2009 až na drobné výjimky (kterých se netýká judikatura) v podstatě text směrnice z roku 1979 nezměnilo. V následujícím textu uvádím přehled článků, k nimž se Soudní dvůr EU vyjádřil. Výčet článků doprovázím interpretací Soudního dvora a příklady judikátů, v nichž je tento výklad obsažen.

Judikatura k článku 1 se zabývala zpočátku pozitivním vymezením předmětu směrnice. Soudní dvůr opakovaně zdůraznil, že *ochrana se vztahuje i na všechny stěhovavé druhy ptáků a dále, že členský stát je povinen zajistit svými národními právními předpisy stejnou ochranu i evropským druhům, které se přirozeně nebo obvykle nevyskytují na jeho území.*²¹⁴ Později se Soudní dvůr vyslovil i k negativnímu vymezení předmětu směrnice.²¹⁵

Judikatura k článku 2 je konzistentní zejména při výkladu ve vztahu k článkům 1, 4 a 9 směrnice. Soudní dvůr zdůraznil, že článek 2 nepředstavuje derogaci závazků a požadavků vyplývajících z těchto článků. Příkladem je rozsudek C-262/85 Komise vs. Itálie, v němž Soudní dvůr uvedl, že *... přestože článek 2 zakotvuje povinnost členských států přijmout opatření nezbytná k tomu, aby populace druhů uvedených v článku 1 byly zachovány na úrovni nebo přivedeny na úroveň, která odpovídá zejména ekologickým, vědeckým a kulturním požadavkům, přičemž budou brát v úvahu hospodářské požadavky a požadavky rekreace, není obsah článku 2 ve slovech „přičemž budou brát v úvahu hospodářské požadavky a požadavky rekreace“ nezávislou derogací závazků a požadavků směrnice. Slova „budou brát v úvahu“ nelze vykládat jako výjimku ze*

²¹⁴ Např. v případě rozhodnutí C-247/85 Komise vs. Belgie bylo Belgii vytýkáno, že nezajistila svými národními právními předpisy stejnou ochranu i evropským druhům, které se přirozeně nebo obvykle nevyskytují na jeho území. Soudní dvůr EU judikoval, že ochrana podle směrnice se vztahuje také na všechny ptáky vyskytující se v přírodě na území Evropských společenství jiného členského státu, kteří se přirozeně nebo obvykle nevyskytují na území členského státu, ale kteří do něj byli dovezeni, v něm drženi nebo uvedeni na trh, ať už živí či mrtví.

²¹⁵ Např. v případě C-149/94 Didier Vergy Soudní dvůr ve výroku konstatoval, že se směrnice nevztahuje na ty jedince příslušného druhu, kteří se vylihli a byli odchováni v lidské péči.

základních ochranných podmínek, přesto je však třeba v praxi na jednu stranu zvažovat např. ekologické požadavky a na druhé straně požadavky hospodářské. Tato opatření však mají být ve vzájemné rovnováze.

Při výkladu článku 3 Soudní dvůr použil dva základní principy práva životního prostředí, a to princip prevence a princip předběžné opatrnosti. Např. v případě C-355/90 Komise vs. Španělsko (Santoña Marshes) Soudní dvůr uvedl, že *Článek 3 směrnice požaduje, aby členské státy přijaly nezbytná opatření k ochraně, udržení a obnově dostatečné diverzity a rozlohy stanovišť všech druhů ptáků, kterých se směrnice týká. Závazky členských států vyplývající z článku 3 tudíž existují už před tím, než je zaznamenán pokles v četnosti ptáků nebo se jakkoli jinak projeví nebezpečí vyhynutí chráněných druhů.*

V souvislosti s článkem 4 se Soudní dvůr nejčastěji zabýval nesplněním povinnosti členského státu zajistit ochranu přírodních stanovišť druhů v příloze I směrnice, označit území nejvhodnější z hlediska počtu druhů a rozlohy jako SPA a zajistit jim praktickou ochranu podle principu prevence a principu předběžné opatrnosti. *Při vymezování těchto chráněných území lze brát v úvahu jen vědecká kritéria, nikoliv např. kritéria ekonomická.* Z případu C-293/07 Komise vs. Řecko pro členské státy vyplývá povinnost přijmout všechna nezbytná opatření pro zavedení a uskutečnění koherentního, specifického a úplného právního režimu schopného zajistit trvale udržitelné řízení a účinnou ochranu zvláště chráněných oblastí označených s ohledem na ochranářské cíle stanovené směrnicí o ptácích. K článku 4 existuje hojná judikatura.²¹⁶

Článek 5 je základem druhové ochrany v rámci směrnice o ptácích. Toto ustanovení ukládá členským státům povinnost přijmout nezbytná opatření k vytvoření obecné právní úpravy ochrany všech druhů ptáků, na něž se směrnice o ptácích vztahuje. Jde o obecné ustanovení, k němuž jsou články 6 až 9 ve vztahu speciality a na článek 5 často odkazují.

Článek 6 stanoví zákaz prodeje, přepravy za účelem prodeje, držení za účelem prodeje a nabízení za účelem prodeje živých nebo mrtvých ptáků, na něž se směrnice o ptácích vztahuje a jakýchkoli snadno rozpoznatelných částí těchto ptáků nebo

²¹⁶ Např. C-57/89 Komise vs. Německo (Leybucht), C-355/90 Komise vs. Španělsko (Marismas de Santoña), C-44/95 Spojené království (Lappel Bank)

odvozenin. Soudní dvůr opakovaně zdůraznil, že *smyslem ustanovení článku 6 je zabránit tomu, aby volnost obchodu byla příčinou zvýšeného lovu ptáků.*²¹⁷

Cílem článku 7 je zajištění komplexního režimu ochrany lovených druhů v období, kdy je jejich přežití zvláště ohroženo, např. při návratu na hnízdiště, v období rozmnožování či odchovu mláďat. Soudní dvůr se ve své judikatuře zabýval zejména zásadami a pojmy relevantními v těchto případech, např. stanovení lovecké sezóny. Soudní dvůr také zdůraznil, že *režim ochrany proti lovu stanovený v článku 7 odst. 4 směrnice je vymezen široce, odkazem na biologické zvláštnosti dotyčných druhů, vzhledem k tomu, že se týká kromě období hnízdění i jednotlivých stadií rozmnožování a odchovu mláďat. Pouze tato koncepce odpovídá cíli uvedenému v článku 7 odst. 4, kterým je zajistit komplexní režim ochrany v období, kdy je přežití volně žijících ptáků zvláště ohroženo. Každý zásah v průběhu těch období, která souvisejí s rozmnožováním ptáků, může totiž ovlivnit jejich rozmnožování, i když se týká pouze části jejich populace. Je tomu tak rovněž v případě fáze páření, během které jsou dotyčné druhy zvláště exponované a zranitelné. Posledně uvedená fáze je tudíž součástí období, během kterého je v zásadě zakázán jakýkoliv lov.*²¹⁸

Článek 8 požaduje, aby členské státy zakázaly užití všech prostředků, zařízení nebo metod, jimiž jsou ptáci ve velkém měřítku nebo nevýběrovým způsobem chytáni, usmrcováni nebo jejichž použití by mohlo způsobit vymizení druhů v určitých územích, a to zejména druhů, které jsou uvedeny v příloze IV a).²¹⁹ Dosavadní judikatura k dané problematice je spíše kazuistická. I zde však lze zobecnit závěr, že *nepoužívání určitých prostředků lovu v členském státě nemůže dotyčný členský stát zbavit jeho odpovědnosti přijmout právní a správní opatření za účelem zabezpečit správné provedení ustanovení směrnice.*²²⁰

Článek 9 upravuje odchylné postupy od ustanovení základních podmínek druhové ochrany ptáků podle článků 5 až 8. Předmětem rozhodování Soudního dvora byly zejména podmínky uplatňování odchylného postupu. Soudní dvůr potvrdil, že *lze povolit odchyt a držení některých druhů ptáků v lidské péči, avšak za podmínky, že v daném případě neexistuje jiné uspokojivé řešení a půjde o malé množství, a odchyt a*

²¹⁷ Např. C-262/85 Komise vs. Itálie

²¹⁸ Např. C-507/04 Komise vs. Rakousko

²¹⁹ Článek 8 odst. 1 směrnice o ptácích

²²⁰ Např. C-507/04 Komise vs. Rakousko

*držení se uskuteční na základě výběru a za přísně kontrolovaných podmínek.*²²¹ Soudní dvůr se dále věnoval výkladu pojmů v ustanovení užitých.²²²

Článek 10 směrnice o ptácích klade důraz na podporu výzkumu a dalších činností nezbytných pro ochranu a využívání populací všech druhů ptáků uvedených v článku 1. Soudní dvůr se k článku 10 směrnice o ptácích vyslovil zatím pouze jednou, a to v případě C-418/04 Komise vs. Irsko. Komise v žalobě tvrdila, že v článku 10 směrnice o ptácích je členským státům uložena povinnost podpořit výzkum nezbytný pro účely ochrany a využívání populací všech ptačích druhů uvedených v článku 1 této směrnice a pro péči o ně. V irském vnitrostátním právním předpise Wildlife Act tato povinnost není dostatečně zakotvena, neboť irský právní předpis obsahuje pouze slova „ministr může přímo nebo ve spojení s třetí osobou nebo jejím prostřednictvím provést výzkum, který považuje za vhodný pro výkon svých úkolů vyplývajících z tohoto zákona, či zadat jeho provedení.“ Ze závěrů Soudního dvora vyplývá, že doslovný výklad článku 11 Wildlife Act dovoluje tvrdit, že toto ustanovení umožňuje příslušnému ministrovi provést výzkum, který považuje za vhodný pro výkon svých úkolů vyplývajících z tohoto zákona, či zadat jeho provedení. Uvedené ustanovení naopak nijak nedefinuje povinnost ministra takovéto činnosti podporovat. Soudní dvůr potvrdil, že *výzkum má být povinností, nikoliv možností příslušných odpovědných subjektů v členských státech.*

Článek 11 ukládá členským státům dbát na to, aby vysazování druhů ptáků, jež se ve volné přírodě na evropském území uvedených států nevyskytují, nepříznivě neovlivnilo místní rostliny a živočichy. Ve vztahu k nepůvodním druhům Soudní dvůr zdůraznil především princip prevence a předběžné opatrnosti. V judikatuře Soudní dvůr dále připomněl zásadu, že *úplnou transpozici směrnice nelze nahradit v rámci správního rozhodování konformním výkladem směrnice.*²²³

K ostatním ustanovením směrnice se Soudní dvůr zatím nevyslovil s výjimkou čl. 14, a to k možnosti zavedení přísnějších ochranných opatření než stanoví směrnice o ptácích. Z dosavadní judikatury vyplývá, že tato možnost je podle soudního dvora

²²¹ Např. rozsudek C-10/96 Belgická Liga na ochranu ptactva vs. Région wallonne

²²² Např. k pojmu „malé množství“ podle článku 9 odst. 1, písm. c) směrnice o ptácích se Soudní dvůr vyjádřil v rozsudku C-507/04 Komise vs. Rakousko: *...členské státy musejí při přijímání prováděcích opatření k tomuto posledně uvedenému ustanovení zajistit, že ve všech případech použití odchylky v něm stanovené a pro všechny chráněné druhy nepřekročí povolené úbytky způsobené lovením limit, který je v souladu s omezením uvedených úbytků způsobených lovením na malá množství, přičemž tento limit musí být určen na základě přesných vědeckých údajů.*

²²³ C-507/04 Komise vs. Rakousko

přípustná. (např. rozhodnutí C-2/10 Azienda Agro-Zootecnica Franchini vs. Regione Puglia).²²⁴

4.2. Judikatura ke směrnici o stanovištích

První rozsudky ke směrnici o stanovištích byly vydány Soudním dvorem v roce 1996.

Článek 1 směrnice o stanovištích, který obsahuje základní pojmy a jejich definice, se Soudní dvůr věnoval především z hlediska provedení transpozice těchto pojmů do národní legislativy.²²⁵ Podle soudního dvora *musejí být definice uvedené v článku 1 směrnice provedeny do právních řádů členských států a nelze pouze odkazovat na text směrnice.*²²⁶

Z dosavadní judikatury Soudní dvůr potvrdil, i s ohledem na analogickou judikaturu k článku 2 směrnice o ptácích, že *článek 2 směrnice o stanovištích nepředstavuje autonomní derogaci ustanovení článků 3 a 4 týkajících se územní ochrany (ochrany přírodních stanovišť z přílohy I a stanovišť ohrožených druhů z přílohy II směrnice). Uvedená stanovení článků 3 a 4 ukládají členským státům na základě kritérií stanovených v příloze III a na základě příslušných vědeckých informací navrhnout 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. Seznam spolu s informacemi o každé lokalitě musí být do tří let po zveřejnění této směrnice předložen Komisi. Členské státy se nemohou rozhodnout nezařadit některé území do toho seznamu z důvodu sociálních, ekonomických či kulturních faktorů podle článku 2 odst. 3 směrnice o stanovištích, přestože nic nebrání tomu, aby tyto faktory byly součástí rozhodování o vyhlášení SCI. Komise však musí při vymezování soustavy Natura 2000 mít k dispozici údaje o všech územích, kde se chráněné druhy a ekosystémy vyskytují a následně jednotně upravovat omezení těchto území, jinak je vytvoření celoevropské soustavy ohroženo.*²²⁷

Články 3 až 7 zakládají režim soustavy chráněných přírodních území celoevropského významu Natura 2000. Článek 3 stanoví členským státům povinnost přispět k vytvoření

²²⁴ Stejskal, V., Zicha, J.: Judikatura Soudního dvora Evropské unie v oblasti ochrany přírody, " Ministerstvo životního prostředí, Praha 2011, str. 8 - 31

²²⁵ Podrobně se základním pojmům věnoval Soudní dvůr v případě C-508/04 Komise vs. Rakousko

²²⁶ Rozhodnutí C 72/02 Komise v. Portugalsko

²²⁷ C-371/98 Spojené království (First Corporate Shipping)

sítě Natura 2000 v poměru, který odpovídá zastoupení typů přírodních stanovišť a stanovišť druhů uvedených v příloze I a příloze II na jeho území. V souladu s článkem 4 splní členský stát tuto povinnost vymezením oblastí zvláštní ochrany.

Článek 4 směrnice o stanovištích stanoví tříetapový postup pro vymezení lokalit soustavy Natura 2000. Reálná hrozba žaloby za nesplnění povinností vyplývajících z článku 4 ze strany Komise vede členské státy ke zvýšené aktivitě.²²⁸ Soud první instance poměrně často rozhoduje o žalobách soukromých subjektů na Komisi ve věcech neplatnosti či zrušení příslušného rozhodnutí Komise, kterým se přijímá seznam evropsky významných lokalit v určitém biogeografickém regionu. Žalobci tvrdí, že jsou příslušným rozhodnutím dotčeni na svých vlastnických právech. Ani jedna z žalob nebyla dosud úspěšná. Soudní dvůr argumentoval vždy velmi podobně, a to že navrhovatelé nejsou sporným rozhodnutím bezprostředně dotčeni.²²⁹

V případě článku 6 je judikatura soudního dvora poměrně početná. Rozhodnutí Soudního dvora se při tom zabývají dvěma hlavními okruhy otázek, a sice zajištění ochranných podmínek lokalit Natury 2000 podle článku 6 odst. 2 a provádění posuzování vlivů plánů a projektů na tyto lokality podle článku 6 odst. 3 a 4. Uvedme alespoň rozhodnutí C-209/02 Komise vs. Rakousko (Wörschacher Moos), v němž Soudní dvůr potvrdil zásadu, že *je nutné v rámci posuzování vlivů projektu na chráněné území posoudit i alternativní varianty řešení*. Z rozhodnutí C-239/04 Komise vs. Portugalsko (Castro Verde) pak vyplývá zásada, že *je nutné zkoumat alternativní varianty řešení projektu umístěné nejen uvnitř dotčené chráněné lokality, ale i vně ní*.²³⁰ Rozhodnutí C-258/11 (Sweetman) Soudní dvůr vysvětlil požadavek v čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích. Uvedené ustanovení požaduje, aby 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, musí být posouzen z hlediska jeho důsledků pro lokalitu z hlediska cílů její ochrany. Příslušné státní orgány schválí takový projekt teprve poté, co se ujistí, že nebude mít nepříznivý účinek na celistvost příslušné lokality. Soudní dvůr došel k závěru, že *plán či projekt bude mít nepříznivý účinek na celistvost této lokality, pokud může zabránit trvalému zachování základních charakteristik*

²²⁸ Např. Německo před podáním první žaloby Komise v roce 1998 vymezilo jen 198 lokalit. Po vynesení rozsudku ve věci C-71/99 jich vymezilo plných 3500.

²²⁹ Např. C-362/06 Sahlstedt a další vs. Komise, T-117/05 Andreas Rodenbröker a další vs. Komise

²³⁰ Stejskal, V., Zicha, J.: Judikatura Soudního dvora Evropské unie v oblasti ochrany přírody, Ministerstvo životního prostředí, Praha 2011, str. 32-58

*příslušné lokality souvisejících s výskytem prioritního přírodního stanoviště, jehož cíl ochrany byl důvodem k zařazení této lokality do seznamu lokalit významných pro Společenství.*²³¹

Judikatura k článku 7 směrnice o stanovištích se týká zajištění ochranných podmínek vyhlášených ptačích oblastí a posuzování vlivů plánů (článek 6 odst. 2 ve spojení s článkem 7 směrnice o stanovištích) a projektů na území ptačích oblastí vyhlášených k ochraně druhů z přílohy 1 směrnice o ptácích (článek 6 odst. 3 a 4 směrnice o stanovištích).

V několika případech se Soudní dvůr vyjádřil k časové působnosti směrnice o stanovištích z hlediska povinnosti posuzovat či neposuzovat určité plány či projekty zahájené před vstupem členského státu do EU. Zásada *předložení projektů (jež mohou mít významný vliv na životní prostředí) k posouzení vlivů na životní prostředí, není použitelná v případech, ve kterých datum formálního podání žádosti o povolení projektu předchází datu uplynutí lhůty pro provedení směrnice*. Pokud byl tedy projekt schválen ještě před uplynutím lhůty k provedení směrnice o stanovištích, nepodléhá požadavkům týkajících se postupu předběžného posuzování důsledků projektu pro dotčenou lokalitu, stanoveným směrnicí o stanovištích.²³² Rozhodnutí C-209/02 Komise vs. Rakousko (Wörschacher Moos) potvrdilo zásadu, že *je nutné v rámci posuzování vlivů projektu na chráněné území posoudit i alternativní varianty řešení*. Rozhodnutí C-239/04 Komise vs. Portugalsko (Castro Verde) potvrdilo zásadu, že *je nutné zkoumat alternativní varianty řešení projektu umístěné nejen uvnitř dotčené chráněné lokality, ale i vně ní*. Klíčové rozhodnutí pro výklad článku 6 ve spojení s článkem 7 směrnice o stanovištích učinil Soudní dvůr v případě C-304/05 Komise vs. Itálie (Národní park Stelvio), přičemž potvrdil kromě jiného také *nezbytnost uplatnění principu předběžné opatrnosti*. Články 8 až 11 směrnice o stanovištích upravují povinnosti členských států při financování ochrany území Natura 2000, zahrnutí do územně plánovací politiky či monitoring stavu chráněných území. Soudní dvůr několikrát upozornil na nezbytnost monitoringu podle článku 11 směrnice. Soudní dvůr také potvrdil dřívější závěr z jiných

²³¹ Rozhodnutí soudního dvora EU je dostupné na <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?doclang=EN&text=&pageIndex=0&part=1&mode=lst&docid=136145&occ=first&dir=&cid=179338>

²³² Rozhodnutí C-209/04 Komise vs. Rakousko a rozhodnutí C-226/08 Stadt Papenburg

případů, že je potřeba provést úplně, jasně a přesně transpozici směrnice do vnitrostátního zákona a neodkazovat místo toho na soulad praxe se směrnicí.²³³

Články 12 až 16 směrnice o stanovištích upravují druhovou ochranu, přičemž pravidla druhové ochrany jsou dále konkretizována v judikatuře Soudního dvora. Tyto případy jsou poměrně kazuistické, a proto je obtížné z nich formulovat obecné zásady. Soudní dvůr však v případech, ve kterých vyhověl žalobě Komise, potvrdil platnost jednotlivých odstavců článku 12. Naopak v případě C-221/04 Komise vs. Španělsko, ve kterém žalobním důvodům nevyhověl, ukázal, co je nezbytné při řešení takových případů prokázat. Článek 16 směrnice o stanovištích zavádí možnost pro tzv. odchýlná řešení z pravidel druhové ochrany stanovených články 12 až 15 a to za předpokladu, že neexistuje jiné uspokojivé řešení. Vnitrostátní ustanovení, která by vázala povolení výjimek ze zákazů stanovených články 12 až 14 a čl. 15 písm. a) a b) směrnice nikoli na všechna kritéria a podmínky uvedené v jejím článku 16, ale neúplným způsobem jen na některé jejich prvky, nemohou představovat režim, který je v souladu s článkem 16. Soudní dvůr svou rozhodovací činností potvrdil zásady uvedené v článku 16. Soudní dvůr zdůraznil, že článek 16 směrnice o stanovištích definuje přesně podmínky, za kterých se mohou členské státy odchýlit od článků 12 až 15 písm. a) a b) této směrnice, takže *článek 16 musí být vykládán restriktivně a články 12, 13 a 16 směrnice o stanovištích představují jednotný soubor norem směřujících k zajištění ochrany populací dotyčných druhů. Jakákoliv výjimka, která by byla neslučitelná s touto směrnicí, by porušovala jak zákazy uvedené v člancích 12 nebo 13 této směrnice, tak pravidlo, podle kterého mohou být výjimky uděleny v souladu s článkem 16 téže směrnice.*²³⁴

Články 17 až 21 se Soudní dvůr prozatím nezabýval.

Z dosavadní judikatury k článku 22 směrnice o stanovištích lze shrnout zásadu, že *záměrné vysazení jakéhokoliv druhu do volné přírody, který není na daném území původní, je nutné řídit tak, aby nedošlo k žádným škodám, nikoliv tedy jen trvalým.*

²³³ Např. rozhodnutí C-441/03 Komise vs. Nizozemsko a rozhodnutí C-6/04 Komise vs. Spojené království

²³⁴ C-6/04 Komise vs. Spojené království

Dané ustanovení je nutné tedy vykládat restriktivně (C-508/04 Komise vs. Rakousko).²³⁵

5. Shrnutí

Natura 2000 je soustava chráněných území v evropském území členských států Evropské unie. Tato soustava je složená z evropsky významných lokalit a z ptačích oblastí, neboli zvláště chráněných oblastí. Soustava má v tzv. oblastech zvláštní ochrany zachovat anebo obnovit typy přírodních stanovišť a stanoviště druhů. Právním základem soustavy NATURA 2000 je směrnice č. 2009/147/EHS, o ochraně volně žijících ptáků a směrnice č. 92/43/EHS, o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin. Pro vytváření soustavy Natura 2000 v České republice je určujícím právním předpisem zákon o ochraně přírody a krajiny č. 114/1992 Sb. Zásadní vliv na interpretaci, aplikaci a prosazování unijního práva má Soudní dvůr Evropské unie složený ze Soudního dvora, Soudu prvního stupně a Soudu pro veřejnou službu. Pro účely sporů týkajících se transpozice a implementace směrnice o ptácích a směrnice o stanovištích jsou příslušnými tribunály Soudní dvůr a Soud prvního stupně. K většině ustanovení naturových směrnic existuje dnes již bohatá judikatura. V řadě stejných skutkových případů Soudní dvůr potvrdil svůj názor a ustanovil tak nové zásady, jež přispívají k právní jistotě při aplikaci naturových směrnic.

²³⁵ Stejskal, V., Zicha, J.: Judikatura Soudního dvora Evropské unie v oblasti ochrany přírody, Ministerstvo životního prostředí, Praha 2011, str. 59 - 76

ČÁST ČTVRTÁ

PŘÁVNÍ ÚPRAVA V ČESKÉ REPUBLICE

Čtvrtá část mé rigorózní práce se zabývá právní úpravou velkoplošných chráněných území v České republice, tedy národními parky a chráněnými krajinnými oblastmi. Největší pozornost je věnována analýze zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, který upravuje komplexně nejen územní ale i druhovou ochranu přírody. S ohledem na připravovanou změnu legislativy v oblasti národních parků se v této části mé rigorózní práce věnuji jak platné právní úpravě tak i připravované novele zákona č. 114/1992 Sb. Novela navrhuje především jednotnou úpravu pravidel pro všechny národní parky, při zachování hierarchie a kontinuity právních předpisů v této oblasti. Jde o řešení systémové, které zároveň zohledňuje vazby na související právní předpisy.

Z právních předpisů souvisejících se zákonem č. 114/1992 Sb. se blíže zabývám zákonem č. 183/2006 Sb., stavební zákon, zákonem č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a zákonem č. 289/1995 Sb., o lesích.

1. Ústavní základy územní ochrany přírody

Základy právní úpravy ochrany přírody v České republice jsou vyjádřeny již v ústavních předpisech. **Ústava**²³⁶ ve své preambuli vyjadřuje odhodlání občanů ČR společně střežit a rozvíjet zděděné přírodní a kulturní bohatství. Přírodním a kulturním bohatstvím se přitom rozumí i dochovaný stav životního prostředí, a to včetně prostředí člověkem vytvořeného nebo přeměněného. Článek 7 Ústavy určuje povinnosti a odpovědnost státu ve vztahu k životnímu prostředí a stanoví hlavní zaměření jeho činnosti: „*Stát dbá o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství.*“ Vyjadřuje tzv. princip odpovědnosti státu za příznivý stav životního prostředí.²³⁷ Životnímu prostředí se dále věnuje **Listina základních práv a svobod**²³⁸ (dále jen „Listina“). Článek 35 Listiny zakotvuje právo každého na příznivé životní

²³⁶ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb.

²³⁷ Stejskal, V.: Vývojové tendence právní úpravy ochrany přírody, Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2012, str. 143

²³⁸ Ústavní zákon č. 2/1993 Sb.

prostředí, na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a dále zakazuje ohrožování a poškozování životního prostředí nad míru stanovenou zákonem. Listina současně omezuje výkon určitých práv a svobod a to z důvodu ochrany „životního prostředí“ či „přírody“. Ve vztahu k zvláště chráněným územím má význam čl. 14 odst. 1 Listiny, který zaručuje svobodu pohybu a pobytu. Podle čl. 14 odst. 3 Listiny však tyto svobody mohou být omezeny zákonem, jestliže je to nevyhnutelné pro bezpečnost státu, udržení veřejného pořádku, ochranu zdraví nebo ochranu práv a svobod druhých a na vymezených územích též z důvodu ochrany přírody. Zákonem, který na základě a v mezích čl. 14 odst. 3 LZPS stanoví konkrétní obsah omezení svobody pohybu a pobytu na vymezených územích z důvodu ochrany přírody, zejména ve zvláště chráněných územích, je zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Tento zákon v ustanovení § 14 zavedl šest kategorií zvláště chráněných území. Každá z kategorií má zákonem stanovený režim ochrany, v podobě základních ochranných podmínek. Některé z nich (národní parky, národní přírodní rezervace) mají právě na základě ústavního čl. 14 odst. 3 LZPS stanoveny podmínky omezující pohyb a pobyt z důvodů ochrany přírody. Další ustanovení týkající se naplnění výše zmíněného článku představuje ustanovení § 64 zákona o ochraně přírody: *Hrozí-li poškozování území v národních parcích, národních přírodních rezervacích, národních přírodních památkách a v první zóně chráněných krajinných oblastí, tedy v ekologicky nejceněnějších chráněných lokalitách, anebo hrozí-li poškozování jeskyně, zejména nadměrnou návštěvností, je orgán ochrany přírody oprávněn po projednání s dotčenými obcemi omezit nebo zakázat přístup veřejnosti do těchto území nebo jejich částí.* Je třeba poznamenat, že některá omezení svobody pohybu vyplývající ze zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, provádějící ústavní základ čl. 14 odst. 3 Listiny platí i po přistoupení ČR k tzv. Schengenské dohodě. Jsou to ustanovení týkající se omezení, resp. zákazu pohybu v první zóně národního parku a v národní přírodní rezervaci mimo vyznačené cesty a hraniční přechody.²³⁹

²³⁹ Stejskal, V.: Vývojové tendence právní úpravy ochrany přírody, Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2012, str. 154-155

2. Zákon č. 114/1992, o ochraně přírody a krajiny

Ochrana přírody a krajiny má své počátky již v roce 1838. Tehdy byla vyhlášena první chráněná rezervace na českém území – Žofínský prales.²⁴⁰ Přes tuto dlouholetou tradici byl první zákon na ochranu přírody přijat teprve v roce 1956. Byl jím zákon 40/1956 Sb., o státní ochraně přírody, který byl v roce 1992 nahrazen dnes platným zákonem č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále též „zákon“ či „ZOPK“).

Zákon sestává z 93 paragrafů členěných do 9 částí: I. Úvodní ustanovení, II. Obecná ochrana přírody a krajiny, III. Zvláště chráněná území, IV. NATURA 2000, V. Památné stromy, zvláště chráněné druhy rostlin, živočichů a nerostů, VI. Některá omezení vlastnických práv, finanční příspěvky při ochraně přírody, přístup do krajiny, účast veřejnosti a právo na informace v ochraně přírody, VII. Orgány a státní správa v ochraně přírody, VIII. odpovědnost na úseku ochrany přírody, IX. Ustanovení společná, přechodná a závěrečná.

Východiskem pro tuto právní úpravu přitom je, že *„ochranu druhovou nelze zajistit bez zachování, ochrany a péče o vhodné biotopy a celé přírodní ekosystémy. Jedná se o základní princip běžný pro všechny vyspělé evropské země.“*²⁴¹ Zákon zahrnuje také ochranu přírody vyplývající z požadavků evropského unijního práva, tj. územní a druhovou ochranu vybrané fauny a flóry a typů přírodních stanovišť, významných z hlediska celoevropského přístupu k ochraně přírody.²⁴²

Hlavní cíle zákona formuluje ustanovení § 1. Jsou jimi především ochrana přírody, její druhová rozmanitost, ochrana krajiny a její ekologická rovnováha, vytvoření soustavy chráněných území a ochrana pro určité druhy v evropském měřítku – NATURA 2000.²⁴³ Obsahem ochrany přírody a krajiny je podle ustanovení § 2 odst. 1 *péče státu a fyzických i právnických osob o volně žijící živočichy, planě rostoucí rostliny a jejich společenstva, o nerosty, horniny, paleontologické nálezy a geologické celky, péče o ekologické systémy a krajinné celky, jakož i péče o vzhled a přístupnost krajiny.* Odstavec 2 pak demonstrativně uvádí základní nástroje ochrany. Tyto nástroje dělíme obecně z hlediska působení na stav životního prostředí do dvou základních skupin, a to

²⁴⁰ Dnes je Žofínský prales chráněnou přírodní rezervací v kategorii národní přírodní rezervace.

²⁴¹ Stejskal, V.: Vývojové tendence právní úpravy ochrany přírody, Univerzita Karlova v Praze, 2012, str. 158

²⁴² Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí, 3. vydání, Praha, C. H. Beck, 2010, str. 364

²⁴³ Prchalová, J.: Zákon o ochraně přírody a krajiny a Natura 2000 – Komentář s judikaturou a prováděcími předpisy, 2. vydání, Linde Praha, a.s., 2010, str. 19

na nástroje přímého a nepřímého působení. První skupina zahrnuje nástroje právní, druhá skupina pak nástroje mimoprávní, zejména ekonomické nástroje.²⁴⁴ Zákon č. 114/1992 Sb. poskytuje k ochraně přírody a krajiny nástroje:

- a) **administrativní** (např. správní rozhodnutí, opatření obecné povahy, souhlasy, vyjádření či závazná stanoviska),
- b) **dobrovolné závazky** (např. dohody s vlastníkem pozemku o vymezení zvláště chráněného území),
- c) **koncepční nástroje** (v užším slova smyslu např. plány péče o zvláště chráněná území; v širším slova smyslu jsou to koncepční nástroje územního plánování)
- d) **ekonomické nástroje** (např. poplatky v národních parcích, odvody za kácení dřevin)
- e) **sankční** (přestupky a jiné správní delikty)
- f) **nástroje nápravného charakteru** (např. nápravná opatření k odstranění ekologické újmy).²⁴⁵

Jak jsem již uvedla v úvodu této části, tento zákon je komplexní právní normou upravující obecnou²⁴⁶ i zvláštní (územní i druhovou) ochranu přírody a krajiny.

Zvláštní územní ochrana přírody je uvedena v části třetí. Za zvláště chráněná lze vyhlásit pouze „území přírodovědecky či esteticky velmi významná nebo jedinečná. Pro taková území se stanoví podmínky jejich ochrany.“²⁴⁷ V ustanovení § 14 je vymezeno šest kategorií zvláště chráněných území: národní parky, chráněné krajinné oblasti, národní přírodní rezervace, přírodní rezervace, národní přírodní památky a přírodní památky. Z hlediska rozlohy lze zvláště chráněná území dělit na **velkoplošná**, kterými jsou národní parky a chráněné krajinné oblasti, a **maloplošná**, kterými jsou národní přírodní rezervace, přírodní rezervace, národní přírodní památky a přírodní památky. Toto dělení není přímo stanoveno zákonem, v ochraně přírody se však běžně používá.²⁴⁸ Za zvláštní územní ochranu se považuje také tzv. **smluvní ochrana přírody**, která umožňuje chránit přírodu a krajinu dobrovolně převzatými závazky prostřednictvím uzavření veřejnoprávní subordinační smlouvy. Takovou smlouvu uzavírá subjekt

²⁴⁴ Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí, 3. vydání, Praha, C. H. Beck, 2010, str. 37 a 41

²⁴⁵ Stejskal, V.: Vývojové tendence právní úpravy ochrany přírody, Univerzita Karlova v Praze, 2012, str. 169

²⁴⁶ Obecná ochrana přírody a krajiny je zajišťována prostřednictvím územních systémů ekologické stability, významných krajinných prvků, obecnou ochranou rostlin a živočichů, obecnou ochranou ptáků, ochranou dřevin rostoucích mimo les, ochranou neživé přírody a ochranou krajinného rázu.

²⁴⁷ Viz §14 odst. 1 ZOPK

²⁴⁸ Miko, L.: Zákon o ochraně přírody a krajiny: Komentář, 2. vydání, Praha: Beck, 2007, s. 133

veřejné správy s osobou, vůči níž výkon veřejné správy směřuje. Příkladem smluvní ochrany je možnost uzavření smlouvy o vyhlášení a ochraně evropsky významných lokalit či památných stromů podle ustanovení § 39 ZOPK či smlouvy o způsobu hospodaření v ptačích oblastech podle ustanovení § 45e ZOPK.

S ohledem na téma mé rigorózní práce se dále podrobněji věnuji právní úpravě národních parků a chráněných krajinných oblastí.

2.1. Národní parky

2.1.1. Pojem

Národní park je definován v ustanovení § 15 odst. 1 č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny jako „*rozsáhlé území, jedinečné v národním či mezinárodním měřítku, jehož značnou část zaujímají přirozené nebo lidskou činností málo ovlivněné ekosystémy, v nichž rostliny, živočichové a neživá příroda mají mimořádný vědecký a výchovný význam.*“ Národní parky jsou nejcennější velkoplošná území v ČR. Mají národní nebo mezinárodní význam a jedná se o nejpřísněji chráněná velkoplošná území.

Primárním cílem národních parků podle kategorizace IUCN je chránit přirozenou biodiverzitu spolu s hlavními ekologickými strukturami a souvisejícími environmentálními procesy a podporovat vzdělávání a rekreaci.²⁴⁹ V České republice jsou vyhlášeny čtyři národní parky: Národní park Šumava, Krkonošský národní park, Národní park Podyjí a Národní park České Švýcarsko.²⁵⁰ Rozložení národních parků v České republice znázorňuje příloha č. 4.

Z hlediska klasifikace chráněných území IUCN jsou však evidovány v kategorii II (národní park) pouze Národní park Podyjí, Národní park České Švýcarsko a Národní park Šumava.²⁵¹ Krkonošský národní park je z důvodu značně přeměněných

²⁴⁹ Dudley, N.: Guidelines for Applying Protected Area Management Categories, Gland, Switzerland, 2008, str. 16

²⁵⁰ Prechalová, J.: Zákon o ochraně přírody a krajiny a Natura 2000 – Komentář s judikaturou a prováděcími předpisy, 2. vydání, Linde Praha, a.s., 2010, str. 75

²⁵¹ Je však třeba dodat, že IUCN po České republice požaduje, aby Národní park Šumava byl přeřazen do kategorie V, *neboť Oficiální pravidla pro zařazování chráněných území do jednotlivých kategorií hovoří o tom, že primární cíl pro zařazení konkrétního území do jedné ze šesti kategorií musí platit pro ¾ daného území. Národní park Šumava má stále platnou zonaci, podle které je do první zóny zařazeno 13% území.*

ekosystémů zařazen do kategorie V (chráněná krajinná oblast). Národní označení „národní park“ tedy vůbec nemusí odpovídat kategorii II v mezinárodní klasifikaci IUCN.

Připravovaná novela zákona č. 114/1992 Sb. zavádí novou definici národních parků. Důvodová zpráva uvádí, že definici národních parků bylo potřebné zpřesnit, zejména z důvodu potřeby sjednocení vnímání obsahu tohoto pojmu v souladu s celosvětově uznávanými principy této kategorie ZCHÚ.²⁵² Zatímco současná právní úprava hovoří o tom, že za národní parky lze vyhlásit rozsáhlá území, jejichž značnou část zaujímají přirozené nebo lidskou činností málo ovlivněné ekosystémy, navrhovaná změna staví na tom, že za národní parky lze vyhlásit *rozsáhlá území s typickým reliéfem a geologickou stavbou a převažujícím výskytem přirozených nebo člověkem málo pozměněných ekosystémů.*²⁵³ Na rozdíl od stávající úpravy návrh navíc definuje i dlouhodobý cíl ochrany národních parků.²⁵⁴ Takové změny v pojetí národních parků jsou v odborné veřejnosti často považovány za zásadní a v praxi se mohou dotknout řady subjektů. *Již z tohoto pohledu je zjevné, že podle novely by mělo dojít k zásadní změně právního rámce národních parků, kde by do budoucna měly převažovat přirozené ekosystémy s nerušeným průběhem přírodních dějů, jinými slovy bezzásahové zóny. Je s podivem, že se důvodová zpráva u takto principiálního obratu omezuje pouze na obecná vyjádření typu „bylo potřebné zpřesnit“.*²⁵⁵

Správa Národního parku Šumava v souladu se zákonem o ochraně přírody v regionu za poslední dva roky projednala zonaci novou, kterou je první zóna rozšířena o celých 100%, tj. na 26% z rozlohy Národního parku Šumava. Přesto však 26 procent první zóny ani zdaleka není 75 procent, jak o systému řazení chráněných území hovoří IUCN. <http://www.parlamentnilisty.cz/zpravy/tiskovezpravy/Kategorizace-IUCN-Narodniho-parku-Sumava-316235>

²⁵² Důvodová zpráva návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny

²⁵³ Viz § 15 odst. 1 návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny <https://apps.odok.cz/kpl-detail?pid=KORN9P2HCJ41>

²⁵⁴ Viz § 15 odst. 3 návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny: *„Dlouhodobým cílem ochrany národních parků je zachování nebo postupná obnova přirozených ekosystémů včetně zajištění nerušeného průběhu přírodních dějů v jejich přirozené dynamice na převažující ploše území národních parků a zachování nebo postupné zlepšování stavu ekosystémů, jejichž existence je podmíněna činností člověka, významných z hlediska biologické rozmanitosti, na zbývajícím území národních parků.“*

²⁵⁵ Lego, J., Louda, T.: Úskalí nové právní úpravy, plné znění přednášky z 21. 9. 2015 na Modravě dostupné na <http://www.sumavaumirajici.cz/uskali-nove-pravni-upravy-plne-zneni-prednasky-z-21-9-2015-na-modrave/>

2.1.2. Vyhlášení a zrušení

Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny v ustanovení § 15 odst. 3 stanoví, že *národní parky, jejich poslání a bližší ochranné podmínky se vyhláší zákonem*. Prvé tři národní parky (Krkonošský národní park, Národní park Šumava a Národní park Podyjí) byly však vyhlášeny ještě před účinností tohoto zákona formou nařízení vlády.²⁵⁶ Do nového právního režimu přešly na základě ustanovení § 90 odst. 9 zákona č. 114/1992, Sb.²⁵⁷ Národní park České Švýcarsko byl již vyhlášen formou samostatného zákona.²⁵⁸

Připravovaná novela zákona č. 114/1992 Sb. počítá i s novým vyhlášením všech čtyř národních parků.²⁵⁹ Touto změnou dojde ke sjednocení a zjednodušení právní úpravy, neboť pro všechny národní parky bude tedy platit pouze zákon 114/1992 Sb.

Pro úplnost dodejme, že v současné době se připravuje zřízení národního parku Křivoklátsko.²⁶⁰ Zřízení národního parku vždy provází rozpory a je třeba hledat konsenzus mezi mnoha zájmovými skupinami. Na jedné straně je ochrana přírody, na druhé straně stojí subjekty prosazující vlastní zájmy, které jsou často v rozporu s ochranou přírody. Založení národního parku nakonec závisí na tom, která z uvedených skupin přesvědčí stávající politickou reprezentaci a založení národního parku je tak

²⁵⁶ Viz § 8 zákona č. 40/1956 Sb., o státní ochraně přírody. Těmito nařízeními jsou nařízení vlády č. 163/1991 Sb., kterým se zřizuje Národní park Šumava, nařízení vlády č. 164/1991 Sb., o zřízení Národního parku Podyjí a nařízení č. 165/1991 Sb., kterým se zřizuje Národní park Krkonoše

²⁵⁷ Ustanovení § 9 odst. 9 ZOPK stanoví, že národní parky i chráněné krajinné oblasti jsou i po roce 1992 nadále národními parky a chráněnými krajinnými oblastmi, pro něž platí právní režim daný platným zákonem.

²⁵⁸ Zákon č. 161/1999 Sb., kterým se vyhláší Národní park České Švýcarsko

²⁵⁹ Viz § 15 odst. 5 návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny <https://apps.odok.cz/kpl-detail?pid=KORN9P2HCJ41>

²⁶⁰ V případě připravovaného návrhu zákona o Národním parku Křivoklátsko jsou důvodem jeho zřízení zcela mimořádné přírodovědné hodnoty, které se v něm nacházejí. Návrh zákona v odůvodnění uvádí, že dosavadní ochrana formou chráněné krajinné oblasti se ukázala být nedostatečně účinnou, neboť i přes *tuto ochranu dochází k postupnému úpadku mimořádných přírodních a krajinných hodnot tohoto území. Je tomu tak především z toho důvodu, že chráněná krajinná oblast zajišťuje zejména ochranu krajiny a nevhodné činnosti, ke kterým v území dochází (vysazování stanovištně nepůvodních dřevin, neponechávání hrubého mrtvého dřeva v lesích, neponechávání dostupných stromů, vysoká početnost jedinců nepůvodních druhů zvěře, nadměrné stavy spárkaté zvěře, meliorace pozemků atd.) nejsou zákonem regulovány. Vzhledem k poslání a cílům národního parku je tato kategorie zvláště chráněného území vhodnější pro dlouhodobé zachování přírodních a krajinných hodnot v nejcennějším jádrovém území Křivoklátska.* Návrh zákona viz <http://www.kolanakrivo.cz/data/npk/aktuality/oznameni-navrhuna-vyhlaseni-narodniho-parku-krivoklatsko/Navrh-na-vyhlaseni.pdf>

politickým rozhodnutím. Velké spory vyvolal rovněž návrh zákona o „znovuzřízení“ národního parku Šumava.²⁶¹

Postup při vyhlášení zvláště chráněných území, jejich ochranných pásem a postup při vymezení zón národních parků upravuje ustanovení § 40 a násl. ZOPK. Zákon upravuje zvláště vyhlášení velkoplošných zvláště chráněných území a jejich ochranných pásem a vymezení zón a zvláště vyhlášení maloplošných zvláště chráněných území a jejich ochranných pásem.

Vyhlášení zvláště chráněných území lze členit na dvě základní fáze. První z nich je vytvoření návrhu na vyhlášení zvláště chráněného území, jeho ochranného pásma nebo vymezení zón ochrany národního parku či chráněné krajinné oblasti. Ve druhé fázi dochází k vytvoření, projednání a vyhlášení právního předpisu, kterým bude zvláště chráněné území, ochranné pásmo nebo zóna stanovena.²⁶²

Splňuje-li určité území kritéria pro zvláštní územní ochranu, zpracuje orgán ochrany přírody návrh na vyhlášení zvláště chráněného území, v němž se vyhodnotí stav dochovaného přírodního prostředí a vhodný způsob a rozsah ochrany.²⁶³ Podle ustanovení § 40 odst. 3 ZOPK je tímto orgánem Ministerstvo životního prostředí. Návrh týkající se velkoplošných zvláště chráněných území se dále zasílá dotčeným obcím a krajům a vlastníkům nemovitostí zapsaných v katastru nemovitostí, které jsou na území navrhované budoucí první a druhé zóny. Dotčené obce doručí oznámení o předložení návrhu k projednání veřejnou vyhláškou podle § 25 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, a to do 5 dnů ode dne, kdy jim návrh došel. Spolu s oznámením o předložení návrhu k projednání dotčené obce doručí informaci o tom, kde se lze seznámit s úplným zněním návrhu, kdo je oprávněn podat námítky k němu a kdy uplyne lhůta pro jejich podání.

Ustanovení § 40 odst. 4 ZOPK upravuje postup v případě nesouhlasu dotčených subjektů s návrhem. Dotčené subjekty mohou podat námítky proti návrhu ve lhůtě 90 dnů u příslušného orgánu ochrany přírody. V případě národních parků je tímto orgánem

²⁶¹ Nový zákon o Šumavském národním parku by mohl vyřešit mnohé problémy, které Šumavu sužují. Jedná se např. o otázky týkající se používání opatření proti kůrovci, o zákazech určitých činností v jednotlivých zónách apod.

²⁶² Prehalová, J.: Zákon o ochraně přírody a krajiny a Natura 2000 – Komentář s judikaturou a prováděcími předpisy, 2. vydání, Linde Praha, a.s., 2010, str. 112

²⁶³ Podrobné náležitosti návrhu jsou upraveny vyhláškou Ministerstva životního prostředí č. 64/2011 Sb., o plánech péče, podkladech k vyhlášení, evidenci a označování chráněných území

Ministerstvo životního prostředí. Ministerstvo má povinnost rozhodnout o námitkách ve správním řízení ve lhůtě 60 dnů. Bylo-li námitkám vyhověno, musí Ministerstvo uvést návrh do souladu s námitkami. Ustanovení § 41 dále upravuje projednávání *záměrů* na vyhlášení s orgány státní správy dotčených podle zvláštních právních předpisů. V tomto případě je použití termínu záměr výsledkem legislativní nedůslednosti. Záměrem se zde zřejmě rozumí projednaný návrh podle ustanovení § 40 převedený do podoby návrhu právního předpisu.²⁶⁴ Lhůta pro vyjádření dotčených orgánů zde činí 30 dní. Návrh, v němž byly zapracovány námitky, jimž bylo vyhověno, slouží jako podklad pro zpracování návrhu zákona. Návrh zákona smí předložit Ministerstvo životního prostředí, případně jiný subjekt se zákonodárnou iniciativou.²⁶⁵ Návrh zákona o národním parku musí být projednán v legislativním procesu v Parlamentu a podepsán prezidentem republiky.

Vyhlášená zvláště chráněná území jsou evidována v **Ústředním seznamu ochrany přírody**, jehož vedením je pověřena Agentura ochrany přírody a krajiny ČR. V ústředním seznamu se evidují všechna zvláště chráněná území. Je to veřejně přístupný registr údajů, do nějž je každý oprávněn nahlížet. Ústřední seznam obsahuje především soupis a popis zvláště chráněných území, jejich geometrické a polohové určení a právní a odbornou dokumentaci. Sestává z archivu a z digitálního registru.²⁶⁶ Národní parky se dále podle ustanovení § 42 odst. 4 ZOPK označují v terénu velkým státním znakem ČR. Podrobnosti uvádí vyhláška Ministerstva životního prostředí č. 64/2011 Sb. Smyslem zavedení povinného značení v terénu je upozornit povinné osoby na skutečnost, že zde je zřízeno zvláště chráněné území konkrétní kategorie územní ochrany. Tato subjektivní vědomost je pak předpokladem pro právní následky jednání konkrétní osoby. Orgány ochrany přírody mohou ukládat plnění povinností vyplývajících ze zákona o ochraně přírody a případně též uvalovat sankce v případě porušení povinností podle části sedmé zákona.²⁶⁷

Připravovaná novela zákona č. 114/1992 Sb. se dotýká i postupu při vyhlásování

²⁶⁴ Prchalová, J.: Zákon o ochraně přírody a krajiny a Natura 2000 – Komentář s judikaturou a prováděcími předpisy, 2. vydání, Linde Praha, a.s., 2010, str. 115

²⁶⁵ Čl. 41 Ústavy taxativně vymezuje okruh subjektů s pravomocí podávat návrhy zákonů. Může to být poslanec, skupina poslanců, Senát, vláda nebo zastupitelstvo vyššího územního samosprávného celku.

²⁶⁶ Prchalová, J.: Zákon o ochraně přírody a krajiny a Natura 2000 – Komentář s judikaturou a prováděcími předpisy, 2. vydání, Linde Praha, a.s., 2010, str. 117

²⁶⁷ Stejskal, V.: Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost, Linde Praha, a.s., 2006, str. 491-492

chráněných území. Zachovává se odlišný přístup při vyhlášení maloplošných a velkoplošných chráněných území. Novela odstraňuje nepřesnost v terminologii a nově hovoří pouze o zpracování „záměru“ na vyhlášení zvláště chráněného území či jeho ochranného pásma. Nově se dále zavádí povinnost každého zdržet se všech zásahů, které by negativně měnily či poškozovaly dochovaný stav přírody území navrhovaného ke zvláštní ochraně, a to od doby zveřejnění záměru na vyhlášení části přírody za zvláště chráněné území až do vyhlášení zvláště chráněného území, nejdéle však po dobu dvou let.²⁶⁸ Novela zákona nově definuje ústřední seznam jako informační systém veřejné správy, do kterého může každý nahlížet v přítomnosti pověřeného pracovníka. Na rozdíl od stávající úpravy výslovně stanoví i možnost nahlížení způsobem využívajícím dálkový přístup. Správcem ústředního seznamu je Ministerstvo životního prostředí, které též formou vyhlášky stanoví členění ústředního seznamu, jeho obsah a náležitosti, výčet, způsob a podmínky předávání dokumentů do ústředního seznamu, způsob a podmínky nakládání s dokumenty a daty v ústředním seznamu včetně způsobu a podmínek jejich zveřejňování. Provozovatelem ústředního seznamu je nadále Agentura ochrany přírody a krajiny České Republiky.

Zvláště chráněné území je možno také zrušit. Zrušením zvláště chráněného území se zákon č. 114/1992 Sb. zabývá v ustanovení § 45. Z hlediska formy se zrušení provádí stejným způsobem jako vyhlášení předmětného zvláště chráněného území, tedy příslušným právním předpisem stejné právní síly. Národní parky jsou zakládány formou zákona, a proto i k jejich zrušení bude třeba formy zákona vydaného příslušným orgánem, tedy Parlamentem ČR. Zrušení lze provést pouze ze dvou zákonem stanovených důvodů. Zvláště chráněné území lze zrušit jednak z důvodu, pro něž lze udělit výjimku z bližších podmínek ochrany dle ustanovení § 43 ZOPK. Druhým možným důvodem zrušení zvláště chráněného území je zánik důvodu pro jeho zvláštní ochranu.

²⁶⁸ Viz ustanovení § 40 odst. 5 návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. <https://apps.odok.cz/kpl-detail?pid=KORN9P2HCJ41>

2.1.3. Územní členění

Národní parky se rozkládají obvykle na velké ploše. Rozložení přírodních hodnot na území národního parku však není rovnoměrné, a proto se provádí jejich území členění do jednotlivých zón (zonace), pro něž platí odstupňovaný režim ochrany.²⁶⁹ Území národního parku se člení podle soustředěných přírodních hodnot zpravidla do tří zón.²⁷⁰ Nejvýznamnější a nejohroženější přírodní hodnoty se nacházejí v první zóně, která poskytuje nejpřísnější ochranu.²⁷¹ Bližší charakteristiku jednotlivých zón upravují pro jednotlivé národní parky jejich zřizovací předpisy. Zóny lze vyhlásit a měnit formou vyhlášky, kterou vydává Ministerstvo životního prostředí po projednání s dotčenými obcemi.²⁷²

První zóna vyčleňuje a chrání „*území s nejvýznamnějšími přírodními hodnotami a biotopy, které jsou zranitelné a snadno negativně ovlivnitelné různými činnostmi realizovanými člověkem.*“²⁷³ Základní ochranné podmínky jsou pro první zónu vymezeny přísněji ustanovením § 16 odst. 2 zákona č. 114/1992, Sb. V první zóně národního parku je tak oproti ostatním zónám zakázáno umisťovat stavby, vstupovat mimo cesty vyznačené se souhlasem orgánu ochrany přírody (s výjimkou vlastníků pozemků) či měnit současné skladby a plochy kultur. Hranice první zóny se zvlášť vyznačují v terénu.

Do druhé zóny se zařazují území s významnými přírodními hodnotami pozměněnými lidskou činností, vhodná pro obnovu samořídících funkcí s výskytem zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů a jejich společenstev. Druhá zóna je co do rozlohy obvykle největší a vzhledem k nižšímu stupni ochrany i nejvíce navštěvovaná. Do této zóny jsou též zařazena všechna zbylá území, která nebyla z důvodu zranitelnosti zařazena do I. zóny a též území, která nebyla zařazena ani do III. Zóny.²⁷⁴

²⁶⁹ Miko, L.: Zákon o ochraně přírody a krajiny: Komentář. 2. vydání, Praha: Beck, 2007, s. 148

²⁷⁰ Připouští se však i jiný počet. Např. navrhovaný zákon o NP Šumava počítá se čtyřmi zónami.

²⁷¹ Viz ustanovení § 17 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny

²⁷² Viz ustanovení § 17 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny

²⁷³ Miko, L.: Zákon o ochraně přírody a krajiny: Komentář. 2. vydání, Praha: Beck, 2007 s. 148

²⁷⁴ Článek 2, bod 3 metodického pokynu Ministerstva Životního prostředí č. 6/2004.

Do třetí zóny se zařazují území s pozměněnými ekosystémy a člověkem využívaná území.²⁷⁵ Funkcí třetí (nárazníkové) zóny je zejména ochrana hodnotnějších částí národního parku, tedy první a druhé zóny.²⁷⁶

Doporučený postup vymezení a schvalování zón ochrany přírody v národních parcích ČR stanoví Metodický pokyn Ministerstva životního prostředí. „*V praxi hraje podstatnou roli různé politické a individuální tlaky. Konečné rozhodnutí, co a v jakém rozsahu bude chráněno, je sice nakonec otázkou politickou, ale mělo by vždy vycházet z odborných poznatků.*“²⁷⁷ V současné době je otázka zonace národních parků v ČR předmětem mnoha sporů. Nejvýrazněji se spory projevují v Šumavském národním parku, v němž je první zóna fragmentována do 135 malých oblastí.²⁷⁸ Takové rozdrobení první zóny odporuje všem zásadám tvorby chráněných území. Jednou z nejdůležitějších podmínek pro zdárné přežití druhů je totiž kompaktnost oblasti jejich výskytu.²⁷⁹

Navrhovaná právní úprava zákona č. 114/1992 Sb. stávající způsob zonace národních parků mění. Nově by měly být zóny čtyři – **zóna přírodní, zóna přírodě blízká, zóna soustředěné péče a zóna kulturní krajiny**. Jejich rozlišení má být založeno na cílech ochrany a způsobů péče v závislosti na aktuální míře pozměnění ekosystémů člověkem. Nejvyšší přírodní zóna se vymezí na ucelených plochách, kde převažují přirozené ekosystémy, s cílem je zachovat a umožnit v nich nerušený průběh přírodních procesů.²⁸⁰ Novela zákona nezmiňuje bezzásahovost v přírodní zóně. V ustanovení § 18a uvádí taxativní výčet opatření, která lze v přírodní zóně provádět, je-li to nezbytné z důvodu ochrany životů a zdraví osob, ochrany majetku nebo ochrany přírody (např. a) zásahy proti šíření geograficky nepůvodních druhů organismů, b) hašení požárů a provádění preventivních opatření proti vzniku lesních požárů). Dosavadní plošný zákaz vstupu mimo vyznačené cesty v I. zóně národního parku se

²⁷⁵ Článek 2, bod 4 metodického pokynu Ministerstva životního prostředí č. 6/2004

²⁷⁶ Miko, L.: Zákon o ochraně přírody a krajiny: Komentář. 2. Vydání, Praha: Beck, 2007, s. 149

²⁷⁷ Matějka, K., Hruška, J., Kindlmann, P.: Jak má vypadat smysluplná zonace národního parku Šumava? in Živa, 5/2013, str. 96

²⁷⁸ Fragmentace první zóny NP Šumava je kritizována i ve Zprávě o misi IUCN, jež se uskutečnila v roce 2002. Celý text zprávy je dostupný na <http://www.sumavanet.cz/www/data/com/iucn/iucn02.htm>

²⁷⁹ Matějka, K., Hruška, J., Kindlmann, P.: Jak má vypadat smysluplná zonace národního parku Šumava? In Živa, 5/2013, str. 97

²⁸⁰ Viz § 18 odst. 1 písm. a) návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny

zruší a pro regulaci vstupu mimo vyznačené cesty v parku budou sloužit napříště tzv. **klidová území**, tedy menší území v národním parku, kde bude vstup regulovaný v závislosti na určité části ročního období, a to kvůli výskytu druhů, které jsou citlivé na větší počet návštěvníků.²⁸¹ Zonaci včetně klidových území stanoví a schválí Ministerstvo životního prostředí prostřednictvím opatření obecné povahy. Po vymezení zonace podle nově navrhované úpravy je možné zahájit projednání jejich dalších změn nejdříve po 15 letech.²⁸²

Na území národního parku navazuje **ochranné pásmo**, není však jeho součástí. Smyslem ochranného pásma, jak vyplývá z názvu, je chránit vlastní území národního parku před rušivými vlivy z okolí. Za tímto účelem lze v ochranném pásmu vymezením činnosti a zásahy, které jsou vázány na předchozí souhlas orgánu ochrany přírody.²⁸³ Ke stavební činnosti, terénním a vodohospodářským úpravám, k použití chemických prostředků a změnám kultury pozemku v ochranném pásmu je pak vždy nezbytný souhlas orgánu ochrany přírody.²⁸⁴ Ochranné pásmo vyhláší stejný orgán, který vyhláší národní park, a to stejným způsobem. Ochranné pásmo však být vyhlášeno nemusí. Pokud se však vyhláší, přihlíží se vždy k potřebám daného národního parku.²⁸⁵ V současné době mají vyhlášené ochranné pásmo pouze NP Krkonoše a NP Podyjí. NP České Švýcarsko nemá ochranné pásmo, jeho úlohu plní CHKO Labské Pískovce a CHKO Lužické hory. Stejně je tomu v případě NP Šumava obklopeného územím CHKO Šumava.

Připravovaná novela zákona č. 114/1992 Sb. v případě ochranných pásem národních parků rozšiřuje výčet činností, k nimž je třeba souhlasu orgánu ochrany přírody.²⁸⁶ Nadále platí, že ochranné pásmo být zřizováno nemusí, nově však může orgán ochrany přírody při vyhlášení stanovit, že se zvláště chráněné území vyhláší bez ochranného pásma.

²⁸¹ Prezentace MŽP k novele zákona č. 114/1992 Sb., dostupná na <http://www.nppodyji.cz/tiskova-zprava-mzp-narodni-parky-se-otevrou-setrnemu-turismu>

²⁸² Viz § 18 odst. 6 návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny

²⁸³ Viz § 37 odst. 1 ZOPK

²⁸⁴ Viz § 37 odst. 2 ZOPK

²⁸⁵ Prchalová, J.: Zákon o ochraně přírody a krajiny a Natura 2000 – Komentář s judikaturou a prováděcími předpisy, 2. vydání, Linde Praha, a.s., 2010, str. 104

²⁸⁶ Viz § 37 odst. 3 návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny

2.1.4. Ochranné podmínky a udělování výjimek

Pro každou kategorii zvláště chráněného území stanoví zákon č. 114/1992 Sb. tzv. ochranné podmínky. Ochranné podmínky představují systém relativních zákazů určitých činností stanovených zákonem. Zákon rozlišuje ochranné podmínky na základní a bližší. Základní ochranné podmínky jsou společné pro všechna území chráněná v dané kategorii, v tomto případě tedy pro všechny národní parky. Bližší ochranné podmínky se vztahují ke konkrétnímu národnímu parku.²⁸⁷

Základní ochranné podmínky týkající se celého území národního parku jsou vymezeny v ustanovení § 16 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb. taxativním výčtem.

Na prvním místě zákon uvádí *zákaz hospodařit na pozemcích způsobem vyžadujícím intenzivní technologie*.²⁸⁸ Demonstrativním výčtem zákon obecně charakterizuje, jaké prostředky a činnosti jsou na území národního parku povoleny. Jsou to zejména takové *prostředky a činnosti, které mohou způsobit podstatné změny v biologické rozmanitosti, struktuře a funkci ekosystémů anebo nevratně poškodovat půdní povrch. Intenzita technologie* je přitom vyjádřením míry účinnosti technologie při vyvolávání změn dotčeného objektu, v tomto případě dotčených ekosystémů národního parku. Mírou se pak rozumí technologií vyvolané podstatné změny v biologické rozmanitosti, struktuře a funkci těchto ekosystémů. Technologiemi jsou míněny prostředky (např. stroje, chemické prostředky) a činnosti (např. pracovní úkony, výrobní postupy).²⁸⁹

Dále je zakázáno *zneškodňovat odpady, které mají původ mimo území národního parku a zneškodňovat ostatní odpady mimo místa vyhrazená se souhlasem orgánu ochrany přírody*²⁹⁰. Pojem odpad je přitom třeba chápat v širším smyslu. Odpadem se zde rozumí vše, na co lze vztáhnout definici odpadu v ustanovení § 3 zákona č. 185/2001 Sb., o nakládání s odpady²⁹¹, jakož i jiné odpady, které nepodléhají uvedené

²⁸⁷ Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí, 3. vydání, Praha: C.H. Beck, 2010, str. 373

²⁸⁸ Viz § 16 odst. 1, písm. a) ZOPK

²⁸⁹ Prechalová, J.: Zákon o ochraně přírody a krajiny a Natura 2000 – Komentář s judikaturou a prováděcími předpisy, 2. vydání, Linde Praha, a.s., 2010, str. 77-78

²⁹⁰ Viz § 16 odst. 1, písm. b) ZOPK

²⁹¹ Ustanovení § 3 odst. 1 zákona č. 185/2001 Sb., o nakládání s odpady uvádí, že odpadem se rozumí každá movitá věc, které se osoba zbavuje nebo má úmysl nebo povinnost se jí zbavit.

definici, ale jsou regulovány jinými právními předpisy ve smyslu ustanovení § 2 téhož zákona.²⁹²

Zákon na celém území národního parku zakazuje tyto další činnosti **c) tábořit a rozdělovat ohně mimo místa vyhrazená orgánem ochrany přírody, d) vjíždět a setrvávat s motorovými vozidly a obytnými přívěsy mimo silnice a místní komunikace a místa vyhrazená se souhlasem orgánu ochrany přírody, kromě vjezdu a setrvávání vozidel orgánů státní správy, vozidel potřebných pro lesní a zemědělské hospodaření, obranu státu a ochranu státních hranic, požární ochranu, zdravotní a veterinární službu a vozidel vodohospodářských organizací, e) pořádat a organizovat hromadné sportovní, turistické a jiné veřejné akce a provozovat vodní sporty mimo místa vyhrazená se souhlasem orgánu ochrany přírody, f) provozovat horolezectví a létání na padácích a závěsných kluzácích a jezdit na kolech mimo silnice, místní komunikace a místa vyhrazená se souhlasem orgánu ochrany přírody, g) sbírat rostliny kromě lesních plodů či odchyťvat živočichy, není-li stanoveno jinak v tomto zákoně, bližších ochranných podmínkách či návštěvním řádu národního parku, h) povolovat nebo uskutečňovat záměrné rozšiřování geograficky nepůvodních druhů rostlin a živočichů, i) zavádět intenzivní chovy zvěře, například obory, farmové chovy a bažantnice, kromě záchranných chovů, a používat otrávených návnad při výkonu práva myslivosti, j) měnit stávající vodní režim pozemků, k) stavět nové dálnice, silnice, železnice, průmyslové stavby, sídelní útvary, plavební kanály, elektrická vedení velmi vysokého napětí a dálkové produktovody, l) provádět chemický posyp cest, m) těžít nerosty, horniny a humolity kromě stavebního kamene a písku pro stavby na území národního parku, n) pořádat vyhlídkové lety motorovými vzdušnými dopravními prostředky, o) měnit dochované přírodní prostředí v rozporu s bližšími podmínkami ochrany národního parku.**

Pro první zónu národního parku platí přísnější režim ochrany a zákon proto stanoví pro tuto oblast v ustanovení § 16 odst. 2 další čtyři zákazy. V první zóně národního parku je tak navíc zakázáno **a) povolovat a umisťovat nové stavby, b) vstupovat mimo cesty vyznačené se souhlasem orgánu ochrany přírody, kromě vlastníků a nájemců**

²⁹² Prchalová, J.: Zákon o ochraně přírody a krajiny a Natura 2000 – Komentář s judikaturou a prováděcími předpisy, 2. vydání, Linde Praha, a.s., 2010, str. 79

pozemků, c) měnit současnou skladbu a plochu kultur, nevyplývá-li změna z plánu péče o národní park, d) hnojit, používat kejdu, silážní šťávy a ostatní tekuté odpady.

Základní ochranné podmínky nejsou absolutní a za splnění zákonem stanovených podmínek z nich lze udělit **výjimky**. Udělování výjimek ze základních ochranných podmínek ve zvláště chráněných územích včetně národních parků upravuje ustanovení § 43 zákona č. 144/1992 Sb. V zákoně existují tyto případy, které mohou být důvodem pro udělení výjimky:

1) Podle ustanovení § 43 odst. 1 je předpokladem pro vydání výjimky *výrazná převaha veřejného zájmu nad zájmem ochrany přírody*. V takovém případě je příslušným orgánem k vydání výjimky Ministerstvo životního prostředí. Výjimku však předem schvaluje v každém jednotlivém případě vláda a Ministerstvo poté vydává rozhodnutí o výjimce na základě jejího usnesení.²⁹³

2) Druhý relevantní důvod udělení výjimky je uveden v odstavci třetím téhož ustanovení a je jím převaha tzv. *jiného veřejného zájmu nad zájmem ochrany přírody* či realizace záměru je přímo *v zájmu ochrany přírody*. Třetím alternativním důvodem pro povolení výjimky je prostá skutečnost, že *povolovaná činnost významně neovlivní zachování stavu předmětu ochrany zvláště chráněných území*. K udělování výjimky je v tomto případě příslušný orgán ochrany přírody a krajiny. U národních parků je tímto orgánem správa národního parku.²⁹⁴

Zamyslíme-li se nad formulacemi v uvedených ustanoveních, dojdeme k závěru, že tato právní úprava je dosti nejasná. Z jazykového výkladu vyplývá, že pro **určení orgánu příslušného k rozhodnutí** je podstatná existence či neexistence *veřejného zájmu výrazně převažujícího nad zájmem ochrany přírody*.²⁹⁵ Pokud se v konkrétním případě jedná o výrazně převažující veřejný zájem, o výjimce rozhodne Ministerstvo životního prostředí na základě vydaného usnesení vlády. Nejedná-li se o výrazně převažující veřejný zájem, rozhodují ostatní orgány ochrany přírody.²⁹⁶

²⁹³ Viz § 43 odst. 2 zákona č. 144/1992 Sb.

²⁹⁴ Viz § 75 odst. 1 písm. f) ve spojení s § 78 odst. 2 písm. l) zákona č. 144/1992 Sb.

²⁹⁵ Zde lze však argumentovat, že i zájem na ochraně přírody je jistě zájmem veřejným. Zákon jej za veřejný sám přímo označuje, popřípadě takový závěr vyplývá z jiných ustanovení zákona. Např. § 58 odst. 1 zákona č. 144/1992 Sb. stanoví, že ochrana přírody a krajiny je veřejným zájmem.

²⁹⁶ Šmídová, L.: Výjimky ze základní územní ochrany zvláště chráněných území in Ochrana přírody, č. 3/2010, str. 16

Otázkou však zůstává, co je míněno *výrazně převažujícím veřejným zájem*. Samotný problém představuje již pojem *veřejný zájem*. Jde o tzv. právní pojem neurčitý, který nelze předem obecně definovat a jeho obsah musí být posuzován vždy případ od případu příslušným správním orgánem. Např. Havelková k otázce veřejného zájmu uvádí: „Z povahy věci lze vyvodit, že zájem je zájmem veřejným, jestliže je zájmem celé nebo podstatné části společnosti (veřejnosti) a směřuje k všeobecnému blahu a dobru.“²⁹⁷ Otázkou veřejného zájmu se v minulosti několikrát zabýval i Ústavní soud. Ten došel k závěru, že veřejný zájem v konkrétní věci měl být zjišťován v průběhu správního řízení na základě *poměrování nejrůznějších partikulárních zájmů*, po zvážení všech rozporů a připomínek.²⁹⁸ Z uvedeného vyplývá, že není vymezen pouze jeden veřejný zájem, ale veřejných zájmů je více a v zásadě každý reprezentuje určitou sdílenou hodnotu. Lze tedy hovořit o pluralitě veřejných zájmů a je na rozhodnutí správního orgánu v konkrétním případě, který veřejný zájem je *výrazně převažujícím*.

Vydávání výjimky ze zákazu probíhá ve správním řízení.²⁹⁹ Udělení či neudělení výjimky ze základních ochranných podmínek tedy závisí na posouzení a rozhodnutí správního orgánu. Nositelem důkazního břemena k prokazování veřejného zájmu výrazně převažujícího nad zájmem ochrany přírody je žadatel o výjimku. V odborné veřejnosti i v soudní judikatuře převažuje názor, že na vydání rozhodnutí o výjimce není právní nárok.³⁰⁰ Zda se příslušný orgán rozhodne žádosti o výjimku vyhovět či nevyhovět, je jeho diskreční pravomocí. Příslušný orgán však nemůže rozhodovat libovolně. Ochranou proti libovolnému rozhodování je zejména povinnost rozhodnutí řádně odůvodnit.³⁰¹

²⁹⁷ Havelková, S.: Veřejný zájem – aplikace pojmu v ochraně přírody in *Ochrana přírody*, č. 3/2008, článek je dostupný na <http://www.casopis.ochranaprirody.cz/pravo-v-ochrane-prirody/verejny-zajem/>

²⁹⁸ Viz náleží ÚS č. 24/2004 Sb.

²⁹⁹ Prchalová, J.: *Zákon o ochraně přírody a krajiny a Natura 2000 – Komentář s judikaturou a prováděcími předpisy*, 2. vydání, Linde Praha, a.s., 2010, str. 120

³⁰⁰ Viz např. usnesení Městského soudu v Praze č.j. 7 Ca 137/2004-46 či rozsudek Nejvyššího správního soud sp. zn. 7 A 139/201-67. V obou případech se jednalo o udělení výjimky podle ustanovení § 56 zákona č. 114/1992 Sb. Podmínky pro udělení výjimky podle ustanovení § 43 se však výrazně neliší.

³⁰¹ Správní uvážení tedy není neomezené a má své limity, což dovodil NSS již v rozsudku ze dne 23. 3. 2005, č.j. 6 A 25/2002-42, když konstatoval, že: „...správní uvážení je v prvé řadě vždy limitováno principy vyplývajícími z ústavního pořádku České republiky; z nich lze vyvodit, že i tam, kde vydání rozhodnutí závisí toliko na uvážení správního orgánu, je tento orgán omezen zákazem libovůle, příkazem rozhodovat v obdobných věcech obdobně a ve stejných věcech stejně (různost rozhodování ve stejných či obdobných věcech může být právě projevem ústavně reprobované libovůle), tj. principem rovnosti, zákazem diskriminace...jakož i povinností výslovně uvést, jaká kritéria v rámci své úvahy použil, jaké

Bližší ochranné podmínky zohledňují na rozdíl od základních ochranných podmínek potřeby a specifika toho kterého národního parku a stanovují se pro každý národní park individuálně zákonem.³⁰² Tak je tomu však pouze v případě národního parku České Švýcarsko, který byl jako jediný zřízen formou zákona. Bližší ochranné podmínky NP České Švýcarsko nalezneme upraveny v ustanovení § 3 a § 4 zákona č. 161/1999 Sb., kterým se vyhlašuje NP České Švýcarsko. Ustanovení § 3 uvedeného zákona obsahuje výčet *zakázaných činností* (např. zákaz zasahovat do přirozeného vývoje skalních útvarů, zákaz nocovat ve volné přírodě mimo místa vyhrazená správou národního parku). Ustanovení § 4 pak upravuje činnosti vázané na souhlas orgánu ochrany přírody (např. zřizování nových turistických cest, stavby nových lesních cest). V případě národních parků Šumava, Podyjí a Krkonoše, které byly založeny nařízením vlády, tedy podzákonným právním předpisem, nemohou mít bližší ochranné podmínky podobu zákazu. Takové ustanovení by bylo protiústavní.³⁰³ Bližší ochranné podmínky uvedených národních parků proto obsahují pouze seznam *činností vázaných na souhlas* příslušného orgánu ochrany přírody.³⁰⁴

Z bližších ochranných podmínek udělovat výjimky nelze. Ojedinelý případ možnosti udělit výjimku z bližších ochranných podmínek nalezneme v zákoně o zřízení NP České Švýcarsko. Tento zákon stanoví, že „*Správa národního parku může správním rozhodnutím povolit výjimku ze zákazů uvedených v odstavcích 1 až 3 v případech, kdy jiný veřejný zájem výrazně převažuje nad zájmem ochrany přírody*“.³⁰⁵ Ve zřizovacích nařízeních ostatních národních parků podobné ustanovení s výčtem zákazů činností neexistuje. Jak již bylo uvedeno výše, bližší ochranné podmínky těchto národních parků nemohou mít formu zákazu, ale pouze seznam činností vázaných na souhlas příslušného orgánu ochrany přírody. Orgán ochrany přírody může v takovém souhlasu, který je správním rozhodnutím, vymezit i podmínky za nichž souhlas vydává.³⁰⁶

Podle navrhované právní úpravy mají být základní i bližší ochranné podmínky pro

důkazní prostředky si opatřil, jaké důkazy provedl a jak je hodnotil, a k jakým skutkovým a právním závěrům dospěl.

³⁰² Viz § 15 odst. 3 zákona č. 114/1992, Sb. o ochraně přírody a krajiny

³⁰³ Důvodem absence zákazů v uvedených zřizovacích nařízeních je čl. 4 odst. 1 Listiny, který stanoví, že *povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích*. Nařízení je podzákonný právní předpis, který je vydáván na základě zákona a k jeho provedení.

³⁰⁴ Viz § 90 odst. 14 zákona č. 114/1992 Sb. o ochraně přírody a krajiny

³⁰⁵ Viz § 3 odst. 4 zákona č. 161/1999 Sb., kterým se vyhlašuje Národní park České Švýcarsko

³⁰⁶ Prchalová, J.: Zákon o ochraně přírody a krajiny a Natura 2000 – Komentář s judikaturou a prováděcími předpisy, 2. vydání, Linde Praha, a.s., 2010, str. 122

jednotlivé národní parky upraveny souhrnně v zákoně č. 114/1992 Sb. Tato úprava usnadní orientaci v právní úpravě všech ochranných podmínek vztahujících se na ten který národní park. Základní ochranné podmínky národních parků se i nadále rozlišují do dvou skupin. V první skupině stejně jako v současné právní úpravě jsou vyjmenovány *zákazy vztahující se na celé území národních parků*³⁰⁷, jejich výčet se však mění.³⁰⁸ Druhá skupina posiluje ochranu *území národních parků nacházejících se mimo zastavěná území obcí a zastavitelné plochy obcí* tím, že uvádí další zákazy, které platí dále výhradně pro tato území.³⁰⁹ Důvody pro udělení výjimky ze základních ochranných podmínek se podle navrhované úpravy nemění. Nadále budou existovat tři alternativy pro něž je možné výjimku udělit.³¹⁰ Nově se však již na udělování výjimek nebude podílet ministerstvo ani vláda. Novela zákona stanoví, že jediným oprávněným orgánem k udělení výjimky je orgán ochrany přírody.³¹¹ Navrhované znění zákona umožňuje orgánu ochrany přírody udělit výjimku formou opatření obecné povahy, týkali se výjimka blíže neurčeného okruhu osob.³¹² Ustanovení § 43 odst. 3 navrhované úpravy pak uvádí výčet případů, ve kterých se k povolení výjimky užije formy opatření obecné povahy vždy.

2.1.5. Návštěvní řád

Návštěvní řád národního parku je dokumentem určujícím podmínky volného pohybu osob a motorových vozidel na jeho území včetně vymezení podmínek rekreačního a turistického využití národního parku.³¹³ Z hlediska vztahu k výše popsaným základním a bližším podmínkám představuje návštěvní řád doplňkovou

³⁰⁷ Viz 16 odst. 1 a) - l) návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny

³⁰⁸ Např. ustanovení § 16 odst. 1 písm. c) platného znění zákona č. 114/1992 Sb. zakazuje tábořit a rozdělávat ohně mimo místa vyhrazená orgánem ochrany přírody na celém území národního parku. Podle navrhovaného znění byl tento zákaz z daného ustanovení vyjmut. Navrhovaná právní úprava předpokládá, že uvedený zákaz se bude vztahovat pouze na území národních parků mimo zastavěná území obcí a zastavitelné plochy obcí (viz § 16 odst. 2 písm. o) - p) navrhované úpravy).

³⁰⁹ Viz § 16 odst. 2 písm. a) – t)

³¹⁰ Těmito důvody jsou a) převaha jiného veřejného zájmu nad zájmem ochrany přírody, b) zájem ochrany přírody anebo c) povolovaná činnost významně neovlivní zachování stavu předmětu ochrany zvláště chráněného území.

³¹¹ Viz § 43 odst. 1 návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny

³¹² Viz § 43 odst. 2 návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny

³¹³ Viz §19 odst. 1 ZOPK

ochranu národního parku. Dalším přínosem návštěvního řádu je přiblížení pravidel národního parku jeho návštěvníkům, neboť se obvykle vyvěšuje přímo na území národního parku na informačních tabulích, v budovách místních úřadů, v informačních střediscích i v jiných turistických objektech. Často se stává, že návštěvní řád obsahuje stejná ustanovení obsažená již v základních či bližších ochranných podmínkách. Nadto však umožňuje upřesnit podmínky chování návštěvníků nad rámec zákazů vyjmenovaných v zákoně. Prostřednictvím návštěvního řádu lze rovněž zohlednit specifika daného národního parku a vyhradit některá místa k provozování sportovních aktivit.³¹⁴

Návštěvní řád vydává orgán ochrany přírody národního parku.³¹⁵ Návštěvní řád národního parku se vydává formou opatření obecné povahy pro celé území národního parku nebo jen pro jeho část. Zákon rovněž umožňuje, aby osoby trvale bydlící či pracující v národním parku byly z jeho působnosti ve stanoveném rozsahu vyňaty. Opatření obecné povahy je správním aktem, jež stojí na pomezí správního rozhodnutí a právního předpisu a vydává se jen v případech, kdy tak stanoví právní předpis. Obsah opatření obecné povahy a tedy i návštěvního řádu musí být v souladu se zákonem a přiměřený ve vztahu ke sledovanému cíli. Návštěvní řád nemůže stanovit povinnost nad rámec zákona. Pomocí návštěvního řádu lze vyhradit místa, na něž se nevztahují zákazy obsažené v základních ochranných podmínkách v ustanovení § 16 ZOPK.³¹⁶ Za porušení návštěvního řádu může být fyzická osoba sankcionována pokutou ve výši do 20 000 Kč.³¹⁷

Pojetí a funkce návštěvního řádu není zcela jasná. De lege ferenda by bylo vhodné zákonem vymezit vztah návštěvního řádu k základním a bližším ochranným podmínkám a zejména pak jeho funkci. V současné době plní návštěvní řády svou informativní funkci pouze částečně, neboť návštěvníci se z návštěvního řádu nedozvídají o všech pravidlech národního parku. Částečně pak plní funkci regulativní. V tomto směru lze považovat za pozitivní změnu, kterou má přinést připravovaná novela zákona č. 114/1992 Sb. Návštěvní řád bude mít nově pouze funkci informativní

³¹⁴ Např. čl. 6 a 7 návštěvního řádu České Švýcarsko upravuje horolezectví a cyklistiku, čl. 4 – 6 návštěvního řádu NP Krkonoše jsou věnovány horolezectví, vodním sportům a jízdě na kole.

³¹⁵ Tímto orgánem je podle ustanovení §78 odst. 2 písm. c) ZOPK správa národního parku

³¹⁶ Prchalová, J.: Zákon o ochraně přírody a krajiny a Natura 2000 – Komentář s judikaturou a prováděcími předpisy, 2. vydání, Linde Praha, a.s., 2010, str. 84

³¹⁷ Viz § 87 odst. 2 písm. i) ZOPK

a jeho smyslem bude sloužit návštěvníkům, kteří se v něm dočtou o všech pravidlech vstupu do národního parku. Návštěvní řád už nebude mít regulační charakter.³¹⁸ „Nebude tedy docházet k situacím, kdy není možné např. zahájit sezónu splouvání, protože návštěvní řád nebyl schválen příslušnými zákonnými postupy. Je to další zjednodušení, které usnadní život turistům i starostům.“³¹⁹ Navrhovaná úprava nově ukládá zákonnou povinnost orgánu ochrany přírody zveřejnit návštěvní řád národního parku ve formě elektronického dokumentu na svých internetových stránkách.³²⁰

2.1.6. Plány péče

Plán péče o zvláště chráněná území je upraven obecně pro všechna zvláště chráněná území ustanovení § 38 ZOPK. Odstavec první stanoví, že plán péče je „odborný a koncepční dokument ochrany přírody, který na základě údajů o dosavadním vývoji a současném stavu zvláště chráněného území navrhuje opatření na zachování nebo zlepšení stavu předmětu ochrany ve zvláště chráněném území a na zabezpečení zvláště chráněného území před nepříznivými vlivy okolí v jeho ochranném pásmu.“³²¹ Plán péče se vztahuje i na ochranné pásmo zvláště chráněného území. Smyslem plánu péče je regulovat soustavné lidské činnosti v území, zejména vlastníků a nájemců pozemků a vytvořit ucelenou soustavu vědecky řízené péče o příslušné zvláště chráněné území.³²² Pro fyzické ani právnické osoby však není plán péče závazný. Pro orgány ochrany přírody však závazný je, neboť je podkladem pro jejich rozhodování. Plán péče slouží jako podklad pro různé druhy plánovacích dokumentů.³²³

Zpracování plánů péče pro zvláště chráněná území je upraveno v ustanovení § 38 ZOPK a dále ve vyhlášce MŽP č. 64/2011 Sb. K zahájení zpracování plánu péče je příslušný orgán ochrany přírody. V případě národních parků je tímto orgánem vždy

³¹⁸ Prezentace MŽP k novele zákona č. 114/1992 Sb., dostupná na <http://www.nppodyji.cz/tiskova-zprava-mzp-narodni-parky-se-otevrou-setrnemu-turismu>

³¹⁹ Mana, V.: Prezentace MŽP k novele zákona č. 114/1992 Sb., dostupná na <http://www.nppodyji.cz/tiskova-zprava-mzp-narodni-parky-se-otevrou-setrnemu-turismu>

³²⁰ Viz § 19 odst. 3 návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny

³²¹ Viz § 38 odst. 1 ZOPK

³²² Stejskal, V.: Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost, Linde Praha, a.s., 2006, str. 489

³²³ Např. územně plánovací dokumentace podle části první zákona č. 50/1976 Sb., stavební zákon či lesní hospodářské plány podle ustanovení § 24 zákona č. 289/1995 Sb., zákon o lesích

Ministerstvo životního prostředí.³²⁴ Plány péče pak zpracovávají správy národního parku.

Zákon rovněž upravuje postup projednání plánu péče. Návrh plánu péče se podle ustanovení § 38 odst. 4 ZOPK povinně projednává s dotčenými obcemi a kraji. Výsledkem takového jednání je **dohoda o návrhu plánu péče** národního parku. Nedojde-li k dohodě, předloží se rozpor Ministerstvu životního prostředí o jeho řešení podle § 20 odst. 4 ZOPK. Dohodnutý návrh plánu péče (v případě rozporu návrh plánu péče se zpracovaným rozhodnutím Ministerstva o řešení rozporu) se zveřejní na portálu veřejné správy³²⁵ a na úředních deskách obcí. Po zveřejnění je možné podávat k návrhu připomínky. Zákon nestanoví okruh oprávněných osob k podání připomínek ani lhůtu pro jejich uplatnění. S ohledem na ústavní zásadu legální licence lze mít za to, že podávat připomínky je oprávněn každý. Správa národního parku se musí ze zákona zabývat pouze připomínkami vlastníků pozemků, obcí a krajů, o kterých následně sepíše protokol. V protokolu uvede, jakým způsobem připomínky vypořádala. V této fázi však již nelze dohodnutý obsah návrhu plánu péče zásadním způsobem měnit. *Výsledkem této fáze nesmí být dokument, který by se od dohodnutého návrhu plánu péče lišil natolik, že by se v podstatě jednalo již o dokument zcela jiný.....Hranici přípustného rozsahu změn návrhu plánu péče v této fázi potom nelze přesně stanovit. Obecně lze říci, že rozsah změn je limitován tím, aby nedošlo k úplnému popření dohody mezi zástupci obcí a správou národního parku.*³²⁶ Protokol následně správa národního parku schválí. Schválením protokolu se schvaluje i plán péče, který se uloží v ústředním seznamu ochrany přírody, vedený Agenturou ochrany přírody a krajiny ČR.³²⁷ Náležitosti obsahu plánu péče jsou podrobně upraveny ve výše zmíněné vyhlášce Ministerstva životního prostředí č. 64/2011 Sb.

Plány péče se schvalují zpravidla na období 10 až 15 let³²⁸ a jejich realizaci zajišťují příslušné orgány ochrany přírody, tedy správy národních parků. Je to důležitý koncepční

³²⁴ Viz § 38 odst. 2 ZOPK

³²⁵ Portál veřejné správy je upraven v zákoně č. 365/200 Sb., o informačních systémech veřejné správy

³²⁶ Viz rozsudek Městského soudu v Praze 10A 99/2014

³²⁷ Viz § 38 odst. 5 zákona č. 114/1992 Sb.

³²⁸ Přípouští se však i přijetí plánu na jiné období. Aktuální plán péče NP České Švýcarsko byl přijat na 7 let (2009 – 2016), NP Podyjí má plán péče na 8 let (2012 - 2020) a NP Krkonoše na období 10 let (2010 - 2020). NP Šumava je dočasně bez platného plánu péče z důvodu jeho zrušení soudem v řízení na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu. O zrušení plánu péče NP Šumava na období let 2014 – 2017 rozhodl Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 12.12. 2014 (č.j. 10A 99/2014-99) ve prospěch dotčených obcí a uložil žalovanému (MŽP), aby protokol o schválení plánu péče pro období 2014-2017

nástroj ochrany národního parku. De lege ferenda si lze představit některé úpravy. Zejména by bylo vhodné zakotvit chybějící lhůtu pro podání připomínek. Další možnou změnou je z mého pohledu rozšíření okruhu osob, s nimiž je správa národního parku povinna návrh plánu péče projednat. Domnívám se, že by bylo vhodné projednat návrh plánu péče s celou radou národního parku a nikoli pouze se zástupci obcí a krajů, přestože ani složení rady národního parku není zcela uspokojivé. Z hlediska ochrany přírody by bylo přínosné větší zapojení neziskových organizací v oblasti životního prostředí, neboť disponují řadou odborníků na danou problematiku. V současné době jsou bohužel jejich názory často nerespektované či dokonce zlehčovány.

Některým změnám a nedostatkům se věnuje připravovaná novela zákona č. 114/1992 Sb. V souvislosti s národními parky se namísto dosavadních *plánů péče* nově používá termínu *zásady péče*. Do zásad péče národních parků mají být nově zahrnuty i dlouhodobé cíle NP, jejich poslání, udržitelný rozvoj i možné využití.³²⁹ K další změně pak dochází v oblasti postupu přípravy tohoto dokumentu. Podle novely „*Návrh zásad péče o národní park projedná orgán ochrany přírody s radou národního parku postupem podle § 38a*“.³³⁰ Zpracování zásad péče již nebude úlohou Ministerstva životního prostředí, ale orgánu ochrany přírody, tedy správy národního parku.³³¹ Novela nově vkládá do textu zákona lhůtu pro podání připomínek k návrhu zásad péče, a to 60 dnů ode dne zveřejnění oznámení návrhu zásad péče na portálu veřejné správy.³³² Předmětem časté kritiky je však zeslabení postavení obcí jakožto samosprávných celků nacházejících se na území národního parku při přípravě zásad péče. Jak jsem již uvedla výše, ve stávající právní úpravě je při přípravě plánů péče vždy potřeba *dosažení*

zrušil, odstranil jej z Ústředního seznamu ochrany přírody a krajiny a aby se dále pokračovalo v projednávání návrhu plánu péče o park Šumava na období 2014 – 2028 schváleného Radou Národního parku Šumava 20. června 2013. Ministerstvo podalo proti rozsudku kasační stížnost, kterou Nejvyšší správní soud zamítl rozsudkem z 6.2.2014 (7 As 286/2014) a potvrdil tak výrok pražského Městského soudu. V současné době se však projednává jiná podoba plánu péče než jakou přikazují Ministerstvu životního prostředí rozsudky Městského a Nejvyššího správního soudu. Správa Národního parku Šumava předložila k projednávání nový Plán péče o Národní park Šumava na období 2016 – 2030.

³²⁹ Viz § 38a odst. 1 návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny

³³⁰ Viz § 20 odst. 3 návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny

³³¹ Viz § 38a odst. 2 návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny

³³² Viz § 38a odst. 3 návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny

*dohody se zástupci obcí a krajů.*³³³ Nově bude povinností orgánu ochrany přírody návrh již jen *projednat s radou.*³³⁴ Uvedená formulace již netrvá na požadavku dosažení konsenzu. Dosavadní ustanovení § 20 odst. 4 ZOPK o řešení rozporu při nedosažení dohody je z navrhovaného znění odstraněno. Za pozitivní změnu nicméně považují zapojení všech členů rady do projednání návrhu, přestože v jejím složení nadále postrádám zapojení neziskových organizací z oblasti životního prostředí.

2.1.7. Státní správa

Státní správu na úseku ochrany přírody a krajiny vykonávají orgány ochrany přírody. Jejich výčet uvádí ustanovení § 75 ZOPK.³³⁵ Orgány státní správy je možné dělit na **ústřední, regionální a místní**. Z hlediska věcné působnosti pak můžeme rozlišovat mezi orgány **obecnými a speciálními**.

Ústředním orgánem státní správy pro ochranu přírody a krajiny, jakož i v oblasti myslivosti, rybářství a lesního hospodářství v národních parcích je **Ministerstvo životního prostředí**.³³⁶ Ministerstvo má klíčovou úlohu v oblasti vytváření základních politik, koncepčních a programových dokumentů, přípravu právních předpisů, mezinárodní spolupráce a koordiance ostatních orgánů veřejné správy. Působnost MŽP v oblasti ochrany přírody a krajiny je upravena v ustanovení § 79 ZOPK. Mezi pravomoci MŽP ve vztahu k národním parkům patří zejména oznamování záměrů vyhlášení národních parků, vydávání vyhlášek, kterými se vymezují zóny národních parků, schvalování lesních hospodářských plánů pro lesy v národních parcích a jejich ochranných pásmech, vydávání souhlasu k zásahům proti škůdcům a v případech

³³³ Ustanovení § 20 odst. 3 ZOPK stanoví, že *před schválením zón národního parku, návštěvního řádu a plánu péče o národní park je orgán ochrany přírody povinen dohodnout návrh těchto dokumentů se zástupci obcí delegovanými do rady.*

³³⁴ Viz § 20 odst. 3 návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny

³³⁵ Orgány ochrany přírody jsou *a) obecní úřady, b) pověřené obecní úřady, c) obecní úřady obcí s rozšířenou působností, d) krajské úřady, e) správy národních parků a chráněných krajinných oblastí, f) Česká inspekce životního prostředí, g) Ministerstvo životního prostředí, h) újezdní úřady, Ministerstvo obrany.*

³³⁶ Ústředním orgánem na úseku myslivosti, rybářství a lesního hospodářství mimo území národních parků je však Ministerstvo zemědělství. Viz §15 odst. 1 zákona č. 2/1969 Sb.

mimořádných okolností a nepředvídatelných škod v lesích v národních parcích. MŽP rovněž řídí činnost správ národních parků (viz dále) a je odvolacím orgánem proti jejich rozhodnutím.

Výkonným orgánem v národních parcích jsou **správy národních parků**. Správy národních parků jsou orgány ochrany přírody na základě ustanovení § 75 odst. 1 písm. f) ZOPK vykonávající státní správu na území národních parků včetně jejich ochranných pásem, s výjimkou případů, kdy je příslušné MŽP. Správa Národního parku Šumava vykonává státní správu též na území CHKO Šumava.³³⁷ V čele správy národního parku stojí ředitel jmenovaný ministrem životního prostředí. Z organizačního hlediska jsou správy národních parků samostatnými správními orgány.³³⁸ Věcná působnost správ národních parků je vymezena v ustanovení § 78 odst. 3 ZOPK. Je však třeba upozornit na skutečnost, že tento výčet není úplný, neboť první odstavec stanoví, že správa NP vykonává i další činnosti, nepřisluší-li jejich výkon obci či MŽP (zbytková působnost). Mezi nejvýznamnější pravomoci správ národních parků patří vydávání souhlasů k některým činnostem v národním parku, vyhrazování míst k činnostem v národním parku, udělování výjimek ze základních i bližších ochranných podmínek, navrhování plánu péče, vydávání vyhlášky o návštěvním řádu a o poplatcích v národním parku či povolování výzkumné činnosti na území národních parků. Správa národního parku plní rovněž úlohu odborných organizací ochrany přírody. Správa národního parku zřizuje jako svůj poradní a iniciační orgán radu národního parku (viz dále).

Rada národního parku je iniciačním a konzultačním orgánem. Zřizuje ji správa národního parku na základě ustanovení §20 odst. 1 ZOPK *k projednání a posouzení všech důležitých dokumentů ochrany a řízení národního parku a jeho ochranného pásma, zejména členění území národního parku do zón ochrany přírody, plánu péče, návštěvního řádu, způsobu péče o les a územních plánů.*³³⁹ Rada není správním orgánem a její činnost není ani výkonem státní správy. Rada zajišťuje spolupráci správ v území národního parku s místní veřejností i odborníky. Přímo ze zákona místní veřejnost v radě zastupují delegovaní zástupci dotčených obcí a krajů a v horských oblastech zástupci Horské služby. Další členy jmenuje správa národního parku z řad

³³⁷ Viz § 78 odst. 2 ZOPK

³³⁸ Stejskal, V.: Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost, Linde Praha, a.s., 2006, str. 543

³³⁹ Viz § 20 odst. 1 ZOPK

nejvýznamnějších právnických a fyzických osob s podnikatelskou činností na území národního parku, zejména z oblasti lesnictví, zemědělství, obchodu a cestovního ruchu, popř. též z jiných správních úřadů působících v území. Z uvedených členů zákon v ustanovení § 20 odst. 3 přiznává zvláštní postavení delegovaným zástupcům obcí. Správa národního parku je totiž povinna s delegovanými zástupci obcí projednat vždy návrh zón národního parku, návrh návštěvního řádu a návrh plánu péče o národní park. Ustanovení § 20 odst. 4 pak stanoví způsob řešení rozporů mezi správou a radou, pokud není nalezen konsenzus ohledně projednávaného návrhu. V takovém případě má být rozpor předložen radou národního parku ministerstvu životního prostředí k rozhodnutí. MŽP o rozporu rozhodne až po projednání se zástupci obcí.

Otázkou k zamyšlení je způsob a kritéria výběru členů rady. Zákon tuto problematiku blíže neupravuje a neurčuje ani počet členů v radě. Současné jmenování správou národního parku podle mého názoru nezaručuje nestrannost tohoto poradního orgánu. Při absenci pravidel výběru členů dále hrozí, že složení rady národního parku bude z hlediska odbornosti jednotlivých členů nevyvážené. Odbornost rady a zastoupení odborníků z různých oborů je přitom vzhledem k funkci rady zcela zásadní.

V ČR mají na úseku ochrany přírody, lesa, myslivosti a rybářství tradici **tzv. veřejné stráže**. Stráže přírody nejsou správními úřady ve smyslu čl. 79 Ústavy. Jedná se o propůjčení výkonu určité části státní správy konkrétní fyzické osobě ustanovené příslušným správním úřadem. Při výkonu své pravomoci požívají veřejné stráže status úřední osoby a mají tedy nejenom zvýšenou trestněprávní ochranu ale i trestněprávní odpovědnost.³⁴⁰

Zákon č. 114/1992 Sb. upravuje v ustanovení § 81 **stráž přírody**. Na území národních parků ustavují stráž přírody správy národních parků z řad zaměstnanců orgánů ochrany přírody nebo dobrovolných spolupracovníků. Do funkce stráže přírody může být jmenována pouze fyzická osoba, která splňuje zákonem stanovené předpoklady a která složí slib.³⁴¹ Hlavním úkolem stráže přírody je kontrola dodržování předpisů o ochraně přírody a krajiny, má však i výchovné a informační pravomoci. Zákon přiznává strážní přírody tyto pravomoci *a) zjišťovat totožnost osob, které porušují*

³⁴⁰ Stejskal, V.: Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost, Linde Praha, a.s., 2006, str. 545

³⁴¹ Viz § 81 odst. 3 ZOPK

předpisy na ochranu přírody, b) ukládat a vybírat blokové pokuty za přestupky na úseku ochrany přírody, c) vstupovat na cizí pozemky za podmínek stanovených v § 62, d) zadržet ke zjištění totožnosti osobu, kterou přistihnou při porušování právních předpisů o ochraně přírody a krajiny, a odevzdat ji orgánu Policie ČR; přistižené osoby jsou povinny uposlechnout, e) požadovat pomoc nebo součinnost orgánů Policie ČR, popřípadě obecní policie, pokud nemohou splnění svých povinností zajistit vlastními silami a prostředky. V případě bezprostředního ohrožení zájmů chráněných podle části druhé až páté tohoto zákona je strážce přírody oprávněn k pozastavení rušivé činnosti.³⁴²

Orgánem státní správy s kontrolním zaměřením je **Česká inspekce životního prostředí** (dále jen Inspekce).³⁴³ Její působnost na úseku ochrany přírody je stanovena ustanovením § 80 ZOPK. Inspekce provádí kontrolu nad dodržováním ustanovení právních předpisů a rozhodnutí týkající se ochrany přírody a krajiny orgány veřejné správy, zjišťuje a eviduje případy ohrožení a poškození přírody a krajiny včetně jejich příčin a osob odpovědných za jejich vznik nebo trvání. Inspekce je rovněž oprávněna ukládat některá sankční a nápravná opatření.³⁴⁴ Inspekce je dále oprávněna ukládat právníkům a fyzickým osobám pokuty za porušení povinností při ochraně přírody a krajiny podle zákona č. 114/1992 Sb., avšak pouze tehdy, nebylo-li zahájeno řízení o uložení pokuty již obecním úřadem obce s rozšířenou působností, krajským úřadem, Agenturou ochrany přírody a krajiny ČR nebo správou národního parku.

2.1.8. Odpovědnost

Právní odpovědnost na úseku ochrany životního prostředí (ekologicko-právní odpovědnost) zahrnuje jak odpovědnost **za ztráty na životním prostředí**, tak i odpovědnost **deliktní**. Deliktní odpovědností se rozumí odpovědnost za protiprávní jednání, jímž se porušují ustanovení na ochranu životního prostředí či jeho složek. Deliktní odpovědnost může vzniknout za správní delikty (**správní odpovědnost**) či za trestné činy (**trestněprávní odpovědnost**).³⁴⁵

³⁴² Viz § 81 odst. 7 a 8 ZOPK

³⁴³ Zákon ČNR č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa

³⁴⁴ Např. smí rozhodovat o možnosti a podmínkách uvedení do původního stavu podle § 86 odst. 1 ZOPK či ukládat povinnost provést přiměřená náhradní opatření podle § 86 odst. 2

³⁴⁵ Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí, 3. vydání, Praha, C. H. Beck, 2010, str. 73

Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, který je předmětem zkoumání této rigorózní práce, upravuje odpovědnost za ztráty na životním prostředí (§ 86 ZOPK) a dále odpovědnost správní (§ 87 a § 88 ZOPK).³⁴⁶ Zákon spojuje s uvedenými druhy odpovědnosti tyto právní následky (sankce):

- a) nápravná opatření (§ 86 ZOPK)
- b) ukládání pokut (§ 87 a 88 ZOPK)
- c) odebírání zvláště chráněných živočichů nebo zvláště chráněných rostlin nelegálně držených (§ 89 ZOPK)

Tyto nápravné a sankční prostředky lze uložit i současně. S ohledem na téma práce se dále blíže věnuji pouze rozboru nápravných opatření a ukládání pokut.

Ustanovení § 86 ZOPK upravuje dvě formy nápravných opatření, jejichž smyslem je odstranit následky **neoprávněných zásahů**. První možnost upravuje odstavec 1 takto: *kdo poškodí, zničí nebo nedovoleně změní části přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona, je povinen navrátit je do původního stavu, pokud je to možné a účelné.*³⁴⁷ O možnosti a podmínkách uvedení do původního stavu (naturální restituce) rozhoduje orgán ochrany přírody. V případě územní ochrany velkoplošných chráněných území jsou těmito orgány správy národních parků a správy chráněných krajinných oblastí. V praxi je však uvedení přírody či krajiny do původního stavu problematické a proto přichází v úvahu druhé nápravné opatření, tzv. kompenzace. Zákon stanoví v odstavci 2, *že není-li uvedení do původního stavu možné či účelné, může orgán ochrany přírody uložit povinnému, aby provedl přiměřená náhradní opatření k náhradě. Jejich účelem je kompenzovat, byť jen z části, následky nedovoleného jednání.*³⁴⁸ Uložení naturální restituce či náhradního opatření k nápravě nevylučuje možnost postihu za odpovědnost správní či trestní.

³⁴⁶ Viz zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník. Trestní odpovědnost je spojena s jednáním vyšší společenské nebezpečnosti a je stíháno podle ustanovení trestního zákoníku. Trestní zákoník obsahuje v hlavě VIII trestné činy proti životnímu prostředí, z nichž zejména ustanovení § 301 upravující trestný čin poškození chráněných částí přírody chráněných podle ZOPK má význam i pro zvláště chráněná území.

³⁴⁷ Viz § 86 odst. 1 ZOPK

³⁴⁸ Viz § 86 odst. 2 ZOPK

Ustanovení § 87 ZOPK upravuje **přestupky** fyzických osob a spojuje je s uložením pokuty v odstupňované výši (10 000 Kč, 20 000 Kč, 100 000 Kč). Obecná právní úprava přestupků se řídí zákonem č. 200/1990 Sb., o přestupcích. V zákoně o ochraně přírody a krajiny ve vztahu k velkoplošným zvláště chráněným územím mají význam zejména tato ustanovení zákona č. 114/1992 Sb.:

a) Pokuta až do výše 10 000 Kč se uloží fyzické osobě, která ve zvláště chráněném území nedovoleně mění či ruší dochovaný stav přírody³⁴⁹ či vykonává činnost zakázanou v ochranném pásmu určeném k zabezpečení zvláště chráněných částí přírody.³⁵⁰

b) Pokuta až do výše 20 000 Kč se uloží tomu, kdo zničí součást přírody ve zvláště chráněném území nebo zničí zařízení určená k ochraně, označení a vybavení zvláště chráněného území.³⁵¹

c) Pokuta až do výše 100 000 Kč se uloží tomu, kdo poškodí nebo zničí zvláště chráněné území či jeho část,³⁵² kdo neuvede poškozenou část přírody chráněnou dle tohoto zákona do původního stavu či nesplní opatření k nápravě tohoto stavu podle ustanovení § 86,³⁵³ kdo neplní podmínky výjimky ze základních ochranných podmínek podle ustanovení § 43,³⁵⁴ jakož i tomu, kdo vykonává ve zvláště chráněném území činnost zakázanou či takovou činnost, která vyžaduje souhlas orgánu ochrany přírody, bez tohoto souhlasu.³⁵⁵

Konkrétní výše pokuty závisí na správní úvaze rozhodujícího orgánu ochrany přírody, který musí zvážit okolnosti případu a v odůvodnění rozhodnutí o přestupku uvést, jakými úvahami byl při ukládání sankce veden.

Podle čtvrtého odstavce je možné za přestupky v ochraně zvláště chráněných rostlin a živočichů, dřevin a památných stromů uložit pokutu až dvojnásobnou, pokud byly spáchány ve zvláště chráněných územích.³⁵⁶

Ustanovení § 88 pak upravuje tzv. **jiné správní delikty** právnických osob a podnikajících fyzických osob. U podnikající fyzické osoby musí jít o delikt spáchaný

³⁴⁹ Viz § 87 odst. 1 písm. a) ZOPK

³⁵⁰ Viz § 87 odst. 2 písm. f) ZOPK

³⁵¹ Viz § 87 odst. 2 písm. a) ZOPK

³⁵² Viz § 87 odst. 3 písm. a) ZOPK

³⁵³ Viz § 87 odst. 3 písm. e) ZOPK

³⁵⁴ Viz § 87 odst. 3 písm. l) ZOPK

³⁵⁵ Viz § 87 odst. 3 písm. n) ZOPK

³⁵⁶ Viz § 87 odst. 4 ZOPK

v souvislosti s výkonem podnikatelské činnosti, jinak by se na ni vztahovalo ustanovení § 87 ZOPK. Na projednání správních deliktů právnických osob se přestupkový zákon nevztahuje. Jeho právní úprava je stanovena v tomto ustanovení (odstavce 3 až 6) a podpůrně se použije správní řád. Právnickým osobám jsou v porovnání s fyzickými osobami ukládány pokuty podstatně vyšší. Níže uvádím výčet těch jiných správních deliktů, jež souvisejí se zvláště chráněnými územími dle mého názoru nejvíce:

a) Pokuta až do výše 1 000 000 Kč se uloží právnické osobě nebo fyzické osobě při výkonu podnikatelské činnosti, která poškodí součást přírody ve zvláště chráněném území, nedovoleně změni nebo ohrožuje jeho dochovaný stav³⁵⁷, anebo která vykonává činnost zakázanou v ochranném pásmu určeném k zabezpečení zvláště chráněných částí přírody.³⁵⁸

b) Pokuta až do výše 2 000 000 Kč se uloží právnické osobě nebo fyzické osobě při výkonu podnikatelské činnosti, která zničí součást přírody ve zvláště chráněném území nebo zničí zařízení určená k ochraně, označení a vybavení zvláště chráněného území,³⁵⁹ neuvede poškozenou část přírody chráněnou podle tohoto zákona do původního stavu nebo nesplní opatření k nápravě podle § 86,³⁶⁰ vykonává ve zvláště chráněném území činnost zakázanou nebo vykonává činnost, pro kterou je vyžadován souhlas orgánu ochrany přírody, bez tohoto souhlasu,³⁶¹ neplní podmínky výjimky udělené ze základních ochranných podmínek podle § 43 ZOPK.³⁶²

Ustanovení § 88a upravující **vybírání a vymáhání pokut** stanoví, že pokutu vybírá a vymáhá příslušný orgán ochrany přírody, který ji uložil. Tímto orgánem je na území národních parků správa národního parku, na území CHKO pak Agentura ochrany přírody a krajiny. Pokutu za porušení povinností při ochraně přírody a krajiny podle ZOPK může uložit také Česká inspekce životního prostředí, avšak pouze tehdy, nebylo-li již zahájeno řízení o uložení pokuty Agenturou ochrany přírody a krajiny ČR nebo správou národního parku.³⁶³ Výnosy pokut uložených Agenturou a správou národního

³⁵⁷ Viz § 88 odst. 1 písm. a) ZOPK

³⁵⁸ Viz § 88 odst. 1 písm. f) ZOPK

³⁵⁹ Viz § 88 odst. 2 písm. c) ZOPK

³⁶⁰ Viz § 88 odst. 2 písm. g) ZOPK

³⁶¹ Viz § 88 odst. 2 písm. n) ZOPK

³⁶² Viz § 88 odst. 2 písm. p) ZOPK

³⁶³ Viz § 80 odst. 3 ZOPK

parku se dělí způsobem upraveným zvláštním zákonem³⁶⁴ s výjimkou území vojenských újezdů, kde je výnos pokut příjmem státního rozpočtu.

Za nedostatek právní úpravy v oblasti správního trestání považují absenci úplných a jednoznačných kritérií pro stanovení výše pokuty. To se týká především sankcí udělovaných podle § 88, kde pro určení výše pokuty za jiný správní delikt jsou v odstavci třetím uvedena pouze dvě hlediska, k nimž má orgán ochrany přírody povinnost přihlížet, a to závažnost protiprávního jednání a rozsah hrozící nebo způsobené újmy ochraně přírody a krajiny. V praxi se však stává, že výše pokuty je často nepřiměřená či dokonce likvidační.³⁶⁵ Podle judikatury Ústavního soudu týkající se zákazu likvidačních pokut nesmí dojít u pokutovaných uložením pokuty ke zničení majetkové základny pro další podnikatelskou činnost.³⁶⁶ Problematikou se zabýval též Nejvyšší správní soud.³⁶⁷ Havelková uvádí, že i když zákon č. 114/1992 Sb. neupravuje pro stanovení výše pokuty zvláštní kritérium osobních a majetkových poměrů pachatele, je orgán ochrany přírody povinen se těmito otázkami zabývat.³⁶⁸ Domnívám se, že zakotvení kritéria přiměřenosti pokuty v zákoně by bylo větší zárukou spravedlivé a přiměřené sankce.

Za nevyhovující je dále dlouhodobě považována neucelená právní úprava v oblasti správního trestání. Správní delikty jsou roztržštěny do mnoha zákonů a ani procesní právo v této oblasti není jednotně upraveno. Již v roce 2013 byl přijat a schválen věcný záměr zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Účinnost nového zákona je předběžně stanovena k 1. 1. 2017. Nový zákon má zajistit jednotnou a komplexní právní úpravu základů správněprávní odpovědnosti fyzických, právnických a podnikajících

³⁶⁴ Zákon ČNR č. 388/1991 Sb., o Státním fondu životního prostředí ČR

³⁶⁵ Havelková, S.: Protiprávní jednání in Ochrana přírody, č. 2/2014, článek je dostupný na oficiálních internetových stránkách časopisu Ochrana přírody <http://www.casopis.ochranaprirody.cz/pravo-v-ochrane-prirody/protipravni-jednani/>

³⁶⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 13. 8. 2002 sp. Zn. Pl ÚS 3/02

³⁶⁷ Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 20. 4. 2010 č. j. 1 As 9/2008-133) Podle závěrů NSS *se o likvidační výši pokuty jedná tehdy, pokud je nepřiměřená osobním a majetkovým poměrům pachatele deliktu do té míry, že je způsobila sama o sobě přivodit mu platební neschopnost či ho donutit ukončit podnikatelskou činnost anebo se po delší dobu stane jediným cílem jeho podnikatelské činnosti splácení pokuty a je zde riziko, že se pachatel na základě této pokuty dostane do existenčních potíží.*

³⁶⁸ Havelková, S.: Protiprávní jednání in Ochrana přírody, č. 2/2014, článek je dostupný na oficiálních internetových stránkách časopisu Ochrana přírody <http://www.casopis.ochranaprirody.cz/pravo-v-ochrane-prirody/protipravni-jednani/>

fyzických osob doplňující jejich trestní odpovědnost spolu s právní úpravou specifického řízení k uplatnění správněprávní odpovědnosti.³⁶⁹

Trestněprávní odpovědnost je upravena samostatně v hlavě VIII trestního zákoníku (dále jen TZ).³⁷⁰ Pro zvláštní územní ochranu má význam především trestný čin poškození či zničení částí přírody chráněných podle zákona o ochraně přírody a krajiny. Ustanovení se vztahuje na památné stromy, významné krajinné prvky, jeskyně, zvláště chráněná území, evropsky významné lokality a ptačí oblasti. Musí jít přitom o takové poškození, že v jeho důsledku *zanikne nebo je značně oslaben důvod pro ochranu takové části přírody*.³⁷¹ Trestný čin poškození či zničení částí přírody může spáchat fyzická i právnická osoba.³⁷² Zákon umožňuje za takové jednání uložení trestu odnětí svobody až na tři léta, zákaz činnosti nebo propadnutí věci či jiné majetkové hodnoty.

2.2. Chráněné krajinné oblasti

V této části práce se zaměřím na chráněné krajinné oblasti z pohledu zákona č. 114/1992 Sb. Právní úprava chráněných krajinných oblastí se často shoduje s právní úpravou národních parků. Proto věnuji v této kapitole pozornost zejména specifickým chráněných krajinných oblastí. V těch případech, kde se právní úprava chráněných krajinných oblastí shoduje s právní úpravou národních parků si dovoluji pouze odkázat na příslušnou kapitolu o národních parcích.

2.2.1. Pojem

³⁶⁹ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Celý text navrhovaného zákona a důvodové zprávy je dostupný na internetových stránkách Poslanecké sněmovny ČR file:///C:/Users/vlastn%C3%ADk/Downloads/t055500%20(1).pdf

³⁷⁰ Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník

³⁷¹ Viz § 301 TZ

³⁷² Ke dni 1. 1. 2012 nabyl účinnosti zákon č. 418/2011 Sb. o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim. Ustanovení § 7 tohoto zákona uvádí taxativní výčet trestných činů, kterých se může dopustit i právnická osoba. V oblasti životního prostředí se jedná o trestné činy uvedené v ustanoveních § 293 až § 301 trestního zákoníku.

Chráněnými krajinnými oblastmi se podle ustanovení § 25 odst. 1 ZOPK rozumí: *rozsáhlá území s harmonicky utvářenou krajinou, charakteristicky vyvinutým reliéfem, významným podílem přirozených ekosystémů lesních a trvalých travních porostů, s hojným zastoupením dřevin, popřípadě s dochovanými památkami historického osídlení.*

V porovnání s národními parky zde není rozhodující výskyt přirozených či málo ovlivněných ekosystémů. Nejedná se o nedotčenou přírodu, nepozměněnou člověkem. Naopak, chráněné krajinné oblasti jsou zřizovány pro zachování krajinných a kulturních hodnot a pro rekreační a hospodářské využití, pokud nepoškozuje přírodní hodnoty chráněné krajinné oblasti. Podmínkou pro vyhlášení určitého území za zvláště chráněnou oblast je jeho harmonické uspořádání s charakteristickým reliéfem, tedy hodnota estetická. Chráněné krajinné oblasti nejsou chráněné tak přísně jako národní parky. Významná je v těchto územích ochrana krajinného rázu.³⁷³

2.2.2. Vyhlášení a zrušení

Ustanovení § 25 odst. 3 stanoví, že chráněné krajinné oblasti se zřizují nařízením vlády. Ve zřizovacím předpise se rovněž stanoví jejich poslání a bližší podmínky. Proces vyhlášení probíhá stejným postupem jako v případě národních parků, a to podle ustanovení § 40 odst. 3 až 6 ZOPK. V České republice se nachází 26 chráněných krajinných oblastí.³⁷⁴ Většina z nich byla přitom zřízena podobně jako národní parky před účinností zákona č. 114/1992 Sb. i před účinností Ústavy ČR. Správy chráněných krajinných oblastí podobně jako správy národních parků zákon sice neprohlašuje za správní úřady, ale jsou subjekty pověřenými výkonem státní správy na základě zákona č. 114/1992 Sb., který je označuje za orgány ochrany přírody³⁷⁵ a vymezuje též jejich působnost.³⁷⁶ Ustanovení § 90 odst. 9 zákona ZOPK řeší legální existenci správ CHKO zřízených před účinností tohoto zákona stejným způsobem jako v případě národních parků.³⁷⁷

³⁷³ Prechalová, J.: Zákon o ochraně přírody a krajiny a Natura 2000 – Komentář s judikaturou a prováděcími předpisy, 2. vydání, Linde Praha, a.s., 2010, str. 90

³⁷⁴ Ústřední seznam ochrany přírody <http://drusop.nature.cz/ost/chrobjekty/zchru/index.php?frame>

³⁷⁵ Viz § 75 odst. 1 písm. f) ZOPK

³⁷⁶ Viz § 78 ZOPK

³⁷⁷ Stejskal, V.: Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost, Linde Praha, a.s., 2006, str. 545

Chráněné krajinné oblasti na našem území byly zřizovány již od roku 1955, a to výnosy ministerstva kultury, vyhláškami ministerstva životního prostředí a v posledních letech nařízením vlády. Jako první vyhlásilo Ministerstvo kultury Chráněnou krajinnou oblast Český ráj, jejíž územní působnost byla dále rozšířena v roce 2002. Poslední vyhlášenou oblastí se stala chráněná krajinná oblast Brdy.³⁷⁸ Rozložení CHKO v České republice včetně nově zřízené CHKO Brdy zobrazuje příloha č. 5.

Ohledně zrušení platí i v případě chráněných krajinných oblastí podmínky ustanovení § 45 ZOPK. Zvláště chráněná území lze zrušit právním předpisem stejné právní síly, jakým se zvláště chráněné území vyhláší. V případě chráněných krajinných oblastí tedy nařízením vlády.

2.2.3. Územní členění

Způsob územního členění chráněných krajinných oblastí vymezuje ustanovení § 27 odst. 1 ZOPK, které stanoví, že *území chráněné krajinné oblasti je zpravidla rozděleno do čtyř, nejméně však do tří zón odstupňované ochrany přírody*. Hospodářské využívání CHKO se provádí podle zón odstupňované ochrany tak, aby se udržoval a zlepšoval jejich přírodní stav a aby byly zachovány a vytvářeny optimální ekologické funkce těchto území. Rekreační využití je přípustné, pokud nepoškozuje přírodní hodnoty území.

Nejpřísnější režim ochrany je v první zóně. Na rozdíl od národních parků však v první zóně chráněné krajinné oblasti není omezen vstup osob a není ani stanovena povinnost vyznačování první zóny v terénu. Oproti národním parkům se u chráněných krajinných oblastí nezřizují ochranná pásma.³⁷⁹ Zákon však umožňuje u chráněných krajinných oblastí zřídit čtvrtou zónu, která obvykle plní ochrannou funkci ve vztahu k ostatním třem zónám.³⁸⁰

Podrobnější režim zón ochrany přírody v ochranných pásmech CHKO obsahuje zřizovací právní předpis. Vymezení a změny jednotlivých zón ochrany přírody stanoví

³⁷⁸ CHKO Brdy byla založena nařízením vlády č. 292/2015 Sb. ze dne 12. října 2015 s účinností k 1.1.2016. Zonaci nové CHKO upravuje vyhláška Ministerstva životního prostředí č. 293/2015 Sb. s účinností k 1.1.2016.

³⁷⁹ Viz § 27 odst. 1 ZOPK

³⁸⁰ Prchalová, J.: Zákon o ochraně přírody a krajiny a Natura 2000 – Komentář s judikaturou a prováděcími předpisy, 2. vydání, Linde Praha, a.s., 2010, str. 95

Ministerstvo životního prostředí vyhláškou.³⁸¹ Přípravovaná novela zákona č. 114/1992 Sb. však stanoví, že k vymezení a změnám zón v chráněných krajinných oblastech se užije formy opatření obecné povahy.³⁸²

2.2.4. Ochranné podmínky a udělování výjimek

Ochranné podmínky chráněných krajinných oblastí představují, stejně jako je tomu v případě národních parků, zákazy činností na území chráněné krajinné oblasti.

Základní ochranné podmínky platící pro celé území chráněných krajinných oblastí uvádí ustanovení § 26 odst. 1 ZOPK. První a druhá zóna pak mají ze zákona přísnější ochranu. Zákon rozšiřuje výčet základních ochranných podmínek pro první zónu chráněné krajinné oblasti v odstavci druhém. Odstavec třetí nadto uvádí další zákazy platné pro první a druhou zónu CHKO. V porovnání s národními parky jsou základní ochranné podmínky pro chráněné krajinné oblasti formulovány mírněji.

Bližší ochranné podmínky stanovují další konkrétní činnosti, které bude možné provádět jen se souhlasem správy CHKO a jsou upraveny ve vyhlášovacím předpise konkrétní chráněné krajinné oblasti.

Zákon umožňuje ze základních ochranných podmínek CHKO udělit výjimku. Udělování výjimek ze základních ochranných podmínek je upraveno pro národní parky i chráněné krajinné oblasti shodně, tedy v ustanovení § 43 ZOPK. O výjimkách z bližších ochranných podmínek CHKO nelze hovořit, neboť jsou představovány činnostmi vázanými na souhlas správy CHKO.

2.2.5. Návštěvní řády

Na rozdíl od národních parků zákon č. 114/1992 Sb. neumožňuje v chráněných krajinných oblastech vydávat návštěvní řády jako obecně závazné předpisy. Správní úřady mohou vydávat závazné právní předpisy pouze na základě zákona a v jeho mezích.³⁸³ Přesto se v praxi návštěvníci chráněných krajinných oblastí mohou často setkat s dokumenty stanovujícími pravidla chování v chráněné krajinné oblasti

³⁸¹ Viz § 28 odst. 1 a 2 ZOPK

³⁸² Viz § 27 odst. 2 návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny

³⁸³ Viz čl. 79 odst. 3 Ústavy

s označením „návštěvní řád“. Funkce těchto návštěvních řádů je z důvodu absence zákonného zmocnění k vydávání návštěvních řádů CHKO jako závazných dokumentů pouze informativní. Obsahují zpravidla zákazy již uvedené v základních a bližších ochranných podmínkách a zprostředkovávají je návštěvníkům CHKO.³⁸⁴

Vydání návštěvního řádu CHKO v podobě nezávazného informačního dokumentu považují z pohledu návštěvníka za velmi praktické. Podle mého názoru by bylo vhodné stanovit zákonem povinnost vydat návštěvní řád, jež by měl pouze funkci informativní. Návštěvní řád by tak povinně informoval o všech základních i bližších ochranných podmínkách dané CHKO stejným způsobem, jakým to činí připravovaná novela zákona č. 114/1992 Sb. u návštěvních řádů národních parků.

2.2.6. Plány péče

Plány péče upravuje shodně pro všechny kategorie chráněných území ustanovení § 38 ZOPK. Právní úprava je tedy shodná s právní úpravou národních parků, jíž jsem se věnovala v podkapitole 2.1.6.

2.2.7. Státní správa

Organizace a výkon státní správy je na území CHKO koncipován podobně jako v případě národních parků. Ústředním orgánem státní správy pro ochranu přírody a krajiny, tedy i pro chráněné krajinné oblasti, je **Ministerstvo životního prostředí**. Působnost MŽP je na území CHKO vymezena téměř stejně jako na území národních parků. Na rozdíl od NP však MŽP není ústředním orgánem na úseku myslivosti, rybářství a lesního hospodářství. Tím je v případě CHKO **Ministerstvo zemědělství**³⁸⁵ podle ustanovení § 15 odst. 1 zákona 2/1969 Sb.

Od 1. 1. 2015 vykonává státní správu na území CHKO **Agentura ochrany přírody a krajiny ČR** (dále jen „AOPK ČR“), která je nově správním úřadem ve smyslu čl. 79 odst. 1 Ústavy. Právní základ jejího nového postavení je zakotven v zákoně č. 250/2014

³⁸⁴ Viz např. Návštěvní řád CHKO Beskydy, Návštěvní řád CHKO Jizerské hory, Návštěvní řád CHKO Český Ráj

³⁸⁵ Viz §15 odst. 1 zákona č. 2/1969 Sb., kompetenční zákon

Sb., o změně zákonů souvisejících s přijetím zákona o státní službě. Před účinností zákona č. 250/2014 Sb. (1.1.2015) nebylo postavení AOPK ČR zcela jednoznačné. AOPK ČR byla sice organizační složkou státu, neměla však postavení správního úřadu. Přesto jí podle zřizovací listiny náleželo zaštiťovat významnou část státní ochrany přírody, a to zejména tím, že jejími regionálními pracovišti byly správy chráněných krajinných oblastí, jež byly orgány ochrany přírody se zákonnými rozhodovacími pravomocemi.³⁸⁶

Nabytím účinnosti zákona č. 250/2014 Sb. se AOPK ČR stala správním úřadem vykonávající státní správu v chráněných krajinných oblastech a to prostřednictvím **15 regionálních pracovišť**, v jejichž čele stojí ředitel. Těmito pracovišti jsou původní správy CHKO.³⁸⁷ Podle ustanovení § 75 odst. 1 písm. e) je AOPK ČR rovněž orgánem ochrany přírody.

Územní i věcnou působnost AOPK ČR vymezuje ustanovení § 78 zákona č. 114/1992 Sb. AOPK ČR vykonává státní správu v chráněných krajinných oblastech, není-li podle tohoto zákona příslušné Ministerstvo životního prostředí. Do působnosti AOPK ČR patří zejména zajišťování péče o CHKO v souladu s plány péče, povolování výjimek ze základních ochranných podmínek či udělování souhlasu k činnostem v CHKO, které nelze vykonávat bez takového souhlasu. AOPK ČR správním úřadem s celorepublikovou působností (s výjimkou CHKO Šumava na jejímž území vykonává státní správu Správa NP Šumava).

Stráž přírody na území CHKO ustavuje Agentura ochrany přírody a krajiny ČR.³⁸⁸ O úloze a pravomocích **stráže přírody a České inspekci životního prostředí** platí totéž, co bylo uvedeno u národních parků.

2.2.8. Odpovědnost

Odpovědnost za porušení ustanovení o chráněných krajinných oblastech je upravena v části osmé ZOPK (§ 86 až § 89), právní úprava je tedy shodná s právní úpravou národních parků. Jediný rozdíl je v orgánu oprávněném k ukládání a výběru pokut. Tím

³⁸⁶ Pelc, F., Hůlková, J.: Agentura ochrany přírody a krajiny v novém kabátě in Ochrana přírody, č. 1/2015, str. 27

³⁸⁷ Do 1.1.2015 vykonávaly státní správu na území CHKO právě správy CHKO.

³⁸⁸ Viz § 81 odst. 1 ZOPK

je orgán ochrany přírody, v případě CHKO je jím Agentura ochrany přírody a krajiny ČR.

3. Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu

Zákon o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“) je z hlediska ochrany životního prostředí jeden z nejvýznamnějších předpisů. V rámci územního plánování jsou uváděny do praxe konkrétní požadavky ochrany přírody a krajiny. Územním plánováním se přitom rozumí *státem, kraji a obcemi organizovaná činnost, která slouží k vytváření komplexních předpokladů pro výstavbu a udržitelný rozvoj území.*³⁸⁹ Cíl územního plánování je vymezen v ustanovení §18 stavebního zákona: *cílem územního plánování je vytvářet předpoklady pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území, který spočívá ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území a uspokojuje potřeby současné generace, aniž by ohrožoval podmínky života generací budoucích.* Demonstrativní výčet konkrétních úkolů územního plánování stanoví ustanovení § 19 stavebního zákona. Z hlediska ochrany životního prostředí má význam zejména *zjišťování a posuzování stavu území, jeho přírodních kulturních a civilizačních hodnot; stanovení koncepcí rozvoje území s ohledem na jeho hodnoty; prověřování a posuzování potřeby změn v území; vytváření podmínek pro snižování nebezpečí ekologických a přírodních katastrof; určování nutných asanačních, rekonstrukčních a rekultivačních zásahů do území a vytváření podmínek pro ochranu území podle předpisů na ochranu životního prostředí.*³⁹⁰

Územní plánování se realizuje dvěma základními druhy nástrojů, a to nástroji koncepčními a realizačními. Jednotlivé nástroje na sebe věcně i časově navazují. Mezi **koncepční nástroje** se řadí *územně plánovací podklady* (zahrnují územně analytické podklady a územní studie), *politika územního rozvoje a územně plánovací dokumentace* (zahrnující zásady územního rozvoje, územní plán a regulační plán). **Realizačními nástroji** jsou *regulační plány, územní rozhodnutí* (vydávající se o umístění stavby nebo zařízení, o změně využití území, o změně stavby a změně vlivu stavby na využití území,

³⁸⁹ Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí, 3. vydání, Praha, C. H. Beck, 2010, str. 204

³⁹⁰ Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí, 3. vydání, Praha, C. H. Beck, 2010, str. 205

o dělení nebo scelování pozemků a o ochranném pásmu) a *územní opatření* (o stavební uzávěře nebo o asanaci území).³⁹¹

Územní plánování musí vycházet ze znalosti o stavu určitého území (zejména z poznatků přírodních, technických, společenských) a dále z podkladů, které již byly pro dané území zpracovány. Jak jsem již uvedla dříve, v případě zvláštní územní ochrany jsou takovými podklady především plány péče o zvláště chráněná území. Na ochranu životního prostředí musí brát zřetel již sám *pořizovatel politiky územního rozvoje*³⁹² i *pořizovatel a navrhovatel územně-plánovací dokumentace*.³⁹³ Návrhy uvedených dokumentů se projednávají s orgány ochrany životního prostředí, které k nim mohou uplatnit svá závazná stanoviska. Do procesu projednávání těchto návrhů má dále právo vstupovat také veřejnost. Každý má právo seznámit se s příslušnými návrhy a vznést k nim své připomínky. Veřejnost se může nechat zastoupit zmocněným zástupcem veřejnosti, to se však týká pouze projednávání návrhu územně-plánovací dokumentace.³⁹⁴

Stavební činnost může významným způsobem zasáhnout do životního prostředí a proto je nutné, aby možné zásahy do jednotlivých složek životního prostředí byly zváženy dříve než k těmto zásahům dojde. V samotném územním řízení jsou pak důležitá *závazná stanoviska dotčených orgánů*³⁹⁵ ochrany životního prostředí. Ve vztahu k zvláštní územní ochraně přírody je na základě § 44 ZOPK vyžadováno **závazné stanovisko** k některým činnostem ve zvláště chráněných územích. Nejčastěji se vydává závazné stanovisko k různým stavebním či podnikatelským aktivitám. Žadatelem o závazné stanovisko je pak osoba, která chce ve zvláště chráněném území takové činnosti provozovat. Bez závazného stanoviska orgánu ochrany přírody nelze

³⁹¹ Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí, 3. vydání, Praha, C. H. Beck, 2010, str. 206 - 210

³⁹² Politikou územního rozvoje se podle ustanovení § 31 stavebního zákona rozumí dokument, jímž se pro celé území ČR určují požadavky na konkretizaci úkolů územního plánování. Návrh politiky územního rozvoje připravuje Ministerstvo pro místní rozvoj, následně je schvalován vládou. Politika územního rozvoje se zveřejňuje ve Sbírce zákonů a je právně závazná pro tvorbu územně plánovací dokumentace a pro rozhodování v území.

³⁹³ Územně-plánovací dokumentace se sestává ze tří dokumentů, které se od sebe liší nejen velikostí území, pro které jsou vytvářeny, ale především svým obsahem i způsobem tvorby. Jedná se o tyto tři dokumenty: 1) Zásady územního rozvoje (pro území kraje) 2) Územní plán (pro celé území obce) 3) Regulační plán (pro vymezenou plochu území kraje, území obce nebo vojenského újezdu).

³⁹⁴ Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí, 3. vydání, Praha, C. H. Beck, 2010, str. 213-214

³⁹⁵ Dotčenými orgány jsou podle ustanovení §136 odst. 1 správního řádu *orgány, o kterých to stanoví zvláštní zákon, a správní orgány a jiné orgány veřejné moci příslušné k vydání závazného stanoviska nebo vyjádření, které je podkladem rozhodnutí správního orgánu. Postavení dotčených orgánů mají také územní samosprávné celky, jestliže se věc týká práva územního samosprávného celku na samosprávu.*

například učinit ohlášení stavby, vydat územní rozhodnutí, územní souhlas či stavební povolení apod. K vydání závazného stanoviska je oprávněn příslušný **orgán ochrany přírody** zvláště chráněného území. Z hlediska právní povahy je závazné stanovisko obvykle podkladovým rozhodnutím pro jiné správní řízení ve smyslu § 149 správního řádu.³⁹⁶ Bez vydání tohoto závazného stanoviska by bylo konečné rozhodnutí příslušného orgánu v rozporu se zákonem. Z judikatury NSS dále vyplývá, že závazné stanovisko podle § 44 ZOPK je též správním rozhodnutím ve smyslu § 65 s.ř.s. a podléhá tedy samostatnému přezkumu ve správním soudnictví.³⁹⁷

Závazné stanovisko ve smyslu § 44 ZOPK se však nevydává v případě staveb v zastavěném území obce ve čtvrté zóně chráněné krajinné oblasti a staveb v zastavěném území města, které se nachází na území chráněné krajinné oblasti.³⁹⁸ Souhlas orgánu ochrany přírody ke stavební a jiné činnosti je však vyžadován v ochranném pásmu zvláště chráněných území.³⁹⁹

Podléhá-li stavba podle stavebního zákona územnímu či stavebnímu řízení a je-li k její realizaci nezbytné kácení dřevin, je třeba získat povolení orgánu ochrany přírody podle ustanovení § 8 odst. 1 ZOPK. **Povolení ke kácení dřevin** lze vydat pouze ze závažných důvodů po vyhodnocení funkčního a estetického významu dřevin. Zákon přitom neuvádí, o jaké závažné důvody může jít. Zda se jedná o závažný důvod je na posouzení správního orgánu v konkrétním případě. V dalších odstavcích ustanovení § 8 jsou uvedeny případy, v nichž není třeba povolení ke kácení dřevin žádat. Povolení ke kácení dřevin není třeba z důvodů pěstebních a zdravotních, nicméně tyto důvody musí být písemně oznámeny orgánu ochrany přírody nejméně 15 dnů před plánovaným kácením. Orgán ochrany přírody má v těchto případech právo důvody posoudit. Dojde-li k závěru, že důvody pro kácení dřevin jsou v rozporu s požadavky na ochranu dřevin, může kácení dřevin pozastavit, omezit či zakázat.⁴⁰⁰ Povolení dále není třeba ani

³⁹⁶ Závazným stanoviskem se podle ustanovení § 149 odst. 1 správního řádu rozumí: *úkon učiněný správním orgánem na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu. Závazným stanoviskem se nezakládají, nemění, neruší ani nedeklarují žádná práva či povinnosti a není samostatným správním rozhodnutím. Je však nezbytnou podmínkou pro vydání správního rozhodnutí jiným správním úřadem (např. stavebním úřadem).*

³⁹⁷ Rozsudek NSS ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8As 47/2005-86

³⁹⁸ Viz § 44 odst. 1 a 2 ZOPK

³⁹⁹ Viz § 37 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb.

⁴⁰⁰ Viz § 8 odst. 2 ZOPK

v případech dřevin vymezených příslušným právním předpisem.⁴⁰¹ Posledním případem, ve kterém zákon nevyžaduje povolení, je pak kácení dřevin, je-li jejich stavem zřejmě a bezprostředně ohrožen život či zdraví anebo hrozí-li škoda velkého rozsahu. Kácení z uvedených důvodů je však třeba oznámit orgánu ochrany přírody nejpozději do 15 dnů od jeho provedení.

Pokud se jedná o záměr, který vyžaduje posouzení vlivů na životní prostředí, pak je pro jeho realizaci nezbytné rovněž **stanovisko příslušného úřadu o posouzení vlivu záměru na životní prostředí** podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí (viz dále).⁴⁰²

Zákon č. 114/1992 Sb. chrání krajinu jakožto součást zemského povrchu s charakteristickým reliéfem, tvořenou souborem funkčně propojených ekosystémů a civilizačními prvky.⁴⁰³ Chrání se též „krajinný ráz“, tedy přírodní, kulturní, historická a estetická hodnota krajiny.⁴⁰⁴ Ochrana krajinného rázu se uplatňuje všude, tedy i ve zvláště chráněných územích. Umisťování či povolování staveb, jakož i jiné činnosti, které by mohly snížit nebo změnit krajinný ráz, vyžadují podle § 12 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb. souhlas **orgánu ochrany přírody**. Souhlas je vydáván formou rozhodnutí ve správním řízení, je-li vydáván samostatně. Pokud je vydáván jako podklad pro jiné řízení, je vydáván formou závazného stanoviska podle § 149 správního řádu.⁴⁰⁵ Na území prvních zón národních parků a chráněných krajinných oblastí je navíc umisťování a povolování nových staveb zcela zakázáno (obdobně je tomu tak na celém území národních přírodních rezervací). Krajinný ráz se podle ustanovení § 12 odst. 4 zákona č. 114/1992 Sb. neposuzuje v zastavěném území a v zastavitelných plochách, pro které je územním plánem nebo regulačním plánem stanoveno plošné a prostorové uspořádání a podmínky ochrany krajinného rázu dohodnuté s orgánem ochrany přírody.

⁴⁰¹ Tímto předpisem je vyhláška č. 189/2013 Sb., o ochraně dřevin a povolování jejich kácení ve znění vyhlášky č. 222/2014 Sb. ze dne 14. října 2014

⁴⁰² Rozdílnost závazných stanovisek oproti stanovisku EIA spočívá v jejich závaznosti. Zatímco závazné stanovisko je pro orgán vedoucí navazující správní řízení obsahově závazné, stanovisko EIA je pro tento orgán závazné procesně, tzn. že je nutno jej v řízení předložit, lze se však od něj s odůvodněním odchýlit.

⁴⁰³ Viz § 3 odst. 1 písm. m) ZOPK

⁴⁰⁴ Viz § 12 odst. 1 ZOPK

⁴⁰⁵ Prchalová, J.: Zákon o ochraně přírody a krajiny a Natura 2000 – Komentář s judikaturou a prováděcími předpisy, 2. vydání, Linde Praha, a.s., 2010, str. 67

4. Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí

Posuzování vlivů na životní prostředí je průřezovým nástrojem ochrany životního prostředí a tedy i pro zvláště chráněná území. Jeho prostřednictvím je zajišťována ochrana životního prostředí jako celku, a nikoliv jen jeho jednotlivých složek. Tento přístup je tedy realizací principu komplexní ochrany životního prostředí.⁴⁰⁶ Při posuzování vlivů na životní prostředí se aplikuje především princip prevence: „*Tímto způsobem přispívá proces posuzování vlivů na životní prostředí jednak k naplňování principu prevence v oblasti ochrany životního prostředí a jednak ke snižování nákladů na odstraňování možných budoucích škod na životní prostředí.*“⁴⁰⁷

Pramenem právní úpravy na mezinárodní úrovni je Úmluva o posuzování vlivů na životní prostředí přesahujících hranice států (Finsko, Espoo, 1991) s účinností ode dne 10. září 1997. V rámci EU byla již v roce 1985 přijata směrnice Rady 85/337/EHS, o posuzování vlivů konkrétních záměrů na životní prostředí (projektové posuzování) a následně prošla třemi revizemi a později též směrnice 2001/42/ES, o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí (koncepční posuzování). Z důvodu nepřehlednosti této právní úpravy byla dne 13. prosince 2011 přijata směrnice 2011/92/EU, která sloučila původní směrnice o posuzování vlivů na životní prostředí a jejich tří revizí. Cílem této kodifikační směrnice bylo vytvořit transparentní a čitelný právní předpis bez jakékoli změny původních ustanovení.

V České republice upravuje uvedenou problematiku zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí s účinností ode dne 1. ledna 2002. Zákon sestává z 28 paragrafů rozdělených do 5 částí. Součástí zákona je také 9 příloh.

Zákon o posuzování vlivů rozlišuje mezi **projektovým posuzováním** (*Environmental Impact Assessment*, dále jen EIA) a **koncepčním posuzováním** (*Strategic Environmental Assessment*, dále jen SEA) vlivů na životní prostředí. Jejich smyslem je zjistit, popsat a komplexně vyhodnotit předpokládané vlivy připravovaných záměrů a koncepcí na *veřejné zdraví a životní prostředí, zahrnující vlivy na živočichy a rostliny, ekosystémy, půdu, horninové prostředí, vodu, ovzduší, klima a krajinu, přírodní zdroje, hmotný majetek a kulturní památky ve všech rozhodujících*

⁴⁰⁶ Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí, 3. vydání, Praha, C. H. Beck, 2010, str. 218

⁴⁰⁷ Dvořák, L.: Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí s komentářem. ABF – nakladatelství ARCH, Praha, 2005, str. 18

*souvislostech.*⁴⁰⁸ Cílem procesu je zmírnění nepříznivých vlivů realizace na životní prostředí.

V procesu EIA jsou posuzovány stavby, činnosti a technologie uvedené v příloze č. 1 zákona č. 100/2001 Sb.⁴⁰⁹ Projekty posuzované v procesu EIA jsou například stavby, komunikace, výrobní haly, těžby nerostných surovin, provozy – nově budované, ale i jejich změny, tj. rozšiřování, změny technologií, zvýšení kapacity apod. Proces EIA probíhá vždy dříve, než jsou záměry povoleny a než se započne s jejich vlastní realizací. Bez závěru procesu EIA nesmí správní úřad (např. stavební úřad) rozhodnout o povolení záměru, ledaže by došel k závěru, že záměr má být realizován v podobě odlišné od podoby doporučené ve stanovisku EIA. V takovém případě však ve svém rozhodnutí musí zvolené řešení odůvodnit spolu s případnými odchylkami od stanovisek EIA. Výsledkem procesu EIA je **závazné stanovisko podle § 149 správního řádu**. Náležitosti stanoviska jsou uvedeny v nové příloze č. 6 zákona č. 100/2001 Sb.⁴¹⁰ Identita záměru podrobeného procesu EIA je pak v rámci následných řízení ověřována prostřednictvím tzv. **verifikačního stanoviska**. Tímto ověřením změn příslušný úřad jako dotčený orgán potvrdí, že nedošlo k takovým změnám záměru předkládaného do povolovacího řízení oproti záměru posuzovanému v procesu EIA, které by mohly mít významný negativní vliv na životní prostředí. V rámci správního instančního postupu je umožněn přezkum nikoli samotného závazného stanoviska EIA, ale až při přezkumu rozhodnutí, pro které bylo závazné stanovisko podkladem.

V procesu SEA jsou posuzovány koncepce uvedené v § 3 písm. b) a § 10a odst. 1) zákona 100/2001 Sb., příp. jejich změny. Předmětem posuzování jsou koncepce, jejichž provedení by mohlo mít významný vliv na veřejné zdraví a životní prostředí, zahrnující i případné vlivy na kulturní památky. Pojem koncepce zákon definuje v ustanovení § 3 písm. b) jako *strategie, politiky, plány nebo programy zpracované či zadané*

⁴⁰⁸ Viz § 2 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí

⁴⁰⁹ Příloha č. 1 uvádí seznam konkrétních záměrů, které by měly být hodnoceny. Zákon č. 100/2001 Sb. je rozlišuje do dvou kategorií podle závažnosti svého dopadu. První kategorie obsahuje záměry, které podléhají posouzení vždy (např. rozsáhlé zásahy do krajiny odlesňováním či stavby silnic a dálnic). Druhá kategorie zahrnuje záměry vyžadující zjišťovací řízení (např. potravinářské výroby, sklady, lanové a tramvajové dráhy). Smyslem zjišťovacího řízení je určení, zda záměr či jeho změna může mít významný vliv na životní prostředí, případně zda záměr může samostatně nebo ve spojení s jinými významně ovlivnit území evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti, a zda mají být vůbec vlivy na životní prostředí posuzovány podle zákona č. 100/2001 Sb.

⁴¹⁰ Viz § 9a zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí

orgánem veřejné správy a následně orgánem veřejné správy schvalované nebo ke schválení předkládané. Rozlišují se koncepce na úrovni celostátní (např. Plán hlavních povodí České republiky), regionální (např. Plán odpadového hospodářství Středočeského kraje) a místní (např. Strategie pro Brno).⁴¹¹ Výsledkem procesu je **stanovisko SEA**, bez kterého nelze návrh schválit a jehož podmínky musí být do schvalovaného návrhu zahrnuty, pokud schvalující orgán neodůvodní odchylný postup. Schvalující orgán je při dalším postupu povinen zohlednit závěry posuzování uvedené ve stanovisku.

Zvláštním případem je pak hodnocení důsledků koncepcí a záměrů na území NATURA 2000 tvořené evropsky významnými lokalitami a ptačími oblastmi. Povinnost provádět **tzv. naturové hodnocení** vychází z čl. 6 odst. 3 habitatové směrnice, z něhož pak vychází národní úprava v ustanovení § 45h a 45i zákona č. 114/1992 Sb.: *Jakákoliv 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, podléhá hodnocení jeho důsledků na toto území a stav jeho ochrany z uvedených hledisek. To se nevztahuje na plány péče zpracovávané orgánem ochrany přírody pro toto území.*⁴¹² Ustanovení se však netýká plánů péče o zvláště chráněná území ani lesních hospodářských plánů a osnov. Procesním předpisem je i v tomto případě zákon o posuzování vlivů č. 100/2001 Sb., nestanoví-li zvláštní úprava procesu posuzování vlivů podle ZOPK jiný postup. Pro vydávání kladných závazných stanovisek pro území NATURA 2000 obecně platí přísnější úprava než pro záměry, které do kategorie naturového posuzování nespádají. Naturovému posuzování podle ZOPK podléhají koncepce nebo záměry, které mohou samostatně nebo ve spojení s jinými významně ovlivnit příznivý stav předmětu ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti. Předkladatel záměru či koncepce má povinnost jejich návrh podat orgánu ochrany přírody.⁴¹³ Orgán ochrany přírody vypracuje odůvodněné stanovisko, v němž určí, zda významný vliv lze či nelze vyloučit. Pokud dojde k závěru, že významný vliv vyloučit nelze, následuje proces posuzování vlivů na životní prostředí podle ustanovení § 45i ZOPK a zákona

⁴¹¹ http://www.mzp.cz/cz/posuzovani_vlivu_zivotni_prostredi

⁴¹² § 45h odst. 1 ZOPK

⁴¹³ Orgánem ochrany přírody je krajský úřad příslušného kraje nebo správa příslušného NP a v případě CHKO Agentura ochrany přírody a krajiny ČR.

č. 100/2001 Sb. Nelze-li vyloučit negativní vliv koncepce nebo záměru na takové území, musí předkladatel zpracovat varianty řešení, jejichž cílem je negativní vliv na území vyloučit nebo v případě, že vyloučení není možné, alespoň zmírnit. Podle ustanovení § 45i odst. 8 lze schválit jen takovou koncepci nebo záměr, která na základě stanoviska podle právních předpisů o posuzování vlivů na životní prostředí nebude mít významný negativní vliv na území Natura 2000 anebo na celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti. Vedle toho se však připouští možnost schválení plánu či koncepce s určitým negativním vlivem, jsou-li splněny podmínky v odstavcích 9, popřípadě 10.

Podle ustanovení § 45i odst. 9 ZOPK lze schválit i koncepci či záměr, kde se v důsledku posouzení prokáže negativní vliv, avšak podmínkou je neexistence variantního řešení bez negativního vlivu a realizace varianty s nejmenším negativním vlivem je nutná z naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu. Podmínkou povolení takového záměru je i současné uložení a zajištění kompenzačních opatření.⁴¹⁴

Ustanovení § 45i odst. 10 ZOPK upravuje zvláště posuzování negativních vlivů na lokality s prioritními typy stanovišť nebo prioritními druhy. V případě těchto lokalit lze koncepci nebo záměr 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 Evropské Komise.

5. Zákon č. 289/1995 Sb., o lesích

Zákon o lesích je základním a obecným pramenem právní úpravy ochrany lesů. Na něj pak navazují speciální předpisy, zejména zákon č. 149/2003 Sb., o obchodu s reprodukčním materiálem lesních dřevin a mnohé vyhlášky Ministerstva zemědělství. Právní úprava lesa podle lesního zákona se prolíná s ochranou přírody podle zákona č. 114/1992 Sb. (viz dále).

⁴¹⁴ Kompenzačním opatřením pro účely *koncepce* se podle ustanovení § 45i odst. 9 ZOPK 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. Kompenzačními opatřeními pro účely *záměru* se rozumí vytvoření podmínek pro zachování nebo zlepšení záměrem ovlivněných předmětů ochrany ve stejné lokalitě nebo nahrazení lokality jinou lokalitou v obdobném rozsahu a kvalitě. Tato opatření stanovuje orgán ochrany přírody na základě dožádání orgánu schvalujícího záměr.

Lesem se podle lesního zákona rozumí lesní porosty s jejich prostředím a pozemky určené k plnění funkcí lesa. Lesními porosty jsou stromy a keře lesních dřevin, které v daných podmínkách plní funkci lesa.

Podle ustanovení § 6 až 9 zákona o lesích se lesy klasifikují do tří kategorií: lesy ochranné, lesy zvláštního určení a lesy hospodářské.

Lesy ochranné se nacházejí přibližně na 3% z celkové výměry lesů na území ČR. Do této kategorie jsou rozhodnutím zařazovány lesy na mimořádně nepříznivých stanovištích (např. strže, rašeliniště, vysokohorské lesy apod.).

Lesy zvláštního určení tvoří přibližně 22% z celkové výměry lesů ČR. Do lesů zvláštního určení, nejde-li o lesy ochranné, se řadí lesy v pásmech hygienické ochrany vodních zdrojů I. stupně, lesy v ochranných pásmech zdrojů přírodních léčivých a stolních minerálních vod, lesy na území národních parků a národních přírodních rezervací. Do kategorie lesů zvláštního určení lze dále zařadit lesy, u kterých veřejný zájem na zlepšení a ochraně životního prostředí nebo jiný oprávněný zájem na plnění mimoprodukčních funkcí lesa je nadřazen funkcím produkčním (např. lesy v prvních zónách chráněných krajinných oblastí a lesy v přírodních rezervacích a přírodních památkách, lesy lázeňské nebo příměstské a další lesy se zvýšenou rekreační funkcí apod.)

Lesy hospodářské jsou lesy, které nejsou zařazeny v kategorii lesů ochranných nebo lesů zvláštního určení. Lesy v národních parcích nelze ex lege zařazovat do kategorie lesů hospodářských.⁴¹⁵

Podle ustanovení § 10 zákona o lesích je dále upravena kategorie **lesů pod vlivem imisí**. Do této kategorie se řadí všechny výše uvedené kategorie lesů. Lesy pod vlivem imisí se zařazují do čtyř pásem ohrožení. Pásma ohrožení upravuje vyhláška Ministerstva zemědělství č. 78/1996 Sb., o stanovení pásem ohrožení lesů pod vlivem imisí.

Zákon o lesích poskytuje ochranu pozemkům určených k plnění funkcí lesa a dále lesům při hospodaření v lesích, jakož i před škodlivými činiteli a při obecném užívání lesů. V souvislosti s realizací cílů právní úpravy, a to zejména ochrany lesů při hospodaření v lesích, zákon upravuje řadu koncepčních, administrativně-právních

⁴¹⁵ Viz § 22 odst. 1 ZOPK

i ekonomických nástrojů. **Koncepčním nástrojem** právní úpravy hospodaření v lesích jsou lesnické plány, tvořené oblastními plány rozvoje lesa, lesními hospodářskými plány a lesními hospodářskými osnovami. Oblastní plány rozvoje lesů jsou metodickým nástrojem státní lesnické politiky a doporučují zásady hospodaření v lesích. Lesní hospodářské plány jsou zpracovávány na dobu 10 let a jsou určeny pro potřeby vlastníků lesa, kteří také hradí náklady na jejich zpracování. Povinně se zpracovávají pro všechny lesy ve vlastnictví státu, u ostatních vlastníků jen pro lesy o výměře nad 50 ha. Lesní hospodářské osnovy jsou určeny pro obecní a soukromé lesy o výměře menší než 50 ha, pokud si jejich vlastník nenechá zpracovat lesní hospodářský plán. **Administrativně-právní nástroje** hospodaření v lesích spočívají v povinnostech vlastníků lesa, popř. dalších osob, ve spojení s provozováním této činnosti. Těmito povinnostmi jsou a) obnova a výchova lesních porostů, b) dodržování pravidel při těžbě dříví a při lesní dopravě, c) dodržování pravidel hospodaření v lesích ochranných a lesích zvláštního určení a d) vedení evidence o plnění závazných ukazatelů plánu a evidence o provedené obnově lesa v jednotlivých porostech. Mezi **ekonomické nástroje** patří a) podpora výsadby minimálního podílu zpevňujících a melioračních dřevin při obnově lesních porostů a b) náhrada zvýšených nákladů vlastníkům lesů ochranných a lesů zvláštního určení, které jim vzniknou plněním zvláštních ochranných opatření v těchto lesích.⁴¹⁶

Jak jsem již uvedla výše, ochrana lesa je zajišťována také prostřednictvím zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Zákon o ochraně přírody a krajiny je ve vztahu speciality k lesnímu zákonu. Speciální právní úprava by se však měla omezit pouze na odůvodněné odchylky od lesních právních předpisů. To se týká především lesů v národních parcích, v národních přírodních rezervacích a lesů v I. zónách chráněných krajinných oblastí. Působnost lesního zákona by v těchto územích měla být spíše výjimečná a použitelná pouze v těch případech, kdy nepostačují plány péče o tato území vypracované podle ZOPK.⁴¹⁷

Podle zákona č. 114/1992 Sb. je les chráněn jednak jako **významný krajinný prvek**, tedy prostřednictvím obecného institutu obecné ochrany přírody a jednak

⁴¹⁶ Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí, 3. vydání, Praha, C. H. Beck, 2010, str. 329-331

⁴¹⁷ Mlčoch, S.: Vztah práva ochrany přírody k lesnímu právu, in Ochrana přírody, č. 1/2008, dostupné na <http://www.casopis.ochranaprirody.cz/pravo-v-ochrane-prirody/vztah-prava-ochrany-prirody-k-lesnimu-pravu/>

prostřednictvím **zvláštní územní ochrany**. Ustanovení § 4 odst. 2 ZOPK jsou lesy, jakožto významné krajinné prvky, chráněny před poškozováním a ničením. K zásahům, které by mohly vést k poškození nebo zničení významného krajinného prvku, si musí ten, kdo takové zásahy zamýšlí, opatřit závazné stanovisko orgánu ochrany přírody. Další nástroj ochrany lesa stanoví ZOPK v ustanovení § 4 odst. 3. Podle tohoto ustanovení je nezbytné ke schválení lesních hospodářských plánů a protokolárnímu předání lesních hospodářských osnov závazné stanovisko orgánu ochrany přírody. Schvalování lesních hospodářských plánů a předávání lesních hospodářských osnov slouží k ochraně mimoprodukčních funkcí lesa. A to bez ohledu na to, zda jde o lesní hospodářské plány na zvláště chráněném území nebo mimo něj. Závazné stanovisko vydává příslušný orgán ochrany přírody jako správní rozhodnutí (§ 90 odst. 1 ZOPK).

Ustanovení § 22 ZOPK se věnuje výhradně lesům v národních parcích. První odstavec uvedeného ustanovení stanoví, že lesy v národním parku nelze zařazovat do kategorie lesů hospodářských. V národním parku může tedy jít jen o kategorie lesů zvláštního určení nebo lesů ochranných. Na to navazuje ustanovení § 8 odst. 1 písm. c) lesního zákona, podle kterého jsou lesy na území národních parků a národních přírodních rezervací též ze zákona prohlášeny za lesy zvláštního určení. Na lesy v národních parcích nelze bez dalšího použít ani ustanovení o zásazích proti škůdcům a v případech mimořádných okolností a nepředvídatelných škod. Použití těchto zásahů je podmíněno souhlasem orgánu ochrany přírody a v rozsahu jím stanoveném.

Návrh novely zákona č. 114/1992 Sb. se dotýká rovněž právní úpravy lesů v národních parcích. Novela mění i výše zmiňované ustanovení § 22 odst. 1 v tom smyslu, že odstraňuje možnost použít ustanovení o zásazích proti škůdcům a o zásazích v případech mimořádných okolností a nepředvídatelných škod. Navíc doplňuje zákon o nové ustanovení § 22a, které nově explicitně zakazuje preventivní ochranu proti kalamitnímu šíření škodlivých činitelů a v téže větě, v rámci stejné bezzásahovosti, stejně důrazně požaduje preventivní opatření proti vzniku lesních požárů. Toto nové ustanovení tedy zavádí zvláštní požadavek jakési „částečné bezzásahovosti“ v lesích národních parků. Domnívám se, že tato změna bude mít na lesy negativní dopad, neboť znemožňuje provádění prevence proti škodlivým činitelům včetně odstraňování následků jimi způsobených.

6. Shrnutí

Základy právní úpravy ochrany přírody v České republice jsou vyjádřeny již v ústavních předpisech, tedy v Ústavě⁴¹⁸ a Listině základních práv a svobod.⁴¹⁹ Územní ochraně přírody se blíže věnuje především zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Tento zákon v ustanovení § 14 zavedl šest kategorií zvláště chráněných území. Z hlediska rozlohy lze zvláště chráněná území dělit na velkoplošná, kterými jsou národní parky a chráněné krajinné oblasti, a maloplošná, kterými jsou národní přírodní rezervace, přírodní rezervace, národní přírodní památky a přírodní památky. Právní úpravu národních parků a chráněných krajinných oblastí obsahuje zejména zákon č. 114/1992 Sb., zřizovací právní předpisy těchto zvláště chráněných území a právní předpisy s nimi související.⁴²⁰ Poněkud roztříštěná právní úprava v oblasti národních parků je v současnosti předmětem kritiky a prochází procesem novelizace. Novela zákona č. 114/1992 Sb. navrhuje zejména sjednocení pravidel všech národních parků.

⁴¹⁸ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb.

⁴¹⁹ Ústavní zákon č. 2/1993 Sb.

⁴²⁰ Zejména zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a zákon č. 289/1995 Sb., o lesích

ČÁST PÁTÁ

SROVNÁNÍ S PRÁVNÍ ÚPRAVOU SPOJENÉHO KRÁLOVSTVÍ

Poslední část mé rigorózní práce je zaměřena na rozbor a srovnání právní úpravy územní ochrany přírody České republiky s právní úpravou Spojeného království Velké Británie a Severního Irska (dále jen Spojené království). V úvodu této části mé rigorózní práce se stručně věnuji obecné charakteristice právní úpravy ochrany přírody ve Spojeném království a představuji i základy organizace veřejné správy a její roli v oblasti územní ochrany přírody. Krátce se zabývám též nástroji ochrany přírody a klasifikací chráněných území. Větší pozornost věnuji právní úpravě národních parků Spojeného království a vymezení odlišností od české právní úpravy.

1. Ochrana přírody v kontextu právního řádu Spojeného království

Spojené království Velké Británie a Severního Irska je konstituční monarchií, v níž hlavním představitelem státu je panovník a v čele vlády stojí předseda vlády Spojeného království. Výkonná moc je realizována vládou Spojeného království a část pravomocí je přenesena na vlády Skotska, vládní úřady ve Walesu a Severním Irsku. Zákonodárná moc je nezadatelným právem *Parlamentu Spojeného království Velké Británie a Irska*.⁴²¹ Moc soudní je nezávislá na moci výkonné i zákonodárné.

Na rozdíl od většiny moderních států se právní řád Spojeného království neřídí jediným ústavním dokumentem, ale **ústavou nekodifikovanou**. Ústava Spojeného království je tvořena souborem práva psaného (*statute law, legislation*),⁴²² ústavními

⁴²¹ Od středověku až do rané moderní doby existovala tři samostatná království - Anglie, Skotsko a Irsko se samostatnými parlamenty. Přijetím zákona o sjednocení z roku 1707 došlo ke spojení Anglie a Skotska. Tím vznikl také spojený parlament Velké Británie založený na původně samostatném anglickém parlamentu. Další zákon o sjednocení z roku 1800 spojil Parlament Velké Británie s irským a vznikl tak *Parlament Spojeného království Velké Británie a Irska*. Skotský parlament byl zřízen jako jednokomorový legislativní orgán s předanou částí pravomocí zákonem z roku 1998.

⁴²² Významný právník Lord Woolf uvádí tyto psané prameny: *Magna Charta (1215)*, *Habeas Corpus Act (1679)*, *Petition of Rights (1628)*, *Bill of Rights (1689)*, *Act of Settlement (1701)*, *Acts of Union*

zvyklostmi (*conventions*), soudními rozhodnutími (*case law*) a dalšími nepsanými zásadami, obyčeji a právní literaturou (*communis opinio doctorum*), jež se vyvíjela po staletí.⁴²³

Na rozdíl od českého ústavního práva neobsahuje Ústava Spojeného království žádná ustanovení o právu na příznivé životní prostředí. V současné době však probíhají ve Spojeném království diskuze nad novým dokumentem o lidských právech (*Bill of Rights*). Ve zprávě z roku 2008 *A Bill of Rights for the UK?* je jedním z navrhovaných lidských práv také právo na příznivé životní prostředí.⁴²⁴

Ochrana přírody je ve Spojeném království obsažena především na zákonné úrovni. Zákony Spojeného království vytváří Parlament Spojeného království v Londýně a vztahují se na celé Spojené království nebo na jeho jednotlivé části. Parlament Spojeného království také schválil přenesení legislativních pravomocí na jednotlivé parlamenty a shromáždění, na jejichž základě mohou tyto parlamenty a shromáždění přijímat primární legislativu upravující omezený okruh témat, která platí v jejich vlastních jurisdikcích.⁴²⁵ Právní úprava ochrany přírody se proto může lišit v jednotlivých částech Spojeného království.

2. Úvod do právní úpravy ochrany přírody ve Spojeném království

Právní úprava ochrany přírody rozlišuje mezi dvěma základními formami ochrany přírody, a to druhovou (*species protection*) a územní ochranu přírody (*habitat protection*). Zatímco právní úprava **druhové ochrany přírody** je obsažena souhrnně pro Anglii, Wales i Skotsko v zákoně *Wildlife and Countryside Act*,⁴²⁶ **územní ochranu přírody** upravuje množství norem lišících se především územní působností. Na území

1707 a *Acts of Union 1800* (Zákony o unii), *Representation of the People Acts* (celá řada zákonů upravujících a rozšiřujících hlasovací právo) a *European Communities Act of 1972* (Zákon o vstupu do Evropského společenství z roku 1972).

⁴²³ Gerloch, A.: *Teorie práva*, 4. upravené vydání, Plzeň: Aleš Čeněk, 2007, str. 114

⁴²⁴ Celý text zprávy *A Bill of Rights for the UK?* z roku 2008 je dostupný na <http://www.publications.parliament.uk/pa/jt200708/jtselect/jtrights/165/165i.pdf>

⁴²⁵ Další primární legislativu může vytvářet panovník na základě svých privilegií v různých formách jako jsou např. nařízení rady, vyhlášky, královské výnosy, královské pokyny, nařízení a královské patenty (*Orders in Council, proclamations, royal warrants, royal instructions, regulations, letters patent*).

⁴²⁶ Viz Part I *Wildlife and Countryside Act*, 1981

Anglie a Walesu se vztahuje již zmíněný zákon *Wildlife and Countryside Act*,⁴²⁷ který byl dále výrazně posílen pozdějšími zákony *Countryside and Rights of Way Act 2000* a *Environment and Rural Communities Act 2006*. Skotská právní úprava se řídí zákonem *Nature Conservation (Scotland) Act*.⁴²⁸ V Severním Irsku je základním právním předpisem nařízení *Wildlife (Northern Ireland) Order 1985*. Národní právní úprava je stejně jako v České republice dále doplněna evropskými právními předpisy a mezinárodním právem.⁴²⁹

Britská právní úprava rozlišuje v oblasti ochrany přírody mezi dvěma základními přístupy. Pojmem *conservation* se rozumí způsob využívání přírody člověkem, který je v souladu s principem udržitelného rozvoje. Jedná se o šetrné využívání přírody za účelem naplňování lidských potřeb a zájmů (např. biologických, ekonomických, kulturních či rekreačních), které současně umožňuje zachovat přírodní zdroje i pro budoucí generace. Na druhé straně pojmem *preservation* označuje zachování přírody v jejím původním nedotčeném stavu. Podle tohoto přístupu člověk nemá do přírody aktivně zasahovat, aby nedocházelo ke ztrátám přírodních hodnot v důsledku lidské činnosti. Současná britská právní úprava ochrany přírody klade větší důraz na zachování přírody v původním stavu, tedy *preservation*.⁴³⁰

Britské právo využívá k ochraně přírody a krajiny řadu právních a ekonomických nástrojů:

a) *Civil sanctions* - orgány ochrany přírody jsou zákonem zmocněny k udělování zvláštního druhu sankcí - tzv. *civil sanctions*, a to zpravidla za méně závažná porušení práva ochrany přírody. Orgány ochrany přírody mohou uložit tuto sankci jen tehdy, je-li porušení práva prokázáno nade vší pochybnost.⁴³¹ Uložení *civil sanction* umožňuje

⁴²⁷ Viz Part II *Wildlife and Countryside Act*, 1981. Tento zákon významně posilují a doplňují později přijaté zákony: *Countryside and Rights of Way Act* (2000) a *Natural Environment and Rural Communities Act* (2006).

⁴²⁸ Viz Part II *Nature Conservation (Scotland) Act*, 2004.

⁴²⁹ Rodgers, C.: *The Law of Nature Conservation*, Oxford University Press, 2013, str. 1-2

⁴³⁰ Rodgers, C.: *The Law of Nature Conservation*, Oxford University Press, 2013, str. 8

⁴³¹ Podrobná pravidla o ukládání *civil sanctions* jsou obsažena v metodice Ministerstva životního prostředí (*Guidance to regulators in England on how the civil sanctions should be applied, and draft guidance for Wales, DEFRA 2010*), příloha č. 1 tohoto dokumentu uvádí seznam protiprávních činů, za které lze uložit ten který druh *civil sanction*. Metodika je dostupná na oficiálních webových stránkách DEFRA:

<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20130402151656/http://archive.defra.gov.uk/environment/policy/enforcement/pdf/defra-wag-guidance.pdf>

postihnout protiprávní jednání bez nutnosti konání soudního řízení. Příkladem konkrétního druhu těchto sankcí jsou peněžité pokuty, zákazy činnosti či povinnost uvést předmět ochrany do původního stavu.⁴³²

b) *Povinnosti vlastníků pozemků* - orgány ochrany přírody jsou zákonem zmocněny k vytváření managementových plánů pro zachování a obnovu pro tzv. *Sites of Special Scientific Interest* (dále jen SSSIs).⁴³³ Nejsou-li povinnosti vyplývající z takového plánu vlastníky pozemků dodržovány a dojde-li v důsledku porušení plánu k poškození chráněných přírodních hodnot, může orgán ochrany přírody upozornit vlastníky pozemků na zanedbání jejich povinností a vyžadovat jejich plnění.⁴³⁴

c) *Environmentální dohody* – nejsou-li plněny povinnosti pro zachování a obnovu územní SSSIs vlastníkem pozemku, může s ním orgán ochrany přírody uzavřít dohodu o ochraně a zlepšení stavu chráněného území. K uzavření environmentální dohody je třeba dosažení konsenzu obou smluvních stran.⁴³⁵

d) *Ekonomické nástroje* doplňují environmentální dohody a využívají se zejména v oblasti zemědělství. Jejich smyslem je zajistit, aby zemědělci využívali metody, které jsou šetrné k životnímu prostředí a poskytnout těmto zemědělcům finanční podpory. Nejsou-li dodržovány podmínky udělení finanční podpory, má orgán ochrany přírody právo požadovat její navrácení.⁴³⁶

e) *Trestní právo* je právním nástrojem, který lze použít jen tehdy, jestliže právní prostředky jiných právních odvětví k její ochraně nepostačují. (tzv. *ultima ratio*). Použití prostředků trestního práva představuje nejzávažnější zásah do práv jednotlivce, a proto musí být používány zdrženlivě a pouze v případech, v nichž prostředky jiných právních odvětví (např. práva občanského a správního) selhávají nebo nejsou efektivní. Trestní odpovědnost je v britském právu vynucována zejména druhová ochrana

⁴³² Viz Part 3 Regulatory Enforcement and Sanctions Act

⁴³³ *Sites of Special Scientific Interest* jsou samostatnou kategorií zvláště chráněných území ve Skotsku, Anglii, Walesu a Severním Irsku (zde se označují termínem *Areas of Special Scientific Interest*, ASSI). SSSIs/ASSIs jsou území chráněná právem z důvodu výskytu významných přírodních (*Biological SSSIs*) či geologických hodnot (*Geological SSSIs*).

⁴³⁴ Viz s. 28K Wildlife and Countryside Act, 1981

⁴³⁵ Rodgers, C.: *The Law of Nature Conservation*, Oxford University Press, 2013, str. 21

⁴³⁶ Rodgers, C.: *The Law of Nature Conservation*, Oxford University Press, 2013, str. 22 -23

přírody. Za trestný čin se považuje např. usmrcování, poškozování nebo lovení ohrožených druhů živočichů či rostlin.⁴³⁷

2.1. Organizace veřejné správy v oblasti právní úpravy ochrany přírody

Organizace veřejné správy ochrany přírody ve Spojeném království zahrnuje orgány ústřední a místní státní správy, další veřejné orgány jakož i soukromé subjekty. Rodgers člení organizaci veřejné správy s ohledem na působnost a pravomoc jednotlivých orgánů do následujících kategorií: orgány ochrany přírody s regionální působností, orgány státní správy a nevládní organizace.

2.1.1. Orgány ochrany přírody s regionální působností (*Regional Nature Conservation Bodies*)

Každá ze čtyř zemí Spojeného království disponuje vlastním orgánem ochrany přírody. Těmito orgány jsou:

- a) *Natural England*⁴³⁸ s působností na území Anglie,
- b) *Scottish Natural Heritage*⁴³⁹ s působností na území Skotska,
- c) *Natural Resources Wales*⁴⁴⁰ s působností na území Walesu a
- d) *Council for Nature Conservation and the Countryside*⁴⁴¹ s působností na území Severního Irsku.

Uvedené orgány se řadí k tzv. *non-departmental public bodies*⁴⁴² a mají široký okruh pravomocí stanovený zákonem.⁴⁴³ Zákon jim přiznává řadu pravomocí v oblasti

⁴³⁷ Viz Part I Wildlife and Countryside Act, 1981

⁴³⁸ Právním základem *Natural England* je zákon *Natural Environment and Rural Communities Act* (2006).

⁴³⁹ *Scottish Natural Heritage* byl založen v roce 1992 na základě zákona *Natural Heritage (Scotland) Act* (1991).

⁴⁴⁰ *Natural Resources Wales* byl založen 1. dubna 2013 na základě rozhodnutí *Natural Resources Body for Wales (Functions) Order* (2013).

⁴⁴¹ *Council for Nature Conservation and the Countryside* byl založen v roce 1989 na základě rozhodnutí *Nature Conservation and Amenity Lands (Northern Ireland) Order* (1989).

⁴⁴² *Non-departmental public bodies* jsou ve Velké Británii považovány za kvazi-autonomní nevládní organizace s přenesenou působností.

⁴⁴³ Pravomoci uvedených orgánů vyplývají zejména ze zakládacích právních aktů.

územní ochrany přírody (např. zakládání a management národních přírodních rezervací).⁴⁴⁴ Jejich činnost je koordinována **Společným výborem na ochranu přírody (Joint Nature Conservation Committee, JNCC)** složeným ze 14 členů v čele s předsedou a pěti členy jmenovanými ministrem zahraničních věcí. JNCC je zákonem stanovený poradní orgán vlády v oblasti ochrany přírody.⁴⁴⁵

2.1.2. Orgány státní správy

Na úrovni státní správy se na ochraně přírody podílí ústřední vláda, vlády jednotlivých zemí Spojeného království, Správy národních parků a oblastí mimořádné přírodní krásy a další veřejné i soukromé subjekty.

Ústřední vláda

Přestože nejdůležitější úlohu v oblasti ochrany přírody mají orgány na regionální úrovni (viz bod 1.2.1.), ústřední vláda je nezbytná z hlediska tvorby práva ochrany přírody a kontroly jeho dodržování v jednotlivých zemích. V praxi to znamená, že ministr životního prostředí má odpovědnost za celou politiku životního prostředí a provádí nepřímou kontrolu nad regionálními orgány.⁴⁴⁶ Ministr životního prostředí má např. povinnost poskytovat součinnost *Natural England* v oblasti územního plánování. V ostatních oblastech je spolupráce *Natural England* s ministrem dobrovolná.⁴⁴⁷ Ústřední vláda má rovněž význam v oblasti evropské legislativy. Ministr životního prostředí navrhuje seznam evropsky významných lokalit (*Sites of Community Importance SCI*) a po jeho schválení tyto oblasti prohlašuje za oblasti zvláštní ochrany (*Special Area of Conservation SAC*). Dalším významným úkolem ústředních státních orgánů je odpovědnost za dodržování mezinárodních smluv. Vláda Velké Británie je odpovědná za transpozici směrnic evropské unie do anglického, waleského a skotského práva a jejich následnou implementaci.⁴⁴⁸

⁴⁴⁴ Part III, S. 16, National Parks and Access to the Countryside Act 1949

⁴⁴⁵ Právní rámec JNCC stanoví zákon Natural Environment and Rural Communities Act 2006.

⁴⁴⁶ Úlohu ministra životního prostředí ve Spojeném království vykonává *Secretary of State for the Environment, Food and Rural Affairs*.

⁴⁴⁷ S. 15(2) a (3) Natural Environment and Rural Communities Act 2006

⁴⁴⁸ Rodgers, C.: *The Law of Nature Conservation*, Oxford University Press, 2013, str. 43-45

Zemská vláda (*Local government*)

Na ochraně přírody se podílejí také vlády jednotlivých zemí Spojeného království, tedy Anglie, Walesu, Skotska a Severního Irska. Místní vlády mají nezastupitelnou úlohu v oblasti ochrany přírody, rozvoje území a přípravy podkladů územního plánování. Do pravomoci místní vlády v oblasti územní ochrany patří také vyhlášení přírodních rezervací⁴⁴⁹ a uzavírání environmentálních dohod s vlastníky pozemků za účelem zachování či zlepšení daného území.⁴⁵⁰

Správy národních parků (*National Park Authorities*)

Každý národní park je spravován správou národního parku založenou pro tento účel. Správa národního parku provádí veškerou správu na území daného národního parku a nese odpovědnost za naplňování cílů a ochranu přírodních hodnot, pro něž byl národní park založen.⁴⁵¹

Správy oblastí mimořádné přírodní krásy (*Conservation boards*)

V oblastech vyznačujících se mimořádnou přírodní krásou (*Areas of Outstanding Natural Beauty, AONB*) mohou být zřízeny správní orgány zvané *Conservation Boards*.⁴⁵² Je-li Conservation Board zřízena, má povinnost při výkonu své činnosti přihlížet k účelu, pro nějž byla AONB založena a usilovat o zachování a zlepšování její přírodní krásy a zároveň zvyšovat povědomí veřejnosti o významu její ochrany.

Další veřejné subjekty

Na ochraně přírody se podílejí i další subjekty. K nejvýznamnějším patří *Environment Agency, Scottish Environment Protection Agency* a *Marine Management Organisation*.⁴⁵³

⁴⁴⁹ Viz s. 21 National parks and Access to the Countryside Act 1949

⁴⁵⁰ Viz s. 39 Wildlife and countryside Act 1981

⁴⁵¹ Rodgers, C.: The Law of Nature Conservation, Oxford University Press, 2013, str. 48-49

⁴⁵² Viz s. 86 Countryside and Rights of Way Act 2000

⁴⁵³ Rodgers, C.: The Law of Nature Conservation, Oxford University Press, 2013, str. 50

Environment Agency vykonává na území Anglie řadu důležitých funkcí při ochraně vody, půdy a ovzduší, zejména vydávání emisních povolenek.⁴⁵⁴ Obdobnou roli jako plní Environmental Agency v Anglii má i *Scottish Environment Protection Agency* ve Skotsku.⁴⁵⁵ *Marine Management Organisation* (dále jen MMO) byla založena v roce 2009 na základě Marine and Coastal Access Act. Její význam spočívá v ochraně přímořských území Anglie a Walesu. MMO provádí regulaci vodních aktivit prostřednictvím vydávání licencí a povolení (např. půjčování plavidel či vodních skútrů), provádí dohled nad rybolovem a podílí se na přípravě právních předpisů ochrany přímořských území.⁴⁵⁶

2.1.3. Nevládní organizace

Za účelem ochrany přírody vzniklo velké množství nevládních organizací založených na principu dobrovolnosti. Nevládní organizace vlastní rozsáhlé oblasti půdy, které spravují za účelem jejího zachování. Do jejich působnosti patří rovněž správa mnohých oblastí, které byly vyhlášeny za národní přírodní rezervace (*National Nature Reserves*) nebo přírodní rezervace (*Local Nature Reserves*). Nevládní organizace se v praxi podílejí na implementaci akčních plánů na ochranu biodiverzity a provádějí dohled nad jejich dodržováním.

K nejvýznamnějším organizacím tohoto typu patří *The National Trust* na území Anglie, *The National Trust for Scotland* ve Skotsku a *Royal Society of Wildlife Trusts*.⁴⁵⁷

National Trust/National Trust for Scotland

The National Trust je dobrovolnou organizací založenou v roce 1894, která se zabývá ochranou přírodních a kulturních památek na území Spojeného království s výjimkou Skotska (ve Skotsku působí podobná organizace s názvem *The National*

⁴⁵⁴ Oficiální stránky Environment Agency: <https://www.gov.uk/government/organisations/environment-agency>

⁴⁵⁵ Oficiální stránky Scottish Environment Protection Agency: <http://www.sepa.org.uk/>

⁴⁵⁶ Oficiální stránky MMO: <https://www.gov.uk/government/organisations/marine-management-organisation>

⁴⁵⁷ Rodgers, C.: *The Law of Nature Conservation*, Oxford University Press, 2013, str. 52-55

Trust for Scotland založená roku 1935). Hlavním účelem organizace *The National Trust* je podle parlamentního rozhodnutí z roku 1907 zachování užitku národa z pozemků a památek, které se vyznačují krásou, historickou hodnotou a zachováním přírodních aspektů půdy a života zvířat a rostlin.⁴⁵⁸ Část majetku této organizace je nezczizitelná a musí být zachována pro budoucí generace. Parlamentní rozhodnutí určují i to, jaké dispozice může National Trust se svým majetkem provádět (např. pozemky musí nechat otevřené a nezastavěné pro rekreaci a užití veřejností, může však vybírat přiměřené vstupné od veřejnosti apod.).⁴⁵⁹ V parlamentním rozhodnutí z roku 1937 přibýly vedle výše uvedeného účelu ještě dva nové účely. Za prvé uchování nábytku, obrazů a movitých věcí národní, historické nebo umělecké hodnoty. Za druhé přístup veřejnosti do budov, míst a k movitým věcem, jež jsou majetkem této organizace.⁴⁶⁰

V současnosti National Trust chrání a otevírá pro veřejnost přes 350 historických domů, zahrad a dalších památek. Pod ochranu této organizace patří i přírodní památky zahrnující lesy, mokřady, pláže, přírodní rezervace a mnohé další přírodní hodnoty. National Trust má v současnosti 3,7 miliónu členů a 61 tisíc dobrovolníků. Členství v této organizaci přináší řadu benefitů (např. volný vstup do některých zvláště chráněných území, získání nových zkušeností, navázání nových přátelství).⁴⁶¹

Svým rozsahem nemá tato organizace v České republice obdobu. Za pozitivní je však třeba považovat vznik dobrovolné organizace *The Czech National Trust*, která staví na tradici a principech největší britské neziskové organizace *The National Trust*. Je to nestátní, nezávislá a nezisková organizace, jejímž cílem je záchrana a obnova kulturního a přírodního dědictví v ČR. Sídlo nově vzniklé organizace se nachází v Kroměříži. Svou činnost zahájila dne 18. června 2014.⁴⁶²

Royal Society of Wildlife Trusts (RSWT)

Royal Society of Wildlife Trusts je organizací zastřešující celkem 47 místních organizací (*Wildlife Trusts*), jež spravují přibližně 2 300 přírodních rezervací a organizují mnohé projekty na zachování přímořských území. RSWT pomáhá

⁴⁵⁸ Viz s. 4(1) National Trust Act 1907

⁴⁵⁹ Viz s. 8-9 *The National Trust Acts*, s. 8-9

⁴⁶⁰ Viz s. 4 a 15-16 *The National Trust Acts*

⁴⁶¹ Oficiální internetové stránky The National Trust: <http://www.nationaltrust.org.uk/features/about-the-national-trust>

⁴⁶² Oficiální internetové stránky organizace The Czech National Trust <http://www.czechnationaltrust.org/>

koordinovat aktivity jednotlivých Trustů, propaguje zachování přírody a rovněž se věnuje vzdělávací činnosti v oblasti přírody.

3. Právní úprava zvláště chráněných území ve Spojeném království

Území Spojeného království se skládá ze čtyř zemí (Anglie, Skotsko, Wales a Severní Irsko) a dalších čtrnácti zámořských oblastí a závislých území. Územní ochrana přírody se vyznačuje velkým množstvím různých kategorií zvláště chráněných území. Právní úprava kategorií je roztržena do řady právních předpisů (*statutory designations*), navíc existují i kategorie právně neupravené (*non-statutory designations*).⁴⁶³ Ve vztahu ke kategorizaci IUCN je pak třeba uvést, že ne všechna území, jež chrání přírodu a/nebo kulturní či historické hodnoty na daném území Spojeného království, naplňují definici chráněného území IUCN.⁴⁶⁴ Pro usnadnění určení, zda určité chráněné území Spojeného království naplňuje či nenaplňuje definici chráněného území dle IUCN, byla publikována příručka *Identifying Protected Areas in the UK*.⁴⁶⁵ Tato publikace obsahuje postup při identifikaci určitého chráněného území Spojeného království a jeho přiřazení k některé ze šesti kategorií chráněných území IUCN.

Stejně jako v české právní úpravě se zvláště chráněná území Spojeného království teoreticky rozlišují z mnoha různých hledisek. Jedním z možných dělení je kategorizace na chráněná území na úrovni národní, unijní či mezinárodní (viz dále). Výčet druhů chráněných území v této klasifikaci není vzhledem k roztržitosti a četnosti druhů zvláště chráněných území ve Spojeném království vyčerpávající.⁴⁶⁶

⁴⁶³ Statistiku chráněných území ve Spojeném království uvádí příloha č. 6

⁴⁶⁴ Na území Spojeného království se nachází celkem 10 961 chráněných území pokrývajících 38% území Spojeného království. Definici chráněného území IUCN naplňuje pouze 9 307 chráněných území. Viz www.protectedplanet.net

⁴⁶⁵ IUCN NCUK: Putting Nature on the Map - Identifying Protected Areas in the UK, A handbook to help identify protected areas in the UK and assign the IUCN management categories and governance types to them, IUCN National Committee for the United Kingdom, Version 1, 2012

⁴⁶⁶ Seznam existujících chráněných území Velké Británie včetně jejich stručné charakteristiky poskytuje na svých oficiálních stránkách Společný výbor na ochranu přírody (*Joint National Conservation Committee*).

1) Národní chráněná území zahrnují národní parky (*National Parks*), oblasti mimořádné přírodní krásy (*Areas of Outstanding Natural Beauty*), oblasti zvláštního vědeckého zájmu (*Sites of Special Scientific Interest*), národní přírodní rezervace (*National Nature Reserves*), přírodní rezervace (*Nature Reserves*), regionálně významné geologické a geomorfologické oblasti (*Regionally Important Geological and Geomorphological Sites*), přímořské chráněné oblasti (*Marine Protected Areas*).

2) Chráněná území regulovaná právem Evropské unie (soustava NATURA 2000) tvořená evropsky významnými lokalitami (*Special Areas of Conservation*) a ptačími oblastmi (*Special Protection Areas*).

3) Chráněná území regulovaná mezinárodním právem zahrnují světové dědictví UNESCO (*World Heritage UNESCO*), mokřady chráněné Ramsarskou úmluvou (*Ramsar Sites*) či biosférické rezervace (*Biosphere Reserves*).⁴⁶⁷

Předkládaná rigorózní práce se zabývá právní úpravou velkoplošných chráněných území, kterým ze zákona odpovídají v rámci české právní úpravy národní parky a chráněné krajinné oblasti. Britské právní předpisy na druhé straně mezi maloplošnými a velkoplošnými chráněnými oblastmi nerozlišují. Jediná kategorie zvláště chráněných území, kterou můžeme zařadit do kategorie velkoplošných chráněných oblastí jsou národní parky (*National Parks*). Národní parky lze považovat za velkoplošná zvláště chráněná území na základě jejich právní charakteristiky.⁴⁶⁸ V následujícím textu si proto dovoluji představit základní charakteristiku a pojetí národních parků Spojeného království. Na závěr provedu stručné srovnání právní úpravy národních parků v českém a britském právu.

⁴⁶⁷ Mezi jednotlivými skupinami navíc existují v praxi často přesahy. Např. přímořská chráněná oblast může být zároveň i kategorií národní či mezinárodní chráněnou oblastí.

⁴⁶⁸ Viz s. 5(2) National Parks and Access to the Countryside Act 1949

3.1. Právní úprava národních parků Spojeného království (*National Parks*)

Národní parky ve Spojeném království nemají jednotnou právní úpravu v jednotlivých zemích. Ve všech případech však musí národní parky představovat rozsáhlá území vyznačující se významnými přírodními, popřípadě i kulturními hodnotami v kombinaci s využitím takového území veřejností.

Národní parky v Anglii a Walesu byly poprvé zavedeny zákonem o národních parcích (*National Parks and Access to the Countryside Act, 1949*), jež byl mnohokrát pozměněn novějšími zákony (zejména *Environmental Act, 1995* a *Natural Environment and Rural Communities Act, 2006*).⁴⁶⁹ Zřízení národního parku v Anglii a Walesu musí sledovat tyto dva zákonné účely:

- a) zachování a zlepšení přírodní krásy, ochranu přírodních a kulturních hodnot a
- b) ochranu krajiny včetně rekreačního využití zvláštních kvalit⁴⁷⁰ národního parku veřejností.

V případě kolize těchto dvou účelů, má být vždy upřednostněn ten, jehož cílem je zachování přírodních hodnot (tzv. *Standford Principle*).⁴⁷¹ Orgány ochrany přírody v národních parcích Anglie a Walesu mají usilovat o ekonomickou a sociální prosperitu občanů žijících na jejich území. Při naplňování této zákonné povinnosti mají i povinnost jednat s péčí řádného hospodáře a spolupracovat s místními komunitami.⁴⁷²

Skotské národní parky upravuje zákon *National Parks (Scotland) Act (2000)*. V porovnání s národními parky Anglie a Walesu mají skotské národní parky tyto čtyři účely:

- a) zachování a zlepšení přírodních a kulturních hodnot,
- b) podpora udržitelného využití přírodních zdrojů,

⁴⁶⁹ Viz s. 5(1) *National Parks and Access to the Countryside Act 1949*

⁴⁷⁰ V každém národním parku musí orgán ochrany přírody definovat ty vlastnosti národního parku, jež jej činí jedinečným (*special qualities of national parks*). Identifikace těchto specifik národních parků je povinností příslušného orgánu národního parku, tedy jednotlivých správ národních parků. Důraz se klade na popis výjimečných hodnot krajiny, biodiverzity, geologických, historických a archeologických jevů. (*Circular 12/1996*). Jedinečnost území národního parku je dána i místním obyvatelstvem včetně jeho historického odkazu. Seznam národních parků včetně popisu jejich jedinečných znaků je dostupný na <http://www.nationalparks.gov.uk/learningabout/whatisanationalpark/specialqualities>

⁴⁷¹ Viz s. 62(1)(2) *The Environment Act 1995*

⁴⁷² Viz s. 11A (1) *National Parks and Access to the Countryside Act 1949*

- c) zvýšení povědomí veřejnosti o zvláštnosti území národního parku včetně zvýšení povědomí o možnostech jeho využití a
- d) podpora udržitelného ekonomického a sociálního rozvoje obyvatel národního parku.

I zde se uplatní interpretační pravidlo *Standford Principle*, které stanoví, že v případě kolize zákonem stanovených účelů má mít vždy přednost zachování přírodních hodnot.⁴⁷³

Na území Severního Irsku zatím žádný národní park zřízen nebyl.⁴⁷⁴ Uvažuje se však o založení národního parku v horské oblasti Mountains of Mourne. Právním předpisem umožňujícím založení nového národního parku v Severním Irsku je nařízení *Nature Conservation and Amenity Lands (Northern Ireland) Order* z roku 1985. Ministerstvo životního prostředí Severního Irsku (*Northern Ireland Department of the Environment*) však považuje uvedené nařízení za neaktuální, a proto zahájilo práce na novém právním předpisu, jež má reflektovat potřeby národních parků v 21. století.⁴⁷⁵

Právo zřizovat národní parky náleží orgánům ochrany přírody v jednotlivých částech Spojeného království, tedy *Natural England* v Anglii, *Countryside Council for Wales* ve Walesu, *Scottish Natural Heritage* ve Skotsku a *Council for Nature Conservation and the Countryside*⁴⁷⁶ v Severním Irsku. Vyhlášení národního parku (*order designating a national park*)⁴⁷⁷ je podmíněno předchozím souhlasem ministra životního prostředí.⁴⁷⁸ Orgán ochrany přírody je před vydáním vyhlášovacím aktu povinen záměr vyhlásit národní park konzultovat s orgány místní správy.⁴⁷⁹ Zákon umožňuje příslušnému orgánu ochrany přírody též pozměnit zřizovací nařízení již existujícího národního parku (*variation order*). Důvodem může být např. změna velikosti území národního parku.⁴⁸⁰

⁴⁷³ Viz s. 62(1)(2) The Environment Act, 1995

⁴⁷⁴ Přehled národních parků ve Spojeném království zobrazuje příloha č. 7

⁴⁷⁵ Informace je převzata z oficiálních internetových stránek Ministerstva životního prostředí Severního Irsku: <https://www.doeni.gov.uk/>

⁴⁷⁶ *Council for Nature Conservation and the Countryside* byl založen v roce 1989 na základě rozhodnutí Nature Conservation and Amenity Lands (Northern Ireland) Order (1989).

⁴⁷⁷ Viz s. 7(1) National Parks and Access to the Countryside Act 1949

⁴⁷⁸ Viz s. 6 National Parks and Access to the Countryside Act 1949

⁴⁷⁹ Viz s. 7 National Parks and Access to the Countryside Act 1949 ve znění s. 60(2) Natural Environment and Rural Communities Act 2006

⁴⁸⁰ 23. října 2015 bylo schváleno rozšíření hranic národních parků Lake District a Yorkshire Dales National Park s účinností od 1. ledna 2016. Rozhodnutí o schválení změn hranic je dostupné na

I v tomto případě je účinnost takového pozměňovacího nařízení vázána na souhlas ministra.⁴⁸¹

Každý národní park je spravován nezávislým kolektivním orgánem, **správou národního parku** (*National Park Authority*). Správa národního parku je zodpovědná také za územní plánování a rozvoj v národním parku, jakož i naplňování dalších cílů stanovených zákonem.⁴⁸² Členy tohoto orgánu jsou jak neplacení členové (představitelé místní samosprávy, kteří tvoří nadpoloviční většinu členů⁴⁸³ a další členové jmenovaní ministrem), tak i další osoby podílející se na činnosti a fungování správ národních parků jako placení pracovníci (administrativní aparát a pracovníci se specializací v různých oborech - např. projektanti, archeologové, odborníci pro vzdělávání).⁴⁸⁴ Velmi rozvinutá je též spolupráce s dobrovolníky. V čele správy národního parku stojí předseda, jenž je členem **Asociace národních parků Spojeného království** (*National Parks UK*).⁴⁸⁵

Správa národního parku přijímá **plán péče národního parku** (*Management Plan* či *National Park Partnership Plan*).⁴⁸⁶ Plán péče je považován za vůbec nejvýznamnější dokument této kategorie chráněného území, neboť stanoví cíle národního parku včetně způsobu jejich naplňování. Plán péče není určen jen pro správu národního parku, ale vztahuje se i na činnost neziskových organizací, dobrovolníků či jiných subjektů, které se správou národního parku při naplňování cílů plánu péče spolupracují.⁴⁸⁷ Na přípravě plánů péče se kromě správ národních parků podílí především zástupci měst a obcí, odborníci z různých oborů i místní podnikatelské subjekty a neziskové organizace. Plány péče schvaluje správa národního parku na období 5 let, poté mají být

oficiálních internetových stránkách DEFRA: <https://www.gov.uk/government/publications/national-parks-extensions-to-the-lake-district-and-yorkshire-dales-parks>

⁴⁸¹ Viz s. 7(4) National Parks and Access to the Countryside Act 1949

⁴⁸² Viz s. 63 Environment Act 1995

⁴⁸³ Schedule 7 s. 1(2)-(6) Environment Act 1995

⁴⁸⁴ Přehled pracovních míst a dobrovolnictví: <http://www.nationalparks.gov.uk/aboutus/jobs/workingforus>

⁴⁸⁵ Asociace národních parků je organizací tvořenou předsedy národních parků, jež si klade za cíl prosazovat národní parky jako oblasti s výjimečnými přírodními a kulturními hodnotami a zvýšit povědomí veřejnosti o nutnosti jejich ochrany, jakož i jejich možného využití. <http://www.nationalparks.gov.uk>

⁴⁸⁶ Viz s. 66(1) Environmental Act

⁴⁸⁷ Důraz na spolupráci při naplňování plánů péče je i důvodem, proč se některé plány péče označují *National Park Partnership Plans*.

revidovány.⁴⁸⁸ Plány péče jsou právně závazné a musí k nim být přihlíženo i jinými orgány státní správy a soukromými osobami.⁴⁸⁹

S výjimkou skotských národních parků se území národních parků ve Spojeném království nečlení do zón s odstupňovanou právní ochranou.⁴⁹⁰ Na území národních parků Anglie a Walesu platí pro celé území stejný režim ochrany. Jiná situace je však v případě skotských národních parků, v nichž se členění území do zón provádí, a to na základě doporučení ministerstva životního prostředí.⁴⁹¹ **Zonace ve skotských národních parcích** je důležitou součástí plánů péče. Doporučené členění území je členění do tří zón odstupňované ochrany přírody. Nejpřísnější režim ochrany je v první zóně (*conservation zone*), která má poskytovat ochranu přírodním hodnotám a krajinným prvkům národního parku. Tato zóna je z hlediska návštěvníka nejvíce omezující. Povoleny jsou jen aktivity, které nemohou poškodit chráněné hodnoty (např. rekreace či provozování některých sportovních aktivit). Rovněž zóna druhého stupně (*countryside management zone*) si klade za cíl chránit přírodu a krajinu. Současně však umožňuje širší sociální a ekonomické využití daného území. Třetí zóna (*community development zone*) plní ochrannou funkci ve vztahu k ostatním zónám.⁴⁹²

Pro národní parky Spojeného království je charakteristické, že jsou z velké části předmětem **soukromého vlastnictví**. Přesto jsou mnohé národní parky přístupné veřejnosti a to na základě dohody s jednotlivými vlastníky. Další části národních parků **jsou ve vlastnictví správ národních parků, neziskové organizace National Trust, správy vod United Utilities a správy lesů Forest Enterprise.**

Správy národních parků často spolupracují se zemědělci a vlastníky pozemků na území národních parků za účelem zachování přírodních hodnot. O spolupráci uzavírá vlastník pozemku se správou národního parku **dobrovolnou dohodu o ochraně přírody** (*voluntary conservation agreement*). Správa národního parku může vlastníkům pozemků poskytnout i finanční podpory, které mají napomoci naplňování finančně

⁴⁸⁸ Viz s. 66(4) Environmental Act

⁴⁸⁹ Viz s. 62(2) Environmental Act

⁴⁹⁰ Mc. Carthy, J., Lloyd, G. and Illsley, B.: National Parks in Scotland: Balancing Environment and Economy, European Planning Studies, Vol. 10, No. 5, Carfax Publishing, 2002, str. 667

⁴⁹¹ Scottish Natural Heritage's Advice to Government 1999

⁴⁹² Scottish Natural Heritage's Advice to Government 1999, str. 16

náročných závazků. V praxi je rovněž běžná **spolupráce správ národních parků s neziskovými organizacemi** na konkrétních projektech.⁴⁹³

Všechny národní parky Spojeného království naplňují definici chráněné oblasti podle IUCN. Nespádají však do kategorie II (národní park), jak by jejich formální označení „*National Park*“ mohlo napovídat. Svou charakteristikou a způsobem správy naplňují národní parky Spojeného království spíše kategorií V (chráněná krajina).⁴⁹⁴

4. Shrnutí

Hlavní rozdíly mezi národními parky České republiky a Spojeného království jsou dány již geografickými podmínkami, jakož i historickými, politickými a kulturními rozdíly těchto zemí. Tyto odlišnosti pak nacházejí svůj odraz i v právních úpravách. Rozdíly ve způsobu právní regulace vycházejí navíc i z odlišností právních kultur.⁴⁹⁵ Po prostudování příslušných právních předpisů regulujících národní parky v obou porovnávaných státech jsem došla k následujícím rozdílům v právních úpravách.

Národní parky v České republice jsou regulovány především zákonem č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, zřizovacími právními předpisy a dalšími právními předpisy souvisejícími. Národní parky Spojeného království se řídí několika zákony s odlišnou územní působností. **Národní parky v Anglii a Walesu** jsou upraveny zákonem o národních parcích (*National Parks and Access to the Countryside Act, 1949*), jež byl v minulosti mnohokrát pozměněn.⁴⁹⁶ **Skotské národní parky** reguluje zákon *National Parks (Scotland) Act (2000)*. V Severním Irsku doposud žádný národní park vyhlášen nebyl, avšak Ministerstvo životního prostředí Severního Irsku připravuje nový právní předpis, jež má regulovat správu budoucích národních parků Severního Irsku.

⁴⁹³ Příkladem takové spolupráce je projekt *Fix the Fells*. Smyslem projektu je opravování starých poškozených cest v národním parku Lake District. Na projektu se podílí dobrovolníci organizace National Trust společně s dobrovolníky spolupracujícími se správou národního parku Lake District. Informace je převzata z oficiálních internetových stránek projektu: <http://www.fixthefells.co.uk/>

⁴⁹⁴ IUCN NCUK: Putting Nature on the Map - Identifying Protected Areas in the UK, A handbook to help identify protected areas in the UK and assign the IUCN management categories and governance types to them, IUCN National Committee for the United Kingdom, Version 1, 2012, str. 19

⁴⁹⁵ Zatímco právní řád České republiky je založen na kontinentálním typu právní kultury vyznačující se důrazem na tzv. psané právo, právní řád Spojeného království uplatňuje angloamerický typ právní kultury charakteristický mnohostí pramenů práva.

⁴⁹⁶ Zejména zákonem *Environmental Act, 1995* a *Natural Environment and Rural Communities Act, 2006*

Zásadní rozdíl v právní úpravě českých a britských národních parků spočívá již v samotném rozdílném **vymezení pojmu národní park**. V obou srovnávaných státech lze za národní park vyhlásit pouze území rozsáhlé a jedinečné. Zatímco jedinečností se podle české právní úpravy rozumí primárně ochrana biodiverzity a podpora přirozeného vývoje ekosystémů,⁴⁹⁷ v národních parcích Spojeného království jsou kromě přírodních hodnot důležitým znakem jedinečnosti také hodnoty kulturní, historické a archeologické. Národní parky Spojeného království rovněž kladou větší důraz na podporu rekreačního využití národních parků veřejností a udržitelný ekonomický a sociální rozvoj obyvatel národního parku. Na základě těchto charakteristik a cílů lze přirovnat britské národní parky spíše k českým chráněným krajinným oblastem.⁴⁹⁸

Na území národních parků České republiky se ze zákona provádí **zonace**. Pro jednotlivé zóny národního parku pak platí odstupňovaný režim ochrany. Naproti tomu s výjimkou skotských národních parků se území britských národních parků do jednotlivých zón nečlení.⁴⁹⁹ Na území národních parků Anglie a Walesu tedy platí pro celé území stejný režim ochrany. V případě skotských národních parků se zonace území národních parků provádí, a to na základě doporučení ministerstva životního prostředí.⁵⁰⁰ Zonace je ve skotských národních parcích důležitou součástí plánů péče.⁵⁰¹

Při srovnání **výkonu správy národních parků** docházíme k následujícím poznatkům. Národní parky v České republice i ve Spojeném království jsou spravovány samostatnými orgány - správami národních parků. Z hlediska členského složení, jsou správy britských národních parků vymezeny podrobněji a zákon stanoví i podíl zástupců místní samosprávy. Ti musí tvořit nadpoloviční většinu členů správy.⁵⁰² V čele správ britských národních parků stojí předseda, jenž je zároveň členem Asociace národních parků Spojeného království (*National Parks UK*).⁵⁰³ Tato organizace tvořená předsedy

⁴⁹⁷ Viz § 15 ZOPK

⁴⁹⁸ Ukázkou přírody a krajiny vybraných národních parků Velké Británie zobrazuje příloha č. 8.

⁴⁹⁹ Mc. Carthy, J., Lloyd, G. and Illsley, B.: *National Parks in Scotland: Balancing Environment and Economy*, European Planning Studies, Vol. 10, No. 5, Carfax Publishing, 2002, str. 667

⁵⁰⁰ Scottish Natural Heritage's Advice to Government 1999

⁵⁰¹ Mc. Carthy, J., Lloyd, G. and Illsley, B.: *National Parks in Scotland: Balancing Environment and Economy*, European Planning Studies, Vol. 10, No. 5, Carfax Publishing, 2002, str. 667

⁵⁰² Schedule 7 paras. 1(2)-(6) Environment Act 1995

⁵⁰³ Asociace národních parků je organizací tvořenou předsedy národních parků, jež si klade za cíl prosazovat národní parky jako oblasti s výjimečnými přírodními a kulturními hodnotami a zvýšit povědomí veřejnosti o nutnosti jejich ochrany, jakož i jejich možného využití. <http://www.nationalparks.gov.uk>

národních parků je platformou pro spolupráci národních parků Velké Británie. Klade si za cíl prosazovat národní parky jako oblasti s výjimečnými přírodními a kulturními hodnotami a zvýšit povědomí veřejnosti o nutnosti jejich ochrany, jakož i jejich možného využití. V čele českých správ národních parků stojí ředitelé, avšak organizace sdružující ředitele českých národních parků podobně jako ve Velké Británii zatím neexistuje. Spolupráce národních parků v ČR se uskutečňuje obvykle na bázi dohod o konkrétních projektech. V obou srovnávaných právních úpravách se na činnosti správ dále podílejí odborníci různých specializací a podnikatelské subjekty. Britské správy národních parků pak oproti české republice využívají ve větší míře i pomoc neziskových organizací a velmi rozvinutá je i spolupráce s dobrovolníky. Velkému zájmu o dobrovolnickou činnost ve Velké Británii významně napomáhá podpora a zájem samotných správ národních parků. V praxi je práce dobrovolníků, kteří svou činností mimořádně napomohli k zachování či zlepšení přírodních nebo kulturních hodnot národního parku, oceňována např. formou mnoha různých cen a vyznamenání.⁵⁰⁴

Správa národního parků je prováděna v souladu s **plánem péče**. Plány péče jsou v obou státech připravovány správami národních parků. Hlavními rozdíly mezi plány péče českých a britských národních parků spočívají v závaznosti těchto dokumentů a v délce období, pro které se plán péče přijímá. V České republice jsou plány péče závazné pouze pro orgány ochrany přírody, neboť jsou podkladem pro jejich rozhodování.⁵⁰⁵ Plány péče britských národních parků jsou na druhé straně právně závazné jak pro orgány státní správy tak i pro soukromé osoby.⁵⁰⁶ Z hlediska doby platnosti jsou plány péče českých národních parků přijímány obvykle na období 10 let, avšak připouští se i jiná doba platnosti. Plány péče britských národních parků jsou přijímány vždy na období 5 let, poté musí být revidovány.

Posledním výrazným rozdílem, který považuji za důležité uvést, je **podpora a míra ekoturismu** v národních parcích. Národní parky Spojeného království usilují o co největší zpřístupnění národních parků veřejnosti a významně podporují ekoturismus.

⁵⁰⁴ Dobrovolníci mohou získat ceny celkem ve čtyřech kategoriích: jednotlivci nad 25 let, jednotlivci do 25 let, skupiny a projekty. Seznam nominovaných členů pro rok 2015 je dostupný na <http://www.nationalparks.gov.uk/aboutus/jobs/2015-national-parks-volunteer-awards>

⁵⁰⁵ Např. územně plánovací dokumentace podle část první zákona č. 50/1976 Sb., stavební zákon či lesní hospodářské plány podle ustanovení § 24 zákona č. 289/1995 Sb., zákon o lesích

⁵⁰⁶ Viz s. 62(2) Environmental Act

Rovnováha mezi využíváním národních parků veřejností a ochranou přírody je zajišťována především vysokou informovaností návštěvníků o pravidlech chování v národních parcích. Ochráně přírodních hodnot také napomáhá propracovaný systém značení turistických cest a cyklostezek v terénu, počet a podoba informačních tabulí podél cest apod. Správy národních parků vedou seznam oblastí s informacemi o turistických trasách a cyklostezkách (*public rights of way network*). Kvalita služeb, míra informovanosti návštěvníků národních parků, jakož i velmi dobře propracovaný systém značení v terénu může být inspirací i pro české národní parky, popř. chráněné krajinné oblasti.

ZÁVĚR

V předkládané rigorózní práci jsem se zabývala právní úpravou velkoplošných přírodních chráněných území. Věnovala jsem se platné právní úpravě i historii územní ochrany přírody na úrovni mezinárodní, unijní i národní. Součástí mé rigorózní práce je rovněž komparace právní úpravy národních parků České republiky a Spojeného království.

Historicky nejstarší přírodní rezervace byly zakládány již Peršany ve starověku. Ve středověku byla zachovávána rozsáhlá území zejména v evropských zemích. Jejich smyslem však nebyla ochrana přírody, ale primárně byla tato území zachovávána ve prospěch šlechty a pro účely lovu. O zakládání moderních státních přírodních rezervací můžeme hovořit až od 19. století. Od té doby se územní ochrana přírody rychle vyvíjela až po současnou velmi složitou síť chráněných území. Mnohá území jsou pod ochranou hned několika mezinárodních a regionálních úmluv a programů současně. Rychlý nárůst různých typů chráněných území po celém světě vyústil v potřebu zavedení mezinárodně uznávané klasifikace chráněných území, kterou by bylo možné aplikovat na všechny chráněné oblasti světa.

Mezinárodní systém klasifikace chráněných území představil poprvé v historii územní ochrany Světový svaz ochrany přírody IUCN v roce 1978. Původně byl systém založen na rozlišování deseti kategorií chráněných území, v roce 1994 byl revidován na současných šest managementových kategorií označovaných I – VI.⁵⁰⁷

Zavedení mezinárodní kategorizace chráněných území považuji za pozitivní krok, který může za předpokladu její správné aplikace výrazně přispět k zpřehlednění spletité soustavy chráněných území a zlepšení územní ochrany přírody na celosvětové úrovni. Právě s nesprávnou aplikací jednotlivými státy je spojena řada problémů, které mohou v konečném důsledku vést ke ztrátě smyslu celého systému. Za problematické považuji především samotné přiřazování mezinárodních standardů ke konkrétním územím. Přestože *Zásady pro používání managementových kategorií*⁵⁰⁸ poskytují určitou

⁵⁰⁷ I přísné přírodní rezervace/oblasti nedotčené přírody, II národní park, III přírodní památka, IV oblast managementu stanovišť/druhů, V chráněná krajinná/mořská oblast, VI chráněné území s řízeným využíváním přírodních zdrojů

⁵⁰⁸ Dudley, N.: *Guidelines for Applying Protected Area Management Categories*, Gland, Switzerland, 2008

metodikou pro aplikaci systému kategorií, správné zařazení do příslušné kategorie je nakonec vždy závislé na subjektivním posouzení jednotlivých států. Předpokládá se, že státy nebudou záměrně přiřazovat nesprávné kategorie a zároveň že státní orgány mají schopnost přiřazovat kategorie správným způsobem. Tyto předpoklady se v několika posledních letech stávají předmětem hodnocení a bývají zpochybňovány. Nesprávné zařazení do příslušné kategorie ať již úmyslně či neúmyslně nelze vyloučit. Některé vlády proto požadují prověřit, zda konkrétnímu chráněnému území byla přiřazena správná kategorie. „*To je aktuální zejména v případech, kdy je na systému kategorií založen systém dotací pro chráněná území.*“⁵⁰⁹ Konečné rozhodnutí o kategoriích leží na státních orgánech a IUCN nemá právo se vměšovat do těchto rozhodnutí na národní úrovni.

Podle mého názoru by systém pro řešení takových problémů v rámci IUCN měl existovat. Současná kategorizace přijatá IUCN je založena na principu dobrovolnosti. Domnívám se, že má-li kategorizace IUCN plnit svůj účel, bylo by vhodné ji „znovuzaložit“ formou mezinárodní smlouvy. Výhodou smlouvy je právě závaznost a vynutitelnost závazků, k nimž se smluvní strany zavazují. V rámci tzv. Úmluvy o mezinárodní kategorizaci chráněných území by bylo možné zakotvit i systém pro řešení situací souvisejících s nesprávnou aplikací kategorizace IUCN. De lege ferenda si lze představit například zavedení možnosti zpochybnění volby kategorie jednotlivými smluvními stranami, a to např. formou podávání stížností. Smluvně by bylo rovněž možné zavést i systém ukládání sankcí při úmyslném porušení pravidel kategorizace.

Důležitou úlohu v územní ochraně přírody má kromě výše uvedeného Světového svazu ochrany přírody i celá řada dalších mezinárodních vládních i nevládních organizací. Jejich význam spočívá především v pomoci při vzniku nových ekologických sítí chráněných území, rozvoji přeshraniční spolupráce mezi zástupci chráněných území a definování nových cílů územní ochrany.

Mezinárodní organizace UNESCO podporuje územní ochranu přírody prostřednictvím mezinárodních programů, na jejichž základě jsou vytvářena území se zvláštním režimem a péčí, a to zejména biosférické rezervace a geoparky. Rada Evropy je především mezinárodní organizací zaměřenou na ochranu demokracie a lidských práv. Územní ochranu přírody podporuje Rada Evropy prostřednictvím programu

⁵⁰⁹ Dudley, N.: Guidelines for Applying Protected Area Management Categories, Gland, Switzerland, 2008, str. 40

Smaragd a Pan-European Ecological Network. Evropská federace přírodních a národních parků (EUROPARC) sdružuje instituce ochrany přírody spravující různé typy evropských krajín, podporuje jejich činnost, koordinuje jejich postupy a zajišťuje výměnu informací. EUROPARC dále zajišťuje několik programů, jejichž cílem je územní ochrana přírody, a to síť Transboundary Parks, European Charter for Sustainable Tourism, Junior Ranger Programme, jakož i každoroční akci European Day of Parks.

Vznik takového množství různých iniciativ v rámci mezinárodních organizací hodnotím velmi kladně. Zájem mezinárodního společenství o územní ochranu přírody navíc potvrdil již šestý světový kongres IUCN zaměřený na chráněná území *Parks, People, Planet – Inspiring Solutions*, který se konal ve dnech 12. - 19. listopadu 2014 v australském Sydney. Kongresu se zúčastnilo přes 6000 účastníků z více než 170 zemí světa.⁵¹⁰ Výstupem kongresu bylo přijetí dokumentu *The Promise of Sydney*. Jedná se o ambiciózní slib, jímž vlády, mezinárodní organizace, skupiny i jednotlivci slíbili, že budou usilovat o zvýšení ochrany zvláště chráněných přírodních území během příštího desetiletí. Jednou z částí slibu je též cíl motivovat a zapojit novou generaci do problematiky územní ochrany a tím podpořit udržitelný rozvoj planety i v budoucnosti. Obsahem slibu je také posílení financování územní ochrany.

Základ územní ochrany přírody na úrovni unijní tvoří soustava Natura 2000. Tato soustava představuje síť chráněných oblastí na území členských států Evropské unie. „Cílem této soustavy je zabezpečit ochranu těch druhů živočichů, rostlin a typů přírodních stanovišť, které jsou z evropského pohledu nejcennější, nejvíce ohrožené, vzácné či omezené svým výskytem jen na určitém území (endemické).“⁵¹¹ Soustava NATURA 2000 je složená z evropsky významných lokalit (*Sites of Community Importance – SCI*) a z ptačích oblastí (*Special Protection Areas – SPA*). Soustava má v tzv. oblastech zvláštní ochrany (*Special Areas of Conservation – SAC*) zachovat anebo obnovit typy přírodních stanovišť a stanoviště druhů. Členské státy jsou povinny vybrat podle předem daných kritérií ta nejhodnotnější území a zajistit jejich ochranu. Vedle toho musí zajistit i příslušnou ochranu druhovou. Soustava Natura 2000 je základem územní ochrany přírody v celé Evropské unii. Členské státy mají právo chránit i další

⁵¹⁰ Viz <http://worldparkscongress.org/drupal/node/225>

⁵¹¹ Viz <http://www.nature.cz/natura2000>

území, jež považují za ohrožená. Soustava Natura 2000 tedy národní ochranu přírody nenahrazuje, ale doplňuje.

Požadavky obou směrnic jsou v České republice implementovány do národní legislativy zejména prostřednictvím zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Ve Spojeném království je právním základem oblastí NATURA 2000 zejména zákon *Wildlife and Countryside Act 1981* a nařízení *Conservation (Natural Habitats, & c.) Regulations 2010* (s platností pro území Anglie a Wales), nařízení *Habitats Regulation 1994* (s platností pro území Skotska), nařízení *Wildlife Northern Ireland Order 1995* (s platností pro území Severního Irska).

Zásadní vliv na interpretaci, aplikaci a prosazování unijního práva má Soudní dvůr Evropské unie. K většině ustanovení naturových směrnic existuje dnes již bohatá judikatura. Rozsudky Soudního dvora se často zabývají zejména chybnou transpozicí naturových směrnic a dále pravidly pro vymezení vhodných lokalit včetně zajišťování jejich ochrany. V řadě stejných skutkových případů Soudní dvůr potvrdil svůj názor a ustanovil tak nové zásady, jež přispívají k právní jistotě při aplikaci naturových směrnic.

Přejdu-li k právní úpravě ochrany přírody v České republice, je třeba uvést, že její základy jsou vyjádřeny již v ústavní rovině, tedy v Ústavě⁵¹² a Listině základních práv a svobod.⁵¹³ Právní úpravě chráněných území se blíže věnuje především zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Tento zákon v ustanovení § 14 zavedl šest kategorií zvláště chráněných území, které se z hlediska rozlohy rozlišují na velkoplošná a maloplošná zvláště chráněná území. Za velkoplošná zvláště chráněná území, která byla předmětem zkoumání této rigorózní práce, se považují národní parky a chráněné krajinné oblasti, za maloplošná pak národní přírodní rezervace, přírodní rezervace, národní přírodní památky a přírodní památky.

Národní parky i chráněné krajinné oblasti jsou v platné právní úpravě upraveny zákonem č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, dále zřizovacími právními předpisy těchto zvláště chráněných území, jakož i dalšími právními předpisy, které se problematiky zvláště chráněných území dotýkají. Zákon č. 114/1992 Sb. upravuje obecně každou z kategorií zvláště chráněného území samostatně, specifika toho kterého chráněného území pak reflektují základní právní předpisy. Tak je tomu i v případě

⁵¹² Ústavní zákon č. 1/1993 Sb.

⁵¹³ Ústavní zákon č. 2/1993 Sb.

národních parků. Zákon č. 114/1992 Sb. upravuje obecně definici národních parků, výčet jejich základních ochranných podmínek, systém územního členění národních parků, návštěvní řády i některé další otázky národních parků. Zákon však neobsahuje ustanovení o tzv. bližších ochranných podmínkách zohledňující potřeby a specifika jednotlivých národních parků. Bližší ochranné podmínky se podle platné právní úpravy stanovují pro každý národní park individuálně zákonem.⁵¹⁴ Tak je tomu v praxi však pouze v případě národního parku České Švýcarsko, který byl jako jediný zřízen formou zákona.⁵¹⁵ V případě národních parků Šumava, Podyjí a Krkonoše, které nebyly založeny zákonem ale nařízením vlády, nemohou mít bližší ochranné podmínky podobu zákazu.⁵¹⁶ Bližší ochranné podmínky těchto národních parků jsou představovány *činnostmi vázanými na souhlas* příslušného orgánu ochrany přírody. Tato nařízení vlády včetně bližších ochranných podmínek jsou účinná, a to na základě ustanovení § 90 odst. 14 ZOPK.

Na tomto místě je třeba upozornit, že zákon neřeší vztah mezi základními a bližšími ochrannými podmínkami. Tato otázka je zejména významná v případě národního parku České Švýcarsko, neboť jeho základní i bližší ochranné podmínky jsou stanoveny zákonem, tedy pramenem práva stejné právní síly. Absence ustanovení o vztahu mezi ZOPK a zákonem o NP České Švýcarsko může v praxi způsobovat kolizi základních a bližších ochranných podmínek či může docházet k obsahovému překrývání zákazů v nich obsažených. Dalším nežádoucím jevem je pak časté obsahové překrývání základních a bližších ochranných podmínek a to i v případech ostatních národních parků. Domnívám se, že platná právní úprava základních a bližších ochranných podmínek národních parků je z uvedených důvodů nedostatečná a měla by být do budoucna vyřešena. Na tuto problematiku reaguje i připravovaná novela ZOPK, podle níž by měly být všechny národní parky vyhlášeny ZOPK. Zároveň by podle navrhované právní úpravy měly být základní i bližší ochranné podmínky pro jednotlivé národní parky upraveny v ZOPK souhrnně.

Předmětem diskuze v odborných kruzích jsou v současné době také další ustanovení

⁵¹⁴ Viz § 15 odst. 3 zákona č. 114/1992, Sb. o ochraně přírody a krajiny

⁵¹⁵ Bližší ochranné podmínky NP České Švýcarsko nalezneme v ustanovení § 3 a § 4 zákona č. 161/1999 Sb., kterým se vyhláší NP České Švýcarsko.

⁵¹⁶ Důvodem absence zákazů v uvedených zřizovacích nařízeních je čl. 4 odst. 1 Listiny, který stanoví, že *povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích*. Nařízení je podzákoný právní předpis, který je vydáván na základě zákona a k jeho provedení.

ZOPK, na které reaguje i připravovaná novela ZOPK. Protože se návrh zákona dotýká nejvíce právní úpravy národních parků, dovolím si alespoň stručně nastínit některé další připravované změny, přestože jsem si vědoma toho, že se znění návrhu zákona ještě může v průběhu legislativního procesu změnit.

Připravovaná novela zákona č. 114/1992 Sb. zavádí novou definici národních parků. Na rozdíl od stávající úpravy návrh navíc definuje i dlouhodobý cíl ochrany národních parků.⁵¹⁷ Zatímco současná právní úprava hovoří o tom, že za národní parky lze vyhlásit rozsáhlá území, jejichž *značnou část* zaujímají přirozené nebo lidskou činností málo ovlivněné ekosystémy, navrhovaná změna staví na tom, že za národní parky lze vyhlásit rozsáhlá území s typickým reliéfem a geologickou stavbou a *převažujícím výskytem* přirozených nebo člověkem málo pozměněných ekosystémů.⁵¹⁸ Z nové definice je zjevné, že by do budoucna měly v národních parcích převažovat přirozené ekosystémy s nerušeným průběhem přírodních dějů, které se dnes nachází v bezzásahových zónách národních parků. Novela zákona se má dotknout také zonace, avšak o bezzásahovosti v nejpřísněji chráněné zóně (zóně přírodní) nehovoří. Dosavadní plošný zákaz vstupu mimo vyznačené cesty v I. zóně národního parku se zruší a pro regulaci vstupu mimo vyznačené cesty v parku by měla sloužit tzv. klidová území, tedy menší území v kterékoli zóně národního parku, kde bude vstup regulovaný v závislosti na určité části ročního období, a to kvůli výskytu druhů, které jsou citlivé na větší počet návštěvníků. S ohledem na skutečnost, že nejpřísněji chráněné přírodní hodnoty se nacházejí v první zóně (resp. zóně přírodní), se domnívám, že klidová území se budou s první zónou víceméně překrývat. Z hlediska ochrany přírodních hodnot považuji za pozitivní zavedení možnosti vyhlásit klidové území i v jiných částech národního parku. Je však třeba trvat na tom, aby takové rozhodnutí bylo řádně odůvodněno a aby nedocházelo k bezdůvodnému omezování přístupu veřejnosti do národních parků. Zákonodárce také mění způsob vyhlášení zón v národním parku. Namísto dosavadní formy vyhlášky mají být napříště zóny stanoveny prostřednictvím opatření obecné povahy. Po vyhlášení

⁵¹⁷ Viz § 15 odst. 3 návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny: „*Dlouhodobým cílem ochrany národních parků je zachování nebo postupná obnova přirozených ekosystémů včetně zajištění nerušeného průběhu přírodních dějů v jejich přirozené dynamice na převažující ploše území národních parků a zachování nebo postupné zlepšování stavu ekosystémů, jejichž existence je podmíněna činností člověka, významných z hlediska biologické rozmanitosti, na zbývajícím území národních parků.*“

⁵¹⁸ Viz § 15 odst. 1 návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. <https://apps.odok.cz/kpl-detail?pid=KORN9P2HCJ41>

zonace podle nově navrhované úpravy bude možné zahájit projednání jejich dalších změn nejdříve po 15 letech.⁵¹⁹ To má zamezit častým změnám v zonaci národních parků a zajistit národním parkům stabilitu.

Novela zákona mění též účel návštěvních řádů národních parků. Současné pojetí a funkce návštěvního řádu není zcela jasná. Návštěvní řády plní funkci informativní pouze částečně, neboť návštěvníci se v nich nedočkou o všech pravidlech vstupu do národního parku. Porušení návštěvního řádu může být podle platné právní úpravy též sankcionováno.⁵²⁰ Podle připravovaného návrhu zákona nebude mít návštěvní řád již regulační charakter, ale bude mít pouze funkci informativní. Návštěvní řád již nebude právně závazným dokumentem, nýbrž jen souhrnem všech pravidel, zákazů a omezení v národním parku vycházejících z právních předpisů. Taková úprava návštěvního řádu jistě zpřístupní návštěvníkům všechny potřebné informace související s jejich pobytem na území národního parku. V praxi však bude nezbytné, aby správy národních parků dbaly o to, aby návštěvní řády jejich národních parků skutečně informovaly o aktuálních pravidlech vycházejících z platných právních předpisů.

V neposlední řadě novela zákona nahrazuje dosavadní plány péče novým dokumentem, tzv. zásadami péče o národní parky. Do zásad péče národních parků mají být nově zahrnuty i dlouhodobé cíle NP, jejich poslání, udržitelný rozvoj i možné využití.⁵²¹ K další změně pak dochází v oblasti postupu přípravy tohoto dokumentu. Podle novely „*Návrh zásad péče o národní park projedná orgán ochrany přírody s radou národního parku postupem podle § 38a*“.⁵²² Zpracování zásad péče již nebude úlohou ministerstva životního prostředí, ale orgánu ochrany přírody, tedy správy národního parku.⁵²³ Novela podle mého názoru vhodně doplňuje do textu zákona doposud chybějící lhůtu pro podání připomínek k návrhu zásad péče. Lhůta má trvat 60 dnů ode dne zveřejnění oznámení návrhu zásad péče na portálu veřejné správy.⁵²⁴ Za problematické nicméně považuji zeslabení postavení obcí jakožto samosprávných celků nacházejících se na území národního parku při přípravě zásad péče. Zatímco platná právní úprava vyžaduje při přípravě plánů péče vždy *dosažení dohody se zástupci obcí a*

⁵¹⁹ Viz § 18 odst. 6 návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny

⁵²⁰ Viz § 87 odst. 2 ZOPK

⁵²¹ Viz § 38a odst. 1 návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny

⁵²² Viz § 20 odst. 3 návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny

⁵²³ Viz § 38a odst. 2 návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny

⁵²⁴ Viz § 38a odst. 3 návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny

krajů, nově bude povinností orgánu ochrany přírody návrh již jen *projednat s radou*.⁵²⁵ Uvedená formulace tudíž netrvá na požadavku dosažení konsenzu a tím staví obce do výrazně slabšího postavení.

Pokud se zaměřím na právní úpravu chráněných krajinných oblastí z pohledu platné právní úpravy v zákoně č. 114/1992 Sb., je třeba konstatovat, že se z velké části shoduje s právní úpravou národních parků. Chráněné krajinné oblasti se od národních parků liší především nižším výskytem přirozených či člověkem málo ovlivněných ekosystémů. Nejedná se o nedotčenou přírodu, nepozměněnou člověkem. Naopak, chráněné krajinné oblasti jsou zřizovány pro zachování krajinných a kulturních hodnot a pro rekreační a hospodářské využití, pokud nepoškozuje přírodní hodnoty chráněné krajinné oblasti. Chráněné krajinné oblasti nejsou chráněné tak přísně jako národní parky. Významná je v těchto územích ochrana krajinného rázu.⁵²⁶

Právní úpravu chráněných krajinných oblastí považuji až na absenci možnosti vydávat návštěvní řády za uspokojivou. Platné znění zákona č. 114/92 Sb. o ochraně přírody a krajiny neumožňuje správám chráněných krajinných oblastí vydávat návštěvní řády jako obecně závazný předpis pro chování návštěvníků na území chráněné krajinné oblasti. Domnívám se, že by bylo vhodné zákon doplnit o ustanovení upravující návštěvní řády chráněných krajinných oblastí, a to ze stejného důvodu jako v případě národních parků. Návštěvní řád by měl návštěvníky chráněné krajinné oblasti informovat o všech základních i bližších ochranných podmínkách.

V poslední části mé rigorózní práce jsem se věnovala srovnání právní úpravy národních parků České republiky a Spojeného království. Po prostudování příslušných právních předpisů jsem dospěla k následujícímu.

Odlišnosti právních úprav vycházejí z odlišného pojetí národních parků. Zatímco definice národních parků v českém právu klade důraz na ochranu biodiverzity a podpory přirozeného vývoje ekosystémů,⁵²⁷ v národních parcích Spojeného království je kromě ochrany přírody důležitým znakem také ochrana krajiny a kulturních hodnot včetně podpory rekreačního využití národního parku veřejností a podpory udržitelného ekonomického a sociálního rozvoje obyvatel národního parku. Na základě těchto

⁵²⁵ Viz § 20 odst. 3 návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny

⁵²⁶ Prchalová, J.: Zákon o ochraně přírody a krajiny a Natura 2000 – Komentář s judikaturou a prováděcími předpisy, 2. vydání, Linde Praha, a.s., 2010, str. 90

⁵²⁷ Viz § 15 ZOPK

charakteristik a cílů lze přirovnat britské národní parky spíše k českým chráněným krajinným oblastem.

Na území národních parků České republiky se ze zákona provádí zonace. Pro jednotlivé zóny národního parku pak platí odstupňovaný režim ochrany. Naproti tomu se s výjimkou skotských národních parků území britských národních parků do jednotlivých zón nečlení.⁵²⁸ Na území národních parků Anglie a Walesu tedy platí pro celé území stejný režim ochrany. V případě skotských národních parků se zonace území národních parků provádí, a to na základě doporučení ministerstva životního prostředí.⁵²⁹ Zonace je ve skotských národních parcích důležitou součástí plánů péče.⁵³⁰

Národní parky v České republice i ve Spojeném království jsou spravovány samostatnými orgány - správami národních parků. Z hlediska členského složení jsou správy britských národních parků vymezeny podrobněji a zákon stanoví i podíl zástupců místní samosprávy. Ti musí tvořit nadpoloviční většinu všech členů správy.⁵³¹ V čele správ britských národních parků stojí předseda, jenž je zároveň členem Asociace národních parků Spojeného království (*National Parks UK*).⁵³² Tato organizace tvořená předsedy národních parků je platformou pro spolupráci národních parků Velké Británie. V čele českých správ národních parků stojí ředitelé, avšak organizace sdružující ředitele českých národních parků podobně jako ve Velké Británii zatím neexistuje. Spolupráce národních parků v ČR se uskutečňuje obvykle na bázi dohod o konkrétních projektech. V obou srovnávaných právních úpravách se na činnosti správ dále podílejí odborníci různých specializací a podnikatelské subjekty. Britské správy národních parků pak oproti České republice využívají ve větší míře i pomoc neziskových organizací a velmi rozvinutá je i spolupráce s dobrovolníky. Velkému zájmu o dobrovolnickou činnost ve Velké Británii významně napomáhá podpora a zájem samotných správ národních parků. V praxi je práce dobrovolníků, kteří svou činností mimořádně napomohli k zachování či

⁵²⁸ Mc. Carthy, J., Lloyd, G. and Illsley, B.: *National Parks in Scotland: Balancing Environment and Economy*, European Planning Studies, Vol. 10, No. 5, Carfax Publishing, 2002, str. 667

⁵²⁹ Scottish Natural Heritage's Advice to Government 1999

⁵³⁰ Mc. Carthy, J., Lloyd, G. and Illsley, B.: *National Parks in Scotland: Balancing Environment and Economy*, European Planning Studies, Vol. 10, No. 5, Carfax Publishing, 2002, str. 667

⁵³¹ Schedule 7 paras. 1(2)-(6) Environment Act 1995

⁵³² Asociace národních parků je organizací tvořenou předsedy národních parků, jež si klade za cíl prosazovat národní parky jako oblasti s výjimečnými přírodními a kulturními hodnotami a zvýšit povědomí veřejnosti o nutnosti jejich ochrany, jakož i jejich možného využití. <http://www.nationalparks.gov.uk>

zlepšení přírodních nebo kulturních hodnot národního parku, oceňována např. formou mnoha různých cen a vyznamenání.

Správa národních parků je prováděna v souladu s plány péče, které jsou v obou státech připravovány správami národních parků. Hlavní rozdíly mezi plány péče českých a britských národních parků spočívají v závaznosti těchto dokumentů a v délce období, pro které se plán péče přijímá. V České republice jsou plány péče závazné pouze pro orgány ochrany přírody, neboť jsou podkladem pro jejich rozhodování.⁵³³ Plány péče britských národních parků jsou na druhé straně právně závazné jak pro orgány státní správy tak i pro soukromé osoby.⁵³⁴ Z hlediska doby platnosti jsou plány péče českých národních parků přijímány obvykle na období 10 let, avšak připouští se i jiná doba platnosti. Plány péče britských národních parků jsou přijímány vždy na období 5 let, poté musí být revidovány.

Přes výrazné odlišnosti v pojetí a přísnosti regulace mohou být národní parky Spojeného království pro Českou republiku v mnohém inspirativní. Za pozornost stojí především vysoká míra spolupráce jednotlivých britských správ národních parků s regiony, samosprávami, místními podnikateli a zejména s neziskovými organizacemi a s dobrovolníky. Jak jsem již uvedla výše, propracovaný systém značení, počet a podoba informačních tabulí podél cest, vybavenost a celková vysoká úroveň informačních středisek pro turisty jsou ve Spojeném království zcela běžné, a to nejen v národních parcích. Podpora ekologicky šetrného cestovního ruchu je pro britské národní parky nemalým zdrojem finančních prostředků, pracovních příležitostí pro místní obyvatelstvo a podporou služeb a obchodu na venkově. Uplatnění právě těchto aspektů rovněž v českých národních parcích by mohlo přispět k jejich zatraktivnění, podpořit jejich financování a zároveň zvýšit zájem společnosti o ochranu přírody a krajiny kolem nás.

⁵³³ Např. územně plánovací dokumentace podle části první zákona č. 50/1976 Sb., stavební zákon či lesní hospodářské plány podle ustanovení § 24 zákona č. 289/1995 Sb., zákon o lesích

⁵³⁴ Viz s. 62(2) Environmental Act

SEZNAM PRAMENŮ

Odborná literatura:

BIRNIE, P., Boyle, A., Redgwell, C.: International Law and Environment, 3. vydání, Oxford University Press, 2009

DAMOHORSKÝ, M., STEJSKAL, V. et al.: Ochrana světového kulturního a přírodního dědictví UNESCO v středoevropském právním kontextu. Beroun: nakl. Eva Rozkotová, 2012

DAMOHORSKÝ, M. a kol.: Právo životního prostředí, 3. vydání, Praha, C. H. Beck, 2010

DAMOHORSKÝ, M. a kol.: Mezinárodní právo životního prostředí, 2. část. 1. vyd. Beroun: Eva Rozkotová - IFEC, 2008

DASMANN, R.: Development of a Classification System for Protected Natural and Cultural Systems in Elliot, H. (ed). Second World Conference on National Parks, IUCN, Lausanne, 1974

DE KLEMN, C., SHINE, C.: Biological Diversity Conservation and the Law: Legal Mechanisms for Conserving Species and Ecosystems, IUCN, 1993

DUDLEY, N.: Guidelines for Applying Protected Area Management Categories, Gland, Switzerland, 2008

FRANCIONI, F., LENZERINI, F.: The 1972 World Heritage Convention: A Commentary, 1. vydání, Oxford University Press, 2008

GERLOCH, A.: Teorie práva, 4. Upravené vydání, Plzeň: Aleš Čeněk, 2007

GILLESPIE, A.: Conservation, biodiversity and international law, Edward Elgar, 2011

GILLESPIE, A.: Protected areas and international environmental law. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2007

IUCN, EUROPARC: Zásady pro kategorizaci chráněných území na základě managementu: Interpretace a aplikace managementových kategorií pro chráněná území v Evropě, 2. vydání, 2000

KOLEKTIV AUTORŮ: Zásady pro kategorizaci chráněných území na základě managementu: Interpretace a aplikace managementových kategorií pro chráněná území v Evropě. Planeta. 2001, ročník IX, číslo 5/2001

KOSTKAN, V.: Územní ochrana přírody a krajiny v České republice, Ostrava: VŠB – TUO, 1996

LOCKWOOD, M.: Managing Protected Areas: A Global Guide, Routledge, 2012

MC. CARTHY, J., LLOYD, G. AND ILLSLEY, B.: National Parks in Scotland: Balancing Environment and Economy, European Planning Studies, Vol. 10, No. 5, Carfax Publishing, 2002

MIKO, L., BOROVIČKOVÁ, H.: Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2007

MOSE, I.: Protected Areas and Regional Development in Europe: Towards a New Model for the 21st Century, Ashgate Publishing, Ltd., 2012

PEETERS, M., UYLENBURG, R: EU environmental legislation: Legal Perspectives on Regulatory Strategies, New Horizons in Environmental and Energy Law Series, Edward Elgar Publishing, Incorporated, 2014

PELC, F., PLESNÍK, J.: Národní parky ve světě, Ochrana přírody, 2/2013

PRCHALOVÁ, J.: Zákon o ochraně přírody a krajiny a Natura 2000: úplné znění zákona s komentářem, judikaturou a prováděcími předpisy, 2. aktualizované a rozšířené vyd. Praha: Linde, 2010

RODGERS, C.: The Law of Nature Conservation, Oxford University Press, 2013

STEJSKAL, V.: Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost. Praha: Linde, 2006

STEJSKAL, V.: Vývojové tendence právní úpravy ochrany přírody, Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2012

STEJSKAL, V., ZICHA, J.: Judikatura Soudního dvora Evropské unie v oblasti ochrany přírody, Ministerstvo životního prostředí, Praha, 2011

STOLTON, S., DUDLEY, N.: Arguments for Protected Areas: Multiple Benefits for Conservation and Use, Earthscan, 2010

Internetové zdroje

Agentura ochrany přírody a krajiny ČR	www.ochranaprirody.cz
Department for Environment Food & Rural Affairs	www.defra.gov.uk
Evropská agentura pro životní prostředí	www.eea.europa.eu
Evropská unie	www.europa.eu
Ochrana přírody	www.casopis.ochranaprirody.cz
Ministerstvo životního prostředí ČR	www.mzp.cz
National Parks UK	www.nationalparks.gov.uk
Právo životního prostředí ve VB	www.environmentlaw.org.uk
Světový svaz ochrany přírody	www.iucn.org
Světová databáze chráněných území	www.protectedplanet.net

Právní předpisy

Environment Act 1995

National Parks and Access to the Countryside Act 1949

Natural Environment and Rural Communities Act 2006

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních lidských práv a svobod

Vyhláška MŽP 395/1992 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona České národní rady č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny

Vyhláška MŽP 64/2011 Sb., o plánech péče, podkladech k vyhlášení, evidenci a označování chráněných území

Wildlife and Countryside Act 1981

Zákon č. 289/1995 Sb., o lesích

Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny

Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů

Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu

SEZNAM PŘÍLOH

Příloha č. 1: Rozmístění památek Světového přírodního a kulturního dědictví ve světě

Příloha č. 2: Rozmístění jednotlivých kategorií chráněných území IUCN ve světě

Příloha č. 3: Nárůst národně a mezinárodně chráněných oblastí v letech 1990-2014

Příloha č. 4: Mapa NP v České republice

Příloha č. 5: Mapa CHKO v České republice s vyznačením nově vyhlášené CHKO Brdy

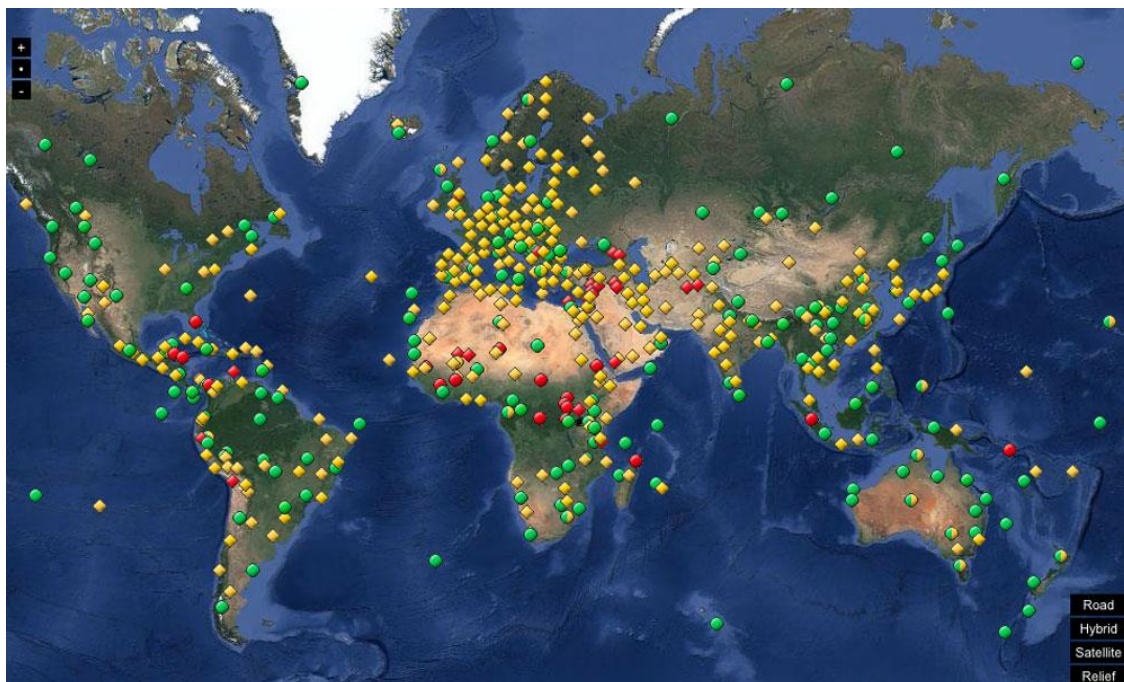
Příloha č. 6: Statistika zvláště chráněných území ve Spojeném království

Příloha č. 7: Rozložení národních parků ve Spojeném království

Příloha č. 8: Obrazová příloha vybraných národních parků Velké Británie

Příloha č. 1

Rozmístění památek Světového přírodního a kulturního dědictví ve světě

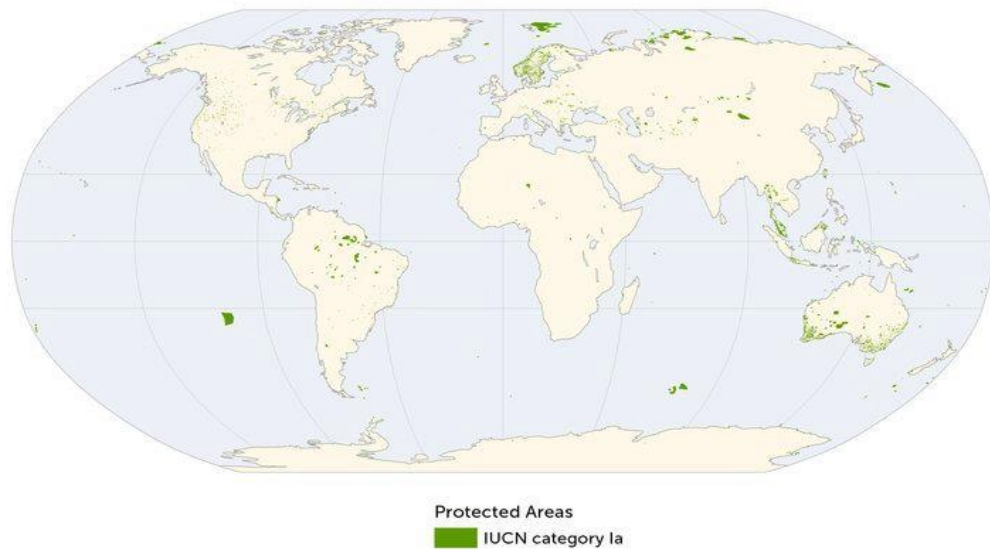


◆ Cultural site ● Natural site ● Mixed site

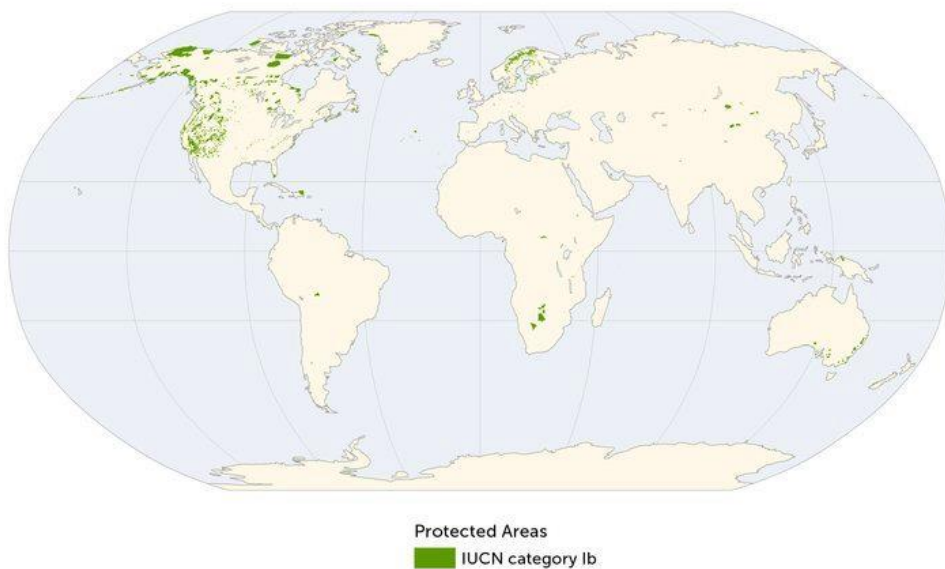
Zdroj: <http://whc.unesco.org/en/interactive-map/>

Příloha č. 2

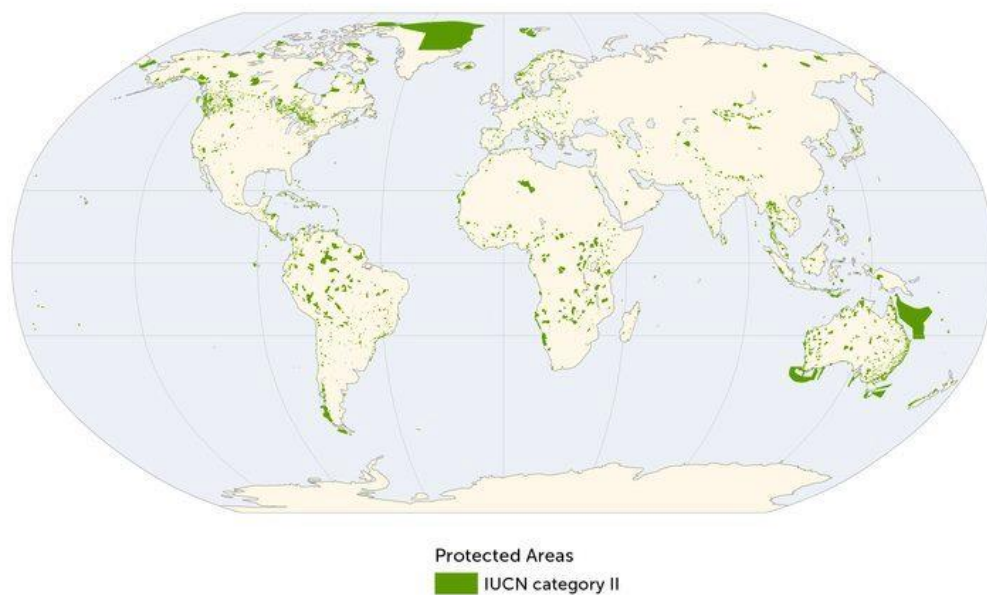
Rozmístění jednotlivých kategorií chráněných území IUCN ve světě



Zdroj: <http://www.biodiversitya-z.org/content/iucn-category-ia-strict-nature-reserve>



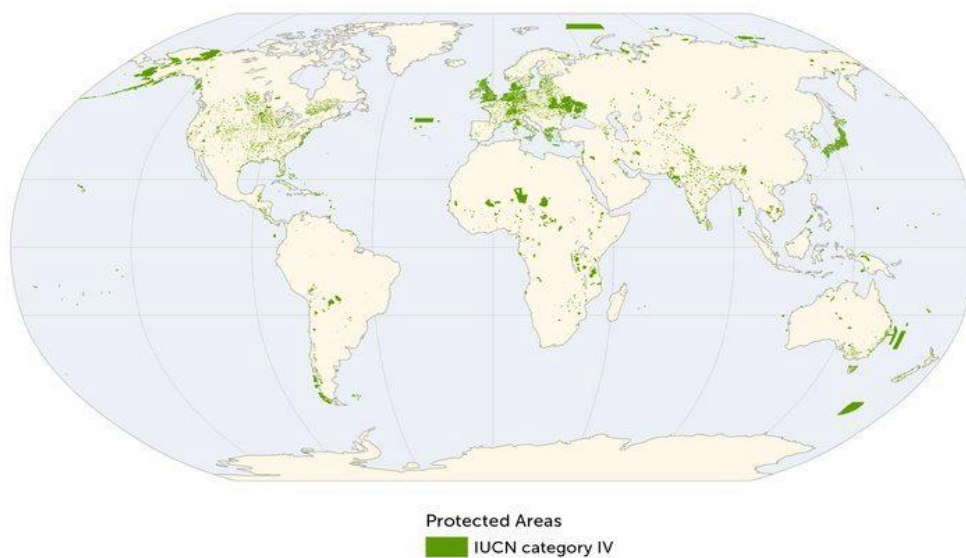
Zdroj: <http://www.biodiversitya-z.org/content/iucn-category-ib-wilderness-area>



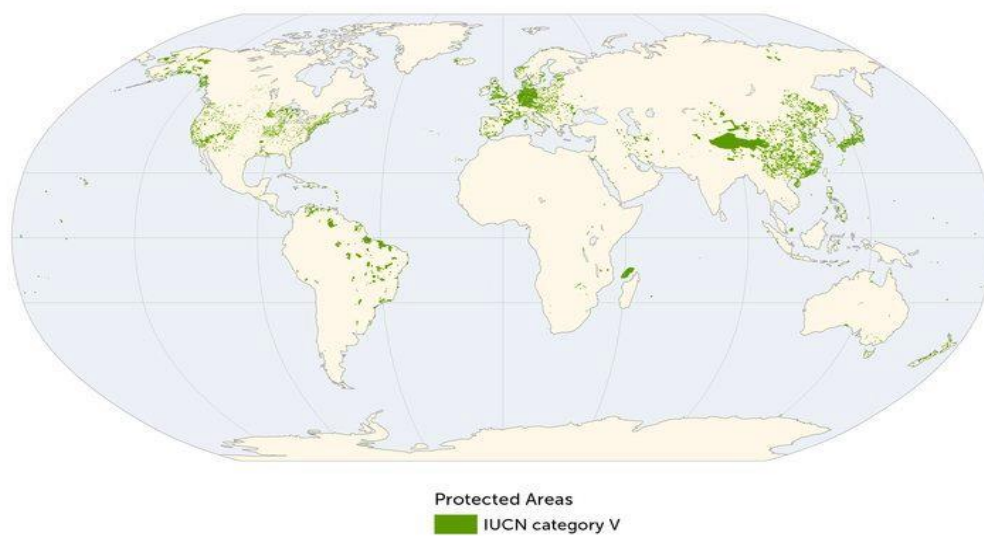
Zdroj: <http://www.biodiversity-z.org/content/iucn-category-ii-national-park>



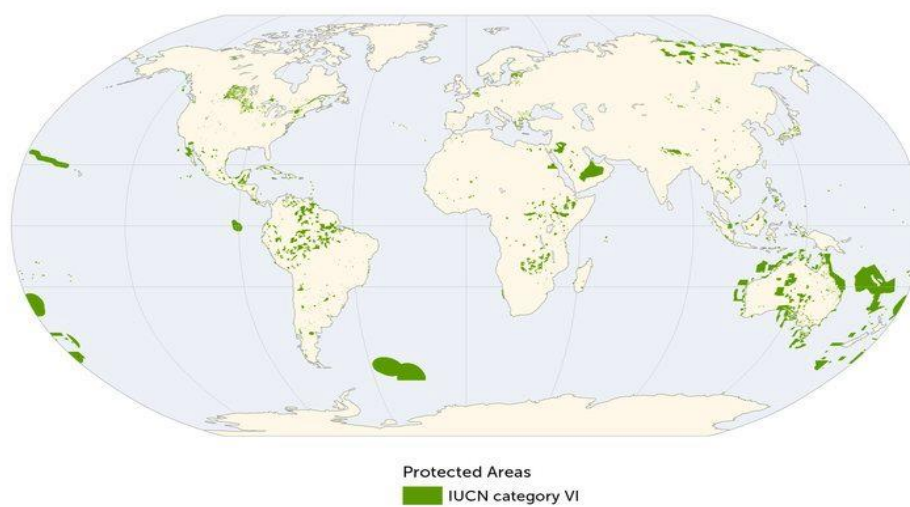
Zdroj: <http://www.biodiversity-z.org/content/iucn-category-iii-natural-monument-or-feature>



Zdroj: <http://www.biodiversitya-z.org/content/iucn-category-iv-protected-landscape-seascape>



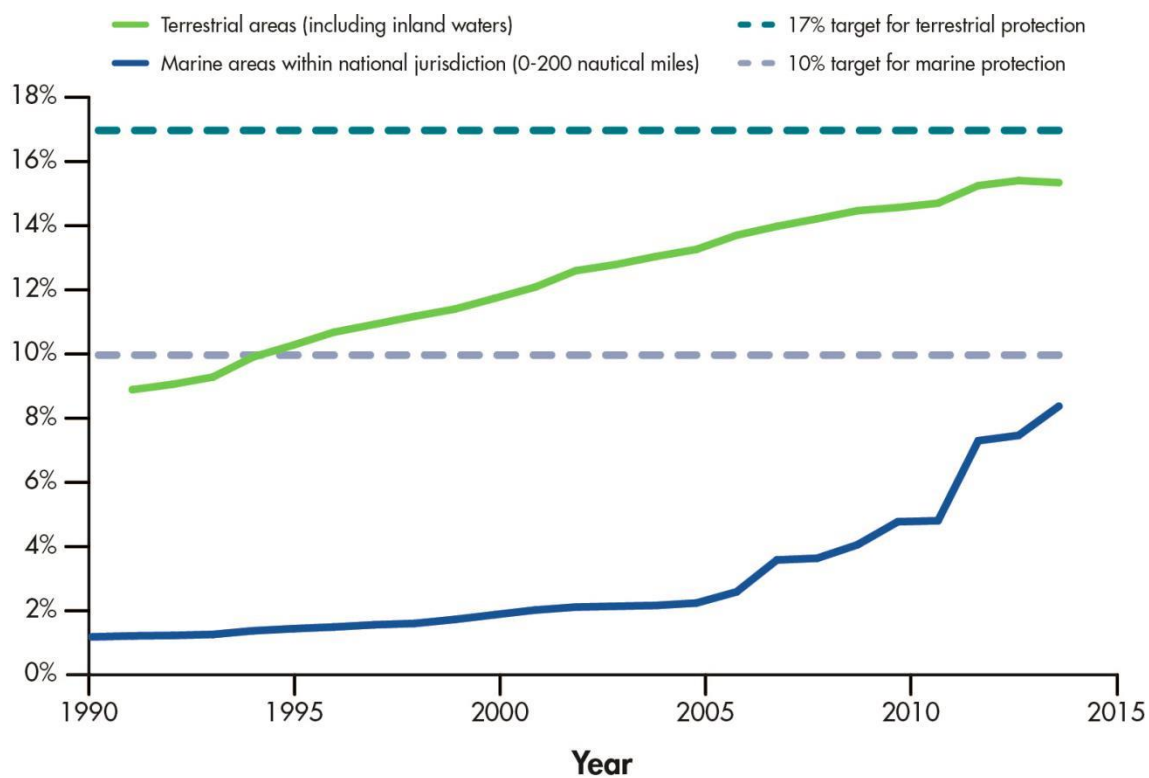
Zdroj: <http://www.biodiversitya-z.org/content/iucn-category-v-protected-landscape-seascape>



Zdroj: <http://www.biodiversity-z.org/content/iucn-category-vi-protected-area-with-sustainable-use-of-natural-resources>

Příloha č. 3

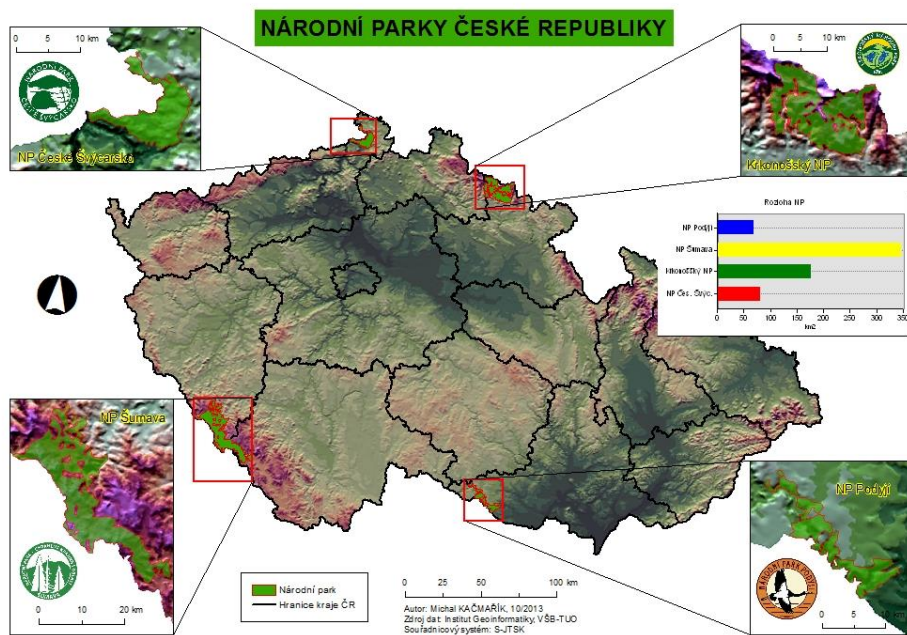
Nárůst národně a mezinárodně chráněných oblastí v letech 1990-2014



Zdroj: <http://www.bipindicators.net/pacoverage>

Příloha č. 4

Mapa NP v České republice



Zdroj <http://gis.vsb.cz/>

Příloha č. 5

Mapa CHKO v České republice s vyznačením nově vyhlášené CHKO Brdy⁵³⁵



Zdroj: <http://ziva.avcr.cz/2015-4/soustava-chronenych-krajinnych-oblasti-ceske-republiky-pred-dokoncenim.html>



Zdroj: <http://brdy.ochranaprirody.cz/>

⁵³⁵ CHKO Brdy byla založena nařízením vlády č. 292/2015 Sb. ze dne 12. října 2015 s účinností k 1.1.2016. Zonaci nové CHKO upravuje vyhláška ministerstva životního prostředí č. 293/2015 Sb. s účinností k 1.1.2016.

Příloha č. 6

Statistika chráněných území ve Spojeném království

Celková chráněná plocha: 140,494 km²

38% státního území z toho:

28% představují chráněná území na pevnině 9% představují přímořská chráněná území

Celkový počet chráněných území: 10,961

9,307 Chráněných území lze přiřadit k některé ze 6 kategorií chráněných území IUCN:

Ia	(17)
II	(5)
III	(341)
IV	(8594)
V	(691)
Not Reported	(1264)
Not Applicable	(12)

Zdroj: <http://www.protectedplanet.net/country/GB>

Příloha č. 7

Rozložení národních parků ve Spojeném království



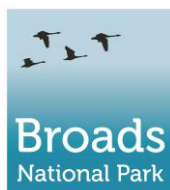
Zdroj: <http://www.nationalparks.gov.uk/visiting/maps/maps-parksaonbs.pdf>

Příloha č. 8:

Obrazová příloha vybraných národních parků Velké Británie



**Lake District
National Park**



**Broads
National Park**
Britain's magical
waterland





Zdroj: www.lakedistrict.gov.uk, www.broads-authority.gov.uk,
www.eryri-npa.gov.uk, www.breconbeacons.org,
www.exmoor-nationalpark.gov.uk

ABSTRAKT

Rigorózní práce se zabývá právní úpravou zvláště chráněných přírodních území s důrazem na velkoplošná zvláště chráněná území v České republice.

Předkládaná rigorózní práce se člení do pěti hlavních částí. Část první je úvodní a je věnována obecnému úvodu do ochrany přírody včetně historie chráněných území z pohledu práva mezinárodního i vnitrostátního. Druhá část je zaměřena na rozbor mezinárodněprávní úpravy problematiky chráněných území a vysvětluje význam nejvýznamnějších vládních a nevládních mezinárodních organizací v oblasti územní ochrany přírody. Třetí část rigorózní práce pojednává o právní úpravě v Evropské Unii včetně nejvýznamnějších souvisejících judikátů Soudního dvora EU. Rozboru a hodnocení české právní úpravy územní ochrany přírody v České republice je věnována část čtvrtá. Tato část podrobně analyzuje právní úpravu velkoplošných zvláště chráněných území, tedy národních parků a chráněných krajinných oblastí. Poslední část této rigorózní práce je specializovaná a poskytuje srovnání regulace územní ochrany přírody České republiky a Spojeného království.

Cílem této rigorózní práce je podat přehled a hodnocení mezinárodních smluv a programů podporujících chráněná území, popsat a zhodnotit platnou českou právní úpravu velkoplošných chráněných území, zkoumat některé její nedostatky a pokusit se nastínit možná řešení, jakož i srovnat právní úpravu velkoplošných chráněných území České republiky a Spojeného království.

ABSTRACT

Rigorosum Thesis deals with legal regulation of protected areas with emphasis on large-area protected areas legislation in the Czech Republic.

The thesis consists of five chapters. Chapter one is introductory and provides general introduction to the law of nature conservation including the history of protected areas from the perspective of international, European and national law. Chapter two analyses legal regulation of protected areas by international law and explains the importance of the most significant international governmental and nongovernmental organizations as well as their role in conservation of protected areas. Chapter three deals with the law of protected areas in the European Union and analyses relevant case law of the Court of Justice. Chapter four explains and reviews the way in which the law promotes the conservation of protected areas in the Czech Republic. The analysis covers in detail legal regulation of large-area protected areas, i.e. national parks and protected countryside areas. The last chapter focuses on the comparison of the Czech and British large-area protected areas regulation.

The aim of this thesis is to provide an outline and analysis of relevant international treaties and programmes promoting the conservation of protected areas; to describe, review the applicable Czech large-area protected areas legislation and present some of the imperfections and propose possible solutions as well as provide a comparison of the Czech and British large-area protected areas regulation.

Název práce v českém jazyce

Právní úprava velkoplošných přírodních chráněných území

Název práce v anglickém jazyce

Legal Regulation of Large-area protected Areas of Nature

Klíčová slova v českém jazyce

Ochrana přírody

Chráněné území

Národní park

Keywords

Nature conservation

Protected area

National park