

Univerzita Karlova v Praze
Právnická fakulta

Adéla Boučková

PRÁVNÍ ÚPRAVA SOUSTAVY NATURA 2000 V ČR A SRN

Diplomová práce

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

Katedra práva životního prostředí

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 20. prosince 2015

Prohlášení

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

Na Malé Skále dne 20. prosince 2015

.....
Adéla Boučková

Poděkování

Na tomto místě bych velmi ráda poděkovala panu doc. JUDr. Vojtěchu Stejskalovi, Ph.D., vedoucímu mé diplomové práce, za odborné vedení a podnětné rady a připomínky při tvorbě této práce. Rovněž bych ráda poděkovala panu Moritzu Giesovi, který působí na katedře práva životního prostředí na Právnické fakultě Technické univerzity v Drážďanech, za pomoc při orientaci v německé právní úpravě.

OBSAH

OBSAH	1
SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK	3
1. ÚVOD	4
1.1. STRUČNÝ VÝVOJ OCHRANY PŘÍRODY.....	5
1.2. ZÁKLADNÍ POJMY, ZÁSADY A PŘÍSTUPY K OCHRANĚ PŘÍRODY.....	8
1.3. ÚVODNÍ SEZNÁMENÍ S POJMEM NATURA 2000.....	10
1.4. VÝCHODISKA A CÍLE DIPLOMOVÉ PRÁCE.....	11
2. OCHRANA PŘÍRODY V MEZINÁRODNÍM A EVROPSKÉM PRÁVU	13
2.1. OCHRANA PŘÍRODY A PÉČE O BIOLOGICKOU ROZMANITOST V MEZINÁRODNÍM PRÁVU ...	13
2.1.1. <i>Vývoj a důležité mezníky</i>	13
2.1.2. <i>Prameny významné pro vytvoření soustavy Natura 2000</i>	19
2.1.2.1. Mnohostranné celosvětové úmluvy.....	19
2.1.2.2. Regionální úmluvy.....	25
2.1.3. <i>Mezinárodní programy</i>	27
2.2. OCHRANA PŘÍRODY A PÉČE O BIOLOGICKOU ROZMANITOST V EVROPSKÉM PRÁVU	27
2.2.1. <i>Vývoj environmentální politiky v kontextu ochrany přírody</i>	28
2.2.2. <i>Současné tendence v environmentální politice EU</i>	31
2.2.3. <i>Prameny a přehled principů evropského práva ochrany přírody</i>	33
2.3. SHRNUTÍ A VZÁJEMNÉ SOUVISLOSTI	35
3. PRÁVNÍ ZÁKLAD SOUSTAVY NATURA 2000	37
3.1. PRIMÁRNÍ PRÁVO	37
3.2. SMĚRNICE O PTÁČÍCH	39
3.2.1. <i>Systém územní ochrany</i>	39
3.2.2. <i>Výběr území</i>	40
3.2.3. <i>Vymezení SPA</i>	41
3.2.4. <i>Režim ochrany</i>	42
3.3. SMĚRNICE O STANOVIŠTÍCH.....	43
3.3.1. <i>Systém územní ochrany</i>	44
3.3.2. <i>Výběr území</i>	45
3.3.3. <i>Vyhlášení SAC</i>	47
3.3.4. <i>Režim ochrany</i>	48
3.3.5. <i>Posuzování vlivů plánů a projektů</i>	50
4. POSTUP PŘI VYTVOŘENÍ SOUSTAVY NATURA 2000	54

4.1.	ČESKO	55
4.1.1.	<i>Transpozice naturových směrnic</i>	55
4.1.2.	<i>Vymezení ptačích oblastí</i>	56
4.1.3.	<i>Vyhlášení evropsky významných lokalit</i>	57
4.2.	NĚMECKO	60
4.2.1.	<i>Dělbba kompetencí mezi spolkem a spolkovými zeměmi</i>	60
4.2.2.	<i>Transpozice naturových směrnic</i>	62
4.2.3.	<i>Vymezení SPA (Europäische Vogelschutzgebiete)</i>	63
4.2.4.	<i>Vyhlášení SCI/SAC (Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung)</i>	65
5.	OCHRANA A SLEDOVÁNÍ STAVU SOUSTAVY NATURA 2000	69
5.1.	PRÁVNÍ ÚPRAVA V ČESKU	69
5.1.1.	<i>Organizace státní správy ve vztahu k soustavě Natura 2000</i>	69
5.1.2.	<i>Ochrana ptačích oblastí</i>	71
5.1.3.	<i>Ochrana evropsky významných lokalit</i>	72
5.1.4.	<i>Sledování stavu ptačích oblastí a evropsky významných lokalit</i>	75
5.2.	PRÁVNÍ ÚPRAVA V NĚMECKU	76
5.2.1.	<i>Ochrana oblastí Natura 2000 ve spolkové právní úpravě</i>	76
5.2.2.	<i>Sledování stavu oblastí Natura 2000 podle spolkové právní úpravy</i>	79
5.2.3.	<i>Soustava Natura 2000 a její ochrana v Sasku</i>	80
6.	HODNOCENÍ DŮSLEDKŮ VLIVU PLÁNŮ A PROJEKTŮ	83
6.1.	PRÁVNÍ ÚPRAVA V ČESKU	83
6.1.1.	<i>Vydání odůvodněného stanoviska</i>	84
6.1.2.	<i>Proces hodnocení důsledků koncepcí a záměrů</i>	85
6.1.3.	<i>Následný postup správních orgánů</i>	86
6.2.	PRÁVNÍ ÚPRAVA V NĚMECKU	86
6.2.1.	<i>Fáze předběžného posouzení (Vorprüfung)</i>	88
6.2.2.	<i>Hodnocení důsledků (Verträglichkeitsprüfung)</i>	89
6.2.3.	<i>Řízení o výjimkách (Ausnahmeverfahren)</i>	90
6.2.4.	<i>Právní úprava v Sasku</i>	91
7.	ZÁVĚR	93
	SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY	97
	ZUSAMMENFASSUNG	102
	ABSTRAKT	104
	ABSTRACT	104
	ANGLICKÝ NÁZEV PRÁCE A KLÍČOVÁ SLOVA	106

SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK

AOPK ČR	Agentura ochrany přírody a krajiny České republiky
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
CBD	Convention on Biological Diversity (Úmluva o biologické rozmanitosti)
ČR	Česká republika
Komise	Evropská komise
EU	Evropská unie
EHS	Evropské hospodářské společenství
ES	Evropské společenství
EVL	evropsky významná lokalita
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
UNCED	Konference Spojených národů o životním prostředí a rozvoji (United Nations Conference on Environment and Development)
pSCI	proposed Sites of Community Interest (lokality navržené členskými státy podle směrnice o stanovištích)
PO	ptačí oblast
SächsNatSchG	Sächsisches Naturschutzgesetz
SCI	Site of Community Importance (lokality zařazené Evropskou komisí na evropský seznam podle směrnice o stanovištích)
směrnice o ptácích	směrnice č. 79/409/EHS, o ochraně volně žijících ptáků (nyní v kodifikovaném znění pod č. 2009/147/ES)
směrnice o stanovištích	směrnice č. 92/43/EHS, o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin
SFEU	Smlouva o fungování Evropské unie
SES	Smlouva o založení Evropského společenství
SDEU	Soudní dvůr Evropské unie
SDO	souhrn doporučených opatření
SAC	Special Area of Conservation (zvláštní oblast ochrany vyhlášená podle směrnice o stanovištích)
SPA	Special Protection Area (chráněné lokality vymezené podle směrnice o ptácích)
SRN	Spolková republika Německo
ZOPK	zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny
ZoPV	zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí
ZCHÚ	zvláště chráněné území

1. ÚVOD

Veškerý život na planetě Zemi je závislý na příznivém stavu životního prostředí. Člověk se v průběhu historie čím dál více na ovlivňování stavu životního prostředí podílel, nutno poznamenat, že ve většině případů bohužel negativním způsobem. Tento trend je patrný zejména ve vztahu k přírodě. Při stále se zvyšující poptávce po přírodních zdrojích způsobené populačním růstem a snahou o neustávající ekonomický rozvoj sledujeme v posledních desetiletích zvýšené tempo vymírání rostlinných a živočišných druhů a ničení přírodních stanovišť způsobené vlivem činnosti člověka.

Neustálé zhoršování stavu přírody a snižování bohatosti druhů však zejména v posledních desetiletích vedlo ke zvýšenému zájmu o otázky ochrany přírody a biologické rozmanitosti. Znepokojivé údaje o stavu životního prostředí a přírody vedou k diskuzím a zasloužené pozornosti i na mezinárodní úrovni. Příroda sama nezná hranic a nerespektuje ty uměle člověkem vytvořené, proto je v této oblasti spolupráce mezi jednotlivými státy podstatná a nenahraditelná.

V Evropě, hustě osídleném a zalidněném kontinentu s omezeným životním prostorem, jsou negativní vlivy člověka na přírodu vnímány ještě naléhavěji. Na evropském kontinentu se již téměř nevyskytuje člověkem nedotčená příroda, divočina. I člověkem pozměněná a ovlivněná příroda a krajina má však svou hodnotu a zasluhuje ochranu. To si uvědomuje i Evropská unie, hospodářská a politická unie sdružující v současné době 28 evropských států, která věnuje v rámci své environmentální politiky vysokou pozornost právě ochraně přírody.

Tak byla z iniciativy Evropské unie (dříve Evropského společenství) členskými státy na jejich území zřízena unikátní soustava chráněných území s názvem Natura 2000. Soustava s podobným konceptem nemá na žádném jiném kontinentu obdoby. Jejím cílem je chránit z evropského pohledu nejcennější živočišné a rostlinné druhy a přírodní biotopy vytvářením chráněných oblastí na území jednotlivých členských států, které by měly vytvářet spojitou ekologickou síť.

Ochrana přírody má na území evropského kontinentu poměrně dlouhou tradici, což může být spolu s vývojem v mezinárodním právu jedním z důvodů,

který postupně vedl k myšlence na vytvoření takto rozsáhlé sítě evropských chráněných oblastí. Vzhledem k tomu, že Natura 2000 představuje velmi významný nástroj ochrany přírody, je vhodné na úvod zmínit stručný historický exkurz do této oblasti v rámci střeoevropského regionu a vymezit základní pojmy, které se k předmětu vážou.

1.1. Stručný vývoj ochrany přírody

Se snahami souvisejícími s ochranou přírody se můžeme setkat již od středověku. V té době se ovšem nejednalo o ochranu přírody v moderním slova smyslu, ochránářské tendence spíše úzce souvisely s ekonomickými zájmy panovníků či šlechty. Nejčastěji se tak setkáváme s právními předpisy na ochranu vlastnictví, zejména lesů, rybníků či divoké zvěře. Na našem území mezi nejstarší právní předpisy, mající souvislost s ochranou přírody, patří Statuta Konrádova českého knížete Konráda Oty (1189) a Kniha Rožmberská (1360), obsahující ustanovení ohledně zákazu krádeže dříví z lesa. Propracovanější úpravu ochrany lesů obsahoval návrh zákoníku *Maiestas Carolina* císaře Karla IV (1355).

V 19. století v důsledku nastupujícího romantismu začaly být oceňovány estetické hodnoty přírody a objevovaly se první vědomé snahy o ochranu určitých jedinečných přírodních útvarů či území. Nedělo se tak z vůle panovníků, ale jednotlivců, nejčastěji osvícených šlechticů, kteří v rámci svých rozsáhlých panství na základě soukromoprávních aktů vyčlenili část svého území za účelem ochrany přírody. Tak vznikla jako první na českém území dne 28. srpna 1838 chráněná rezervace Žofínský prales, kterou založil hrabě Jiří Augustin Languelval-Buquoy na svém panství Nové Hrady. Téhož roku založil rovněž rezervaci Hojná voda. Roku 1858 zřídil kníže Jan Schwarzenberg rezervaci Boubínský prales.¹ Všechna zmíněná území jsou chráněna dodnes, Žofínský prales a Boubínský prales jako národní přírodní rezervace a Hojná voda jako národní přírodní památka.

¹ DAMOHORSKÝ, Milan a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2010, s. 339-340

Podobně na území dnešního Německa je za počátek ochrany přírody považováno vykoupení oblasti v okolí kopce Drachenfels u města Königswinter v roce 1836.² K vykoupení území pruskou vládou za účelem jeho ochrany došlo z iniciativy občanů; kromě krajinářských důvodů zřejmě i kvůli vazbám zříceniny Drachenfels a jejího blízkého okolí na starogermánské báje.³

Moderní ochrana přírody, spojená rovněž se zvýšeným vědeckým zájmem, se v evropském regionu datuje od počátku 20. století. Za zakladatele bývá považován pruský profesor přírodních věd Hugo Conwentz, žijící v letech 1855 až 1922. Ve svém stěžejním díle *„Die Gefährdung der Naturdenkmäler und Vorschläge zu ihrer Erhaltung“* (Ohrožení přírodních památek a návrhy na jejich ochranu) se zaměřil na pojem přírodní památka (*Naturdenkmal*), které chápal jako *„charakteristické výtvořiny přírody, především takové, které se ještě nacházejí na původních stanovištích a jsou plně nebo téměř nedotčeny ze strany člověka. Konkrétně se může jednat o části krajiny, útvary zemského povrchu, rostlinná společenstva, živočišné populace, jednotlivé druhy či formy“*⁴. Rovněž navrhl systém ochrany přírody včetně organizačních struktur a právních forem zakotvení. Prosazoval spíše maloplošnou ochranu objektů, která by měla být zajištěna prostřednictvím státu. Tak vznikl v roce 1906 v Prusku Státní úřad pro péči o přírodní památky, jehož se stal prof. Conwentz prvním ředitelem.

Na mezinárodní konferenci o ochraně přírody v Bernu v roce 1913 prof. Conwentz své myšlenky dále rozvedl a poukázal na nedostatečnost ochrany pouze určitého druhu či území; ani příroda vně rezervací by neměla být nechána libovůli člověka. Doc. Stejskal v tomto projevu spatřuje počátky současných snah o obecnou ochranu přírody a krajiny.⁵

Zřejmě nejvýznamnějším počinem prof. Conwentze byla práce na čl. 150 Výmarské ústavy (1919), dle kterého *„historické památky umělecké i přírodní,*

² ERDMANN, Karl-Heinz; SPANDAU, Lutz (Hrsg.). *Naturschutz in Deutschland: Strategien, Lösungen, Perspektiven : 18 Tabellen*. Stuttgart (Hohenheim): Ulmer, 1997, s. 5

³ MIKO, Ladislav. *Ochrana přírody a krajiny v evropském kontextu*. In MACHAR, Ivo; DROBILOVÁ, Linda a kol. *Ochrana přírody a krajiny v České republice: vybrané aktuální problémy a možnosti jejich řešení. I. díl*. 1. vyd. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, 2012, s. 43

⁴ STEJSKAL, Vojtěch. *Vývojové tendence právní úpravy ochrany přírody*. 1. vyd. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2012, str. 47

⁵ STEJSKAL, Vojtěch. *Vývojové tendence právní úpravy ochrany přírody*. 1. vyd. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2012, s. 48

*tak jako celá krajina jsou svěřeny péči a ochraně státu*⁶. Tento článek tvořil právní základ pro ochranu přírody v Německu.

I v dalších státech středoevropského regionu bylo možné na počátku 20. století sledovat vzrůstající zájem o ochranu přírody, často právě pod vlivem myšlenek prof. Conwentze. V Rakousku se ochranou přírody zabýval např. Ludwig Dimitz, v SSSR byl za významného teoretika považován prof. V. N. Makarov.

Ani v Československu po vzniku republiky v roce 1918 nebyla ochrana přírody opomíjena. Zpočátku byla i na území Československa prosazována ochrana přírody formou péče o přírodní památky. Přírodovědec Jan Svatopluk Procházka, žák profesora Conwentze, je autorem prvního významného českého knižního díla o ochraně přírody (1926 – 1927)⁷ a rovněž spolupracovník na návrhu věcného záměru zákona o ochraně přírodních památek (1922).⁸ Tento ani další předkládané návrhy však nebyly ani přes snahy odborníků přijaty.

Dalším významným představitelem a zakladatelem státní ochrany přírody v Československu byl přírodovědec a vysokoškolský pedagog prof. Rudolf Maximovič. V čele státní ochrany přírody stál v letech 1922 – 1948. Rovněž on byl autorem či spoluautorem řady návrhů o ochraně přírody a přírodních památek (zejména v období protektorátu), ani jeho návrhy však nebyly přijaty.⁹

K tomu došlo až v roce 1956, kdy byl přijat zákon č. 40/1956 Sb., o státní ochraně přírody. Jeho hlavním tvůrcem byl Dr. Jaroslav Veselý, významná osobnost české (i slovenské) ochrany přírody. Prosazení tohoto zákona představovalo velmi významný pokrok v tehdejší ochraně přírody, poznamenané v poválečném období socialistickou plánovitou ekonomikou, a to

⁶ Čl. 150 Výmarské ústavy v originále zní: „*Die Denkmäler der Kunst, der Geschichte und der Natur sowie die Landschaft genießen den Schutz und die Pflege des Staates.*“

⁷ ČEŘOVSKÝ, Jan: *Historický vývoj ochrany přírody a krajiny v ČR*. In MACHAR, Ivo; DROBILOVÁ, Linda a kol. *Ochrana přírody a krajiny v České republice: vybrané aktuální problémy a možnosti jejich řešení. I. díl. 1. vyd.* Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, 2012, s. 65

⁸ STEJSKAL, Vojtěch. *Vývojové tendence právní úpravy ochrany přírody*. 1. vyd. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2012, s. 52

⁹ Podrobněji viz STEJSKAL, Vojtěch. *Sto dvacet let od narození Rudolfa Maximoviče, zakladatele moderní ochrany přírody v Československu*. In *Ochrana přírody* č. 6/2006, s. 170-172

i přesto, že zákon vykazoval mnohé nedostatky. Jednalo se o normu velmi stručnou a obecnou, která se zabývala v podstatě výlučně ochranou zvláštní (druhovou i územní), a po řadu let v něm úplně chyběla sankční ustanovení. Na tento zákon navazovala řada prováděcích vyhlášek, které upravovaly i různá práva a povinnosti subjektů či pravomoci orgánů státní správy, což by v současné době bylo zcela nemyslitelné. Přesto se jednalo o na svou dobu zásadní a významný právní počín.

V roce 1992 byl přijat dosud platný zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále rovněž jako „ZOPK“), který nahradil předešlý zákon č. 40/1956 Sb. Z jeho ustanovení však mnohá převzal, např. ta týkající se zvláštní územní ochrany a rovněž některé instituty ochrany druhové.¹⁰

1.2. Základní pojmy, zásady a přístupy k ochraně přírody

Dle Ottovy Všeobecné encyklopedie pojem **příroda** značí „*obecně souhrn všeho jsoucího, co nebylo vytvořeno člověkem, tedy to, co vzniklo přirozeně (evolucí ap.). [...] V 19. stol. se prokázalo, že rozdíl mezi přírodou a člověkem není zásadní, neboť člověk i jeho myšlení je součástí evoluce přírody. V současném pojetí se klade důraz na zodpovědnost člověka vůči přírodě, projevuje se snaha nahradit „panský přístup“ k přírodě jako k zásobárně energie a možností přístupem ekologickým, respektujícím svébytnost a osobitost přírody, jejíž jsme pouhou součástí.*“¹¹

Etymologicky má slovo příroda ve slovanských jazycích již dlouhý původ a znamená „co se přihodilo, přírůstek“, příp. „co vzniká bez zásahu člověka“. Stojí tak v kontrastu se vším člověkem vymyšleným či vynalezeným. V řeckém jazyce i filosofii se pro přírodu užíval pojem fysis, slovo odvozené od slovesa fyómai, které v tomto tvaru znamená „rodím se“, příp. od aktivního tvaru fyó, který značí „rodím, rostu, kvetu“. Fysis je tedy vše přirozené, co se rodí a roste, a následně zaniká. Pro antického Řeka značilo rovněž to, co stojí mimo město a jeho obdělané okolí, tedy panenskou přírodu či divočinu. Latinský překlad

¹⁰ DAMOHORSKÝ, Milan. *Padesát let od přijetí prvního českého zákona o ochraně přírody*. In *Ochrana přírody* č. 6/2006, s. 161-162

¹¹ BULISOVÁ, Jiřina (ed.). *Ottova všeobecná encyklopedie ve dvou svazcích*. II. svazek. 1. vyd. Praha: Ottovo nakladatelství, 2010, s. 276

řeckého *fysis*, slovo *natura*, je významově velmi podobné a značí „to, co patří k rození; co se zrodilo; co spěje ke zrodu“.¹² Latinský výraz *natura* byl převzat do mnoha evropských jazyků (německy *die Natur*, anglicky *nature*, francouzsky *la nature*) a je rovněž součástí názvu soustavy evropsky chráněných území Natura 2000.

Definici přírody z hlediska práva obsahuje rezoluce OSN z konference OSN o životním prostředí člověka ve Stockholmu z roku 1972, podle níž je příroda „*reálný svět, který nás obklopuje, na jehož vzniku neměl člověk podíl, ale na němž je existenčně závislý*“¹³.

S ochranou přírody úzce souvisí pojem **biodiverzita** (v českém jazyce rovněž označována jako biologická rozmanitost). Biodiverzita je podle definice Světového fondu na ochranu přírody z roku 1989 bohatství života na Zemi, zahrnující miliony rostlin, živočichů a mikroorganismů, včetně genů, které obsahují, a složité ekosystémy, které vytvářejí životní prostředí.¹⁴

Co se týče legálních definic v rámci českého vnitrostátního práva, český právní řád neobsahuje definici pojmu příroda, v ustanovení § 2 odst. 1 ZOPK je však definován pojem ochrany přírody a krajiny. Tou se podle ZOPK 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.

Z hlediska biologie i práva se rozlišují různé **formy ochrany přírody**. Rozpoznáváme tak ochranu druhovou a územní, které se ještě dále člení na obecnou a zvláštní.¹⁵ Druhově orientovaný přístup je historicky nejstarší a zaměřuje se na ochranu jednoho určitého živočišného (či rostlinného) druhu. Na základě územně orientovaného přístupu ochraně podléhá určité, přesně vymezené území, na němž se přirozeně vyskytuje určité přírodní stanoviště.

¹² KRATOCHVÍL, Zdeněk. *Filosofie živé přírody - 1. část* [online]. Glosy.info, 2. říjen 2005. [cit. 20. března 2015]. Online dostupné zde: <http://glosy.info/texty/filosofie-zive-prirody-1-cast/>

¹³ STEJSKAL, Vojtěch. *Vývojové tendence právní úpravy ochrany přírody*. 1. vyd. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2012, s. 26

¹⁴ Tamtéž, s. 26. Právně závaznou definici pojmu biodiverzita obsahuje Úmluva o biologické rozmanitosti, k tomu blíže viz kapitola 2.1.2.1.

¹⁵ STEJSKAL, Vojtěch. *Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost*. 1. vyd. Praha: Linde, 2006, s. 50

Právo ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost je součástí práva životního prostředí. Proto v něm jsou využívány obecné **principy** práva životního prostředí, jako je princip udržitelného rozvoje, nejvyšší hodnoty, prevence a předběžné opatrnosti, integrace, odpovědnost původce a odpovědnost státu, princip mezinárodní spolupráce, zákaz poškozování životního prostředí přesahující hranice států a zásada spravedlivého využívání přírodních zdrojů sdílených dvěma či více státy.¹⁶

1.3. Úvodní seznámení s pojmem Natura 2000

Natura 2000 představuje spojitou evropskou ekologickou síť zvláštních oblastí ochrany¹⁷, která umožňuje zachovat typická evropská stanoviště a stanoviště druhů v jejich přirozeném areálu rozšíření. Název se skládá ze dvou částí, a sice z latinského slova *natura* označujícího přírodu, a číslovky *2000*, která označuje rok, ke kterému mělo být budování soustavy podle původních předpokladů dokončeno. Tento předpoklad se ovšem záhy ukázal jako nereálný, neboť ve většině evropských států byl proces budování soustavy Natura 2000 odkládán a dokončen až o řadu let později (a to nejen v nově přistoupených členských státech). V některých státech proces budování soustavy stále probíhá, zejména co se týče mapování a vyměřování mořských chráněných oblastí.

Cílem vytvoření soustavy Natura 2000 je zachování a podpora unikátních přírodních stanovišť a nejvzácnějších a nejohroženějších původních evropských druhů rostlin a živočichů. Členské státy jsou povinny na základě stanovených kritérií vymezit ta nejhodnotnější území, zajistit jejich ochranu a odpovídajícím způsobem zabezpečit i druhovou ochranu. Počet a velikost chráněných území Natura 2000 musí být takový, aby bylo zabezpečeno zachování území

¹⁶ STEJSKAL, Vojtěch. *Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost*. 1. vyd. Praha: Linde, 2006, s. 31

¹⁷ Viz čl. 3 odst. 1 směrnice 92/43/EHS, podobně též ustanovení § 3 odst. 1 písm. r) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny

v příznivém stavu, tedy zjednodušeně ve stavu stejném nebo lepším než před zřízením soustavy.¹⁸

Zřízením soustavy chráněných území Natura 2000 Evropská unie rovněž naplňuje závazky vyplývající pro ni z mezinárodních smluv na ochranu přírody, zejména z Úmluvy o biologické rozmanitosti a Bernské úmluvy o ochraně evropské fauny a flóry a přírodních stanovišť.

Soustava Natura 2000 byla zřízena na základě směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (dále rovněž „**směrnice o stanovištích**“). Hlavním cílem této směrnice je ochrana biologické rozmanitosti a jedním z prostředků k jeho dosažení je i zřízení soustavy Natura 2000. Patří do ní jak chráněná území vyhlášená podle kritérií stanovených ve směrnici o stanovištích, tak zvláštní oblasti ochrany vymezené podle historicky starší směrnice Rady 79/409/EHS ze dne 2. dubna 1979, o ochraně volně žijících ptáků (nyní v kodifikovaném znění jako směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/147/ES ze dne 30. listopadu 2009, dále rovněž „**směrnice o ptácích**“).

V současné době zahrnuje soustava Natura 2000 celkem 27.384 lokalit rozkládajících se na ploše 1.106.610 km², což představuje 18,14 % celkové rozlohy členských států EU.¹⁹

1.4. Východiska a cíle diplomové práce

Předmětem této diplomové práce je analýza právní úpravy soustavy Natura 2000 v České republice a Spolkové republice Německo. Vzhledem k tomu, že právní úprava soustavy Natura 2000 je založena na evropském právu a realizuje se transpozicí a implementací evropských směrnic, může se úprava na úrovni jednotlivých členských států v některých dílčích ohledech lišit.

¹⁸ PRCHALOVÁ, Jana. *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, s. 12

¹⁹ Data převzata z *Natura 2000 Newsletter*, který vyšel v lednu 2015, on-line k dispozici zde: http://ec.europa.eu/environment/nature/info/pubs/docs/nat2000newsl/nat37_en.pdf. Interaktivní mapa jednotlivých oblastí spadajících do soustavy Natura 2000 k nalezení zde: <http://natura2000.eea.europa.eu/#>.

Srovnání s německou právní úpravou bylo zvoleno z toho důvodu, že se jedná o sousední stát České republiky, který je v otázkách ochrany životního prostředí tradičně značně vyspělý a v řadě ohledů bývá pro českého zákonodárce inspirací. Některá chráněná území soustavy Natura 2000 se navíc nachází v pohraničním území a zasahují tak na území obou státních celků.

Cílem této diplomové práce je tedy po analýze jednotlivých institutů tvořících právní základ soustavy Natura 2000 v evropském právu (včetně odkazů na relevantní judikaturu) přiblížit jejich transpozici a implementaci do českého a německého vnitrostátního práva a tyto následně vzájemně porovnat a zhodnotit.

Nejdříve budou vysvětleny mezinárodněprávní a evropsko-právní souvislosti, mající vztah s vytvořením soustavy Natura 2000. Následně dojde k analýze nejvýznamnějších institutů územní a druhové ochrany tvořící „právní kostru“ soustavy Natura 2000, a to výběr a vymezení zvláštních oblastí ochrany, jejich ochrana a pravidelné sledování jejich stavu. Pozornost bude rovněž věnována procesu hodnocení důsledků vlivu plánů a projektů, neboť se jedná o jeden z nejdůležitějších nástrojů ochrany soustavy Natura 2000. Ty samé instituty budou následně zhodnoceny v rámci jejich transpozice do českého a německého právního řádu.

Vzhledem k tomu, že Spolková republika Německo je stát s federativním uspořádáním, bude vedle spolkové právní úpravy rovněž na příkladu spolkové země Sasko (*Freistaat Sachsen*) přiblížena právní úprava soustavy Natura 2000 na zemské úrovni.

2. OCHRANA PŘÍRODY V MEZINÁRODNÍM A EVROPSKÉM PRÁVU

2.1. Ochrana přírody a péče o biologickou rozmanitost v mezinárodním právu

Mezinárodní právo ochrany životního prostředí, konkrétně v oblasti ochrany přírody a biologické rozmanitosti, prodělalo v uplynulém století značný vývoj, který měl nesporný vliv na environmentální politiku Evropské unie a přijímání unijních právních předpisů na poli ochrany přírody. EU (dříve ES) se rovněž stala smluvní stranou řady mezinárodních úmluv na poli ochrany přírody, které poté formou rozhodnutí či nařízení inkorporovala do svého právního řádu, čímž se tyto mezinárodní úmluvy staly závazné i pro jednotlivé členské státy.

V následující části bude pojednáno o významných meznících mezinárodněprávní ochrany přírody a biodiverzity a budou stručně představeny nejvýznamnější právní prameny v této oblasti, které přímo či nepřímo souvisí s vytvořením evropské soustavy chráněných území Natura 2000.

2.1.1. Vývoj a důležité mezníky

Mezinárodní právo na ochranu přírody se vyvíjí již od 2. poloviny 19. století, kdy byly uzavírány první dvoustranné či vícestranné regionální úmluvy, týkající se regulace lovu jednotlivých druhů volně žijících živočichů, zejména ryb, ploutvonožců a ptáků. Zároveň se lze v této době setkat s prvními právními předpisy na ochranu přírody v rámci vnitrostátního práva, na základě kterých byly zřizovány přírodní rezervace či národní parky (tak vznikl v roce 1872 jako první na světě Národní park Yellowstone v USA). Ve 20. století se začínají objevovat mnohostranné regionální úmluvy zaměřené na územní ochranu.²⁰

Úmluva o ochraně užitečného ptactva v zemědělství, uzavřená roku 1902 v Paříži, byla první úmluvou zaměřenou na ochranu druhů, které nebyly předmětem ekonomického využití. Na tehdejší dobu přelomovou úpravou se vyznačovaly mnohostranné úmluvy týkající se ochrany druhů v Africe,

²⁰ DAMOHORSKÝ, Milan; ŠTURMA, Pavel a kol. *Mezinárodní právo životního prostředí – II. část (zvláštní)*. 1. vyd. Beroun: IFEC, 2008, s. 121

uzavírané mezi koloniálními mocnostmi, např. Úmluva o ochraně zvířat, ptáků a ryb v Africe (Londýn, 1900), jejímž cílem byla regulace nekontrolovaného lovu některých druhů divoké zvěře na africkém kontinentu. Tuto Úmluvu nahradila v roce 1933 Úmluva o ochraně fauny a flóry v jejich přirozeném prostředí, přijatá v Londýně. Obě tyto úmluvy se vyznačují pokrokovými právními nástroji a zásadami, které lze nalézt i v moderních mezinárodních úmluvách na ochranu přírody. Patří mezi ně např. systém příloh s jednotlivými chráněnými druhy, pravidla regulace jejich využívání včetně obchodu s nimi či pravidla pro vytváření chráněných území. Na základě těchto dvou úmluv byla později přijata moderní Úmluva o ochraně přírody a přírodních zdrojů v Alžírě (Alžír, 1968).²¹

Další regionální úmluvou z tohoto období je tzv. **Western Hemisphere Convention** (*Convention on Nature Protection and Wildlife Preservation in the Western Hemisphere*) z roku 1940. Jejími smluvními stranami bylo 19 států severní, střední i jižní Ameriky sdružených do Pan American Union (dnes Organizace amerických států - *Organization of American States*). Tato v mnoha směrech vizionářská úmluva zakotvovala jako svůj primární cíl chránit všechny druhy flory a fauny přirozeně se vyskytující na přírodních stanovištích tak, aby se zabránilo jejich vyhynutí, a to všemi dostupnými prostředky. Nedostatkem této mezinárodní úmluvy byla však absence jakékoliv instituce či orgánu, který by kontroloval její naplňování. Z toho důvodu bývá nazývána „spící dohodou“.²²

V období po skončení 2. světové války začal vzrůstat zájem o ochranu životního prostředí a v této souvislosti byla přijata řada dodnes platných mezinárodních úmluv. Zpočátku byl zájem směřován na ochranu a regulaci lovu některých mořských živočichů; příkladem je Úmluva o regulaci velrybářství, přijatá v roce 1946 ve Washingtonu. Dalším významným okruhem byla ochrana některých druhů živočichů v polárních oblastech Arktidy a Antarktidy, zejména kožešinových zvířat, která byla ohrožena masovým a nekontrolovaným lovem. Pro lov ploutvonožců byly na území Kanady, Grónska, Islandu a Ruska stanoveny kvóty. Kvůli zabránění vyhubení byla v roce 1973 uzavřena Dohoda

²¹ STEJSKAL, Vojtěch. *Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost*. 1. vyd. Praha: Linde, 2006, s. 64-65

²² SANDS, Philippe; PEEL, Jacqueline; FABRA, Adriana; MACKENZIE, Ruth. *Principles of International Environmental Law*. 3rd ed. New York: Cambridge University Press, 2012, s. 484

o ochraně ledního medvěda, jejíž platnost byla původně stanovena na 5 let, avšak následně prodloužena smluvními stranami na dobu neurčitou.²³

Zásadní význam začal být ochraně životního prostředí přikládán od konce 60. let 20. století, a to zejména v reakci na varovné studie Světového svazu na ochranu přírody (IUCN) ohledně globálního stavu přírody. V roce 1968 se v Paříži pod patronací Organizace spojených národů pro vzdělávání, vědu a kulturu (UNESCO) uskutečnila Konference o biosféře, která představovala mezivládní celosvětovou konferenci odborníků na téma racionálního využívání a ochrany zdrojů biosféry. Z této konference vzešel popud k odstartování programu Člověk a biosféra (*Man and Biosphere*, MAB) a impuls ke svolání Konference OSN o lidském životním prostředí ve Stockholmu.²⁴

Stockholmské konference, svolané rezolucí Valného shromáždění OSN z roku 1968 na červen roku 1972, se zúčastnilo 114 států a velký počet mezivládních a nevládních organizací. V rámci konference byly přijaty tři právně nezávazné dokumenty, a to rezoluce týkající se institucionálních a finančních opatření, Deklarace obsahující 26 principů²⁵ a Akční plán se 109 doporučeními (mezi nimi např. návrh na vytvoření instituce provádějící hodnocení vlivů na životní prostředí). Stockholmská konference je obecně považována za úspěšnou, neboť pod jejím vlivem došlo k prohloubení mezinárodní spolupráce na poli ochrany životního prostředí na regionální i globální úrovni, čímž významně přispěla k dalšímu právnímu a institucionálnímu vývoji mezinárodního práva životního prostředí. Na Stockholmskou konferenci navazovalo vytvoření Programu OSN pro životní prostředí (UNEP – *United*

²³ STEJSKAL, Vojtěch. *Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost*. 1. vyd. Praha: Linde, 2006, s. 63-66

²⁴ DAMOHORSKÝ, Milan; ŠTURMA, Pavel a kol. *Mezinárodní právo životního prostředí – II. část (zvláštní)*. 1. vyd. Beroun: IFEC, 2008, s. 125

²⁵ Z právního hlediska nejvýznamnější byly principy č. 24 (zásada mezinárodní spolupráce vedoucí ke kontrole, prevenci a zamezení nepříznivých vlivů na životní prostředí), č. 21 (státy mohou využívat přírodní zdroje na svém území dle svého uvážení, aniž by však docházelo k ohrožování životního prostředí ostatních států), č. 22 (zásada mezinárodní spolupráce států při vytváření norem mezinárodního práva životního prostředí) a č. 23 (s ohledem na omezenou roli mezinárodního práva mají státy upravovat právo životního prostředí v národní legislativě na základě svých individuálních možností).

Nations Environmental Programme), což je považováno za jeden z jejích hlavních přínosů.²⁶

Na počátku 70. let 20. století byly přijaty dvě zásadní mezinárodní úmluvy na ochranu přírody, které dodnes tvoří mezinárodněprávní základ v této oblasti, a to Úmluva o ochraně mokřadů, majících význam především jako stanoviště vodních ptáků (Ramsar, 1971) a Úmluva o ochraně světového kulturního a přírodního dědictví (Paříž, 1972). Po stockholmské konferenci byla přijata Úmluva o mezinárodním obchodu s ohroženými druhy volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (CITES, Washington, 1973), Úmluva o ochraně stěhovavých druhů volně žijících živočichů (Bonn, 1979) a Úmluva o ochraně evropské fauny a flóry a přírodních stanovišť (Bern, 1979).²⁷ Více bude o těchto úmluvách pojednáno v následující podkapitole (1.2).

Významný dokument typu *soft law* z tohoto období představuje **Světová charta přírody** přijatá Valným shromážděním OSN v roce 1982. Dokument obsahující řadu principů na ochranu přírody byl vypracován ve spolupráci s IUCN a řadou mezinárodních odborníků. Přestože se nejedná o právně závazný dokument, jde o významné symbolické vyjádření záměru mezinárodního společenství dosáhnout harmonického a udržitelného vztahu mezi přírodou a člověkem. Mnoho etických principů, které Charta obsahovala, je dnes zakotveno v právně závazných úmluvách.²⁸

Ani díky využití velkého množství mezinárodních právních i mimoprávních nástrojů se však stav životního prostředí nezlepšil, naopak zejména v rozvojových oblastech se situace nadále zhoršovala. S ohledem na tuto skutečnost byla v roce 1983 jako nezávislá instituce OSN ustavena Světová komise pro životní prostředí a udržitelný rozvoj, jejíž předsedkyní se stala tehdejší norská premiérka Dr. Gro Harlem Brundtlandová. Po mnohaletém úsilí, kdy byly přešetřovány příčiny nepříznivého vývoje stavu životního prostředí, vydala tato komise v roce 1987 zprávu **Naše společná budoucnost** (*Our*

²⁶ SANDS, Philippe; PEEL, Jacqueline; FABRA, Adriana; MACKENZIE, Ruth. *Principles of International Environmental Law*. 3rd ed. New York: Cambridge University Press 2012, s. 30-34

²⁷ DAMOHORSKÝ, Milan; ŠTURMA, Pavel a kol. *Mezinárodní právo životního prostředí – II. část (zvláštní)*. 1. vyd. Beroun: IFEC, 2008, str. 125

²⁸ SANDS, Philippe; PEEL, Jacqueline; FABRA, Adriana; MACKENZIE, Ruth. *Principles of International Environmental Law*. 3rd ed. New York: Cambridge University Press, 2012, s. 37-38

Common Future), která vedle zhodnocení kritických problémů životního prostředí obsahovala rovněž návrhy na jejich řešení. V této zprávě byl prvně formulován princip trvale udržitelného rozvoje jako „*takový způsob rozvoje, který uspokojuje potřeby přítomnosti, aniž by oslaboval možnosti budoucích generací naplňovat jejich vlastní potřeby*“²⁹. Na základě prodiskutování této zprávy na Valném shromáždění OSN bylo rozhodnuto o nutnosti uspořádat další globální konferenci, jejímž předmětem bude rozvoj a životní prostředí.

Konference Spojených národů o životním prostředí a rozvoji (*United Nations Conference on Environment and Development*, dále jen „UNCED“) se uskutečnila v roce 1992 v brazilském Riu de Janeiro. Hlavními výsledky této v pořadí druhé celosvětové konference OSN o životním prostředí bylo přijetí Úmluvy o biologické rozmanitosti (CBD) a Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu. Na konferenci byla rovněž zdůrazněna důležitost ostatních do té doby přijatých úmluv a nutnost jejich dalšího uplatňování na základě principu udržitelného rozvoje a zásady předběžné opatrnosti.

Po konferenci v Riu de Janeiro byla zejména díky úsilí Programu OSN pro životní prostředí přijata řada dalších mezinárodních úmluv. Mezi nejvýznamnější patří Kjótský protokol k Rámcové úmluvě OSN o změně klimatu (1997), Úmluva OSN o boji proti rozšiřování pouští v zemích, zejména afrických, trpících závažným suchem a/nebo rozšiřováním pouští (tzv. Úmluva o boji proti desertifikaci, Paříž, 1994), Århuská úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně ve věcech životního prostředí (1998) a Cartagenský protokol o biologické bezpečnosti k Úmluvě o biologické rozmanitosti (Montreal, 2000).

V červnu 1997 se v New Yorku uskutečnilo zvláštní zasedání Valného shromáždění OSN nazvané Rio+5, jehož předmětem bylo zhodnocení vývoje stavu životního prostředí a úspěšnost plnění cílů, které byly deklarovány na konferenci v Riu de Janeiro. Výsledek konference vyzněl značně kriticky a bylo konstatováno, že ke zlepšení životního prostředí z globálního hlediska od roku 1992 nedošlo. Vedle klasických environmentálních témat byla na této

²⁹ Naše společná budoucnost: světová komise pro životní prostředí a rozvoj. 1. vyd. Praha: Academia, 1991, s. 47

konferenci akcentována i další problematická témata související s ochranou životního prostředí, jako je boj proti chudobě, ochrana pitné vody, otázky energetické a dopravní politiky, udržitelný turismus a udržitelné zemědělské hospodaření s půdou.

V září 2000 se v New Yorku konal Miléniový summit OSN, na němž byly formulovány rozvojové cíle na začátku tisíciletí. Vedle boje s extrémní chudobou a hladem, snížení úmrtnosti dětí a prosazování rovnosti pohlaví mezi nimi figurovala i otázka zajištění udržitelnosti životního prostředí.

V návaznosti na Miléniový summit OSN se v roce 2002 v jihoafrickém Johannesburgu konala v pořadí třetí globální konference o životním prostředí, tzv. Světový summit o udržitelném rozvoji. Na rozdíl od předcházejících dvou konferencí byla v tomto případě pozornost více zaměřena na ekonomický a sociální rozvoj. Jako výsledek konference byly přijaty dva dokumenty typu *soft law*, Johannesburgská deklarace a Implementační plán.³⁰

V roce 2012 se v brazilském Riu de Janeiru uskutečnila **Konference OSN o udržitelném rozvoji** (*United Nations Conference on Sustainable Development, UNCSD*³¹). Tato prozatím poslední globální konference OSN, konaná při příležitosti 20 let od proběhnutí UNCED a tudíž známá pod názvem Rio+20, si vzala za cíl změnit světové hospodářství v inkluzivní a zelenou ekonomiku v rámci udržitelného rozvoje a omezování chudoby³².

Zaměříme-li se na regionální úmluvy na evropském kontinentu, je v posledních desetiletích patrný zvýšený zájem o ochranu evropské krajiny a krajinného rázu. První úmluvou v této oblasti je Úmluva o ochraně Alp (Salzburg, 1991), upravující integrovanou ochranu životního prostředí v tomto regionu. Dále byla pod záštitou Rady Evropy přijata Evropská úmluva o krajině (Florence, 2000), která se zabývá péčí o krajinu jako celek, včetně urbanizovaného prostředí. Subregionální Rámcová úmluva o ochraně a udržitelném rozvoji Karpat (Kyjev, 2003) mimo jiné řeší i problematiku ochrany a využívání biologické rozmanitosti v regionu střední a východní Evropy.

³⁰ STEJSKAL, Vojtěch. *Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost*. 1. vyd. Praha: Linde, 2006, s. 69-73

³¹ Podrobnější informace o UNCSD k nalezení zde: <http://www.uncsd2012.org/>

³² Na tyto cíle stanovené na konferenci Rio+20 odkazuje i Sedmý akční program pro životní prostředí EU přijatý v roce 2013.

Cílem všech mezinárodních úmluv je podnítit a podporovat mezinárodní spolupráci v oblasti ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost, která je pro úspěšné naplňování závazků v této oblasti naprosto nezbytná. Na základě mezinárodní spolupráce má být přispěno k záchraně ohrožených druhů, ochraně a případné obnově přírodních stanovišť a krajinných celků, zachování funkcí ekosystémů a udržitelnému využívání přírodních zdrojů.³³

2.1.2. *Prameny významné pro vytvoření soustavy Natura 2000*

Oblast ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost je v mezinárodním právu upravena rozdílnými formami pramenů práva. Mezi právně nezávazné prameny typu *soft law* patří deklarace (*declaration*), doporučení (*recommendation*) a programy (*programme*), které bývají mnohdy přijímány v rámci mezinárodních konferencí o životním prostředí. Nejdůležitější a základní závaznou formou pramene práva jsou ovšem mezinárodní úmluvy. Ty je možné dělit podle nejrůznějších hledisek. Pro účely této práce bylo zvoleno rozdělení dle jejich prostorové aplikace na regionální (popř. subregionální) a globální (univerzální).

Vedle mezinárodních úmluv rovněž zřetelně vzrůstá význam tzv. protokolů k mezinárodním úmluvám, které mají rovněž závazný charakter a vyznačují se vlastní institucionální strukturou.³⁴

2.1.2.1. *Mnohostranné celosvětové úmluvy*

Globální spolupráce na poli ochrany přírody hraje nezastupitelnou úlohu při ochraně ohrožených druhů planě rostoucích rostlin a volně žijících živočichů a jejich přírodních stanovišť. V následujícím souhrnu budou představeny nejvýznamnější mezinárodní úmluvy na poli ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost, a to zejména ty, jejichž smluvní stranou je i EU (dříve ES). Formou nařízení či rozhodnutí jsou takové úmluvy inkorporovány do právního řádu EU a některá jejich ustavení se mohou rovněž přímo odrazit v textu dalších pramenů sekundárního práva.

³³ DAMOHORSKÝ, Milan; ŠTURMA, Pavel a kol. *Mezinárodní právo životního prostředí – II. část (zvláštní)*. 1. vyd. Beroun: IFEC, 2008, s. 123-126

³⁴ STEJSKAL, Vojtěch. *Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost*. 1. vyd. Praha: Linde, 2006, s. 61

- Úmluva o mokřadech majících mezinárodní význam zvláště jako biotopy vodního ptactva (*Convention on Wetlands of International Importance, especially as Waterfowl Habitat, Ramsar, 1971*)³⁵

Ramsarská úmluva je první z univerzálních mezinárodních úmluv přijatých v oblasti ochrany přírody. Byla podepsána v roce 1971 v Ramsaru v Íránu a v platnost vstoupila v roce 1975. Její znění bylo následně dvakrát pozměněno dodatky, a to v roce 1982 a 1984. V současné době zavazuje 168 států světa. Přestože Evropská unie není jejím signatářem, všechny její členské státy smluvními stranami jsou.

Předmětem ochrany podle Ramsarské úmluvy jsou mokřady a vodní ptactvo na tyto mokřady vázané. Pojem „mokřad“ je v Ramsarské úmluvě definován poměrně široce³⁶, a vedle rašelinišť a dalších pevninských mokřadů zahrnuje např. mořské zátoky či korálové útesy.

Cílem Ramsarské úmluvy je na základě spolupráce s dalšími mezivládními (např. UNEP) či nevládními (např. IUCN, Birdlife International) organizacemi zajistit ochranu mokřadům, které představují významný a nenahraditelný typ ekosystémů.

Každý smluvní stát Ramsarské úmluvy je povinen alespoň jeden přírodní ekosystém spadající pod definici mokřadu zařadit na Seznam mokřadů mezinárodního významu (*List of Wetlands of International Importance*), které jsou smluvní státy poté zavázány chránit a podporovat jejich rozumné využívání, např. pomocí územního plánování. Státy jsou rovněž povinny podporovat ochranu mokřadů a vodního ptactva zřizováním rezervací, vzájemně spolupracovat při ochraně přeshraničních mokřadů a podporovat výzkum a informovanost v této oblasti.

Dalším seznamem vedeným v rámci Ramsarské úmluvy je Seznam ohrožených mokřadů. Na něj jsou členské státy povinny nahlašovat takové

³⁵ Aktuální informace zde: www.ramsar.org. V České republice byla Ramsarská úmluva vyhlášena a publikována pod č. 396/1990 Sb.

³⁶ Podle č. 1 Ramsarské úmluvy se mokřadem 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.

mokřady mezinárodního významu, jimž hrozí poškození či dokonce zničení. Výkonný výbor Ramsarské úmluvy poté navrhne vhodné řešení vzniklé situace.³⁷

- Úmluva o ochraně světového a kulturního dědictví (*Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage*, 1972, Paříž)³⁸

Úmluva o ochraně světového a kulturního dědictví byla sjednána pod záštitou UNESCO v roce 1972 v Paříži, v platnost vstoupila v roce 1975. Jedná se o v pořadí druhou nejstarší mezinárodní úmluvu na poli ochrany přírody, svou povahou je však unikátní, neboť předmětem ochrany jsou vedle přírodních oblastí i kulturní památky. Přírodní oblasti i kulturní památky výjimečné hodnoty mohou být prohlášeny za světové dědictví lidstva a na návrh členských států zařazeny na tzv. Seznam světového dědictví (*World Heritage List*). O jejich zařazení na seznam rozhoduje Výbor pro světové dědictví.

Seznam světového dědictví se dále větví na tři samostatné seznamy, a to kulturních, přírodních a smíšených³⁹ památek a lokalit. Česká republika má v současné době zapsáno dvanáct kulturních památek, avšak žádné přírodní ani smíšené památky či lokality.

Vedle Seznamu světového dědictví je při úmluvě veden rovněž Seznam světového dědictví v nebezpečí (*The List of World Heritage in Danger*). Jak již název napovídá, na tomto seznamu jsou uvedeny kulturní a přírodní památky či lokality, kterým hrozí poškození či zničení, nebo už k nějakému poškození došlo, a proto je třeba v těchto oblastech zvýšit ochranná opatření či provést nějaké záchranné opatření. Mezi přírodní lokality, zařazené na Seznam světového dědictví v nebezpečí, patří např. národní park Everglades v USA či oblasti deštných pralesů na Madagaskaru a Sumatře.

³⁷ DAMOHORSKÝ, Milan; ŠTURMA, Pavel a kol. *Mezinárodní právo životního prostředí – II. část (zvláštní)*. 1. vyd. Beroun: IFEC, 2008, str. 128-130

³⁸ Více informací zde: <http://whc.unesco.org/>. V České republice byla tato úmluva vyhlášena a publikována pod č. 159/1991 Sb.

³⁹ Za smíšené jsou považovány takové památky či lokality, které kombinují díla přírody a člověka a mají výjimečnou světovou hodnotu z dějinného, estetického, etnologického či antropologického hlediska.

Mezi povinnosti smluvních stran patří zejména označení a ochrana objektů světového dědictví zapsaných na seznam, u kulturních památek dále povinnost uchovat je v původním stavu.⁴⁰

- Úmluva o mezinárodním obchodu ohroženými druhy volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (*CITES – Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora*, Washington, 1973)⁴¹

CITES byla podepsána ve Washingtonu v roce 1973 a v účinnost vstoupila v roce 1975. V současné době má 181 smluvních stran.

Nelegální obchod s ohroženými druhy je jednou z nejzávažnějších příčin úbytku druhů na naší planetě. Cílem Úmluvy CITES je proto postavit mezinárodní obchod s volně žijícími živočichy a planě rostoucími rostlinami pod společnou kontrolu mezinárodního společenství, aby nedocházelo k závažným úbytkům na biodiverzitě. Nejedná se o obchodní dohodu, jak by mohlo vyplývat z jejího názvu, ale o velmi důležitou úmluvu na poli ochrany přírody, která je podporována mnoha odbornými nevládními organizacemi. Rovněž v jejím rámci dochází ke spolupráci s Interpolem a Světovou organizací celních orgánů, což napomáhá boji s nelegálním obchodem s ohroženými druhy.

Jednotlivé druhy rostlin a živočichů jsou rozděleny podle stupně ohrožení do třech seznamů, které tvoří přílohy úmluvy. V závislosti na stupni ohrožení jsou potom pro jednotlivé kategorie stanoveny různě přísné povinnosti, např. s nejpřísněji chráněnými druhy zařazenými do Přílohy č. I lze komerčně nakládat jen výjimečně za přísně stanovených administrativních podmínek a kontrolních opatření.

Podstatné je, že na základě úmluvy nejsou chráněny pouze živé organismy, ale i mrtvé exempláře, jejich části či výrobky z nich.⁴²

⁴⁰ DAMOHORSKÝ, Milan; ŠTURMA, Pavel a kol. *Mezinárodní právo životního prostředí – II. část (zvláštní)*. 1. vyd. Beroun: IFEC, 2008, s. 130-131

⁴¹ Více informací zde: <http://www.cites.org>. V České republice byla tato úmluva vyhlášena a publikována pod č. 572/1992 Sb. Prakticky je zajištěna zákonem č. 100/2004 Sb., o obchodování s ohroženými druhy.

⁴² DAMOHORSKÝ, Milan; ŠTURMA, Pavel a kol. *Mezinárodní právo životního prostředí – II. část (zvláštní)*. 1. vyd. Beroun: IFEC, 2008, s. 131-133

- Úmluva o biologické rozmanitosti (*CBD – Convention on Biological Diversity*, Rio de Janeiro, 1992)⁴³

Úmluva o biologické rozmanitosti, přijatá v rámci UNCED v Riu de Janeiru v roce 1992, představuje jednu z nejdůležitějších mezinárodních úmluv na poli ochrany životního prostředí. V platnost vstoupila již v roce 1993, v současné době má 168 smluvních stran.

Primárním cílem úmluvy CBD, jak již její název napovídá, je ochrana biologické rozmanitosti (či biodiverzity), která je na základě čl. 2 CBD definována jako „*variabilita všech žijících organismů včetně, mezi jiným, suchozemských, mořských a jiných vodních ekosystémů a ekologických komplexů, jejichž jsou součástí; zahrnuje diverzitu v rámci druhů, mezi druhy i diverzitu ekosystémů*“. Ustanovení čl. 2 CBD definuje rovněž pojem ekosystém, který znamená „*dynamický komplex společenstev mikroorganismů, rostlin a živočichů a jejich neživého prostředí působící ve vzájemných vazbách jako funkční jednotka*“.

Biodiverzitu lze přitom vnímat na třech úrovních, a to jako genetickou, druhovou a ekosystémovou. Genetická diverzita představuje rozmanitost genů v rámci populace druhu nebo celého druhu, druhová diverzita je rozmanitost na úrovni druhů a ekosystémová diverzita je rozmanitost na úrovni společenstev a ekosystémů.⁴⁴

Svým charakterem je CBD rámcovou úmluvou, jejíž ustanovení mají spíše povahu obecných postulátů než závazně vynutitelných pravidel. Tím se otevírá možnost přijímání prováděcích protokolů, plánů a strategií, které obecná ustanovení Úmluvy CBD dále konkretizují. Zatím jediným přijatým prováděcím protokolem je Cartagenský protokol o biologické bezpečnosti (Montreal, 2000),

⁴³ Více informací zde: <https://www.cbd.int>. V České republice byla tato úmluva vyhlášena a publikována předpisem č. 134/1999 Sb. Pod č. 89/2005 Sb. m. s. byl publikován Cartagenský protokol o biologické bezpečnosti.

⁴⁴ ZÍCHA, Jiří. *Právní problematika ochrany biodiverzity*. In *České právo životního prostředí* č. 1/2011, s. 17

jehož cílem je zajistit ochranu a bezpečnost při zacházení, využívání a přenosu živých modifikovaných organismů především přes hranice států.⁴⁵

Pojmy biodiverzita a ekosystém jsou podstatou ekosystémového přístupu k ochraně přírody a krajiny, který se začal uplatňovat od 70. let minulého století. Tento přístup má z důvodu své komplexnosti větší množství rozdílných podob. Forma uplatňována na základě CBD představuje strategii pro integrovanou péči o suchozemské, vodní a živé zdroje, která rovnoměrně podporuje jejich ochranu a udržitelné využívání. Při uplatňování ekosystémového principu je nutné zohlednit odpovídající vědecké poznatky, které jsou třeba pro pochopení biologických procesů, funkcí a vzájemných vazeb mezi organismy a jejich prostředím. Člověk jako nedílná součást velkého množství ekosystémů tyto ekosystémy ovlivňuje a svou činností přetváří. Proto je třeba při pohledu na ochranu přírody z celkové perspektivy co nejobjektivněji vyhodnotit skutečné vazby mezi druhy a biotopy a rovněž způsoby, jakými jsou ovlivňovány člověkem.⁴⁶

Ekosystémový přístup by měl integrovat ostatní přístupy k ochraně přírody a krajiny, aby mohl lépe napomáhat složité ochraně a péči o biodiverzitu a udržitelnému využívání jejích složek.

- Úmluva o ochraně stěhovavých druhů volně žijících živočichů (*Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals*, 1979, Bonn)⁴⁷

Úmluva o ochraně stěhovavých druhů volně žijících živočichů, sjednaná pod záštitou Programu Spojených národů pro životní prostředí (UNEP), byla přijata v roce 1979 v Bonnu (odtud rovněž označení *Bonnská úmluva*). V platnost vstoupila v roce 1983. K 1. 8. 2015 má 121 smluvních stran, včetně Evropské unie.

⁴⁵ DAMOHORSKÝ, Milan; ŠTURMA, Pavel a kol. *Mezinárodní právo životního prostředí – II. část (zvláštní)*. 1. vyd. Beroun: IFEC, 2008, s. 134-135

⁴⁶ PLESNÍK, Jan. *Přínos ekosystémové ekologie pro biologii ochrany přírody*. In MACHAR, Ivo; DROBILOVÁ, Linda a kol. *Ochrana přírody a krajiny v České republice: vybrané aktuální problémy a možnosti jejich řešení. I. díl*. 1. vyd. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, 2012, s. 13-21

⁴⁷ Více informací zde: <http://www.cms.int/>. V České republice byla tato úmluva vyhlášena a publikována pod č. 127/1994 Sb.

Cílem úmluvy je ochrana ohrožených druhů migrujících živočichů v celém areálu jejich rozšíření, tedy zejména na hnízdištích, tahových cestách a zastávkách. Seznamy ohrožených druhů, které jsou na základě Úmluvy chráněny, jsou obsaženy v Příloze I. (kriticky ohrožené druhy zasluhující přísnou ochranu) a v Příloze II. (druhy s nepříznivým stavem z hlediska jejich ochrany).

Vzhledem k rámcovému charakteru Úmluvy jsou její cíle naplňovány zejména přijímáním následných dohod (*agreement*) a memorand o porozumění (*memorandum of understanding*)⁴⁸, které mají sloužit k zajištění ochrany druhů zařazených do Přílohy II. Tyto dohody mezi sebou uzavírají tzv. areálové státy (tj. státy, na jejichž území se ohrožený druh vyskytuje) a mají sloužit k prohloubení a konkretizaci ochrany a udržitelného využívání jednotlivých druhů na základě prohloubení mezinárodní spolupráce.⁴⁹

2.1.2.2. Regionální úmluvy

V této části budou představeny nejvýznamnější regionální mezinárodní úmluvy v oblasti ochrany přírody a krajiny, které byly pod záštitou Rady Evropy přijaty na evropském kontinentu.

- Úmluva o ochraně evropské fauny a flóry a přírodních stanovišť (*Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats*, Bern, 1979)⁵⁰

Bernská úmluva byla přijata v roce 1979 a v platnost vstoupila v roce 1982. Smluvní stranou Bernské úmluvy je i Evropská unie.

⁴⁸ Dosud bylo přijato celkem 7 dohod a 19 memorand o porozumění (jejich přehled k nalezení zde: <http://www.migratoryspecies.org/en/content/about-cms-family>). Česká republika přistoupila k 3 z nich, a to k **dohodě o ochraně populací evropských netopýrů** (*Agreement on the Conservation of Populations of European Bats - EUROBATS*), k **dohodě o ochraně africko-euroasijských stěhovavých vodních ptáků** (*Agreement on the Conservation of African-Eurasian Migratory Waterbirds - AEWA*) a k **memorandu porozumění o ochraně a managementu střeoevropské populace dropa velkého** (*Memorandum of Understanding on the Conservation and Management of the Middle-European Population of the Great Bustard – Great Bustard MoU*).

⁴⁹ DAMOHORSKÝ, Milan; ŠTURMA, Pavel a kol. *Mezinárodní právo životního prostředí – II. část (zvláštní)*. 1. vyd. Beroun: IFEC, 2008, s. 135-136

⁵⁰ Více informací zde: <http://www.coe.int/cs/web/bern-convention>. V České republice byla tato úmluva vyhlášena a publikována pod č. 107/2001 Sb.m.s.

Bernská úmluva se zaměřuje na ochranu druhů planě rostoucích rostlin a volně žijících živočichů včetně míst jejich přirozeného výskytu, a to zejména těch druhů, jejichž ochrana vyžaduje mezinárodní spolupráci několika států. Chráněné druhy rostlin a živočichů jsou vymezeny v přílohách č. 1 a 2 Bernské úmluvy, příloha č. 3 obsahuje seznam druhů, které lze ekonomicky udržitelným způsobem využívat a příloha č. 4 vymezuje nedovolené způsoby lovu.

Bernská úmluva měla výrazný vliv na formování komunitární politiky životního prostředí v oblasti ochrany přírody a na výslednou podobu směrnice o stanovištích, která na ni zřetelně navazuje. Systém příloh Bernské úmluvy sloužil jako model pro jednotlivé přílohy směrnice o stanovištích.

Na základě Bernské úmluvy rovněž dochází k vytváření soustavy celoevropsky významných lokalit s výskytem cílových druhů a poddruhů planě rostoucích rostlin a volně žijících živočichů a biotopů a typů přírodních stanovišť, která je označována jako **soustava Smaragd**. Vzhledem k tomu, že se jedná o právně nevymahatelný závazek, je na území členských států Evropské unie v podstatě nahrazena soustavou Natura 2000.⁵¹

- Evropská úmluva o krajině (*European Landscape Convention*, Florencie, 2000)⁵²

Evropská úmluva o krajině byla podepsána v roce 2000 a v platnost vstoupila v roce 2004. Úmluva je unikátní tím, že se aplikuje na všechny typy krajiny⁵³ nacházející se na území smluvních stran v přírodních, venkovských, městských i příměstských oblastech. Předmětem ochrany je tedy jak krajina, která může být považována za pozoruhodnou, tak krajina běžná či narušená. Cílem úmluvy je na základě jejího čl. 3 podpořit ochranu, správu a plánování krajiny a organizovat evropskou spolupráci v této oblasti.

⁵¹ DAMOHORSKÝ, Milan; ŠTURMA, Pavel a kol. *Mezinárodní právo životního prostředí – II. část (zvláštní)*. 1. vyd. Beroun: IFEC, 2008, s. 143-144

⁵² Více informací zde: <http://www.coe.int/en/web/landscape>. V České republice byla tato úmluva vyhlášena a publikována pod č. 13/2005 Sb.m.s.

⁵³ Pojem *krajina* je definován v čl. 1 písm. a) Evropské úmluvy o krajině jako část území, tak jak je vnímána obyvatelstvem, jejíž charakter je výsledkem činnosti a vzájemného působení přírodních a/nebo lidských faktorů.

2.1.3. Mezinárodní programy

Vedle mezinárodních pramenů typu *hard law* zastávají v mezinárodním právu jako další nástroje ochrany přírody svou úlohu rovněž tzv. mezinárodní programy, realizované na základě právních pramenů typu *soft law*. Mezi významné mezinárodní programy patří Evropský diplom pro chráněná území a mezivládní program UNESCO Člověk a biosféra.

Evropský diplom pro chráněné území (*The European Diploma*) slouží k oceňování nejvýznamnějších chráněných území na evropském kontinentu, které splní přísné požadavky na přírodní hodnotu a na zabezpečení ochrany daných území. Je udělován Radou Evropy, přičemž každých následujících 5 let je prováděna kontrola, zda i nadále chráněné území splňuje požadavky k ponechání Evropského diplomu. To posiluje motivaci k vysoké kvalitě ochrany přírody v těchto významných přírodních oblastech.

Na základě mezivládního programu UNESCO **Člověk a biosféra** (*Man and Biosphere – MAB*) dochází k vyhlášení tzv. biosférických rezervací, což jsou reprezentativní území, která kromě cenných přirozených ekosystémů poskytují též příklady harmonických vztahů mezi prostředím a obyvatelstvem žijícím na území biosférických rezervací. Program Člověk a biosféra se ovšem nezabývá pouze ochranou biodiverzity, zaměřuje se rovněž na udržitelný rozvoj či naplňování Agendy 21 a souvisejících mezinárodních úmluv a dokumentů.⁵⁴

2.2. Ochrana přírody a péče o biologickou rozmanitost v evropském právu

Právo na ochranu přírody je jednou z nejstarších materií práva na ochranu životního prostředí, avšak v evropském právu představuje v rámci práva životního prostředí jednu z nejmladších oblastí. V následující části budou rozebrány vývojové tendence v environmentální politice Evropských společenství, které vedly k přijetí závazné právní úpravy na poli ochrany přírody, a tyto základní právní prameny budou stručně představeny. Podrobnější rozbor základních primárních a sekundárních právních pramenů,

⁵⁴ DAMOHORSKÝ, Milan; ŠTURMA, Pavel a kol. *Mezinárodní právo životního prostředí – II. část (zvláštní)*. 1. vyd. Beroun: IFEC, 2008, s. 146-147

relevantních pro vytvoření soustavy Natura 2000, bude podán v následující kapitole č. 3 s názvem Právní základ soustavy Natura 2000.

2.2.1. Vývoj environmentální politiky v kontextu ochrany přírody

Zakládající smlouva Evropského hospodářského společenství (dále jen „EHS“)⁵⁵, podepsaná v Římě roku 1957, původně neobsahovala žádná ustanovení týkající se ochrany životního prostředí či politiky péče o životní prostředí. I přes absenci formálního zakotvení environmentální politiky se však její požadavky postupně začleňovaly do ostatních politik EHS a významně je ovlivňovaly. Například v oblasti volného pohybu zboží a ochrany spotřebitele se začaly objevovat právní normy zaměřené na ochranu před nebezpečnými chemickými látkami, motorovými vozidly či pracími prostředky.⁵⁶ Významnou úlohu sehrály i tzv. **akční programy pro životní prostředí**, které byly v pravidelných intervalech vydávány od 70. let 20. st.

První akční program z roku 1973, vydaný záhy po proběhnutí Stockholmské konference, stanovil základní priority politiky životního prostředí. Přestože se ochraně přírody věnoval pouze okrajově, byl v něm formulován požadavek na zvláštní ochranu ptactva. Tento požadavek byl v roce 1979 realizován přijetím směrnice o ptácích, která představuje první pramen sekundárního práva z oblasti ochrany přírody.⁵⁷

Důvodem pro privilegování ptactva před ostatními živočišnými druhy v evropském právu byla zejména jeho vysoká atraktivita a značná obliba u veřejnosti, dobře zřetelná např. v západoevropské tradici amatérských pozorovatelů ptáků⁵⁸ (tzv. *birdwatching*).

Významným mezníkem pro ochranu životního prostředí v evropském právu bylo přijetí Jednotného evropského aktu v roce 1986, díky kterému se

⁵⁵ Název „Evropské hospodářské společenství“ byl v roce 1992 změněn Maastrichtskou smlouvou na „Evropské společenství“ (dále jen „ES“). Po přijetí Lisabonské smlouvy z roku 2007 je nadále užíván název Evropská unie (dále rovněž „EU“).

⁵⁶ TICHÝ, Luboš a kol. *Evropské právo*. 5., přeprac. vyd. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 605

⁵⁷ STEJSKAL, Vojtěch. *Vývojové tendence právní úpravy ochrany přírody*. 1. vyd. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2012, s. 105

⁵⁸ PRCHALOVÁ, Jana. *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, s. 10

environmentální politika stala součástí primárního práva a přijímání právních předpisů na poli ochrany a péče o životní prostředí tím dostalo svůj právní základ.

V roce 1992 přijalo EHS po dlouhých diskusích zásadní normu sekundárního práva na poli ochrany přírody, směrnici o stanovištích. Tato norma v sobě zapracovává závazky některých pro ES závazných mezinárodních úmluv (zejména Bernské úmluvy a CBD) a představuje vedle směrnice o ptácích základní pilíř ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost v evropském právu.

Druhý (1977), třetí (1982) a čtvrtý (1987) akční program pro životní prostředí se oblasti ochrany přírody věnovaly pouze sporadicky. Teprve 5. akční program s názvem „Směrem k udržitelnosti“, přijatý v roce 1993 na programové období 1993-2000, se již na ochranu přírody a péči o biologickou rozmanitost jako na jedno z dílčích témat výslovně zaměřil. Byl zde v souladu s výstupy UNCED formulován princip udržitelného rozvoje a tento program z něj již plně vycházel. V souladu s principem integrace byly vzneseny požadavky na začlenění ochrany životního prostředí do ostatních politik a strategií ES, zejména v oblasti zemědělství, energetiky, dopravy, průmyslu a turismu. Mezi hlavní oblasti, na které se 5. akční program zaměřil, patřilo zejména udržitelné nakládání a hospodaření s přírodními zdroji, integrovaný přístup ke kontrole životního prostředí a předcházení vzniku odpadů, omezení spotřeby neobnovitelné energie a zkvalitnění péče o lidské zdraví.

V roce 2000 se v lotyšské Rize uskutečnila 1. mezvládní konference „Biodiverzita v Evropě“, organizovaná Radou Evropy, UNEP a Evropskou komisí, na níž se poprvé sešli představitelé zemí střední a východní Evropy, členských států EU a ostatních evropských zemí, aby se pokusili najít společná stanoviska v otázkách ochrany biodiverzity. Tím nastal počátek koordinovaného naplňování CBD v těchto státech.

V červnu 2002 byl přijat v pořadí **šestý akční program** s názvem „*Životní prostředí 2010: Naše budoucnost je v našich rukou*“. Zatímco se v případech předchozích pěti akčních programů jednalo o právně nezávazné dokumenty, Šestý akční program přijatý na základě čl. 175 odst. 3 SES se již vyznačoval

právní závazností.⁵⁹ V Šestém akčním programu byly stanoveny čtyři prioritní oblasti, a to: změna klimatu; příroda a biologická rozmanitost; životní prostředí, lidské zdraví a kvalita života; a přírodní zdroje a odpady. Program se zaměřuje na ochranu přírody před znečištěním škodlivými emisemi, kyselými dešti a dalšími cizorodými chemickými látkami, využívání přírodních zdrojů v souladu se zásadou udržitelného rozvoje, ochranu biologické rozmanitosti před vysazováním nepůvodních druhů či využívání geneticky modifikovaných organismů. Pro ochranu přírody je zásadní čl. 6 nazvaný *Cíle a prioritní činnosti pro ochranu přírody a biologické rozmanitosti*. V tomto článku jsou konkretizovány jednotlivé cíle v této oblasti a následně představeny prioritní činnosti, na jejichž základě mají být tyto cíle naplněny. Ambiciózního cíle na zastavení biologické rozmanitosti do r. 2010 (čehož se bohužel nepodařilo dosáhnout) mělo být mimo jiné dosaženo zřízením sítě Natura 2000, zavedením nezbytných technických a finančních nástrojů a opatření nutných k jejímu plnému provádění a rovněž podporou rozšíření sítě Natura 2000 do kandidátských zemí. Rovněž byl velký význam přikládán podpoře výzkumu biologické rozmanitosti, genetických zdrojů a ekosystémů a podpoře soustavného hodnocení a dalšího výzkumu v oblasti problematiky ohrožených druhů.⁶⁰

V roce 2001 přijala Evropská rada v Göteborgu první strategii EU pro udržitelný rozvoj. V tomto dokumentu zaměřeném na prosazování konceptu udržitelného rozvoje se nejvyšší představitelé tehdejších členských států EU rovněž zavázali zastavit úbytek biologické rozmanitosti do roku 2010. Ke stejnému cíli se v roce 2003 na 5. konferenci *Životní prostředí pro Evropu* v Kyjevě připojili i zástupci 10 tehdy přistupujících členských států.⁶¹ Z globálního hlediska byl cíl vyjádřen poněkud skromněji – na Světovém summitu o udržitelném rozvoji v Johannesburgu (2002) se vrcholní politici

⁵⁹ STEJSKAL, Vojtěch. *Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost*. 1. vyd. Praha: Linde, 2006, s. 236-249

⁶⁰ Více viz Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1600/2002/ES ze dne 22. července 2002 o šestém akčním programu Společenství pro životní prostředí. Dostupné také z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex:32002D1600>

⁶¹ STEJSKAL, Vojtěch. *Vývojové tendence právní úpravy ochrany přírody*. 1. vyd. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2012, s. 106-107

zavázali, že v globálním měřítku rozsah a ubývání biodiverzity na všech jejích úrovních „pouze“ významně omezí.

V květnu 2004 se v irském Malahide uskutečnila konference s názvem *Biodiverzita a Evropské unie – udržitelný život, udržitelní žití*, jejímž zásadním výstupem byl dokument Zpráva z Malahide. V něm byla pro úspěšné dosažení cíle zastavení úbytku biodiverzity znovu zdůrazněna důležitost důsledného naplňování obou základních směrnic ES, zaměřených na ochranu přírody (tj. směrnice o stanovištích a směrnice o ptácích). Rovněž bylo konstatováno, že je třeba pečovat i o cenné části přírody, které do soustavy Natura 2000 zařazeny nejsou, a chráněná území soustavy Natura 2000 do této širší krajiny začleňovat, např. prostřednictvím biokoridorů. Na konferenci byla vnesena pochybnost, zda je kvůli nedostatečným znalostem o biologické rozmanitosti vůbec možné vyhodnotit, zda se vládám členských států a institucím EU úbytek biodiverzity podařilo omezit či zastavit. Shromažďování potřebných údajů a monitorování biodiverzity je ovšem značně finančně náročné.⁶² Delegáti konference se rovněž zaměřili na problém globální změny klimatu a formulovali požadavek, že pro nejvíce zranitelné druhy planě rostoucích rostlin a volně žijících živočichů by měly být realizovány plány péče, které by dopady předpokládané změny podnebí omezovaly.⁶³

2.2.2. Současné tendence v environmentální politice EU

Dne 20. dubna 2012 byla Evropským parlamentem přijata **Strategie EU pro biologickou rozmanitost** na období do roku 2020. Jedná se právně nezávazný dokument (rezoluci), který stanoví politický rámec pro péči o biologickou rozmanitost s hlavním cílem zastavit úbytek biologické rozmanitosti a degradaci ekosystémových služeb v EU, v maximálním proveditelném rozsahu je obnovit

⁶² V tomto směru by mohl pomoci tzv. Informační systém Úmluvy o biologické rozmanitosti (CHM CBD - *Clearing-House Mechanism of the Convention on Biological Diversity*). Cílem tohoto systému, který vznikl na základě čl. 18 odst. 3 CBD, je zabezpečit a usnadnit vědecko-technickou spolupráci v oblasti ochrany biologické rozmanitosti uvnitř a mezi státy a rozvinout globální mechanismus pro výměnu a sjednocování informací o biologické rozmanitosti. Za Českou republiku byla národním koordinátorem informačního systému jmenována Agentura ochrany přírody a krajiny ČR. Více informací o CHM CBD zde: <https://www.cbd.int/chm/>, v českém jazyce zde: <http://chm.nature.cz/>.

⁶³ PLESNÍK, Jan. *Biologická rozmanitost a Evropská unie: poselství z Malahide*. in Ochrana přírody č. 9/2004, s. 276-278

a současně zvýšit příspěvek EU k zabránění úbytku biologické rozmanitosti v celosvětovém měřítku.⁶⁴ Na rozdíl od předchozího pojetí, které se ukázalo jako příliš široké a málo efektivní, se nová strategie zaměřuje na 6 prioritních cílů (a jim odpovídající opatření):

- plná implementace evropských předpisů ochrany přírody;
- zintenzivnění ochrany ekosystémů a rozsáhlejší využívání tzv. zelené infrastruktury;
- udržitelnější zemědělství a lesnictví;
- lepší spravování rybích populací;
- boj proti nepůvodním invazivním druhům;
- větší úsilí EU o odvrácení úbytku biologické rozmanitosti v globálním měřítku.⁶⁵

Poslední z řady akčních programů byl přijat dne 20. listopadu 2013 rozhodnutím Evropského parlamentu a Rady č. 1386/2013/EU o všeobecném akčním programu Unie pro životní prostředí na období do roku 2020 „Spokojený život v mezích naší planety“ (dále jen „**Sedmý akční program**“). Jeho prostřednictvím EU schválila zintenzivnění svého úsilí při ochraně přírodního bohatství, stimulaci růstu a inovací v rámci nízkouhlíkového hospodářství účinně využívajícího zdroje a zajišťování zdraví a dobrých životních podmínek občanů s ohledem na přírodní meze naší planety. Sedmý akční program vychází v oblasti biologické rozmanitosti a ochrany přírody z výše zmíněné Strategie pro biologickou rozmanitost do roku 2020 a zdůrazňuje, že je třeba okamžitě zintenzivnit její provádění, aby bylo umožněno dosažení jejích cílů. V Sedmém akčním programu je znovu zdůrazněn cíl zastavit do roku 2020 úbytek biologické rozmanitosti a zhoršování ekosystémových služeb. Ekosystémy a jejich služby mají být udržovány a alespoň 15 % poškozených ekosystémů má být do roku 2020 obnoveno.⁶⁶ Součástí Sedmého akčního

⁶⁴ EEA, 2015. *Evropské životní prostředí – stav a výhled 2015: shrnutí*. Evropská agentura pro životní prostředí, Kodaň, 2015, s. 57

⁶⁵ Více viz Rezoluce Evropského parlamentu č. 2011/2307(INI) ze dne 20. 4. 2012 „*Our life insurance, our natural capital: an EU biodiversity strategy to 2020*“, Dostupné také z: http://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/comm2006/pdf/EP_resolution_april2012.pdf

⁶⁶ Viz bod 28 přílohy Sedmého akčního programu

programu je i dlouhodobá vize do roku 2050, na základě které bude v roce 2050 dosaženo inovační a cyklické ekonomiky, v níž se ničím neplýtvá a v níž jsou přírodní zdroje spravovány udržitelným způsobem a biologická rozmanitost je chráněna, ceněna a obnovována způsoby, jež posílí odolnost společnosti⁶⁷.

Cíle a vize stanovené v Sedmém akčním programu se jeví v některých oblastech jako příliš ambiciózní a jejich naplnění tudíž jen jako stěží dosažitelné. To se týká i ochrany biologické rozmanitosti. Jak dokládá publikace Evropské agentury pro životní prostředí (dále jen „EAE“) ohledně stavu evropského životního prostředí z roku 2015, vysoký podíl chráněných druhů (60 %) a typů stanovišť (77 %) se nenachází v příznivém stavu z hlediska ochrany a Evropská unie proto nesměřuje ke splnění celkového cíle zastavit do roku 2020 ztrátu biologické rozmanitosti. Rovněž se bude podle odhadů zintenzivňovat dopad změny klimatu a předpokládá se, že základní příčiny ztráty biologické rozmanitosti budou přetrvávat.⁶⁸ Provedená analýza dokládá, že ke splnění cílů nebude stačit důsledné naplňování samotné politiky životního prostředí, ani využívání nových technologií, ale bude třeba zásadně transformovat systémy výroby a spotřeby, které jsou původci tlaků na životní prostředí. Tato transformace bude vyžadovat přeměnu nejdůležitějších institucí, postupů, technologií, politik, životního stylu i myšlení.⁶⁹

2.2.3. *Prameny a přehled principů evropského práva ochrany přírody*

Celá právní úprava EU v oblasti ochrany přírody vychází ze závěrů evropských i celosvětových konferencí, přijatých politických dokumentů a z principů a cílů unijní politiky péče o životní prostředí.⁷⁰

Ochraně přírody se věnují právní předpisy zejména z oblasti společné environmentální politiky, ale okrajově i z některých dalších, jako např. společné zemědělské či dopravní politiky. Nejedná se o komplexní právní úpravu, spíše

⁶⁷ Viz bod 1 přílohy Sedmého akčního programu

⁶⁸ EEA, 2015. *Evropské životní prostředí – stav a výhled 2015: shrnutí*. Evropská agentura pro životní prostředí, Kodaň, 2015, s. 12

⁶⁹ EEA, 2015. *Evropské životní prostředí – stav a výhled 2015: shrnutí*. Evropská agentura pro životní prostředí, Kodaň, 2015, s. 14

⁷⁰ DAMOHORSKÝ, Milan a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2010, s. 358

o řadu dílčích právních předpisů sekundárního práva přijatých zejména v těch částech práva ochrany přírody, které z důvodu větší efektivity vyžadují širší nadnárodní spolupráci. Ochranu přírody upravuje rovněž řada mezinárodních dokumentů, jichž je mnohdy EU (dříve ES) smluvní stranou. Tyto dokumenty (nejčastěji mezinárodní úmluvy) jsou formou nařízení či rozhodnutí inkorporovány do evropského právního řádu.

Oblast ochrany přírody a s tím provázanou péči o biologickou rozmanitost upravují v evropském právu převážně jednotlivé směrnice, nařízení a rozhodnutí. Nejvýznamnějším typem pramenů jsou směrnice, které jednotlivé členské státy inkorporují do národních právních řádů a až tím je uvádějí do praxe.⁷¹

Na právo ochrany přírody je možné aplikovat obecné principy environmentální politiky EU, které jsou obsaženy v čl. 191 odst. 2 SFEU. Jedná se o princip prevence (angl. „*prevention principle*“, něm. „*Vorbeugungsprinzip*“), princip předběžné opatrnosti (angl. „*precautionary principle*“, něm. „*Vorsorgeprinzip*“), princip „znečišťovatel platí“ (angl. „*polluter-pays principle*“, něm. „*Verursacherprinzip*“), princip vysoké úrovně ochrany (angl. „*high level of protection*“, něm. „*ein hohes Schutzniveau*“) a princip nápravy škody u zdroje (angl. „*environmental damage should be rectified at source*“, něm. „*Umweltbeeinträchtigungen sind mit Vorrang an ihrem Ursprung zu bekämpfen*“).

Do výčtu principů práva na ochranu životního prostředí dále patří princip integrace (zakotvený v čl. 11 SFEU) a princip trvale udržitelného rozvoje [čl. 3 odst. 3 a čl. 21 odst. 2 písm. d) SEU, čl. 11 SFEU, čl. 37 Listiny EU].⁷²

⁷¹ STEJSKAL, Vojtěch. *Vývojové tendence právní úpravy ochrany přírody*. 1. vyd. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2012, s. 110

⁷² Podrobněji k jednotlivým principům viz SYLLOVÁ, Jindřiška a kol. *Lisabonská smlouva: komentář*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2010, s. 692-693 nebo též STEJSKAL, Vojtěch. *Vývojové tendence právní úpravy ochrany přírody*. 1. vyd. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2012, s. 111-113

2.3. Shrnutí a vzájemné souvislosti

Význam práva na ochranu přírody na evropské úrovni narostl zejména v posledních dvou desetiletích s přijetím směrnice o stanovištích, která spolu s tematicky užší směrnicí o ptácích umožňuje a podporuje ochranu ekologicky významných lokalit na území členských států.

Natura 2000 představuje rámec pro mezinárodně koordinovanou ochranu přírody pomocí prostředků druhové i územní ochrany. Evropské směrnice musí být implementovány členskými státy do jejich národních právních řádů, na druhé straně jsou však často sami o sobě implementací mezinárodních právních úmluv, jimiž je EU vázána.

Toto se týká zejména Bernské úmluvy, která se zaměřuje na ochranu planě rostoucích rostlin a volně žijící živočichů a jejich přírodních stanovišť za vzájemné spolupráce evropských států⁷³. Na jejím základě měla vzniknout soustava evropsky významných přírodních stanovišť s názvem Smaragd, jež spočívá na stejných principech jako soustava Natura 2000, tedy na výběru z evropského pohledu hodnotných přírodních stanovišť, jejichž ochrana má sloužit k zachování či obnově populací ohrožených druhů planě rostoucích rostlin a volně žijících živočichů. Na území členských států Evropské unie soustavu Smaragd v podstatě nahradila Natura 2000, proces vytváření soustavy Smaragd ale nadále pokračuje na území ostatních členských států Rady Evropy, např. Švýcarska⁷⁴ či Norska.

Druhou významnou mezinárodní úmluvou, která je částečně implementována naturovými směrnicemi, je Úmluva o biologické rozmanitosti, zejména její čl. 6 a 8. I když CBD přímo neovlivnila vytvoření směrnice o stanovištích, díky jejich společnému vývoji směrnice mnohá z jejích ustanovení předvídá.

Další relevantní mezinárodní úmluvy jsou Bonnská úmluva týkající se stěhovavých druhů živočichů a Ramsarská úmluva týkající se ochrany mokřadů. Poslední dvě zmíněné úmluvy jsou nicméně spojeny se soustavou

⁷³ Čl. 1 odst. 1 Bernské úmluvy

⁷⁴ Historicky prvními oficiálními součástmi soustavy Smaragd se stalo 37 oblastí ve Švýcarsku, které byly vyhlášeny v prosinci roku 2012. Více informací zde:

http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/nature/EcoNetworks/portal_en.asp

Natura 2000 spíše nepřímě; některé chráněné oblasti či ustanovení týkající se zvláštní ochrany sice naplňují jejich účel, ale nejsou k tomu primárně určeny.

Cíle soustavy Natura 2000 jsou tedy založeny zejména na ustanoveních Úmluvy o biologické rozmanitosti a Bernské úmluvy. Na základě čl. 2 Bernské úmluvy *„smluvní strany přijmou nezbytná opatření, aby se populace planě rostoucích rostlin a volně žijících živočichů udržely na úrovni nebo přizpůsobily stavu, který odpovídá zejména ekologickým, vědeckým a kulturním požadavkům, a současně přihlížejí k požadavkům hospodářství a rekreace a k potřebám poddruhů, odrůd nebo forem místně ohrožených“*. Tento cíl je jasně promítnut do ustanovení směrnice o stanovištích, která ve svém čl. 2 odst. 2 stanoví, že *„cílem opatření přijímaných na základě této směrnice je zachování nebo obnova příznivého stavu z hlediska ochrany u přírodních stanovišť, druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin“* a v čl. 2 odst. 3, že *„opatření přijímaná na základě této směrnice musí brát v úvahu hospodářské, sociální a kulturní požadavky a regionální a místní charakteristiky“*. Směrnice o stanovištích rovněž přebrala systém příloh na základě Bernské úmluvy.

3. PRÁVNÍ ZÁKLAD SOUSTAVY NATURA 2000

V pojetí evropského práva tvoří evropské přírodní statky „společné dědictví“, které se sice nachází na výsoštném území jednotlivých členských států, ale kvůli svému mnohdy nepříznivému stavu vyžaduje společnou ochranu. Myšlenka na vytvoření evropské sítě chráněných území vznikla i z důvodu přeshraničního propojení ekosystémů a migračního chování jednotlivých druhů.

V evropském unijním právu ochrany přírody je v zásadě rozlišována územní a druhová ochrana, které se dále vnitřně člení na obecnou a zvláštní. Vzhledem k závislosti druhů na jejich stanovištích ovšem existuje mezi druhovou a územní ochranou značné propojení.⁷⁵ Natura 2000 představuje spojitou evropskou ekologickou síť zvláštních oblastí ochrany⁷⁶, která územní ochranu vhodně kombinuje s ochranou druhovou.

3.1. Primární právo

Právní základ oblasti ochrany přírody na úrovni primárního práva představuje čl. 191 Smlouvy o fungování Evropské unie vymezující cíle politiky životního prostředí a blíže specifikující pravomoci EU. Primárním cílem politiky životního prostředí je zachování, ochrana a zlepšování kvality životního prostředí, přičemž výraz ochrana zastřešuje jak udržování současného stavu životního prostředí, tak jeho zlepšení. SFEU neobsahuje definici pojmu životní prostředí, na základě sekundární legislativy však pod něj lze zahrnout především ochranu vod, ovzduší, klimatu, rostlin a živočichů, územní plánování, nakládání s geneticky modifikovanými organismy, nakládání s odpady a nebezpečnými látkami a ochranu proti hluku.⁷⁷

Politika životního prostředí nepatří mezi výlučné pravomoci Unie, ale je podle čl. 4 odst. 2 písm. e) SFEU zařazena do oblasti sdílené pravomoci Unie a členských států. Proto je realizována jak na úrovni Unie, tak na úrovni

⁷⁵ MEßERSCHMIDT, Klaus. *Europäisches Umweltrecht*. 1. Aufl. München: Beck, 2011, s. 657-658

⁷⁶ Dle čl. 3 směrnice o stanovištích

⁷⁷ SYLLOVÁ, Jindřiška a kol. *Lisabonská smlouva: komentář*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2010, s. 691-692

členských států a aplikují se na ni obecné zásady subsidiarity a proporcionality.⁷⁸

Čl. 192 SFEU upravuje na jedné straně kompetence legislativního charakteru Unie, na druhé straně exekutivní pravomoci členských států, co se týče financování a realizace evropské politiky životního prostředí. Na základě čl. 192 SFEU je Rada oprávněna po konzultaci s Hospodářským a sociálním výborem a Výborem regionů rozhodovat o vydání právních aktů směřujících k cílům podle čl. 191 odst. 1 SFEU. K tomu má k dispozici všechny formy sekundárního zákonodárství. Velmi významná je tzv. průřezová klauzule zakotvená Lisabonskou smlouvou v čl. 11 SFEU, podle které je třeba k požadavkům ochrany životního prostředí přihlížet i při realizaci dalších politik EU, zejména s ohledem na podporu cíle na trvale udržitelný rozvoj.

Členské státy jsou na základě čl. 193 SFEU oprávněny zachovávat či zavádět přísnější ochranná opatření, než jaká stanoví evropská právní úprava. Tato klauzule byla zavedena z toho důvodu, že ochrana životního prostředí představuje pro jednotlivé členské státy mnohdy hodnotu rozdílného významu, a i když Evropská unie usiluje o vysokou úroveň ochrany, často se jedná spíše o „úroveň střední“. Tím se však nesmí snižovat úroveň environmentální politiky ve státech s tradičně vysokými požadavky na ochranu životního prostředí.⁷⁹

V kontextu vytváření soustavy Natura 2000 na základě dvou evropských směrnic je dále relevantní čl. 288 odst. 3 SFEU, který stanoví, že „*směrnice je závazná pro každý stát, kterému je určena, pokud jde o výsledek, jehož má být dosaženo, přičemž volba formy a prostředků se ponechává vnitrostátním orgánům.*“ Odtud pochází možné rozdíly v transpozici a implementaci evropských směrnic na úrovni jednotlivých členských států.

⁷⁸ SYLLOVÁ, Jindřiška a kol. *Lisabonská smlouva: komentář*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2010, s. 691

⁷⁹ TICHÝ, Luboš a kol. *Evropské právo*. 5., přeprac. vyd. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 607-608

3.2. Směrnice o ptácích

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/147/ES ze dne 30. listopadu 2009 o ochraně volně žijících ptáků (kodifikované znění Směrnice Rady 79/409/EHS ze dne 2. dubna 1979)

Směrnice o ptácích stojí na několika zásadních principech ochrany životního prostředí, a to společné odpovědnosti států v oblasti účinné ochrany druhů (zejména stěhovavých), koordinaci a komplexním přístupu k ochraně přírody, využívání přírodních zdrojů jen na základě jejich usměrňování za účelem uchování a zlepšování přírodní rovnováhy mezi druhy, důraz na vědecký výzkum a princip předběžné opatrnosti při vysazování geograficky nepůvodních druhů na evropském území členských států.⁸⁰

Směrnice o ptácích se týká ochrany všech druhů ptáků **přirozeně** se vyskytujících ve volné přírodě na evropském území členských států (s výjimkou Grónska). Členské státy nesmějí ochranu omezit na druhy ptáků, které se přirozeně vyskytují pouze na jejich území.⁸¹

Cílem směrnice o ptácích je na základě jejího článku 2 zachování populací všech druhů ptáků přirozeně se vyskytujících na evropském území členských států na úrovni, která odpovídá zejména ekologickým, vědeckým a kulturním požadavkům, případně přivedení na tuto úroveň. Za tímto účelem jsou členské státy povinny přijmout nezbytná opatření územní a druhové ochrany.

Zvláště chráněné oblasti vymezené podle směrnice o ptácích se nazývají *Special Protection Areas* (dále rovněž „SPA“).

3.2.1. Systém územní ochrany

Chráněny nejsou pouze ptáci a jejich vejce a hnízda, ale rovněž jejich **stanoviště** podle čl. 1 odst. 2 směrnice o ptácích. Právní základ územní ochrany ptáků tvoří čl. 3 a čl. 4 směrnice, které se zaměřují právě na ochranu stanovišť.

⁸⁰ STEJSKAL, Vojtěch. *Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost*. 1. vyd. Praha: Linde, 2006, s. 263

⁸¹ MEßERSCHMIDT, Klaus. *Europäisches Umweltrecht*. 1. Aufl. München: Beck, 2011, s. 662

Na základě čl. 3 směrnice musí být pro všechny druhy ptáků, na které se vztahuje čl. 1 směrnice, zachována nebo obnovena dostatečná rozmanitost a rozloha jejich stanovišť. Toho má být dosaženo zejména zřízením chráněných oblastí. Vedle toho existuje povinnost členských států udržovat a v souladu s ekologickými potřebami pečovat o stanoviště, která se nacházejí mimo formálně zřízená chráněná území podle čl. 3 odst. 2 písm. b) směrnice o ptácích.⁸² Mezi další výslovně zmíněné povinnosti členských států podle čl. 3 patří obnova zničených biotopů a vytváření nových.

Čl. 4 směrnice o ptácích stanoví zvláštní režim ochrany pro druhy ptáků zařazené do přílohy I směrnice a pro stěhovavé druhy. Tento zesílený režim ochrany je odůvodněn tím, že se jedná o druhy nejvíce ohrožené vymizením. Podle čl. 4 odst. 1 směrnice jsou členské státy povinny ta území, která jsou nejvhodnější z hlediska počtu druhů a rozlohy, označit jako zvláště chráněné oblasti.

3.2.2. Výběr území

Výběr těchto území se má přitom řídit podle ornitologických kritérií, zejména se zvláštním zřetelem na potřeby stěhovavých druhů při rozmnožování, přezimování či odpočinku. Používaná vědecká kritéria nemají legislativní zakotvení a byla navržena mezinárodní nevládní organizací na ochranu ptáků BirdLife International. Tato kritéria jsou určena k výběru významných ptačích oblastí IBA (*Important Bird Areas*), které však slouží pouze pro vědecko-výzkumné a vzdělávací účely. Na základě ustálené judikatury Soudního dvora Evropské unie (dále rovněž „SDEU“) jsou však aplikována i pro výběr SPA.⁸³

Přestože směrnice o ptácích ve svém čl. 2 členským státům všeobecně dovoluje a dokonce naznačuje, že mají při provádění nezbytných opatření k zachování chráněných ptačích druhů vedle ekologických, vědeckých a kulturních požadavků zohlednit rovněž hospodářské požadavky a požadavky rekreace, SDEU toto právo členských států popřel. Na základě judikatury

⁸² Tamtéž, s. 663

⁸³ STEJSKAL, Vojtěch. *Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost*. 1. vyd. Praha: Linde, 2006, s. 265

SDEU⁸⁴ členské státy nesmí při výběru a označování chráněných oblastí zohledňovat hospodářské požadavky či provádět jiné úvahy v rozporu se zájmem na ochranu životního prostředí.

3.2.3. Vymezení SPA

SDEU shrnul požadavky na označování chráněných oblastí podle své dřívější judikatury následovně:

- zaprvé, členské státy mají povinnost označit za SPA území, která splňují vymezená ornitologická kritéria,
- zadruhé, členské státy mají povinnost označit za SPA všechny oblasti, které se při použití ornitologických kritérií jeví jako nejvhodnější z hlediska ochrany dotčených druhů,
- zatřetí, povinnost uložená členskými státy označit lokality za SPA nemůže být zpochybněna přijetím jiných zvláštních ochranných opatření,
- začtvrté, i když platí, že členské státy disponují určitým prostorem pro uvážení, pokud jde o výběr SPA, označení těchto oblastí se přesto řídí výlučně ornitologickými kritérii. Hospodářské požadavky uvedené v čl. 2 směrnice o ptácích tedy nelze při výběru a vymezení SPA zohlednit.⁸⁵

Povinnost členských států předcházet znečišťování nebo poškozování stanovišť podle čl. 4 odst. 4 směrnice o ptácích se na základě judikatury nevztahuje pouze na formálně vyhlášené SPA, ale rovněž na v rozporu se směrnici členskými státy nevyhlášené oblasti, tzv. faktické chráněné oblasti.⁸⁶ To odpovídá zásadě přímého účinku, který se za určitých okolností může vztahovat i na směrnice, nejsou-li ve lhůtě řádně provedeny do vnitrostátního práva.

Směrnice o ptácích na rozdíl od směrnice o stanovištích nestanoví žádný závazný časový rámec, během kterého má dojít k označení chráněných

⁸⁴ Např. SDEU, rozsudek C-209/04, Sb. rozh. 2006, I-2755 bod 40 – Komise v. Rakousko

⁸⁵ SDEU, rozsudek C-418/04, Sb. rozh. 2007, I-10947 bod 36 a násl. – Komise v. Irsko

⁸⁶ SDEU, rozsudek C-355/90, Sb. rozh. 1993, I-4221 – Komise v. Španělsko; rozsudek C-166/97, Sb. rozh. 1999, I-1719 – Komise v. Francie; rozsudek C-96/98, Sb. rozh. 1999, I-8531 – Komise v. Francie

oblastí.⁸⁷ Zřejmě i proto patří směrnici o ptácích smutný primát jedné z nejhůře naplňovaných součástí legislativy EU vůbec.⁸⁸

Vyhlášení SPA obecně podléhá národnímu právu členských států pomocí národních kategorií územní ochrany. Označení SPA je třeba na základě čl. 4 odst. 3 směrnice notifikovat Komisi, čímž je proces vymezení SPA v zásadě ukončen (což se liší od vícefázového vyhlášení zvláštních oblastí ochrany podle směrnice o stanovištích).

3.2.4. Režim ochrany

Ve zvláště chráněných oblastech podle směrnice o ptácích musí být zaveden vhodný systém ochrany, který zaručí přežití a nárůst počtu jedinců druhů zařazených do přílohy I a který vezme v úvahu potřeby pravidelně se vyskytujících stěhovavých druhů, které nejsou zařazeny v příloze I, zejména pokud jde o jejich zimoviště, místa zastávek a místa rozmnožování a pelichání. Zhoršování stavu biotopů a stanovišť ptáků stejně jako vyrušování druhů, pro které byly zvláště chráněné oblasti vyznačeny, musí být na základě systému ochrany vyloučeno.⁸⁹

Ochrana oblastí podle čl. 4 odst. 1 směrnice o ptácích se na základě čl. 7 směrnice o stanovištích řídí ustanovením čl. 6 odst. 2-4 směrnice o stanovištích. Za účelem jednotného systému ochrany nahrazují povinnosti podle těchto ustanovení povinnosti původně stanovené v čl. 4 odst. 1 věta první směrnice o ptácích. To, že platná pravidla pro ptačí oblasti jsou částečně stanovena ve směrnici o stanovištích a směrnice o ptácích žádný odkaz na směrnici o stanovištích neobsahuje, je legislativní chybou.

Další prostředky k naplnění cílů ochrany jsou vyjmenovány v čl. 3 směrnice o ptácích. K nim patří i již zmíněná povinnost udržovat a v souladu s ekologickými potřebami stanovišť pečovat i o oblasti mimo chráněná území.

Směrnice o ptácích dále upravuje druhovou ochranu ptactva, jak obecnou, tak zvláštní. V čl. 5 jsou vyjmenovány klasické právní prostředky druhové

⁸⁷ MEßERSCHMIDT, Klaus. *Europäisches Umweltrecht*. 1. Aufl. München: Beck, 2011, s. 664

⁸⁸ PLESNÍK, Jan. *Biologická rozmanitost a Evropská unie: poselství z Malahide*. in *Ochrana přírody* č. 9/2004, s. 276-277

⁸⁹ MEßERSCHMIDT, Klaus. *Europäisches Umweltrecht*. 1. Aufl. München: Beck, 2011, s. 667

ochrany, jako je zákaz úmyslného usmrcování a odchytu či zákaz úmyslného vyrušování. V čl. 6 je vymezeno uvádění na trh a v čl. 7 a 8 specifikován lov určitých vymezených druhů ptáků a zakázané prostředky a způsoby lovu. V čl. 9 směrnice uvádí přípustné odchylky od pravidel ochrany stanovených v čl. 5 až 8, tyto odchylky jsou však přípustné jen z určitých přesně vymezených důvodů a jejich uplatnění musí být přísně kontrolováno. Nutnost poněkud restriktivního výkladu odchylek z obecné ochrany ptáků odůvodňuje SDEU tím, že při ochraně ptáků členské státy pečují o „společné dědictví“ lidstva, a proto musí být odchylná kritéria zvláště přesně stanovena.⁹⁰

3.3. Směrnice o stanovištích

Směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin

Směrnice o stanovištích představuje pravděpodobně nejdůležitější právní předpis EU na poli ochrany přírody. Význam této směrnice je podtržen tím, že se na jejím základě zřizuje soustava chráněných území Natura 2000 zahrnující rovněž chráněné oblasti podle historicky starší směrnice o ptácích. I z tohoto důvodu bylo stěží některému jinému prameni evropského práva životního prostředí věnováno v posledních desetiletích tolik pozornosti, jako právě směrnici o stanovištích.

Natura 2000 je na základě čl. 3 odst. 1 směrnice o stanovištích spojitá evropská ekologická síť zvláštních oblastí ochrany. Zaměřuje se přitom na celoevropskou koherentní a reprezentativní, nikoliv tedy celkovou, ochranu přírody. Členskými státy není předepsána žádná minimální rozloha, kterou by chráněné oblasti měly obsáhnout, k výběru chráněných oblastí tedy slouží výhradně kvalitativní kritéria.

Pro většinu členských států byla transpozice směrnice o stanovištích (a ve vzájemné souvislosti i směrnice o ptácích) viditelně obtížně proveditelná, což vedlo k řadě řízení o porušení smlouvy u SDEU kvůli její chybné transpozici. Spektrum porušení smlouvy je poměrně široké: zahrnuje vedle pozdního

⁹⁰ SDEU, rozsudek 339/87, Sb. rozh. 1990, I-851 bod 28 – Komise v. Nizozemsko; podobně již rozsudek 236/85, Sb. rozh. 1987, 3989 bod 5 a 18 – Komise v. Nizozemsko

a nesprávného provedení směrnice také nerespektování lhůt k ohlášení, nedostatky při výběru území, nedostatečný systém ochrany či příliš široké výjimky.⁹¹

K tomu SDEU dále dodává, že v rámci směrnice o stanovištích, která stanoví komplexní a technická pravidla v oblasti práva životního prostředí, jsou členské státy zvláště povinny dbát na to, aby jejich právní předpisy zajišťující provedení této směrnice byly jasné a přesné.⁹²

3.3.1. Systém územní ochrany

Směrnice o stanovištích se zaměřuje na ochranu a péči o biologickou rozmanitost. Za tímto účelem stanovuje pro celé území EU ochranu ohrožených přírodních stanovišť a druhů zřízením souvislé přeshraniční ekologické sítě chráněných oblastí. Cíl této směrnice tedy přesahuje pouhé vytvoření společného právního rámce ve členských státech EU a pro jeho dosažení je třeba aktivního jednání ze strany členských států.

Vytvoření sítě Natura 2000 vyžaduje spolupráci členských států a Evropské komise. To je patrné zejména na konzultačním řízení podle čl. 5 směrnice o stanovištích. Toto, stejně jako silnější procedurální zakotvení, odlišuje směrnici o stanovištích od historicky starší směrnice o ptácích.⁹³

Pro chráněná území zřizovaná na základě směrnice o stanovištích používá směrnice dva rozdílné pojmy, a to *Site of Community Importance*, tedy lokalita významná pro Společenství (dále rovněž „SCI“) a *Special Area of Conservation*, tedy zvláštní oblast ochrany (dále rovněž „SAC“).

Proces vyhlášení SCI/SAC se na základě čl. 4 směrnice o stanovištích skládá ze 4 fází⁹⁴:

- 1) Členský stát navrhne tzv. národní seznam, který poté předloží Evropské komisi (čl. 4 odst. 1 směrnice o stanovištích). Zařazené oblasti jsou až do

⁹¹ MEßERSCHMIDT, Klaus. *Europäisches Umweltrecht*. 1. Aufl. München: Beck, 2011, s. 669-671

⁹² SDEU, rozsudek C-6/04, Sb. rozh. 2005, I-9017 bod 26 – Komise v. Velká Británie, a rozsudek C-418/04, Sb. rozh. 2007, I-10947 bod 219 – Komise v. Irsko

⁹³ MEßERSCHMIDT, Klaus. *Europäisches Umweltrecht*. 1. Aufl. München: Beck, 2011, s. 672

⁹⁴ SDEU, rozsudek C-256/98, Sb. rozh. 2007, I-2487, bod 7 – Komise v. Francie sice hovoří o trojfázovém řízení, do toho však nezapočítává vyměření území na národní úrovni.

okamžiku přijetí evropského seznamu (fáze 3) nazývány *proposed Sites of Community Interest* (pSCI), tedy navržené lokality významné pro Společenství.

- 2) Po dohodě s příslušným členským státem vypracuje Komise na základě národního seznamu návrh evropského seznamu lokalit významných pro společenství (čl. 4 odst. 2 směrnice o stanovištích).
- 3) Komise přijme evropský seznam SCI v řízení na základě čl. 21 směrnice o stanovištích a publikuje jej v Úředním věstníku EU (*Official Journal of EU*).
- 4) Členské státy na základě jejich vnitrostátního práva vyznačí zvláštní oblasti ochrany (SAC) a stanoví jejich ochranné podmínky (čl. 4 odst. 4 směrnice o stanovištích).

K tomu, aby se lokalita SCI stala SAC, tedy aby byla dostatečným způsobem naplněna povinnost „vymezit a zajistit“ evropsky významné lokality na základě směrnice o stanovištích⁹⁵, musí být kumulativně splněny tři podmínky. Zaprvé, musí dojít k formálnímu vyhlášení SCI na národní úrovni. Zadruhé, musí být zajištěna ochrana SCI, a to např. prostřednictvím zvláště chráněných území podle národního práva nebo díky speciálnímu ustanovení v národním právním řádu. Třetí podmínkou je stanovení ochranných opatření⁹⁶, které vycházejí ze specifických ekologických požadavků každé jednotlivé lokality. Není nutné, aby byly všechny tři podmínky splněny současně, SAC vznikne okamžikem splnění poslední z těchto podmínek.⁹⁷

3.3.2. Výběr území

Kriteria pro výběr území jsou obsažena v příloze III směrnice o stanovištích. Výběr a ohraničení území, které členský stát navrhne v národním seznamu, má provádět výlučně podle odborných přírodovědeckých kritérií a nemá zohledňovat hospodářské, sociální a kulturní požadavky ani regionální a místní

⁹⁵ HOŠEK, Michael. *Změny ve způsobu zajištění evropsky významných lokalit*. In *Ochrana přírody* č. 2/2011, s. 21

⁹⁶ Čl. 6 odst. 1 směrnice o stanovištích

⁹⁷ <http://www.nature.cz/natura2000-design3/sub-text.php?id=6779> [cit. 31.10.2015]

charakteristiky podle čl. 2 odst. 3 směrnice o stanovištích.⁹⁸ SDEU navazuje na judikaturu ohledně směrnice o ptácích a odůvodňuje restriktivní výklad možnosti výběru chráněných lokalit ze strany členských států tím, že Komise musí mít k dispozici celistvý přehled chráněných oblastí, aby do evropského seznamu mohla navrhnout ty lokality, které budou vytvářet přeshraniční spojitou síť, a tím efektivně naplňovat cíle směrnice.⁹⁹

Aby byla zajištěna koherence soustavy Natura 2000, mají na sebe jednotlivé chráněné oblasti navazovat. U příhraničních ekosystémů nesmí ochrana končit na hranici druhého členského státu (Příloha III Etapa 2 odst. 2 písm. b) směrnice o stanovištích). Přestože se směrnice zaměřuje na celoevropskou síť ochrany, je členským státům zakázáno toto již při výběru území zohledňovat a nějakou oblast nepřihlásit např. proto, že se tento typ přírodního stanoviště objevuje hojně na území sousedního státu. Posouzení přeshraniční relevance jednotlivých oblastí tak náleží výhradně Komisi.¹⁰⁰

Hospodářské požadavky sice nesmí být zohledňovány při výběru území, jejich pozdější uplatnění v rámci hodnocení vlivů plánů a projektů podle čl. 6 odst. 3 a 4 směrnice o stanovištích však není vyloučeno.¹⁰¹

Pružnější uplatnění kritérií pro výběr chráněných oblastí je na základě čl. 4 odst. 2 směrnice o stanovištích umožněno těm státům, na jejichž území se ve srovnání s EU vyskytuje nadprůměrný počet prioritních přírodních stanovišť (více než 5 % rozlohy jejich území). Je třeba si všimnout, že takovými oblastmi mohou být i vodní plochy¹⁰². Ve výjimečných případech mohou být lokality, které jsou místem výskytu prioritního stanoviště a/nebo prioritního druhu, navrženy Komisí i bez návrhu členského státu, a to po proběhnutí dvoustranného konzultačního řízení¹⁰³. Jako „prioritní“ označuje směrnice ty

⁹⁸ Srovnej např. SDEU, rozsudek C-371/98, Sb. rozh. 2000, I-9235 bod 23 a násl. – First Corporate Shipping (Severn); podobně též C-44/95, Sb. rozh. 1996, I-3805 – Lappel Bank

⁹⁹ MEßERSCHMIDT, Klaus. *Europäisches Umweltrecht*. 1. Aufl. München: Beck, 2011, s. 672

¹⁰⁰ Tamtéž, s. 673

¹⁰¹ SDEU, rozsudek C-44/95, Sb. rozh. 1996, I-3805 bod 41 – Lappel Bank

¹⁰² Čl. 4 odst. 1 věta 3 směrnice o stanovištích

¹⁰³ Čl. 5 směrnice o stanovištích

stanoviště a druhy, za jejichž ochranu má EU zvláštní odpovědnost (zejména z důvodu nebezpečí jejich vymizení)¹⁰⁴.

Během konzultačního období až do rozhodnutí Rady se na příslušnou lokalitu na základě čl. 5 odst. 4 směrnice o stanovištích vztahuje režim podle čl. 6 odst. 2 směrnice. Tomuto režimu se členský stát nemůže vyhnout tvrzením, že z jeho pohledu byl jím předložený seznam lokalit kompletní.¹⁰⁵

Národní seznamy předložené členskými státy musí obsahovat dostatečné informace týkající se předmětných lokalit.¹⁰⁶ Rovněž musí obsahovat přiměřený režim ochrany. Je nezbytné, aby členské státy nepovolily žádné zásahy, které by mohly ekologický stav předmětných lokalit vážně ohrozit.¹⁰⁷

Jakmile Komise podle čl. 4 odst. 2 a 3 směrnice o stanovištích schválí postupem podle čl. 21 směrnice seznam lokalit významných pro Společenství (dále jen „Evropský seznam“), vztahují se na tyto lokality ochranná ustanovení podle čl. 6 odst. 2-4 směrnice.

Komisi je při její činnosti nápomocen tzv. Výbor, skládající se ze zástupců členských států a jednoho zástupce Komise, kterému však nepřísluší hlasovací právo.

3.3.3. Vyhlášení SAC

Závazné vyhlášení území může být provedeno pouze členskými státy. Toho má být na základě čl. 4 odst. 4 směrnice o stanovištích docíleno co nejdříve to bude možné, nejpozději však do 6 let od vypracování evropského seznamu Komisí.¹⁰⁸ Otevřená formulace čl. 6 odst. 1 směrnice o stanovištích připouští, aby k vyhlášení území členské státy využily (stejně jako v případě ptačí směrnice) tradiční kategorie zvláštní územní ochrany přírody podle národního práva. Není proto třeba vytvářet speciální chráněné oblasti Natura 2000. Nicméně podmínky ochrany v takových oblastech musí být zvláštními ustanoveními přizpůsobeny, aby odpovídaly evropským právním předpisům.

¹⁰⁴ Čl. 1 písm. d) a h) směrnice o stanovištích. Prioritní typy přírodních stanovišť a prioritní druhy jsou v přílohách označeny hvězdičkou (*).

¹⁰⁵ SDEU, rozsudek C-75/01, Sb. rozh. 2003, I-1585 bod 33 a násl. – Komise v. Lucembursko

¹⁰⁶ Srov. čl. 4 odst. 1 a 2 směrnice o stanovištích

¹⁰⁷ MEßERSCHMIDT, Klaus. *Europäisches Umweltrecht*. 1. Aufl. München: Beck, 2011, s. 674

¹⁰⁸ Srov. také SDEU, rozsudek C-256/98, Sb. rozh. 2000, I-2487 bod 9 – Komise v. Francie

SAC lze vyhlásit buď formálně právním předpisem, nebo – na rozdíl od chráněných oblastí podle směrnice o ptácích – prostřednictvím smlouvy s vlastníkem předmětného pozemku, kde se lokalita nachází.¹⁰⁹

Povinnost vyhlásit chráněná území však nekončí v okamžiku transpozice a implementace směrnice, ani po uplynutí v ní vymezených lhůt. Za SAC je třeba vyhlásit i ta území, která budou splňovat kritéria pro vyhlášení podle směrnice o stanovištích až na základě později zjištěných vědeckých poznatků. Tomu odpovídá rovněž povinnost členských států pravidelně kontrolovat stav chráněných oblastí na základě nových vědeckých poznatků.¹¹⁰

Na základě čl. 9 věta druhá směrnice o stanovištích může dojít ke zrušení klasifikace určité lokality jako zvláštní oblasti v případě, kde je to zabezpečeno přírodním vývojem zjištěným jako výsledek sledování podle čl. 11 směrnice. Do jaké míry zahrnuje přírodní vývoj i antropogenní zásahy, zejména následky povolení projektů podle čl. 6 odst. 4 směrnice, není zcela jasné. Na jedné straně stojí mimo pochybnost, že negativním vlivům má být v první řadě zamezeno. Na druhou stranu ovšem ztrácí význam, pokud v soustavě Natura 2000 zůstávají i území, která jejím kritériím již dále nevyhovují a ani v budoucnu vyhovovat nebudou. V takových případech přichází *ultima ratio* v úvahu deklasifikace těchto území.¹¹¹

3.3.4. Režim ochrany

Čl. 6 směrnice o stanovištích načrtává ochranná opatření, která musí členské státy zaručit v lokalitách zařazených do evropského seznamu. Obecně se povinnosti podle odst. 1 skládají z vypracování odpovídajících plánů péče a přijetí vhodných opatření právního, správního nebo smluvního charakteru. Povinnost vyloučit poškozování přírodních stanovišť obsahuje odst. 2.

Nejdůležitější právní následek vyhlášení SAC spočívá v tom, že plány a projekty, které mohou významným způsobem ovlivnit chráněné lokality,

¹⁰⁹ MEßERSCHMIDT, Klaus. *Europäisches Umweltrecht*. 1. Aufl. München: Beck, 2011, s. 676-677

¹¹⁰ SDEU, rozsudek C-209/04, Sb. rozh. 2006, I-2755 bod 44 a násl. – Komise v. Rakousko

¹¹¹ MEßERSCHMIDT, Klaus. *Europäisches Umweltrecht*. 1. Aufl. München: Beck, 2011, s. 678

podléhají specifickému posouzení na základě čl. 6 odst. 3 a 4 směrnice o stanovištích.

Činnosti, které nejsou podrobeny procesu posouzení důsledků, podléhají obecnému pravidlu podle čl. 6 odst. 2 směrnice o stanovištích, na základě kterého je zakázáno poškozovat přírodní stanoviště a stanoviště druhů a vyrušovat druhy, pro něž jsou evropsky chráněná území určena. Zákaz poškozování se v zásadě vztahuje i na poškozování přírodními vlivy.¹¹² Čl. 6 odst. 2 směrnice o stanovištích nemůže být použit současně s čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích.¹¹³ Obecný zákaz poškozovat ovšem platí i pro schválené plány a projekty, pokud se dodatečně v jejich důsledku prokáže ohrožení chráněných přírodních stanovišť.¹¹⁴

Ochranná opatření stanovená členskými státy pro zvláštní oblasti ochrany nemusí být zajištěna pouze klasickými prostředky legislativního a správního charakteru, ale mohou být sjednána i smluvně, jak vyplývá z čl. 6 odst. 1 směrnice o stanovištích.

Dále obsahuje směrnice o stanovištích v člancích 12 až 16 ustanovení zvláštní druhové ochrany, která se týkají druhů rostlin a živočichů vyjmenovaných v příloze IV (nevztahuje se na ptáky, neboť ti jsou chráněni podle směrnice o ptácích). Institut tzv. přísné ochrany vypočítává jednotlivé zákazy (u živočichů např. zákaz odchyty, usmrcení, úmyslného rušení, ničení míst rozmnožování či odpočinku; u rostlin pak např. zákaz sběru, držení, dopravy či prodeje), které jsou ovšem prolomeny možnostmi odchýlného řešení, a to z důvodu jiného veřejného zájmu výrazně převažujícího nad zájmem ochrany přírody.¹¹⁵ Směrnice rozlišuje druhovou ochranu obecnou a zvláštní, kdy obecná vychází z ustanovení na ochranu přírodních stanovišť.¹¹⁶

¹¹² SDEU, rozsudek C-6/04, Sb. Rozh. 2005, I-9017 – Komise proti Velké Británii

¹¹³ SDEU, rozsudek C-127/02, Sb. rozh. 2004, I-7405 bod 35 – Waddenzee

¹¹⁴ MEßERSCHMIDT, Klaus. *Europäisches Umweltrecht*. 1. Aufl. München: Beck, 2011, s. 688

¹¹⁵ STEJSKAL, Vojtěch. *Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost*. 1. vyd. Praha: Linde, 2006, s. 278

¹¹⁶ MEßERSCHMIDT, Klaus. *Europäisches Umweltrecht*. 1. Aufl. München: Beck, 2011, s. 690

3.3.5. Posuzování vlivů plánů a projektů

Posouzení vlivů plánů a projektů na základě směrnice o stanovištích se kromě jiného vyznačuje možností pravidelné účasti veřejnosti a směřuje ke specifickému procesu povolání projektů z důvodů ochrany přírody. Za účelem praktického uplatňování v členských státech vydala Komise v letech 2000, 2001 a 2007 příručky a manuály, tzv. *Guidance documents*¹¹⁷.

Procesu posouzení podléhají všechny činnosti, které mohou chráněné území potenciálně ovlivnit, nejen ty prováděné uvnitř tohoto území.

V souladu s principem předběžné opatrnosti je třeba provést posouzení důsledků projektů a plánů i tehdy, pokud se o potenciálním vlivu pochybuje; posouzení nemusí proběhnout pouze tehdy, je-li významné poškození chráněné oblasti na základě objektivních skutečností vyloučeno.¹¹⁸

I když směrnice nenařizuje žádnou konkrétní metodu pro provedení hodnocení důsledků projektů a plánů (směrnice pouze v čl. 6 odst. 3 hovoří o „odpovídajícím posouzení“), posouzení musí proběhnout takovým způsobem, aby se příslušné správní orgány s jistotou dozvěděly, zda předmětný plán nebo projekt jako takový nebude mít na chráněnou oblast nepříznivý vliv. Samotnému schválení plánu nebo projektu musí předcházet odpovídající posouzení důsledků pro lokalitu dotčenou plánem nebo projektem, přičemž musí být zohledněny kumulativní účinky, které vyplývají z kombinace tohoto plánu nebo projektu s jinými plány nebo projekty s ohledem na cíle ochrany dotčené lokality a s přihlédnutím k nejlepším vědeckým poznatkům v dané oblasti.¹¹⁹

Existuje-li nejistota ohledně nepřítomnosti škodlivých účinků plánů na celistvost dané lokality spojené s realizací plánu nebo projektu, jsou příslušné vnitrostátní orgány povinny zamítnout provedení plánu nebo projektu.¹²⁰

Na základě čl. 6 odst. 4 směrnice o stanovištích v případě, že navzdory negativnímu výsledku posouzení důsledků pro lokalitu musí být určitý plán nebo

¹¹⁷ Tyto dokumenty jsou on-line k dispozici zde:

http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/guidance_en.htm

¹¹⁸ SDEU, rozsudek C-127/02, Sb. rozh. 2004, I-07405 bod 44 a násl. - Waddenzee

¹¹⁹ SDEU, rozsudek C-127/02, Sb. rozh. 2004, I-07405 bod 52 a násl. - Waddenzee

¹²⁰ SDEU, rozsudek C-127/02, Sb. rozh. 2004, I-07405 bod 56 a 57 – Waddenzee; rozsudek C-239/04, Sb. rozh. 2006, I-10183 bod 20 – Castro Verde; a rozsudek C-304/05, Sb. rozh. 2007, I-7495 bod 57 a násl. – Santa Caterina Valfura

projekt z naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu přesto uskutečněn, zajistí členský stát veškerá kompenzační opatření nezbytná pro zajištění celistvosti sítě Natura 2000. SDEU trvá na tom, že zmíněné ustanovení jako výjimka ze schvalovacího kritéria podle čl. 6 odst. 3 věta druhá musí být vykládáno restriktivně.¹²¹ Z toho důvodu byly doposud zásahy do chráněných lokalit Natura 2000 vyhodnocovány ze strany SDEU většinou jako neoprávněné a SDEU se staví spíše na stranu ochrany přírody. Tak např. ve zřízení lyžařské sjezdovky v lesní oblasti, která sloužila jako stanoviště chráněných ptačích druhů, a kde bylo vykáčeno přibližně 2.500 stromů, spatřuje SDEU porušení čl. 6 odst. 2 a 3 směrnice o stanovištích.¹²²

Na základě čl. 6 odst. 4 směrnice o stanovištích je členský stát povinen v případě, že navzdory negativnímu výsledku posouzení důsledků pro lokalitu musí být určitý plán nebo projekt z naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu, včetně důvodů sociálního a ekonomického charakteru, přesto uskutečněn, a žádná alternativní řešení nejsou k dispozici, využít všech nezbytných prostředků, aby zůstala zachována celková soudržnost sítě Natura 2000.¹²³ Využití důvodů převažujícího veřejného zájmu je možné až po posouzení všech alternativních možností, proto se svým charakterem jedná o prostředek *ultima ratio*. Členským státům není dovoleno plány nebo projekty na základě určitých kritérií (např. výše nákladů na jejich realizaci či z důvodu jejich charakteru) z procesu posouzení důsledků vyloučit.¹²⁴

Přezkoumání důsledků plánů a projektů, posouzení existence alternativních řešení a zhodnocení naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu jsou tři od sebe oddělené stupně kontroly. Postup podle čl. 6 odst. 4 směrnice o stanovištích se tedy aplikuje teprve tehdy, je-li posouzení důsledků vyhodnoceno jako negativní a neexistují žádná alternativní řešení.¹²⁵

¹²¹ SDEU, rozsudek C-239/04, Sb. rozh. 2006, I-10183 bod 35 a 36 – Castro Verde; a rozsudek C-304/05, Sb. rozh. 2007, I-7495 bod 82 – Santa Caterina Valfura

¹²² SDEU, rozsudek C-304/05, Sb. rozh. 2007, I-7495 bod 91 a násl. – Santa Caterina Valfura

¹²³ MEßERSCHMIDT, Klaus. *Europäisches Umweltrecht*. 1. Aufl. München: Beck, 2011, s. 683. Jedná se o částečnou kodifikaci rozsudku SDEU ve věci Leybucht (C-57/89).

¹²⁴ SDEU, rozsudek C-256/98, Sb. rozh. 2000, I-2487 bod 39 – Komise proti Francii

¹²⁵ SDEU, rozsudek C-441/03, Sb. rozh. 2005, I-3043 bod 26 – komise proti Nizozemsku

Alternativním řešením pro realizaci plánu nebo projektu může být např. nalezení jiné, méně problematické lokality (v adekvátní vzdálenosti od původního plánovaného místa) či použití jiných přiměřených prostředků, pokud jimi rovněž může být dosaženo účelu daného projektu/plánu. Neexistenci alternativních řešení je povinen prokázat předkladatel plánu či projektu.¹²⁶

Teprve pokud žádná alternativní řešení neexistují, přichází v úvahu posouzení, zda ve prospěch realizace plánu nebo projektu stojí naléhavé důvody převažujícího veřejného zájmu. Čím hodnotnější je zasažené území z pohledu ochrany přírody a celistvosti sítě Natura 2000, tím závažnější musí být případné důvody veřejného zájmu.

Jako důvod převažujícího veřejného zájmu s hospodářským charakterem bylo např. akceptováno znovuoobnovení dopravního spojení mezi bývalým západním a východním Německem.¹²⁷

Jestliže se na dotyčné lokalitě nachází prioritní typy přírodních stanovišť a/nebo prioritní druhy, schválení projektu či plánu mohou odůvodnit jen určité důvody veřejného zájmu (ochrana lidského zdraví, veřejná bezpečnost, ochrana životního prostředí). Ohledně přípustnosti jiných důvodů převažujícího veřejného zájmu je třeba stanovisko Komise.¹²⁸

V případě uskutečnění projektu i přes negativní výsledek posouzení důsledků pro danou lokalitu z důvodu převažujícího veřejného zájmu je stát povinen zajistit veškerá kompenzační opatření nezbytná pro zajištění ochrany celkové soudržnosti sítě Natura 2000.¹²⁹ Kompenzační opatření nemusí být uskutečněna uvnitř předmětné chráněné lokality, naopak postačí, pokud zaručí příznivý stav předmětných přírodních stanovišť uvnitř daného biografického regionu. Funkčnost dané chráněné lokality a důvody pro její původní vymezení však musí zůstat zachovány. Proto může být v rámci kompenzačních opatření přírodní stanoviště znovuoobnoveno na odlišném místě v nové chráněné lokalitě. Je třeba usilovat o to, aby ochrana byla časově kontinuální.¹³⁰ Na základě čl. 6

¹²⁶ MEßERSCHMIDT, Klaus. *Europäisches Umweltrecht*. 1. Aufl. München: Beck, 2011, s. 684

¹²⁷ Tamtéž, s. 685

¹²⁸ Podle čl. 6 odst. 4 pododst. 2 směrnice o stanovištích

¹²⁹ Podle čl. 6 odst. 4 pododst. 1 věta první směrnice o stanovištích

¹³⁰ MEßERSCHMIDT, Klaus. *Europäisches Umweltrecht*. 1. Aufl. München: Beck, 2011, s. 687

odst. 4 pododst. 1 věta druhá je členský stát povinen o přijatých kompenzačních opatřeních uvědomit Komisi.

4. POSTUP PŘI VYTVÁŘENÍ SOUSTAVY NATURA 2000

Právním základem soustavy Natura 2000 jsou předpisy sekundárního práva EU, konkrétně směrnice o stanovištích a směrnice o ptácích. Prvním krokem, který předchází vytvoření samotné soustavy chráněných oblastí, tedy byla transpozice a implementace předmětných směrnic do vnitrostátních právních řádů členských států.

Transpozice směrnic do vnitrostátního práva s sebou může přinášet mnohá úskalí. Právním základem je čl. 288 odst. 3 SFEU, který stanoví, že *„směrnice je závazná pro každý stát, kterému je určena, pokud jde o výsledek, jehož má být dosaženo, přičemž volba formy a prostředků se ponechává vnitrostátním orgánům.“* Základní myšlenkou je tedy stanovit jednotné cíle, které budou naplňovány na celém území Evropské unie ve stejné kvalitě, ale ne nutně stejnými prostředky. Směrnice je nástroj rámcové legislativy, který dává členským státům možnost adekvátním způsobem integrovat společné cíle do vnitrostátních právních řádů.

Bohužel ne vždy postupuje členský stát skutečně zodpovědně a se snahou o co nejlepší provedení směrnice. Mnohdy dochází k pouhému zkopírování ustanovení směrnic do vnitrostátní legislativy, což může vést k nedostatečné integraci jednotlivých pravidel. Jak potvrdil i SDEU, *„provedení směrnice do vnitrostátního práva nevyžaduje nutně formální a doslovné převzetí jejího obsahu do výslovného a zvláštního právního předpisu a k jejímu provedení může postačovat, v závislosti na jejím obsahu, všeobecný právní kontext, pokud tento účinně zajišťuje úplné uplatnění směrnice dostatečně jasným a přesným způsobem“*¹³¹. Zásadní je tedy přesnost a jasnost právní úpravy, nemusí nutně docházet k doslovnému přenesení jednotlivých ustanovení směrnic do vnitrostátních právních řádů.

Pokud členský stát neprovede transpozici a implementaci řádně, je vystaven mechanismům sankční povahy ze strany Evropské komise a Soudního dvora Evropské unie. V některých případech až použití právě těchto „donucovacích“

¹³¹ SDEU, rozsudek C-6/04, Sb. rozh. 2005, I-09017 bod 21 – Komise proti Velké Británii

prostředků vede k řádné transpozici a implementaci směrnic do vnitrostátních právních řádů.

V této části bude nejprve přiblížen proces transpozice směrnice o stanovištích a směrnice o ptácích do vnitrostátních právních řádů Česka a Německa. Následně bude vysvětlen postup při vymezování zvláštních oblastí ochrany soustavy Natura 2000 na území těchto států.

4.1. Česko

4.1.1. Transpozice naturových směrnic

Transpozice směrnice o ptácích a směrnice o stanovištích do českého právního řádu proběhla zákonem č. 218/2004 Sb., který novelizoval zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Na základě této významné novely bylo možno vytvořit českou část sítě chráněných území evropského významu Natura 2000 a doplnit vhodným způsobem druhovou ochranu.¹³² Právní úprava týkající se území Natura 2000 v ZOPK byla následně doplněna a upravena další novelou (zákonem č. 349/2009 Sb.), přijatou v důsledku zahájení dvou řízení Komise proti ČR pro porušení smlouvy (tzv. *infringement procedure*, čl. 226 SES) z důvodu nedostatečnosti transpozice některých článků obou jmenovaných směrnic.¹³³ Posledně jmenovaná novela byla ještě doplněna zákonem č. 381/2009 Sb.

Co se týče samotného budování sítě Natura 2000 na území ČR, nebyl její koncept zpočátku správně chápán. Vycházelo se z toho, že ochrana přírody má na území České republiky poměrně dlouhou tradici a předpokládalo se, že i z důvodu relativně vysokého množství velkoplošných (národní parky, chráněné krajinné oblasti) i maloplošných (národní přírodní rezervace, přírodní rezervace, národní přírodní památky, přírodní památky) zvláště chráněných území nebude třeba systém ochrany přírody nijak zásadně měnit.

¹³² PRCHALOVÁ, Jana. *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, s. 11

¹³³ STEJSKAL, Vojtěch. *Vývojové tendence právní úpravy ochrany přírody*. 1. vyd. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2012, s. 182. Jednalo se o případy infr. č. 2006/2130 – nesprávná transpozice směrnice o ptácích a infr. č. 2006/2143 – nesprávná transpozice směrnice o stanovištích.

Koncepce soustavy Natura 2000 je však odlišná a vychází z jiných předpokladů. Zatímco dosavadní ochrana přírody v České republice se zaměřovala na zachovalost území a přítomnost významných a vzácných druhů z hlediska České republiky (tedy na ty druhy a stanoviště, které byly na národní úrovni vnímány jako vzácné), ochrana přírody založená na evropském komunitárním právu vnímá přírodu z komplexnějšího, celoevropského hlediska. Tím se pod ochranu nově dostaly např. i druhy, které byly na českém území sice hojně zastoupené, z celoevropského hlediska je však jejich ochrana žádoucí.¹³⁴ Proto se lokality soustavy Natura 2000 s původními zvláště chráněnými územími zcela nepřekrývají.

4.1.2. Vymezení ptačích oblastí

Oblasti vymezené k ochraně mimořádně ohrožených druhů ptáků podle ptačí směrnice, tzv. *Special Protection Areas* (SPA), jsou v ČR označeny jako **ptačí oblasti** (dále rovněž „PO“).

Ptačí oblasti se vymezují pro 2 skupiny druhů ptáků, a to 1) druhy stanovené na základě čl. 4 odst. 1 a vyjmenované v příloze I směrnice o ptácích, a 2) druhy stěhovavé, které se v ČR pravidelně vyskytují (podle čl. 4 odst. 2 směrnice o ptácích). O jaké druhy se v případě České republiky konkrétně jedná, stanovila vláda na základě ustanovení § 45e odst. 1 ZOPK nařízením č. 51/2005 Sb.¹³⁵, v jehož příloze jsou vyjmenovány druhy ptáků včetně pravidelně se vyskytujících stěhovavých druhů, pro které se vymezují ptačí oblasti.

V souladu s ustálenou judikaturou SDEU jsou členské státy povinny při samotném určování PO a vymezení jejich hranic vycházet z odborných ornitologických kritérií vypracovaných mezinárodní organizací na ochranu ptáků Bird Life International. Vypracování odborného návrhu ptačích oblastí provedlo

¹³⁴ MIKO, Ladislav. *Ochrana přírody a krajiny v evropském kontextu*. In MACHAR, Ivo; DROBILOVÁ, Linda a kol. *Ochrana přírody a krajiny v České republice: vybrané aktuální problémy a možnosti jejich řešení*. I. díl. 1. vyd. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, 2012, s. 45

¹³⁵ PRCHALOVÁ, Jana. *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, s. 137

v ČR občanské sdružení Česká společnost ornitologická, která je partnerem BLI, ve spolupráci s Agenturou na ochranu přírody a krajiny.¹³⁶

Na tomto místě je třeba upozornit na to, že ptačí oblasti nepředstavují novou kategorii zvláště chráněného území. Jedná se o zvláštní typ územní ochrany a vyhlásí se nařízením vlády vždy, když jsou naplněna objektivní zákonná kritéria.¹³⁷

V roce 2004 vyhlásila vláda pro území ČR 38 ptačích oblastí. Vyhlášené ptačí oblasti se staly předmětem posouzení ze strany Komise, v jeho důsledku došlo k doplnění několika PO. V současné době je v ČR vyhlášeno 41 ptačích oblastí.¹³⁸ Průměrná rozloha ptačí oblasti v ČR je 17 000 ha, rozloha jednotlivých PO se od sebe ovšem značně liší v závislosti na rozdílných územních požadavcích jednotlivých ptačích druhů.

Na základě barometru Natura 2000¹³⁹ aktualizovaného podle dat z roku 2014 se ptačí oblasti na území České republiky rozprostírají na ploše 7.034,73 km², což odpovídá cca 8,9 % rozlohy státu.

4.1.3. Vyhlášení evropsky významných lokalit

Pro chráněná území zřízená na základě směrnice o stanovištích používá český zákonodárce pojem evropsky významné lokality (dále rovněž „EVL“)¹⁴⁰. První fáze vytvoření EVL na národní úrovni, tedy příprava tzv. národního seznamu EVL, je upravena v ustanovení §45a ZOPK (jedná se o transpozici čl. 4 odst. 1 směrnice o stanovištích). Výběru území předcházela rozsáhlý monitoring, kdy se vytypovala území splňující podmínky podle § 45a odst. 1 ZOPK. Tato území musí splňovat kritéria stanovená ve směrnici o stanovištích (čl. 4 odst. 1, příloha III), zejména zde musí být doložen výskyt alespoň jednoho typu evropského stanoviště z přílohy I nebo alespoň jednoho evropsky významného druhu

¹³⁶ STEJSKAL, Vojtěch. *Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost*. 1. vyd. Praha: Linde, 2006, s. 499

¹³⁷ Podrobněji k rozdílům mezi PO a ZCHÚ viz STEJSKAL, Vojtěch. *Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost*. 1. vyd. Praha: Linde, 2006, s. 501

¹³⁸ Přehled všech nařízení vlády vymezujících PO viz PRCHALOVÁ, Jana. *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, s. 295-296

¹³⁹ European Commission, DG Environment. *Natura 2000. Nature and Biodiversity Newsletter – January 2015*. Evropská komise, 2015, s. 8

¹⁴⁰ Viz § 3 odst. 1 písm. q) ZOPK

z přílohy II. Navržené lokality s místem výskytu evropsky významných stanovišť a/nebo druhů však musí splňovat podmínku, že významně přispívají k udržení nebo obnově příznivého stavu z hlediska ochrany těchto stanovišť a druhů, a to z hlediska území celého státu.

Které typy evropsky významných přírodních stanovišť a které evropsky významné druhy se na území ČR konkrétně vyskytují, vymezuje vyhláška č. 166/2005 Sb., a to v příloze č. 1 (seznam typů přírodních stanovišť) a v příloze č. 2 (seznam druhů). Odlišení prioritních typů stanovišť a prioritních druhů je významné z hlediska míry ochrany a rovněž z důvodů právních, neboť na prioritní typy stanovišť a prioritní druhy se aplikuje ustanovení § 45i odst. 10 týkající se posouzení vlivu projektů a plánů na daná území.¹⁴¹

První etapa vymezování EVL na území ČR byla zakončena 22. 12. 2014, kdy vláda schválila národní seznam EVL, který byl publikován ve Sbírce zákonů jako nařízení vlády č. 132/2005 Sb., kterým se stanoví národní seznam EVL. Vzhledem k tomu, že Česká republika spadá do dvou biogeografických oblastí (kontinentální a panonské), bylo v tomto právním předpisu nutné vymezit jejich hranice v rámci státu a stanovit, které EVL spadají do které oblasti.¹⁴²

Pro každou z navrhovaných lokalit v národním seznamu bylo třeba uvést obligatorní náležitosti, stanovené v ustanovení § 45a odst. 2 ZOPK. Za zmínku stojí především písm. c), které udávalo povinnost uvést u každé lokality kategorii zvláště chráněného území podle § 14 ZOPK, v níž bude lokalita vyhlášena po zařazení do evropského seznamu, nebude-li chráněna smluvně na základě § 39 ZOPK. Tato úprava, vyžadující konkretizaci zvláště chráněného území, měla dvojí význam. Jednak navržená kategorie odrážela míru ochrany a předpokládané ochranné podmínky, které budou v lokalitě dále uplatňovány, zároveň se tím stanovily kompetence orgánu ochrany přírody, který byl pověřen vyhlášením a správou této EVL, popř. který jednal o uzavření smlouvy na základě § 39 ZOPK.¹⁴³

¹⁴¹ PRCHALOVÁ, Jana. 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, s. 125-126

¹⁴² Tamtéž, s. 126

¹⁴³ MIKO, Ladislav; BOROVIČKOVÁ, Hana a kol. Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář. 2. vyd. Praha: C.H. Beck, 2007, s. 203

Dne 8. 2. 2005 byl národní seznam v předepsaném datovém formátu předán Komisi, čímž byla ukončena první fáze procesu budování sítě EVL. Další fáze spočívala ve zhotovení návrhu seznamu lokalit významných pro Společenství (tzv. evropského seznamu SCI), který měla za úkol vypracovat Komise v součinnosti s příslušným členským státem na základě předloženého národního seznamu. Proces spočívá nejprve v prověření úplnosti a formální a věcné správnosti národního seznamu. Tím byla pověřena expertní organizace Evropské tematické středisko ochrany biodiverzity. Následně je národní seznam podroben diskuzím na odborných seminářích pro jednotlivé biogeografické oblasti, jichž se účastní zástupci členských států, Komise a další nezávislí odborníci. Nejdůležitějším úkolem semináře je posoudit, zda přírodní stanoviště z přílohy I a druhy z přílohy II směrnice o stanovištích jsou v navržených lokalitách dostatečně zastoupeny tak, aby byl zajištěn jejich příznivý stav z hlediska ochrany.¹⁴⁴ Pokud Komise po proběhnutém semináři dojde k závěru, že zastoupení typů stanovišť či druhů je v členském státu nedostatečné, vyzve členský stát k dalšímu doplnění či přepracování seznamu.¹⁴⁵

Evropský seznam EVL, kam byly zařazeny EVL z ČR, byl schválen rozhodnutím Komise dne 13. 11. 2007. Tím došlo k oficiálnímu schválení většiny EVL z národního seznamu. Přijetí rozhodnutí Komise o zařazení EVL do evropského seznamu mělo další právní důsledky ve smyslu § 45c ZOPK. Po zveřejnění sdělení Ministerstva životního prostředí č. 81/2008 Sb. o evropsky významných lokalitách, které byly zařazeny do evropského seznamu, začaly běžet lhůty stanovené zákonem pro zajištění konečné ochrany EVL zařazených do evropského seznamu.¹⁴⁶

Poslední, čtvrtá fáze procesu vyhlášení lokalit chráněných na základě směrnice o stanovištích je upravena v ustanovení § 45c odst. 1 ZOPK. Finální ochranu zajišťují v závislosti na určené kategorii zvláště chráněného území

¹⁴⁴ Obecným kritériem je tzv. pravidlo 20 až 60 %, které určuje, že méně než 20% pokrytí celkové plochy stanoviště nebo populace druhu je v zásadě nedostatečné, zatímco 60% a více obvykle dostačující. Posuzovány jsou ovšem i další skutečnosti, např. vliv lidského faktoru či možnost migrace jedinců druhu mezi oddělenými populacemi.

¹⁴⁵ PRCHALOVÁ, Jana. *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, s. 127

¹⁴⁶ Tamtéž, s. 128

příslušné orgány ochrany přírody, tj. Ministerstvo životního prostředí, krajské úřady, správy národních parků, Agentura ochrany a přírody ČR (dále rovněž „AOPK ČR“) nebo Ministerstvo obrany. Orgány ochrany přírody jsou povinny dříve, než přistoupí k procesu vyhlášení území z národního seznamu (těch dosud nezařazených do zvláště chráněných území), zjistit případný zájem vlastníků o smluvní ochranu na základě § 39 ZOPK.¹⁴⁷

Dne 21. 8. 2013 schválila vláda ČR nařízení č. 318/2013 Sb., o stanovení národního seznamu evropsky významných lokalit, jímž nahradila dosud platné nařízení č. 132/2005 Sb. včetně jeho novelizací (nař. vl. 301/2007 Sb. a 371/2009 Sb.). Důvodem přijetí nového nařízení bylo jednak zpřehlednění stávající národního seznamu, který neexistoval v kodifikované verzi, jednak potřeba zohlednit novelizaci ZOPK z roku 2009, která umožnila využít tzv. základní ochranu EVL. Tento nový institut se tak začlenil vedle ochrany formou zvláště chráněného území a ochrany smluvní.¹⁴⁸

Co se týče aktuálního stavu vyhlášených EVL, na základě dat z roku 2014¹⁴⁹ se na území České republiky nachází 1.075 EVL o celkové rozloze 7.855,61 km², což představuje téměř 10 % rozlohy České republiky.

4.2. Německo

4.2.1. Dělbá kompetencí mezi spolkem a spolkovými zeměmi

Vzhledem k federativnímu uspořádání Spolkové republiky Německo (dále rovněž „SRN“) jsou jednotlivé kompetence moci zákonodárné, výkonné a soudní rozděleny mezi federativní stát (spolek) a jeho členské jednotky, tedy spolkové země. Právním základem rozdělení kompetencí je *Grundgesetz*¹⁵⁰ (dále rovněž „GG“), německá spolková ústava.

V čl. 70 odst. 1 GG je stanoveno základní pravidlo, že není-li zákonodárná kompetence výlučně svěřena spolku, náleží spolkovým zemím (zbytková zákonodárná kompetence). V oblasti výlučného zákonodárství spolku jsou

¹⁴⁷ MIKO, Ladislav; BOROVIČKOVÁ, Hana a kol. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář*. 2. vyd. Praha: C.H. Beck, 2007, s. 207

¹⁴⁸ Podrobněji k institutu základní ochrany EVL viz kap. 5.1.2.

¹⁴⁹ European Commission, DG Environment. *Natura 2000. Nature and Biodiversity Newsletter – January 2015*. Evropská komise, 2015, s. 8

¹⁵⁰ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23.05.1949

země oprávněny vydávat zákony jen na základě výslovného zmocnění zákonem.¹⁵¹ Vedle toho existuje ještě konkurující zákonodárná kompetence, kdy jsou některé oblasti svěřeny jak spolku, tak spolkovým zemím. V jejím rámci jsou země oprávněny vydávat zákony, jen pokud a dokud této pravomoci nevyužije spolek.¹⁵²

Oblast ochrany přírody a péče o krajinu (*Naturschutz und Landschaftspflege*) byla původně v kompetenci spolkových zemí a společná spolková právní úprava poskytovala pouze jednotný rámec, který byly spolkové země v rámci svých právních předpisů povinny konkretizovat. Po přijetí federativní reformy z roku 2006 (tzv. *Föderalismusreform*) však byla tato oblast zařazena mezi konkurující pravomoci spolku a spolkových zemí.¹⁵³ Tak se stala spolková právní úprava v oblasti ochrany přírody přímo závaznou, bez nutnosti její konkretizace v zemských právních předpisech. Dne 1. 3. 2010 vstoupil v platnost nový spolkový zákon na ochranu přírody (*Bundesnaturschutzgesetz*¹⁵⁴, dále rovněž „BNatSchG“), který změny v rozdělení kompetencí reflektuje.

Podle ustanovení čl. 72 odst. 3 číslo 2 GG se však v oblasti ochrany přírody uplatňuje tzv. pravomoc odchýlit se (*Abweichungskompetenz*), která spolkovým zemím umožňuje upravit oblast ochrany přírody odchylně od spolkové právní úpravy. K tomuto základnímu pravidlu se však váže několik výjimek. Spolkové země se nesmí odchýlit od všeobecných zásad ochrany přírody (§ 1 odst. 1, § 6 odst. 1, § 8, § 13, § 20, § 30 odst. 1, § 59 BNatSchG), ustanovení druhové ochrany (§§ 37-55 BNatSchG) a ustanovení na ochranu moří (§§ 56-58 BNatSchG).¹⁵⁵

Soustavy Natura 2000 se dotýkají i kompetenci vůči Evropské unii. Ty zastávají v plném rozsahu společné spolkové orgány, jednotlivé země s Evropskou unií samostatně nejednají. I když se na ustanovení v BNatSchG

¹⁵¹ Čl. 71 GG

¹⁵² Čl. 72 odst. 1 GG

¹⁵³ Čl. 74 odst. 1 číslo 29 GG

¹⁵⁴ *Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege* vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2542)

¹⁵⁵ STORM, Peter-Christoph. *Umweltrecht. Einführung*. 10. Auflage. Berlin: Erich Schmidt Verlag, 2015, s. 287

ohledně soustavy Natura 2000 vztahuje možnost spolkových zemí přijmout odlišnou úpravu (odchýlit se), spolek odpovídá za to, že budou směrnice provedeny řádně v souladu s evropskou právní úpravou. Kompetence spolkových zemí odchýlit se od společné právní úpravy proto v tomto případě není příliš významná a je otázkou, zda vůbec může být naplněna.

4.2.2. *Transpozice naturových směrnic*

Kroky k formálnímu promítnutí směrnice o ptácích a směrnice o stanovištích do německého právního řádu probíhaly poněkud zdráhavě. Impuls k transpozici směrnice o ptácích do vnitrostátního práva přišel až v roce 1984, kdy Komise zahájila řízení pro porušení smlouvy proti Německu z důvodu neprovedení směrnice o ptácích. Novelou z roku 1986 tak byla do tehdejšího spolkového zákona na ochranu přírody zařazena ustanovení týkající se druhové ochrany ptactva a rovněž ustanovení provádějící úmluvu CITES a Bernskou a Bonnskou úmluvu. V lednu 1987, kdy tato novela vstoupila v platnost, však již Komise podala žalobu k Evropskému soudnímu dvoru. V důsledku proběhnutého řízení došlo ještě k několika dílčím novelizacím.¹⁵⁶

Ještě komplikovaněji probíhala transpozice směrnice o stanovištích. Jakmile bezvýsledně uplynula transpoziční lhůta stanovená ve směrnici, zahájila Komise v srpnu 1994 rovněž řízení pro porušení smlouvy kvůli chybějící transpozici. První návrhy na změnu tehdejšího spolkového zákona na ochranu přírody týkající se transpozice směrnice o stanovištích se objevily již v roce 1995, ze společenskopolitických důvodů však předmětná novela vstoupila v platnost až v květnu 1998. V dubnu roku 2000 se Komise znovu obrátila na Německo a v písemné výzvě vyjmenovala ustanovení, která shledala jako chybně transponovaná s požadavkem na jejich uvedení do souladu se zněním směrnice o stanovištích.

Vzhledem k tomu, že Německo ve lhůtě nezjednalo nápravu, předložila Komise věc Soudnímu dvoru Evropské unie. SDEU se ve svém rozsudku

¹⁵⁶ LÜTKES, Stefan; EWER, Wolfgang; FELLEBERG, Frank. *Bundesnaturschutzgesetz: Kommentar*. München: Beck, 2011, s. 322

z ledna 2006¹⁵⁷ přiklonil ke stanovisku Komise, a uložil Německu přijmout odpovídající zákonodárná opatření. Nedostatky se týkaly zejména transpozice procesu hodnocení plánů a projektů, kdy německý zákon obsahoval příliš úzkou (restriktivní) definici pojmu projekt, a dále nedostatečné transpozice ustanovení týkajících se druhové ochrany.

V důsledku federální reformy (*Föderalismusreform*), která pozměnila kompetenční pravidla týkající se zákonodárství na ochranu přírody a v jejímž důsledku byl v roce 2009 přijat nový spolkový zákon na ochranu přírody, se však odpovídající novela dostala do pozadí a znovu zpozdila. Vládní návrh předmětné novely byl předložen až v únoru 2007. V části týkající se druhové ochrany vstoupil v platnost v prosinci 2007 a ve zbývajících částech v červnu 2008.¹⁵⁸ Nový spolkový zákon o ochraně přírody (BNatSchG), který vstoupil v platnost 1. března 2010, tato novelizovaná ustanovení do svého textu přejal.

Ustanovení transponující směrnici o ptácích a směrnici o stanovištích jsou v současné době obsažena v § 6, § 7 odst. 1 č. 6, 7, 8, odst. 2 č. 13 písm. a), b), 14 písm. b), § 19, §§ 31-36, §§ 38-40, § 44, § 45 odst. 3, § 54 odst. 3, 6 BNatSchG. Tato úprava je dále doplněna zákony na ochranu přírody jednotlivých spolkových zemí.

4.2.3. Vymezení SPA (*Europäische Vogelschutzgebiete*)

Pro území chráněná na základě směrnice o ptácích je v BNatSchG používán pojem evropské ptačí chráněné oblasti (*Europäische Vogelschutzgebiete*¹⁵⁹).

Na základě ustanovení § 32 odst. 1 BNatSchG jsou spolkové země povinny označit území specifikovaná v čl. 4 odst. 1 a 2 směrnice o ptácích prostředky stanovenými v této směrnici. BNatSchG ve svém textu odkazuje přímo na ustanovení směrnice a kritéria výběru ani samotný proces dále nespecifikuje.

Směrnice o ptácích požaduje, aby byly pro ohrožené evropské druhy ptáků zařazené do přílohy I vymezeny chráněné lokality, které budou z hlediska počtu druhů a rozlohy zaručovat jejich co nejefektivnější ochranu. Obdobná opatření

¹⁵⁷ SDEU, rozsudek ze dne 10. 1. 2006 ve věci C-98/03, Sb. rozh. 2006, I-53 – Komise proti Německu

¹⁵⁸ LÜTKES, Stefan; EWER, Wolfgang; FELLEBERG, Frank. *Bundesnaturschutzgesetz: Kommentar*. München: Beck, 2011, s.323

¹⁵⁹ Viz § 7 odst. 1 č. 7 BNatSchG

je třeba přijmout i pro na území pravidelně se vyskytující stěhovavé druhy ptactva, pokud jde o zimoviště, místa zastávek na jejich tahových cestách a místa, kde se takové druhy rozmnožují a pelichají. Výběr těchto lokalit probíhá na základě odborných ornitologických kritérií.

Vymezení SPA je v kompetenci jednotlivých spolkových zemí, které zvolená území notifikují Spolkovému ministerstvu životního prostředí, ochrany přírody a bezpečnosti reaktorů (*Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit*, dále rovněž „BMU“). Spolkové země jsou povinny jednotlivá území přesně specifikovat a uvést relevantní data týkající se názvu území, jeho velikosti, polohy a stručného popisu. Dále by měly uvést údaje ohledně významu, stupně ohrožení a cílů ochrany jednotlivých lokalit.¹⁶⁰ Standardizovaná data, kterými spolkové země vymezily jednotlivá území, jsou poté příslušnými spolkovými orgány předány Komisi.¹⁶¹ Vymezení území jako SPA je platné ihned po jejich přihlášení Komisi a tyto lokality se tak bezprostředně stávají součástí sítě evropských chráněných území Natura 2000. Jednotlivým spolkovým zemím vzniká okamžikem přihlášení povinnost zajistit jejich dostatečnou ochranu.

Spolku nepřísluší žádné spolurozhodovací právo ohledně výběru a vymezení SPA. Má však možnost zaujmout ke zvoleným lokalitám stanovisko a případné nedostatky se spolkovými zeměmi konzultovat.

Podle § 32 odst. 2 BNatSchG je třeba SPA za účelem jejich ochrany vyhlásit jako zvláště chráněné území ve smyslu § 20 odst. 2 BNatSchG. Dikce zákona tedy vyžaduje jejich vyhlášení v rámci některé z vnitrostátních kategorií zvláště chráněných území. Speciální kategorie pro oblasti Natura 2000 v Německu vytvořena nebyla (rozdílně je tomu např. v Rakousku, kde ve většině spolkových zemí existuje zvláštní kategorie chráněných území pro oblasti Natura 2000, tzv. evropsky chráněné oblasti – *Europaschutzgebiete*).¹⁶² Výběr kategorie chráněného území se řídí podle předmětu ochrany jednotlivých oblastí a stanovených cílů ochrany.

¹⁶⁰ Podrobněji viz rozhodnutí Komise 97/266/ES ze dne 18. 12. 1996 o úpravě informací o lokalitách navrhovaných pro síť Natura 2000

¹⁶¹ LÜTKES, Stefan; EWER, Wolfgang; FELLEBERG, Frank. *Bundesnaturschutzgesetz: Kommentar*. München: Beck, 2011, s. 326

¹⁶² Tamtéž, s. 327

Ustanovení § 32 odst. 4 BNatSchG však umožňuje možnost alternativního postupu, kdy připouští ochranu SPA zajistit i mimo kategorie zvláště chráněných území podle BNatSchG, bude-li těmito jinými prostředky zajištěna rovnocenná úroveň ochrany (*gleichwertiger Schutz*).

Jak již bylo uvedeno výše, pravomoc vybrat a vymezit SPA náleží jednotlivým spolkovým zemím. Jedinou výjimku představují mořské oblasti kontinentálního šelfu a výlučné ekonomické zóny, kde SPA na základě ustanovení § 32 odst. 6 BNatSchG SPA vymezuje spolek, konkrétně je tím pověřeno BMU.

Německo doposud vyhlásilo 740 SPA, které zahrnují 11,2 % území celého státu. K tomu připadá ještě 1.986.197 ha na území Bodamského jezera a mořské oblasti. Z mořských chráněných oblastí se 513.930 ha SPA nachází ve výlučné ekonomické zóně Německa.¹⁶³

4.2.4. Vyhlášení SCI/SAC (*Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung*)

Pro území chráněná a vyhlášená na základě směrnice o stanovištích užívá BNatSchG pojem lokality významné pro Společenství (*Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung*¹⁶⁴). Německý zákonodárce podobně jako ten český nerozlišuje, v jaké fázi procesu vyhlášení se předmětná lokalita nachází a po celou dobu používá jednotný pojem. Dále zavádí souhrnný pojem území Natura 2000 (*Natura 2000-Gebiete*¹⁶⁵) pro oba typy chráněných území (SPA a SCI/SAC).

Rovněž v případě vyhlášení SCI používá BNatSchG odkazy na znění směrnice o stanovištích a samotný proces dále nespecifikuje. Na základě ustanovení § 32 odst. 1 BNatSchG spolkové země zvolí území stanovené na základě čl. 4 odst. 1 směrnice o stanovištích za účelem ochrany vymezených přírodních stanovišť (příloha I směrnice) a druhů rostlin a živočichů (příloha II směrnice) podle kritérií vymezených v příloze III směrnice. Na území Německa se nachází 91 typů přírodních stanovišť a 133 druhů hodných ochrany ve

¹⁶³ Data převzata z internetových stránek Spolkového úřadu na ochranu přírody (*Bundesamt für Naturschutz*): https://www.bfn.de/0316_gebiete.html (cit. 15.11.2015)

¹⁶⁴ Viz § 7 odst. 1 č. 6 BNatSchG

¹⁶⁵ Viz § 7 odst. 1 č. 8 BNatSchG

smyslu směrnice o stanovištích.¹⁶⁶ Území Německa zasahuje do tří biogeografických oblastí, a to atlantské, kontinentální a alpské.

Ve fázi 1 spolkové země vymezí jednotlivé chráněné lokality. Vedle kritérií stanovených v příloze III směrnice o stanovištích mohou být jako pomocné zdroje pro výběr použity zveřejněné materiály Evropského tematického centra ochrany přírody (*European Topic Center on Nature Conservation, ETC/NC*) jakožto odborné organizace na evropské úrovni. Odbornou metodiku zaměřující se na objasnění národních aspektů zveřejnil rovněž Spolkový úřad ochrany přírody (*Bundesamt für Naturschutz*).

Mezi povinnosti spolkových zemí patří vypracování standardizovaných datových archů ohledně každé navržené lokality a návrh kategorie zvláště chráněného území podle § 20 odst. 2 BNatSchG.¹⁶⁷

Po vypracování návrhu lokalit SCI spolkovými zeměmi následuje podle § 32 odst. 1 věty druhé BNatSchG jeho předání spolkovému ministerstvu (BMU). BMU se může k výběru vyjádřit, není však vyžadován jeho souhlas. Za výběr lokalit tedy nesou odpovědnost jednotlivé spolkové země. Součinnost ministerstva by však měla být zajištěna, neboť to je povinno vybraná území v další fázi zprostředkovat Komisi. BMU předá Komisi spolkovými zeměmi vypracované datové archy se zvolenými oblastmi i v tom případě, že jeho připomínky nejsou spolkovými zeměmi zohledněny nebo vypořádány. Může však Komisi o svých námitkách k výběru lokalit informovat.¹⁶⁸

Komise předložený seznam lokalit posoudí a po dohodě s členským státem navrhne evropský seznam lokalit SCI. Tento seznam následně podléhá formálnímu schválení v řízení podle čl. 20 a 21 směrnice o stanovištích.¹⁶⁹ Poté, co je evropský seznam schválen a formálně vyhlášen, je členský stát povinen co nejdříve je to možné, nejpozději však do 6 let, zajistit konečnou ochranu na evropský seznam zařazených SCI.

¹⁶⁶ LÜTKES, Stefan; EWER, Wolfgang; FELLEBERG, Frank. *Bundesnaturschutzgesetz: Kommentar*. München: Beck, 2011, s. 326

¹⁶⁷ SCHUMACHER, Jochen; FISCHER-HÜFTLE, Peter: *Bundesnaturschutzgesetz: Kommentar*. 2. Aufl. Stuttgart: Kohlhammer, 2011., s. 632

¹⁶⁸ Tamtéž, s. 634

¹⁶⁹ LÜTKES, Stefan; EWER, Wolfgang; FELLEBERG, Frank. *Bundesnaturschutzgesetz: Kommentar*. München: Beck, 2011, s. 325

To se na základě ustanovení § 32 odst. 2 BNatSchG zajistí vyhlášením SCI jako zvláštní oblasti ochrany v rámci některé z vnitrostátních kategorií podle § 20 odst. 2 BNatSchG (patří sem např. národní park, biosférická rezervace, chráněná krajinná oblast, přírodní park či přírodní památka). Podle čl. 4 odst. 4 směrnice o stanovištích členské státy ve zvláštních oblastech ochrany stanoví priority pro uchování nebo obnovu příznivého stavu z hlediska ochrany a pro ekologickou soudržnost sítě Natura 2000.

Požadavky na prostředky ochrany se orientují a vyvíjí podle nároků jednotlivých chráněných druhů a přírodních stanovišť v chráněných oblastech ochrany. Cílem vymezení těchto oblastí je, aby byl zaručen dlouhotrvající příznivý stav z hlediska ochrany těchto přírodních stanovišť a druhů.

Pokud se některá z oblastí Natura 2000, která má být vyhlášena, nachází na území již existující zvláště chráněné oblasti, není nutné ji vyhlášovat znovu. Podmínky ochrany ale musí odpovídat evropské úrovni ochrany, pokud se liší, je třeba je pozměnit a přizpůsobit evropským právním předpisům. To samé platí pro případné výjimky z ochrany.¹⁷⁰

Ustanovení § 32 odst. 4 umožňuje k ochraně území použít i jiné prostředky než ty vymezené v § 32 odst. 2 a 3, pokud jimi bude zajištěna rovnocenná ochrana. Může se jednat o jiné právní předpisy, správní předpisy či smluvní ujednání. Je ovšem diskutabilní, zda tyto jiné prostředky ochrany mohou být stejně efektivní jako formální vyhlášení za zvláštní oblast ochrany. Naopak jejich užití je mnohdy komplikovanější, což sebou přináší menší úroveň právní jistoty. Poněkud nejasné ustanovení § 32 odst. 4 otevírá možnost vágních interpretací na úrovni spolkových zemí (viz následující podkapitola 4.2.5.).

Chráněné oblasti ochrany nacházející se v mořských oblastech kontinentálního šelfu a výlučné ekonomické zóny Německa nevyhláší spolkové země, ale na základě § 32 odst. 6 BNatSchG spolek. Konkrétně je tímto úkolem pověřeno BMU.

Německo dosud vyhlásilo 4.606 SAC, které se nacházejí ve 3 biogeografických regionech (alpinském, atlantském a kontinentálním). Jejich

¹⁷⁰ SCHUMACHER, Jochen; FISCHER-HÜFTLE, Peter: *Bundesnaturschutzgesetz: Kommentar*. 2. Aufl. Stuttgart: Kohlhammer, 2011, s. 640

rozloha odpovídá 9,3 % území německého státu. K tomu je třeba připočítat 2.122.161 ha mořských oblastí včetně Bodamského jezera; z mořských oblastí připadá 934.984 ha na výlučnou ekonomickou zónu.¹⁷¹

¹⁷¹ Data převzata z internetových stránek Spolkového úřadu na ochranu přírody (*Bundesamt für Naturschutz*): https://www.bfn.de/0316_gebiete.html [cit. 17.11.2015]

5. OCHRANA A SLEDOVÁNÍ STAVU SOUSTAVY NATURA 2000

5.1. Právní úprava v Česku

Ochrana území soustavy Natura 2000 je upravena v Zákoně o ochraně přírody a krajiny, a to zejména v jeho části čtvrté (Natura 2000). Ochrana ptačích oblastí a evropsky významných lokalit je upravena odděleně a v některých znacích se liší.

Vzhledem k tomu, že organizační struktura státní správy ochrany přírody, která má pravomoc ve vztahu k soustavě Natura 2000, je poměrně komplikovaná, bude na úvod podán její stručný přehled. Následně bude přiblížen způsob ochrany ptačích oblastí a evropsky významných lokalit a postup při sledování jejich stavu z hlediska ochrany.

5.1.1. Organizace státní správy ve vztahu k soustavě Natura 2000

Státní správu vztahující se k soustavě Natura 2000 vykonávají orgány ochrany přírody, které jsou vyjmenovány v § 75 odst. 1 ZOPK, konkrétně krajské úřady, správy národních parků, AOPK ČR, Česká inspekce životního prostředí, Ministerstvo životního prostředí, újezdní úřady a Ministerstvo obrany. Státní správu vykonávají jak orgány státní správy, tak orgány samosprávy v přenesené působnosti.¹⁷²

Státní správa na úseku ochrany přírody je organizována na územním principu. Pro vymezení kompetencí je tedy zásadní, kde se chráněná lokalita sítě Natura 2000 nachází, případně v rámci jaké kategorie zvláště chráněného území (dále rovněž „ZCHÚ“) byla vyhlášena.

Na tomto místě je třeba poukázat na změnu postavení AOPK ČR, která se s účinností k 1. 1. 2015 v souvislosti s přijetím služebního zákona stala správním úřadem s celostátní působností, který vykonává státní správu v chráněných krajinných oblastech, národních přírodních rezervacích a národních přírodních památkách a jejich ochranných pásmech. Na základě této novelizace rovněž přestaly být správy chráněných krajinných oblastí

¹⁷² STEJSKAL, Vojtěch. *Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost*. 1. vyd. Praha: Linde, 2006, s. 538

samostatnými správními orgány a staly se organizačními složkami (regionálními pracovišti) AOPK ČR. Správy národních parků zůstaly samostatnými správními orgány. Správa národního parku Šumava vykonává působnost i na území chráněné krajinné oblasti Šumava.¹⁷³

Nachází-li se ptačí oblast či evropsky významná lokalita na území chráněné krajinné oblasti (s výjimkou CHKO Šumava), národní přírodní rezervace nebo národní přírodní památky (včetně jejich ochranných pásem), je příslušným orgánem AOPK ČR. Pokud se EVL či PO nachází na území národního parku nebo CHKO Šumava, státní správu vykonávají příslušné správy národních parků.

Pokud lokalita Natura 2000 leží na území vojenského újezdu, je příslušným orgánem újezdní úřad, s výjimkou sjednávání smluv podle § 39 ZOPK, které na základě § 78a odst. 2 písm. c) patří do kompetence Ministerstva obrany.

Dále disponuje řadou významných kompetencí ve vztahu k soustavě Natura 2000 Ministerstvo životního prostředí. Jako ústřední orgán státní správy na úseku ochrany přírody zprostředkovává kontakt s Komisí, podává jí informace a zprávy vyžadované na základě směrnice o stanovištích a směrnice o ptácích, či podává žádosti o stanoviska na základě § 45i odst. 10 ZOPK. Podle dikce ZOPK má rovněž zpracovávat souhrny doporučených opatření pro jednotlivé lokality Natura 2000. Tím je však v praxi pověřena AOPK ČR. Rovněž vykonává působnost orgánů ochrany přírody na pozemcích a stavbách, které jsou součástí objektů důležitých pro obranu státu, ale nachází se mimo území vojenských újezdů.

Krajským úřadům náleží zbytková pravomoc. Vykonávají státní správu na území ptačích oblastí a evropsky významných lokalit, které se nacházejí v jejich správním obvodu, pokud však nejsou součástí území národních parků, chráněných krajinných oblastí, národních přírodních rezervací a národních přírodních památek (včetně jejich ochranných pásem) a vojenských újezdů.

¹⁷³ PELE, František; HŮLKOVÁ, Jana. *Agentura ochrany přírody a krajiny ČR v novém kabátě*. In *Ochrana přírody* č. 1/2015, s. 26

5.1.2. Ochrana ptačích oblastí

Ptačí oblasti jsou chráněné oblasti vyhlášené podle směrnice o ptácích. Jejich právní úpravu v rámci vnitrostátního práva zajišťuje zejména ustanovení § 45e ZOPK.

Zákon nestanovuje žádné zákazy z hlediska územní ochrany pro tyto lokality, nemají tedy stanoveny základní ochranné podmínky. Jednotlivé ptačí oblasti vymezuje vláda nařízeními, v nichž mohou být určité stanovené činnosti vázané na souhlas orgánu ochrany přírody. Tyto tzv. bližší ochranné podmínky by neměly ovlivnit běžné hospodaření v PO. Pokud by však přece jen v jejich důsledku byly některé činnosti omezeny nebo byl vznesen požadavek, aby se hospodařilo jiným způsobem, budou způsobené újmy hrazeny, a to na základě § 58 ZOPK. Na základě ustanovení § 45e odst. 4 ZOPK je možno s vlastníkem či nájemcem pozemku (v některých případech i budovy) uzavřít smlouvu o způsobu hospodaření v ptačí oblasti. Vzhledem k tomu, že v případě ptačích oblastí je velmi častý překryv s dosavadní ochranou území v režimu ZCHÚ, nařízení o ptačích oblastech nemusí mít širokou úpravu ochrany, pokud je dostatečným způsobem pokryta v režimu ochrany ZCHÚ.¹⁷⁴

Koncepčním dokumentem, který představuje odborný podklad pro plánování péče o ptačí oblasti a populace druhů, pro které byly tyto oblasti vymezeny, jsou souhrny doporučených opatření (dále rovněž „SDO“)¹⁷⁵. Jejich zpracování není ze zákona obligatorní a Ministerstvo životního prostředí je na základě ustanovení § 45e odst. 6 zajistí v případě potřeby. V praxi je jejich vypracováním pověřena AOPK ČR.¹⁷⁶

Struktura a obsah SDO vychází z jednotné osnovy, kterou zpracovalo MŽP. Na jejím základě mají SDO tři hlavní části. První část popisuje základní identifikační údaje o ptačí oblasti a vymezuje území, na němž se PO nachází, včetně seznamu dotčených krajů a obcí a případného překryvu s jinými

¹⁷⁴ PRCHALOVÁ, Jana. *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, s. 137

¹⁷⁵ Přehled dosud zpracovaných SDO pro ptačí oblasti k dispozici na stránkách Ministerstva životního prostředí: http://www.mzp.cz/cz/souhrn_doporučených_opatření

¹⁷⁶ KNIŽÁTKOVÁ, Eva; LACINA, David. *Souhrny doporučených opatření pro ptačí oblasti*. In *Ochrana přírody* č. 5/2010, s. 12

chráněnými územími. Druhá část vymezuje odborné a věcné zdůvodnění cílů a způsobů péče, poskytuje údaje o ornitologickém významu lokality, popisuje optimální způsob využívání a podává přehled aktuálních i potenciálních ohrožujících faktorů. Na tuto analýzu navazuje klíčová část třetí, která stanoví samotný plán opatření, přičemž reflektuje problematické ohrožující faktory z předchozí části. Zde jsou také navržena jednotlivá opatření správního charakteru a vymezeny lokality vyžadující pravidelný management. Mapové přílohy včetně grafického vymezení lokalit tvoří přílohu SDO.¹⁷⁷

Platnost SDO pro ptačí oblasti není časově omezena, v případě potřeby se však předpokládá jeho průběžná aktualizace.

5.1.3. Ochrana evropsky významných lokalit

Ochrana EVL podle původního znění ZOPK spočívala v tom, že se EVL zařazené do evropského seznamu musely do 6 let od jeho schválení stát součástí zvláště chráněných území, nebyla-li uzavřena dohoda o jejich smluvní ochraně nebo nenacházely-li se na území již dříve vyhlášených ZCHÚ. Jinou možnost zákon nepřipouštěl. To se však změnilo přijetím novely z roku 2009 (zákona č. 349/2009 Sb.), na základě které bylo umožněno využít institut tzv. základní ochrany.

Základní ochrana pro EVL, jako kvalitativně nový typ územní ochrany¹⁷⁸ znamená, že není nutné vyhlášovat vybrané lokality jako zvláště chráněná území, protože jejich dostatečná ochrana je zajištěna již ustanovením § 45c odst. 2 ZOPK¹⁷⁹, které stanoví, že evropsky významné lokality jsou chráněny před poškozováním a ničením a využívají se pouze tak, aby nedošlo k závažnému nebo nevratnému zničení předmětu ochrany. K zásahům, které by mohly vést k takovým nežádoucím důsledkům, si musí ten, kdo tyto zásahy

¹⁷⁷ KNIŽÁTKOVÁ, Eva; LACINA, David. *Souhrny doporučených opatření pro ptačí oblasti*. In *Ochrana přírody* č. 5/2010, s. 13

¹⁷⁸ PRCHALOVÁ, Jana. *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, s. 133

¹⁷⁹ HAVELKOVÁ, Svatava; LANDOVÁ, Barbora. *K novele zákona o ochraně přírody a krajiny II*. In *Ochrana přírody* č. 1/2010, s. 21

zamýšlí, předem opatřit souhlas orgánu ochrany přírody podle § 45c odst. 2 ZOPK.

Na základě nařízení vlády č. 318/2013 Sb., kterým se stanoví národní seznam, je základní ochrana využívána u 189 EVL zcela a u dalších 210 EVL zčásti.¹⁸⁰ V tomto nařízení vlády již nejsou na rozdíl od předešlého uváděna všechna existující ZCHÚ, ale pouze ta, která je třeba ještě dodatečně vyhlásit.¹⁸¹ Zavedením institutu základní ochrany se snížila rozloha vyhlášených zvláště chráněných území pro EVL o 146 824 ha.

Stěžejní ustanovení týkající se péče o jednotlivé EVL a jejich ochranu představuje § 45c odst. 3 ZOPK, které upravuje povinnost zpracovat tzv. souhrn doporučených opatření pro EVL (dále rovněž „SDO“). Poněkud nekonceptně se § 45c odst. 3 ZOPK vztahuje i na ptačí oblasti. Na základě původního konceptu, kdy byla ochrana každé EVL zajištěna formou ZCHÚ, nebylo třeba zpracovávat samostatnou dokumentaci pro jednotlivé EVL, to se však se zavedením institutu základní ochrany změnilo. Cílem SDO je specifikovat cíle ochrany EVL, tedy vyjmenovat jednotlivé předměty ochrany, definovat jejich současný stav, dostatečně popsat jejich klíčové potřeby a základní předpoklady pro jejich udržení i z hlediska celkového souladu udržení stavu z hlediska ochrany.¹⁸²

SDO jsou svým charakterem podobné koncepčním plánům péče o zvláště chráněná území¹⁸³ a struktura SDO vychází z jejich osnov. Pokud se EVL plně nebo částečně překrývá s existujícím EVL, musí být SDO a příslušný plán péče uvedeny do souladu. SDO jsou zpracovávány pro každou EVL samostatně, což umožňuje dostatečně specifikovat potřeby konkrétní EVL. Tam, kde je EVL chráněna prostřednictvím ZCHÚ, tvoří SDO přílohu plánů péče ZCHÚ, kde jsou rovněž řešeny potenciální konflikty ochrany ZCHÚ a EVL. Z pověření Ministerstva životního prostředí SDO zpracovává AOPK ČR, konečná verze je

¹⁸⁰ Viz tisková zpráva Ministerstva životního prostředí ze dne 21. 08. 2013 „*Vláda schválila nařízení o stanovení národního seznamu evropsky významných lokalit*“:
http://www.mzp.cz/cz/news_130821_EVL

¹⁸¹ HOŠEK, Michael. *Změny ve způsobu zajištění evropsky významných lokalit*. In *Ochrana přírody* č. 2/2011, s. 21

¹⁸² HOŠEK, Michael. *Změny ve způsobu zajištění evropsky významných lokalit*. In *Ochrana přírody* č. 2/2011, s. 21

¹⁸³ Viz ustanovení § 38 odst. 1 ZOPK

schválena Ministerstvem životního prostředí zveřejněním na Portálu veřejné správy¹⁸⁴ a v Ústředním seznamu ochrany přírody¹⁸⁵.

Zpracování SDO má rovněž tu výhodu, že pokud se EVL nachází na území více samostatných ZCHÚ, je její ochrana řešena komplexně a efektivněji než prostřednictvím několika rozdílných plánů péče.¹⁸⁶

Další zákonem předpokládanou možností ochrany EVL je tzv. smluvní ochrana na základě § 39 ZOPK. Vzhledem k tomu, že využití smluvní ochrany EVL sebou přináší řadu právních otázek a faktických problémů, je tato možnost v praxi využívána jen velmi zřídka. Odborná veřejnost není jednotná v tom, zda jsou smlouvy podle § 39 ZOPK svým charakterem spíše soukromoprávní či veřejnoprávní, diskutabilní je i otázka obecné závaznosti smluvní ochrany. Vzhledem k územní rozloze některých EVL je navíc v některých případech smluvní ochrana EVL jen těžko představitelná, neboť uzavření smlouvy by vzhledem k poměrně velkému počtu vlastníků jednotlivých pozemků bylo stěží možné dosáhnout.¹⁸⁷

Shrme-li výše uvedené, existuje nadále trojí režim ochrany EVL:

- 1) **Základní stupeň ochrany** podle § 45c odst. 2 ZOPK se aplikuje tam, kde nařízení, kterým byl stanoven národní seznam (tedy nařízení vlády č. 318/2013 Sb.), u příslušné lokality neuvádí žádnou kategorii zvláště chráněného území.
- 2) **Smluvní ochrana** podle § 39 ZOPK se uplatní tam, kde nařízení vlády, kterým byl stanoven národní seznam, u příslušné lokality uvádí konkrétní kategorii maloplošného zvláště chráněného území, a ze strany vlastníků pozemků je o smluvní ochranu projeven zájem.
- 3) **Ochrana prostřednictvím vyhlášení zvláště chráněného území** se použije v případě, kde nařízení vlády, kterým byl stanoven národní seznam, uvádí u příslušné lokality konkrétní kategorii zvláště chráněného území a nepodařilo se docílit smluvní ochrany podle § 39 ZOPK.

¹⁸⁴ <https://portal.gov.cz/portal/obcan/>

¹⁸⁵ <http://drusop.nature.cz/>

¹⁸⁶ HOŠEK, Michael. Změny ve způsobu zajištění evropsky významných lokalit. In Ochrana přírody č. 2/2011, s. 21

¹⁸⁷ Podrobněji k této problematice KOMÍNKOVÁ, Pavlína. *Problémy smluvního zajištění ochrany přírody a krajiny*. In Ochrana přírody č. 1/2009.

5.1.4. Sledování stavu ptačích oblastí a evropsky významných lokalit

Směrnice o stanovištích (v čl. 16 odst. 2 a čl. 17 odst. 1) a směrnice o ptácích (v čl. 9 odst. 3 a čl. 12 odst. 1) stanoví členským státům povinnost sledovat stav území Natura 2000 a evropsky významných druhů a podávat o tom zprávy Komisi. Část těchto povinností byla transponována do ustanovení § 45f ZOPK.

Na základě tohoto ustanovení jsou všechny orgány ochrany přírody povinny pravidelně sledovat (monitorovat) stav druhů a stanovišť, aby bylo možno ověřit jak funkčnost a účelnost všech ochranných opatření týkajících se všech druhů ptáků, evropsky významných druhů živočichů a rostlin a typů evropských stanovišť, tak efektivitu vynakládaných finančních prostředků.¹⁸⁸

V praxi zajišťuje monitoring z pověření Ministerstva životního prostředí AOPK ČR. Ta provádí organizaci a koordinaci monitoringu, zapojuje vědecké a odborné instituce a v opodstatněných případech i orgány ochrany přírody pro sběr dat.

Do budoucna by měl vzniknout jednotný rámec pro sledování stavu lokalit, který by sjednotil postup jednotlivých subjektů, které se na sledování stavu lokalit podílí, a to z hlediska cíle, metodického postupu i konkrétních výstupů. Tuto funkci v současné době částečně plní tzv. Nálezová databáze ochrany přírody¹⁸⁹, která sumarizuje data o stavu jednotlivých lokalit (týkající se zejména stavu jednotlivých biotopů a druhů), které vzájemně sdílí AOPK ČR a další orgány ochrany přírody.¹⁹⁰

Výsledky monitoringu jsou jednou z hlavních částí šestileté hodnotící zprávy podle čl. 17 směrnice o stanovištích. V České republice patří mezi sledované evropsky významné fenomény celkem 59 typů přírodních stanovišť (z přílohy I směrnice o stanovištích), 174 druhů živočichů a rostlin (z přílohy II a IV

¹⁸⁸ MIKO, Ladislav; BOROVIČKOVÁ, Hana a kol. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář*. 2. vyd. Praha: C.H. Beck, 2007, s. 214

¹⁸⁹ <http://portal.nature.cz/>

¹⁹⁰ HOŠEK, Michael. *Změny ve způsobu zajištění evropsky významných lokalit*. In *Ochrana přírody* č. 2/2011, s. 23

směrnice o stanovištích) a 65 druhů ptáků (60 z přílohy I a 5 z přílohy II směrnice i ptácích), celkem se tedy jedná o 298 sledovaných fenoménů.¹⁹¹

5.2. Právní úprava v Německu

5.2.1. Ochrana oblastí Natura 2000 ve spolkové právní úpravě

Na základě § 32 odst. 3-5 BNatSchG se režim ochrany jednotlivých oblastí soustavy Natura 2000 odvíjí od kategorie zvláště chráněného území, v němž byla daná lokalita vyhlášena. Stanovené prostředky ochrany a péče o území však musí odpovídat ustanovení čl. 6 směrnice o stanovištích.¹⁹²

Je třeba vymezit účel a cíle ochrany každé chráněné oblasti, aby mohlo být dosaženo příznivého stavu podle § 7 odst. 1 č. 9 BNatSchG. Účel ochrany vyplývá z ustanovení vymezujících jednotlivé kategorie zvláště chráněných oblastí (§§ 20 a 22 BNatSchG). V každém jednotlivém případě je třeba přezkoumat vhodnost zvolené kategorie chráněného území, zda odpovídá vymezeným cílům ochrany. Je rovněž nutné označit, zda se v dané lokalitě nachází prioritní typy přírodních stanovišť či prioritní druhy a i této skutečnosti přizpůsobit zvolená ochranná opatření. Přítomnost prioritních typů stanovišť či prioritních druhů je rovněž zásadní pro průběh procesu hodnocení důsledků plánů a projektů.

Vedle formálního vyhlášení oblastí Natura 2000 v rámci některé z kategorií vnitrostátních zvláště chráněných oblastí (*geschützte Teile von Natur und Landschaft*) podle § 20 odst. 1 BNatSchG otevírá ustanovení § 32 odst. 4 BNatSchG možnost použití **dalších nástrojů**, které by byly způsobilé zajistit rovnocennou ochranu. Může se jednat o:

- Jiné právní předpisy (*andere Rechtsvorschriften*). Do této kategorie spadají zákony (např. zákonná ochrana biotopů podle § 30 BNatSchG), správněprávní vyhlášky a stanovy, ochranné oblasti vod (*Wasserschutzgebiete*, § 51 Wasserhaushaltgesetz) a chráněné oblasti

¹⁹¹ Na internetové stránce <http://www.biomonitring.cz> jsou k dispozici základní informace o jednotlivých sledovaných fenoménech, metodické postupy monitoringu i jednotlivé hodnotící zprávy.

¹⁹² GIES, Moritz; ALBRECHT, Juliane. *Legal study and recommendations for climate change adaptation*. Dresden: Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung, 2013, s. 53

podle zákona o lesích. Tyto předpisy musí stanovovat nezbytné příkazy a zákazy, cíle ochrany a prostředky péče o daná území, jinak nejsou způsobilé zaručit rovnocennou ochranu.

- Interní správní předpisy (*Verwaltungsvorschriften*). Platí pouze interně a nemají obecnou právní závaznost. Možnost jejich využití proto přichází v úvahu jen velmi zřídka, např. za předpokladu, že příslušný správní subjekt má na daném území výlučnou pravomoc. Využití interních správních předpisů je tedy možné např. pro ochranu netopýrů ve veřejných budovách.
- Dispoziční práva pro veřejný nebo obecně prospěšný subjekt (*Verfügungsbefugnisse eines öffentlichen oder gemeinnützigen Trägers*). Veřejným nebo obecně prospěšným subjektům je možné zřídit určitá práva k pozemkům, která budou vylučovat třetí osoby ze (zejména škodlivého) užívání. Ve většině případů se jedná o zřízení věcného břemene zápisem do katastru nemovitostí. Pod pojem veřejný subjekt spadají orgány veřejné moci a veřejnoprávně organizované instituce (např. evangelická či katolická církev). Obecně prospěšné subjekty jsou např. spolky na ochranu přírody (*Naturschutzvereinen*). Pokud by bylo možné dispoziční práva udělit jakémukoliv subjektu, nebyl by naplněn cíl ustanovení § 33 BNatSchG, proto musí být daný subjekt finančně i personálně schopen chráněnou oblast spravovat způsobem, který bude v souladu s cíli ochrany přírody. Je ovšem sporné, zda je toto ustanovení konformní se zněním směrnice o stanovištích, která v čl. 1 písm. l) převedení dispozičních práv jako alternativu k vyhlášení zvláštní oblasti ochrany nepředpokládá.
- Smluvní ujednání (*vertragliche Vereinbarungen*). Pokud je využíván institut smluvní ochrany, je třeba, aby délka smluvního vztahu odpovídala požadavkům na ochranu daného území. To znamená, že smlouvy by měly být v zásadě uzavírány jako dlouhodobé, krátkodobá ujednání ohledně užívacího práva či časově omezené pachtovní smlouvy nejsou dostačující. Je žádoucí případné smluvní ujednání zavést do katastru nemovitostí, aby se předešlo případným sporům o jeho existenci.

Ochrana dotčených oblastí by měla být zaručena i poté, co smluvní vztah skončí, toho je ovšem v praxi velmi obtížné dosáhnout.¹⁹³

Z důvodu chybějící nebo omezené právní závaznosti vůči třetím osobám však většinou jiný postup než vydání obecně závazných právních předpisů nepřichází v úvahu.¹⁹⁴ Čl. 7 směrnice o stanovištích, který pod úpravu čl. 6 odst. 2-4 podřizuje i chráněné oblasti vymezené podle směrnice o ptácích, navíc předpokládá závazné vymezení těchto oblastí s dostatečnou úrovní ochrany.

Se zřetelem na čl. 6 odst. 1 směrnice o stanovištích a za použití odpovídajících předpisů zemského práva předpokládá ustanovení § 32 odst. 5 BNatSchG možnost zpracovat pro oblasti Natura 2000 tzv. **plány obhospodařování** (*Bewirtschaftungspläne*). Plány obhospodařování slouží také jako podklady pro integrovaný management předmětné chráněné oblasti, které odpovídají ekologickým požadavkům typů přírodních stanovišť uvedených v příloze I směrnice o stanovištích a druhů uvedených v příloze II, jež se na těchto lokalitách vyskytují. Jsou tím míněny prostředky pro zachování či obnovení příznivého stavu z hlediska ochrany.

Zpracovat plány obhospodařování není nezbytné v každém případě. Jako smysluplné se jeví zejména tehdy, když v těchto plánech stanovené rámcové podmínky pro budoucí obhospodařování tvoří podklad pro smluvní ujednání s dotčenými uživateli pozemků. Plány obhospodařování mohou být zpracovány jako samostatné dokumenty nebo mohou být součástí jiných plánů.¹⁹⁵

Spolkový zákon dále stanoví povinnost **obecné ochrany oblastí Natura 2000**. Podle § 33 odst. 1 BNatSchG, který transponuje čl. 6 odst. 2 směrnice o stanovištích, je vyloučeno poškozování přírodních stanovišť a stanovišť druhů, jakož i vyrušování druhů, pokud by mohlo být významné z hlediska cílů ochrany. V souladu s ustanovením § 3 odst. 2 BNatSchG (generální klauzule) je toto ustanovení právně vymahatelné a příslušné orgány jsou na jeho základě oprávněny zasáhnout proti protiprávnímu narušování chráněných oblastí.

¹⁹³ SCHUMACHER, Jochen; FISCHER-HÜFTLE, Peter: *Bundesnaturschutzgesetz: Kommentar*. 2. Aufl. Stuttgart: Kohlhammer, 2011., s. 641

¹⁹⁴ Tamtéž, s. 641

¹⁹⁵ Tamtéž, s. 644

Diskutabilní je věta druhá citovaného ustanovení, na základě které je proces hodnocení důsledků plánů a projektů a jejich schvalování vyjmuta z obecné ochrany podle § 33 odst. 1 věta první BNatSchG, které stanoví, že jakékoliv významné poškozování území Natura 2000 je vyloučeno. Podle této koncepce jsou tedy schválené plány a projekty mající významný vliv na území Natura 2000 pojmány jako výjimky z obecné ochrany. Lze pochybovat, zda toto ustanovení naplňuje smysl čl. 6 odst. 3 a 4 směrnice o stanovištích. K této věci se vyjádřil i SDEU v případě Papenburg¹⁹⁶, podle nějž je ustanovení čl. 6 odst. 2 směrnice o stanovištích, které stanoví obecnou ochranu území Natura 2000, v zásadě použitelné i v případě, že byl po provedení hodnocení důsledků schválen projekt mající na území významný vliv.

5.2.2. Sledování stavu oblastí Natura 2000 podle spolkové právní úpravy

Povinnost sledovat stav oblastí Natura 2000 je obsažena v obecné části BNatSchG, konkrétně v ustanovení § 6 odst. 3 č. 2, které stanoví, že je třeba sledovat stav ochrany přírodních stanovišť a druhů podle směrnice o stanovištích včetně kontrolování lovu druhů vymezených v příloze IV, stejně jako sledovat stav ochrany evropských ptačích druhů a jejich stanovišť podle směrnice o ptácích. Zvláštní pozornost je třeba věnovat prioritním typům přírodních stanovišť a prioritním druhům rostlin a živočichů.

Povinností sledovat stav oblastí Natura 2000 je pověřen jak spolek, tak jednotlivé spolkové země. Příslušné spolkové orgány a spolkové země při provádění monitoringu na základě § 6 odst. 1, 4 BNatSchG vzájemně spolupracují.

Příslušným spolkovým orgánem je podle § 6 odst. 5 BNatSchG Spolkový úřad ochrany přírody (*Bundesamt für Naturschutz*). Ten koordinuje metody monitoringu, sběr a sloučení jednotlivých dat a vyhodnocování stavu ochrany jednotlivých sledovaných fenoménů na národní úrovni.

V Německu zatím nebyl vytvořen žádný centrální datový systém, který by obsahoval výsledky monitoringu získané od všech spolkových zemí a který by je vzájemně slučoval a porovnával. Vytvoření takového systému by bylo jistě

¹⁹⁶ SDEU, rozsudek C-228/08, Sb rozh. 2010, I-00131 bod 49 – Papenburg proti Německu

žádoucí, neboť by mohl být využíván příslušnými orgány ochrany přírody, znalci či dalšími subjekty při odborných činnostech, jako je územní plánování, a napomáhal by lepšímu managementu chráněných oblastí Natura 2000. Rovněž by mohl obsahovat podrobnější a úplnější informace, než veřejnosti přístupné zprávy, které jsou každých 6 let předkládány Komisi¹⁹⁷.

5.2.3. Soustava Natura 2000 a její ochrana v Sasku

Ustanovení týkající se soustavy Natura 2000 jsou obsaženy v saském zákoně na ochranu přírody (*Sächsisches Naturschutzgesetz* ¹⁹⁸, dále rovněž „SächsNatSchG“), konkrétně v ustanovení §§ 22, 23. Tento zákon neupravuje komplexně oblast práva ochrany přírody, ale pouze konkretizuje a doplňuje ustanovení BNatSchG. Ustanovení § 22 SächsNatSchG provádí § 32 odst. 4 BNatSchG a týká se vyhlášení chráněných oblastí Natura 2000, ustanovení § 23 se týká schvalování plánů a projektů s potenciálním vlivem na území Natura 2000.

Podle § 22 SächsNatSchG mohou být oblasti Natura 2000 vyhlášeny vydáním nařízení vrchního orgánu ochrany přírody (*Rechtsverordnung von der oberen Naturschutzbehörde*), tedy na základě podzákoného právního předpisu vydaného správním orgánem ochrany přírody. Zákon dále stanoví, že toto nařízení může (avšak nemusí) vymezovat prostředky ochrany sloužící k naplnění cílů ochrany. Tato úprava v saském zemském právu je značně kritizována, neboť je diskutabilní, zda zaručuje potřebnou individuální ochranu a důsledně specifikuje příkazy a zákazy týkající se každé jednotlivé chráněné oblasti.¹⁹⁹

Za účelem vyhlášení a stanovení ochrany oblastí Natura 2000 byla v Sasku vydána dvě nařízení, první se týká chráněných území vymezených na základě

¹⁹⁷ Tyto zprávy jsou k dispozici na internetových stránkách Spolkového úřadu na ochranu přírody (*Bundesamt für Naturschutz*): https://www.bfn.de/0316_monitoring.html. Naposledy zveřejněna byla hodnotící zpráva z roku 2013, k dispozici je rovněž zpráva z roku 2007. Obě jsou vzájemně porovnány a v přehledných tabulkách zanalyzovány zaznamenané změny na jednotlivých předmětech ochrany.

¹⁹⁸ *Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege im Freistaat Sachsen* vom 6. Juni 2013 (SächsGVBl. S. 349)

¹⁹⁹ GIES, Moritz; ALBRECHT, Juliane. *Legal study and recommendations for climate change adaptation*. Dresden: Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung, 2013, s. 53

směrnice o ptácích²⁰⁰, druhé chráněných území podle směrnice o stanovištích²⁰¹. Text těchto nařízení je poměrně strohý, přílohu však tvoří seznam jednotlivých chráněných oblastí včetně odkazu na předpis místně příslušného orgánu ochrany přírody, který již detailněji stanovuje předmět a účel ochrany, zakázaná a přípustná jednání a přípustnost výjimek ze zákazů.

Na základě těchto tzv. plánů managementu (*Managementpläne*), které pro SPA zpracovávají regionální odborné orgány ochrany přírody (odbory ochrany životního prostředí okresních zastupitelstev), je v Sasku zajišťována ochrana a péče o jednotlivé oblasti Natura 2000. Pro SAC tyto plány zpracovává Zemský úřad životního prostředí a geologie (*Landesamt für Umwelt und Geologie, LfUG*), případně správy národních parků či biosférických rezervací.

Po tom, co jsou plány managementu zpracovány, podléhají formálnímu schválení příslušným saským zemským ředitelstvím. Po formálním schválení se plán managementu stává závazným podkladem pro orgány ochrany přírody. Zveřejňují se v saské sbírce zákonů a vyhlášek (*Sächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt*).²⁰²

Plánování způsobů managementu chráněných oblastí je spojeno se zohledněním potřeb jednotlivých typů přírodních stanovišť a druhů rostlin a živočichů z hlediska ochrany. Plány managementu obsahují jednotlivé opatření pro zajištění ochrany a jsou propojeny i s následným monitoringem, neboť v jeho rámci je zjišťována efektivita použitých prostředků.

Zvláštnost saské části soustavy Natura 2000 spočívá ve vysoké míře koherence jednotlivých chráněných oblastí. Ta je výsledkem zejména vymezení velkého množství chráněných oblastí v údolích řek takřka po celé délce jejich toku, a to např. na území saské části Krušných hor (*Erzgebirge*) a v podkrušnohorské oblasti, kde je patrný vysoký podíl chráněných typů

²⁰⁰ Grundschutzverordnung Sachsen für Vogelschutzgebiete vom 26. November 2012 (SächsABl. S. 1513)

²⁰¹ Grundschutzverordnung Sachsen für FFH-Gebiete vom 26. November 2012 (SächsABl. S. 1499)

²⁰² Online k dispozici zde: <http://www.revosax.sachsen.de/>

stanovišť a chráněných druhů na poměrně malé ploše. Dále jsou chráněny rozsáhlé oblasti nížin na severu Saska.²⁰³

Na základě stanovených kritérií bylo v Sasku vymezeno 270 SCI (168.661 ha) a 77 SPA (248.965 ha), které byly od roku 1992 v několika fázích nahlašovány prostřednictvím BMU Komisi. Nahlášení prvních 10 SPA proběhlo v roce 1992 a prvních 64 SCI v roce 1998. V roce 2006 proběhla poslední fáze, čímž Sasko proces nahlašování území úspěšně dokončilo. Obě kategorie chráněných území bez překryvů nyní zahrnují celkově 292.777 ha, což odpovídá 15,9 % území Saska.²⁰⁴

²⁰³ ELLWANGER, Götz (ed.); a SCHRÖDER, Eckhard (ed.). *Management von Natura 2000-Gebieten: Erfahrungen aus Deutschland und ausgewählten anderen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union*. Bonn: Bundesamt für Naturschutz, 2006, s.125

²⁰⁴ Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft. *Natura 2000. Sachsen und das europaweite Schutzgebietsnetz*. Sächsisches Landesamt für Umwelt und Geologie, 2008, s. 8

6. HODNOCENÍ DŮSLEDKŮ VLIVU PLÁNŮ A PROJEKTŮ

Směrnice o stanovištích v čl. 6 odst. 3 stanoví, že jakýkoliv plán nebo projekt, který by mohl mít na chráněné lokalitě **významný** vliv, podléhá posouzení jeho důsledků na lokalitu z hlediska cílů ochrany. Tento zvláštní posuzovací proces představuje velmi významný nástroj k udržení a zlepšení stavu předmětů ochrany v rámci soustavy Natura 2000. Hlavním cílem tohoto institutu je ochrana druhů a stanovišť významných pro celou Evropu a rovněž ochrana celkové soudržnosti sítě Natura 2000.

6.1. Právní úprava v Česku

Závazky vyplývající z čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích zohledňuje národní úprava v ustanovení § 45h a 45i ZOPK. Zákon ovšem používá odlišnou terminologii, než jaká je obsažena ve směrnici, a tak jsou namísto plánů a projektů předmětem posouzení koncepce a záměry. Pojem „koncepce“ (ekvivalent slova plán) a pojem „záměr“ (ekvivalent slova projekt v užším smyslu) však musí být vykládány v souladu se směrnicí o stanovištích, která stanoví, že hodnocení podléhají jakékoliv plány nebo projekty, které byť s určitou lokalitou nesouvisí, tak na ni budou mít významný vliv, buď jednotlivě, nebo v kombinaci s jinými plány nebo projekty.²⁰⁵

Ustanovení § 45i ZOPK používá namísto hodnocení důsledků termín posouzení vlivů, což je odůvodněno procesním napojením na zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZoPV“).²⁰⁶ Přes svůj podobný charakter má ovšem oproti procesu na základě ZoPV hodnocení důsledků podle ZOPK četná specifika a hlavně vyšší závaznost. ZOPK je vůči ZoPV zákonem zvláštním (speciálním), použije se tedy přednostně. I když definice pojmů koncepce a záměr obsahuje

²⁰⁵ PRCHALOVÁ, Jana. 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, s. 142

²⁰⁶ MIKO, Ladislav; BOROVIČKOVÁ, Hana a kol. Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář. 2. vyd. Praha: C.H. Beck, 2007, s. 217

ZoPV, je třeba je vykládat ve smyslu směrnice o stanovištích, jak je již uvedeno výše.²⁰⁷

Hodnocení důsledků se na základě § 45h odst. 1 věta druhá nevztahuje na plány péče zpracované orgánem ochrany přírody ve vztahu k chráněným lokalitám Natura 2000. Plány péče se připravují pro ZCHÚ a jejich ochranná pásma a stanovují se v nich jednotlivá opatření na zachování nebo zlepšení ekologického stavu předmětných lokalit. Z toho důvodu by nemělo smysl podrobovat je procesu hodnocení vlivů, neboť ze své podstaty slouží stejnému cíli.²⁰⁸ Konceptí a záměrů, které zasáhnou lesy, se dotýká speciální úprava podle § 4 odst. 4 ZOPK.

Předtím, než dojde k procesu hodnocení důsledků konceptí a záměrů na EVL a PO, vydá příslušný orgán ochrany přírody odůvodněné stanovisko (fáze 1), ve kterém může případný významný vliv na lokality Natura 2000 vyloučit. Pokud jej nevyloučí, přistoupí se k samotnému hodnocení důsledků (fáze 2). Poslední, třetí fáze, se týká následného postupu příslušných správních orgánů v navazujícím řízení.

6.1.1. Vydání odůvodněného stanoviska

Na základě ustanovení § 45i odst. 1 ZOPK je ten, kdo zamýšlí pořídit koncepci nebo uskutečnit záměr popsany v § 45h odst. 1 (předkladatel) povinen předložit tuto koncepci či záměr orgánu ochrany přírody k vydání stanoviska. Příslušnými orgány ochrany přírody jsou krajské úřady [§ 77a odst. 4 písm. n) ZOPK] nebo AOPK ČR a správy národních parků (§ 78 odst. 1). Pokud je na předmětném území kompetentních více orgánů současně, měly by stanoviska vydat všechny z nich, vždy pro tu část území, která spadá do jejich působnosti.²⁰⁹

Orgán ochrany přírody je povinen vydat stanovisko do 30 dnů ode dne doručení žádosti. Na základě § 90 odst. 1 ZOPK není proces vydání stanoviska

²⁰⁷ PRCHALOVÁ, Jana. 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, s. 142

²⁰⁸ Tamtéž, s. 143

²⁰⁹ Tamtéž, s. 147

správním řízením.²¹⁰ Obsahem stanoviska je posouzení, zda daná koncepce či záměr může mít na území Natura 2000 významný vliv, ať negativní, nebo pozitivní, či že je tento vliv vyloučen. Stanovisko musí být náležitě odůvodněno.

K závěru, že významný vliv na chráněné lokality Natura 2000 nelze vyloučit, může orgán ochrany přírody dojít buď na základě předložených podkladů, kdy se přesvědčí, že vliv skutečně existuje, nebo z důvodu, že k vyloučení možného vlivu nemá dostatečné množství informací. Vzhledem k tomu, že důvodem může být i nedostatek informací, předkladateli se doporučuje, aby předložil co nejúplnější podkladovou dokumentaci. Pokud významný vliv z jednoho z výše jmenovaných důvodů nelze vyloučit, následuje samotný proces hodnocení důsledků koncepcí a záměrů. Pokud orgán ochrany přírody předpokládá, že bude mít koncepce či záměr negativní vliv, je předkladateli uložena povinnost zpracovat varianty řešení, které tento negativní vliv buď úplně, nebo alespoň v co největší míře eliminují.²¹¹

6.1.2. Proces hodnocení důsledků koncepcí a záměrů

Při procesu hodnocení důsledků koncepcí a záměrů se procesněprávně postupuje podle ZoPV, hodnocení však provádí odlišný subjekt, a to tzv. autorizovaná osoba speciálně zavedená na základě ustanovení § 45i odst. 3 ZOPK. Autorizovanou osobou může být fyzická osoba, která splňuje požadavky stanovené zákonem a prováděcím právním předpisem. Obecné požadavky pro udělení autorizace obsahuje ZOPK, podrobnosti poté stanoví vyhláška č. 468/2004 Sb., o autorizovaných osobách podle zákona o ochraně přírody a krajiny. Autorizaci uděluje a odnímá Ministerstvo životního prostředí.

V dalších ohledech se uplatní klasické nástroje posouzení vlivů podle ZoPV, jako je dokumentace, posudek, atd.²¹²

²¹⁰ STEJSKAL, Vojtěch. Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost. 1. vyd. Praha: Linde, 2006, s. 508

²¹¹ PRCHALOVÁ, Jana. 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, s. 147

²¹² STEJSKAL, Vojtěch. Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost. 1. vyd. Praha: Linde, 2006, s. 508

Výsledkem hodnocení důsledků (či podle dikce ZoPV posouzení vlivů) na chráněná území Natura 2000 je stanovisko, které je hmotněprávně závazné.

6.1.3. Následný postup správních orgánů

Na základě ustanovení §45i odst. 8 ZOPK orgán příslušný ke schválení koncepce nebo záměru (typicky např. stavební úřad) jej může schválit, jen pokud taková koncepce nebo záměr nebude mít významný negativní vliv na příznivý stav EVL a PO, anebo za podmínek podle odst. 9 a 10. Tím nejsou dotčeny podmínky zvláště chráněných území na základě ustanovení § 14 ZOPK.

Pokud koncepce nebo záměr bude mít negativní vliv, který nelze odstranit ani pomocí variantních řešení, lze tuto koncepci nebo záměr na základě § 45i odst. 9 schválit pouze z naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu a za současného uložení kompenzačních opatření. Pokud má koncepce či záměr negativní vliv na prioritní druhy či stanoviště, lze jej schválit jen z důvodů ochrany veřejného zdraví, ochrany veřejné bezpečnosti nebo nesporného významu pro životní prostředí, případně z jiného důvodu převažujícího veřejného zájmu, který schválí Komise.²¹³

Kompenzačním opatřením, které musí být při schvalování zahrnuto do koncepce či záměru, může být např. vytvoření nové srovnatelné lokality Natura 2000.²¹⁴ Kompenzační opatření ukládají krajské úřady [podle § 77a odst. 4 písm. n) ZOPK] nebo AOPK ČR či správy národních parků (podle § 78 odst. 1 ZOPK). Ministerstvo životního prostředí je povinno o uložených kompenzačních opatřeních informovat Komisi.

6.2. Právní úprava v Německu

Ustanovení čl. 6 odst. 3 a 4 směrnice o stanovištích týkající se posuzování důsledků plánů a projektů na chráněné lokality Natura 2000 bylo transponováno

²¹³ Na základě ustanovení § 45i odst. 10 ZOPK, srov. též čl. 6 odst. 4 směrnice o stanovištích.

²¹⁴ PRCHALOVÁ, Jana. *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, s. 150

do § 34 BNatSchG. Na projekty, které byly schvalovány před uplynutím lhůty k transpozici směrnice o stanovištích, se toto ustanovení neaplikuje.²¹⁵

Transpozice v § 34 BNatSchG proběhla velmi detailně, neboť se jedná o jedno z nejdůležitějších ustanovení směrnice o stanovištích a její řádné provedení je pod zvýšenou kontrolou Komise a SDEU. Ustanovení § 34 odst. 6 BNatSchG, které vyžaduje, aby projekty nevyžadující povolení byly odpovědnou osobou nahlášeny orgánu ochrany přírody, byl přijat v reakci na rozsudek SDEU, který shledal původní transpozici tohoto ustanovení v Německu jako neúčinnou, neboť z procesu hodnocení důsledků vlivu vylučovala projekty, které nepodléhají povolování.²¹⁶

Pro plány i projekty používá BNatSchG jednotný pojem „projekt“. Ten však není ve směrnici o stanovištích ani v § 7 BNatSchG (který vymezuje jednotlivé pojmy) definován. Z toho důvodu se pro jeho výklad a použití využívá definice na základě směrnice Rady 85/337/EHS ze dne 27. června 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (dále rovněž „směrnice o posuzování vlivů“). Ta ve svém čl. 1 odst. 2 vymezuje pojem „záměr“ jako:

- provádění stavebních prací nebo výstavba jiných zařízení nebo děl,
- jiné zásahy do přírodního prostředí a krajiny včetně těch, které se týkají těžby nerostných surovin.

Pojem „záměr“ na základě směrnice o posuzování vlivů je rozhodný pro vymezení pojmu plán nebo projekt ve smyslu směrnice o stanovištích, která má za cíl, stejně jako směrnice o posuzování vlivů, vyloučit, aby činnosti, které mohou mít vliv na životní prostředí, byly povoleny bez předběžného posouzení jejich vlivů na životní prostředí.²¹⁷

Podle § 34 odst. 1 věta první BNatSchG podléhají projekty, které mohou samy nebo ve spojení s jinými významně ovlivnit chráněné oblasti Natura 2000, procesu posouzení důsledků, a to před jejich schválením a uskutečněním. Z formulace „samy nebo ve spojení s jinými“ vyplývá povinnost přezkoumat

²¹⁵ SDEU, rozsudek C-209/04, Sb. rozh. 2006, I-02755 bod 56 a násl. – Komise proti Rakousku

²¹⁶ GIES, Moritz; ALBRECHT, Juliane. *Legal study and recommendations for climate change adaptation*. Dresden: Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung, 2013, s. 54

²¹⁷ SDEU, rozs. C-127/02, Sb. rozh. 2004, I-07405 bod 22 a násl. – Waddenzee

rovněž kumulativní účinky s dalšími projekty a plány, které mají s přezkoumávaným projektem místní či časovou souvislost, ať jsou již uskutečněné nebo teprve plánované.²¹⁸

6.2.1. Fáze předběžného posouzení (*Vorprüfung*)

Ustanovení § 34 BNatSchG nařizuje provést hodnocení důsledků pro všechny projekty, které mohou mít významný vliv na SPA nebo SCI/SAC, nespecifikuje ale, jakým způsobem případnou existenci významného vlivu zjistit.

V praxi se postupuje tak, že se v rámci tzv. předběžného posouzení (*Vorprüfung*) zhodnotí možné účinky daného projektu na příznivý stav předmětu ochrany. Prostředky předběžného posouzení jsou tedy v podstatě totožné s prostředky procesu hodnocení důsledků.²¹⁹ Jejich účelem je ovšem pouze zjistit, zda zde existuje reálná možnost poškození chráněných oblastí Natura 2000 v důsledku uskutečnění projektu.²²⁰

Pokud se na základě předběžného posouzení dojde k závěru, že je možné očekávat významný vliv nebo neexistuje dostatečná jistota o jeho neexistenci, je třeba provést proces hodnocení důsledků. Vyvrátit možný významný vliv na oblasti Natura 2000 je možné výhradně na základě přírodovědeckých kritérií. Pokud je možné existenci významného vlivu vyvrátit, hodnocení důsledků projektu se neprovádí.²²¹

Již předběžné posouzení zahrnuje kroky a metody, které jsou prováděny i následně v rámci procesu hodnocení vlivů dále. Již na základě předběžného posouzení se vypracuje popis zamýšleného projektu, soupis údajů ohledně cílů ochrany dané oblasti Natura 2000 a rovněž **prognóza vlivu** zamýšleného projektu na oblast Natura 2000. Návrhy opatření, které by předpokládáný vliv

²¹⁸ LÜTKES, Stefan; EWER, Wolfgang; FELLEBERG, Frank. *Bundesnaturschutzgesetz: Kommentar*. München: Beck, 2011, s. 343

²¹⁹ SCHUMACHER, Jochen; FISCHER-HÜFTLE, Peter: *Bundesnaturschutzgesetz: Kommentar*. 2. Aufl. Stuttgart: Kohlhammer, 2011., s. 659

²²⁰ LÜTKES, Stefan; EWER, Wolfgang; FELLEBERG, Frank. *Bundesnaturschutzgesetz: Kommentar*. München: Beck, 2011, s. 345

²²¹ SCHUMACHER, Jochen; FISCHER-HÜFTLE, Peter: *Bundesnaturschutzgesetz: Kommentar*. 2. Aufl. Stuttgart: Kohlhammer, 2011., s. 659

odvracely či zmírňovaly, nejsou předmětem předběžného posouzení. Ochranná či kompenzační opatření však mohou být zohledněna již v této fázi.²²²

Výsledek předběžného posouzení je třeba řádně odůvodnit, a to zejména v tom případě, když je na jeho základě ohrožení sítě Natura 2000 vyhodnoceno jako vyloučené a projekt tudíž nebude podléhat procesu posouzení důsledků.

Tzv. negativní seznamy (*Negativlisten*), které vypracovala řada spolkových zemí, slouží mnohdy jako pomocná kritéria. Tyto seznamy obsahují přehled záměrů, při jejichž realizaci v zásadě nedochází k ohrožení chráněných oblastí Natura 2000. To však příslušné orgány nezprošťuje povinnosti v každém jednotlivém případě posoudit, zda je domněnka na základě negativního seznamu aplikovatelná pro ten konkrétní projekt, a to zejména proto, že negativní seznamy mohou obsahovat i projekty s potenciálními riziky (např. provozování sportovních či volnočasových aktivit či výstavba turistických tras či stezek pro jízdu na koni). Vždy je třeba posoudit míru rizika ohrožení v každém jednotlivém případě na základě zvláštních kritérií daného chráněného území (např. citlivost druhů a biotopů v chráněné oblasti), případně specifík daného projektu (např. celkový rozsah projektu či společné působení s jinými projekty).²²³

Je-li však např. na základě značného rozsahu či velikosti daného projektu od počátku zřejmé, že bude proces hodnocení důsledků třeba provést, povinnost předběžného šetření odpadá.

6.2.2. Hodnocení důsledků (*Verträglichkeitsprüfung*)

Hodnocení důsledků vlivu projektů a plánů podle směrnice o stanovištích se liší od obecného posuzování vlivů EIA, které má za cíl obsáhle vyhodnotit vlivy určitého záměru na životní prostředí. Na základě § 34 odst. 1 věta první BNatSchG je účelem hodnocení vlivů podle směrnice o stanovištích posoudit, zda jsou dotčené projekty slučitelné s cíli ochrany předmětných chráněných oblastí. Jednotlivé cíle ochrany jsou již předem pevně stanoveny. Chráněny nejsou veškeré typy přírodních stanovišť a veškeré druhy, které se v dané

²²² SCHUMACHER, Jochen; FISCHER-HÜFTLE, Peter: *Bundesnaturschutzgesetz: Kommentar*. 2. Aufl. Stuttgart: Kohlhammer, 2011., s. 660

²²³ Tamtéž, s. 660

oblasti nachází, ale pouze ty, kvůli nimž byla oblast vyhlášena a zařazena do evropské soustavy Natura 2000. Na to se soustředí i proces hodnocení vlivů podle směrnice o stanovištích.²²⁴

Z posuzování jsou vyjmuty projekty, které bezprostředně souvisí se správou chráněných oblastí a které se orientují na ochranu daných oblastí.

Ani směrnice o stanovištích ani BNatSchG nepopisují přesný průběh hodnocení důsledků vlivu projektu. Výběr metod ale musí odpovídat obecnému standardu „nejlepších příslušných vědeckých poznatků“.²²⁵

Aby bylo možné odpovědět na otázku, zda existuje významný vliv na některou z oblastí Natura 2000, je během hodnocení důsledků nezbytné zejména přesně popsat daný projekt a rovněž vymezit předmětnou oblast ochrany Natura 2000 včetně cílů ochrany. Následuje popis faktorů, které mohou danou oblast významně ovlivnit. Rovněž je třeba vypracovat prognózu vývoje území za předpokladu, že by předmětný projekt nebyl realizován, a tu poté srovnat s variantou realizace projektu.

Dojde-li se na základě hodnocení důsledku vlivů projektu k závěru, že je projekt slučitelný s cíli ochrany předmětné oblasti Natura 2000, je realizace projektu přípustná. Pokud se však zjistí možnost závažného škodlivého vlivu na předmět ochrany, je na základě § 34 odst. 2 BNatSchG projekt nepřipustný.

O nepřipustnosti projektu rozhoduje příslušný orgán na základě pokladů, které mu předloží předkladatel projektu. Příslušnost je v jednotlivých spolkových zemích stanovena odlišně, může náležet jak orgánu ochrany přírody, tak orgánu schvalujícímu projekty. Výsledek procesu hodnocení důsledků je pro příslušný orgán závazný; neexistuje možnost správního uvážení.²²⁶

6.2.3. Řízení o výjimkách (*Ausnahmeverfahren*)

Velmi detailní a v podstatě doslovnou transpozici čl. 6 odst. 4 směrnice o stanovištích, umožňující za určitých podmínek povolit projekt i přes negativní

²²⁴ LÜTKES, Stefan; EWER, Wolfgang; FELLEBERG, Frank. *Bundesnaturschutzgesetz: Kommentar*. München: Beck, 2011, s. 345

²²⁵ Tamtéž, s. 347

²²⁶ SCHUMACHER, Jochen; FISCHER-HÜFTLE, Peter: *Bundesnaturschutzgesetz: Kommentar*. 2. Aufl. Stuttgart: Kohlhammer, 2011., s. 673

výsledek procesu hodnocení vlivů, obsahuje ustanovení § 34 odst. 3-5 BNatSchG.

Na základě § 34 odst. 3 je možné odchýlně postupovat pouze

1. z naléhavých důvodů veřejného zájmu, včetně důvodů sociálního a ekonomického charakteru, a
2. nejsou k dispozici žádná alternativní řešení, pomocí nichž by bylo možné dosáhnout cíle projektu v jiné lokalitě bez či s menším rizikem ohrožení předmětu ochrany.

Mohou-li být projektem zasaženy prioritní typy přírodních stanovišť nebo prioritní druhy, mohou naléhavé důvody převažujícího veřejného zájmu souviset pouze s ochranou lidského zdraví, veřejnou bezpečností (včetně obrany a ochrany civilního obyvatelstva) nebo se značnými příznivými důsledky na životní prostředí. Zvláštní důvody podle § 34 odst. 1 č. 1 (včetně důvodů sociálního či ekonomického charakteru) mohou být zohledněny pouze v tom případě, že si příslušné orgány prostřednictvím BMU vyžádají stanovisko Komise.

Ustanovení § 34 odst. 5 BNatSchG stanoví, že je-li projekt schválen v odchýlném řízení podle odst. 3 nebo odst. 4, je třeba zajistit nezbytné prostředky, které zajistí celistvost soustavy Natura 2000. O přijatých opatřeních informují příslušné orgány prostřednictvím BMU Komisi.

Za zmínku stojí ještě ustanovení § 34 odst. 8 BNatSchG, které přesunuje hodnocení důsledků vlivu městské výstavby na úroveň územního plánování. To znamená, že individuální dopady budovy vystavěné v blízkosti chráněné lokality Natura 2000 nejsou samostatně posuzovány. Hodnocení vlivu na úrovni územního plánování má předvídat všechny potenciální vlivy, které v důsledku výstavby mohou přijít v úvahu. Toto ustanovení bylo předmětem kritiky ze strany Komise.

6.2.4. Právní úprava v Sasku

Saská právní úprava týkající se hodnocení důsledků vlivu plánů a projektů navazuje na spolkovou a pouze ji v několika ohledech doplňuje.

Předběžné posouzení (či tzv. zhodnocení závažnosti, *Erheblichkeitsabschätzung*) provádí na základě § 22 SächsNatSchG orgány ochrany přírody. Samotný proces hodnocení důsledků u projektů, které vyžadují povolení, provádí ten orgán, který je oprávněn povolení udělit. Činí tak v součinnosti s orgánem ochrany přírody. U projektů, k jejichž realizaci povolení není třeba, hodnocení důsledků provádí samostatně orgán ochrany přírody.

Významný prvek zajišťující koherenci soustavy představuje ustanovení § 23 odst. 4 SächsNatSchG, které u projektů, jejichž účinky se mohou projevit i na území jiné spolkové země, ukládá povinnost co nejdříve informovat příslušné orgány této dotčené spolkové země a jednat v součinnosti s nimi. Stanovení kompenzačních opatření je možné až po konzultaci s příslušnými orgány této spolkové země.

Významné je rovněž ustanovení § 23 odst. 5, které se aplikuje při hodnocení důsledků projektů, které mohou mít účinky na území jiného členského státu Evropské unie. Při hodnocení takových projektů je třeba postupovat v součinnosti s příslušnými orgány dotčeného členského státu.

7. ZÁVĚR

Cílem této diplomové práce bylo v první řadě analyzovat právní základ soustavy Natura 2000 na úrovni evropského práva a popsat nejvýznamnější instituty a právní nástroje, které slouží k vytváření a ochraně této unikátní soustavy chráněných území. Po vysvětlení mezinárodních a evropsko-právních souvislostí byl přiblížen postup při vytváření soustavy Natura 2000 na území dvou členských států Evropské unie, České republiky a Spolkové republiky Německo. Následně byla podrobněji rozebrána ochrana a sledování stavu soustavy Natura 2000 a proces hodnocení důsledků vlivů plánů a projektů na úrovni vnitrostátního práva obou zmíněných států.

Právním základem soustavy Natura 2000 jsou prameny sekundárního práva EU, konkrétně směrnice o stanovištích, na základě které byla soustava zřízena, a dále historicky starší směrnice o ptácích. Soustava tak zahrnuje dva typy chráněných lokalit s mírně odlišným právním režimem, což orientaci v právní úpravě poněkud znesnadňuje. Vzhledem k tomu, že cíle obou směrnic jsou si velmi blízké, bylo by do budoucna rozumné celou úpravu konsolidovat do jediné směrnice, která by soustavu Natura 2000 upravovala jednotně.

Transpozice a implementace směrnic probíhala v různých členských státech EU odlišně. Ty státy, které v době přijetí směrnic již byly členskými státy EU (např. Německo), s transpozicí často otálely a uskutečnily ji s mnohaletým zpožděním až poté, co vůči nim použila Komise sankční mechanismy. Naproti tomu státy, které k Evropské unii přistoupily následně, byly povinny k datu přistoupení provést harmonizaci vnitrostátních právních řádů s evropským právem, a proto v nich v zásadě proběhla transpozice a implementace naturových směrnic efektivněji.

Výběr a vyměřování oblastí Natura 2000 v Česku probíhal po rozsáhlém monitoringu stavu jednotlivých přírodních stanovišť, rostlin a živočichů, který do té doby neměl na území českého státu obdoby. Tím se výrazně zvýšilo povědomí o stavu přírody, a rovněž bylo na základě získaných dat možné vyměřit oblasti Natura 2000 s velkou mírou přesnosti. V Německu byl výběr a vyměřování území komplikovanější, neboť je tento proces v kompetenci

spolkových zemí. Z toho důvodu záleželo ve velké míře na spolupráci spolkových orgánů s orgány ochrany přírody spolkových zemí. Proces vyměřování mořských oblastí kontinentálního šelfu a výlučné ekonomické zóny je však v kompetenci spolku, neboť se jedná o výrazně složitější proces, náročnější jak na získání potřebných vědeckých informací, tak na financování. Vyměřování mořských oblastí Natura 2000 probíhalo výrazně delší dobu, v roce 2014 však již bylo i to úspěšně dokončeno.

Při srovnání české a německé právní úpravy je zřejmých několik rozdílů. Německý spolkový zákon na ochranu přírody, který obě směrnice transponuje, používá na rozdíl od toho českého řadu normativních odkazů na směrnici o stanovištích a směrnici o ptácích a jednotlivá ustanovení jednoznačně nevymezuje. Z důvodu větší právní jistoty by bylo vhodnější úpravu přesně konkretizovat. Vzhledem k federativnímu uspořádání Německa má navíc každá spolková země pravomoc vydat vlastní zákon na ochranu přírody, v němž může spolkovou úpravu doplnit. Právní předpisy spolkových zemí týkající se soustavy Natura 2000 však musí odpovídat evropské právní úpravě, za což nese odpovědnost spolek; možnost spolkových zemí odchýlit se od společných ustanovení ohledně soustavy Natura 2000 se proto jeví jako poněkud nadbytečná.

Česká právní úprava soustavy Natura 2000 je dostatečně konkrétní a normativní odkazy na text směrnic nepoužívá, v tomto směru je možno ji hodnotit pozitivně. V textu ZOPK se však objevují chyby, které by bylo vhodné v rámci novelizace opravit (např. v ustanovení § 45f ZOPK, kde je v odst. 1 uvedena chybná lhůta, ve které je třeba předložit zprávu Komisi, či odst. 2, na základě kterého má vláda nařízením vymezit, jaký stav se z hlediska ochrany považuje za příznivý, i když to obsahuje již samotný text zákona v ustanovení § 3 odst. 1 písm. t). Rovněž by bylo vhodné sjednotit používané pojmy, které se týkají např. procesu hodnocení důsledků vlivů na plány a projekty (podle české právní úpravy koncepce a záměry).

Některé rozdíly v pojmosloví jsou dány i odlišným oficiálním překladem obou směrnic. Příklad s praktickým dosahem představuje opět proces hodnocení důsledků vlivů, kdy podle německého znění směrnice o stanovištích hodnocení

podléhají pouze projekty, které mohou lokality Natura 2000 ohrozit. Naproti tomu v českém znění hodnocení podléhají veškeré plány a projekty, které mohou mít na chráněné lokality významný vliv, tedy i pozitivní.

Německá právní úprava tolik neodlišuje oba typy chráněných území (SPA a SCI/SAC) a podřizuje je v podstatě totožné úpravě. Území Natura 2000 je třeba vyhlásit v rámci některé vnitrostátní kategorie chráněných území, případně zvolit jiné prostředky zajišťující rovnocennou ochranu. Mezi tyto jiné prostředky patří vedle ochrany podle jiných zákonů či správněprávních předpisů i smluvní ochrana, která může být použita pro oba typy lokalit Natura 2000 (tedy i SPA). Podle české právní úpravy nelze ptáčí oblasti podříditi smluvní ochraně, což však odpovídá jazykovému výkladu směrnice o ptácích.

V Německu mohou jednotlivé spolkové země spolkovou právní úpravu dále konkretizovat a vymezit, jakým způsobem má být ochrana lokalit Natura 2000 zajištěna. Saský zákon na ochranu přírody např. stanoví, že lokality Natura 2000 lze vyhlásit na základě vyhlášky vyššího orgánu na ochranu přírody, která může (avšak nemusí) blíže vymezovat ochranné podmínky. Je diskutabilní, zda tato úprava naplňuje cíle stanovené ve směrnici. Na druhou stranu saská úprava v některých ohledech přispívá k větší koherenci a spolupráci jednotlivých spolkových zemí při ochraně soustavy Natura 2000, kdy do procesu hodnocení vlivů zapojuje i orgány ochrany přírody sousedních spolkových zemí, pokud se potenciální vliv na chráněné oblasti Natura 2000 může dotknout i jejich území.

Shrneme-li výše uvedené, právní úprava soustavy Natura 2000 se ve vnitrostátních právních řádech Česka a Německa v podstatných znacích neliší. Dílčí odlišnosti lze nalézt zejména kvůli federativnímu uspořádání Německa, kdy bylo vyměřování a vymezování chráněných lokalit svěřeno do kompetence spolkových zemí a proces tak nebyl jednotný na území celé spolkové republiky. České republice jako vnitrozemskému státu odpadly povinnosti ohledně vyměřování a ochrany mořských oblastí Natura 2000, které je podstatně vědecky i finančně náročnější. V čem lze německou úpravu hodnotit pozitivně a čím by mohla být pro tu českou inspirací, je zejména jednodušší úprava obou typů chráněných oblastí (SPA i SCI/SAC), větší důraz na vzájemnou

propojenost jednotlivých lokalit a silnější zapojování a informování široké veřejnosti.

Osobně považuji myšlenku vytvoření sítě Natura 2000 za velmi zdařilý environmentální projekt Evropské unie, který značnou měrou přispívá k udržení a péči o biologickou rozmanitost na evropském kontinentu. Zásadní a unikátní je v tomto ohledu zejména komplexní celoevropský pohled na ochranu přírody, kdy se pod ochranu dostávají významné evropské druhy živočichů a rostlin, které jsou vzácné i ohrožené z pohledu celého kontinentu, ne jen jednotlivých členských států.

Je otázkou, nakolik je ochrana soustavy Natura 2000 skutečně efektivní a jak se jí daří naplňovat cíle stanovené ve směrnici o ptácích a směrnici o stanovištích. Podobnou otázku si kladla i Evropská komise, když v roce 2014 oznámila provedení rozsáhlého hodnocení celé soustavy (tzv. *Fitness Check*), kdy bude porovnáván stav částí přírody před zařazením do soustavy a po něm a bude vyhodnoceno, zda případným pozitivním změnám napomohla evropská ochrana. Výstupem bude zpráva o stavu přírody v EU, která by měla být zveřejněna na počátku roku 2016.

SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

Odborná literatura v českém jazyce

DAMOHOŘSKÝ, Milan; ŠTURMA, Pavel a kol. *Mezinárodní právo životního prostředí – II. část (zvláštní)*. 1. vyd. Beroun: IFEC, 2008. ISBN 978-80-903409-8-9.

DAMOHOŘSKÝ, Milan a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2010, xlvii, 629 s. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-338-7.

MACHAR, Ivo; DROBILOVÁ, Linda a kol. *Ochrana přírody a krajiny v České republice: vybrané aktuální problémy a možnosti jejich řešení. I. díl*. 1. vyd. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, 2012, 416 s. ISBN 978-80-244-3041-6.

MIKO, Ladislav; BOROVIČKOVÁ, Hana a kol. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář*. 2. vyd. Praha: C.H. Beck, 2007, 590 s. Beckovy texty zákonů s komentářem. ISBN 978-80-7179-585-8.

Naše společná budoucnost: světová komise pro životní prostředí a rozvoj. 1. vyd. Praha: Academia, 1991, 297 s. ISBN 80-85368-07-2.

PRCHALOVÁ, Jana. *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, 431 s. ISBN 978-80-7201-806-2.

STEJSKAL, Vojtěch. *Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost*. 1. vyd. Praha: Linde, 2006, 591 s. ISBN 80-7201-609-1.

STEJSKAL, Vojtěch. *Vývojové tendence právní úpravy ochrany přírody*. 1. vyd. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2012, 301 s. ISBN 978-80-87146-65-1.

SYLLOVÁ, Jindřiška a kol. *Lisabonská smlouva: komentář*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2010, 1299 s. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-339-4.

TICHÝ, Luboš a kol. *Evropské právo*. 5., přeprac. vyd. Praha: C. H. Beck, 2014, 756 s. ISBN 978-80-7400-546-6.

Cizojazyčná odborná literatura

ELLWANGER, Götz (ed.); a SCHRÖDER, Eckhard (ed.). *Management von Natura 2000-Gebieten: Erfahrungen aus Deutschland und ausgewählten*

anderen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union. Bonn: Bundesamt für Naturschutz, 2006, 302 s. Naturschutz und biologische Vielfalt. ISBN 3-7843-3926-3.

ERDMANN, Karl-Heinz; SPANDAU, Lutz (Hrsg.). *Naturschutz in Deutschland: Strategien, Lösungen, Perspektiven : 18 Tabellen*. Stuttgart (Hohenheim): Ulmer, 1997. ISBN 3800134853.

GIES, Moritz; ALBRECHT, Juliane. *Legal study and recommendations for climate change adaptation*. Dresden: Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung, 2013, 113 s.

LÜTKES, Stefan; EWER, Wolfgang; FELLEBERG, Frank. *Bundesnaturschutzgesetz: Kommentar*. München: Beck, 2011, 651 s. ISBN 978 3 406 60552 9.

MEßERSCHMIDT, Klaus. *Europäisches Umweltrecht*. 1. Aufl. München: Beck, 2011, 1007 S. ISBN 9783406598784.

SANDS, Philippe; PEEL, Jacqueline; FABRA, Adriana; MACKENZIE, Ruth. *Principles of International Environmental Law*. 3rd ed. New York: Cambridge University Press, 2012, 926 p. ISBN 978-0-521-14093-5.

SCHUMACHER, Jochen; FISCHER-HÜFTLE, Peter: *Bundesnaturschutzgesetz: Kommentar*. 2. Aufl. Stuttgart: Kohlhammer, 2011. ISBN 978-3-17-021257-2.

STORM, Peter-Christoph. *Umweltrecht. Einführung*. 10. Auflage. Berlin: Erich Schmidt Verlag, 2015, 406 s. ISBN 978 3 503 15768 6.

Články a další publikace

BULISOVÁ, Jiřina (ed.). *Ottova všeobecná encyklopedie ve dvou svazcích*. II. svazek. 1.vyd. Praha: Ottovo nakladatelství, 2010. ISBN 978-80-7360-902-3.

EEA, 2015. *Evropské životní prostředí – stav a výhled 2015: shrnutí*. Evropská agentura pro životní prostředí, Kodaň, 2015. 212 s. ISBN 978-92-9213-546-1. Dostupné také z: <http://www.eea.europa.eu/soer-2015/synthesis/evropske-zivotni-prostredi-2013-stav>

European Commission, DG Environment. *Natura 2000. Nature and Biodiversity Newsletter – January 2015*. Evropská komise, 2015, 15 s. Dostupné také z: http://ec.europa.eu/environment/nature/info/pubs/docs/nat2000newsl/nat37_en.pdf

DAMOHORSKÝ, Milan. *Padesát let od přijetí prvního českého zákona o ochraně přírody*. In Ochrana přírody č. 6/2006. ISSN 1210-258X. Dostupné také

[z:http://www.casopis.ochranaprirody.cz/res/archive/003/000487.pdf?seek=1234980331](http://www.casopis.ochranaprirody.cz/res/archive/003/000487.pdf?seek=1234980331)

HAVELKOVÁ, Svatava; LANDOVÁ, Barbora. *K novele zákona o ochraně přírody a krajiny II*. In Ochrana přírody č. 1/2010. ISSN 1210-258X. Dostupné také z: <http://www.casopis.ochranaprirody.cz/pravo-v-ochrane-prirody/k-novele-zakona-o-ochrane-prirody-a-krajiny-ii/>

HOŠEK, Michael. *Změny ve způsobu zajištění evropsky významných lokalit*. In Ochrana přírody č. 2/2011. ISSN 1210-258X. Dostupné také z: <http://www.casopis.ochranaprirody.cz/vyzkum-a-dokumentace/zmeny-ve-zpusobu-zajisteni-evropsky-vyznamnych-lokalit/>

KNIŽÁTKOVÁ, Eva; LACINA, David. *Souhrny doporučených opatření pro ptáčí oblasti*. In Ochrana přírody č. 5/2010. ISSN 1210-258X. Dostupné také z: <http://www.casopis.ochranaprirody.cz/pece-o-prirodu-a-krajinu/souhrny-doporucenych-opatreni-pro-ptaci-oblasti/>

KOMÍNKOVÁ, Pavlína. *Problémy smluvního zajištění ochrany přírody a krajiny*. In Ochrana přírody č. 1/2009. ISSN 1210-258X. Dostupné také z: <http://www.casopis.ochranaprirody.cz/pravo-v-ochrane-prirody/problemy-smluvniho-zajisteni-ochrany-prirody-a-krajiny/>

KRATOCHVÍL, Zdeněk. *Filosofie živé přírody – 1. část* [online]. Glosy.info, 2. říjen 2005, [cit. 20. března 2015]. Online dostupné zde: <http://glosy.info/texty/filosofie-zive-prirody-1-cast/>. ISSN 1214-8857.

PELE, František; HŮLKOVÁ, Jana. *Agentura ochrany přírody a krajiny ČR v novém kabátě*. In Ochrana přírody č. 1/2015. ISSN 1210-258X. Dostupné také z: <http://www.casopis.ochranaprirody.cz/pravo-v-ochrane-prirody/agentura-ochrany-prirody-a-krajiny-cr-v-novem-kabate/>

PLESNÍK, Jan. *Biologická rozmanitost a Evropská unie: poselství z Malahide*. In Ochrana přírody č. 9/2004. ISSN 1210-258X. Dostupné také z: <http://www.casopis.ochranaprirody.cz/res/archive/003/000470.pdf?seek=1234980322>

Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft. *Natura 2000. Sachsen und das europaweite Schutzgebietsnetz*. Sächsisches Landesamt für Umwelt und Geologie, 2008, 82 s.

STEJSKAL, Vojtěch. *Sto dvacet let od narození Rudolfa Maximoviče, zakladatele moderní ochrany přírody v Československu*. In Ochrana přírody č. 6/2006. ISSN 1210-258X. Dostupné také z: <http://www.casopis.ochranaprirody.cz/res/archive/003/000487.pdf?seek=1234980331>

ZÍCHA, Jiří. *Právní problematika ochrany biodiverzity*. In *České právo životního prostředí* č. 1/2011. ISSN 1213-5542. Dostupné také z: http://www.cspzp.com/dokumenty/casopis/cislo_29.pdf

Judikatura Soudního dvora Evropské unie

C-44/95, Sb. rozh. 1996, I-3805 – Regina
C-209/04, Sb. rozh. 2006, I-2755 – Komise v. Rakousko
C-418/04, Sb. rozh. 2007, I-10947 – Komise v. Irsko
C-355/90, Sb. rozh. 1993, I-4221 – Komise v. Španělsko
C-166/97, Sb. rozh. 1999, I-1719 – Komise v. Francie
C-96/98, Sb. rozh. 1999, I-8531 – Komise v. Francie
339/87, Sb. rozh. 1990, I-851 – Komise v. Nizozemsko
236/85, Sb. rozh. 1987, 3989 – Komise v. Nizozemsko
C-256/98, Sb. rozh. 2007, I-2487 – Komise v. Francie
C-6/04, Sb. rozh. 2005, I-9017 – Komise v. Velká Británie,
C-418/04, Sb. rozh. 2007, I-10947 – Komise v. Irsko
C-371/98, Sb. rozh. 2000, I-9235 – First Corporate Shipping (Severn)
C-44/95, Sb. rozh. 1996, I-3805 – Lappel Bank

Internetové prameny

<http://www.ochranaprirody.cz/>
<http://www.nature.cz/natura2000-design3/hp.php>
<http://www.mzp.cz/>
<http://envirup.profimap.cz/download/ochranaprirody/>
http://ec.europa.eu/environment/index_en.htm
<http://natura2000.eea.europa.eu/#>
<http://www.uncsd2012.org>
<http://www.ramsar.org>
<http://whc.unesco.org>
<http://www.cites.org>
<https://www.cbd.int>
<http://www.cms.int/>
<http://www.migratoryspecies.org/en/content/about-cms-family>

<http://www.coe.int/cs/web/bern-convention>

<http://www.coe.int/en/web/landscape>

<http://curia.europa.eu/>

<http://eur-lex.europa.eu/>

<https://www.cbd.int/chm/>

<http://chm.nature.cz/>

<https://www.bfn.de/>

<https://portal.gov.cz/portal/obcan/>

<http://drusop.nature.cz/>

<http://portal.nature.cz/>

<http://www.biomonitoring.cz>

<http://www.revosax.sachsen.de/>

ZUSAMMENFASSUNG

Das Netz Natura 2000 stellt ein ambitioniertes Projekt des Naturschutzes in der Europäischen Union dar. Es setzt sich zusammen aus den Schutzgebieten der Vogelschutz-Richtlinie (Richtlinie 2009/147/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2009 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten) und den Schutzgebieten der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen). Beide Kategorien bilden zusammen ein kohärentes Netz von Schutzgebieten, das heutzutage 18 % der Fläche der Europäischen Union umfasst. Dieses Konzept ist weltweit einzigartig, da es auf keinem anderen Kontinent ein analoges System zum Schutz der biologischen Vielfalt gibt.

Wie gesagt, das Netz Natura 2000 wurde aufgrund zwei europäischer Richtlinien (die Vogelschutz-Richtlinie und die Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie) errichtet. Eine Richtlinie ist ein Rechtsakt, in dem ein Ziel festgelegt wird, das alle Mitglieder der Europäischen Union verwirklichen müssen. Es bleibt aber den einzelnen Mitgliedstaaten überlassen, wie sie die Richtlinien umsetzen. Deshalb können sich die Regelungen in einzelnen Staaten unterscheiden, auch wenn das Rechtsgebiet durch europäisches Recht harmonisiert wurde.

Im Rahmen dieser Masterarbeit wurden die Regelungen bezüglich des Netzes Natura 2000 der Tschechischen Republik und der Bundesrepublik Deutschland verglichen. Zuerst wurde die Entstehung und Errichtung des Netzes beschrieben, danach wurden der Schutz, das Management, das Monitoring und die Verträglichkeitsprüfung angenähert.

Die Errichtung des Netzes verlief in den beiden Staaten unterschiedlich. Da die Bundesrepublik Deutschland ein föderaler Staat ist, wird die Aufgabe der Unterschutzstellung der Natura 2000-Gebiete an Land und in den Hoheitsgewässern sowie der Erarbeitung der Datenbögen von den Bundesländern durchgeführt. Die Daten sind danach durch das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit der

Europäischen Kommission übermittelt. Für Natura 2000 im Bereich der Ausschließlichen Wirtschaftszone ist dagegen der Bund verantwortlich.

Die Tschechische Republik ist am 1. Mai 2004 der EU beigetreten. Zu diesem Zeitpunkt war sie verpflichtet, ihre Rechtsordnung mit europäischem Recht abzustimmen. Dies gilt auch für den Bereich Naturschutzrecht, nämlich für die Umsetzung der Vogelschutz-Richtlinie und der FFH-Richtlinie. Der Unterschutzstellung der Natura 2000-Gebiete ist ein weitreichendes Monitoring des Erhaltungszustandes vorangegangen.

Der Schutz der Natura 2000-Gebiete wurde in den beiden Ländern meistens durch die Schutzerklärung unter eine von den nationalen Naturschutzkategorien gewährleistet. Das deutsche Naturschutzgesetz bietet auch andere Instrumente, z.B. den Schutz durch andere Rechtsvorschriften, Verwaltungsvorschriften, Verfügungsbefugnisse eines öffentlichen oder gemeinnützigen Trägers oder vertragliche Vereinbarung. Diese müssen allerdings einen gleichwertigen Schutz gewährleisten. Nach dem tschechischen Naturschutzgesetz wird auch der Schutz durch vertragliche Vereinbarung ermöglicht, jedoch nur für die FFH-Gebiete.

Trotz einiger Unterschiede, welche auch aufgrund unterschiedlicher offizieller Übersetzung der beiden Richtlinien beruhen, sind die Natura 2000-Regelungen in beiden Ländern grundsätzlich ähnlich.

Fraglich bleibt, wie wirksam der Schutz der Natura 2000-Gebiete tatsächlich ist und wie die Ziele beider Richtlinien erfüllt werden. Die derzeit von der Kommission vorläufige europaweite Überprüfung (sog. *Fitness Check*) könnte Anfang 2016 dazu eine Antwort leisten.

ABSTRAKT

Soustava Natura 2000 představuje systém chráněných lokalit, které byly zřízeny za účelem ochrany biologické rozmanitosti na území členských států Evropské unie. Tato diplomová práce se zabývá právními aspekty transpozice a implementace evropských směrnic, na základě kterých byla soustava zřízena, do vnitrostátních právních řádů České republiky a Spolkové republiky Německo, které následně vzájemně porovnává a hodnotí. Diplomová práce je rozdělena do 7 kapitol, včetně úvodu a závěru. V kapitole 1 je představen předmět a cíl diplomové práce a rovněž stručně shrnut vývoj ochrany přírody. Následuje kapitola 2, která se zabývá mezinárodními a evropsko-právními souvislostmi. V kapitole 3 je analyzován právní základ předpisů týkajících se soustavy Natura 2000 na úrovni evropského práva. Klíčovou část diplomové práce představují kapitoly 4, 5 a 6, ve kterých je popsán postup při vytváření soustavy Natura 2000, ochrana a sledování stavu chráněných lokalit a proces hodnocení důsledků vlivů plánů a projektů. Vzhledem k federativnímu uspořádání Spolkové republiky Německo byl na příkladu spolkové země Sasko ukázán rozdíl mezi spolkovou a zemskou právní úpravou. Kapitola 7 obsahuje závěr a srovnání právní úpravy v národních právních řádech obou zmíněných členských států.

ABSTRACT

The network Natura 2000 represents a system of nature protection areas, which were established to protect and conserve European biodiversity of wild fauna and flora. This master thesis copes with the legal aspects of implementing European directives in relation with the Natura 2000 network into the national legal systems. The comparison was made between two EU-member states, the Czech Republic and the Federal Republic of Germany. The master thesis is divided into 7 chapters including the introduction and the conclusion. In the chapter 1, the subject and aims of the thesis are explained, as well as the brief history of the nature conservation. Development of the nature conservation in

International and European law is introduced in the chapter 2. Chapter 3 focuses on legal basis of Natura 2000 regulations on European law level. The essential parts of the master thesis are chapters 4, 5 and 6, which describe how the network was established through site designation, how the protection and site management is ensured and what assessment of plans and projects means. The law system of Saxony was chosen as an example to display some partial distinctions between the federal law level and the federal state law level in Germany. The chapter 7 consists of the conclusion and comparison between the legal regulations in both mentioned member states.

ANGLICKÝ NÁZEV PRÁCE A KLÍČOVÁ SLOVA

Anglický název práce:

Legal Regulation of the Natura 2000 Network in the Czech Republic and the Federal Republic of Germany

Klíčová slova:

Natura 2000, biodiverzita, ochrana přírody

Keywords:

Natura 2000, biodiversity, nature protection