

Univerzita Karlova

Právnická fakulta

Mgr. Eva Mazancová

Disertační práce

**Velkoplošná územní ochrana přírody v České republice a
vybraných evropských zemích z právního pohledu**

**Large-scale Nature Conservation Areas in the Czech Republic and Selected
European Countries in the Legal Context**

Školitel:

Prof. JUDr. Milan Damohorský, DrSc.

V Praze 31. srpna 2017

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

.....

Autor disertační práce

V Praze dne 31. 8. 2017

Poděkování:

Na tomto místě bych ráda poděkovala Prof. JUDr. Milanu Damohorskému, DrSc. za odborné vedení, péči a trpělivost, kterou mi věnoval.

Obsah:

1. Úvod	8
2. Územní ochrana přírody	12
3. Velkoplošná územní ochrana přírody v ČR	14
3.1. Historický vývoj.....	14
3.2. Ochrana přírody a její vývoj po 2. světové válce	15
3.3. Shrnutí.....	21
3.4. Ochrana přírody podle zákona o ochraně přírody a krajiny	23
3.4.1. Právní forma vyhlášení NP a CHKO	26
3.4.2. Proces vyhlášení velkoplošných území	32
3.5. Shrnutí	35
3.6. Právní režim národních parků.....	36
3.6.1. Definice, cíle a poslání	36
3.6.2. Administrativní nástroje ochrany	38
3.6.3. Koncepční nástroje péče o NP.....	52
3.6.4. Postavení územně samosprávných celků.....	57
3.6.5. Institucionální zajištění ochrany.....	62
3.7. Právní režim chráněných krajinných oblastí	71
3.7.1. Administrativní nástroje ochrany.....	72
3.7.2. Koncepční nástroje péče o CHKO	78
3.7.3. Institucionální zajištění ochrany	79
3.8. Právní režim přírodních parků	83
3.9. Ekonomické nástroje ochrany velkoplošných území.....	84
3.10. Sankční nástroje	87
3.11. Shrnutí	93
4. Velkoplošná územní ochrana v Rusku	95
4.1. Funkce zvláště chráněných území přírody.....	95
4.2. Historický vývoj.....	97
4.3. Systém ekologického práva	98
4.4. Kategorie zvláště chráněných přírodních území.....	104
4.5. Proces vyhlášení zvláště chráněných přírodních území.....	109
4.6. Právní režim státních přírodních rezervací	114
4.7. Právní režim národních parků.....	118
4.8. Právní režim přírodních parků	128

4.9. Právní odpovědnost při ochraně velkoplošných území	129
4.10. Shrnutí	130
5. Velkoplošná územní ochrana přírody ve Velké Británii	132
5.1. Institucionální zajištění ochrany velkoplošných území	133
5.2. Historický vývoj	135
5.3. Právní režim národních parků	138
5.4. Právní režim oblastí mimořádné přírodní krásy	148
5.5. Ekonomické nástroje ochrany	150
5.6. Právní odpovědnost při ochraně velkoplošných území	151
5.7. Shrnutí	152
6. Velkoplošná územní ochrana přírody z pohledu unijního a mezinárodního práva...154	
6.1. Ochrana velkoplošných území podle práva EU	154
6.2. Ochrana velkoplošných území podle mezinárodněprávních závazků	158
6.3. Shrnutí	172
7. Závěr	174
Seznam použitých zkratk.....	182
Použitá literatura.....	183
Internetové zdroje.....	188
Rozhodnutí soudů	189
Právní předpisy	192
Shrnutí.....	207
Summary.....	209

Anotace

Hlavním cílem disertační práce je analyzovat a porovnat úroveň ochrany velkoplošných území ochrany přírody v právních rádech České republiky, Ruské federace a Velké Británie a v závěru zodpovědět otázku, zda je právní úprava těchto zemí pro zajištění ochrany přírody ve velkoplošných územích dostatečně efektivní.

Právní řády zkoumaných zemí jsou podrobeny analýze co do rozsahu a účinnosti nástrojů velkoplošné územní ochrany přírody. Rozebrány a porovnány jsou administrativní nástroje ochrany, včetně rozsahu omezení vlastnických práv a s tím souvisejících náhrad ekonomických ztrát, dále jsou zkoumány koncepční nástroje ochrany a ekonomické nástroje pozitivní i negativní stimulace. Součástí rozboru jsou i pravidla právní odpovědnosti při ochraně velkoplošných chráněných území.

Dále se práce soustřeďuje na institucionální zajištění ochrany velkoplošných území v jednotlivých zemích a na posouzení rozsahu kompetencí orgánů ochrany přírody. Předmětem zájmu je i posouzení míry dotčenosti práv jednotlivých subjektů (vlastníci, obce, ekologické spolky) při vyhlásování chráněných území a následně při uplatňování jejich ochranného režimu.

Pozornost je věnována také rozsahu ochrany, kterou zajišťuje velkoplošným územím mezinárodní právo a právo Evropské unie. Mezinárodně právní závazky nepředstavují pro velkoplošná území zvýšení úrovně jejich ochrany. Vysoké unijní standardy ochrany evropsky významných lokalit a ptačích oblastí doplňují v České republice poměrně přísná právní pravidla zvláštní územní ochrany přírody a krajiny, ve Velké Británii představují přísnější stupeň ochrany oproti benevolentnějším národním standardům.

V závěru disertační práce je porovnána účinnost české, ruské a britské právní úpravy a je zhodnocena možnost využití zkoumaných nástrojů ochrany velkoplošných území v českém právním prostředí.

Klíčová slova

zvláště chráněné území, národní park, ochrana biodiverzity, plán péče, orgán ochrany přírody

Abstract

The main goal of the thesis is to analyze and compare the degree of protection of the large-scale nature conservation areas in the legal orders of the Czech Republic, the Russian Federation and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, and, in the conclusion of the thesis, to answer the question of whether these countries' regulation provides a sufficiently effective protection to these areas.

Legal orders of the examined countries are analyzed with regard to the scope and effectiveness of the large-scale nature conservation legal instruments. Administrative instruments are examined and compared, including the degree of proprietary rights restrictions and related compensations of property loss. Furthermore, the conceptual and economic instruments (both positive and negative stimulation) are also examined. The analysis also focuses on the regulation of legal liability in regard to the large-scale nature conservation.

Next, the thesis focuses on the institutional framework of the large-scale nature conservation in the examined countries and on the evaluation of the scope of the nature protection authorities' competence. Another point of interest is the degree to which the rights of the relevant subjects (owners, municipalities, environmental NGOs) are affected by the designation of a protected area and by the following assertion of the nature conservation rules.

The thesis also deals with the large-scale nature conservation in the international and European Union law. The obligations set by the international law do not result in an increased level of the large-scale nature conservation areas' protection. The high standards of protection set by the European Union law for the Natura 2000 sites complement the Czech Republic's strict regulation of the specially protected areas, while in the Great Britain the European Union regulation leads to a stricter protection compared to the less strict national standards.

In the conclusion of the thesis, the effectiveness of the Czech, Russian and British legislation is compared and the possibility of using the analyzed instruments of the large-scale nature conservation in the Czech legal order is examined.

Keywords

specially protected area, national park, biodiversity protection, management plan, nature protection authority

1. ÚVOD

Ochrana přírody jako složky životního prostředí, šetné zacházení s přírodními zdroji, ochrana biodiverzity a udržení a obnova přírodní rovnováhy v krajině je jednou z celosvětových priorit ochrany životního prostředí. Degradace přírodního prostředí představuje přímo hrozbu pro přírodní dědictví planety i pro sociální a ekonomický vývoj lidstva.

Ochrana druhů organismů, konkrétních ekosystémů a jejich vzájemných vazeb je stěžejní součástí ochrany životního prostředí. Obdobně jako ochrana dalších složek životního prostředí zahrnuje ochrana přírody defenzivní složku (předcházení nebo omezování ohrožování či poškozování ekosystémů a rostlinných a živočišných druhů) a ofenzivní složku, spočívající v aktivním působení na stav těchto součástí přírodního prostředí.¹ Právo poskytuje ochranu veškeré přírodě a krajině (obecná ochrana přírody) a dále zvýšenou ochranu vybraným částem přírody (zvláštní ochrana územní a druhová).

Územní ochranu přírody lze celosvětově považovat za jeden z nejvýznamnějších nástrojů ochrany přírody. Rozlišujeme-li v teoretické rovině územní ochranu přírody obecnou (pravidla ochrany a udržitelného využívání všech stanovišť, společenstev a ekosystémů v krajině) a zvláštní (zřizování, ochrana a péče o vybraná stanoviště, společenstva a ekosystémy),² zaměřila jsem svou disertační práci na **zvláštní územní ochranu**, a to především na právní úpravu zvláště chráněných území větší rozlohy. Zvláštní územní ochrana představuje oproti ochraně obecné **přísnější režim** vztažený ke konkrétnímu vybranému území s vysokou přírodní hodnotou a s přesným plošným vymezením.

Poskytnutím zvláštní právní ochrany **rozsáhlejších územím**, při současném stanovení zón odstupňované ochrany přírody, lze cíleně zajistit nejen ochranu jednotlivých přírodních fenoménů (což je účelem a cílem především maloplošných zvláště chráněných území), ale též ochranu **ekologických procesů**, a lze v nich vytvořit podmínky pro přirozený vývoj rostlin a živočichů³, jejich společenstev a celých ekosystémů.⁴ Též ochrana krajiny a ucelenějších

¹ Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí, 3. vydání, Praha: C. H. Beck, 2010, str. 29 a 338.

² Stejskal, V.: Vývojové tendence právní úpravy ochrany přírody 1. vyd. – Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, str. 234.

³ Lidskými aktivitami stále více omezovaná prostupnost krajiny (fragmentace) je zásadním problémem například pro pohyb velkých šelem (zejm. rys a vlk) a dalších velkých savců, například losů.

⁴ Rovněž v návaznosti na zajištění ochrany vybraných druhů a stanovišť v rámci evropské soustavy Natura 2000 dochází přitom u některých zvláště chráněných území k poměrně složitému hledání optimálního přístupu k ochraně, který by zajistil jak ochranu přirozených (samovolných) procesů tak i ochranu biodiverzity, pro kterou však mohou být nezbytné určité intervenční postupy. Viz Härtel, H., Křenová, Z.: Dilema priorit: Chráníme biodiverzitu, nebo procesy? Ochrana přírody č. 5/2009, str. 17.

krajinných komplexů může být účinně zajištěna pouze stanovením ochranného režimu na rozsáhlejších teritoriích.

Velkoplošná zvláště chráněná území poskytují širokou škálu **ekosystémových služeb**. Rozsáhlejší území se soustředěnými přírodními hodnotami jsou hojně využívána pro turistiku a rekreaci, jsou zdrojem vědeckého poznání a mají výchovný a osvětový význam. Nelze pominout imanentní hodnotu velkých přírodních oblastí a na nich se nacházejících ekosystémů a jejich složek⁵, která je často v pozadí při diskusích o míře (ne)dotčenosti přírody, zejména v národních parcích, nezřídka vyhrocených do extrémních a zjednodušujících pohledů „divočina“ vs. intenzivní komerční využívání přírody.

Mezi velkoplošná zvláště chráněná území jsou v českém právním prostředí zahrnovány (aniž by pozitivní právo pojem „velkoplošné“ zvláště chráněné území definovalo) **národní parky a chráněné krajinné oblasti**. V případech vyhlášení na rozsáhlejších teritoriích lze do této skupiny zařadit též **přírodní parky** jakožto instituty obecné ochrany přírody. Ve své práci jsem se zaměřila především na rozbor právních souvislostí národních parků a chráněných krajinných oblastí v České republice, pouze v okrajové míře též přírodních parků, neboť jejich vyhlášení sleduje prioritně jiné cíle (slouží zejména jako rekreační oblasti pro obyvatele blízkých sídel) a neuplatní se v nich instituty zvláštní územní ochrany přírody a krajiny založené v části třetí zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále též „ZOPK“). Zvláštní důraz jsem věnovala **novému právnímu režimu národních parků**, který byl s účinností od 1. 6. 2017 založen zákonem č. 123/2017 Sb.

Národní parky a chráněné krajinné oblasti jsou zároveň kategoriemi zvláštní ochrany přírody celosvětově dobře porovnatelnými, zejména při použití sjednocujících kritérií stanovených Kategorizací chráněných území podle Mezinárodního svazu ochrany přírody (IUCN) – zejm. kategorie II – národní park, kategorie V – chráněná krajina, popř. kategorie VI – oblast ochrany přírodních zdrojů. Jsem si přitom vědoma nezbytnosti zohlednit při komparaci rovněž historické odlišnosti a specifické přístupy k pojmání národních parků (jakožto nejstarší kategorie zvláštní územní ochrany přírody) v různých zemích.⁶

Pro srovnání s českou právní úpravou velkoplošných zvláště chráněných území jsem zvolila dvě odlišné evropské právní úpravy: právní úpravu v **Ruské federaci**, jakožto

⁵ Vnitřní hodnota biodiverzity a její neocenitelnost je vyzdvížena též v Preambuli Úmluvy o biologické rozmanitosti, vyhlášené v ČR pod č. 134/1999 Sb.

⁶ Hošek, M.: Kdy je národní park národním parkem? Ochrana přírody 2/2013 str. 27.

představitele východního právního systému mimo Evropskou unii, a právní úpravu chráněných území ve **Spojeném království Velké Británie a Severního Irska**, jakožto představitele anglo-saského právního systému a jednoho ze zakládajících (byť s největší pravděpodobností v současné době vystupujícího) členů Evropské unie. Územní ochranou přírody v evropských zemích mimo Ruska (Polsko, Slovensko, Rakousko, Švýcarsko, Německo) se v posledních letech zabývalo poměrně podrobně několik akademických prací, především autorů V. Stejskala, J. Kyzoura, L. Staňka nebo M. Vráželové.⁷ Ruská právní úprava týkající se zvláště chráněných území je přitom velmi rozpracovaná, užívá obdobné právní nástroje, jako úprava česká, a je s českým pozitivním právem poměrně dobře porovnatelná.⁸ Právní úpravou chráněných území přírody ve Velké Británii se v nedávné době zabývala ve své rigorózní práci P. Teršlová,⁹ ve své disertační práci jsem proto podrobněji rozpracovala nejen problematiku národních parků (na které se P. Teršlová zaměřila především), ale též právní souvislosti oblastí mimořádné přírodní krásy jako dalšího z typů velkoplošných chráněných území vyhlášených na území Spojeného království.

Disertační práce vychází především z platných právních předpisů České republiky, Ruské federace a Velké Británie ve zkoumané oblasti. Východiskem jsou rovněž právní předpisy Evropské unie a mezinárodní smlouvy, jejichž předmětem je ochrana biodiverzity a zvláště přírodních území většího rozsahu. Veškerá zjištění jsou podložena literárními prameny a jsou doplněna vlastními komentáři, úvahami a návrhy *de lege ferenda*. Pro popis dosavadního právního stavu jsem použila metodu historickou a deskriptivní, při práci s právními předpisy, metodikami a literárními prameny metodu komparace a analogie. Pro hodnocení a srovnání právních úprav zajišťujících ochranu velkoplošným územím ochrany přírody jsem použila metodu analýzy a následně metodu syntézy pro interpretaci zjištěných poznatků.

Disertační práce je rozdělena do šesti hlavních částí, které se dále dělí na kapitoly a podkapitoly.

⁷ Zejm. habilitační práce V. Stejskala a z ní vycházející publikace „Vývojové tendence právní úpravy ochrany přírody“ 1. vyd. – Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta (2012), dále rigorózní práce L. Staňka „Velkoplošná zvláště chráněná území ochrany přírody v západních Čechách a východním Bavorsku z právního pohledu (PF UK v Praze 2012), rigorózní práce J. Kyzoura „Právní úprava ochrany národních parků v ČR a v Německu“ (PF UK v Praze 2012) nebo disertační práce M. Vráželové „Srovnání právních úprav ochrany přírody v České republice a Spolkové republice Německo v kontextu unijního práva“ (PF UK v Praze 2014).

⁸ Někteří teoretičtí autoři přitom ruskou právní úpravu řadí pro účely komparativního práva do samostatné skupiny (rodiny) právních úprav. Např. Arminjon, Nolde, and Wolff: *Traité de droit comparé*; Paris 1950–1952, David, R.: *Traité élémentaire de droit civil comparé: Introduction à l'étude des droits étrangers et à la méthode comparative*; Paris, 1950.

⁹ Teršlová, P.: Právní úprava velkoplošných přírodních chráněných území (PF UK v Praze 2016).

V úvodní a ve druhé části rozebírám obecný význam zvláštní územní ochrany přírody. Třetí část je věnována velkoplošné územní ochraně přírody v České republice, jejím institutům a nástrojům. Čtvrtá část se zabývá právním režimem velkoplošných zvláště chráněných přírodních území v Rusku a pátá část analyzuje velkoplošnou územní ochranu přírody ve Velké Británii. V šesté části je věnována pozornost unijnímu právu a mezinárodnímu právu a jejich vlivům na ochranu rozsáhlejších přírodních teritorií.

Na základě poznatků uvedených v jednotlivých částech práce odpovídám v závěru (kapitola sedmá) na otázku ohledně **efektivity právní úpravy velkoplošných zvláště chráněných území**, hodnotím platnou právní úpravu v ČR její aplikaci, a to i v porovnání s poznatky o právní úpravě v Ruské federaci a ve Velké Británii. Jednotlivé části práce jsou zakončeny dílčími **shrnutími**, která slouží jako základní východiska pro celkový závěr práce.

Disertační práce byla zpracována k právnímu stavu dosaženému ke dni 31. srpna 2017.

2. Územní ochrana přírody

Právní úprava ochrany přírody je v ČR založena na obecné (základní) ochraně přírody a krajiny a zvláštní (zvýšené) ochraně jejich vybraných částí, přičemž se snaží v obou případech o **komplexní přístup**.¹⁰

Územní ochrana přírody je vedle přístupu druhově orientovaného (a ekosystémového jakožto kombinace obou těchto přístupů) druhým základním přístupem k ochraně přírody. Jeho cílem je ochránit **přírodní stanoviště** a poskytnout tak mimo jiné i ochranu všem druhům živočichů a rostlin v něm žijícím. Chráněná území jsou vyhlašována s cílem ochránit druhy na nich se vyskytující, nebo s cílem zajistit ochranu charakteristickým typům přírodních stanovišť a společenstev.¹¹ Rovněž Mezinárodní svaz ochrany přírody (IUCN) považuje chráněná území za základní nástroje pro ochranu biodiverzity a za základní stavební prvky národních i mezinárodních koncepcí ochrany přírody.¹² Chráněná území jsou na celém světě od počátku hlavním a doposud nejefektivnějším nástrojem ochrany přírody v porovnání s obecně nižší účinností opatření v druhové ochraně.¹³

V odborné literatuře je zdůrazňováno, že účinnou ochranu přírody lze zajistit pouze s využitím všech uvedených přístupů. Žádný z nich by neměl být uplatňován izolovaně, naopak, přístup druhový, územní i ekosystémový by se měly vzájemně podporovat a doplňovat. Druhový i územní přístup jsou metody poměrně srozumitelné, a to jak pro vědce, tak i pro širokou veřejnost. Na druhou stranu ochrana pouze vybraných druhů nebo pouze vybraných území není postačující odpovědí na všechny příčiny ohrožení biodiverzity, o čemž nejlépe svědčí skutečnost, že přibývá počtu i rozlohy chráněných území, avšak přibývá položek i v seznamech ohrožených či vyhynulých druhů. Ekosystémový přístup se snaží o zajištění ochrany biodiverzity v celé její komplexnosti, je však zároveň velmi komplikovaný, obecně málo srozumitelný a v konečném důsledku též omezeně aplikovatelný.¹⁴ Samotná územní ochrana přírody může být na daném území velmi účinná, záleží však především na kvalitě a rozsahu péče o chráněná území. V řadě případů se nepodaří chráněné území

¹⁰ Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí, 3. vydání, Praha: C. H. Beck, 2010, str. 364.

¹¹ Stejskal, V.: Vývojové tendence právní úpravy ochrany přírody 1. vyd. – Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2012, str. 34 a 35.

¹² Dudley, N.: Zásady aplikace managementu v kategoriích chráněných území / Guidelines for Applying Protected Area Management Categories (Gland, Švýcarsko, IUCN, 2008), str. 2.

¹³ Hošek, M.: Kdy je národní park národním parkem? Ochrana přírody 2/2013 str. 25.

¹⁴ Zicha, J.: Právní problematika ochrany biodiverzity. České právo životního prostředí 1/2011, str. 41 a 42.

z důvodů právních, ekonomických či politických vyhlásit, byť z odborného pohledu může jít o nevhodnější nástroj ochrany na daném území.¹⁵

Na rozsáhlých přírodně cenných územích, na nichž se uplatňují ochranné režimy zvláště chráněných území podle ZOPK, dochází ke **střetu zájmů** na jejich ochraně a zájmů na dalším rozvoji území i na využívání přírodních zdrojů (např. těžba dřevní hmoty) z těchto území. Obce i podnikatelské subjekty chtějí využívat zájem turistů o atraktivní lokality a rozvíjet ubytovací kapacity a další turisticky žádané služby s cílem zajistit pracovní místa pro místní obyvatele i dostatečné příjmy obecních rozpočtů. Je zřejmé, že zájmy na ochraně přírody a zájmy na co největším využívání přírodně hodnotného území jsou v mnoha případech v protikladu. Právě velkoplošná území ochrany přírody jsou příkladem území, ve kterých je nezbytné sladit požadavky na ochraně přírody a na (udržitelném) hospodářském a rekreačním využití. V maloplošných zvláště chráněných územích nejsou s ohledem na jejich rozsah a výskyt převážně mimo lidská sídla střety různých zájmů zdaleka tak časté, a pokud k nim dochází, jsou ve většině případů vyřešeny již v rámci procesu vyhlášení zvláště chráněného území. Někdy je tomu spíše naopak – má-li obec ve svém katastru vyhlášeno maloplošné zvláště chráněné území, ne vždy to považuje za „výhodu“ a příležitost pro další rozvoj díky turisticky atraktivnímu přírodnímu fenoménu. Průzkumy ukazují spíše nedůvěru mezi pracovníky ochrany přírody a představiteli obcí, potažmo veřejností, při vyhlášení maloplošných zvláště chráněných územích s tím, že obce a jejich občané často považují zvláště chráněná území za překážku pro rozvoj obce a hrozbu omezení běžných aktivit.¹⁶

¹⁵ V České republice může být takovým příkladem záměr na vyhlášení CHKO Soutok (oblast lužních lesů při dolních tocích řek Moravy a Dyje). Jedná se o jedno z nejcennějších území v ČR (nazývané též moravská Amazonie) s hustou sítí vodních kanálů, potůčků, slepých ramen, tůní a jezírek, které doplňují staré listnaté lesy a nivní louky s mohutnými soliterními stromy. Území tvoří biotopy mnoha zvláště chráněných druhů, včetně endemických. Zdroj: Horal, D., Riedl, V.: Soutok – nová CHKO na jižní Moravě? Ochrana přírody č. 3/2010, str. 7 až 11.

¹⁶ Dušek Jan, Mgr.: Pečovat o živé místo pod sluncem aneb Spíše pomáhat než chránit, Druhý díl cyklu „Setkání Fóra ochrany přírody“, Fórum ochrany přírody 1/2015 str. 8.

3. Velkoplošná územní ochrana přírody v České republice

3.1. Historický vývoj

Prvopočátky územní ochrany přírody na území dnešní České republiky lze vysledovat již ve středověku, kdy zákoníkem **Majestas Carolina** vydaným Karlem IV. byla zajištěna ochrana rozsáhlých královských lesů. Mýcení královských lesů bylo podmíněno výslovným povolením a bylo též zakázáno zbavovat stromy v jakémkoliv ročním období kůry. Přestože účelem bylo především ochránit lesy jako lidmi intenzivně využívaný přírodní zdroj, akcentoval čl. XLIX a L zákoníku též estetickou a společenskou hodnotu lesů jako takových.¹⁷

Za skutečný počátek územní ochrany přírody lze označit období 19. století, kdy začaly být vyhlášovány **velkoplošné rezervace** za účelem zajištění komplexní ochrany území s výskytem přírodních zdrojů nezbytných pro život člověka. Německý přírodovědec Alexander von Humboldt jako první použil v r. 1819 ve vědecké literatuře pojem “památník přírody”. Následně pruský profesor přírodních věd Hugo Conwentz v r. 1904 navrhl systém ochrany přírody, včetně právních a organizačních forem zajištění ochrany přírody, zahrnující též péči o památníky přírody (přírodní památky).¹⁸

Nejstaršími chráněnými územími v České republice jsou Žofínský prales a Hojná voda v Novohradských horách, zřízené v r. 1838 hrabětem Jiřím Augustem L. Buquoyem a Boubínský prales, chráněný od r. 1858 z iniciativy knížete Jana Schwarzenberga. V r. 1918 na území nově vzniklého samostatného Československého státu existovalo již 20 rezervací.¹⁹

Se vznikem samostatného Československa v r. 1918 je spojen též počátek státem organizované péče o ochranu přírody vycházející nejprve z výše uvedeného konceptu **přírodních památek**. Ochrana přírody byla administrativně svěřena tehdejšímu Ministerstvu školství a národní osvěty. Zakladatel státní ochrany přírody v Česku, profesor Rudolf Maximovič, byl jmenován prvním generálním konzervátorem a za jeho éry se ochránářské

¹⁷ „Ohledně práv našich českých královských lesů, jejichž hustotu a podivuhodně vzrostlé stromy je třeba uvádět mezi nezanedbatelnými příspěvky ke slávě této země, zamýšlíme zavést pořádek ... Nejen, že nechceme, aby se krásný soubor našich lesů, při pohledu zvenčí tak obdivuhodný, rozplynul, ale dokonce jej zamýšlíme pečlivou ochranou hájit před naprosto každým mýcením, které bychom výslovně nepovolili; protože chceme, aby zůstal netknutý a trvalý, přikazujeme, že nikdo na našich hajných či lovcích ani žádná jiná osoba nesmí z libovolného důvodu či příčiny kácet ani vyvážet žádné dřevo z těchto lesů ani je zcizovat nebo prodávat, leda výhradně dřevo suché, nebo které padlo silou větru ...“. Zdroj: Bláhová, M., Mašek, R.: Karel IV. Státnické dílo, Univerzita Karlova v Praze, Nakladatelství Karolinum 2003, str. 203 a 204.

¹⁸ Stejskal, V.: Vývojové tendence právní úpravy ochrany přírody 1. vyd. – Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2012, str. 46 a 47.

¹⁹ Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, str. 340.

úsilí soustředilo především na vyhlášení přírodních rezervací. Obsahem tzv. silvestrovského výnosu vydaného v r. 1933 bylo nové vyhlášení a potvrzení stávajících více než 100 přírodních rezervací. V období první republiky došlo též k několika snahám prosadit v zákonodárném sboru návrhy na přijetí všeobecného zákona na ochranu přírody (G. Nowak, J. V. Stejskal, R. Maximovič), tyto snahy však nebyly úspěšné a podobně jako je tomu v současné době se potýkaly především s obavou z omezování vlastnických práv.²⁰ Teprve po 2. světové válce byly schváleny všeobecně platné a závazné státní normy na ochranu přírody. V r. 1955 schválila tehdejší Slovenská národní rada zákon o “štátnej ochrane prírody” a v r. 1956 byl Národním shromážděním ČSR přijat zákon č. 40/1956 Sb. o státní ochraně přírody, jehož účel byl v r. 1960 následně promítnut do ústavy ČSSR jako jeden ze základních principů státu: „*Stát pečuje o zvelebování a všestrannou ochranu přírody a o zachování krajinných krás vlasti, aby tím vytvářel stále bohatší zdroje blahobytu lidu a vhodné prostředí, které by prospívalo zdraví pracujících a umožňovalo jejich zotavení.*“²¹

Jako první velkoplošná chráněná území v Evropě byly vyhlášovány **národní parky**, po vzoru prvních národních parků na území Spojených států amerických, kde byl jako první NP na světě vyhlášen v roce 1872 federálním zákonem Spojených států Yellowstone národní park. Na území Evropy vzniklo prvních 9 národních parků na území Švédska, a to na základě zákona o ochraně přírody z roku 1909. V současné době je v Evropě více než 380 národních parků,²² řada z nich je přeshraničních, včetně čtyř národních parků dosud vyhlášených na území České republiky.

3.2. Ochrana přírody a její vývoj po 2. světové válce

Již **první zákon o ochraně přírody na našem území**, zákon č. 40/1965 Sb., o státní ochraně přírody, jehož předmětem úpravy byla výlučně zvláštní ochrana přírody územní a druhová, založil ochranu velkoplošných území: mezi kategorie zvláště chráněných území zařadil **národní parky** (dále též „NP“) a **chráněné krajinné oblasti** (dále též „CHKO“). Za dobu účinnosti tohoto zákona (od 24. 8. 1956 do 31. 5. 1992, tedy za dobu více než 35 let) byly na území České republiky vyhlášeny 3 národní parky a 21 chráněných krajinných oblastí. Vládním nařízením č. 41/1963 Sb. byl zřízen Krkonošský národní park (dále též „KRNAP“), znovu vyhlášený nařízením vlády č. 165/1991 Sb., nařízením vlády č. 163/1991

²⁰ Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, str. 340 a 341.

²¹ Čl. 15 odst. 5 ústavního zákona č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky.

²² Anděra, M.: Národní parky Evropy, kompletní encyklopedický průvodce, Slovart, Praha 2008, str. 6.

Sb. byl vyhlášen Národní park Šumava a souběžně byl nařízením vlády č. 164/1991 Sb. vyhlášen Národní park Podyjí jakožto právní nástupce Chráněné krajinné oblasti Podyjí. Naše nejstarší chráněné krajinné oblasti (Český ráj a Moravský kras) vznikly ještě před účinností zákona č. 40/1956 Sb. (ke dni 1. 3. 1955, resp. 4. 7. 1956). První chráněnou krajinnou oblastí vyhlášenou podle zákona č. 40/1956 Sb. byla v roce 1963 CHKO Šumava, znovu vyhlášená v r. 1975.

Zákon č. 40/1956 Sb. byl koncipován velmi stručně a nestanovil žádná procesní pravidla předcházející vyhlášení NP nebo CHKO (ve smyslu dnešního povinného projednání záměru na vyhlášení zvláště chráněného území s vlastníky pozemků a dotčenými samosprávami) ani žádné ochranné podmínky těchto území. Obsahem zákona byly pouze stručné definice chráněných území, určení orgánů příslušných k jejich vyhlášení a stanovení formy právního aktu, kterým má k vyhlášení dojít. Účel, pro který měla být daná území chráněna, nesměřoval přednostně k ochraně přírodních hodnot jako takových, ale spíše k zajištění (v dnešním pojetí) ekosystémových služeb, v souladu s poválečným antropocentrickým pohledem na ochranu přírody. Za národní parky bylo možné podle § 4 odst. 1 zákona č. 40/1956 Sb. prohlásit „*velké plochy původní nebo lidskými zásahy málo dotčené přírody, které mají obzvláštní vědecký význam, jsou důležité s hlediska klimatického, vodohospodářského nebo zdravotního a které vedle toho mohou sloužit vzdělání našeho lidu*“, za chráněné krajinné oblasti pak podle druhého odstavce téhož ustanovení měly být vyhlášovány „*zachovalé typické krajinné oblasti s rozptýlenými význačnými přírodními výtvořmi*“. Stanovení **podmínek ochrany bylo tímto zákonem** (§ 8 odst. 1 resp. 2) **svěřeno zřizovacím aktům jednotlivých území**, tj. u národních parků nařízením vlády, u CHKO právními akty tehdejšího ministerstva školství a kultury (jeho výnosům), později (v důsledku kompetenčních změn) vyhláškám ministerstva kultury resp. následně vyhláškám ministerstva životního prostředí.

Ochrana území některých chráněných oblastí mohla být podle zákona doplněna režimem omezujícím některé činnosti i vně samotné chráněné oblasti. K zabezpečení před rušivými vlivy okolí bylo podle § 9 zákona č. 40/1956 Sb. možné pro všechna chráněná území určit orgánem příslušným k vyhlášení též **ochranné pásmo** a stanovit činnosti, které nejsou v tomto pásmu dovoleny. Ochranné pásmo bylo vyhlášováno ve zřizovacích předpisech souběžně se zřízením chráněného území (např. podle čl. 3 výnosu Ministerstva kultury ČSR č. 16368/69 ze dne 28. 12. 1969 o zřízení CHKO Orlické hory bylo ochranné pásmo tvořeno intravilánem obcí, kterým procházela hranice CHKO), byť to zákon výslovně nestanovil, a

z dikce § 9 bylo lze dovodit i možnost samostatného stanovení tohoto ochranného pásma (event. v pozdější době, kdy by se ukázala potřeba zajištění území před škodlivými vlivy např. ze zemědělské činnosti či v důsledku užívání chemických prostředků v bezprostřední blízkosti chráněného území).

Zákon č. 40/1956 Sb. zakládal obecný zákaz ničit nebo poškozovat chráněná území. Až novelou přijatou v roce 1986 (zákonem č. 65/1986 Sb.) však byla do zákona o státní ochraně přírody vložena sankční ustanovení (přestupky a pokuty organizacím). Do té doby nebyly zákonem stanovené zákazy ničení nebo poškozování chráněných částí přírody nijak vynutitelné a šlo *de iure* pouze o zákazy deklaratorní povahy.

Institucionální zajištění ochrany přírody

Problematika ochrany přírody byla v době přijetí zákona č. 40/1956 Sb. kompetenčně svěřena ministerstvu kultury a byla pojímána jako součást kulturního dědictví a péče o historické kulturní památky.²³ Až do doby zřízení Ministerstva životního prostředí jako samostatného ústředního správního úřadu v roce 1991 vydávalo zřizovací akty chráněných území ministerstvo kultury, státní správu chráněných oblastí vykonávalo též ministerstvo kultury, odbory kultury tehdejší krajských národních výborů, krajská střediska státní památkové péče a Státní ústav ochrany přírody a památkové péče.

Podrobnější úpravu organizace a ochranných podmínek národních parků zákon delegoval na ještě nižší stupeň právního předpisu, a to **statut národního parku**, k jehož vydání bylo rovněž zmocněno ministerstvo školství a kultury, v dohodě se zúčastněnými ústředními úřady a orgány, Československou akademií věd a Československou akademií zemědělských věd. Statut národního parku byl vydán pouze pro nejstarší Krkonošský národní park, a to formou vyhlášky ministerstva školství a kultury. Statut Krkonošského národního parku dále delegoval některé kompetence na tehdejší Východočeský krajský národní výbor, jehož především zmocnil zřídit **správu národního parku** jakožto zvláštní odbornou organizaci vedle struktury orgánů státní ochrany přírody. Úkolem Správy národního parku, právní formou rozpočtové organizace, bylo především projednávat a navrhopvat otázky rozvoje a ochrany národního parku, o nichž však v konečné fázi rozhodoval krajský národní výbor jako orgán státní ochrany přírody příslušný k výkonu státní správy na území NP. I správě

²³ Obdobné spojení (ochrany přírody a kulturních památek) pod jedním právním režimem lze vysledovat i v této práci zkoumaných platných právních úpravách Ruska a Velké Británie.

národního parku příslušely některé správní kompetence, například vydávání návštěvního řádu nebo povolování některých výjimek z ochranných podmínek NP. Správa tedy vystupovala v dvojediné roli, jako odborná organizace i jako správní orgán (i když s velmi omezenými správními kompetencemi), obdobně, jako je tomu dnes; na rozdíl od současné právní úpravy však nebyla plnoprávnou součástí systému orgánů ochrany přírody – její role byla prioritně metodická a konzultační.

Statutem byl dále pověřen tehdejší (Východočeský) krajský národní výbor zřídit **poradní, iniciativní a koordinační sbor** pro řešení zásadních otázek rozvoje a ochrany národního parku. Lze tedy shrnout, že statut Krkonošského národního parku založil právní základy pro **dnešní pojetí správ národních parků** jakožto speciálních orgánů ochrany přírody pro území národních parků a založil též základy pro fungování dnešní rady národního parku jakožto konzultačního a poradního orgánu správy NP, jehož účelem je umožnit odbornou diskusi o péči a využití NP za účasti všech zájmových skupin. Obsah statutu KRNAPu byl při jeho novém vyhlášení v roce 1991 inkorporován do nařízení vlády, kterým se tento národní park opětovně zřídil; obdobný obsah pak měla i nařízení vlády, jimiž byly v témže roce vyhlášeny dva nové národní parky – NP Šumava a NP Podyjí.

Též pro chráněné krajinné oblasti byly na základě zmocnění uvedeného v nařízení vlády, jimiž se konkrétní CHKO vyhlášovaly, zřizovány tehdejšími krajskými národními výbory **odborné správy oblastí a vydávány statuty** upravující organizaci, vztahy a působnost jednotlivých orgánů na území CHKO. Například Statut CHKO Jeseníky (vydaný formou výnosu Ministerstva kultury pod č.j. 10.863/69 ze dne 29. července 1969) definoval poměrně srozumitelně a výstižně poslání CHKO „*Posláním oblasti je ochrana krajiny, jejího vzhledu a jejích typických znaků tak, aby tyto hodnoty vytvářely vyvážené životní prostředí. K typickým znakům krajiny náleží zejména její povrchové utváření včetně vodních toků a ploch, její vegetační kryt a volně žijící živočišstvo, jakož i rozvržení a využití lesního a zemědělského půdního fondu, sídlištní struktura oblasti, urbanistická skladba sídlišť, místní zástavba lidového rázu i monumentální nebo dominantní stavební díla.*“. Statut dále zřídil Správu CHKO Jeseníky, organizačně začleněnou do Krajského střediska státní památkové péče (oproti správám národních parků tedy nešlo o samostatnou rozpočtovou organizaci) a zřídil i poradní sbor k řešení otázek ochrany a rozvoje oblasti. Role Správy CHKO byla podle statutu **odborná** (zejm. sledovat přírodní poměry v oblasti a provádět jejich dokumentaci), konzultační (zúčastňovat se každého řízení, které se dotýká zájmů ochrany přírody v oblasti) a dozorová (dozírat na dodržování podmínek ochrany oblasti). Správě však nepříslušely **žádné**

kompetence v oblasti státní správy, její výkon příslušel výlučně orgánům státní ochrany přírody. Správa například přijímala žádosti o povolení výjimek z podmínek ochrany oblasti, avšak nerozhodovala o nich a se svým vyjádřením je předkládala k rozhodnutí ministerstvu kultury resp. Státnímu ústavu památkové péče a ochrany přírody. Správy CHKO tedy na rozdíl od správ NP plnily pouze roli odborné organizace a neměly žádný vliv na výkon státní správy na území CHKO.

Zákon č. 40/1956 Sb. (§ 17 odst. 1) i zřizovací předpisy založily působnost orgánů státní ochrany přírody jakožto **dotčených orgánů** v řízeních vedených podle jiných zákonů ve věcech, které by se mohly dotknout zájmů ochrany přírody. Orgány státní ochrany přírody byly kompetentní vyjadřovat se ve věcech územního plánování, umístování staveb, ve věcech vodohospodářských, ale i v řízeních vedených podle lesního zákona, zákona o myslivosti, zákona o rybářství atd.

Ochrana přírody a vlastnické právo

Vlastníci a uživatelé pozemků dotčených vyhlášením chráněného území nebyli nijak zapojeni do procesu vyhlášení chráněného území, zákon nezakládal vyhlášujícím orgánu povinnost je informovat o záměru vyhlásit budoucí chráněné území, vlastníci nemohli ani proti takovému záměru uplatňovat námitky. Zákon č. 40/1956 Sb. ukládal vlastníkům a uživatelům pozemků, na nichž bylo zřízeno chráněné území nebo jeho ochranné pásmo, povinnost strpět omezení stanovené ochrannými podmínkami, tj. zákon zakládal obdobu věcného břemene ex lege.

Vlastníkům „soukromých“ pozemků (tj. pozemků, které nebyly v tehdejší formě socialistického vlastnictví), kterým vznikla újma nikoliv nepatrná, příslušela **náhrada**. Zákon nestanovil, kdo náhradu poskytne, podle zmocnění obsaženého v § 19 odst. 1 zákona č. 40/1956 Sb. měla být otázka postupu při určování výše náhrady řešena prováděcím předpisem Ministerstva školství a kultury. Stručná úprava obsažená v prováděcí vyhlášce ministerstva školství a kultury č. 228/1959 Ú. 1. určila jako orgán kompetentní rozhodnout o náhradě za majetkovou újmu výkonný orgán okresního národního výboru s tím, že otázku, zda jde o újmu nikoliv nepatrnou, měl příslušný orgán posoudit s přihlédnutím k majetkovým a výtěžkovým poměrům oprávněného. V případě nedohody o náhradě a její výši odkazoval zákon na rozhodnutí rady okresního národního výboru. Náhrada újmy byla tedy konstruována jako spíše výjimečná záležitost a nikoliv rovnoprávně pro všechny, kterým vyhlášením

zvláště chráněného území újma vznikla. Měla být určena pouze pro ty, kterých se mohla citelnějším způsobem dotknout s ohledem na jejich finanční situaci. Přesto, že nebyla v tehdejší době ochrana vlastnického práva založena na demokratických principech (a upřednostňovala formu socialistického vlastnictví), lze za pozitivní rys popsané právní úpravy označit vyjmutí státních subjektů (tehdy vlastníků pozemků ve státním socialistickém vlastnictví) z nároku na náhradu újmy. Recentní snahy o změnu platného znění § 58 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, tak, aby újma za omezení hospodaření z titulu ochrany přírody nemohla být uplatňována na pozemcích ve vlastnictví státu, jsou přes racionalitu i ústavní konformitu takového požadavku neúspěšné.²⁴

²⁴ Vládní návrh na změnu § 58 zákona č. 114/1992 Sb., která by vyloučila možnost poskytování náhrad újem na pozemcích ve vlastnictví státu, nebyl při opakovaném hlasování v Poslanecké sněmovně po jeho zamítnutí Senátem přijat (21.12.2016). Viz sněmovní tisk 793, dostupný na: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&T=739>. Blíže viz Mazancová, E.: Uplatňování náhrady újmy za ztížení zemědělského nebo lesního hospodaření podle zákona o ochraně přírody a krajiny na pozemcích ve vlastnictví státu. Acta Universitatis Carolinae Iuridica 3/2017, str. 83 a násl.

3.3. Shrnutí

Přijetí zákona č. 40/1956 Sb., bylo významným krokem k zajištění **ochrany rozsáhlejších území** s významnými přírodními hodnotami na území České republiky. První pozitivně právní úprava ochrany přírody na našem území byla koncipována pouze stručně a s cílem chránit přírodu spíše pro hospodářské a další využití člověkem, čehož bohužel bylo – i s ohledem na *de facto* formální postavení orgánů státní ochrany přírody při povolování staveb i dalších závažných zásahů do přírodního prostředí – v aplikační praxi často dosahováno. Byť měla tato norma budit zdání, že jde o normu kodexovou, zahrnující všechny právní normy týkající se ochrany přírody, nelze z dnešního pohledu o kodexu hovořit, a to nejen pro úplnou absenci právních norem obecné ochrany přírody, ale i pro kusá a nejednoznačná pravidla pro zvláštní ochranu přírody, kdy řada chráněných území byla sice formálně vyhlášena, ale scházely potřebné právní nástroje, které by skutečně byly schopné zajistit jejich ochranu, včetně nástrojů sankčních. Absentovala jakákoliv možnost zapojení občanů, místních samospráv či ekologů do procesu vyhlášení chráněných území nebo do rozhodování o záležitostech ochrany přírody (např. povolování výjimek z ochranných podmínek) podle zákona.

Zákon č. 40/1956 Sb. jako první norma na našem území založil možnost vyhlásit území s nejcennějšími přírodními hodnotami formou některé **kategorie chráněných území** s diferencovanými ochrannými podmínkami; dnešní právní úprava převzala (co se jejich označení týče) kategorie chráněných území „národní park“ a „chráněná krajinná oblast“. Nedostatečně přitom byly formulovány a především vynucovány ochranné podmínky, z nichž řada je dosud platná (byť v důsledku následných změn právní úpravy neaplikovatelná) jakožto součást původních a dosud platných zřizovacích předpisů (nejstarším stále platným zřizovacím předpisem je výnos ministerstva školství a kultury, kterým byla v roce 1956 vyhlášena CHKO Moravský kras, nejstarším předpisem vydaným již podle zákona č. 40/1956 Sb. je výnos ministerstva kultury a informací, kterým se vyhláší CHKO Jizerské hory z r. 1967). Komplexem na sebe navazujících právních předpisů upravujících právní režim NP a CHKO (zákon č. 40/1956 Sb., zřizovací předpisy, statuty NP a CHKO) byla založena **speciální správa** těchto velkoplošných území, ovšem pouze s kompetencemi metodickými a konzultačními, nikoliv rozhodovacími. Zákonem č. 40/1956 Sb. bylo založeno postavení orgánů ochrany přírody jako **dotčených orgánů** při rozhodování v území a byla do našeho právního řádu zavedena (formou podzákoných předpisů) základní pravidla **odborné diskuse** při správě a péči o území prostřednictvím poradních sborů NP a CHKO. Významným krokem

zajišťujícím informovanost o hranicích chráněných území a jejich ochranných podmínkách bylo založení **evidence chráněných území** ve státních seznamech ochrany přírody, základu dnešního Ústředního seznamu ochrany přírody vedeného Agenturou ochrany přírody a krajiny ČR.

Chráněná území, včetně národních parků a chráněných krajinných oblastí, začala být podle zákona č. 40/1956 Sb. vyhlášována v době, kdy přírodní prostředí zdaleka nebylo narušeno lidským zásahy v takové míře, jako je tomu v posledních desetiletích. Zároveň bohužel ochranné podmínky podle tohoto zákona vyhlášených území nebyly v konkurenci s upřednostňovanými hospodářskými předpisy sedmdesátých a osmdesátých let 20. století nastaveny právně závazným způsobem tak, aby zabránily nešetrnému využívání přírodních zdrojů v chráněných územích. Role dotčených orgánů při rozhodování v území byla pro orgány státní ochrany přírody zpravidla pouze rolí formální, neboť výsledek rozhodnutí o zásahu do přírodního prostředí byl předem dán politickým zadáním. Orgány ochrany přírody byly personálně minimálně vybavené a byly **odtrženy od odborných pracovišť** v ochraně přírody (správ NP a CHKO, krajských středisek a Státního ústavu ochrany přírody). První pozitivně právní norma na ochranu přírody na území České republiky tak sice zajistila mnoha unikátním lokalitám určitou míru právní ochrany, často však **nepředešla nevratným změnám**, které nastaly v důsledku poškození či úplného zničení přírodních fenoménů stále intenzivnějšími lidskými aktivitami, zejména průmyslovými a zemědělskými, ve druhé polovině 20. století.²⁵ Zájmy ochrany životního prostředí, včetně ochrany přírody a krajiny, nemohly být v samotných počátcích přípravy státních koncepcí a záměrů podchyceny, neboť nebyla právem upravena povinnost jejich odborného posouzení před jejich schválením. První zákon, zakládající režim posuzování vlivů na životní prostředí, byl v České republice přijat až v roce 1992.

²⁵ Příkladem takového zásahu jsou meliorační kanály, které byly v 60. až 80. letech 20. století budovány na Šumavě. Celkově došlo spolu s první předválečnou etapou meliorací k odvodnění téměř 70 % všech šumavských rašelinišť. Od roku 1999 je realizován Program revitalizace šumavských rašelinišť a mokřadů, jehož cílem je záchrana poškozených rašelinišť, obnova vodního režimu v krajině a zmírnění klimatických změn. Zdroj: Bufková, I.: Náprava narušeného vodního režimu rašelinišť v Národním parku Šumava. Ochrana přírody 2/2013, str. 17 až 19.

3.4. Ochrana přírody podle zákona o ochraně přírody a krajiny

Následující zákon o ochraně přírody a krajiny, zákon č. 114/1992 Sb., byl přijat po 35 letech účinnosti zákona č. 40/1956 Sb., v době porevolučního optimismu a aktivních snah zabránit dalšímu poškozování a ničení přírody, jemuž nejednoznačné a neúplné formulace v dosavadním zákoně nedokázaly zabránit. Návrh zákona připravilo v r. 1990 nově zřízené Ministerstvo životního prostředí, za účasti odborníků z praxe i vědecké a akademické sféry jako jeden ze svých prvních klíčových úkolů. O celospolečenském konsensu na přijetí nového zákona, podpořeném velmi kvalitně zpracovaným návrhem, užívajícím moderní právní instituty i terminologii, svědčilo i bezproblémové projednání a schválení návrhu nového zákona během pouhých pěti měsíců (na přelomu let 1991 a 1992) tehdejší Českou národní radou.

Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále též „ZOPK“) byl od počátku koncipován jako skutečný **kodex právních norem pro ochranu přírody a krajiny**. Zajistil, na rozdíl od svého předchůdce, ochranu přírody a krajiny na celém území státu zakotvením právních pravidel nejen zvláštní, ale i obecné ochrany přírody a krajiny. Z důvodové zprávy k návrhu zákona²⁶ lze citovat: *„Přírodu již nelze dělit na chráněnou a nechráněnou, ale podle nového pojetí je nutno zajistit ochranu pro všechny stabilizující ekosystémy a zvláštní ochranu pro nejvýznamnější části přírody a krajiny. Respekt zákona k existenci přírody „samy o sobě“ je projevem překonání dosavadního antropocentrického přístupu k ochraně přírody.“*. Co se týče zvláštní ochrany přírody, zavedl nový zákon kategorie zvláště chráněných území na základě moderní vědecké terminologie a především pak jednoznačným a vynutitelným způsobem formuloval základní ochranné podmínky (zákazy nejškodlivějších činností) pro jednotlivé kategorie chráněných území, zejména NP, CHKO a národní přírodní rezervace.

Zvláštní ochrana přírody a krajiny (územní i druhová) představuje podle ZOPK **nadstavbu obecné ochrany**, kterou ZOPK poskytuje všem přírodním územím a všem druhům planě rostoucích rostlin a volně žijících živočichů prostřednictvím zákonem k tomu stanoveným institutů (zejm. územní systémy ekologické stability, ochrana významných krajinných prvků, obecná ochrana rostlin a živočichů, ochrana dřevin rostoucích mimo les a ochrana krajinného rázu). Zvláštní ochranu poskytuje ZOPK velmi významným nebo jedinečným částem živé či neživé přírody - může jít přitom o části krajiny, geologické útvary, stromy, živočichy, rostliny nebo nerosty, vyhlášené ke zvláštní ochraně státním orgánem podle části třetí nebo páté tohoto zákona [§ 3 odst. 1 písm. h) ZOPK]. Zvláštní ochrana

²⁶ Zdroj: ASPI.

představuje oproti ochraně obecné jednoznačně ochranu přísnější, spočívající v souboru zákonných zákazů konkrétních činností a v právní regulaci dalších činností, jejichž realizace je možná na základě přivolení orgánu ochrany přírody.

Ustanovení zakládající kompetenci Agentury ochrany přírody a krajiny ČR a správ NP vykonávat státní správu v ochraně přírody a krajiny na území CHKO resp. NP nevyklučuje, aby tyto orgány rozhodovaly o i otázkách obecné ochrany přírody a krajiny na územích podléhajících ochraně zvláštní.²⁷ Jediným ustanovením ZOPK, které se výslovně vymezuje vůči použití ustanovení o zvláštní ochraně, je definice významného krajinného prvku [§ 3 odst. 1 písm. b) ZOPK]. ZOPK zde výslovně stanoví, že **zvláště chráněná část přírody** [ve smyslu definice dle § 3 odst. 1 písm. h) ZOPK] **je z definice významného krajinného prvku vyňata**. Zákonodárce v tomto případě vycházel ze skutečnosti, že režim zvláštní ochrany by měl dostatečně zajistit i ochranu významných krajinných prvků. Jestliže by tento předpoklad nebyl naplněn, lze v těchto případech právní režim jejich ochrany použít subsidiárně.²⁸ Jinými slovy řečeno, i významné krajinné prvky ve zvláště chráněných územích požívají ochrany podle ustanovení § 4 odst. 2 ZOPK, ovšem pouze do té míry, která přesahuje (a to spíše ve výjimečných případech) ochranu zvláště chráněných území podle části třetí zákona o ochraně přírody a krajiny.

Obecně není žádoucí, aby na jednom území docházelo k vrstvení režimů ochrany, tedy k uplatňování několika různých nástrojů ochrany přírody a krajiny. Režim zvláště chráněného území, velkoplošná území nevyjímaje, by měl být zákonem, zřizovacími předpisy a prováděcími předpisy (zejm. pak vhodným stanovením zonace) nastaven tak, aby zajistil ochranu všech hodnotných ekosystémů a jejich složek na daném území. Překrývání ochrany (např. též vyhlášení maloplošných zvláště chráněných území v NP a CHKO)²⁹ vede k nepřehlednosti, vytváří administrativní zátěž pro orgány ochrany přírody i žadatele o povolení, souhlasy atd. a v neposlední řadě nepřispívá k transparentnosti a kladnému přijímání potřeby ochrany přírody veřejností.

Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, který s účinností od 1. 6. 1992 nahradil zákon č. 40/1956 Sb., zajistil svým přechodným ustanovením **právní kontinuitu**

²⁷ Viz též právní názor obsažený v rozsudku NSS č. j. 6 As 7/2005 – 117 ze dne 22. 1. 2009.

²⁸ Miko, L., Borovičková, H. a kol.: Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář. 2. vydání. Praha. C. H. Beck, 2007, str. 84.

²⁹ V NP je v současné době vyhlášeno několik desítek maloplošných zvláště chráněných území, nejvíce (85) v NP a CHKO Šumava. Řada těchto maloplošných území by mohla být zrušena, neboť jejich ochranu dostatečně zajišťuje režim NP resp. CHKO, nicméně s ohledem na historické (skupinové) vyhlášovací předpisy, které nelze novelizovat (ale pouze zrušit jako celek), zatím ke zrušení nemůže *de iure* dojít.

národních parků i chráněných krajinných oblastí vyhlášených podle dosavadní právní úpravy. Stanovil, že národní parky a chráněné krajinné oblasti vyhlášené podle zákona č. 40/1956 Sb. jsou nadále chráněny jako národní parky a chráněné krajinné oblasti vyhlášené podle § 15 resp. § 25 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Maloplošná chráněná území (státní přírodní rezervace, chráněná naleziště, chráněné parky a zahrady, chráněné studijní plochy, chráněné přírodní výtvořy a přírodní památky), vyhlášená podle zákona č. 40/1956 Sb., byla přechodným ustanovením nového zákona převedena do nových kategorií maloplošných zvláště chráněných území (národní přírodní rezervace, národní přírodní památky, přírodní rezervace a přírodní památky). Nově formulovanými **základními ochrannými podmínkami** pro všechny kategorie zvláště chráněných území získala chráněná území vyhlášená podle zákona č. 40/1956 Sb. potřebnou právní ochranu, přičemž zůstaly v platnosti jejich zřizovací předpisy, vydané podle dosavadní právní úpravy, včetně v nich obsažených bližších ochranných podmínek.

Právní kontinuita národních parků vyhlášených podle zákona č. 40/1956 Sb. byla přes existenci výše citovaného přechodného ustanovení zpochybněna.³⁰ Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku čj. 7 Ao 6/2010 ze dne 15. prosince 2010 potvrdil právní existenci NP Šumava, vyhlášeného nařízením vlády č. 163/1991 Sb., s argumentací, že přechodným ustanovením § 90 odst. 9 ZOPK zákonodárce předepsanou formou vyjádřil svoji vůli podrobit území NP Šumava omezením vyplývajícím ze zřízení národního parku, jak vyplývají z § 16 a dalších ustanovení zákona č. 114/1992 Sb. nebo jiných zákonů. Stejně tak došlo tímto zákonem ke zřízení Správy NP Šumava jako orgánu ochrany přírody a krajiny.³¹

Oproti původnímu znění ZOPK, přijatému v r. 1992 (tehdejší Česká národní rada zákon schválila dne 19. února 1992, s účinností od 1. června 1992) doznala zvláštní územní

³⁰ Též některými poslanci v rámci projednávání návrhu novely zákona č. 114/1992 Sb. (sněmovní tisk 501) v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR. Dostupný na: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&T=501>.

³¹ V citovaném rozsudku NSS posuzoval existenci NP Šumava a legalitu zřízení Správy NP Šumava formou nařízení vlády č. 163/1991 Sb. V době vydání nařízení již byla účinná Listina základních práv a svobod, podle jejíhož čl. 4 odst. 1 mohou být povinnosti ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod. Zákonodárce však schválením zákona č. 114/1992 Sb., který nabyl účinnosti dne 1. 6. 1992, napravil své předchozí pochybení, a to i přesto, že se tak stalo po lhůtě stanovené v ust. § 6 odst. 1 věta druhá uvozovacího zákona k Listině, podle něhož zákony a jiné právní předpisy musí být uvedeny do souladu s Listinou základních práv a svobod nejpozději do 31. prosince 1991. Tímto dnem pozbývají účinnosti ustanovení, která s Listinou základních práv a svobod nejsou v souladu. V § 90 odst. 9 zákona č. 114/1992 Sb. stanovil, že národní parky a chráněné krajinné oblasti vyhlášené podle § 8 zákona č. 40/1956 Sb. jsou nadále chráněny jako národní parky (§ 15) a chráněné krajinné oblasti (§ 25). Tím předepsanou formou vyjádřil svoji vůli podrobit území vymezené v § 1 odst. 1 a v přílohách 1 a 2 nařízením vlády č. 163/1991 Sb. omezením vyplývajícím ze zřízení národního parku, jak vyplývají z § 16 a dalších ustanovení zákona č. 114/1992 Sb. nebo jiných zákonů. Stejně tak došlo tímto zákonem ke zřízení odpůrce jako orgánu ochrany přírody a krajiny příslušného podle § 75 odst. 1 písm. c) [v nynějším znění pak písm. e)] a odst. 2, § 78 a přílohy zákona č. 114/1992 Sb. k vykonávání státní správy na úseku ochrany přírody a krajiny podle tohoto zákona.

ochrana změny zejména v procesu vyhlášení zvláště chráněných území. Postup při vyhlášení velkoplošných i maloplošných ZCHÚ (§ 40 ZOPK) byl podrobně rozpracován v otázce doručování dotčeným subjektům (vlastníci, obce, kraje) a následné vypořádání jejich námitek bylo podrobena režimu správního řízení.³² Bezpochyby klíčovou změnou, mající významný vliv též na intenzitu ochrany zvláště chráněných území, bylo přijetí tzv. euronovely ZOPK (zákon č. 218/2004 Sb.), který v souvislosti se vstupem České republiky do Evropské unie implementoval do českého právního řádu požadavky evropské soustavy Natura 2000, obsažené v evropské směrnici o stanovištích a směrnici o ptácích. Do zákona byla vložena nová část čtvrtá (Natura 2000), která zavedla institut evropsky významných lokalit a ptačích oblastí jakožto další stupeň (celoevropské) ochrany vedle již existující ochrany obecné a zvláštní (územní i druhové). Řada evropsky významných lokalit i ptačích oblastí byla vyhlášena ve zvláště chráněných územích (s plným či částečným územním překryvem) a založením jejich ochrany soustavy Natura 2000 podle části čtvrté ZOPK tedy došlo i ke zpřísnění režimu ochrany ZCHÚ.

3.4.1. Právní forma vyhlášení NP a CHKO

Za zvláště chráněná území lze podle § 14 odst. 1 ZOPK vyhlásit území **přírodovědecky či esteticky velmi významná nebo jedinečná**; přitom se stanoví podmínky jejich ochrany. Výčet šesti kategorií zvláště chráněných území je taxativní, za zvláště chráněná území nelze vyhlášovat jiné typy území. Velkoplošná území naplňující uvedené charakteristiky lze v souladu s definicemi uvedenými v § 15 odst. 1 resp. § 25 odst. 1 ZOPK vyhlásit v kategorii „národní park“ resp. „chráněná krajinná oblast“. Ostatní kategorie jsou předurčeny pro zvláště chráněná území maloplošná. Terminologické rozlišení na „velkoplošná“ a „maloplošná“ zvláště chráněná území není v pozitivní právní úpravě užíváno (s výjimkou některých dotačních předpisů), jde však o dělení běžně užívané, a to i v české a zahraniční odborné literatuře, včetně kategorizace chráněných území dle IUCN.³³ ZOPK neobsahuje žádný (minimální) územní limit pro vyhlášení území v kategorii NP nebo

³² Podle původní dikce § 40 ZOPK záměr na vyhlášení ZCHÚ oznamoval orgán ochrany přírody pouze vlastníkům a nájemcům dotčených zamýšlenou ochranou a ti měli možnost ve lhůtě 30-ti dnů vznést výhrady, které orgán ochrany přírody následně posoudil a se svými závěry podatele námitek seznámil.

³³ Systém kategorizace chráněných území stanovený IUCN užívá kritérium velkoplošnosti pro kategorii Ib (divočina) „... *large unmodified or slightly modified areas*...“, pro kategorii II (národní park) „...*large natural or near natural areas* ...“ a pro kategorii VI (oblast ochrany přírodních zdrojů) „...*they are generally large, with most of the area in a natural condition*...“.

CHKO.³⁴ Záleží tedy nejen na rozsahu výskytu, ale především na kvalitě ekosystémů a jejich složek, jejichž ochrana má být zajištěna formou velkoplošného chráněného území.

Vyhlášením zvláště chráněného území dochází z titulu ochrany unikátní přírody k nastavení zvláštního (přísnějšího) právního režimu na konkrétním území. Nabytím účinnosti právního aktu, kterým je zvláště chráněné území zřízeno, začínají na tomto území především platit základní ochranné podmínky stanovené ZOPK pro danou kategorii zvláště chráněného území a bližší ochranné podmínky stanovené zřizovacím předpisem. Lze upřesnit, že vyhlášení zvláště chráněného území je právním aktem s konkrétním předmětem úpravy (vztahuje se na určité konkrétně vymezené území) a abstraktně vymezeným okruhem adresátů. Je tedy na místě zabývat se otázkou, jakou formou mají být zvláště chráněná území stanovována, zejména provést úvahu, **zda vyhlášení naplňuje znaky opatření obecné povahy podle správního řádu**. V odborné literatuře je některými autory forma opatření obecné povahy pro vyhlášení zvláště chráněného území upřednostňována, zejména pro maloplošná zvláště chráněná území.³⁵

Úvahy o formě vyhlásování NP a CHKO de lege ferenda

Správním řádem účinným od roku 2006 byl do našeho právního řádu zaveden institut opatření obecné povahy jako kategorie na pomezí abstraktních a konkrétních správních aktů. Judikatura od počátku řešila spor mezi tzv. formální a materiální koncepcí opatření obecné povahy, jenž byl ve svém závěru vyřešen ve prospěch koncepce materiální. Není tedy podstatné slovní označení příslušného aktu v právním řádu (nemusí se jednat o akt výslovně označený jako opatření obecné povahy) a nemusí se jednat o akt s výslovným odkazem na § 171 a násl. správního řádu; postačí, pokud právní řád ve vztahu ke konkrétnímu aktu nevyloučí materiální pojetí.

Lze o formě **opatření obecné povahy uvažovat i pro stanovení (vyhlášení) zvláště chráněných území**, byť tato jsou na základě výslovného zmocnění zákonodárce tradičně

³⁴ Územní limit je obsažen například ve slovenské právní úpravě, která za velkoplošná území ochrany přírody považuje rovněž národní parky a chráněné krajinné oblasti. Slovenský zákon č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny určuje pro jednotlivé kategorie chráněných území (doporučené) minimální resp. maximální výměry, u CHKO a NP se má jednat o rozsáhlejší území zpravidla s výměrou nad 1 000 ha (další kategorie - chráněný areál a přírodní rezervace mohou být vyhlášeny pro lokality zpravidla do 1000 ha, přírodní památka pro lokality zpravidla do 50 ha).

³⁵ Bahýřlová, L.: Opatření obecné povahy podle zákona o ochraně přírody a krajiny, Sborník z konference Dny práva životního prostředí 2010, Masarykova univerzita. Dostupný online z: [https://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2010/files/prispevky/09_priroda/Bahy_ova_Lenka_\(4070\).pdf](https://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2010/files/prispevky/09_priroda/Bahy_ova_Lenka_(4070).pdf) (13. 5. 2017).

stanovována formou právního předpisu? Není pochyb o tom, že stanovením specifického ochranného režimu na konkrétně určeném území je předmět (zřizovacího) správního aktu dostatečně konkretizován. Jestliže nějaký akt vymezuje rozsah území, na které se vztahují zákonem předvídané zákazy a omezení, jejichž aplikace je v důsledku vydání daného aktu aktivována, je předmět aktu zcela konkrétní.³⁶ Z teoreticko-právního pohledu by tedy formou opatření obecné povahy mohly být vyhlášovány všechny kategorie zvláště chráněných území, a to při existenci právní konstrukce, kdy jsou **zákonem**, v souladu s čl. 2 odst. 3 a 4 Ústavy ČR a čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále též „LZPS“), **stanoveny základní ochranné podmínky** (zákazy konkrétních, pro předměty ochrany škodlivých, činností) a ve zřizovacích aktech jsou na základě zákonného zmocnění stanoveny (toliko) územní vymezení a bližší ochranné podmínky, tj. činnosti regulované, vázané na souhlas příslušného orgánu ochrany přírody. **Zákonem musí být zřízen též orgán**, který je příslušný ke správě zvláště chráněného území, a zákonem musí být stanoveny i jeho správní i odborné kompetence, má-li tento orgán mít formu správního úřadu (čl. 79 odst. 1 Ústavy).

Do budoucna je reálné stanovovat opatření obecné povahy maloplošná zvláště chráněná území [kdy národní kategorie přírodních rezervací a přírodních památek jsou *de lege lata* vyhlášovány vyhláškou Ministerstva životního prostředí, přírodní rezervace a přírodní památky (a též přírodní parky jako kategorie obecné ochrany přírody) formou nařízení kraje]; není přitom zcela bez významu, že byť jsou jako nejpřísnější kategorie ochrany přírody obecně (viz i výše citovaný názor NSS) vnímány národní parky, z pohledu intenzity (přísnosti) ochrany jsou nejpřísněji chráněnou kategorií národní přírodní rezervace, na jejichž celém území je vedle klíčové základní ochranné podmínky [zákazu hospodařit na pozemcích způsobem vyžadujícím intenzivní technologie, ovšem s rizikem jakékoliv změny (tj. nikoliv jen změny podstatné, jako je tomu u NP) v biologické rozmanitosti, struktuře a funkci ekosystémů], též např. zakázáno povolovat a umisťovat stavby všeho druhu.

Vyhlašování NP a CHKO podle platné právní úpravy

NP jsou podle platného znění ZOPK vyhlášovány zákonem, CHKO nařízením vlády.³⁷ Vyhlášení obou velkoplošných chráněných území, a to jak území zcela nových, tak i (pouze)

³⁶ Hendrych, D. a kol.: Správní právo. Obecná část. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, str. 192.

³⁷ Forma vyhlášování velkoplošných ZCHÚ se v jednotlivých státech liší. Například na Slovensku jsou národní parky i chráněné krajinné oblasti podle zákona č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny vyhlášovány **formou nařízení vlády, tj. podzákonným právním předpisem**. Ze zákona je určen konkrétní stupeň ochrany těchto území, tedy vyhlášením NP nebo CHKO se obdobně jako v českém zákoně aktivuje výčet konkrétních

„přehlašovaných“, předchází v současném prostředí plurality zájmů **široká společenská diskuse**. Otázka potřebnosti nového chráněného území, jeho rozsahu a intenzity ochranného režimu, zasahujícího do vlastnických i jiných práv, je diskutována jak ve fázi projednávání záměru na vyhlášení se všem vlastníky, samosprávami a dalšími dotčenými osobami, tak ve všech fázích legislativního procesu, v němž je projednáván návrh zákona o vyhlášení NP, resp. návrh nařízení vlády o vyhlášení CHKO. Jen samotná doba projednávání záměru na vyhlášení s vlastníky, samosprávnými celky a dalšími dotčenými subjekty podle § 40 ZOPK činí v průměru 2 roky, následuje několikaměsíční legislativní proces projednávání návrhu právního předpisu do úrovně schválení návrhu nařízením vládou resp. návrhu zákona Parlamentem ČR. Například projednávání návrhu novely ZOPK (nyní zákon č. 123/2017 Sb.), který měl znovu prohlásit existenci všech 4 českých NP (sněmovní tisk 501), trvalo na půdě obou komor Parlamentu ČR téměř 2 roky a obnášelo opakované projednání ve výborech, na kulatých stolech i na odborných seminářích. Je zřejmé, že vyhlášení velkoplošných zvláště chráněných území je a i do budoucna bude v podmínkách ČR výjimečnou záležitostí.³⁸

Podle ust. § 15 odst. 1 ZOPK, nově změněného zákonem č. 123/2017 Sb., mají být jako národní parky chráněna *rozsáhlá území s typickým reliéfem a geologickou stavbou a převažujícím výskytem přirozených nebo člověkem málo pozměněných ekosystémů, jedinečná a významná v národním či mezinárodním měřítku z hlediska ekologického, vědeckého, vzdělávacího nebo osvětového*. Vyhlášení národního parku formou zákona (§ 15 odst. 5 ZOPK) představuje nepochybně nejdemokratičtější cestu k vyhlášení nového rozsáhlého chráněného území národního resp. mezinárodního (všechny 4 dosud vyhlášené naše národní

zákazů činností a činností vázaných na souhlas orgánu ochrany přírody, dle slovenského zákona výčet, který je přiřazen k jednotlivým stupňům ochrany. Ve Spolkové republice Německo upravuje spolkový zákon o ochraně přírody (Bundesnaturschutzgesetz) výslovně tři kategorie velkoplošných zvláště chráněných území, a to národní park, biosférickou rezervaci a přírodní park. Ustanovení upravující výčet kategorií chráněných území je tzv. základním ustanovením, od kterého se nemohou předpisy jednotlivých spolkových zemí odchýlit. Podle spolkového zákona jsou příslušné orgány zmocněny k vyhlášení chráněného území **právním předpisem nebo jiným (správním) aktem**. Národní parky musí být přitom vyhlášeny a jejich ochranný režim stanoven v souladu s požadavky ustanovení § 24, na nějž je v § 20 odst. 2 výslovně odkazováno. Naproti tomu u přírodních parků a biosférických rezervací mohou mít odlišný (často volnější) ochranný režim, než pro tyto kategorie stanoví spolkový zákon. Tedy, zatímco podle české úpravy lze zvláště chráněné území vyhlásit pouze právním předpisem (zákon, nařízení vlády, vyhláška MŽP, nařízení kraje), umožňuje spolkový zákon vyhlášení vedle **formy zákona a podzákoného předpisu (nařízení, vyhláška) též formou opatření obecné povahy**. Například v Bavorsku jsou NP vyhlášovány nařízením vlády, v Sasku nařízením ministerstva životního prostředí.

³⁸ Z NP je neaktuálnější příprava vyhlášení NP Křivoklátsko, u CHKO je nyní reálně připravován návrh na nové vyhlášení CHKO Moravský kras a výhledově též CHKO Jizerské hory. Dále se uvažuje o vyhlášení CHKO Soutok, výhledově i o vyhlášení NP Jeseníky. Zdroj: informace poskytnuté AOPK ČR, též prezentace F. Pelce z konference Národní parky 2016. Dostupný na: <https://www.youtube.com/channel/UCU5D Rq-vgyG04m52cnX1BA> (15. 5. 2017).

parky jsou přeshraniční) významu. Byly-li dosud NP vyhlášovány samostatnými předpisy, bylo jejich součástí též zřízení správy příslušného NP a stanovení jejich kompetencí; to je podle čl. 79 odst. 1 Ústavy České republiky možné v případě zřízení správy NP jako správního úřadu (pouze) formou právního předpisu se silou zákona. Do nabytí účinnosti zákona č. 123/2017 Sb. byl zákonem vyhlášen pouze NP České Švýcarsko (č. 161/1999 Sb.), ostatní tři NP byly podle vyhlášení ještě podle předchozí právní úpravy nařízením vlády (nyní lze za jejich zřizovací předpis považovat zákon č. 114/1992 Sb., ve znění zákona č. 123/2017 Sb.; zákon č. 123/2017 Sb. všechny dosavadní zřizovací předpisy NP ve svém čl. III zrušil). Pokud by mělo být i v případě vyhlášení NP uvažováno *de lege ferenda* o formě opatření obecné povahy, musel by být současně zákonem (zřejmě v ZOPK) zřízen orgán příslušný k jeho správě, pokud by tento měl mít – oproti dnešní formě příspěvkové organizace zřizované ministerstvem – formu správního úřadu.

Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku čj. 7 Ao 6/2010 ze dne 15. prosince 2010 jednoznačně **upřednostnil pro vyhlášení NP formu zákona**. Soud argumentoval tím, že vyhlášení národního parku vede k omezení svobody jednotlivců ve vztahu k území, na němž je zřízen (ve vazbě na § 16 odst. 1 a odst. 2 ZOPK), a proto představuje tento akt nepochybně stanovení povinnosti strpět omezení této svobody a je či může být zásahem do jejich ústavně zaručených základních práv. Proto je třeba, aby vyhlášení národního parku jak v rovině materiální (zejména existencí skutečných důvodů pro takto intenzivní způsob ochrany přírody a proporcionalitou území, na něž se vztahují restrikce, i věcného obsahu omezení plynoucích z vyhlášení národního parku), tak v rovině formální (vyhlášení tohoto omezujícího institutu zákonem a rovněž zákonem provedené stanovení pravomocí správních úřadů k doзору nad dodržováním omezení vyplývajících z vyhlášení národního parku) naplnilo ústavní kautely dle čl. 2 odst. 3 a 4, čl. 79 odst. 1 Ústavy ČR a čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

Nejvyšší správní soud dále v citovaném rozsudku konstatoval, že zřizovat národní parky i správní úřady, které nad nimi budou vykonávat vrchnostenskou správu, lze pouze zákonem. Tato podmínka není podle soudu samoučelná. Omezení svobody jednotlivců, k němuž zřízením národního parku dochází, musí vedle toho, že se bude pohybovat v ústavně přípustných mezích z hledisek obsahových i procedurálních, mít i demokratickou legitimaci vyjádřenou právě rozhodnutím zákonodárského sboru. V takovém rozhodnutí se mimo jiné projeví i výsledek společenského diskursu o tom, v jaké míře (zejména v jakém územním rozsahu a v jakých konkrétních lokalitách) je na místě zavést stupeň ochrany přírody určité

intenzity, projevující se odpovídající intenzitou omezení svobody jednotlivců z toho vyplývající.

S výše uvedeným rozsudkem lze podle mého názoru polemizovat v tvrzení, že pokud vyhlášením zvláště chráněného území dochází k omezení svobody jednotlivců, musí mít i demokratickou legitimitu vyjádřenou právě rozhodnutím zákonodárského sboru. K omezení svobody jednotlivců (zde zejm. ve vztahu k volnému pohybu osob v některých zónách NP) dochází aktivováním základních ochranných podmínek stanovených ZOPK v důsledku vyhlášení NP, tj. nikoli samotným vyhlášovacím aktem. Pak by totiž ke stanovení všech ochranných režimů na konkrétním území (tj. nejen k vyhlášení zvláště chráněných území velkoplošných a maloplošných, ale např. i ke stanovení ochranných pásem vodních zdrojů nebo ochranných pásem lázeňských zdrojů) muselo docházet výhradně formou zákona. Jsem přesvědčena, že k dodržení ústavní konformity s výše citovanými ústavními postuláty postačuje k omezení svobody jednotlivců stanovení zákazu/omezení v obecném zákoně, zde v základních ochranných podmínkách zvláště chráněných území podle části třetí ZOPK.

Zákon č. 123/2017 Sb., který zcela nově upravil režim NP, deklaruje existenci všech 4 dosud v České republice vyhlášených NP. Úmyslem zákonodárce přitom nebylo *de iure* nové vyhlášení NP: nemění se totiž nijak jejich rozloha ani nejsou nově zpřísnovány bližší ochranné podmínky – naopak, tyto jsou velmi redukovány. Vydání zákona č. 123/2017 Sb. nepředcházelo projednání záměru na nové vyhlášení NP podle § 40 ZOPK. Zákon č. 123/2017 Sb. v § 15a až 15d nepoužívá dikci obvyklou ve zřizovacích předpisech („vyhlašuje se NP ...“), ale pouze **konstatuje existenci dosud vyhlášených NP** s tím, že předmět ochrany, slovní vymezení hranic a orientační grafické znázornění průběhu hranic jednotlivých NP jsou uvedeny v přílohách k zákonu. Dosavadní zřizovací předpisy NP přitom novela č. 123/2017 Sb. v závěrečných ustanoveních (čl. III) ruší. Znamená to, že ZOPK v platném znění prohlašuje existenci 4 dosud vyhlášených NP s tím, že každý nový NP by již byl stejným zákonem vyhlášován (§ 15 odst. 5 ZOPK). Byl tedy zvolen obdobný přístup, jako například u zákona o vysokých školách, který upravuje režim mj. Univerzity Karlovy v Praze, aniž by tuto instituci *de iure* opětovně zřizoval.³⁹

CHKO zajišťují daným územím nižší stupeň ochrany (v souladu s definicí uvedenou v § 25 odst. 1 ZOPK jde především o zajištění ochrany osobitého krajinného rázu) a jejich význam je spíše regionální; formu nařízení vlády lze pro tento typ velkoplošného území (v

³⁹ Ustanovení § 101 a příloha č. 1 k zákonu č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších předpisů.

němž s ohledem na jeho rozsah často dochází ke střetu s rozvojovými záměry v gesci jiných resortů – například liniové stavby, výhledové vodní nádrže) považovat za formou optimální. Vyhlášovacím právním předpisem není třeba zřizovat orgán, který bude novou CHKO spravovat, neboť dle platné dikce ZOPK (§ 78 odst. 1) vykonává státní správu ve všech CHKO Agentura ochrany přírody a krajiny ČR.

Lze tedy shrnout, že přes to, že vyhlášení zvláště chráněných území podle ZOPK, naplňuje abstraktně-konkrétní znaky opatření obecné povahy, **bude při vyhlášení NP i CHKO** s ohledem na celostátní resp. regionální významnost takového kroku a z titulu potřeby širokého společenského konsensu (podtržené výjimečností vyhlášení velkoplošných území) v nejbližší budoucnosti **setrváno na tradiční formě obecně závazného právního předpisu**. Procesní postup projednání záměru na vyhlášení zvláště chráněného území podle § 40 ZOPK (podle kterého jsou záměry na vyhlášení všech zvláště chráněných území povinně projednávány s dotčenými vlastníky a samosprávnými celky, a to ještě před legislativním procesem projednávání návrhu zřizovacího právního předpisu), je postupem obdobným projednávání opatření obecné povahy podle § 171 správního řádu. Podle platné právní úpravy následuje u všech zvláště chráněných území legislativní proces projednávání návrhu vyhlášovacího právního předpisu.

3.4.2. Proces vyhlášení velkoplošných území

ZOPK upravuje v § 40 poměrně podrobný proces vyhlášení zvláště chráněných území,⁴⁰ který umožňuje dotčeným subjektům (vlastníci pozemků, územně samosprávné celky, ekologické spolky, správci vodních toků a další) hájit od jeho samého počátku práva, která by mohla být novým ochranným režimem dotčena. Tento **proces sestává z dvou fází** – 1) projednání **záměru na vyhlášení** a následně 2) projednání návrhu **právního předpisu**, jímž má být ZCHÚ vyhlášeno. S ohledem na rozsah a množství dotčených subjektů odlišuje ZOPK některé procesní náležitosti projednání záměrů pro vyhlášení maloplošných a velkoplošných ZCHÚ.

⁴⁰ Podrobnější kritéria pro výběr území k zvláštní územní ochraně a stanovení formy ochrany, procesní pravidla přípravy a projednání návrhu a vydání vyhlášovacího právního předpisu jsou též v mezích ZOPK upravena interním předpisem, a to Metodickým pokynem Ministerstva životního prostředí (zveřejněným ve Věstníku MŽP č. 4/2012). Pro určení hranice budoucího chráněného území tato metodika např. stanoví, že je žádoucí zvážit i místní specifika v území a do území nezahrnovat pozemky jinak využívané místními občany.

Záměr na vyhlášení NP (jeho ochranného pásma) a záměr na vyhlášení CHKO⁴¹ zasílá MŽP povinně obcím a krajům, jejichž území se záměr dotýká. Vlastníci nemovitostí jsou (s ohledem na jejich velkou množinu) o záměru na vyhlášení NP nebo CHKO informováni prostřednictvím veřejné vyhlášky. Forma veřejné vyhlášky byla do ZOPK zavedena nově zákonem č. 123/2017 Sb. - do té doby byli vlastníci nemovitostí povinně (individuálně) informováni o vyhlášení (přehlášení) NP či CHKO v případě, že docházelo ke zpřísnění ochrany na jejich pozemcích (zařazení do I. resp. II. zóny ochrany přírody).

Obce, kraje a vlastníci dotčených pozemků mohou k záměru na vyhlášení ZCHÚ uplatnit ve stanovených lhůtách „kvalifikované“ námitky, o nichž je MŽP povinno rozhodnout ve správním řízení. Obsah námitek vlastníků dotčených pozemků je (na rozdíl od obcí a krajů) limitován – mohou uplatnit námitky jen proti takovému navrženému způsobu nebo rozsahu ochrany, jímž by byli dotčeni ve výkonu svých práv nebo povinností. Obce a kraje mohou uplatňovat jakékoliv připomínky, ve kterých spatřují dotčení svých samosprávných kompetencí.⁴²

K záměru na vyhlášení NP nebo CHKO mohou uplatnit **připomínky kterékoliv jiné subjekty**, jejich připomínky však nejsou vypořádávány formalizovaným postupem ve správním řízení, nýbrž jsou MŽP posouzeny a zapracovány do záměru na vyhlášení, pokud nejsou s tímto záměrem (či s požadavky jiných subjektů) v rozporu.

MŽP uvede záměr do souladu s námitkami, kterým bylo vyhověno. Akceptované námitky jsou **zákonným limitem pro konečnou podobu právního předpisu**, kterým se území za zvláště chráněné vyhláší. Omezení vlastníků dotčených nemovitostí nebo rozsah ochrany podle právního předpisu, kterým se vyhláší nebo mění zvláště chráněné území, nesmí podle § 40 odst. 6 ZOPK přesáhnout rozsah omezení nebo rozsah ochrany

⁴¹ Náležitosti záměru (návrhu) na vyhlášení zvláště chráněných území jsou uvedeny ve vyhlášce č. 64/2011 Sb. o plánech péče, podkladech k vyhlášení, evidenci a označování chráněných území. Návrh na vyhlášení zvláště chráněného území obsahuje název zvláště chráněného území, předmět ochrany, cíle ochrany, kategorii ochrany, návrh bližších podmínek ochrany, přehled katastrálních území a parcelních čísel dotčených pozemků, orientační výměru navrhovaného území a informace o ochranném pásmu území.

⁴² Samosprávné celky uplatňují námitky nejčastěji námitky právě k záměrům na vyhlášení velkoplošných ZCHÚ (u maloplošných území, kde obvykle probíhá intenzivnější „předjednání“ a záměry jsou přizpůsobovány požadavkům obcí již v této fázi, jsou námitky obcí spíše výjimkou). Námitky obcí směřují především k ochraně rozvojových aktivit, které by mohly být v kolizi s novým ochranným režimem. Obce nesouhlasí s vyhlášením chráněného území z důvodů plánovaného umístění bytové zástavby, umístění veřejně prospěšných opatření (např. výstavba protipovodňového valu) nebo jde o obavy z omezení dosavadních běžně vykonávaných aktivit v obci (např. sportovního rybolovu nebo koupání ve vodní nádrži). Poměrně často obce důvod svého nesouhlasného postoje k vyhlášení chráněného území vůbec nespécifikují – odůvodnění sice není nutnou součástí námitek, nicméně vysvětluje negativní přístup obce a v řízení o námitkách může orgán ochrany přírody odůvodněnou námitku cíleně a kvalifikovaně vypořádat. Zdroj: Damohorský, M., Snopková, T. a kol.: Role obcí v ochraně životního prostředí z pohledu práva, Univerzita Karlova v Praze – Právnická fakulta, 2016, str. 95.

vyplývající záměru upraveného podle rozhodnutí o námitkách. Konečné znění vyhláovacího předpisu tedy nesmí obsahovat (zpříisňující) omezení vlastníků dotčených nemovitostí, které předtím nebylo součástí záměru, ani nevyplývalo z rozhodnutí o námitkách. Účelem tohoto zákonného limitu je zabránit, aby MŽP následně návrh rozšířilo o další omezení vlastníků pozemků, vůči nimž by se vlastníci dotčených nemovitých věcí již nemohli účinně bránit.

Návrh na vyhlášení ZCHÚ je zpravidla **doprovázen návrhem zásad péče o NP resp. plánu péče o CHKO** (§ 38 a 38a ZOPK), k němuž také mohou dotčené subjekty uplatňovat námitky. O námitkách samosprávných celků a vlastníků pozemků není na rozdíl od záměru na vyhlášení ZCHÚ rozhodováno ve správním řízení, ale je o nich vyhotoven protokol, kterým se plán péče/zásady péče také schvalují (§ 38 odst. 4, § 38a odst. 6 ZOPK). Plány péče i zásady péče jsou odborné a koncepční dokumenty, které slouží pro provádění péče o dané území, a nevyplývají z nich pro fyzické ani právnické osoby žádné konkrétní povinnosti.

Zákon č. 123/2017 Sb. založil opětovně **předběžnou ochranu území**, které má být vyhlášeno za zvláště chráněné. Od doby zveřejnění záměru na vyhlášení ZCHÚ až do vyhlášení zvláště chráněného území, nejdéle však po dobu dvou let, se musí každý zdržet všech zásahů, které by negativně měnily či poškozovaly dochovaný stav přírody území navrhovaného ke zvláštní ochraně. Předběžná ochrana je významná především u menších území, kdy při zveřejnění záměrů na jejich vyhlášení docházelo v minulosti k jejich záměrnému poškození s cílem jejich vyhlášení zamezit.

Legislativní proces projednávání právního předpisu, kterým se ZCHÚ zřizuje, představuje druhou fázi procesu vyhlášení NP nebo CHKO. Návrh zákona, kterým se vyhláší NP, resp. návrh nařízení vlády, kterým se vyhláší CHKO je projednán v meziresortním připomínkovém řízení a následně vládou postupem stanoveným v Legislativních pravidlech vlády.⁴³ Návrh zákona o vyhlášení NP dále projednávají obě komory Parlamentu ČR postupem podle svých jednacích řádů.⁴⁴

⁴³ Legislativní pravidla vlády byla schválena usnesením vlády č. 188 ze dne 19. března 1998 a byla změněna několika dalšími usneseními vlády. Úplné znění Legislativních pravidel vlády je dostupné na: <https://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/dokumenty/legislativni-pravidla-vlady-91209/> (11. 8. 2017).

⁴⁴ Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, a zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu.

Právní postavení územně samosprávných celků

Obce a kraje jsou oprávněny hájit svá práva již ve fázi projednávání záměru na vyhlášení NP nebo CHKO nebo změn jejich hranic. Velmi významnou, byť pozitivním právem neupravenou, je fáze **neformálního projednávání záměru** na vyhlášení při jeho samotné přípravě Ministerstvem životního prostředí. Právě podrobné přiblížení unikátních přírodních hodnot, odborné vysvětlení potřebnosti jejich ochrany a odůvodnění územního rozsahu a ochranných podmínek budoucího chráněného území je klíčové pro jeho akceptaci místními samosprávami a občany.⁴⁵ Při následném projednávání záměru na vyhlášení NP nebo CHKO podle ZOPK uplatňují obce a kraje své připomínky z pozice samosprávných celků, popřípadě z pozice dotčených vlastníků nemovitých věcí. V obou případech mohou podat námitky, o kterých rozhoduje MŽP ve správním řízení s tím, že výsledek tohoto rozhodnutí je limitem pro rozsah omezení nebo rozsah ochrany vyplývajících ze záměru na vyhlášení NP.

Shrnutí

Proces vyhlášení velkoplošných zvláště chráněných území je v české právní úpravě podrobně upraven a je procesem poměrně otevřeným, umožňujícím seznámit dotčené subjekty s novým režimem chráněného území a hájit jejich práva prostřednictvím námitek (připomínek). Dotčení vlastníci pozemků, obce a kraje mohou k záměru na vyhlášení uplatnit námitky, o nichž je rozhodováno ve správním řízení, a to přesto, že samotným záměrem nejsou nijak dotčeni na svých právech nebo povinnostech; případné dotčení práv totiž *de iure* vyplývá až ze zřizovacího předpisu. ZOPK zajišťuje podle mého názoru ochranu práv subjektů, které mohou být dotčeny vyhlášením chráněného území, dostatečným způsobem.

NP a CHKO jsou vyhlášeny formou právního předpisu a přestože vyhlášení naplňuje znaky abstraktně-konkrétního správního aktu, je s ohledem na založení ochranného režimu na rozsáhlém území i s ohledem na výjimečnost vyhlášení takových území forma právního předpisu vhodnější a všeobecně přijatelnější. Domnívám se, že na formě právního předpisu bude setrváno i s ohledem na dvoufázovost současného procesu – nejprve projednání záměru se všemi dotčenými subjekty v území a následně projednání návrhu vyhlásovacího předpisu na úrovni exekutivy, resp. zákonodárným sborem.

⁴⁵ Damohorský, M., Snopková, T. a kol.: Role obcí v ochraně životního prostředí z pohledu práva, Univerzita Karlova v Praze – Právnická fakulta, 2016. ISBN 978-80-87975-31-2, str. 93.

3.6. Právní režim národních parků v České republice

3.6.1. Definice, cíle a poslání NP

Národní parky v České republice se liší nejen rozlohou a přírodními charakteristikami (viz příloha č. 1A), ale též počtem obcí, jejichž katastry se zcela nebo částečně nachází na území NP a logicky i počtem pracovníků jednotlivých správ NP. Při použití těchto kritérií (uvedených pro každý NP v příloze č. 1B) lze NP dělit na tzv. „malé“ (NP České Švýcarsko, NP Podyjí) a „velké“ (NP Šumava, Krkonošský NP). Je zřejmé, že velikost NP a počet (katastrů) obcí v nich se nacházejících (ale například i počet podnikajících subjektů či veřejných institucí) vyvolává odlišné obtíže při správě území a při prosazování nástrojů ochrany NP.

Zákonem č. 123/2017 Sb. došlo k upřesnění definice národního parku, k přiblížení této kategorie mezinárodním standardům IUCN a též k jejímu zřetelnému odlišení od kategorie chráněná krajinná oblast. ZOPK nyní stanoví (v § 15 odst. 1), že ***národním parkem má být vyhlášeno rozsáhlé území s typickým reliéfem a geologickou stavbou a s převažujícím výskytem přirozených nebo člověkem málo pozměněných ekosystémů.*** Právě zákonným ukotvením požadavku na převažující výskyt přirozených nebo přírodě blízkých ekosystémů a též ukotvením dlouhodobých cílů ochrany NP (§ 15 odst. 3) došlo k pojmovému odlišení NP od kategorie CHKO.⁴⁶ Neznamená to, že kritérium převažujícího výskytu (tj. alespoň na 51 % území) musí být splněno u všech již vyhlášených či v budoucnu nově vyhlášených NP. Klíčové je, aby na převažující ploše existujícího NP byla zajišťována péče v souladu se zákonem nově definovaným dlouhodobým cílem ochrany NP (§ 15 odst. 3 a 4 ZOPK), tj. postačí, že **na převažující ploše** dochází k zachování nebo (alespoň) k postupné obnově **přirozených ekosystémů**, včetně zajištění nerušeného průběhu přírodních dějů v jejich přirozené dynamice; na zbývajícím území NP je pak dlouhodobým cílem zachování nebo postupné zlepšování stavu ekosystémů významných z hlediska biodiverzity, jejichž existence je podmíněna činností člověka.

Novou definicí NP a vymezením dlouhodobých cílů ochrany NP byla reflektována **kritéria kategorizace chráněných území IUCN** (pro kategorii II – národní park), byť pouze

⁴⁶ Definičně se tyto dvě kategorie dosud odlišovaly jen nepatrně – před nebytím účinnosti zákona č. 123/2017 Sb. byla jako NP označována *rozsáhlá území, jedinečná v národním či mezinárodním měřítku, jejichž značnou část zaujímají přirozené nebo lidskou činností málo ovlivněné ekosystémy, v nichž rostliny, živočichové a neživá příroda mají mimořádný vědecký a výchovný význam*; CHKO jsou ZOPK dosud v § 25 odst. 1 definována velmi obdobně - jako *rozsáhlá území s harmonicky utvářenou krajinou, charakteristicky vyvinutým reliéfem, významným podílem přirozených ekosystémů lesních a trvalých travních porostů, s hojným zastoupením dřevin, popřípadě s dochovanými památkami historického osídlení.*

částečně (pro kategorii NP je těmito kritérii určeno jako cílové dosažení přirozených ekosystémů na 75% rozlohy NP). Plné dosažení tohoto kritéria je v současné době u českých NP s ohledem na % přirozenosti ekosystémů (zejména u Krkonošského NP, který je v současné době zařazen v kategorii V – chráněná krajinná oblast⁴⁷ a též u NP České Švýcarsko) nereálné.⁴⁸

Oba strategické cíle NP (samovolný vývoj na převažující ploše a zlepšování ekosystémů na ploše zbývající) se promítají do dalších ustanovení zákona upravujících režim NP, především ustanovení o zonaci a o péči (managementu) v jednotlivých zónách NP. Ve vztahu k zákonem stanoveným cílům NP (zachování nebo zlepšení předmětů ochrany) musí být posuzována **intenzita, způsob i umístění jakékoliv činnosti v NP**. Dlouhodobé cíle ochrany jsou v českém právním řádu stanoveny pro zvláště chráněné území vůbec poprvé. Přitom právě pro velkoplošná území je definování dlouhodobého přístupu, promítajícího se do všech nástrojů jejich ochrany, zcela klíčové pro stabilitu a efektivitu péče. Obdobně by v budoucnu bylo velmi žádoucí stanovit zákonem dlouhodobé cíle ochrany i pro CHKO.

Novelou č. 123/2017 Sb. byl v zákoně též upřesněn limit pro možnost hospodářského i jiného využití NP. Veškeré využití NP musí být podle § 15 odst. 2 ZOPK **podřízeno zachování jejich ekologicky stabilních přirozených ekosystémů** odpovídajících danému stanovišti a dosažení jejich přirozené biologické rozmanitosti a musí být též v souladu s cíli ochrany sledovanými jejich vyhlášením. Tím je zajištěno, že území se statutem NP je přednostně chráněno jako kategorie ochrany přírody a jakékoliv jiné využívání NP (včetně rozvoje obcí, vzdělávání, výchovy, výzkumu nebo turistického využití) musí být v souladu s výše uvedeným dlouhodobým cílem ochrany NP (§ 15 odst. 4 ZOPK). Zákonný limit pro využití NP v souladu se zájmy ochrany přírody je klíčovým ustanovením pro aplikaci všech nástrojů ochrany NP (koncepčních, včetně územních plánů, administrativních, ale i finančních) a obdobně jako v české právní úpravě se vyskytuje i v úpravách dalších evropských zemí.⁴⁹

⁴⁷ Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, str. 376

⁴⁸ Jediným NP, který reálně směřuje k zajištění samovolného vývoje na 75 % území, je NP Podyjí. V NP Podyjí je již samovolný vývoj na převažující části zajištěn, připočteme-li k jeho území navazující území rakouského NP Thayatal, lze v součtu hovořit o 75 % plochy s dosaženým přirozeným vývojem ekosystémů. Viz Plán péče o Národní park Podyjí a jeho ochranné pásmo 2012 – 2020, str. 9. Dostupný z: http://www.nppodyji.cz/uploads/soubory/publikace/Plan_pece_o_NP_Podyji_2012_2020.pdf.

⁴⁹ Viz např. čl. 15 bod 2 zákona Ruské federace o zvláště chráněných přírodních územích (1995), podle kterého je na území NP zakázána veškerá činnost, která by mohla poškodit přírodní komplexy a objekty rostlinstva a živočišstva, kulturně-historické objekty a která je v rozporu s cíli a úkoly NP; podle § 19 odst. 1 slovenského zákona o ochrane prírody a krajiny, je ochrana prírody v NP nadřazena nad ostatní činnosti. V právních předpisech Velké Británie není přednost ochrany přírody výslovně zakotvena, nicméně v konfliktních případech

Rovněž **poslání NP** je nově navázáno na plnění a dodržování dlouhodobých cílů – pouze v souladu s nimi je možné využít území NP k trvale udržitelnému rozvoji,⁵⁰ ke vzdělávání, výchově, výzkumu a k přírodě šetrnému turistickému využití. Zahnutí šetrného turistického využití do poslání NP a pominutí využití rekreačního není samoúčelné. Národní park by měl být především zdrojem poznání (turistiku lze definovat jako krátkodobé cestování a poznávání prostředí, krajiny, památek, zvyků a lidí), naproti tomu rekreace (ve smyslu aktivního či pasivního odpočinku, včetně např. sjezdového lyžování, problematičtějšího zejména v Krkonošském NP) by prioritně neměla být situována do území NP.

Významnou úlohu plní **ochranná pásma** národních parků. Svým ochranným režimem stabilizují nejen samotné území NP, ale i ekosystémy v okolní krajině. Lze poznamenat, že ochrana přírody by neměla končit na hranici chráněného území, resp. jeho ochranného pásma. Pouze komplexní ochranou v území může být zajištěna širší ekologická stabilita krajiny, včetně životaschopnosti populací živočišných a rostlinných druhů.

3.6.2. Administrativní nástroje ochrany NP

Základní a bližší ochranné podmínky NP

Nejvýznamnější administrativní nástroje ochrany NP – zákazy škodlivých činností – jsou novelou č. 123/2017 Sb. nově odlišeny pro **území celého NP** a pro území NP **mimo zastavěná území obcí a zastavitelné plochy obcí** (tzv. volná krajina NP). Oproti předchozí úpravě nejsou základní ochranné podmínky vázány na jednotlivé zóny NP, neboť zonace je zákonem pojata jako výlučný nástroj managementu (péče o území NP za účelem dosažení dlouhodobých cílů NP). Lidské aktivity obsažené v **katalogu zakázaných činností** představují ze své podstaty ohrožení nebo dokonce přímé poškození předmětů ochrany NP (jde především o umístování vybraných typů staveb, jako jsou důlní díla, průmyslové zóny, změnu vodního režimu pozemků či rozšiřování nepůvodních druhů rostlin na území celého NP, nebo o umístování rozsáhlejších staveb vyžadujících územní rozhodnutí nebo územní souhlas, odstraňování svrchní vrstvy půdy, používání biocidů či zákaz vjezdu mimo vyznačená místa ve volné krajině NP).

je uplatňován tzv. Sandfordův princip (nelze-li zájmy v území skloubit, musí být dána přednost zájmům ochrany přírody).

⁵⁰ Rozvoj, který současným i budoucím generacím zachovává možnost uspokojovat jejich základní životní potřeby a přitom nesnižuje rozmanitost přírody a zachovává přirozené funkce ekosystémů. Definice stanovená v § 6 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí.

Řada základních ochranných podmínek je vázána na instituty upravené jinými právními předpisy, zejména stavebním zákonem. Zákazy podle § 16 odst. 2 ZOPK se uplatní tam, kde jsou a v budoucnu budou územním plánem vymezena zastavěná území a zastavitelné plochy obcí, jde tedy o zákazy místně proměnlivé.⁵¹ Obdobně zákaz umisťovat, povolovat nebo provádět stavby, mimo staveb nevyžadujících územní rozhodnutí nebo územní souhlas [§ 16 odst. 2 písm. b) ZOPK] je odvislý od množiny staveb, jež stavební zákon vyjme z povinnosti (předchozího) územního rozhodnutí resp. územního souhlasu. Vzhledem k tomu, že tato množina jednotlivými změnami stavebního zákona v posledních letech narůstá, dochází tím zároveň k oslabování důležité základní ochranné podmínky NP.

Za klíčovou ochrannou podmínku lze považovat zákaz (platný pro území NP mimo zastavěná území obcí a zastavitelné plochy obcí) používat prostředky nebo vykonávat činnosti, které mohou způsobit **podstatné změny v biologické rozmanitosti, struktuře a funkci ekosystémů** v rozporu s cíli ochrany zón národního parku nebo s režimem zón národního parku [§ 16 odst. 2 písm. a) ZOPK]. Tento zákaz zajišťuje ochranu ekosystémů tvořících předmět ochrany NP před jakýmkoliv nevhodnými zásahy a činnostmi, které by mohly zhoršit dochovaný stav ekosystémů. Pro vyslovení závěru, zda daná činnost podléhá zákonnému zakazu, je určující dopad zamýšlené činnosti a úvaha, zda je předmět ochrany NP udržován v příznivém stavu, nebo zda dochází k jeho postupné degradaci, a dále, zda budou po realizaci zamýšlené činnosti naplňovány cíle a režim zón NP. Není-li zamýšlená činnost v rozporu s cíli zón nebo s jejich režimem, nejedná se o činnost zákonem zakázanou a není potřeba žádat pro ni povolení výjimky. Je zřejmé, že úvaha o dopadech konkrétní činnosti, tedy o tom, zda se jedná o činnost zakázanou, či nikoliv, bude v řadě případů obtížná a subjekt, který takovou činnost zamýšlí, ji nebude schopen provést bez předchozí konzultace se správou NP. S ohledem na preventivní charakter této ochranné podmínky („*činnosti, které mohou způsobit ...*“) by mělo být zahájeno řízení o povolení výjimky podle § 43 ZOPK v případě jakýchkoliv pochybností o dopadech dané činnosti na ekosystémy NP.⁵²

⁵¹ Pro účely kontroly dodržování zákonných zákazů bude toto nové rozlišení představovat jisté obtíže zejména pro správy „velkých“ NP, tedy KRNAPu a NP Šumava, na jejichž území se nachází katastry více než dvaceti obcí. Územní plány těchto obcí a tedy i lokalizace zastavěných území a zastavitelných ploch (mnohdy rozdrobených do izolovaných ploch) podléhají častým změnám, které musí správy NP průběžně zaznamenávat a podle nich uzpůsobit dozorovou činnost.

⁵² Tato základní ochranná podmínka byla podle původní dikce zákona formulována jako „zákaz hospodařit na pozemcích způsobem vyžadujícím intenzivní technologie“. Výklad pojmu „intenzivní technologie“ byl však v praxi velmi obtížný a proto byl tento pojem ze zákona odstraněn (novelou č. 123/2017 Sb.). Viz též: Metodické doporučení odboru zvláštní územní ochrany přírody a krajiny a odboru legislativního Ministerstva životního prostředí k uplatnění pojmu intenzivní technologie a souvisejících pojmů použitých v zákoně č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, které bylo zveřejněno ve Věstníku MŽP č. 6/2013.

Všechny zákazy, které jsou součástí katalogu základních ochranných podmínek NP, jsou **relativní povahy**, tedy je možné z nich při splnění zákonných podmínek udělit výjimku. Pro některé činnosti nebo osoby stanoví výjimku **přímo zákon**, pro další činnosti může být ze zákazů povolena výjimka správou NP:

- 1) pro některé okruhy činností resp. osob je **výjimka stanovena přímo zákonem** – například sběr rostlin je ve volné krajině NP zakázán pouze v případech, nejde-li o sběr lesních plodů v rámci obecného užívání lesů podle lesního zákona [§ 16 odst. 2 písm. e) ZOPK], zákazy vjezdů se netýkají pracovníků orgánů veřejné moci, dalších osob při výkonu zvláštních oprávnění a též nájemců a vlastníků nemovitých věcí v souvislosti s jejich užíváním [§ 16 odst. 2 písm. l) ZOPK],
- 2) správou NP může být **opatřením obecné povahy** (tj. pro neurčitý okruh osob) vyhrazeno místo, kde neplatí zákonný zákaz (§ 43 odst. 3 ZOPK) – například vyhrazení míst pro vjezdy a setrvávání motorových vozidel [§ 16 odst. 2 písm. l) ZOPK], vyhrazení míst k táboření nebo rozdělávání ohňů [§ 16 odst. 2 písm. o) resp. p) ZOPK],
- 3) správa NP může podle § 43 odst. 1 ZOPK povolit výjimku ze zákazů **správním rozhodnutím** k žádosti konkrétního subjektu (typicky individuální žádosti o umístování staveb nebo o vjezdy do zakázaných území); výjimka může být udělena pouze v případě, kdy jiný veřejný zájem převažuje nad zájmem ochrany přírody, nebo v zájmu ochrany přírody, anebo tehdy, pokud povolovaná činnost významně neovlivní zachování stavu předmětu ochrany NP,⁵³
- 4) správa NP může podle § 43 odst. 2 ZOPK povolit výjimku ze zákazu (teoreticky z kteréhokoliv) opatřením obecné povahy pro blíže neurčitý okruh osob, jsou-li splněny podmínky analogické individuálnímu povolování výjimek podle § 43 odst. 1 ZOPK.

Bližší ochranné podmínky, tj. regulace činností podle specifických potřeb jednotlivých NP, jsou pro NP nově stanoveny přímo v ZOPK (§ 16a až 16d), tedy nikoliv

⁵³ V souvislosti s (individuálním) povolováním výjimek ze zákazů ve zvláště chráněných územích je nezbytné zdůraznit úlohu územního plánování a posuzování vlivů na životní prostředí jakožto klíčových koncepčních nástrojů ochrany životního prostředí. Zejména výběr variant realizace záměru, ale též formulování otázky existence veřejného zájmu na realizaci zamýšleného záměru, by měly být vyřešeny již v rámci těchto nástrojů. Viz též rozsudek NSS č. j. 5 As 59/2013 – 60 ze dne 20. února 2015 a rozsudek NSS č. j. As 111/2008 – 363 ze dne 20. 5. 2009, podle nichž se má srovnání mezi několika variantami záměru odehrávat před vydáním stanoviska SEA; po vydání stanoviska SEA, jehož obsahem je doporučení či výběr jedné z několika možností, se pak pracuje již z jednou variantou. Ve fázi poměrování, zda veřejný zájem výrazně převažuje nad zájmem ochrany přírody, se již nezvažuje, jaká z variant (dálnice) by byla – v souhrnu nejrůznějších hledisek – nejvhodnější, neboť toto srovnání již proběhlo; posuzuje se už jen to, zda by měl standardně vyžadovaný veřejný zájem na ochraně přírody ve zvláště chráněných územích ustoupit konkrétní variantě dálnice (která už v předchozí fázi prošla „předvýběrem“ z více variant).

jako dosud ve zřizovacích předpisech jednotlivých NP. Součástí těchto ochranných podmínek jsou pro každý NP dva okruhy činností: a) činnosti představující přímé riziko pro předměty ochrany konkrétního NP, které zákon zakazuje (například na území NP České Švýcarsko je zakázáno zasahovat do přirozeného vývoje skalních útvarů nebo nocovat mimo vyhrazená místa [§ 16a odst. 1 písm. a) resp. c) ZOPK] a dále b) činnosti, které svou povahou (intenzitou) obecně nemusí působit přímé ohrožení předmětů ochrany NP, a proto podléhají ad hoc individuálnímu posouzení správou NP (**činnosti vázané na souhlas správy NP**). U všech NP je činností podléhající souhlasu změna druhu nebo způsobu využití pozemků mimo zastavěné území a zastavitelné plochy obcí, u NP České Švýcarsko je souhlasem správy NP podmíněno například zřizování nových vyhlídek nebo zpřístupňování skalních útvarů schodišti a žebříky [§ 16a odst. 3 písm. a) ZOPK].

Závazné stanovisko k některým činnostem v NP

Předmětem regulace podle ZOPK jsou i některé další činnosti, které svým charakterem mohou mít negativní vliv na předmět ochrany NP. Správy NP vydávají závazná stanoviska podle § 44 odst. 1 ZOPK ke všem typům správních aktů vydávaných podle stavebního zákona a ke správním aktům vydávaných vodoprávními úřady podle vodního zákona, zejména k povolení vodních děl jakožto speciálních staveb.⁵⁴

V této souvislosti je třeba zdůraznit význam zákonem č. 123/2017 Sb. nově formulovaného ustanovení § 44a, které je direktivou pro správní činnost orgánů územního plánování a stavebních úřadů ve zvláště chráněných územích (netýká se pouze NP, ale všech kategorií ZCHÚ). Těmto orgánům je uvedeným ustanovením uloženo vykonávat jejich působnost tak, aby *byly zachovány a vytvářeny optimální ekologické funkce zvláště chráněných území a jejich ochranných pásem, prostupnost krajiny a aby byla zachována a podporována biologická rozmanitost. Urbanistické a architektonické řešení musí respektovat měřítko, charakter a strukturu zástavby s cílem zachování rázu sídel*. Přestože má citované ustanovení význam spíše deklaratorní, než normativní (nijak nemění platné stavebně-právní předpisy a nezprošťuje odpovědnosti orgány ochrany přírody jako dotčené orgány státní správy vnášet do řízení podle stavebního zákona požadavky ochrany přírody a krajiny),

⁵⁴ Bez závazného stanoviska orgánu ochrany přírody konkrétně nelze podle § 44 odst. 1 ZOPK učinit ohlášení stavby, vydat územní rozhodnutí, územní souhlas, stavební povolení, rozhodnutí o změně užívání stavby, kolaudační souhlas, je-li spojen se změnou stavby, povolení k odstranění stavby či k provedení terénních úprav podle stavebního zákona, povolení k nakládání s vodami a k vodním dílům, povolení k některým činnostem či udělit souhlas podle vodního zákona na území národního parku nebo chráněné krajinné oblasti.

představuje významné zdůraznění základních účelů ZCHÚ při územním plánování a konkrétních stavebních aktivitách. Ustanovení, které by regulovalo v ZCHÚ stavební činnost, dosud v ZOPK scházelo a nový § 44a je bezpochyby vhodnou interpretační pomůckou nejen pro orgány územního plánování a stavební úřady.

Zákazy činností zahrnuté zákonem do seznamu základních ochranných podmínek NP odráží veřejný zájem na ochraně přírody a krajiny (§ 58 odst. 1 ZOPK), v daném případě na ochraně unikátních přírodních hodnot NP. Jejich stanovení představuje v řadě případů zásah do vlastnického práva vlastníků nemovitých věcí (pozemků a staveb) nacházejících se na území NP. Omezení vlastnických práv též mohou vyplývat ze správních aktů vydávaných pro činnosti konané na území NP podle ZOPK (zejm. souhlasy k činnostem v rámci bližších ochranných podmínek, souhlasy k některým činnostem podle § 44 ZOPK). Jedná se o přípustná omezení vlastnického práva, která mohou být zákonem resp. na jeho základě stanovena v souladu s čl. 11 odst. 3 LZPS: *Vlastnictví zavazuje. Nesmí být zneužito na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy. Jeho výkon nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem*) a čl. 35 odst. 3 LZPS (*Při výkonu svých práv nikdo nesmí ohrožovat ani poškozovat životní prostředí, přírodní zdroje, druhové bohatství přírody a kulturní památky nad míru stanovenou zákonem.*

Zákazy a regulace činností a náhrada ekonomické újmy s tím související

Ochrana přírody a krajiny, zahrnující též ochranu zvláště chráněných území, je veřejným (obecným) zájmem. Tato premisa je výslovně obsažena v ustanovení § 58 odst. 1 ZOPK, jehož obsahem je dále stanovení podmínek vzniku nároku na náhradu újmy z titulu ochrany přírody a krajiny. Právní úprava náhrady újmy za ztížení zemědělského nebo lesnického hospodaření respektuje ústavní kautely obsažené v čl. 11 odst. 4 LZPS, podle něhož je vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva možné ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu. V návaznosti na ustálenou rozhodovací praxi Ústavního soudu⁵⁵ lze dovodit, že (obecně) má být **náhrada újmy za omezení vlastnického práva**

⁵⁵ Viz stanovisko pléna ÚS sp. zn. Pl. ÚS-st 27/09 ze dne 28. 4. 2009 (136/2009 Sb.), podle jehož závěrů nelze čl. 11 odst. 4 LZPS vykládat jako základní právo na náhradu za jakékoliv omezení vlastnického práva stanovené zákonem. *Obsah ústavně garantovaného práva vlastnit majetek ve smyslu čl. 11 Listiny, jakož i práva pokojně užívat majetek podle čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod totiž není bezbřehý a podléhá řadě omezení, jež lze z hlediska ústavní garance považovat za imanentní jeho ústavnímu a potažmo zákonnému vymezení. To znamená, že zákon může obecně stanovit meze vlastnického práva, aniž by toto omezení bylo spojeno s právem na náhradu. Nucené omezení vlastnického práva, jakož i vyvlastnění podle čl. 11 odst. 4 LZPS je tak třeba vztáhnout na určité kvalifikované případy omezení. Aniž by ÚS považoval za*

poskytnuta v případě, kdy omezení vlastnického práva v důsledku právního aktu (zákona) či individuálního aktu (správního či soudního rozhodnutí) dosahují patřičné intenzity, postihují **speciálně úzký okruh osob**, kdy vznikne konkrétní, vyčíslitelná majetková újma, která může spočívat v poklesu hodnoty majetku či ve ztrátě výnosů z majetku nebo jeho budoucího zhodnocení a kdy existuje příčinná souvislost mezi omezením vlastnického práva a vznikem újmy.⁵⁶

Náhrady vyplácené státem (prostřednictvím správ NP na území NP a jejich ochranných pásem a AOPK ČR na ostatním území) vzniklé v důsledku právních pravidel ochrany přírody (zejména ochranných režimů zvláště chráněných území) kompenzují vlastníkům zemědělské půdy nebo lesních pozemků nebo rybníků s chovem ryb nebo vodní drůbeže (anebo nájemcům či pachtýřům těchto pozemků) nevýhody, které osobám hospodařícím na pozemcích bez těchto omezení nevznikají. Je tak odstraňována nerovnost mezi subjekty, kterým vzniká omezení z titulu ochrany přírody a kteří tak hospodařením nemohou (oproti subjektům hospodařícím bez omezení) dosahovat vyšších zisků.⁵⁷

Nárok na finanční náhradu má podle § 58 odst. 1 ZOPK **vlastník zemědělské půdy nebo lesního pozemku nebo rybníka s chovem ryb** nebo vodní drůbeže, nebo nájemce, který tyto pozemky oprávněně užívá, pokud těmto osobám vznikne nebo trvá újma v důsledku omezení vyplývajícího z části třetí až páté tohoto zákona (tj. včetně omezení vyplývajících z ochranných podmínek zvláště chráněných území a jejich ochranných pásem či ochranného režimu území NATURA 2000) včetně prováděcích právních předpisů, nebo z rozhodnutí vydaného na jejich základě, nebo z opatření v plánech systémů ekologické stability. V případě, že by o náhradu požádal v zákonné lhůtě vlastník i nájemce (pachtýř), upřednostňuje zákon uspokojení nároku vlastníka. Případné spory ohledně poskytnutí náhrady újmy a její výše jsou řešeny občanskoprávními soudy, byť jde svou povahou o nárok vyplývající z veřejnoprávního předpisu.

nezbytné vymezit znaky takového kvalifikovaného omezení vyčerpávajícím způsobem, lze v obecné rovině odvodit, že jedním z těchto znaků je omezení vlastnického práva jdoucí nad rámec povinností, které zákon obecně stanovuje pro všechny subjekty vlastnického práva za dodržení principu rovnosti. Nucené omezení vlastnického práva podle čl. 11 odst. 4 LZPS totiž představuje omezení vlastnického práva konkrétního vlastníka nad rámec omezení, jež vyplývají obecně pro subjekty vlastnického práva, resp. které dopadají jen na část vlastníků, toto nerovné postavení je však v souladu s principem rovnosti v důsledku existence skutečností tuto nerovnost dostatečným způsobem odůvodňujících ... Druhou podmínkou, kterou v této souvislosti ÚS připouští, je intenzita omezení vlastnického práva, jež může být vyjádřena více faktory, a to především otázkou rozsahu samotného omezení a délkou trvání takového omezení, tedy zda se jedná o omezení dočasné nebo trvalé.

⁵⁶ Tuháček, M., Jelínková, J. a kol.: Právo životního prostředí: praktický průvodce. Grada Publishing, a.s., 2015, str. 25.

⁵⁷ Mazancová, E.: Uplatňování náhrady újmy za ztížení zemědělského nebo lesního hospodaření podle zákona o ochraně přírody a krajiny na pozemcích ve vlastnictví státu. Acta Universitatis Carolinae-Iuridica 3/2017, str. 84.

Nárok na náhradu újmy (za omezení hospodaření ve velkoplošných zvláště chráněných územích) může vyplývat též z příslušných ustanovení lesního zákona (§ 11 odst. 3, § 36 odst. 3 a § 36 odst. 4). Obě výše uvedené náhrady nelze poskytnout současně, tedy, byla-li náhrada uhrazena podle § 58 ustanovení ZOPK, nelze ji zároveň proplatit podle zákona o lesích.

Regulace pohybu osob v NP

Národní parky jsou obecně nejznámějšími zvláště chráněnými územími, což se též odráží v jejich vysoké návštěvnosti. Do 4 našich národních parků zavítalo v roce 2016 více než 8 milionů návštěvníků; počet návštěvníků se přitom každoročně zvyšuje, v posledních letech až o desítky procent. Národní parky jsou zdrojem poznání, slouží odpočinku a též ekologické výchově a budování pozitivního vztahu lidí k přírodě. S přibývajícím počtem návštěvníků roste zároveň tlak na zpřístupnění dosud veřejnosti nepřístupných lokalit (např. Luzenské údolí a Modrý sloup v NP Šumava). Vysoká návštěvnost, která na jedné straně podněcuje rozvoj dotčených regionů, představuje na druhé straně riziko poškozování unikátních ekosystémů a jejich složek a musí být tedy určitým způsobem regulována. Svoboda pohybu je ústavně zaručeným právem (čl. 14 odst. 1 LZPS), proto její omezení musí být i v NP vyváжено vážným a odůvodněným zájmem na ochraně přírody a krajiny, jakožto v tomto případě v protikladu stojícím zájmem ochrany životního prostředí.

V rozsudku č. j. Ao 6/2010 – 54 ze dne 15. prosince 2010 připustil NSS, že samotné vyhlášení NP vede k omezení svobody jednotlivců ve vztahu k území, na němž je NP zřízen a že vyhlášení NP představuje nepochybně stanovení povinnosti strpět omezení svobody pohybu a je či může být zásahem do jejich ústavně zaručených základních práv. Proto je třeba, aby vyhlášení NP jak v rovině materiální, tak v rovině formální naplnilo ústavní kautely připouštějící omezení některých základních práv a svobod z titulu ochrany přírody (zejm. čl. 11 odst. 3 věta třetí, čl. 26 odst. 2, čl. 35 odst. 3 a čl. 14 odst. 3 LZPS).

Omezení pohybu osob na území NP bylo podle předchozí právní úpravy vázáno, obdobně jako regulace dalších činností, na zonaci: do nabytí účinnosti zákona č. 123/2017 Sb. byl ze zákona zakázán vstup (paušálně) na území I. zóny NP mimo cesty vyznačené se souhlasem orgánu ochrany přírody. Další omezení vstupu vyplývala z návštěvního řádu NP, který obsahoval podmínky omezení pohybu a výčet zakázaných turistických a rekreačních činností. Při hrozbě poškozování území NP nadměrnou návštěvností mohla správa NP vydat

ad hoc opatření obecné povahy, kterým omezila nebo zakázala přístup veřejnosti na území NP nebo jeho části (§ 64 ZOPK); tento nástroj regulace vstupu podle aktuálních potřeb NP (např. po dobu hnízdění zvláště chráněných druhů ptáků nebo při nadměrném poškozování lesa hromadným sběrem borůvek) zůstal novelou č. 123/2017 Sb. beze změny zachován a bude jako nástroj prevence poškozování území nadále užíván podle aktuálních potřeb ochrany území (například hnízdění zvláště chráněných druhů ptáků).

Zákon č. 123/2017 Sb. zavedl zcela nový administrativní nástroj regulace vstupu osob do některých částí NP – **klidová území** (§ 17 ZOPK). Opatřením obecné povahy budou vymezena území, kde z důvodu nerušeného vývoje ekosystémů nebo jejich složek, které jsou citlivé na nadměrný pohyb osob a zranitelné vlivem rušivých vlivů s ním spojených, bude zakázán vstup mimo vyhrazené cesty nebo trasy. Předpokládá se, že v každém NP bude vymezeno více (disjunktních) klidových území, oproti dosavadnímu plošnému zákazu vstupu na území I. zóny. Klidová území nejsou vázána na zóny NP, tedy nemusí být vymezována pouze v zóně přírodní nebo přírodě blízké, byť tomu tak u většiny klidových území v praxi zřejmě bude. Kritériem pro vymezení klidového území je výlučně citlivost ekosystémů (např. rašeliniště, krkonošská arкто-alpínská tundra) a některých druhů rostlin a živočichů (např. tetřev hlušec, tetřívka obecná, skot stěhovavý) na nadměrnou návštěvnost. Klidová území by tedy cíleně měla být vymezována pouze tam, kde se citlivé ekosystémy a druhy vyskytují s tím, že míře citlivosti konkrétních ekosystémů a druhů bude zároveň přizpůsoben způsob pohybu na cestách a trasách (§ 17 odst. 2 ZOPK), které správa NP v klidovém území vyhradí opatřením obecné povahy⁵⁸ jako veřejně přístupné (vstup bude na tyto cesty a trasy umožněn například pouze v některé roční době, pouze pro pěší nebo pouze s průvodcem).

Přestože to zákon výslovně neupravuje, lze podle mého názoru vymezit klidové území opatřením obecné povahy tak, aby platilo pouze po část roku, kdy je splněna zákonem stanovená podmínka citlivosti ekosystémů a jejich složek na nadměrný pohyb osob. Například u tetřeva hlušce, bude-li klidové území vymezeno pro ochranu právě tohoto druhu, je kritickým obdobím jeho rušení jarní hnízdění a vyvádění mláďat a následně zimní měsíce s nedostatkem potravy. V ostatním období kalendářního roku nemusí být vstup do území obývaného tetřevem striktně omezen.

⁵⁸ Do doby vyhrazení a označení cest v klidovém území podle § 17 odst. 2 ZOPK se za vyhrazené a označené cesty považují cesty vyznačené se souhlasem orgánu ochrany přírody podle znění ZOPK před účinností zákona č. 123/2017 Sb.

Je nepochybné, že vymezení klidových území podle nové právní úpravy⁵⁹ bude klást jak na MŽP, které bude projednávat a v konečné fázi vydávat opatření obecné povahy, jimiž klidová území vymezí, tak na správu NP, která pro stanovení klidových území bude připravovat odborné podklady, vysoké argumentační nároky. Pro vymezení klidových území, jehož důsledkem je zákaz vstupu mimo vyhrazené cesty a trasy, musí být naplněny zákonem stanovené skutkové předpoklady, jejichž naplnění musí být zjištěno a důkazně doloženo v proceduře vydávání opatření obecné povahy. Nadto (i při naplnění zákonem stanovených předpokladů pro zákaz vstupu), musí jít z hlediska územního, věcného i osobního o nejmenší omezení, které ještě postačuje k dosažení zákonem stanoveného cíle, tedy umožnění nerušeného vývoje ekosystémů nebo jejich složek, které jsou citlivé na nadměrný pohyb osob a zranitelné vlivem rušivých vlivů s ním spojených.⁶⁰ Obdobně jako u jiných důležitých dokumentů ochrany NP bude procesu projednávání opatření obecné povahy předcházet projednání návrhu klidových území v radě NP. Návrh klidových území je správa NP povinna dohodnout s radou NP (§ 20 odst. 3 ZOPK), případě následně předložit rozpor MŽP, které může návrh klidových území upravit, a následně projednat postupem podle části šesté správního řádu.

V návaznosti na vydání opatření obecné povahy, kterými se stanoví klidová území jednotlivých NP, bude nejprve správa NP projednávat s radou NP cesty a trasy navržené k vyhrazení v klidových územích (§ 20 odst. 3 ZOPK) a následně bude projednávat návrh opatření obecné povahy, kterým cesty a trasy v klidovém území vyhradí (§ 17 odst. 2 ZOPK).

Soulad opatření obecné povahy o vymezení klidového území (klidových území) resp. o vyhrazení cest a tras v klidovém území s právními předpisy lze podle § 174 odst. 2 správního řádu posoudit v přezkumném řízení; usnesení o zahájení přezkumného řízení musí být vydáno do 3 let od účinnosti opatření. Každý, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy zkrácen, je oprávněn podat návrh na zrušení opatření obecné

⁵⁹ Řízení o vymezení klidového území musí být zahájeno nejpozději do dvou let ode dne nabytí účinnosti zákona č. 123/2017 Sb., tzn. do 1. 6. 2019; do doby vymezení a označení klidového území se za klidové území považuje území I. zóny vymezené a označené podle dosavadních předpisů (čl. II bod 6 zákona č. 123/2017 Sb.).

⁶⁰ Viz též rozsudek NSS č. j. Ao 6/2010 – 56 ze dne 15. prosince 2010, kterým byla zrušena opatření obecné povahy podle § 64 ZOPK a část opatření obecné povahy, kterým byl vydán Návštěvní řád NP Šumava. Požadavek subsidiarity a minimalizace zásahu vyplývá z povahy omezení, resp. zákazu vstupu na území NP jako zásahu mj. do ústavně zaručené svobody pohybu (čl. 14 LZPS), jehož omezení je podle čl. 14 odst. 3 LZPS možné, jen jestliže je to nevyhnutelné (...) na vymezených územích (...) z důvodu ochrany přírody. Též z čl. 4 odst. 4 LZPS vyplývá, že při stanovení mezí základních práv musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu mj. právě tím, že tyto meze budou stanoveny tak, aby při dosažení ústavně aprobovaného cíle dotyčné základní právo co nejméně omezily.

povahy nebo jeho částí ke správnímu soudu (§ 101a soudního řádu správního). Takový návrh lze podat do 3 let ode dne, kdy návrhem napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti

Návštěvní řád NP, který byl podle předchozí právní úpravy též nástrojem regulace některých činností, včetně omezení vstupu do některých částí NP, již podle novely č. 123/2017 Sb. nemůže zakládat zákazy nebo omezení činností.⁶¹ Regulace činností vyplývá ze zákona, z opatření obecné povahy nebo z rozhodnutí vydaných podle konkrétních zákonných ustanovení (klidová území, vyhrazení cest a tras v klidových územích, vyhrazení cest a ploch ze základních ochranných podmínek) a návštěvní řád představuje pouze **informativní dokument**, shrnující režim pohybu po NP stanovený zákonem, opatřeními obecné povahy a rozhodnutími vydanými na základě ZOPK. Bude záležet na správě každého NP, jak pojme elektronickou a písemnou podobu návštěvního řádu tak, aby zveřejněné podmínky omezení a výčet turistických a rekreačních činností, které jsou na území NP zakázány nebo omezeny, byly přehledné, srozumitelné a pro návštěvníky uživatelsky přívětivé.

Zonace jako nástroj péče o NP

Vymezení zón NP (obdobně CHKO) bylo od počátku účinnosti ZOPK pojímáno jako **nástroj ochrany území NP** (viz původní dikce § 17 odst. 1 ZOPK „*metody a způsoby ochrany území NP jsou odstupňovány na základě členění území NP zpravidla do tří zón ochrany přírody vymezených s ohledem na přírodní hodnoty*“). Jednotlivé zóny určovaly režim ochrany a byly k nim vztaženy a podle nich rozlišeny základní ochranné podmínky. Diferencování ochrany podle zón bylo též vedeno skutečností, že na území NP se zpravidla nevymezují maloplošná zvláště chráněná území a předměty ochrany, k jejichž ochraně by mělo být vyhlášeno zvláště chráněné území menšího rozsahu, se zařazovaly obvykle do I. zóny ochrany přírody s nejpřísnějším ochranným režimem.

Nabytím účinnosti zákona č. 123/2017 Sb. získala zonace NP jiný význam – již nepředstavuje metody ochrany, ale **výlučně managementový režim** pro území NP. Území NP je nově rozlišeno (§ 18 ZOPK) podle cílů ochrany a stavu ekosystémů na čtyři zóny ochrany přírody, a **to zónu přírodní, zónu přírodě blízkou, zónu soustředěné péče o přírodu a zónu kulturní krajiny**. Každá zóna má zákonem vymezen svůj cíl (§ 18 odst. 1

⁶¹ Návštěvní řády NP vydané podle dosavadních právních předpisů platí po dobu v nich uvedenou, nejdéle však 3 roky ode dne nabytí účinnosti zákona č. 123/2017 Sb., tzn. nejdéle do 1. 6. 2020. Viz čl. II bod 9 zákona č. 123/2017 Sb.

ZOPK) a režim pro provádění zásahů v každé této zóně (§ 19 ZOPK). Vymezení a změny jednotlivých zón a jejich charakteristiku podle přírodních podmínek a cílů ochrany stanoví MŽP vyhláškou. Při projednávání návrhu zákona, přijatého pod č. 123/2017 Sb., v Legislativní radě vlády bylo navrženo, aby zóny vymezovalo MŽP opatřením obecné povahy, neboť vymezení konkrétních území s účinky pro neomezený okruh osob lépe odpovídá právě této formě správního aktu.⁶²

Na dodržování cílů ochrany zón a režimu zón je též vázána klíčová základní ochranná podmínka, kterou je (pro území NP mimo zastavěná území a zastavitelné plochy obcí) zákaz používat prostředky nebo vykonávat činnosti, které mohou způsobit podstatné změny v biologické rozmanitosti, struktuře a funkci ekosystémů. Právě ve vztahu k cílům jednotlivých zón stanovených v § 18 odst. 1 ZOPK (zachování a umožnění nerušeného průběhu přírodních procesů v přirozených ekosystémech v zóně přírodní, dosažení stavu odpovídajícího přirozeným ekosystémům v zóně přírodě blízké, zachování nebo postupné zlepšování stavu ekosystémů, významných z hlediska biodiverzity, jejichž existence je podmíněna trvalou činností člověka nebo obnova přírodě blízkých ekosystémů v zóně soustředěné péče o přírodu nebo trvalé využívání člověkem pozměněných ekosystémů v zóně kulturní krajiny) bude posuzováno, zda jde v konkrétním případě při používání prostředků nebo vykonávání činností s podstatným dopadem na ekosystémy o aktivity zákonem zakázané či nikoliv.

Nové pojetí zonace podle zákona č. 123/2017 Sb., kdy každá zóna má určen svůj cíl a režim, odpovídá též požadavkům Kategorizace chráněných území IUCN, aktualizované v roce 2008 právě za účelem zvýšení aktivní cílené péče o chráněná území. Zóna přírodní má být podle § 18 odst. 1 písm. a) ZOPK vymezena na ucelených⁶³ plochách, kde již je dosažen

⁶² Při projednávání návrhu v Poslanecké sněmovně však byla pro vymezení zón požadována forma vyhlášky vydané MŽP s argumentací, že se jedná o právní akt vyšší úrovně odpovídající vysoké významnosti institutu zonace pro NP. Podle mého názoru je pro stanovení zón NP vhodnější formou opatření obecné povahy, a to nejen s ohledem na to, že materie odpovídá pojmovým znakům opatření obecné povahy, ale též proto, že opatření obecné povahy je od svého počátku projednáváno v daném regionu s obcemi, vlastníky pozemků, ekologickými spolky a dalšími subjekty, které již v této fázi mohou uplatnit připomínky, resp. námítky. Při přípravě vyhlášky jakožto obecně závazného právního předpisu takové „veřejné“ projednání neprobíhá (podle nového znění § 40 již není zonace projednávána postupem obdobným projednání záměru na vyhlášení NP), byť je do určité míry nahrazeno počátečním projednáním a odsouhlasením návrhu zonace v radě NP a následně meziresortním připomínkovým řízením k návrhu vyhlášky. Nesouhlas zákonodárného sboru s formou opatření obecné povahy plynul spíše z neznalosti této formy správního aktu a z obav při aplikaci tohoto institutu, zejména v komplikovaném prostředí NP Šumava.

⁶³ Zákonem stanovený požadavek na ucelenost ploch je významný zejm. pro NP Šumava, jejíž I. zóny jsou podle současné zonace schválené protokolem MŽP z r. 1995 rozdrobeny do 135 segmentů, což neodpovídá mezinárodně uznávaným standardům a způsobům péče o zvláště chráněná území, nerespektuje plně ekologické hodnoty a výskyt předmětů ochrany v rámci národního parku a je nefunkční kvůli vysoké fragmentaci a omezené výměře (některé části jsou menší než 1 ha). Zdroj: Křenová, Z., Hruška, J.: Zonace Národního parku Šumava anebo O cestě tam a zase zpátky. Ochrana přírody č. 3/2011 str. 21, též Matějka, K., Hruška J., Kindlman, P.: Jak má vypadat smysluplná zonace národního parku Šumava? Živa 5/2013 str. 97.

přirozený vývoj ekosystémů, zóna přírodě blízká na plochách, které mají být výhledově (v horizontu cca 30 – 50 let) převedeny do zóny přírodní [§ 18 odst. 1 písm. b) ZOPK] a zóna soustředěné péče o přírodu na plochách, kde mají být činěna opatření v zájmu biologické rozmanitosti [§ 18 odst. 1 písm. c) ZOPK].

Rovněž režim pro jednotlivé zóny je zákonem bezprostředně svázán s cíli ochrany zón (§ 18a ZOPK). Zákonem připuštěné zásahy lze v jednotlivých zónách provádět pouze v případě, že nejsou v rozporu s cílem ochrany zóny. Výjimkou jsou zákonem taxativně stanovená opatření, která lze v zónách provádět i přesto, že v souladu s cíli zón nejsou (§ 18 a odst. 1 až 4). Například v zóně přírodní lze výjimečně provádět hašení požárů a preventivní opatření proti vzniku lesních požárů, je-li to nezbytné z důvodu ochrany životů a zdraví osob, ochrany majetku nebo ochrany přírody [§ 18a odst. 1 písm. a) ZOPK]. Specifický režim má zóna kulturní krajiny, jejímž cílem prioritně není ochrana přírody, a v níž jsou opatření a zásahy limitovány pouze zákazem ohrožit předměty ochrany NP a naplňování cílů ochrany NP.

Přechodné ustanovení zákona č. 123/2017 Sb. (čl. II bod 2) zajistilo kontinuitu zón ochrany přírody NP a CHKO, které byly vymezeny právními předpisy a jinými opatřeními MŽP podle dosavadních předpisů.⁶⁴ Tyto zóny zůstávají v platnosti pro účely jiných právních předpisů, které spojují s jednotlivými zónami NP i CHKO zvláštní právní účinky.⁶⁵

Spíše politickou dohodou, než ustanovením formulovaným na základě odborných závěrů, se jeví **tzv. patnáctileté moratorium na změnu zonace** vymezenou podle nových pravidel stanovených zákonem č. 123/2017 Sb. Podle § 18 odst. 6 ZOPK lze projednávání změn zón ochrany přírody NP, nově vymezených vyhláškou MŽP, poprvé zahájit nejdříve 15

⁶⁴ Toto přechodné ustanovení bylo do zákona č. 123/2017 Sb. vloženo též z důvodu právní jistoty, jako reakce na zpochybnění platnosti zón CHKO i NP vymezených protokolem MŽP podle § 17 odst. 2 a § 27 odst. ZOPK, ve znění přede dnem nabytí účinnosti zákona č. 161/1999 Sb. Ode dne nabytí účinnosti zákona č. 161/1999 Sb. byly zóny NP i CHKO vymezovány vyhláškou MŽP. NSS v rozsudku 7 As 53/2015 -56, který řešil otázku platnosti zonace (CHKO Beskydy) vymezené protokolem MŽP, konstatoval, že přestože současná právní úprava předpokládá pro vyhlášení zón ochrany přírody jinou právní formu, nelze změnu úpravy učiněnou zákonem č. 161/1999 Sb. vykládat tak, že dosavadní právní úprava, resp. na jejím základě vydané akty bez dalšího pozbývají platnosti a účinnosti. Tomu by tak bylo pouze za předpokladu, že by zákonodárce tento následek současně výslovně stanovil. NSS tedy **potvrdil platnost a účinnost zonace stanovené protokolem MŽP.**

⁶⁵ Jedná se zejména o způsob ochrany nemovitostí podle katastrální vyhlášky č. 357/2013 Sb., o sazbu daně u rekreačních nemovitostí podle zákona č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitých věcí, o výpočet poplatku za trvalé odnětí pozemků určených k plnění funkce lesa podle lesního zákona č. 289/1995 Sb., o výpočet odvodů za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu podle zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, o úpravu základních cen lesních pozemků a lesních porostů podle vyhlášky č. 441/2013 Sb., oceňovací vyhláška, o blokaci převodů některých pozemků podle zákona č. 503/2012 Sb., o Státním pozemkovém úřadu, o jeden ze sledovaných jevů v rámci územně analytických podkladů podle vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, o určení výše těžeb podle vyhlášky č. 84/1996 Sb. o lesním hospodářském plánování, a o některé dotační předpisy (nařízení vlády č. 75/2007 Sb., č. 505/2000 Sb. a č. 241/2004 Sb.).

let po nebytí účinnosti této vyhlášky. Pro další změny zonace již zákon žádné časové omezení nestanoví. Uvedené moratorium má za cíl zajistit stabilitu zonace vymezené podle nových kritérií a tedy i určitou jistotu pro všechny subjekty realizující své zájmy na území NP.

Návrh zonace NP (ale i CHKO) nově nepodléhá projednání s dotčenými obcemi, kraji a vlastníky nemovitých věcí podle § 40 ZOPK. Novelou č. 123/2017 Sb. byla z § 40 vypuštěna povinnost projednat návrh zonace se všemi dotčenými subjekty obdobným postupem, jako při vyhlásování zvláště chráněného území, a to zejména proto, že podle původního vládního návrhu zákona měla být zonace stanovována opatřením obecné povahy, jehož vydání by předcházel samostatný proces projednání podle části šesté správního řádu. Nová zonace NP tedy bude projednána ponejprv v Radě NP a posléze již jako návrh vyhlášky v legislativním procesu – tedy v meziresortním připomínkovém řízení, následně v Legislativní radě vlády a v konečné fázi bude vyhláška publikována ve Sbírce zákonů.

Péče o lesy v NP a vztah k lesnímu zákonu

Lesy v NP plní oproti hospodářským lesům prioritně jiné – mimoprodukční – funkce. To je zřetelné jak z příslušných ustanovení ZOPK (především § 22 odst. 1 a § 22a), tak i z ustanovení lesního zákona, který přiznává lesům na území NP **statut lesů zvláštního určení**, tedy lesů, u nichž je veřejný zájem na zlepšení a ochraně životního prostředí nadřazen funkcím produkčním [§ 8 odst. 1 písm. c) lesního zákona]. Je zřejmé, že u NP, jejichž velkou část území pokrývají lesy, dochází ke střetu požadavků na ochranu lesních komplexů jako unikátních ekosystémů a požadavků na standardní hospodaření v lesích, zejména produkci dřevní hmoty. Nejsilněji je tento střet vnímán v NP Šumava, jehož značnou část pokrývá původně hospodářský les, který ovšem vývojem dosáhl mimořádné přírodní hodnoty a je největším souvislým komplexem lesa ve střední Evropě.⁶⁶

Zákon č. 123/2017 Sb. nově upravil vztah k ustanovením lesního zákona⁶⁷ a jednoznačně vymezil vztah obou předpisů při hospodaření v lesích (lépe při péči o lesy) v NP. Zatímco podle dosavadní právní úpravy byla aplikace některých ustanovení lesního zákona (o zásazích proti škůdcům a o případech mimořádných okolností a nepředvídaných škod) v NP

⁶⁶ Spolu s lesními komplexy, jež jsou součástí NP Bavorský les, je nazýván Zeleným srdcem Evropy. Zdroj: Základní informace o správním území NP Šumava. Zdroj: <http://www.npsumava.cz/cz/1011/sekce/uvodni-informace/> (12. 5. 2017).

⁶⁷ Zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

podmíněna ad hoc vydávaným souhlasem orgánu ochrany přírody⁶⁸ (a v případech ostatních ustanovení lesního zákona se střet s režimem NP řešil ad hoc v jednotlivých případech), nově je aplikace některých ustanovení v lesích NP ZOPK ze zákona přímo vyloučena. ZOPK nově (§ 22a odst. 2) vylučuje uplatnění některých povinností, které vyplývají vlastníkům lesů z lesního zákona, a to v zóně přírodní a zóně přírodě blízké.⁶⁹ V těchto zónách vlastník lesa není povinen:

1) obnovovat lesní porosty stanovištně vhodnými dřevinami a vychovávat je včas a soustavně tak, aby se zlepšoval jejich stav, zvyšovala jejich odolnost a zlepšovalo plnění funkcí lesa (§ 31 odst. 1 lesního zákona),

2) zalesnit holinu na lesních pozemcích do dvou let a lesní porosty na ní do sedmi let od jejího vzniku (§ 31 odst. 6 lesního zákona),

3) provádět meliorace a hradit bystřiny (§ 35 odst. 1 lesního zákona),

4) přednostně provádět těžbu nahodilou tak, aby nedocházelo k vývinu, šíření a přemnožení škodlivých organismů (§ 33 odst. 1 lesního zákona),

5) provádět taková opatření, aby se předcházelo a zabránilo působení škodlivých činitelů na les (§ 32 odst. 1 lesního zákona),

⁶⁸ Princip souhlasu správy NP s použitím ustanovení lesního zákona o zásazích proti škůdcům a o případech mimořádných okolností a nepředvídaných škod (§ 22 odst. 1 ZOPK, ve znění před novelou č. 123/2017 Sb.) se v praxi ukázal jako velmi problematický. Přestože i předchozí právní úprava preferovala zájem na ochraně lesů v NP z hlediska přírody a krajiny před zájmem na ochraně hospodářských práv jejich vlastníků či správců, bylo v každém konkrétním případě nutno prokazovat, z jakých důvodů a za jakých podmínek má být souhlas s aplikací ustanovení lesního zákona udělen či nikoliv. Vydané souhlasy pak byly napadány jak obcemi, které měly zájem na maximálním vytěžení lesa v daných lokalitách, tak ekologickými spolky, které naopak akcentovaly ochranu a obnovu samořídících funkcí přírodních systémů v NP. Viz zejména rozsudky NSS č. j. 3 As 51/2012 – 124 ze dne 4. 4. 2013 a č. j. 5 A 151/2001 – 56 ze dne 16. 7. 2004.

⁶⁹ Obdobně zákon č. 123/2017 Sb. vymezil vztah (pro území zóny přírodní a zóny přírodě blízké) vůči některým dalším právním předpisům: Podle § 21 odst. 2 ZOPK není uživatel honitby v těchto zónách povinen (v době nouze) zvěř řádně přikrmovat (negace povinností vyplývajících z § 11 odst. 4 zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti) a příslušný rybářský orgán není oprávněn v rozhodnutí nebo v oznámení o povolení výkonu rybářského práva pro každý rybářský revír stanovit způsob hospodaření a postup zarybňování v rybářském revíru podle druhu, počtu a věkových kategorií vysazovaných ryb (negace kompetence uvedené v § 11 odst. 1 písm. b) a c) zákona č. 99/2004 Sb., o rybářství). Na pozemky v zóně přírodní nebo zóně přírodě blízké, které jsou součástí zemědělského půdního fondu, se nevztahuje zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu. Zóny ochrany přírody NP, které byly vymezeny právními předpisy a jinými opatřeními MŽP podle dosavadních předpisů, zůstávají (pro účely výše uvedených právních předpisů) v platnosti, a to až do doby jejich nahrazení vyhláškami o zonaci pro jednotlivé NP vydanými nově podle § 18 odst. 3 ZOPK. Co se týče správních rozhodnutí, která byla vydána podle jiných zákonů (zejm. zákon o rybářství, zákon o ochraně ZPF) před účinností novely č. 123/2017 Sb., tato rozhodnutí zůstávají v platnosti, dokud nebudou zrušena nebo nahrazena rozhodnutími novými. Nicméně, je-li v rámci těchto rozhodnutí uložena povinnost, která se nově na daný subjekt podle § 21 odst. 2, § 22a odst. 2 resp. § 22b odst. 2 ZOPK nevztahuje, jsou tato rozhodnutí v těch částech, která ukládají některou z těchto povinností, nevymahatelná. Tedy adresát rozhodnutí povinností uloženou rozhodnutím může splnit (pokud se tak nedostane do rozporu s režimem NP), nedodržení povinností však podle mého názoru nemůže být sankcionováno.

6) při vzniku mimořádných okolností a nepředvídaných škod v lese (větrné a sněhové kalamity, přemnožení škůdců, nebezpečí vzniku požárů v období sucha apod.) činit bezodkladná opatření k jejich odstranění a pro zmírnění jejich následků, s výjimkou preventivních opatření proti vzniku lesních požárů (§ 32 odst. 2 zákona o lesích). Orgán státní správy lesů není oprávněn vlastníku lesa tato opatření nařídit.

Výše uvedené činnosti nejsou v zóně přírodní a zóně přírodě blízké zákonem o ochraně přírody a krajiny zakázány – vlastník lesa je vykonávat může, pokud se nedostane do rozporu se základními či bližšími ochrannými podmínkami NP – pak by pro jejich realizaci potřeboval výjimku, resp. souhlas správy NP. S ohledem na cíle a režim těchto zón [§ 18 odst. 1 písm. a) a b) a § 18a odst. 1 a 2 ZOPK] nemají být na jejich území uplatňovány povinnosti, vztahující se na hospodářské lesy, proto jsou ustanovení konkurenčních právních předpisů, upravujících pravidla standardního (produkčního) hospodaření v lese, v těchto zónách ze zákona vyloučena.

3.6.3. Koncepční nástroje péče o NP

Správy NP jsou dotčenými orgány státní správy při zpracování územně plánovací dokumentace všech stupňů. I do územních plánů obcí, jejichž katastry se nacházejí na území NP, promítají správy NP požadavky na zajištění ochrany NP v souladu ochranným režimem, daným základními i bližšími ochrannými podmínkami. Bez souhlasného stanoviska správy NP nelze schválit územní plán na území NP a jeho ochranného pásma.

Předpokladem pro zajištění komplexní odborné péče o všechny typy zvláště chráněných území, včetně jejich ochranných pásem, jsou odborné a koncepční dokumenty ochrany přírody – plány péče o ZCHÚ (§ 38 ZOPK), v případě národních parků nově **zásady péče o NP** (§ 38a ZOPK). Oba typy plánovacích dokumentů představují nejen záruku odborné péče o chráněné území, ale způsobem jejich přípravy a schvalování (projednání s vlastníky pozemků, obcemi, kraji a spolky na ochranu přírody a následné vypořádání jejich námitek) též určitý společenský konsensus nad využitím a dalším směřováním přírodně cenného území.

Na rozdíl od plánů péče zpracovávaných pro ostatní typy ZCHÚ představují zásady péče o NP **obecnější a dlouhodobé koncepční dokumenty**, které stanoví rámcové zásady péče nezbytné pro zachování nebo zlepšení stavu předmětů ochrany národních parků a v ochranných pásmech pro zabezpečení národních parků před nepříznivými vlivy z okolí. Pro

velkoplošná území je velmi obtížné stanovit detailní popis opatření péče o NP pro dlouhodobý horizont. To bylo též hlavním důvodem zavedení zásad péče o NP jakožto dokumentů obsahově odlišných od plánů péče pro ostatní typy ZCHÚ. Oproti plánům péče, schvalovaným na 10 až 15 let, budou zásady péče schvalovány na delší časové období 15 až 20 let (§ 38a odst. 6 ZOPK). Jejich obsahem též bude (vedle aktivit pro ochranu přírody) stanovení postupu a způsobu naplňování dlouhodobých cílů ochrany národních parků a jejich poslání, tj. půjde o dokumenty se širším obsahem, než dosavadní plány péče, které jsou podle § 38 odst. 1 ZOPK koncipovány výlučně jako dokumenty ochrany přírody.⁷⁰ Zásady péče, obdobně jako plány péče, budou vycházet z údajů o dosavadním vývoji a současném stavu ekosystémů NP a jejich ochranných pásem.

Obsahem zásad péče o NP a jejich ochranná pásma bude (obdobně k obsahu dosavadních plánů péče) **popisná část** (základní údaje o NP, popis ekosystémů a jejich složek, popis významných disturbančních činitelů a popis významných vlivů člověka na předměty ochrany NP, zhodnocení dosavadní péče o NP a zhodnocení naplňování dlouhodobých i střednědobých cílů) a **návrhová část** (stanovení cílů pro jednotlivé předměty ochrany NP a základní principy péče o předměty ochrany). Významným požadavkem je, aby návrhy základních cílů péče byly zpracovány tak, aby při jejich uplatňování nebylo ohroženo zachování nebo obnovení příznivého stavu přírodních stanovišť nebo druhů, které jsou předmětem ochrany evropsky významných lokalit a ptačích oblastí, které jsou v územním překryvu s NP, a aby při tom nebyla narušena celistvost těchto území.⁷¹

Zásady péče, obdobně jako plány péče, jsou **podkladem pro jiné druhy plánovacích dokumentů** a pro rozhodování orgánů ochrany přírody. Byť to ZOPK oproti plánům péče (§ 38 odst. 1) výslovně nestanoví, **nejsou** ani zásady péče **závazné pro fyzické a právnické osoby**. Plány péče i zásady péče jsou odborné dokumenty, které musí respektovat právní režim ZCHÚ stanovený základními i bližšími ochrannými podmínkami zvláště chráněného území, popř. dalšími ustanoveními ZOPK. Zásady péče nejsou schvalovány ve správním řízení, nejsou ani vydávány formou opatření obecné povahy. Ze samotných plánů péče ani

⁷⁰ V praxi jsou i plány péče pojímány (oproti jejich zákonné charakteristice) širěji, tj. nikoliv výlučně jako dokumenty ochrany přírody. Například Plán péče o Krkonošský NP obsahuje vedle zásad péče o přírodu a krajinu též rozbor a návrh veřejného využívání území NP (zejm. turistického a rekreačního využívání, regionálních vazeb a mezinárodní spolupráce). Viz Plán péče o Krkonošský NP a jeho ochranné pásmo na léta 2010 -2020. Dostupný na: <http://www.krnep.cz/plan-pecce/>.

⁷¹ Obsah zásad péče o NP bude stanoven vyhláškou MŽP, vydanou podle § 38a odst. 8 ZOPK (půjde o nahrazení dosavadní vyhlášky č. 64/2011 Sb.).

zásad péče nevyplývají pro fyzické a právnické osoby žádná omezení.⁷² Zásady péče, které budou oproti plánům péče koncipovány v ještě vyšší míře obecnosti, ani ze své podstaty žádná omezení činností obsahovat nemohou. Omezení hospodaření a dalších lidských aktivit jsou založena ochranným režimem ZCHÚ, zejména základními a bližšími ochrannými podmínkami.⁷³

S ohledem na rozšíření obsahu zásad péče oproti dosavadním plánům péče (nově má být obsahem též stanovení postupu a způsobu naplňování poslání NP, tj. umožnění využití území NP k trvale udržitelnému rozvoji, ke vzdělávání, výchově, výzkumu a k přírodě šetrnému turistickému využití), nelze vyloučit, že by zásady mohly mít významný vliv na příznivý stav předmětu ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptáčích oblastí. Pak budou jakožto koncepce podléhat posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí (tzv. SEA) podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, a podle § 45i ZOPK.

Zákonem č. 123/2017 Sb. došlo ke **změně procesních pravidel projednávání návrhu zásad péče**, zakončeného jejich schválením Ministerstvem životního prostředí. Podle dosavadního postupu musel být návrh plánu péče o NP, jež zpracovala správa NP, nejprve dohodnut se zástupci obcí v radě NP a teprve poté jej Ministerstvo životního prostředí projednávalo s dotčenými subjekty (ekologickými organizacemi, vlastníky pozemků, ale opětovně i s obcemi a kraji). ZOPK přitom neupravoval postup, který má následovat po

⁷² NSS v rozsudku 6 As 32/2016 ze dne 13. 7. 2016 potvrdil, že plán péče není vydáván ani ve správním řízení, ani v jiném procesním postupu, jehož výsledkem by byl závazný správní akt jiné povahy, nýbrž se jedná o typický akt řízení s povahou „plánovacího dokumentu“, dostatečně opírající se o postavení a „řídící pravomoc“ ministerstva jako ústředního správního úřadu.

⁷³ Skutečnost, že omezení vlastníků (správců, nájemců) pozemků v ZCHÚ vyplývá přímo ze zákona, konstatoval i Ústavní soud ve svém nálezu sp. zn. IV. ÚS 2005/09 ze dne 26. 4. 2012. Podle názoru ÚS sleduje zásah do podstaty vlastnického práva zákonným omezením užívání lesa legitimní cíl, tj. ochranu lesů v ZCHÚ, která jsou pro svou biologickou jedinečnost a rozmanitost hodna přísné ochrany státní moci. Tím ÚS potvrdil názor NSS (sp. zn. 25 Cdo 119/2003 ze dne 30. června 2004), že využití dřevní hmoty z lesů v CHKO, PR a PP (ponechání lesa samovolnému vývoji) je již ze zákona omezeno a vlastník (správce) lesa je povinen tento stav respektovat včetně toho, že ZOPK zakládá příslušným orgánům oprávnění usměrňovat činnost v lesích (prostřednictvím LHP a plánů péče) tak, aby tohoto účelu bylo dosaženo. Toto zákonné omezení je plně v souladu s čl. 4 odst. 2, 3 a 4, čl. 11 odst. 3 a čl. 35 odst. 3 LZPS. V souladu s § 36 odst. 3 lesního zákona má vlastník lesa nárok na náhradu zvýšených nákladů, pokud v souvislosti s omezením vzniknou, nikoliv však již na náhradu ušlého zisku za neprovedenou těžbu dřeva. Zákonné omezení hospodaření ve veřejném nebo obecném zájmu na základě zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon) a zákona o ochraně přírody a z něho plynoucí odškodnění spočívající toliko v náhradě zvýšených nákladů, pokud z omezeného způsobu hospodaření v nich vzniknou (§ 36 odst. 3 lesního zákona), je v souladu se "spravedlivou rovnováhou" požadovanou článkem 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, který je třeba vykládat, stejně jako celou Úmluvu, takovým způsobem, aby byla zaručena konkrétní a skutečná práva, nikoli práva teoretická a zdánlivá. Omezení vlastnictví, mající na zřeteli tyto zásady, spojené s nárokem vlastníka toliko na náhradu zvýšených nákladů, není protiústavní.

veřejném projednání návrhu, zejména výslovně neumožňoval návrh plánu péče na základě připomínek z veřejného projednání dále upravit (§ 38 a 20 odst. 3 a 4 ZOPK, ve znění do dne nabytí účinnosti zákona č. 123/2017 Sb.). Na základě žaloby několika šumavských obcí, které namítaly zásah do svých práv v důsledku schválení Plánu péče o NP Šumava na období 2014 – 2028 změněného podle výsledku veřejného projednání (tedy nesouhlasily s plánem péče upraveným oproti verzi dohodnuté se zástupci obcí v radě NP), došla soudní judikatura k závěru, že ZOPK neobsahuje žádná ustanovení, z nichž by vyplývalo oprávnění orgánu ochrany přírody (MŽP) měnit následně znění plánu péče dohodnutého v radě NP. NSS v rozsudku 6 As 32/2016 ze dne 13. 7. 2016 konstatoval, že do další fáze projednávání návrhu plánu péče by měl postupovat jen takový text návrhu, který byl dohodnut s delegovanými zástupci obcí, případně text, který je výsledkem řešení rozporu v souladu s § 20 odst. 4 ZOPK. NSS tedy shledal jako nezákonný postup, kdy MŽP text dohodnutého plánu péče, ve znění rozhodnutí o rozporech, následně změnilo a v další fázi tak byl projednán obsahově odlišný dokument. Jako postup v souladu se zákonem označil soud takový postup, kdy MŽP zajistí, aby dokument, který byl předložen delegovaným zástupcům obcí, byl v souladu s příslušnými právními předpisy, a v případě nutných obsahových úprav textu dohodnutého plánu byl tento znovu projednán a dohodnut s delegovanými zástupci.⁷⁴

Zákonem č. 123/2017 Sb. byl proto procesní postup projednávání zásad péče změněn tak, aby byl návrh zásad nejprve projednán se všemi zainteresovanými subjekty (§ 38a odst. 3 ZOPK), poté upraven podle výsledků veřejného projednání a až následně byl takto upravený text **dohodnut s radou NP**. Tím bude zajištěn již v počáteční fázi příprav návrhu zásad co nejširší konsensus a nebude nutné opakovat celý proces projednání v důsledku později učiněných změn. Je-li nově zákonem (§ 38a odst. 5 ZOPK) požadováno, aby upravený návrh zásad péče byl dohodnut s radou jako celkem (a nikoliv, jako dosud, pouze se zástupci obcí delegovanými do rady), je tím vyzdvihnuta role zásad péče jako odborného koncepčního dokumentu, který by zcela logicky neměl být odsouhlasen pouze regionální složkou rady, ale i ostatními členy z řad odborných a podnikatelských institucí. Nedojde-li s radou NP k dohodě, předloží rada rozpor se svým stanoviskem Ministerstvu životního prostředí, které na základě shromážděných podkladů může návrh upravit. O změně návrhu informuje MŽP radu (§ 38a odst. 5 ZOPK). ZOPK nově nestanoví, že o rozporu je MŽP povinno rozhodnout (dikce § 20

⁷⁴ Viz též rozsudek NSS č. j. 7 As 286/2014 – 38 ze dne 6. 2. 2015. Je třeba pro úplnost zdůraznit, že Plán péče o NP Šumava na období 2014 – 2028 zrušil Městský soud v Praze (rozsudek č. j. 8A 185/2015 – 62-72 ze dne 20. ledna 2016, potvrzený výše citovaným rozsudkem NSS) z důvodu nezákonného zásahu do procesních, nikoliv hmotných práv obcí. NSS připomněl, že plán péče není pro fyzické ani právnické osoby (tzn. ani pro obce, které byly v dané věci stěžovateli) závazný a nemohlo jím tedy být zasaženo do hmotných práv obcí.

odst. 4 ZOPK před účinností zákona č. 123/2017 Sb.). Přestože ani původní znění ZOPK podle mého názoru nezakládalo povinnost MŽP rozhodnout o rozporu ve správním řízení,⁷⁵ neboť plán péče neupravuje práva a povinnosti fyzických a právnických osob ani pro ně není závazný a tedy se nejedná o rozhodování o subjektivních právech nebo povinnostech konkrétních osob, odstranila novela tento zavádějící termín a umožnila MŽP návrh zásad péče jako strategického dokumentu upravit v rámci své řídicí pravomoci jakožto ústředního správního úřadu, aniž by v této věci muselo probíhat správní řízení.

Jelikož zásady péče nebudou obsahovat konkrétní projekty (opatření) k dosažení požadovaného stavu předmětů ochrany NP a k naplňování dlouhodobých cílů ochrany NP, bude nezbytné, aby na jejich základě každá správa NP zpracovala podrobnější (realizační) dokumenty, které budou pro krátkodobý horizont (cca 3 až 5 let) rozpracovávat konkrétní aktivity podle jednotlivých okruhů obecně stanovených v zásadách péče (péče o les, péče o bezlesí, péče o fytozenofond a zoogenofond, péče o krajinu, veřejné využívání území NP, včetně rozvoje turistiky, realizace výzkumných programů atd.).⁷⁶ Tyto projektové dokumenty, které oproti dosavadním (dlouhodobým a mimo stanovený proces nezměnitelným) plánům péče umožní správám NP flexibilně reagovat na požadavky ochrany přírody NP, nejsou zákonem nijak upraveny; půjde o interní dokumenty zpracovávané správami NP na základě metodiky stanovené Ministerstvem životního prostředí jako nadřazeným správním orgánem. Je otázkou, zda tyto dokumenty budou projednávány a posuzovány radou NP jako jeden z důležitých dokumentů ochrany a řízení NP, jak předpokládá § 20 odst. 1 ZOPK. Bude zřejmě záležet na konkrétním obsahu a podrobnosti každého jednotlivého dokumentu a na úvaze správy NP, zda projektový dokument či dokumenty s ohledem na jeho/jejich závažnost na jednání rady zařadí. Významné projektové záměry by podle mého soudu radou NP být projednány měly a je nepochybné, že zejména zástupci obcí v radě budou jejich projednání požadovat.

Dosavadní plány péče o NP a jejich ochranná pásma, schválené před nabytím účinnosti novely č. 123/2017 Sb., platí po dobu v nich uvedenou, nejdéle však 10 let ode dne účinnosti zákona č. 123/2017 Sb., nebo do doby schválení zásad péče podle § 38a ZOPK.⁷⁷

⁷⁵ Ani v dosavadní praxi MŽP o rozporech formou rozhodnutí ve správním řízení nerozhodovalo. Jedinou výjimkou bylo rozhodnutí o rozporech v návaznosti na zrušení Plánu péče o NP Šumava na období 2014 – 2028 Městským soudem v Praze (rozsudek č. j. 8A 185/2015 – 62-72 ze dne 20. ledna 2016).

⁷⁶ Podle kritéria obecnosti a konkrétnosti lze zásady péče a podle nich zpracované realizační dokumenty připodobnit zásadám územního rozvoje a z nich vycházejícím územním plánům.

⁷⁷ Krkonošský NP má schválen plán péče na roky 2010-2020: http://www.krnep.cz/data/File/legislativa/plan_pece_2010_2020/pp-krnap_cast-a_text-final.pdf, Plán péče o NP

3.6.4. Postavení územně samosprávných celků v NP

Kraje a obce, jejichž katastry jsou zahrnuty do území NP,⁷⁸ jsou režimem NP bezprostředně ovlivněny. A to jak v pozitivním smyslu, kdy využívají „značku“ NP pro svůj rozvoj zejména díky turistického ruchu a kdy jsou oproti ostatním obcím zvýhodněny v čerpání dotací přiznávaným pro činnosti na území NP⁷⁹ a náhrad újem spojených s režimem NP (§ 58 ZOPK), tak v negativním smyslu, kdy ochranný režim NP může znamenat určitá omezení pro běžný život obyvatel v obcích i pro rozvojové záměry obecních zastupitelstev. Je zřejmé, že zájmem obcí je minimalizace omezení vyplývajících z režimu NP, tedy umožnění rozvoje obcí bez restriktivních pravidel týkajících se jak nakládání s pozemky v jejich vlastnictví, tak i pozemky státními, popř. pozemky dalších vlastníků. Zákon č. 123/2017 Sb., jehož předmětem je též změna katalogu základních a bližších ochranných podmínek v NP a jejich nové rozlišení pro celé území NP a pro území mimo zastavěná území a zastavitelné plochy obcí, zmírnil režim pro provádění některých **činností v intravilánech obcí**. Nově není zakázáno v intravilánech např. tábořit a rozdělovat ohně nebo pořádat a organizovat hromadné sportovní, turistické a jiné veřejné akce. To bezpochyby představuje usnadnění praktického života místních obyvatel i návštěvníků NP.

Obce často namítají, že některé rozvojové projekty nelze uskutečnit proto, že je neumožňuje územní plán dané obce, který musí být v souladu s režimem NP a musí být odsouhlasen správou NP jako dotčeným orgánem ochrany přírody. Jsou to však v první řadě právě obce, které v souladu se svými samosprávnými kompetencemi zadávají zpracování svých územních plánů, a závisí tedy především na jejich rozhodnutí, jak si v katastru obce vymezi rozvojové plochy. Ne vždy je příčinou nemožnosti realizace konkrétního projektu

Podyjí a jeho ochranné pásmo je schválen pro roky 2012 – 2020: http://www.nppodyji.cz/uploads/soubory/publikace/Plan_pece_o_NP_Podyji_2012_2020.pdf a Plán péče o NP České Švýcarsko je platný do roku 2019 (prodloužen protokolem MŽP z původního Plánu péče schváleného na roky 2009 – 2016): <http://www.npcs.cz/plany-pece>.

⁷⁸ Nejvíce katastrálních území obcí se plně či částečně rozkládá na území NP Šumava – celkem jde o katastry 22 obcí: Hartmanice, Horní Planá, Kašperské Hory, Volary, Železná Ruda, Rejštejn, Čachrov, Strážný, Borová Lada, Horní Vltavice, Horská Kvilda, Kvilda, Lenora, Modrava, Nicov, Nová Pec, Nové Hutě, Prášíly, Srní, Stachy, Stožec a Želnavá. Zdroj: <http://www.npsumava.cz/cz/1214/sekce/obce-nps/>. Následuje Krkonošský NP s 15-ti katastry obcí uvnitř území NP (Krkonoše – svazek měst a obcí sdružuje celkem 40 měst a obcí, ležících v NP a jeho ochranném pásmu). NP České Švýcarsko se rozkládá se na 16-ti katastrálních územích náležících k 9 správním obcím: Hřensko, Mezná u Hřenska (obec Hřensko), Janov u Hřenska (obec Janov), Kamenická Stráž, Růžová (obec Růžová), Srbská Kamenice (obec Srbská Kamenice), Jetřichovice u Děčína, Rynartice, Všemily, Vysoká Lípa (obec Jetřichovice), Dolní Chříbská (město Chříbská), Doubice (obec Doubice), Kyjov u Krásné Lípy, Vlčí Hora (město Krásná Lípa), Brtníky a Kopec (obec Staré Křečany). V NP Podyjí se sídelní útvary prakticky nevyskytují.

⁷⁹ Například Program podpory obcí ležících v regionech národních parků (Státní fond životního prostředí České republiky): <https://www.sfzp.cz/sekce/535/program-podpory-obci-lezicich-v-regionech-narodnich-parku/>.

zamítavé stanovisko správy NP podle ZOPK.⁸⁰ Nadto správy NP neposuzují soulad navrhovaného záměru s územním plánem, ale jsou povolány k tomu, aby posuzovaly soulad záměru s ochranou přírody a krajiny podle ZOPK a jeho prováděcích předpisů.⁸¹

Obce a zástupci obcí v radě NP jsou bezpochyby důležitými partnery správ NP při plánování a uskutečňování opatření na ochranu přírody na území NP. Bez podpory obecních zastupitelstev a místních občanů jsou řízení NP a realizace projektů na ochranu přírody velmi obtížné. ZOPK přiznává obcím řadu oprávnění, na jejichž základě se mohou podílet na konečné podobě klíčových dokumentů řízení a ochrany NP i na podobě konkrétních správních rozhodnutí vydávaných správami NP. Je však třeba zdůraznit, že obce nemají podle ZOPK privilegované postavení, které by jim zakládalo právo, aby byl při projednávání dokumentů v Radě NP a při vedení správních řízení vždy respektován jejich názor. Takové postavení obcím nepřiznává § 71 ZOPK, dle kterého obce se prostřednictvím svých orgánů zapojují do ochrany přírody a krajiny ve svých územních obvodech, orgány ochrany přírody jsou povinny s obcemi spolupracovat a dle kterého jsou obce ve svých územních obvodech účastníky řízení podle ZOPK, ani obecně formulovaný § 1 ZOPK, podle něhož je při ochraně přírody a krajiny nutno zohlednit hospodářské, sociální a kulturní potřeby obyvatel a regionální a místní poměry.

Též rozhodovací praxe soudů se kloní k názoru, že z obecného ustanovení § 1 ZOPK nelze dovodit, že by obce jako účastníci řízení disponovaly jakýmsi zvláštním privilegovaným postavením, ze kterého by vyplývalo jejich „procesní právo“ na to, aby jejich návrhům bylo rozhodujícím orgánem vyhověno, či aby byly jejich názory rozhodujícím orgánem „respektovány“.⁸²

I pro rozvojové záměry obcí a krajů na území NP platí zákonný limit (§ 15 odst. 2 ZOPK), podle kterého *musí být veškeré využití národních parků podřízeno zachování jejich ekologicky stabilních přirozených ekosystémů odpovídajících danému stanovišti a dosažení jejich přirozené biologické rozmanitosti a musí být v souladu s cíli ochrany sledovanými jejich vyhlášením*. Toto ustanovení je zcela klíčovým pro pojetí kategorie „národní park“ jako

⁸⁰ Například v roce 2014 rozhodoval NSS spor mezi žadatelem o stavební povolení a stavebním úřadem, který zamítl žádost o povolení stavby rodinné farmy – ovčí salaše v NP Šumava. Přestože Správa NP Šumava i ostatní dotčené orgány státní správy s návrhem z hlediska jimi chráněných zájmů vyslovily souhlas, potvrdil NSS oprávněnost zamítnutí záměru stavebními úřady obou stupňů z důvodu jeho nesouladu s územním plánem sídelního útvaru Borová Lada, resp. Zásadami územního rozvoje Jihočeského kraje. Viz rozsudek NSS č. j. 4 As 154/2014 – 28 ze dne 30. října 2014.

⁸¹ Právní názor obsažený např. v rozsudku Krajského soudu v Brně č. j. 62A 85/2015-68 ze dne 7. 12. 2016.

⁸² Např. rozsudek NSS č.j. 3 As 51-2012 – 128 ze dne 4. dubna 2013, ve kterém NSS též uvedl, že ZOPK a související ustanovení lesního zákona jednoznačně preferují zájem na ochraně lesů z hlediska ochrany přírody a krajiny před zájmem na ochraně hospodářských práv jejich vlastníků či správců.

kategorie s **jednoznačným upřednostněním ochrany přírody** a podřízením všech dalších aktivit požadavku na zachování nebo postupnou obnovu přirozených ekosystémů resp. postupné zlepšování stavu ekosystémů, jejichž existence je podmíněna činností člověka, významných z hlediska biologické rozmanitosti.

I podle nového znění § 20 odst. 1 ZOPK, změněného zákonem č. 123/2017 Sb., zůstává **rada NP iniciativním a konzultačním orgánem** pro záležitosti příslušného NP. Delegovaní zástupci obcí a krajů,⁸³ na jejichž území se NP a jeho ochranné pásmo rozkládá, jsou ze zákona členy rady NP. Oproti dosavadnímu znění, kdy zákon zakládal povinnost dohodnout zonaci NP, návštěvní řád a plán péče se zástupci obcí zastoupenými v Radě NP, je nově povinnost dohody nad návrhem zón NP, návrhem klidových území, cest a tras navržených k vyhrazení v klidových územích NP a míst navržených k vyhrazení vztažena v § 20 odst. 3 ZOPK **k celé radě NP** („*Návrh ... je orgán ochrany přírody povinen **dohodnout s radou.***“). Obce tak sice do určité míry ztratily privilegované postavení v Radě NP, touto změnou však byla podpořena role Rady NP jako kolektivního odborného poradního fóra (podrobněji viz předchozí kapitola 3.6.3.). Preference dohody se zástupci obcí a upozadění názoru vědecké a podnikatelské sekce a zástupců ekologických spolků relativizovalo přínos Rady NP jako multioborového orgánu, v němž má být – pokud možno – dosaženo shody mezi všemi členy a v němž má být vyváženo postavení mezi odbornou a regionální složkou.

Zákon č. 123/2017 Sb. též nově upravil procesní práva obcí při projednávání zásad péče o NP. Zákonný požadavek na dohodu se zástupci obcí v Radě NP byl nahrazen **dohodou o návrhu zásad péče s (celou) radou NP** (§ 38a odst. 4 ZOPK) obdobně jako je tomu u ostatních klíčových dokumentů projednávaných v Radě NP podle § 20 odst. 1 ZOPK. Navíc byl požadavek dohody s radou přesunut z počáteční fáze procesu až do fáze závěrečné (po projednání návrhu zásad s veřejností), neboť dosavadní úprava výslovně neumožňovala plán péče dohodnutý se zástupci obcí následně změnit na základě dalšího (veřejného) projednání resp. na základě zjištění MŽP o rozporu návrhu s právními předpisy.⁸⁴

ZOPK dále přiznává obcím **postavení dotčeného orgánu** podle správního řádu při projednávání návrhu opatření obecné povahy (§ 71 odst. 4 ZOPK). Obce tak znovu mohou uplatnit své stanovisko k návrhům na vymezení klidových území, cest a tras navržených k vyhrazení v klidových územích NP a míst navržených k vyhrazení, tedy mohou se opětovně

⁸³ Povinné zastoupení krajů v radě bylo novelou č. 123/2017 Sb. založeno nově, nicméně i do této doby se vždy zástupci krajů účastnili jednání rady NP jakožto zástupci jmenovaní ředitelem správy, tzn. *de facto* nedošlo k žádné změně v procesním postavení zástupců krajů v radě NP.

⁸⁴ Viz též rozhodnutí NSS č. j. 6 As 32/2016 ze dne 13. 7. 2016.

vyjádřit k návrhům dokumentů již projednaným jejich zástupci v Radě NP. Z postavení dotčených orgánů plyne povinnost orgánu ochrany přírody projednat s obcemi návrh uvedených opatření obecné povahy před samotným projednáním návrhu s ostatními subjekty, dokonce i před vlastníky dotčených pozemků. Následně mohou obce k návrhu uplatnit kvalifikované námitky, jsou-li návrhem opatření též dotčeny jako vlastníci pozemků.⁸⁵ Obce tedy mají několik možností, jak uplatnit své připomínky k návrhu regulačních správních aktů. Uplatní-li obec námitky jako vlastník dotčených pozemků, je o nich orgán ochrany přírody povinen v opatření obecné povahy rozhodnout. Soulad opatření obecné povahy s právními předpisy lze podle § 174 odst. 2 správního řádu posoudit v přezkumném řízení (podnět k přezkumu může podat kdokoliv). Každý, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatření obecné povahy zkrácen, je oprávněn podat návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí ke správnímu soudu. Takový návrh lze podat do 3 let ode dne, kdy návrhem napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti.⁸⁶ Lze předpokládat, že u nových opatření obecné povahy (zejména těch, kterými se budou vymezovat klidová území a vyhrazovat přístupné cesty a trasy na území NP Šumava) budou podněty k přezkumu resp. zásahové žaloby podány jak ze strany obcí či vlastníků pozemků, tak i ze strany ekologických spolků.

V této souvislosti je třeba připomenout recentní judikaturu Ústavního soudu (zejm. nález sp. zn. I. ÚS 59/14 ze dne 30. 5. 2014, nález IV. ÚS 3572/14 ze dne 13. 10. 2015), která přiznává **spolkům na ochranu přírody aktivní legitimaci** v řízení o zrušení opatření obecné povahy, pokud spolek prokáže, že napadaným opatření obecné povahy došlo k tvrzenému porušení jejich subjektivního veřejného práva, a to jak práv hmotných, tak procesních. ÚS shledal odepření aktivní legitimace za porušení ústavního práva na spravedlivý proces, resp. na přístup k soudu podle čl. 36 odst. 1 LZPS i za chybnou interpretaci čl. 9 odst. 2 ve spojení s čl. 2 odst. 5 Aarhuské úmluvy, promítnuté do § 70 odst. 1 ZOPK a zopakoval i dosavadní názor, že každý má právo na příznivé životní prostředí, zakotvené v čl. 35 odst. 1 LZPS, které může realizovat i prostřednictvím spolku. ÚS dále konstatoval, že práva komunity mohou být opatření obecné povahy dotčena širěji, než při zásazích do práv vlastníků nemovitostí (NSS totiž přiznal aktivní legitimaci spolku pouze vůči záměru zahrnutému v zásadách územního rozvoje, který byl zčásti vymezen na pozemcích stěžovatele). ÚS uvedl, že vady opatření obecné povahy jsou v negativním smyslu způsobilé dotknout se oprávněných zájmů občanů žijících na příslušném území, mohou

⁸⁵ Obce jsou minoritními vlastníky pozemků v NP. S výjimkou NP Šumava, kde obce vlastní 10 % pozemků, jsou obce v ostatních NP vlastníky minimálního procenta pozemků (0,5 % v KRNAPu, 0,1 % v NP České Švýcarsko a 5 % v NP Podyjí – viz tabulka v příloze č. 1C).

⁸⁶ Ustanovení § 101a a 101b zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

významně ztížit naplnění koncepce opatření obecné povahy zamýšlené a ohrozit tak jeho společenskou funkci. Pro tento případ je žádoucí, aby prostor k soudní ochraně dostali nejen jednotlivci samotní, ale též právní subjekty, do nichž se sdružují.

Obce jsou podle § 71 odst. 3 ZOPK **účastníkem všech správních řízení** vedených na území NP správou NP podle ZOPK. Jedná se především o řízení o povolování výjimek ze zákazů v NP (§ 43 ZOPK), výjimek ze zákazů u zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů (§ 56 ZOPK) a povolování kácení dřevin rostoucích mimo les (§ 8 ZOPK). Obce tak mají informace o veškerých aktivitách, prováděných na jejich území, k nimž je třeba přivolení správy NP vydávané formou správního rozhodnutí. Pokud by obce chtěly napadnout obsah závazných stanovisek (zejm. souhlas orgánu ochrany přírody k umístování staveb a k dalším činnostem na území NP podle § 44 ZOPK), musí jej napadnout v rámci opravných prostředků k navazujícím řízením (územní či stavební řízení, řízení o povolení k nakládání s vodami atd.), budou-li v souladu s dotčenými předpisy jejich účastníky.⁸⁷

Přes zákonem upravené možnosti obcí podílet se na řízení NP i na průběhu konkrétních správních řízení, a přes zákonem upravený postup řešení případných konfliktů, je zcela klíčové nastavení neformálních vztahů mezi představiteli obecních zastupitelstev a vedením správ NP. Důvěra mezi oběma stranami je zásadní pro bezproblémové naplňování režimu NP a pro rozvoj NP.⁸⁸ Obce by si přitom měly být vědomy hodnoty unikátní přírody, která jim přináší nejen zisky z turistického ruchu (obce Modrava a Boží Dar se řadí mezi nejbohatší obce v ČR),⁸⁹ ale též její nenahraditelnosti a její imanentní hodnoty pro současné i budoucí generace.

⁸⁷ Postavení obcí jako ex lege účastníků všech řízení vedených podle ZOPK se nijak nedotkl zákon č. 225/2017 Sb. (novela stavebního zákona a řady souvisejících předpisů), který s účinností od 1. 1. 2018 omezil účastenství ekologických spolků v řízeních, v nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny. Spolky budou nově moci být pouze účastníky řízení vedených podle ZOPK. V řízeních vedených podle jiných zákonů, v nichž mohou být též dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny, bude jejich účast možná v pouze případě, že záměr byl posouzen v procesu posuzování vlivů záměrů na životní prostředí (proces EIA), bylo pro něj vydáno závazné stanovisko k posouzení vlivů záměru na životní prostředí (stanovisko EIA) a řízení, kterého by se měl ekologický spolek účastnit, bude tzv. navazujícím řízením podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

⁸⁸ Z tohoto pohledu lze za nejproblematictější dlouhodobě označit vztahy mezi zastupitelstvy obcí a správou NP Šumava. Složitost vztahů je dána historickým vývojem, častým střídáním vedení NP a pohledů na rozsah a intenzitu ochrany přírody zejména v původně hospodářských částech lesa v NP Šumava. Je bohužel faktem, že neochota obcí dohodnout se na klíčových dokumentech často způsobuje paralýzu řádného fungování NP a je příčinou mnoha správních a soudních sporů, zatěžujících jak orgány ochrany přírody, tak obce i další osoby zúčastněné na řízení. Příkladem může být nedohoda o Plánu péče o NP Šumava na období 2014 – 2028, který v důsledku výlučně procesních námitek nebyl přijat a ochrana přírody v NP Šumava je v současné době zajišťována bez platného plánu péče. V ostatních NP lze spolupráci vedení NP a obecních zastupitelstev označit za dobrou, příkladem zcela bezproblémové spolupráce obcí a vedení NP je NP České Švýcarsko.

⁸⁹ Studie zpracovaná Přírodovědeckou fakultou UK v Praze prokázala, že lidé žijící v Národním parku Šumava nemají kvůli přísnější ochraně přírody nižší životní standard, než lidé žijící v obcích mimo NP. Z porovnání dat z let 1971-2016 vyplynulo, že obce v NP Šumava patří v ČR mezi nejbohatší, mají nižší nezaměstnanost a výrazně

3.6.5. Institucionální zajištění ochrany NP

Na území NP a jejich ochranných pásem vykonávají státní správu v ochraně přírody **správy NP**. Správám NP přísluší výkon veškerých kompetencí, které jsou na ostatním území svěřeny obecním a krajským úřadům a AOPK ČR; nevykonávají pouze kompetence svěřené zákonem Ministerstvu životního prostředí (zejm. nemohou vydávat právní předpisy, jimiž se na území NP vyhláší maloplošná zvláště chráněná území).

Trojí pozice správ NP

Správy NP vystupují podle ZOPK na území NP a jejich ochranných pásem ve trojím postavení:

- 1) jako **orgány ochrany přírody** vykonávající státní správu v ochraně přírody a krajiny na území NP a jejich ochranných pásem (§ 75 odst. 1 písm. f), § 78 odst. 2 a 3 ZOPK),
- 2) jako **odborné organizace** ochrany přírody, které zejména provádějí inventarizační přírodovědné průzkumy, monitoring, dokumentaci a šetření v ochraně přírody, ukládají, zpracovávají, vyhodnocují a poskytují data v ochraně přírody, spolupracují s odbornými, výzkumnými a vědeckými pracovišti a zajišťují informační a osvětovou činnost a
- 3) jako **subjekty hospodařící se státními lesy** a s jiným státním majetkem souvisejícím s plněním funkcí lesa na území NP a jejich ochranných pásem – v této pozici zastupují správy NP stát jako vlastníka (§ 22 odst. 2 ZOPK).

V instituci správy NP je tak propojena státní správa na úseku ochrany přírody a krajiny na území NP a jejich ochranných pásem a rovněž činnosti zahrnující soukromoprávní hospodaření s majetkem ve vlastnictví státu, především se státními lesy na území NP.⁹⁰

S ohledem na výše popsané postavení byla pro správy NP zvolena zákonodárcem zvláštní právní forma. Správy NP jsou **příspěvkovými organizacemi** zřízenými pro výkon státní správy, odborných činností a hospodaření se státním majetkem na území NP a jejich ochranných pásem. Jde o orgány speciální státní správy, stojící podle ZOPK vedle systému obecných orgánů ochrany přírody vykonávajících státní správu v ochraně přírody na ostatním

vyšší příjmy z daní. Zdroj: http://www.hnutiduha.cz/sites/default/files/socioekonomicke_aspekty_ochrany_prirody_np_30_3_2017.pdf. (1. 6. 2017). Obdobně též studie „Lokální rozvoj na Šumavě“ - Závěrečná publikace shrnující výsledky projektu Analýza vývoje Národního parku Šumava za období uplynulých 15 let, NP Šumava 2010. Zdroj: http://www.npsumava.cz/gallery/10/3118-sbornik4_lokalnirozvoj.pdf. (1. 6. 2017).

⁹⁰ Viz též rozsudek NSS č. j. 3 As 75/2013 – 116 ze dne 13. srpna 2014.

území (obce všech stupňů, kraje, MŽP) a vedle Agentury ochrany přírody a krajiny ČR, správního úřadu vykonávajícího státní správu a další odborné činnosti na území CHKO, NPR a NPP. Forma příspěvkových organizací,⁹¹ zřízených Ministerstvem životního prostředí, přetrvává pro správy NP v ZOPK s ohledem na skutečnost, že správy nevykonávají pouze státní správu, ale jsou též v pozici soukromoprávních subjektů, jimž je svěřeno nakládání se státním majetkem (především státními lesy) a které tedy vykonávají i některé hospodářské činnosti. Příspěvková organizace je právnickou osobou veřejného práva a vzniká a zaniká rozhodnutím zřizovatele (zřizovací listinou). Podle § 55 odst. 1 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, a v souladu se zákonem č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, nemají příspěvkové organizace vlastní majetek; za podmínek stanovených tímto zákonem nabývají majetek a též s ním hospodaří.

Zřizovací listiny jednotlivých správ NP vymezují okruhy **hlavních činností správ**, tj. především výkon státní správy v ochraně přírody na území NP a jeho ochranného pásma, výkon státní správy lesního hospodářství, myslivosti, rybářství a ochrany zemědělského půdního fondu, odbornou činnost v oboru ochrany přírody a dalších oborech, hospodaření v lesích, monitoring životního prostředí nebo poradenskou a znaleckou činnost v oboru ochrany přírody a životního prostředí. Předmětem **vedlejší (hospodářské) činnosti správ** je obvykle obchodní činnost a provoz restauračních zařízení.

V současné době je příspěvkovou organizací Správa Krkonošského NP, Správa NP a CHKO Šumava a Správa NP Podyjí.⁹² Správa NP České Švýcarsko je dosud organizační složkou státu (podle původního znění zákona č. 161/1999 Sb. byla též správním úřadem),⁹³

⁹¹ Prvotní legislativní zachycení příspěvkových organizací úzce souviselo se socialistickým pojetím státu a jeho majetku, kdy stát byl vnímán jako nositel „jednoty moci a vlastnictví“. Přestože stát zůstal formálně vlastníkem národního majetku, byl tento svěřen či poskytnut k trvalému užívání socialistickým právnickým osobám. Příspěvkové organizace nenabývaly vlastnictví pro sebe, ale pro stát a své závazky hradily z prostředků, které patřily státu. Obecným východiskem vymezení povahy a postavení příspěvkových organizací byl v minulosti § 31 zákona č. 576/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České republice. Zdroj: Lovětínský, V., Mylková, P.: Fungování příspěvkových organizací v České republice a vybraných zemích Evropy. Parlamentní Institut, duben 2011. Dostupný z: <https://www.avpo.cz/wp-content/uploads/2014/01/prispevkove-organizace-v-CR-a-EU.pdf>. (7. 7. 2017).

⁹² Správa Krkonošského NP byla zřízena v květnu 1963 tehdejší Východočeským krajským národním výborem, ke dni 1. 1. 1991 byla podle § 31 zákona č. 576/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí České republiky, v návaznosti na (tehdy účinný) § 3 nařízení vlády č. 165/1991 Sb., kterým se zřizuje Krkonošský NP a stanoví podmínky jeho ochrany, převedena do působnosti MŽP. Správa NP a CHKO Šumava a Správa NP Podyjí byly zřízeny Ministerstvem životního prostředí jako příspěvkové organizace ke dni 1. 7. 1991, podle § 3 zřizovacích nařízení č. 163/1991 Sb. resp. č. 164/1991 Sb.

⁹³ V souvislosti s nabytím účinnosti služebního zákona bylo označení Správy NP České Švýcarsko jako správního úřadu zrušeno, neboť souběžně připravovanou novelizací ZOPK (nyní novela č. 123/2017 Sb.) bylo navrženo její zrušení jako organizační složky státu a nové zřízení jako příspěvkové organizace. Novelou č. 365/2015 Sb. přestala být Správa NP České Švýcarsko formálně správním úřadem, aby následně její

zřízenou zákonem č. 161/1999 Sb., kterým se vyhláší Národní park České Švýcarsko. Zákon č. 161/1999 Sb. pozbývá dnem 31. 12. 2017 účinnosti (čl. III zákona č. 123/2017 Sb.) a ke dni 1. ledna 2018 bude Ministerstvem životního prostředí zřízena příspěvková organizace Správa NP České Švýcarsko. Správa NP České Švýcarsko vykonává nově státní správu též na území CHKO Labské pískovce (§ 78 odst. 2 ZOPK), obdobně k dosavadnímu modelu Správy NP a CHKO Šumava.⁹⁴ Forma organizační složky státu se pro správu NP České Švýcarsko neosvědčila zejména přímým navázáním jejího financování na státní rozpočet. Příjmy organizační složky státu jsou příjmy státního rozpočtu, nikoliv vlastními příjmy organizační složky, a výdaje jsou též výdaji státního rozpočtu. Při hospodaření v lese nelze s určitostí předvídat všechna potřebná opatření (včetně např. nahodilých těžeb po kalamitách) a proto je problematické navrhnout a dodržet rozpočet pevně stanovený pro kalendářní rok. Příspěvková organizace oproti tomu umožňuje pružnější model financování hospodářské činnosti správy NP. Příspěvková organizace hospodaří s finančními prostředky získanými hlavní činností a ze státního rozpočtu pouze v rámci finančních vztahů stanovených zřizovatelem. Příspěvkové organizace získávají příspěvek na činnost od svého zřizovatele (zde Ministerstva životního prostředí)⁹⁵ a též od jiných poskytovatelů, dále získávají finanční prostředky na svou činnost z různých fondů (Program péče o krajinu, ISPROFIN, Norské fondy atd.).

S účinností od 1. ledna 2018 tedy budou tedy mít všechny správy NP stejnou právní formu – stanou se příspěvkovými organizacemi státu.⁹⁶

Dosavadní model, kdy je v rámci jedné organizace soustředěn výkon státní správy, hospodářské činnosti i nakládání se státním majetkem, jsou ve sporných případech předmětem kritiky. Například (tehdejší) zástupkyně ombudsmana v závěrečném stanovisku vydaném v r.

zaměstnanci nemuseli být vyvazováni ze služebních poměrů poměrně složitým procesním postupem podle nového služebního zákona (zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě).

⁹⁴ Důvodem společné správy NP a CHKO u těchto dvou NP je skutečnost, že CHKO Šumava i CHKO Labské pískovce bezprostředně navazují na území NP a plní de facto roli jejich ochranného pásma. Za účelem jednotné správy těchto územně souvisejících kategorií velkoplošných zvláště chráněných území je zákonem stanoven jeden orgán ochrany přírody, vykonávající státní správu pro obě území.

⁹⁵ Například u Krkonošského NP činil tento příspěvek pro rok 2015 částku 108 968 464 Kč. Zdroj: Zpráva o hospodaření KRNAP, dostupný z: http://www.krnep.cz/data/File/uredni_deska/hospodareni/2015.pdf. (10. 6. 2017).

⁹⁶ Příspěvkové organizace jsou specifikem České republiky. Nejstarší z nich byly založeny již v 50. letech 20. Století a dosud fungují. V zemích západní Evropy se s touto právní formou nesetkáme. Příspěvkové organizace jsou zřizovány za účelem plnění veřejně prospěšných činností. Hlavním ekonomickým znakem veřejné služby je, že tato činnost není zisková a musí být zřizovatelem dotována. Příspěvkové organizace fungují v ČR na základě následujícího systému: zřizovatel ze svého rozpočtu ročně uvolňuje částku pokrývající tzv. běžné (provozní) výdaje organizace, které zahrnují i prostředky na mzdové výdaje zaměstnanců. V případě, že je třeba investovat do majetku, který příspěvková organizace spravuje či jej má svěřen, rozhodne zřizovatel o přidělení účelové dotace na konkrétní investiční činnost. Zdroj: Mitwallyová, H.: Mají příspěvkové organizace v dnešní době své opodstatnění? Právník č. 9/2014, str. 774, 776 a 777.

2012 v souvislosti se šetřením podnětu Ekologického právního servisu (dnes Frank Bold Society) ve věci postupu orgánů státní správy ve věci kácení stromů v lokalitě Na Ztraceném v NP Šumava⁹⁷ vyslovila názor, že současné uspořádání (organizace) správy NP neposkytuje dostatečnou záruku nestrannosti výkonu státní správy ve smyslu rovnosti stran. Podle jejího názoru „není možné, aby docházelo k propojování fungování státní správy s činností soukromoprávního subjektu v jedné instituci, byť tento subjekt hospodaří se státním majetkem. Jeví se jako nevhodné, aby správ NP současně vystupovala jako žadatel o určité povolení s tím, že k žádosti přiloží jako podklad odborné stanovisko, které sama vytvoří, a zároveň jako osoba, která má o této žádosti vést správní řízení. Současný stav je v rozporu se základními principy výkonu veřejné správy. Péče a ochrana hodnot v NP je bezpochyby veřejným zájmem, a je tedy nutné, aby byla plně umožněna transparentnost a veřejná kontrola takové činnosti.“. Zástupkyně veřejného ochránce práv proto v závěru stanoviska mj. doporučila (Ministerstvu životního prostředí) vyhodnocení a účinnou změnu právní úpravy v návaznosti na nevhodnou dvojjedinou roli správy NP.

Jako nevhodné a netransparentní označil uspořádání Správy (NP a CHKO Šumava) též NSS,⁹⁸ podle jehož názoru je uspořádání Správy NP a CHKO Šumava, které v sobě propojuje prvek státní správy a prvek hospodaření se státním majetkem a které vede k tomu, že Správa žádost o povolení výjimky podle § 43 ZOPK podává sama sobě a výjimku sama sobě uděluje, nevhodné a vede k netransparentnosti správy a péče o NP Šumava.

Nelze předpokládat, že by v nejbližší době došlo ke změně právního postavení (formy) správ NP a k oddělení jejich státně-správních, odborných a majetkových kompetencí. Při projednávání návrhu zákona č. 123/2017 Sb., který kompletně změnil právní režim NP, nebyla tato otázka příliš diskutována a nebylo navrženo nové řešení odstraňující výše uvedené právní i ekonomické nedostatky. *De lege ferenda* by o změně dosavadního modelu mělo být uvažováno a lze si představit formu obdobnou současnému fungování územně samosprávných celků, tedy formu obdobnou veřejnoprávním korporacím, kdy tyto celky vykonávají zákonem vymezený okruh činností v rámci státní správy a zároveň jsou zákonem podrobně stanovena pravidla pro jejich fungování jako samosprávného (hospodářského) subjektu. Taková změna právní formy správ NP by vyžadovala zásadní novelizaci ZOPK, s předcházející podrobnou

⁹⁷ Závěrečné stanovisko a opatření k nápravě zástupkyně veřejného ochránce práv ve věci postupu Správy NP Šumava, MŽP a ČIŽP ve věci kácení stromů v lokalitě Na Ztraceném v NP Šumava, sp. zn. 4064/2011/VOP/MPO ze dne 1. 3. 2012. Dostupný z: https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/STANOVISKA/Zivotni_prostredi/Les/4064-2011-MPO-ZSO.pdf. (20. 5. 2017).

⁹⁸ V rozsudku č. j. 3 As 75/2013 – 118 ze dne 13. 8. 2014.

diskusí o právních i ekonomických souvislostech takového kroku; součástí diskuse by nepochybně musela být i otázka zřízení správ NP jako správního úřadu v souladu s čl. 79 odst. 1 Ústavy ČR (viz dále).

Správy NP jako orgány ochrany přírody

Správy NP jako orgány ochrany přírody příslušné k výkonu státní správy na území NP a jejich ochranných pásem **nejsou správními úřady** podle čl. 79 odst. 1 Ústavy ČR. Ústavní podmínku, že správní úřady musí zřídit a jejich působnost (územní i věcnou) musí stanovit zákon, dosud splňuje pouze Správa NP České Švýcarsko – a i tato správa bude mít ke dni 1. 1. 2018 formu příspěvkové organizace, správním úřadem již přestala být na základě zákona č. 365/2015 Sb. ke dni 23. 12. 2015 (podrobněji viz předchozí kapitola). Dosavadní tři správy NP Šumava, KRNAP a NP Podyjí nebyly zřízeny zákonem, ale nařízením vlády na základě tehdejšího zákona č. 40/1956 Sb., o státní ochraně přírody, a nový zákon č. 114/1992 Sb. neobsahoval žádné přechodné ustanovení, kterým by takto zřízené správy považoval za správy zřízené podle nové právní úpravy (obecné přechodné ustanovení v § 90 odst. 9 ZOPK, podle něhož jsou NP vyhlášené podle zákona č. 40/1945 Sb. nadále chráněné jako NP, se v tomto ohledu může jevit jako nedostatečné). Někteří autoři se domnívají, že správy NP je třeba považovat za správní úřady (dříve orgány státní správy), pro které je stanovení (pouze) věcné působnosti v § 78 ZOPK nedostatečné a jsou proto právně zpochybnitelné všechny právní akty vydané správami národních parků (s výjimkou dosavadní správy národního parku České Švýcarsko) domněle z pozice správního úřadu, neboť byly vydány orgány, které nebyly zřízeny, a jejich územní působnost nebyla stanovena způsobem, který předpokládá Ústava ČR, a nejedná se tedy o správní úřady.⁹⁹ Tyto názory nejsou ve správní ani soudní praxi takto obecně přijímány, převládá názor, že výše uvedeným obecným přechodným ustanovením vyjádřil zákonodárce dostatečně vůli zajistit právní kontinuitu národních parků i jejich správ, kterým nově stanovil v zákoně č. 114/1992 Sb. věcné kompetence. Z hlediska formy nejsou správy NP skutečně správními úřady, ale („pouze“) orgány státní správy, jimž přísluší výkon kompetencí stanovených zákonem.

Jelikož Správy NP nejsou správními úřady, nemohou vydávat právní předpisy, kterými by se zřizovala maloplošná zvláště chráněná území na území NP (podle čl. 79 odst. 3 Ústavy

⁹⁹ Viz např. Vedral, J. Několik poznámek k právnímu postavení národních parků a jejich správ z hlediska Ústavy ČR a zákona o ochraně přírody a krajiny. Zdroj: <http://spravni.juristic.cz/169420/clanek/spravni2.html> (7. 8. 2017).

ČR mohou na základě a v mezích zákona vydávat právní předpisy ministerstva, jiné správní úřady a orgány územní samosprávy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny). ZOPK proto svěřuje tuto kompetenci Ministerstvu životního prostředí.¹⁰⁰

Správy NP poskytují na území NP a jejich ochranných pásem finanční náhradu za ztížení zemědělského nebo lesního hospodaření z prostředků státního rozpočtu podle § 58 odst. 3 ZOPK.

Správy NP jako soukromoprávní subjekty

Ve vztahu ke státnímu majetku, především státním lesům na území NP a jejich ochranných pásem, vystupuje správa NP jako subjekt příslušný hospodařit s tímto majetkem. Na správu NP se v tomto případě vztahují veškeré veřejnoprávní povinnosti vlastníka lesa, které stanoví právní předpisy, zejména ZOPK a lesní zákon. Pokud správa NP zamýšlí provádět činnosti, k nimž je podle ZOPK potřeba stanovisko, souhlas či výjimka, je správa NP povinna si tyto správní akty opatřit stejně, jako je k tomu povinen kterýkoliv jiný soukromoprávní subjekt. Při hospodaření se státním majetkem tedy správa NP nevystupuje jako správní orgán (nevykonává státní správu), ale jako soukromý vlastník.¹⁰¹ S tím souvisí právní úprava obsažená v lesním zákoně (§ 4 odst. 1), podle níž, pokud jde o lesy ve vlastnictví státu, vztahují se práva a povinnosti vlastníka lesa podle tohoto zákona na právnickou osobu, které je svěřeno nakládání s těmito lesy. Správám NP tedy svědčí všechny práva i povinnosti vlastníka lesa podle lesního zákona. Pokud správa NP provádí například asanaci a kácení stromů napadených kůrovcem, vystupuje v tomto případě jako (soukromoprávní) organizace příslušná hospodařit s majetkem státu, nikoliv jako orgán státní správy v rámci výkonu státní správy na území NP.¹⁰²

¹⁰⁰ Podle § 79 odst. 4 písm. g) ZOPK vydává MŽP vyhlášky, kterými se vyhláší národní přírodní rezervace, národní přírodní památky nebo ochranná pásma těchto zvláště chráněných území a stanoví bližší podmínky jejich ochrany a dále vyhláší nebo zruší přírodní památky a přírodní rezervace nebo jejich ochranná pásma na území národních parků a jejich ochranných pásem a na území Chráněné krajinné oblasti Šumava a Chráněné krajinné oblasti Labské pískovce a stanoví bližší podmínky jejich ochrany.

¹⁰¹ Viz též rozsudek NSS č. j. 2 Aps 7/2012 – 47 ze dne 30. 8. 2013, publ. pod č. 2998/2014 Sb. NSS.

¹⁰² Důsledkem tohoto postavení správy NP mj. je, že se správa při hospodaření v lese nemůže z hlediska pasivní žalobní legitimace dopustit nezákonného zásahu podle § 82 a 83 soudního řádu správního, neboť při této činnosti není v postavení správního orgánu ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Viz rozsudek NSS č. j. 2 Aps 7/2012 – 47 ze dne 30. 8. 2013. Není bez zajímavosti, že NSS v citovaném rozsudku vylovil názor, že **správa NP by v tomto případě teoreticky mohla být žalována jako správní orgán v rámci žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, pokud by šlo o selhání kontroly sama sebe, tj. jako subjektu hospodařícího se státním majetkem.** Zásahem ve smyslu s. ř. s. může totiž být i nezákonná nečinnost spočívající v neučinění nějakého úkonu jiného než rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Viz též rozsudek rozšířeného senátu NSS č. j. 7 Aps 3/2008 – 98 ze dne 16. 11. 2010, publ. pod č. 2206/2011 Sb. NSS.

Pozemky ve vlastnictví státu, k nimž přísluší správám NP právo hospodaření, tvoří převažující % pozemků v NP (v KRNAPu je to 93 % pozemků, v NP Šumava 83 %, v NP České Švýcarsko 98,8 % a v NP Podyjí 88 % - viz tabulka v příloze č. 1 C). Tato skutečnost představuje jednoznačnou **výhodu při zajišťování komplexní péče o území NP**. Účelnost státního vlastnictví pozemků v nejcenněji chráněných území byla akcentována i při projednávání návrhu zákona č. 123/2017 Sb. v Parlamentu ČR, kde dosavadní omezení zcizitelnosti lesů, lesního půdního fondu, vodních toků a vodních ploch ve státním vlastnictví bylo na základě pozměňovacího návrhu rozšířeno na **zákaz zcizení veškerých pozemků, které jsou ve vlastnictví státu** (§ 23 odst. 2 ZOPK). To na jedné straně nepochybně přispívá k efektivitě neomezeného výkonu vlastnického práva (byť neomezeného pouze relativně – vymezení zonace, klidových území, vyhrazení veřejně přístupných cest a tras podléhá i na státních pozemcích projednání v radě NP a následně režimu projednání opatření obecné povahy resp. vyhlášky MŽP), na druhou stranu tím došlo k omezení dispozice (možnosti zcizení) státního majetku, který je pro správu NP nepotřebný (jde především o budovy, jež jsou v souladu se superficiální zásadou obsaženou v § 506 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, součástí pozemku).

Česká republika má **předkupní právo** k nezastaveným pozemkům ležícím mimo zastavená území obcí NP (§ 61 ZOPK). Vlastníci těchto pozemků jsou povinni v případě jejich zamýšleného prodeje přednostně nabídnout tyto pozemky ke koupi správě NP. Pokud správa NP neprojeví o tyto pozemky do 60 dnů od doručení nabídky pozemku ke koupi písemný zájem, mohou vlastníci zamýšlený prodej uskutečnit. Zákonem č. 123/2017 Sb. byla do ZOPK doplněna povinnost pro MŽP podat neprodleně návrh na zápis předkupního práva do katastru nemovitostí. To je reakcí na případy, kdy vlastníci pozemků předkupní právo ignorovali s odůvodněním, že uvedená povinnost není seznatelná z katastru nemovitostí.

Správy NP jako odborné organizace

Správy NP, společně s AOPK ČR, jsou podle § 78 odst. 5 ZOPK též odbornými organizacemi zajišťujícími přírodovědné průzkumy, monitoring, dokumentaci a data v ochraně přírody; za účelem podpory výkonu státní správy na úseku ochrany přírody a krajiny spolupracují s odbornými, výzkumnými a vědeckými pracovišti a zajišťují informační a osvětovou činnost. Zástupci správ NP jsou též aktivní v mezinárodních organizacích,

zejména v Mezinárodním svazu ochrany přírody (IUCN)¹⁰³ a ve federaci Europarc.¹⁰⁴ Klíčovou náplní činností všech správ NP jako odborných organizací je – s ohledem na skutečnost, že všechny české NP jsou NP přeshraničními – zajišťovat spolupráci se sousedními NP (NP Bavorský les, NP Thayatal, NP Saské Švýcarsko, Karkonoski Park Narodowy), zejména právě v rámci aktivit federace Europarc.¹⁰⁵

Například NP Šumava a na něj navazující NP Bavorský les tvoří společně vůbec nejrozsáhlejší komplex lesů ve střední Evropě. V souladu se zásadou teritoriality může být právní režim sousedních NP upraven v obou státech poněkud odlišně, což je problematické zejména při provádění odborné péče, které by měla být zajištěna jednotně. Tedy zejména režim zonace by měl být na obou stranách státní hranice nastaven obdobně. Ne vždy je režim nastaven kompatibilně - příkladem může být Smrčina, která je dosud součástí I. zóny NP Šumava, na níž navazuje mnohem mírnější ochranný režim v této části NP Bavorský les. ZOPK neobsahuje ani žádná procesní pravidla, na jejichž základě by byla založena povinnost projednávat přeshraniční projekty např. v radě NP (byť v praxi k projednání velkých projektů dochází, zástupci obou parků jsou zastoupeni v radách obou NP). *De lege ferenda* by mělo být zvaženo zakotvení režimu projednávání „přeshraničních“ správních aktů obdobně, jako je tomu např. u záměrů realizovaných na hraničních vodních tocích podle vodního zákona; projednání a kladné stanovisko komise pro hraniční vody je nezbytnou náležitostí pro vydání povolení příslušným vodoprávním úřadem.

Řada odborných činností (zejm. provádění opatření pro zachování nebo zlepšení stavu předmětů ochrany ve zvláště chráněných územích, opatření na zabezpečení zvláště chráněných území před nepříznivými vlivy okolí v jejich ochranných pásmech, zjišťování údajů o dosavadním stavu a vývoji předmětů ochrany ve zvláště chráněných územích) se v některých případech může dostat do kolize se základními ochrannými podmínkami zvláště chráněných území nebo základními ochrannými podmínkami zvláště chráněných druhů živočichů a rostlin. Protože ZOPK neobsahuje žádné ustanovení, na jehož základě by pracovníci orgánů ochrany přírody byli vyloučeni z povinnosti obstarat si uvedené výjimky, musí jim být výjimky před prováděním uvedených činností vydány. To do značné míry znesnadňuje výkon těchto činností a s ohledem na zákonné kompetence těchto orgánů (jež lze obecně označit jako zajišťování zájmů ochrany přírody) je v naprosté většině případů nedůvodné. Proto je žádoucí *de lege ferenda* zakotvit uvedenou výjimku pro pracovníky

¹⁰³ Viz <https://www.iucn.org/>.

¹⁰⁴ Viz <http://www.euoparc.org/>.

¹⁰⁵ Viz <http://www.euoparc.org/nature/transboundary-parks/>.

orgánů ochrany přírody přímo zákonem, půjde-li o případy souladné s tituly pro udělení výjimky podle evropské směrnice o stanovištích.

3.7. Právní režim chráněných krajinných oblastí v České republice

Chráněné krajinné oblasti (CHKO) jsou druhým, méně přísně chráněným typem velkoplošných zvláště chráněných území v České republice. Předmětem ochrany CHKO je především specifická krajina, resp. krajinný ráz dané oblasti (horské masivy, rozsáhlé lesní porosty, skalní města, krasové jevy). Podle § 25 odst. 1 ZOPK lze za chráněné krajinné oblasti vyhlásit **rozsáhlá území s harmonicky utvářenou krajinou, charakteristicky vyvinutým reliéfem, významným podílem přirozených ekosystémů lesních a trvalých travních porostů, s hojným zastoupením dřevin, popřípadě s dochovanými památkami historického osídlení**. Posláním CHKO je uchování a obnova jejího přírodního prostředí, zejména ekosystémů včetně volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, zachování a obnova ekologických funkcí území a zachování typického charakteru krajiny za současného rozvíjení ekologicky optimálního systému využívání krajiny a jejích přírodních zdrojů.¹⁰⁶ Právní režim CHKO umožňuje zachovat jedinečné přírodní hodnoty a nezastavenost krajiny a přispívá též k zachování přírodních funkcí krajiny, například přirozené retence vody v krajině či ekologické stability území.¹⁰⁷

Oproti NP neobsahuje ZOPK v případě CHKO přísnou direktivu, že veškeré využití musí být podřízeno ochraně přírody (§ 15 odst. 2 ZOPK). Ohledně limitů pro hospodářskou činnost odkazuje ZOPK na pravidla stanovená zonací a stanoví, že hospodářské využívání území CHKO se provádí podle zón odstupňované ochrany tak, aby se udržoval a zlepšoval jejich přírodní stav a byly zachovány a vytvářeny optimální ekologické funkce těchto území. Rekreační využití je přípustné, pokud nepoškozuje přírodní hodnoty chráněných krajinných oblastí. To představuje oproti NP jednoznačně **mírnější ochranný režim**.

Též území CHKO jsou zdrojem významných ekosystémových služeb. Většina CHKO je tvořena rozsáhlými zalesněnými územími, která produkují dřevní hmotu a biomasu. Řada CHKO se překrývá s chráněnými územími přirozené akumulace vod, vymezenými podle vodního zákona za účelem ochrany velmi kvalitních zdrojů podzemních i povrchových vod, určených jako zdroje pitné vody.¹⁰⁸ Území CHKO jsou rekreačně hojně využívána, mezi nejnavštěvovanější patří CHKO Šumava, Český ráj, Moravský kras a Český kras.

V současné době je na území ČR vyhlášeno 26 chráněných krajinných oblastí, s celkovou výměrou 1 135 276.8921 ha, což představuje více než 14 % území ČR. Nejstarší

¹⁰⁶ Poslání CHKO vyjádřené např. v § 2 nařízení vlády č. 292/2015 Sb. o Chráněné krajinné oblasti Brdy.

¹⁰⁷ Blíže viz Mazancová, E.: Adaptace na klimatické změny z pohledu právních nástrojů ochrany přírody a krajiny in: Sborník z konference Právní aspekty klimatických změn, 2016.

¹⁰⁸ Ustanovení § 28 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon).

vyhlášenou CHKO je Český ráj (1955), nejmladší je CHKO Brdy, která byla v roce 2016 vyhlášena namísto zrušeného vojenského újezdu Brdy.¹⁰⁹ V roce 2017 byla znovu vyhlášena CHKO Poodří,¹¹⁰ vyhlášená jako CHKO již v roce 1991. Největší rozlohu zaujímá CHKO Beskydy (116 000 ha), naopak nejmenší CHKO Blaník se rozkládá na ploše pouhých 4 000 ha. V nejbližší době by mělo dojít k novému vyhlášení CHKO Moravský kras, vyhlášené již v r. 1956 Sb., posléze též k novému vyhlášení CHKO Jizerské hory (původně vyhlášená již v r. 1967); nové vyhlášení CHKO Jizerské hory je však komplikováno složitou strukturou vlastnických vztahů k pozemkům a budovám nacházejícím se na území CHKO a skutečností, že řada obcí, jejichž katastrální území se nyní nachází v CHKO, usiluje o vynětí z CHKO.

S ohledem na skutečnost, že předmětem ochrany CHKO je především specifický krajinný ráz dané oblasti, představuje nejčastější střet s ochrannými podmínkami CHKO stavební činnost, ať už jde o rozsáhlé (zejm. liniové) stavby (typickým příkladem je dlouholetý spor umístění dálnice D8 přes CHKO České Středohoří)¹¹¹ nebo o běžné stavby pro bydlení a rekreaci.¹¹²

Území CHKO, na rozdíl od území NP, není chráněno ochranným pásmem, v němž by byly regulovány činnosti ohrožující jádrové území této kategorie zvláště chráněného území. CHKO byly vyhlášovány s ochranným pásmem do r. 2009, zákonem č. 349/2009 Sb. byl institut ochranných pásem u CHKO zrušen s odůvodněním, že roli ochranného pásma plní u CHKO dostatečně jejich IV. zóna ochrany přírody.

CHKO jsou dle doporučeného mezinárodního hodnocení zařazeny v managementové kategorii V (chráněná krajina), výjimečně též v kategorii VI (oblast ochrany přírodních zdrojů).

3.7.1. Administrativní nástroje ochrany CHKO

Základní a bližší ochranné podmínky CHKO

Území vyhlášené v kategorii CHKO je chráněno prostřednictvím základních ochranných podmínek, vztažených k celému území CHKO, resp. k jednotlivým zónám, a dále prostřednictvím bližších ochranných podmínek uvedených ve zřizovacích předpisech

¹⁰⁹ Nařízení vlády č. 292/2015 Sb., o Chráněné krajinné oblasti Brdy, a související vyhláška 293/2015 Sb. o vymezení zón ochrany přírody Chráněné krajinné oblasti Brdy.

¹¹⁰ Nařízení vlády č. 51/2017 Sb., o Chráněné krajinné oblasti Poodří.

¹¹¹ Např. rozsudek NSS č. j. 5 As 6/2013 - 97 ze dne 10. 10. 2014.

¹¹² Např. rozsudek NSS č. j. 4 As 241/2014 – 30 ze dne 19. 2. 2015 – nevydání souhlasu podle § 12 a 44 ZOPK k umístění stavby rodinného domu v zastavitelné ploše v CHKO Jizerské hory.

jednotlivých CHKO; v rámci bližších ochranných podmínek jsou stanoveny činnosti zakázané nebo činnosti regulované, podléhající předchozímu souhlasu AOPK ČR.

Obdobně jako u NP jsou zákazy činností obsažené v katalogu **základních ochranných podmínek** CHKO koncipovány v ZOPK jako **zákazy relativní**, tzn. lze z nich za zákonem stanovených podmínek povolit výjimku. Zákonné důvody pro možnost udělení výjimky jsou totožné pro všechny kategorie zvláště chráněných území (§ 43 ZOPK) a i na území CHKO mohou být (AOPK ČR) povoleny opatřením obecné povahy (§ 43 odst. 2 ZOPK) pro neurčitý okruh osob nebo individuálním rozhodnutím pro konkrétního žadatele o výjimku (§ 43 odst. 1 ZOPK). Zákonným titulem pro možnost udělení výjimky za zákazů v CHKO je podle § 43 odst. 1 ZOPK **převaha jiného veřejného zájmu nad zájmem ochrany přírody** nebo zájem ochrany přírody anebo případ, kdy povolovaná činnost významně neovlivní zachování stavu předmětu ochrany CHKO.¹¹³ Žadatel o výjimku nemá na její udělení právní nárok, tedy orgán ochrany přírody není povinen žadateli o toto povolení, byť by byly podmínky pro povolení výjimky splněny, výjimku povolit. Je věcí správního uvážení, zda při splnění podmínek pro povolení výjimky bude výjimka povolena. Uvážení musí být orgánem ochrany přírody dostatečně popsáno a odůvodněno.¹¹⁴

U řady dosud vyhlášených CHKO je katalog **bližších ochranných podmínek**, obsažených ve zřizovacích předpisech, poměrně zastaralý a neodpovídá ustanovením platných právních předpisů (zejm. stavebního zákona). Zastaralost dikcí bližších ochranných podmínek způsobuje v řadě případů jejich neaplikovatelnost a zejména z tohoto důvodu je třeba starší zřizovací předpisy postupně novelizovat a aktualizovat.¹¹⁵ Dosud bylo možné při jakékoliv změně území či bližších ochranných podmínek danou CHKO pouze kompletně „přehlásit“ postupem podle § 40 ZOPK.¹¹⁶ Možnost aktualizace (změny) vyhlášovacích předpisů ZCHÚ

¹¹³ Podmínka, kdy povolovaná činnost významně neovlivní zachování stavu předmětu ochrany, je formulována jako neurčitý právní pojem, tj. pojem, který nelze obsahově dostatečně přesně vymezit a jeho aplikace závisí na odborném posouzení v každém jednotlivém případě. Vzal-li orgán ochrany přírody v případě umístění obytného přívěsu v CHKO jako hodnotící kritérium krajinný ráz reprezentovaný kulturní a historickou charakteristikou obce, zvolil řešení zcela v rámci mantinelů zákonné úpravy. Viz rozsudek NSS č. j. 10 As 252/2015 – 77 ze dne 30. března 2017.

¹¹⁴ Absolutní či neomezené správní uvážení v moderním právním státě neexistuje. Každé správní uvážení má své meze, vyplývající v první řadě z ústavních principů zákazu libovůle, principu rovnosti, zákazu diskriminace, příkazu zachovávat lidskou důstojnost, principu proporcionality atd. Dodržení těchto mezí podléhá soudnímu přezkumu. Viz usnesení rozšířeného senátu NSS č. j. 6 A 25/2002 – 42 ze dne 23. 3. 2005, publ. pod č. 906/2006 Sb.

¹¹⁵ Damohorský, M.: Aktuální otázky zvláště chráněných území. Acta Facultatis Iuridicae Carolinae, 2006, sv. 24, s. 310.

¹¹⁶ Tak tomu bylo např. v případě CHKO Kokořínsko – Máchův kraj, kdy byla nařízením vlády č. 176/2014 Sb. vyhlášena CHKO Kokořínsko – Máchův kraj a zároveň zrušen původní zřizovací výnos (MK ČSR) CHKO Kokořínsko z roku 1976. Důvodem nového vyhlášení bylo rozšíření předchozí CHKO Kokořínsko o novou část

byla zjednodušena zákonem č. 123/2017 Sb., který v § 41 ZOPK nově umožnil bližší ochranné podmínky (pouze) změnit postupem obdobným § 40 odst. 2 až 4 s tím, že změna se projednává pouze s těmi vlastníky nemovitých věcí, obcemi a kraji, jichž se dotýká. Tento zjednodušený postup nelze využít u CHKO, které byly vyhlášeny podle předchozích předpisů jinou formou právního předpisu, než je nařízení vlády, požadované pro vyhlášení CHKO současnou právní úpravou.

Za problematickou úpravu, obsaženou ve zřizovacích předpisech některých CHKO (například CHKO Blanský les),¹¹⁷ lze označit právní fikci, podle níž se na sídelní útvary, jejichž zastavěným územím prochází hranice oblasti, hledí, jakoby celé ležely v CHKO. To znamená nejen „pružné“ rozšiřování kompetence AOPK ČR v závislosti na rozšiřování zastavěného území, ale též právní nejistotu všech subjektů ohledně (přísnosti) aktuálního právního režimu v této oblasti.

V nejbližší době bude projednáván postupem podle § 40 ZOPK záměr na vyhlášení („přehlášení“) CHKO Moravský kras vyhlášené v r. 1956. Důvodem je především právě zastaralost bližších ochranných podmínek, které nezajišťují dostatečnou ochranu mimořádně cenného krasového území před negativními následky zejména zemědělské činnosti (nadměrné používání hnojiv, rozorávání a zasypávání závrtů apod.).

Závazné stanovisko k některým činnostem v CHKO

V CHKO obdobně jako v NP podléhají regulaci podle ZOPK některé další činnosti, které mohou mít negativní vliv na předmět ochrany tohoto zvláště chráněného území. V CHKO je předmětem ochrany především krajinný ráz dané oblasti a proto zejména z pohledu ochrany krajinného rázu posuzuje AOPK ČR žádosti o vydání **závazného stanoviska ke stavebním a některým dalším činnostem**, které mají být realizovány na území CHKO (§ 44 odst. 1 ZOPK). Jedná se o preventivní nástroj, jehož účelem je předejít citelným zásahům do tohoto chráněného území. Orgán ochrany přírody musí při rozhodování dle § 44 ZOPK vycházet z účelu ZOPK, zejména pak z účelu ochrany konkrétní CHKO, přičemž musí především zvážit, zda zamýšlená stavba neznámá vzhledem ke konkrétním okolnostem nepřiměřený zásah do tohoto chráněného území.¹¹⁸ Důvodem pro přivolení

Dokeska, kde se nachází velmi cenné části přírody a ekosystémy (např. Horní Ploučnice nebo Velký a Malý Bezděz).

¹¹⁷ Ustanovení § 12 vyhlášky MK ČSR č. 197/1989 Sb.

¹¹⁸ Viz též rozsudek NSS č. j. 6 As 44/2007 – 64 ze dne 17. 7. 2008.

k zásahu do předmětu ochrany není ani veřejný zájem či ekonomické důvody, pro něž by měl být zamýšlený zásah (v případě CHKO zejména zásah do krajinného rázu) realizován.¹¹⁹

Závazné stanovisko není podle § 44 odst. 2 ZOPK vyžadováno pro stavby v zastavěném území obce ve IV. zóně CHKO a pro stavby v zastavěném území města, které se nachází na území CHKO. Zatímco ve IV. zóně CHKO (která obvykle zahrnuje právě sídelní útvary) je riziko narušení krajinného rázu skutečně minimální, součástí zastavěných území měst mohou být i poměrně odlehlé lokality (byť katastrálně spadající například pod město Děčín v CHKO Labské pískovce) a tam už může být stavební činností typický krajinný ráz narušen (například umístěním nevhodné stavby v kaňonu Labe). Do budoucna by proto uvedené ustanovení mělo doznat upřesnění a mělo by zajistit ochranu krajinného rázu (i dalších předmětů ochrany CHKO) pro lokality mimo vlastní městskou zástavbu.

Ochrana krajiny před nevhodnými zásahy do krajinného rázu zajišťuje v rámci obecné ochrany přírody a krajiny institut **souhlasu se zásahem do krajinného rázu** (§ 12 odst. 2 ZOPK). Funkce administrativních nástrojů ochrany krajinného rázu podle § 12 odst. 2 a § 44 odst. 1 ZOPK se tak může jevit – zejména pro území CHKO – jako obdobná. Předmětem souhlasu podle § 12 odst. 2 ZOPK však je výlučně (případný) zásah do krajinného rázu, tedy do přírodní, kulturní a historické charakteristiky určitého místa či oblasti, zatímco řízení podle § 44 ZOPK reguluje některé taxativně vymezené činnosti na území národních parků či chráněných krajinných oblastí. V ustanovení § 44 ZOPK vymezené činnosti (ohlášení stavby, vydání územního rozhodnutí, územního souhlasu, stavebního povolení aj.) lze učinit pouze s vydaným závazným stanoviskem orgánu ochrany přírody, v němž tento orgán posuzuje vliv na všechny předměty ochrany NP či CHKO. Jedná se tedy o řízení s rozdílnými předměty,

¹¹⁹ Viz rozsudek NSS č.j. 2 As 35/2007–75 ze dne 9.11.2007, publ. pod č. 1498/2008 Sb., v němž NSS dovodil, že **zájem na hospodářském přínosu podle § 1 ZOPK nemůže vyvážit zájem na ochraně před rušivým zásahem do krajinného rázu**. Není proto dána ani zákonná povinnost, aby v každém jednotlivém případě, bez ohledu na povahu a rozsah zasažení krajinného rázu, bylo zkoumáno, zda ekonomický přínos stavby nevyvažuje zásah do krajinného rázu. Posouzení ekonomických přínosů tak není v řízení podle § 12 odst. 2 ZOPK rovnocennou otázkou ve vztahu k vlastnímu zkoumání možnosti snížení či ovlivnění krajinného rázu. Zohlednění ekonomického přínosu je tedy namísto pouze tehdy, pokud navrhovaná stavba zasahuje do krajinného rázu co možná nejméně. Pokud je vliv na krajinný ráz příliš velký, není možné jej vyvážit o to větším ekonomickým přínosem. Opačný výklad ustanovení § 1 ZOPK by proto nebyl výkladem účelovým (teleologickým), nýbrž naopak výkladem účel zákona popírajícím. Jinými slovy, posouzení ekonomických přínosů není v řízení podle ustanovení § 12 odst. 2 ZOPK rovnocennou otázkou ve vztahu k vlastnímu zkoumání možnosti snížení či ovlivnění krajinného rázu. Jde o otázku podružnou, která nemůže hrát v případech významného dotčení krajinného rázu rozhodující roli. Nejvyšší správní soud tedy přisvědčil názoru stěžovatele, podle něhož k otázkám ekonomické povahy nepochybně lze při tomto rozhodování přihlídnout; ekonomickou stránku stavby však nelze vyvyšovat nad vlastní předmět řízení, tedy zachování hodnot krajiny a harmonického měřítko v krajině.

kteřá mohou být i na území NP a CHKO vedena vedle sebe, resp. souběžně.¹²⁰ Z kompetenčního ustanovení § 78 ZOPK nadto nevyplývá vyloučení oprávnění AOPK ČR (správ NP) rozhodovat o otázkách obecné ochrany přírody a krajiny na územích podléhajících ochraně zvláštní.¹²¹ AOPK ČR i správy NP tedy hodnotí navrhovaný zásah z hlediska obecné i zvláštní ochrany všech součástí přírody a krajiny na daném území, aniž by to znamenalo, že souhlas podle § 44 odst. 1 ZOPK nahrazuje všechny ostatní souhlasy či rozhodnutí orgánů ochrany přírody, která jsou k umístění dané stavby či k realizaci jiného záměru dle různých ustanovení ZOPK potřeba.

Těž regulace územního plánování a stavební činnosti v CHKO byla zákonem č. 123/2017 Sb. nově upravena v ustanovení § 44a, které stanoví požadavky pro územní plánování a stavební činnost v ZCHÚ. Pro CHKO, jakožto velkoplošná území s jedinečným krajinným rázem, je požadavek, aby urbanistické a architektonické řešení respektovalo měřítko, charakter a strukturu zástavby s cílem zachování rázu sídel, základním limitem veškeré stavební činnosti, byť v ZOPK formulovaným pouze v deklaratorní podobě (blíže viz kapitola 3.6.2.).

Zonace CHKO

Administrativní rozdělení území CHKO na jednotlivé zóny ochrany přírody nejen určuje přísnost ochranného režimu (zákazy činností jsou základními ochrannými podmínkami vztaženy k zónám CHKO), ale umožňuje též uplatňovat v těchto zónách **různý managementový režim** s ohledem na jejich odlišnou přírodní kvalitu. Tedy na rozdíl od nového pojetí zonace NP (kdy jsou zóny ochrany přírody NP rozlišeny výlučně z hlediska způsobů péče o území NP) jsou se zonací CHKO spojeny širší právní důsledky.

Obdobně jako zonace u NP nepodléhá nově ani zonace CHKO projednání s dotčenými obcemi, kraji a vlastníky nemovitých věcí podle § 40 ZOPK. Je však zřejmé, že s ohledem na skutečnost, že vymezením zón, resp. jejich změnou dochází (na rozdíl od NP) k „aktivování“

¹²⁰ Viz též rozsudek NSS č. j. 1 As 37/2005 – 154 ze dne 14. 2. 2008. Podle § 83 ZOPK může za vymezených podmínek orgán ochrany přírody spojit různá řízení podle tohoto zákona a vydat žadateli několik rozhodnutí společně. Správní orgány tedy nepochybily, pokud rozhodovaly ve společném řízení o souhlasu s umístěním dané stavby dle § 12 odst. 2 a § 44 odst. 1 ZOPK.

¹²¹ Vzhledem k tomu, že dle § 78 odst. 1 resp. 2 ZOPK na území chráněných krajinných oblastí, resp. národních parků a jejich ochranných pásem vykonávají státní správu v ochraně přírody a krajiny AOPK ČR a správy NP, není-li podle tohoto zákona příslušný obecní úřad, krajský úřad nebo MŽP, je možné dovodit, že když mají správy chráněných krajinných oblastí pravomoc rozhodovat dle § 12 odst. 2 citovaného zákona, musí tak nutně činit právě na území příslušné chráněné krajinné oblasti, jejíž zvláštní ochrana je upravena v části třetí předmětného zákona. Viz též rozsudek NSS č. j. 6 As 7/2005 – 117 ze dne 22. 1. 2009.

základních ochranných podmínek CHKO vztažených ustanovením § 26 ZOPK k jednotlivým zónám, bude nezbytné se všemi dotčenými subjekty projednat návrh nové zonace alespoň neformálním způsobem a teprve poté připravit a projednat návrh vyhlášky, kterou budou *de iure* stanoveny zóny ochrany přírody pro konkrétní CHKO. Je zřejmé, že novou zonací či její změnou může být dotčeno právní postavení vlastníků nemovitých věcí, popř. i dalších subjektů (hospodařících nájemců, pachtýřů atd.).

V této souvislosti je třeba věnovat pozornost některým starším právním předpisům, kterými byly vyhlášeny některé CHKO a ve kterých byly zároveň vymezeny zóny ochrany přírody pro tyto CHKO. V souladu s přechodným ustanovením § 90 odst. 9 ZOPK jsou chráněné krajinné oblasti vyhlášené podle § 8 zákona č. 40/1956 Sb. nadále chráněny jako chráněné krajinné oblasti (§ 25). Nové přechodné ustanovení čl. II bod 2 zákona č. 123/2017 Sb., zajistilo **kontinuitu zón ochrany přírody** CHKO, které byly vymezeny právními předpisy a jinými opatřeními MŽP podle dosavadních předpisů.¹²² Zároveň však platí, že nelze novelizovat právní předpisy v případě, že zmocnění k jejich vydání bylo zákonem zrušeno.¹²³ Takový předpis je možné pouze (jako celek) zrušit ve vazbě na nové vyhlášení zvláště chráněného území postupem podle § 40 ZOPK.¹²⁴ To platí též pro vyhlášky MŽP, kterými byly vyhlášeny chráněné krajinné oblasti a ve kterých zároveň byly vymezeny zóny ochrany přírody pro tuto CHKO. Vyhlášky MŽP o vyhlášení CHKO nelze v současné době novelizovat, neboť podle platné úpravy v § 25 odst. 3 ZOPK se CHKO vyhláší nařízením vlády, tj. právním předpisem vyšší právní síly. Změna vyhlášek o vyhlášení CHKO není

¹²² Tato kontinuita byla též potvrzena NSS v rozsudku NSS č. j. 7 As 53/2015 – 55 ze dne 21. května 2015, blíže viz kapitola 3.6.2.

¹²³ V souladu s čl. 54 Legislativních pravidel vlády se právní předpis novelizuje právním předpisem stejné právní síly. Mají-li být novelizovány výnosy, směrnice a jinak nazvané prováděcí předpisy, jejichž vydání bylo oznámeno ve Sbírce zákonů, lze věci, dosud upravené uvedenými prováděcími předpisy, upravit nově vyhláškou a uvedené prováděcí předpisy vyhláškou zrušit, pokud je v zákoně zmocnění k jejímu vydání. Je tedy zřejmé, že zřizovací předpisy zvláště chráněných území, které byly vyhlášeny předpisem jiné právní síly, než požaduje platná právní úprava, nelze novelizovat.

¹²⁴ Uvedenou situaci (zrušení právního předpisu, k jehož vydání již v zákoně neexistuje zmocnění) řeší též čl. 10 odst. 3 Legislativních pravidel vlády: *Je-li v návrhu zákona navrženo zrušit zákon (nebo jeho část), k jehož provedení je vydán prováděcí právní předpis, navrhne se ve zrušovacích ustanoveních návrhu zákona zrušení i tohoto prováděcího předpisu. Pokud před uplatněním tohoto postupu je v právním řádu prováděcí předpis, který byl vydán na základě již zrušeného zmocňovacího ustanovení, postupuje se takto: je-li vydaným prováděcím předpisem vyhláška nebo obecně závazný právní předpis registrovaný ve Sbírce zákonů, zruší se vyhláškou, v jejíž úvodní větě se uvede příslušný paragraf zákona o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy (pokud je kompetence jiného ústředního orgánu státní správy vymezena ve zvláštním zákoně, uvede se příslušný paragraf tohoto zákona); je-li vydaným prováděcím předpisem nařízení vlády, zruší se nařízením vlády, v jehož úvodní větě se uvede čl. 67 odst. 1 Ústavy České republiky.*

možná ani v části týkající se (pouze) zonace, byť zonace CHKO je podle § 27 odst. 2 ZOPK stanovována též vyhláškou MŽP.¹²⁵

Podle § 27 odst. 1 ZOPK, ve znění účinném do dne 31. 12. 1999 (kdy nabyl účinnosti zákon č. 161/1999 Sb.) vymezoval zóny CHKO (podle § 17 odst. 2 i zóny NP) orgán ochrany přírody po projednání s dotčenými ústředními orgány státní správy, okresními úřady a obcemi. Zákon přitom neupřesňoval formu, kterou mělo Ministerstvo životního prostředí zóny vymezovat a podle interních předpisů MŽP se tak dělo protokolem. **Protokol MŽP o vymezení zón ochrany přírody** nelze označit za prováděcí právní předpis zejména s ohledem na skutečnost, že nebyl publikován ve Sbírce zákonů. Protokol o vymezení zón je (jiným) opatřením ministerstva, které v souladu s přechodným ustanovením zákona č. 123/2017 Sb. (čl. II bod 2) zůstává v platnosti, dokud nebude nahrazeno novou právní úpravou.¹²⁶ Tento protokol nelze změnit ani výslovně zrušit v nové vyhlášce o zonaci CHKO (nebo NP). Protokol pozbude platnosti nabytím účinnosti nové vyhlášky o vymezení zón ochrany přírody CHKO vydané podle § 27 odst. 2 ZOPK (pro NP podle § 18 odst. 5 ZOPK), a to podle pravidla *lex posterior derogat legi priori*. Jelikož byl protokol o zonaci CHKO i NP vydáván podle totožných ustanovení upravujících zonaci NP/CHKO, nedojde podle mého názoru k pochybnostem, že vydáním nové vyhlášky došlo k nahrazení předchozí protokolem vymezené zonace.

3.7.2. Koncepční nástroje péče o CHKO

AOPK ČR je dotčeným orgánem státní správy při zpracování územně plánovací dokumentace všech stupňů. I do územních plánů obcí, jejichž katastry se nacházejí na území CHKO, promítá AOPK ČR požadavky na zajištění ochrany CHKO v souladu režimem CHKO, daným základními i bližšími ochrannými podmínkami. Bez souhlasného stanoviska AOPK ČR nelze schválit žádný územní plán na území CHKO.

Základním koncepčním nástrojem péče o CHKO je, obdobně jako v ostatních ZCHÚ (s výjimkou NP, pro které se budou nově zpracovávat zásady péče), **plán péče**. Plán péče je **odborný a koncepční dokument** ochrany přírody, který na základě údajů o dosavadním

¹²⁵ Byl-li tento postup umožněn v případě vyhlášky č. 142/2016 Sb., o vymezení zón ochrany přírody Chráněné krajinné oblasti Železné hory a o změně vyhlášky č. 156/1991 Sb., o zřízení chráněné krajinné oblasti Železné hory, jednalo se o postup zcela výjimečný, který Legislativní rada vlády akceptovala mimořádně a s upozorněním, že s ohledem na nesoulad s uvedenými články Legislativních pravidel vlády již nebude v budoucnu přípustěn.

¹²⁶ Obdobně judikoval (ještě před nabytím účinnosti zákona č. 123/2017 Sb.) též NSS v rozsudku č. j. 7 As 53/2015 – 55 ze dne 21. 5. 2015.

vývoji a současném stavu zvláště chráněného území navrhuje opatření na zachování nebo zlepšení stavu předmětu ochrany ve zvláště chráněném území a na zabezpečení zvláště chráněného území před nepříznivými vlivy okolí v jeho ochranném pásmu (§ 38 odst. 1 ZOPK). V praxi nejsou obsahem plánu péče pouze opatření pro ochranu přírody, ale jedná se o širší dokument postihující veškeré aktivity na území CHKO, včetně aktivit turistických a výzkumných. Plány péče o CHKO obsahují **popisnou část** (zejm. popis a vyhodnocení stavu a vývoje krajiny, včetně krajinného rázu a jejich přírodních funkcí a popis a vyhodnocení stavu a vývoje ekosystémů a jejich složek, které jsou v rámci CHKO jedinečné, reprezentativní nebo zachovalé či jsou významné pro biodiverzitu) a **návrhovou část** (postup a způsob naplňování cílů ochrany, zásady hospodářského a dalšího využívání území CHKO a návrhy rámcových opatření vedoucí k naplňování dlouhodobých cílů).¹²⁷ Součástí plánů péče o CHKO musí být i zásady péče o stanoviště nebo druhy, které jsou předmětem ochrany evropsky významných lokalit nebo ptačích oblastí. Návrhy způsobů péče o CHKO musí být zpracovány tak, aby nedošlo k ohrožení předmětů ochrany těchto lokalit.

Též pro CHKO jakožto velkoplošná území, u kterých je obtížné naplánovat detailní opatření v dlouhodobém horizontu (i pro CHKO platí, že se plány péče schvalují zpravidla na období 10 až 15 let),¹²⁸ by bylo vhodné zpracovávat pouze obecné koncepční dokumenty, obdobné zásadám péče o NP (§ 38a ZOPK). Ty by nasměrovaly dlouhodobé cíle, jež nelze na velkém území postihnout realizačními dokumenty typů podrobných plánů péče, které jsou vhodné spíše pro maloplošná ZCHÚ.

3.7.3. Institucionální zajištění ochrany CHKO

Státní správu v ochraně přírody a krajiny na území CHKO vykonává **Agentura ochrany přírody a krajiny České republiky** (dále též „AOPK ČR“). AOPK ČR zastřešila s účinností ke dni 1. 1. 2015 pod novou právní formou správního úřadu celkem 25 do té doby samostatně existujících orgánů ochrany přírody – správ CHKO. Správy CHKO nadále existují (v rámci vnitřní organizační struktury Agentury) jako regionální pracoviště AOPK ČR (14 RP), v některých případech sdružené podle regionální příslušnosti do větších pracovišť.¹²⁹

¹²⁷ Ustanovení § 1 vyhlášky č. 64/2011 Sb. Tato vyhláška bude nahrazena novou vyhláškou, v souvislosti s nově zavedenými zásadami péče o NP zákonem č. 123/2017 Sb.

¹²⁸ Ustanovení § 38 odst. 4 ZOPK.

¹²⁹ Regionální pracoviště Správa CHKO Slavkovský les, RP SCHKO Český les, RP SCHKO České středohoří, RP Jižní Čechy, RP Střední Čechy, RP SCHKO Kokořínsko – Máchův kraj, RP Liberecko, RP Východní Čechy,

AOPK ČR byla původně zřízena jako rozpočtová organizace (rozhodnutím ministra životního prostředí č. 7/95 ze dne 7. února 1995). Jejím základním účelem bylo zabezpečování informačního systému ochrany přírody a zajišťování odborné péče o přírodu a krajinu v ČR. AOPK ČR se v r. 1995 stala nástupkyní Českého ústavu ochrany přírody zřízeného v r. 1990 též jako rozpočtová organizace.¹³⁰ V souladu s § 5 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, došlo dne 31. 5. 2001 ke změně zřizovací listiny AOPK ČR, která se touto změnou stala organizační složkou státu se základním účelem zabezpečovat odbornou vědeckovýzkumnou, organizační, dokumentační a informační činnost v systému organizací ochrany přírody. Ode dne 1. 1. 2015 je AOPK ČR správním úřadem, na základě změny ZOPK provedené zákonem č. 250/2014 Sb. přijatým v souvislosti s novým zákonem o státní službě.

Podřazením bývalých (samostatných) správ CHKO pod jeden ústřední správní úřad (AOPK ČR) došlo k určité **centralizaci výkonu státní správy** na území CHKO, NPP a NPR. Za pozitivní přínos této změny lze označit možnost lepšího finančního zabezpečení AOPK ČR jako celku a jednotné metodické vedení regionálních pracovišť z pozice ústředí AOPK ČR (které vydává vnitřní předpisy a metodické listy za účelem sjednocení výkonu státní i odborné správy). Přestože územní pracoviště AOPK ČR jsou v souladu se statutem (organizačním řádem) AOPK ČR samostatná (plní úkoly státní správy ve věcech ochrany přírody a krajiny na vymezeném území na základě ZOPK), jsou ředitelé regionálních pracovišť přímo podřízeni řediteli AOPK ČR, což je (oproti ředitelům NP) může do určité míry naopak limitovat při výkonu státně správní i odborné činnosti ve vztahu ke specifickým požadavkům předmětů ochrany v jednotlivých CHKO.

AOPK ČR je **orgánem ochrany přírody příslušným k výkonu státní správy na území CHKO** mimo CHKO Šumava a CHKO Labské pískovce (v těchto dvou CHKO, jež plní funkci ochranného pásma NP, vykonává státní správu příslušná správa NP) a dále na území národních přírodních rezervací a jejich ochranných pásem a národních přírodních památek a jejich ochranných pásem mimo území národních parků a jejich ochranných pásem,

RP SCHKO Žďárské vrchy, RP Jižní Morava, RP Olomoucko, RP SCHKO Poodří, RP SCHKO Beskydy a RP SCHKO Bílé Karpaty. Viz: <http://www.ochranaprirody.cz/o-aopk-cr/organizacni-struktura/>.

¹³⁰ Český ústav ochrany přírody vznikl v r. 1990 rozdělením Státního ústavu památkové péče a ochrany přírody, zřízeného v r. 1958 jako společná organizace pro ochranu přírody i památkové péče. V roce 1990 se památková péče a ochrana přírody od sebe oddělily a ochrana přírody byla začleněna do resortu životního prostředí (zákonem č. 173/1989 Sb. bylo k 1. lednu 1990 zřízeno Ministerstvo životního prostředí jako ústřední orgán státní správy a orgán vrchního dozoru ve věcech životního prostředí). Rozdělením Státního ústavu památkové péče a ochrany přírody vznikly dva samostatné subjekty: Státní ústav památkové péče a Český ústav ochrany přírody. V roce 1995 došlo k další reorganizaci, kdy se Český ústav ochrany přírody rozdělil na Agenturu ochrany přírody a krajiny ČR a Správu ochrany přírody a zároveň došlo k oddělení Správy jeskyní ČR.

a také pozemků určených k obraně státu a vojenských újezdů v rozsahu určeném ZOPK (§ 78 odst. 1 ZOPK). **AOPK ČR jako správní úřad** podle čl. 79 odst. 1 Ústavy ČR může (na rozdíl od správ NP, které správními úřady nejsou) vydávat právní předpisy - nařízení, jimiž se na území CHKO zřizují maloplošná zvláště chráněná území. AOPK ČR plní též svůj původní účel - roli odborné organizace ochrany přírody, a to podle požadavků MŽP (§ 78 odst. 5 ZOPK); v rámci požadavků MŽP především zajišťuje administraci některých dotačních programů a provádí záchranné programy pro zvláště chráněné druhy.

AOPK ČR též zajišťuje přírodovědné průzkumy, monitoring, dokumentaci a data v ochraně přírody (zejména vede Ústřední seznam ochrany přírody) za účelem podpory výkonu státní správy na úseku ochrany přírody a krajiny. Nadto AOPK ČR disponuje soudně znaleckou doložkou pro obory ekonomika a ochrana přírody.¹³¹ AOPK ČR je též aktivní v mezinárodních organizacích, zejména v Mezinárodním svazu ochrany přírody (IUCN) a ve federaci Europarc.¹³²

AOPK ČR stejně jako správy NP zajišťuje v souladu s plány péče o zvláště chráněná území péči o přírodní a krajinné prostředí, ekosystémy a jejich složky a k zajištění těchto povinností je příslušná hospodařit s majetkem státu (§ 78 odst. 9 ZOPK). Agentura, na rozdíl od správ NP, disponuje menším objemem státního majetku¹³³ a jen v minimální míře vykonává hospodářské činnosti. Některý svěřený majetek (například rybníky) též pronajímá soukromým osobám za účelem hospodaření. Pro nájemce (pachtýře) přitom nejde o významně ziskovou činnost, neboť hospodaření je v CHKO z titulu ochrany přírody omezeno a hospodářský výnos z pozemků či vodních ploch je minimální.

Lze shrnout, že obdobně jako správy NP plní AOPK ČR funkci orgánu ochrany přírody vykonávajícího státní správu na zákonem stanovených územích, dále je odbornou organizací ochrany přírody a též subjektem, kterému přísluší právo hospodaření s majetkem státu (byť objem spravovaného majetku je s ohledem na vlastnickou strukturu pozemků v CHKO, NPR a NPP menší, než u správ NP). Obdobně jako správy NP na území NP a jejich ochranných pásem poskytuje AOPK ČR podle § 78 odst. 4 ZOPK **náhrady újmy za ztížení**

¹³¹ Rozhodnutí ministra spravedlnosti z r. 2011 a 2013. Dostupný z: <http://www.ochranaprirody.cz/o-aopk-cr/>. (7. 7. 2017)

¹³² Viz <http://www.europarc.org/>.

¹³³ V roce 2015 byla AOPK ČR příslušná hospodařit na 12 575 ha pozemků ve vlastnictví státu, zejména na pozemcích ve zvláště chráněných územích. Z toho tvoří 22 % lesní pozemky, 27 % vodní plochy a 51 % nelesní a ostatní pozemky. Jedním z největších projektů v poslední době bylo zajištění opravy výpustního objektu Máchova jezera v CHKO Kokořínsko – Máchův kraj, s nákladem 30 mil. Kč. Zdroj: Výroční zpráva AOPK ČR za rok 2015, str. 27 a 31. Dostupný z: <http://www.ochranaprirody.cz/res/archive/325/039906.pdf?seek=1476774478>.

zemědělského nebo lesního hospodaření z titulu ochrany přírody, a to na celém ostatním území ČR mimo NP (a mimo CHKO Šumava a CHKO Labské pískovce).

3.8. Právní režim přírodních parků v ČR

Krajinu s výrazně soustředěnými estetickými a přírodními hodnotami krajinného rázu (mimo zvláště chráněná území) lze přísněji (oproti pravidlům vyplývajícím z obecné ochrany přírody a krajiny) chránit právním režimem přírodního parku podle § 12 odst. 3 ZOPK. Zřizování přírodních parků je v kompetenci krajů – kraje mohou formou nařízení vymezovat jako přírodní parky **území se zvýšenými estetickými a přírodními hodnotami** a stanovit omezení ve využívání tohoto území tak, aby bylo vyloučeno využívání krajiny vedoucí k poškození nebo narušení stavu tohoto území. Omezení zpravidla spočívají ve stanovení konkrétních regulativů výstavby a dále ve stanovení činností, které lze provádět pouze s předchozím souhlasem orgánu ochrany přírody.

Institut přírodního parku, který nahradil do té doby zřizované tzv. oblasti klidu, lze zařadit na pomezí obecné a zvláštní územní ochrany přírody; přírodní parky však nejsou součástí soustavy zvláště chráněných území a tedy ani stanovená omezení by neměla regulovat lidské aktivity přísněji, než režim ZCHÚ. Tomu tak v praxi ani nebývá – ve zřizovacích předpisech přírodních parků jsou většinou stanovena omezující pravidla (pouze) pro stavební činnost.

V ČR bylo do současné doby vyhlášeno přes 150 přírodních parků, s rozlohou od několika desítek ha po několik desítek tisíc ha (např. Přírodní park Svratecká hornatina v Jihomoravském kraji se rozkládá na více než 37 000 ha).¹³⁴ V každém kraji jsou zřízeny přírodní parky na cca 100 000 ha. V součtu čtrnácti krajů se tedy celorepublikově jedná o rozsáhlou plochu zahrnující cca 1,5 mil ha, která podléhá zvýšené ochraně před poškozením nebo narušením stavu tohoto území. Přestože režim ochrany přírodních parků nelze označit za přísný, přispívají tato území k ekologické stabilitě krajiny a představují také významnou rezervu pro případné vyhlášení těchto lokalit v některé z kategorií zvláště chráněných území podle ZOPK.

¹³⁴ Jalůvka, T.: Edukační (výchovně-vzdělávací) potenciál přírodních parků v ČR. Olomouc, 2013. Bakalářská práce. Univerzita Palackého v Olomouci. Dostupný online z: <http://theses.cz/id/8ozfnc/00163228-162032246.pdf> (14. 8. 2017).

3.9. Ekonomické nástroje ochrany velkoplošných území

Ekonomické nástroje jsou specifickým prostředkem ochrany životního prostředí, jejichž účelem je podnítit zájem na ochraně životního prostředí ekonomickou stimulací. I ekonomické nástroje v ochraně přírody se uplatňují jako významný doplněk administrativního systému ochrany přírody a vyvažují jeho určité nedostatky.¹³⁵

ZOPK nezavádí žádné poplatky, které by motivovaly k šetrnějšímu chování k přírodnímu prostředí a k přírodním zdrojům nacházejícím se ve zvláště chráněných územích.

Do nabytí účinnosti zákona č. 123/2017 Sb. zakládal ZOPK pravomoc správě NP vybírat **poplatek za vjezd a setrvání motorovými vozidly na území NP nebo za vstup do vybraných míst NP**. Ustanovení ve své původní podobě nebylo shledáno jako ústavně zcela konformní, neboť v rozporu s čl. 11 odst. 5 LZPS (podle něhož lze *daně a poplatky ukládat jen na základě zákona*) jím nebyla stanovena výše tohoto poplatku (ani např. formou rozpětí konkrétních částek). Poplatek za vjezd motorových vozidel vybírala podle předchozí právní úpravy (§ 24 ZOPK) pouze Správa Krkonošského NP s tím, že výši poplatku pro jednotlivé typy motorových vozidel a okruh osob osvobozených od poplatku stanovila vyhláška Správy KRNAPu. Při pokusu uvést toto poplatkové ustanovení do souladu s ústavními požadavky a s požadavky daňového řádu byla shledána natolik administrativně náročná aplikovatelnost poplatku (zejm. v důsledku složitého procesního režimu podle daňového řádu a požadavků na zakotvení řady zákonných výjimek z poplatku pro výkon zvláštních oprávnění a pro vlastníky a nájemce), že v porovnání s výnosy (pro Správu KRNAPu v minulosti představoval roční výnos kolem 2 mil. Kč) by jeho zavedení v nové podobě bylo zcela neúčelné.

V některých obcích, jejichž katastry se nacházejí na území NP a CHKO (např. Pec pod Sněžkou, Velká Úpa), je regulován vjezd do některých částí obcí prostřednictvím **místního poplatku** podle zákona o místních poplatcích.¹³⁶ Tyto poplatky vybírají obce, výnosy z poplatků jsou jejich příjmem.

ZOPK v ust. § 68 zakládá několik právních nástrojů k zajištění provádění opatření ke zlepšování přírodního prostředí, zejména v chráněných územích. Zákon tímto ustanovením především zakládá povinnost vlastníkům nebo nájemcům, aby podle svých možností **zlepšovali stav přírodního a krajinného prostředí** za účelem zachování druhového

¹³⁵ Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí, 3. vydání, Praha: C. H. Beck, 2010, str. 41.

¹³⁶ Poplatek za povolení vjezdu motorovým vozidlem do vybraných míst a částí měst podle zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích.

bohatství přírody a udržení systému ekologické stability. Orgán ochrany přírody je dále oprávněn uzavírat k provádění péče o pozemky s vlastníky a nájemci dohody, případně sám či prostřednictvím jiného tyto zásahy provádět, neučiní-li tak ani po vyzvání (formou správního rozhodnutí)¹³⁷ vlastníků nebo nájemce. Těmto je pak zákonem uložena povinnost takové zásahy strpět a umožnit osobám provádějícím zásahy vstup na pozemky. Uvedené ustanovení se ve své „donucovací“ podobě uplatňuje v praxi zcela výjimečně (zejména v případě nezbytnosti likvidovat invazivní druhy rostlin – např. bolševník velkolepý – na pozemcích vlastníků, kteří na podněty orgánů ochrany přírody nijak nereagují). V naprosté většině případů je s vlastníkem či nájemcem pozemku **uzavřena dohoda, doprovázená finančním příspěvkem** podle § 69 ZOPK, na jejímž základě jsou potřebná opatření ke zlepšování přírodního prostředí provedena. Jedná se o racionální přístup k ochraně přírody, souladný s principem, podle kterého nelze po vlastnících požadovat, aby bez náhrady prováděli opatření nad rámec běžného obhospodařování pozemků. Uzavírání dohod s vlastníky pozemků, při současném poskytnutí příspěvku na dohodou upravená opatření či způsob hospodaření, je klíčovým přístupem ochrany přírody nejen pro dosažení potřebného účelu zlepšování přírodního prostředí, ale i pro akceptaci požadavků ochrany přírody vlastníky pozemků, prosazovaných nikoliv autoritativně, ale oboustranně přijatelným (výhodným) způsobem. *De lege ferenda* nabude institut finančních příspěvků na významu, a to nejen v návaznosti na adaptaci přímo použitelných evropských předpisů zakládajících povinnosti v oblasti **prevence a regulace invazivních druhů živočichů a rostlin**.¹³⁸

Ochranný režim nejpřísněji chráněných ZCHÚ reflektují též **daňové předpisy**. Pozemky v I. zónách NP a CHKO jsou osvobozeny od daně z nemovitých věcí.¹³⁹ Naopak sazba daně za rekreační budovy umístěné v NP a v I. zónách CHKO podléhá vyššímu koeficientu.¹⁴⁰

Ochranný režim velkoplošných ZCHÚ je též promítnut do dalších nástrojů ochrany životního prostředí. Jednotlivé zóny NP a CHKO jsou zahrnuty do **faktorů životního prostředí**, které budou negativně ovlivněny odnětím půdy ze zemědělského půdního fondu a do **ekologické váhy těchto vlivů**, čímž dochází při výpočtu odvodů za odnětí pozemků ze

¹³⁷ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 8/08 ze dne 8. 7. 2010.

¹³⁸ Zejm. nařízení EU č. 1143/2014 o prevenci a regulaci zavlékání či vysazování a šíření invazivních nepůvodních druhů a nařízení Rady č. 708/2007 o používání cizích a místně se nevyskytujících druhů v akvakultuře.

¹³⁹ Ustanovení § 4 odst. 1 písm. j) zákona č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitých věcí.

¹⁴⁰ Ustanovení § 11 odst. 4 zákona č. 338/1992 Sb.

ZPF k jejich výraznému navýšení.¹⁴¹ Obdobně jsou koncipovány (navyšovány) poplatky za odnětí lesních pozemků podle lesního zákona.

Šetrné způsoby hospodaření na území velkoplošných ZCHÚ (NP, CHKO) jsou (v návaznosti na příslušné evropské předpisy) podporovány **platbami v rámci tzv. agroenvi**,¹⁴² které na základě žádosti zemědělsky hospodařících osob vyplácí při splnění zákonných podmínek Státní zemědělský intervenční fond.

V současné době existuje mnoho **dotačních programů**, na jejichž základě lze motivovat zájemce (vlastníky, nájemce, pachtýře, ekologické spolky) k provádění opatření na ochranu přírody a krajiny. Největší část dotací je poskytována z (evropského) Operačního programu Životní prostředí a z (národního) Programu péče o krajinu.¹⁴³

De lege ferenda by mělo být uvažováno o **zavedení komplexního systému finančních nástrojů v ochraně přírody a krajiny**, ať už formou samostatného zákona, či novelizací ZOPK. Formou poplatků by měla být řešena regulace stále narůstající návštěvnosti některých ZCHÚ (některé poplatky za vstupy do chráněných území přitom jsou či v minulosti byly vybírány obcemi nebo i soukromými osobami bez právního titulu)¹⁴⁴, ale též regulace využívání přírodních zdrojů (dosud nezavedené, byť zákonem předpokládané odvody za kácení dřevin rostoucích mimo les).¹⁴⁵ Zváženo by mělo být zavedení (zcela nových) **poplatků (odvodů) za nepříznivé zásahy do přírody** (například za změnu druhu pozemku, která závažným způsobem negativně působí na druhové bohatství přírody nebo stabilizační funkci ekosystémů - typicky umístění stavby ve volné krajině, změna lesních pozemků na ZPF nebo změna zatravněných pozemků na ornou půdu). Je zřejmé, že v současném velmi komplikovaném právním prostředí, včetně podrobných procesních postupů podle daňového řádu, i z důvodu obtížnosti zatížit poplatníky novým typem poplatkové povinnosti, nelze

¹⁴¹ Zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu.

¹⁴² Nařízení vlády č. 75/2007 Sb., o podmínkách poskytování plateb za přírodní znevýhodnění v horských oblastech, oblastech s jinými znevýhodněními a v oblastech Natura 2000 na zemědělské půdě, nařízení vlády č. 505/2000 Sb., kterým se stanoví podpůrné programy k podpoře mimoprodukčních funkcí zemědělství, k podpoře aktivit podílejících se na udržování krajiny, programy pomoci k podpoře méně příznivých oblastí a kritéria pro jejich posuzování, a nařízení vlády č. 241/2004 Sb., o podmínkách provádění pomoci méně příznivým oblastem a oblastem s ekologickými omezeními.

¹⁴³ Dalšími programy jsou například Podpora obnovy přirozených funkcí krajiny, Podprogram Správa nezcizitelného státního majetku ve zvláště chráněných územích nebo Příspěvky na hospodaření v lesích. Kompletní přehled dotačních titulů pro péči o přírodu a krajinu je dostupný na: <http://www.dotace.nature.cz/>

¹⁴⁴ Například vstup do Tiských stěn, vyhlídka (horní můstek) u Macochy.

¹⁴⁵ Zavedení poplatku (odvodu) za kácení dřevin rostoucích mimo les by naopak řada povinných subjektů uvítala, neboť by tímto poplatkem byla nahrazena dosavadní povinnost (poměrně zatěžující) provést náhradní výsadbu a po dobu až pěti let o ni pečovat.

v nejbližších letech komplexní změnu ekonomických nástrojů v ochraně přírody předpokládat.

3.10. Sankční nástroje

ZOPK obsahuje řadu právních nástrojů, jejichž účelem je předejít porušování zájmů chráněných právními předpisy na ochranu přírody a krajiny, dále nástroje umožňující uplatňovat náhradu újmy způsobené přírodním prostředí a v neposlední řadě nástroje sankční, jejichž účelem je odrazovat a zároveň trestat porušení povinností na úseku ochrany přírody a krajiny.

Přestupky v ochraně přírody a krajiny

V právu ochrany přírody, obdobně jako v dalších složkových předpisech práva životního prostředí, se mnohem častěji uplatňuje správní odpovědnost (za správní delikty – nově přestupky), oproti odpovědnosti trestní.

ZOPK obsahuje v části osmé výčet skutkových podstat přestupků,¹⁴⁶ postihujících porušení povinností stanovených tímto zákonem v rámci obecné i zvláštní ochrany přírody a krajiny. Výše pokut (jejich horní hranice) je stanovena odlišně pro fyzické osoby a pro právnické osoby, což reflektuje intenzitu škodlivých následků způsobených přírodním prostředí při běžné činnosti a při činnosti hospodářské (podnikatelské). Přestupky spáchané ve zvláště chráněných územích patří z pohledu závažnosti k přestupkům **nejpřísněji postihovaným**.¹⁴⁷ Též v případě ZOPK platí, že přestupkem není jednání, které je trestným činem.¹⁴⁸

¹⁴⁶ Přestupkem je společensky škodlivý protiprávní čin, který je v zákoně za přešupek výslovně označen a který vykazuje znaky stanovené zákonem, nejde-li o trestný čin (§ 5 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich).

¹⁴⁷ Mezi nejzávažnější případy řešené ČIŽP v roce 2016 patří případ zneškodňování odpadů ve zvláště chráněném území mimo místa vyhrazená se souhlasem orgánu ochrany přírody, nevratným poškozováním půdního povrchu, změnou vodního režimu a prováděním terénních úprav značného rozsahu navážením zeminy ve II. zóně chráněné krajinné oblasti bez příslušné výjimky orgánu ochrany přírody v souvislosti s výstavbou myslivecké střelnice na pozemcích v k. ú. Škrdlovice a Světnov. Zdroj: Výroční zpráva ČIŽP za rok 2016. Dostupný z: <http://www.cizp.cz/file/sP7/VZ-CIZP-2016.pdf>.

¹⁴⁸ Inspektoři ochrany přírody v roce 2016 uskutečnili celkem 2 836 kontrolních šetření, mezi kterými tradičně převažovaly kontroly neplánované, obvykle ve vazbě na doručený podnět. Ve stejném období OOP vydalo 679 pravomocných správních rozhodnutí, z toho 509 sankčních, 29 opatření k nápravě a 18 omezení či zastavení činnosti, což u většiny parametrů představuje v průměru 10% nárůst oproti roku 2015. O více než 2 miliony vzrostla úhrnná výše pravomocně uložených pokut na konečných 12 842 450 Kč. Z této částky 11 717 850 Kč tvořily pokuty právnickým subjektům a osobám fyzickým podnikajícím, fyzické osoby nepodnikajícím se na

ZOPK umožňuje uložit pokutu za **nedovolenou změnu či rušení dochovaného stavu přírody** ve zvláště chráněném území resp. zničení součásti přírody ve zvláště chráněném území [§ 87 odst. 1 písm. a), § 87 odst. 2 písm. a), § 88 odst. 1 písm. a) a § 88 odst. 2 písm. c) ZOPK].

Zvýšená ochrana biodiverzity ve zvláště chráněných územích se odráží ve zvýšené sazbě pokut za protiprávní jednání poškozující části ekosystémů vyskytujících se v unikátních přírodních územích – za přestupky v ochraně zvláště chráněných rostlin a živočichů, dřevin a památných stromů lze podle § 87 odst. 4 ZOPK uložit pokutu až dvojnásobnou, pokud byly spáchány (fyzickými osobami) ve zvláště chráněných územích.

Kontrolu dodržování právních předpisů a rozhodnutí vydaných na jejich základě vykonává i na území obou kategorií velkoplošných zvláště chráněných území **Česká inspekce**, které přísluší celorepubliková dozorová působnost v ochraně přírody a krajiny (§ 80 ZOPK).¹⁴⁹ Na území NP a jejich ochranných pásem dále přísluší dozorová kompetence **správám NP**, na území CHKO **AOPK ČR**. Pravidla pro případný konkurenční postup ČIŽP a dalších orgánů ochrany přírody upravuje § 82 odst. 3 ZOPK. ČIŽP dále vykonává dozorové kompetence podle zákona č. 282/1991 Sb. i v ochraně lesa,¹⁵⁰ tam se již jedná o její výlučnou kompetenci, nepřekrývající se s působností dalších orgánů ochrany přírody.¹⁵¹

Účastníkem řízení o uložení pokuty podle ZOPK je osoba podezřelá ze spáchání přestupku; s ohledem na obecnou formulaci § 71 odst. 3 ZOPK by měly být jako účastníky sankčních řízení přizvány též obce, na jejichž území došlo k protiprávnímu jednání. Naopak ekologické spolky účastníky těchto řízení *ex lege* nejsou, neboť se nejedná o řízení, v nichž by mohly být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny.¹⁵²

celkové výši sankcí podílely 1 094 600 Kč. Dále bylo v roce 2016 vydáno 123 rozhodnutí o zabavení neoprávněně držených jedinců a 20 předběžných opatření. Počet podaných trestních oznámení se meziročně zvýšil na 16 podání. Zdroj: Výroční zpráva ČIŽP za rok 2016. Dostupný z: <http://www.cizp.cz/file/sP7/VZ-CIZP-2016.pdf>.

¹⁴⁹ Viz též rozsudek NSS č. j. 7 A 82/2002 – 40 ze dne 25. 11. 2003, publ. pod č. 330/2004 Sb. NSS nebo rozsudek NSS 6 As 229/2014 – 82 ze dne 27. 1. 2015

¹⁵⁰ V roce 2016 bylo za správní delikty v lesích vydáno oblastními inspektoráty ČIŽP 189 rozhodnutí o pokutě. Právní moci nabylo 183 rozhodnutí, 15 rozhodnutí se týkalo předchozích období. Celková výše pokut činila 11 484 200 Kč, což je částka o 4 148 700 Kč nižší oproti předchozímu roku. Zdroj: Výroční zpráva ČIŽP za rok 2016. Dostupný z: <http://www.cizp.cz/file/sP7/VZ-CIZP-2016.pdf>.

¹⁵¹ Zákon č. 282/1991 Sb. obsahuje skutkové podstaty deliktů spočívající v poškození nebo ohrožení životního prostředí v lesích.

¹⁵² NSS v několika rozsudcích opakovaně judikoval, že ZOPK vymezuje zájmy ochrany přírody a krajiny velmi široce a to, zda argumentace ekologického občanského sdružení souvisí s těmito zájmy, je třeba vykládat extenzivně. Z toho, že sdružení, jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny, je oprávněno být účastníkem správního řízení, nelze ale dovodit, že má možnost hájit i zájmy jiné, s ochranou přírody nesouvisející. Takové občanské sdružení by se totiž dostalo do pozice univerzálního dohlázeatele nad zákoností postupu a rozhodnutí správních orgánů v podstatě v neomezeném rozsahu, což podle NSS není smyslem a

Za nejzávažnější problém správního trestání na úseku ochrany přírody a krajiny podle ZOPK, včetně deliktů (nově označovaných společným termínem **přestupky** podle terminologie nového přestupkového zákona)¹⁵³ páchaných ve zvláště chráněných územích, lze označit (vedle často obtížného a finančně nákladného prokazování skutkového stavu a konkrétních následků způsobených protiprávní činností)¹⁵⁴ zastaralost skutkových podstat přestupků a souvisejících procesních pravidel ukládání sankcí za porušení povinností podle ZOPK. ZOPK jako poslední ze složkových právních předpisů v ochraně životního prostředí nemá upravena sankční ustanovení v souladu s (vládní) koncepcí správního trestání, což se často projevuje v obtížnosti uložení sankce (pokuty), přestože porušení zákona a újma způsobená přírodnímu prostředí jsou zjevné. Jako nedostatečné se jeví především formulace skutkových podstat (jejich nedostatečná určitost)¹⁵⁵ a též absence institutů analogických trestnímu právu, jako je pokus, návod, účastenství či organizátorství. V praxi se totiž velmi často liší objednatel (zadavatel) prací, v jejichž důsledku došlo k porušení zákona, a jejich skutečný původce, a přestože recentní judikatura již v řadě případů dovodila i odpovědnost zadavatele¹⁵⁶ (často oproti fyzickému vykonavateli prací v pozici ekonomicky mnohem silnějšího subjektu), je prokazování právního vztahu mezi uvedenými dvěma subjekty a určení podílu jejich odpovědnosti na protiprávním jednání v praxi velmi problematické.

účelem účastenství ekologických organizací ve správních řízeních. Viz např. rozsudek NSS č. j. 7 As/2011 – 52 ze dne 4. 5. 2011, publ. pod č. 2393/2011 Sb. NSS, dále rozsudek NSS č. j. 7 As 311/2016 – 31 ze dne 28. 3. 2017 (žalobce Hnutí Duha se domáhalo účastenství v řízení o uložení pokuty Správě NP Šumava za nezákonné kácení stromů v I. zóně NP v oblasti Ptačího potoka).

¹⁵³ Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

¹⁵⁴ Podle § 88 odst. 1 písm. a) ZOPK uloží orgán ochrany přírody pokutu až do výše 1 mil. Kč právnické osobě nebo fyzické osobě při výkonu podnikatelské činnosti, která se dopustí protiprávního jednání tím, že **poškodí součást přírody ve zvláště chráněném území, nedovoleně změní nebo ohrožuje jeho dochovaný stav**. Naplnění této skutkové podstaty musí orgán ochrany přírody v konkrétním sankčním řízení prokázat, často za pomoci znaleckých posudků (dle okolností konkrétního případu např. narušení půdního profilu, podzemních vod, poškození vegetace, změna hydrických poměrů atd.). **Při stanovení výše pokuty se přihlíží k závažnosti protiprávního jednání a k rozsahu hrozící nebo způsobené újmy při ochraně přírody a krajiny**. Viz např. rozsudek NSS č. j. 9 As 245/2014 – čí ze dne 9. 4. 2015.

¹⁵⁵ Například v rozsudku čj. As 236/2014 – 22 ze dne 25. 2. 2015 potvrdil NSS názor soudu I. instance, že obec se vyhrazením parkoviště v CHKO nedopustila správního deliktu podle § 26 odst. 1 písm. c) ZOPK, který zakazuje na celém území CHKO vjíždět a setrávat s motorovými vozidly a obytnými přívěsy mimo silnice a místní komunikace a místa vyhrazená se souhlasem orgánu ochrany přírody. Přestože vymezení místa pro parkování vedlo k naplnění skutkové podstaty deliktu, shledaly soudy uložení pokuty v rozporu s požadavkem na určité, jasné a přesné vyjádření skutkových podstat deliktů a upozornily na zákaz analogie v neprospěch odpovědné osoby a nepřipustnost rozšiřování podmínek odpovědnosti za správní delikty nad rámec stanovený příslušnými zákony. Viz též rozsudek NSS č. j. Afs 176/2006 – 96 ze dne 19. 4. 2007, v němž NSS zdůraznil, že definování skutkové podstaty musí být dostatečně určité, konkrétní a jednoznačné, neboť jen tak bude odpovídat ústavní kautele vyjádřené explicitně pro trestné činy v čl. 39 LZPS a v čl. 7 Úmluvy o lidských právech, základních svobodách.

¹⁵⁶ Například již v r. 1999 dovedl Vrchní soud v rozhodnutí č. j. 6 A 234/96 – 35 ze dne 25. 1. 1999, že „odpovědnost zadavatele prací vyloučit nelze, zejména pokud byla činnost prováděna podle požadavků zadavatele, za metodického dohledu jeho pracovníků a při předávání nebyly ze strany zadavatele vzneseny jakékoliv připomínky“. Obdobně např. výše citovaný rozsudek NSS č. j. 9 As 245/2014 – čí ze dne 9. 4. 2015

Trestněprávní odpovědnost

Přestože v praxi jsou nástroje trestního práva používány pro postih protiprávních jednání namířených proti ustanovením ZOPK zcela výjimečně, je nezbytné, aby nejzávažnější protiprávní jednání, porušující závažným způsobem ustanovení zákona zajišťující obecnou i zvláštní ochranu přírody a krajiny, bylo možné postihnout (jakožto *ultima ratio*, v souladu se zásadou subsidiarity trestní represe) i na úrovni trestního práva. Výhodou trestně právní odpovědnosti oproti občanskoprávní a správně právní odpovědnosti je zvýšená represivní a preventivní povaha. Trestní sankce brání pachateli v další trestné činnosti, účinně odrazují potenciální pachatele a vyjadřují významný společenský nesouhlas s předmětným jednáním.¹⁵⁷

Český trestní zákoník vychází z formálního pojetí trestného činu (trestným činem je podle § 13 odst. 1 trestního zákoníku (dále též „TZ“) protiprávní čin, který TZ označuje za trestný a který vykazuje znaky trestného činu uvedené v TZ) s tím, že toto formální pojetí je doplněno tzv. materiálním korektivem, kdy trestní odpovědnost a trestněprávní důsledky s ní spojené lze uplatňovat pouze v případech společensky škodlivých, ve kterých nepostačuje uplatnění odpovědnosti podle jiného právního předpisu (§ 12 odst. 2 TZ).

Skutkové podstaty trestných činů proti životnímu prostředí, jež obsahuje současná hlava VIII českého TZ¹⁵⁸, byly do tohoto zákona vloženy zákonem č. 330/2011 Sb. v souvislosti s implementací evropské směrnice o trestněprávní ochraně životního prostředí.¹⁵⁹ Zákonem č. 330/2011 Sb. byla do TZ zavedena též nová skutková podstata – **poškození chráněných částí přírody (§ 301 TZ)**. Tohoto trestného činu se dopustí ten, *kdo, byť i z hrubé nedbalosti, poruší jiný právní předpis tím, že poškodí nebo zničí památný strom, významný krajinný prvek, jeskyni, zvláště chráněné území, evropsky významnou lokalitu nebo ptačí oblast tak, že tím zanikne nebo je značně oslaben důvod pro ochranu takové části přírody*. Pachatel může být potrestán odnětím svobody až na tři léta, zákazem činnosti nebo propadnutím věci nebo jiné majetkové hodnoty. Je zřejmé, že naplnění jednoho z formálních znaků této skutkové podstaty – zánik nebo značné oslabení důvodu pro ochranu chráněné části přírody – bude v případě velkoplošných zvláště chráněných území dosažitelné jen ve

¹⁵⁷ Blíže viz Bejčková, P.: Trestněprávní ochrana životního prostředí. Disertační práce. Univerzita Karlova, Právnická fakulta 2015.

¹⁵⁸ Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁵⁹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/99/ES ze dne 19. listopadu 2008 o trestněprávní ochraně životního prostředí.

zcela mimořádných případech (lze si představit vykácení velké části lesního porostu či založení požáru s likvidačními důsledky pro toto území).¹⁶⁰

Protiprávní jednání poškozující zájmy ochrany zvláště chráněných území je možné podřadit i pod další skutkové podstaty trestných činů proti životnímu prostředí, zejména pod obecný trestný čin poškození a ohrožení životního prostředí (§ 293 TZ) resp. trestný čin poškození a ohrožení životního prostředí z nedbalosti (§ 294 TZ), dále mohou být protiprávním jednáním na území NP nebo CHKO podle konkrétních okolností naplněny znaky trestného činu poškození lesa (§ 295 TZ), poškození vodního zdroje (§ 294a TZ), popř. též neoprávněného nakládání s chráněnými volně žijícími živočichy a planě rostoucími rostlinami (§ 299, resp. § 300, jde-li o nedbalostní formu tohoto trestného činu).

Obdobně jako v případě ostatních protiprávních jednání na úseku ochrany přírody a krajiny může docházet ke **kolizi odpovědnosti za trestné činy a odpovědnosti za přestupky**, neboť v daném případě budou naplněny znaky obou forem protiprávního jednání. V souladu se zásadou subsidiarity trestní represe (§ 12 odst. 2 TZ) by jako trestný čin mělo být postihováno takové protiprávní jednání, které má vyšší škodlivý následek či které je společensky závažnější, a to v těch případech, kdy lze vzhledem ke všem okolnostem usoudit, že postih za přestupek by byl nedostačující.¹⁶¹

Nelze opominout, že na všechny trestné činy proti životnímu prostředí se vztahuje též **trestní odpovědnost právnických osob** podle zákona č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim.

Zákon o předcházení ekologické újmy a její nápravě,¹⁶² zakládá povinnost prevence a nápravy ekologické újmy vzniklé při určité provozní činnosti též pro **újmu na chráněných druzích a přírodních stanovištích** s tím, že v tomto případě je náprava újmy založena na principu subjektivní odpovědnosti, tzn. odpovědnosti za zaviněné porušení právních předpisů na úseku ochrany přírody a krajiny.

S uplatňováním trestní odpovědnosti v ochraně přírody, včetně škod páchaných ve zvláště chráněných územích, jsou spojeny obecné problémy environmentální kriminality: pro

¹⁶⁰ Dosud nebyl nikdo odsouzen za trestný čin poškození chráněných částí přírody. V posledních letech byly v ochraně přírody naplněny (pouze) skutkové podstaty trestných činů pytláctví, týrání zvířat a zanedbání péče o zvířata. Zdroj: Statistické ročenky Ministerstva spravedlnosti. Dostupný z: <http://cslav.justice.cz/InfoData/statisticke-rocenky.html>.

¹⁶¹ Blíže viz Havelková, S. Odpovědnost za správní delikty a trestné činy. Ochrana přírody č. 1/2012, str. 11.

¹⁶² Zákon č. 167/2008 Sb., transpoziční předpis směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/35/ES o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí, ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/21/ES o nakládání s odpady z těžebního průmyslu a o změně směrnice 2004/35/ES.

orgány činné v trestním řízení jde především o velmi složitou (odbornou) problematiku (např. určování zvláště chráněných druhů) doprovázenou obtížným prokazováním, problémem je též reverzibilita škod a obtížné formy nápravy.¹⁶³ Z toho pramení určitá neochota orgánů činných v trestním řízení trestní řízení vést¹⁶⁴ – tyto raději postupují věc odborně vybaveným orgánům ochrany přírody (zejm. ČIŽP) s tím, že za přestupek paradoxně hrozí často mnohem vyšší finanční postih, než za trestný čin. U všech typů trestných činů v ochraně životního prostředí lze ve společnosti shledat též určitou absenci morálního odsouzení pachatelů tohoto typu trestné činnosti (někdy se o tomto typu kriminality hovoří jako o zločinech „bez obětí“).

Preventivní a nápravná opatření

Významný preventivní nástroj ochrany přírody, včetně ochrany velkoplošných zvláště chráněných území, představuje ustanovení ZOPK umožňující **omezit či dokonce zakázat činnost**, jejímž výkonem by mohlo dojít k nedovolené změně obecně nebo zvláště chráněných částí přírody. Účelem ustanovení § 66 ZOPK od počátku jeho zakotvení v r. 1992 bylo vytvořit dostatečnou záruku účinného rozhodování v případech nedovolených činností namířených proti zájmům ochrany přírody a krajiny s tím, že odkladný účinek odvolání proti tomuto rozhodnutí byl ze zákona vyloučen. Uvedené ustanovení, které umožňuje citelně zasáhnout do práv fyzických i právnických osob, zohledňuje zvláštní materii, která je předmětem úpravy v ZOPK – zohledňuje dynamické procesy v přírodě a možné změny podmínek rozhodných pro povolení dané činnosti s cílem předejít nevratným škodám na chráněných částech přírody resp. tyto škody alespoň minimalizovat.¹⁶⁵

Pokud už k nedovolenému poškození nebo zničení chráněné části přírody a krajiny dojde, má původce povinnost ji – na základě rozhodnutí orgánu ochrany přírody – **navrátit do původního stavu**, pokud je to možné a účelné. Jestliže uvedení do původního stavu není možné a účelné, může orgán ochrany přírody uložit povinnému, aby provedl **přiměřená**

¹⁶³ Damohorský a kol.: Právo životního prostředí 3. vydání, 2010, str. 72.

¹⁶⁴ V praxi je nejčastěji postihovaným trestným činem proti životnímu prostředí pytláctví (cca 100 případů ročně), následuje týrání zvířat a zanedbání péče o zvířata (v r. 2014 stíháno 36 pachatelů), nelegální držení a obchodování s exempláři zvláště chráněných živočišných druhů a rostlin (v r. 2014 podán návrh na podání obžaloby u 16-ti případů). Zdroj: Statistika Ministerstva vnitra, dostupný z: <http://www.policie.cz/clanek/trestna-cinnost-proti-zivotnimu-prostredi.aspx> (20. 7. 2017).

¹⁶⁵ Mazancová, E.: Ustanovení zákona o omezení nebo zákazu činnosti. Ochrana přírody č. 4/2014, str. 20. Dostupný z: <http://www.casopis.ochranaprirody.cz/pravo-v-ochrane-prirody/ustanoveni-zakona-o-moznosti-omezeni-nebo-zakazu-cinnosti/>.

náhradní opatření k nápravě, jejichž účelem je kompenzovat, byť jen zčásti, následky nedovoleného jednání.

Zvláštní úprava nápravných opatření je založena **zákonem o ekologické újmě** pro případ ekologické újmy způsobené na chráněných druzích volně žijících živočichů či planě rostoucích rostlin nebo na přírodních stanovištích vymezených v zákoně o ekologické újmě. Bylo-li by zahájeno řízení o uložení nápravných opatření podle tohoto zákona, nápravná opatření podle ZOPK se neuloží (§ 90 odst. 4 ZOPK).

Shrnutí

Ochrana velkoplošných území zvláštní ochrany přírody je v českém právu zajištěna na vysoké úrovni. Přísnému ochrannému režimu podléhají NP, pro něž zákon stanoví nejen širší a cílenější výčet základních ochranných podmínek, ale (oproti CHKO) výslovně limituje využití jejich území zachováním ekologicky stabilních přirozených ekosystémů a dosažení jejich přirozené biologické rozmanitosti. To představuje jednoznačné upřednostnění cíle ochrany přírody v NP oproti jakýmkoliv jiným cílům na území NP. Recentní novelizací (zákonem č. 123/2017 Sb.) získaly NP vyšší standard ochrany oproti dosavadní právní úpravě (a to nejen výslovným upřednostněním cíle ochrany, ale i zavedením nových institutů, jako jsou zásady péče, nové pojetí zonace, klidová území a jednoznačným vymezení se vůči povinnostem stanoveným lesním zákonem) a výrazněji se odlišily od méně přísné kategorie CHKO.

ZOPK podle mého názoru obsahuje dostatečnou škálu nástrojů pro zajištění ochrany velkoplošných území, umožňujících naplnit koncepční přístup k jejich ochraně. *De lege ferenda* považuji za nezbytné posílit prosazování práva v ochraně přírody, k čemuž bude nápomocna i nová formulace sankčních ustanovení v ZOPK, včetně doplnění nových institutů upravených přestupkovým zákonem. Součástí zákonné úpravy by měly být *de lege ferenda* opětovně i poplatky za vstupy/vjezdy do některých částí NP, nikoliv s cílem vytvoření významného zdroje příjmů správ NP, ale za účelem zavedení potřebného nástroje regulace extrémně stoupající návštěvnosti NP. V budoucnu by měl být zaveden komplexní systém ekonomických nástrojů (poplatků) v ochraně přírody, který by motivoval k šetrnějšímu chování k přírodním zdrojům (nejen) na území velkoplošných zvláště chráněných území.

Speciální orgány ochrany přírody, které oproti obecným orgánům ochrany přírody disponují větším počtem odborníků, zajišťují v NP a CHKO efektivní výkon státní i odborné

správy. Spojení výkonu státní správy, odborných činností i správy státního majetku v rukou správ NP a AOPK ČR se může v některých situacích jevit jako netransparentní, z hlediska koncepční odborné péče o přírodně hodnotná území jde však podle mého názoru o účelný model, u kterého by mělo být setrváno, byť s pregnantnějším právním ukotvením (odlišením) všech rolí speciálních orgánů ochrany přírody.

4. Velkoplošná územní ochrana přírody v Ruské federaci

Rusko (Ruská federace) je hlavním následnickým státem Sovětského svazu, k jehož rozpadu došlo v roce 1991. Se svou rozlohou přes 17 mil. km² je Ruská federace (dále též „RF“) největším státem světa, rozkládajícím se na území východní Evropy a severní Asie. Počet obyvatel přesahuje 146 milionů. Reliéf území je převážně rovinný, hlavním pohořím je Ural, nacházející se na pomezí evropské a asijské části.

RF je z hlediska politického uspořádání demokratickým státem, federativní poloprezidentskou republikou; prezident disponuje širokými pravomocemi, včetně zákonodárné iniciativy. Federální shromáždění je tvořeno dvoukomorovým parlamentem – horní komorou (Rada federace) a dolní komorou (Státní дума).¹⁶⁶

Kompetence ve všech oblastech státní správy jsou v RF rozděleny mezi příslušné federální orgány výkonné moci, orgány výkonné moci subjektů Ruské federace (kterými jsou jednotlivé republiky, oblasti, kraje, autonomní oblasti, autonomní okruhy a federální města) a mezi orgány místní samosprávy.¹⁶⁷

Ústava RF, přijatá v r. 1993, upravuje kompetence federace a jednotlivých subjektů RF a zakládá rovné postavení všech subjektů RF. V Ústavě RF je zakotvena také její přímá aplikovatelnost: soudy ani orgány státní správy se nemohou od ustanovení Ústavy odchýlit s odkazem na jejich podrobnější provedení v běžných zákonech.¹⁶⁸

4.1. Funkce zvláště chráněných území přírody

Obdobně k celosvětovému trendu má rozvoj společnosti a průmyslové výroby i v Ruské federaci negativní dopad na životní prostředí a je rovněž příčinou poškozování unikátních přírodních ekosystémů a jejich složek. I v RF se intenzivně rozvíjí cestovní ruch a služby s ním spojené, což v posledních letech představuje stále významnější společenské odvětví. Zejména pro lidi žijící ve městech představuje aktivní odpočinek v nedotčené přírodě

¹⁶⁶ Ministerstvo zahraničních věcí ČR. Dostupný online z: www.mzv.cz/jnp/cz/encyklopedie_statu/evropa/rusko/index.html (24. 8. 2017).

¹⁶⁷ Ruskou federaci tvoří 85 subjektů – 22 republik, 3 města federálního významu (Moskva, Sankt Petěrburg, Sevastopol), 9 krajů, 46 oblastí, 1 autonomní oblast (Židovská autonomní oblast), 1 pronajímané teritorium (město Bajkonur v Kazachstánu), 8 federálních okruhů a 1099 měst. Všechny subjekty RF (regiony) jsou rozděleny do 9 federálních okruhů na základě Rozhodnutí prezidenta RF č. 849 ze dne 13. května 2000. Podle tohoto rozhodnutí bylo zřízeno 7 federálních okruhů: Centrální, Jižní, Severozápadní, Dálnovýchodní, Sibiřský, Uralský a Povolžský. Zdroj: Ministerstvo zahraničních věcí ČR. Dostupný online z: www.mzv.cz/jnp/cz/encyklopedie_statu/evropa/rusko/index.html (24. 8. 2017).

¹⁶⁸ Ruský institut vědy a kultury v Praze. Dostupný online z: rsvk.cz/o-rossii/gosudarstvennoe-ustrojstvo/ (24. 8. 2017).

stále oblíbenější způsob trávení volného času.¹⁶⁹ Ze strany občanů RF i zahraničních turistů vzrůstá tlak na zpřístupňování dosud málo navštěvovaných území.¹⁷⁰ Ve srovnání s převážně kulturní a hustě osídlenou krajinou zbytku Evropy jde přes skokový nárůst návštěvnosti o čísla stále minimální.¹⁷¹ Je nepochybné, že ruské NP i ostatní ZCHPÚ v RF představují do budoucna mimořádný potenciál pro další rozvoj turistiky a rekreace. V roce 2015 byla Ministerstvem přírodních zdrojů a ekologie RF (dále též „Ministerstvo“) zpracována Strategie rozvoje poznávací turistiky ve ZCHPÚ na období do roku 2020. Za posledních 5 let vzniklo v národních přírodních rezervacích a národních parcích několik nových návštěvnických center (celkem je jich více než 300), byly vytyčeny nové naučné stezky a turistické trasy, vyhlídky a stále se rozvíjí další návštěvnická infrastruktura, včetně infrastruktury dopravní. Velký důraz se klade též na funkci zvláště chráněných přírodních území v ekologické výchově a vzdělávání.¹⁷²

Obrovská rozloha území Ruska s omezenou infrastrukturou v odlehlých částech dosud představuje určitý limit pro přetěžování území hospodářskou činností i nadměrnou návštěvností a službami s ní spojenými, ke kterým dochází na území západní a střední Evropy. Příroda a krajina na území Evropy jsou lidmi značně pozměněné, často zcela přetvořené. Rusko, rozkládající se na území dvou kontinentů, disponuje zejména ve své severní části zcela původní krajinou (divočinou), kterou lze v Evropě nalézt pouze na nepatrném území.¹⁷³ S ohledem na postupující rozvoj ekonomických aktivit, turistiky a rekreace i na dosud nedotčených územích je i v RF **vytvoření sítě zvláště chráněných území**

¹⁶⁹ Příkladem může být v Rusku velmi populární pořad Orjol i Rješka, který seznamuje diváky moderní formou s atraktivními přírodními lokalitami a možnostmi jejich poznávání. Dostupný na: <https://orel-i-reshka.friday.ru/>.

¹⁷⁰ V roce 2015 navštívilo zvláště chráněná přírodní území v RF více než 8 milionů návštěvníků, ve srovnání s rokem 2011 to představuje dvojnásobný nárůst. Nejnavštěvovanějším NP je Sočský NP, který v roce 2015 navštívilo více než 750 000 návštěvníků. Zdroj: Zpráva o stavu a o ochraně životního prostředí RF za rok 2015, Ministerstvo přírodních zdrojů a ekologie, Moskva, 2016, str. 186.

¹⁷¹ Pro srovnání: Kvalifikovaným odhadem uváděná návštěvnost našeho neoblíbenějšího Krkonošského národního parku 5–6 milionů osob (60 % z toho v zimním období) řadí Krkonoše mezi nejnavštěvovanější evropské NP vůbec. Jen na přístupech do I. zóny zaznamenají čítače roční návštěvnost 1,4 milionu osob. Na polské straně Krkonoš se návštěvnost pohybuje kolem 2 milionů návštěvníků ročně. Zdroj: <http://www.krnep.cz/aktuality/tz-navstevnost-krkonos-i-nadale-roste/>. Národní park Šumava navštívilo v roce 2016 kolem 900 000 návštěvníků, což představuje meziroční nárůst o zhruba 22%. Zdroj: www.npsumava.cz. NP České Švýcarsko navštívilo v roce 2016 kolem 750 000 návštěvníků, což představuje meziroční nárůst o zhruba 13%. Zdroj: <http://www.npcs.cz/>. Návštěvnost NP Podyjí se každoročně pohybuje okolo 300 000 návštěvníků, Zdroj: www.nppodyji.cz/. **Součtem to znamená zajímavou skutečnost, že celková návštěvnost českých NP a všech ZCHPÚ v RF se v současné době pohybuje na velmi podobné úrovni, tj. kolem 8 mil. návštěvníků ročně.** Zcela nesrovnatelná je návštěvnost některých NP ve Spojeném království Velké Británie a Severního Irsku, která se běžně pohybuje v řádech i desítek milionů návštěvníků ročně (např. v NP South Downs je to přes 30 mil. návštěvníků, v NP Lake District více než 16 mil. návštěvníků).

¹⁷² Zpráva o stavu a o ochraně životního prostředí RF za rok 2015, Ministerstvo přírodních zdrojů a ekologie, Moskva, 2016, str. 186. Dostupný z: <https://www.mnr.gov.ru/regulatory/detail.php?ID=286341> (13. 5. 2017).

¹⁷³ Härtel, H., Křenová, Z.: Dilema priorit: chráníme biodiverzitu nebo procesy? Ochrana přírody. 5/2009, str. 19.

klíčovým nástrojem pro zabránění nevratným změnám původních ekosystémů a nezbytnou podmínkou udržitelného rozvoje ruské společnosti. Právním nástrojem pro ochranu přírody je v současné ruské společnosti věnována velká pozornost. Základní federální zákon o zvláště chráněných přírodních územích přijatý v roce 1995, byl již 25x novelizován, v roce 2015 a 2016 poměrně výrazným způsobem. Rok 2017 byl prezidentem Ruské federace vyhlášen Rokem zvláště chráněných území přírody, čímž má být též připomenuto sté výročí založení první přírodní rezervace (Barguzinské).¹⁷⁴

V RF je silně akcentován přínos zvláště chráněných přírodních území (dále též „ZCHPÚ“) pro **ochranu biodiverzity**. Vytváření sítě ZCHPÚ je považováno za klíčový nástroj pro zabránění degradace biotopů a fragmentace krajiny. Existující síť ZCHPÚ v RF zajišťuje ochranu více než 855 druhům živočichů a rostlin. Funkce ZCHPÚ se přitom od počátku jejich vzniku proměnila od zajištění ochrany jednotlivým nejohroženějším druhům (např. sobol, zubr, tygr) po současný účel ochrany ekosystémů a jejich složek a ochranu typické a unikátní krajiny s celou škálou druhů rostlinstva a živočišstva.¹⁷⁵

4.2. Historický vývoj

První rezervace na území Ruska byla zřízena v roce vědcem Vasiljem Vasiljevičem Dokučajevym v Luganských stepích. Tento vědec zároveň jako první přišel v roce 1895 s myšlenkou vytváření dalších (stepních) rezervací. První rezervace v Rusku, Sajanská sobolí rezervace, zřízená v roce 1915, byla zničena v průběhu občanské války; za první rezervaci je proto považována až Barguzinská státní rezervace na severo-východním pobřeží jezera Bajkal, vyhlášená v lednu 1917. První rezervace v Rusku byly vyhlášovány pro ochranu konkrétních přírodních zdrojů, zejména typického kožešinového druhu - sobola a také některých minerálů. Od třicátých let 20. století se ochrana a rozvoj přírodních rezervací zcela pozastavily, neboť státní politika byla orientována naprosto opačným směrem - s hlavní myšlenkou přírodu nikoliv chránit, ale přetvářet ji podle potřeb člověka. V padesátých letech byly rezervace označeny vládní garniturou za nepotřebné pro národní hospodářství a 18 z 21 rezervací bylo zrušeno.

¹⁷⁴ Zpráva o stavu a o ochraně životního prostředí RF za rok 2015, Ministerstvo přírodních zdrojů a ekologie, Moskva, 2016, str. 186.

¹⁷⁵ Zpráva o stavu a o ochraně životního prostředí RF za rok 2015, Ministerstvo přírodních zdrojů a ekologie, Moskva, 2016, str. 179.

V období socialistického plánování, zejména v osmdesátých letech 20. století, bylo vyhlášeno několik rezervací v souladu se Státním plánem sociálního a ekonomického rozvoje SSSR. V roce 1983 byly založeny první národní parky na území Ruska – Sočský národní park a Národní park Losí ostrov. V devadesátých letech byla síť přírodních rezervací dále rozšiřována.¹⁷⁶

Prvním krokem k samostatné právní úpravě zvláštní územní ochrany přírody byl příkaz prezidenta Ruska ze dne 2. října 1992, kterým bylo stanoveno, že ochrana a rozvoj zvláště chráněných přírodních území jsou jedním z hlavních **cílů ekologické politiky RF**. V roce 1995 byl přijat federální zákon o zvláště chráněných přírodních územích, který (podle současného znění) upravuje 6 kategorií zvláště chráněných přírodních území. Podle původního znění zákona byly součástí systémů ZCHPÚ též léčebně-ozdravné lokality a lázně, které byly novelou z roku 2013 vyčleněny do samostatného předpisu.

Za nevýznamnější osobnost počátků ruské ochrany přírody lze považovat profesora státní ochrany přírody Vasilije Nikitoviče Makarova (1887 – 1953), který jako první vytvořil systém ruských rezervací a též je v sedmi souborných svazcích (s názvem „*Zapovedniki v SSSR*“) popsals. Profesor Makarov byl dále činným v Komisi pro rezervace a ve Všeruské společnosti ochrany přírody.¹⁷⁷

4.3. Systém ekologického práva

Ekologické právo¹⁷⁸ (právo životního prostředí) je v současné RF považováno za samostatný, komplexní obor práva. Právní nauka rozděluje oblast ekologického práva na právní normy a instituty společné ochrany životního prostředí (*природоохранное право*) a právní normy zajišťující ochranu jednotlivým složkám životního prostředí (*природоресурсное право*). Zároveň v ruské právní nauce existují dva přístupy k tomu, které společenské vztahy mají být zahrnuty do předmětu ekologického práva. První přístup podřazuje pod ekologické právo pouze právní vztahy vznikající v oblasti ochrany životního prostředí a zajištění ochrany jednotlivých složek životního prostředí (v ruské terminologii

¹⁷⁶ Zpráva o stavu a o ochraně životního prostředí RF za rok 2015, Ministerstvo přírodních zdrojů a ekologie, Moskva, 2016, str. 179 a 180.

¹⁷⁷ Shtilmark, F. History of the Russian Zapovedniks 1895 – 1995, Russian Nature Press 2003, str. 71.

¹⁷⁸ Pojem „ekologické právo“ (Экологическое право) v uvedeném smyslu není zcela totožný s (širším) anglickým ekvivalentem „environmental law“, zahrnujícím soubor smluv, statutů, nařízení a zvyklostí postihujících důsledky lidských činností na přírodní prostředí.

zajištění „ekologické bezpečnosti“), druhý přístup k nim přiřazuje i právní vztahy v oblasti využívání přírodních zdrojů.¹⁷⁹

Rusko je federativním státem a kompetence v oblasti ochrany životního prostředí jsou stejně jako v ostatních oblastech státní správy rozděleny mezi příslušné federální orgány výkonné moci, orgány výkonné moci subjektů Ruské federace (republiky, oblasti, kraje, autonomní oblasti, autonomní okruhy a federální města) a mezi orgány místní samosprávy. Ústředním federálním orgánem pro ochranu životního prostředí je **Ministerstvo přírodních zdrojů a ekologie RF** (též nazýváno oficiální zkratkou *Minprirody/Минприроды*). Obdobně jako v ostatních federálních státech má i v Ruské federaci systém normotvorby několik úrovní a je poměrně složitý. Soubor právních předpisů, jejichž předmětem je zajištění ochrany zvláště chráněných území, je na federální úrovni tvořen federálním zákonem o zvláště chráněných přírodních územích, zákonem o přírodních léčebných zdrojích, léčebných místech a lázních a dalšími právními akty Ruské federace, například příkazy prezidenta RF týkajícími se poskytování státních podpor pro rozvoj zvláště chráněných území na určité období. Na regionální úrovni vydávají zákony, kterými se zřizují jednotlivá zvláště chráněná přírodní území, a další normativní akty, subjekty RF. Podle čl. 76 Ústavy RF nesmí být zákony a jiné s tím související normativní akty vydávané subjekty RF v rozporu s federálními zákony; v případě rozporu má přednost federální zákon.

Rozdělení kompetencí mezi RF a subjekty RF, včetně kompetencí týkajících se péče o zvláště chráněná území, je též předmětem veřejnoprávních dohod o rozdělení (delegaci) konkrétních pravomocí. Příkladem může být dohoda mezi federálním Ministerstvem přírodních zdrojů a Správou Jaroslavské oblasti o vzájemných vztazích v otázkách péče o NP Pleščjevo jezero.

Kompetence správních orgánů ve vztahu k ZCHPÚ jsou upraveny zákonem o ZCHPÚ z r. 1995 a souvisejícími předpisy pouze rámcově. Těžiště organizace státní správy, a to jak ve vztazích mezi správními orgány a fyzickými a právníckými osobami, tak ve vztazích mezi správními orgány navzájem (Ministerstvo přírodních zdrojů a ekologie RF a jeho regionální pracoviště, subjekty RF, rozpočtové organizace zajišťující péči o NP) představují usnesení, řády, příkazy a další odvozené správní akty. Všechny tyto exekutivní předpisy jsou velmi podrobné a do detailu upravují kompetence a postupy při zajišťování ochranného režimu

¹⁷⁹ Právo životního prostředí. Učebnice, 2011/Экологическое право: учебник / под редакцией С.А. Боголюбова – 2-е изд., перераб. и доп., М. Издательство Юрайт ИД; Юрайт 2011. – 482 с. – Основы наук, ISBN 978-5-9692-1043-1 (ИД Юрайт), str. 10, 17 a 18. Pozn. profesor Bogoljubov je zároveň vedoucí odboru ekologické legislativy Institutu legislativy a srovnávacích právních věd při vládě RF.

ZCHPÚ vycházejícího ze zákona o ZCHPÚ a souvisejících zákonů. Oproti české právní úpravě je dána zřizovacím předpisům mnohem větší **volnost pro stanovení zákazů a omezení** podle potřeb konkrétního ZCHPÚ. Zřizovací předpisy obsahují katalogy zákazů nejrůznějších činností s cílem naplnit obecný zákaz stanovený federálním zákonem o ZCHPÚ, a to zákaz vykonávat jakoukoliv činnost, která by mohla poškodit přírodní komplexy a objekty rostlinstva a živočišstva, kulturně historickým objektům a cílům SPR/NP.

Zřízení a ochrana ZCHPÚ vycházejí z **Ústavy RF**.¹⁸⁰ V těchto ustanoveních je vyjádřen veřejný zájem na zachování unikátních, zvláště hodnotných přírodních území a přírodních objektů pro současné i budoucí generace. Ústava výslovně stanoví (čl. 9 odst. 2), že půda a další přírodní zdroje mohou být v soukromém, státním, obecním nebo jiném vlastnictví. Výkon vlastnických a užívacích práv k půdě a dalším přírodním zdrojům nesmí způsobit škodu životnímu prostředí a zákonným zájmům dalších osob (čl. 36 odst. 2). Ústava RF též zakládá právo každého na příznivé životní prostředí, dostatečné informace o jeho stavu a právo na náhradu škody, způsobenou na jeho zdraví či majetku porušením předpisů na ochranu životního prostředí (čl. 42). Podle čl. 72 odst. 1 písm. v) Ústavy RF jsou ve společné působnosti Ruské federace a subjektů Ruské federace otázky vlastnictví, užívání a ochrany půdy, nerostného bohatství a vodních a jiných přírodních zdrojů, podle písm. d) téhož odstavce pak využívání přírody – ochrana životního prostředí a zajištění ekologické bezpečnosti, ochrana zvláště chráněných přírodních území a též ochrana historických a kulturních památek.

Status zvláště chráněných přírodních území a jejich speciální právní režim vycházejí z čl. 4 a hlavy IX. **federálního zákona o ochraně životního prostředí**.¹⁸¹ Objekty ochrany životního prostředí před znečištěním, vyčerpáním, degradací, poškozením, zničením a jiným negativním působením hospodářské a jiné činnosti jsou podle uvedeného článku součástí přírodního prostředí, přírodní objekty a přírodní komplexy. Právní vztahy ke zvláště chráněným přírodním územím jsou kromě federálního zákona o zvláště chráněných přírodních územích upraveny (na federální úrovni) též zákonem o půdě, lesním zákonem, vodním zákonem, horním zákonem a zákonem o ochraně rostlinstva a živočišstva.

¹⁸⁰ Zejm. čl. 9, 36, 42 a 71 Ústavy Ruské federace z r. 1993/ "Конституция Российской Федерации" (принята всенародным голосованием 12.12.1993).

¹⁸¹ Federální zákon o ochraně životního prostředí z r. 2002/Федеральный закон "Об охране окружающей среды" от 10.01.2002 N 7-ФЗ.

Federální zákon o půdě¹⁸² stanoví, že pozemky ve zvláště chráněných přírodních územích mohou být využívány pouze pro účely, pro které byla zvláště chráněná přírodní území zřízena. Jiné využití pozemků je zakázáno nebo omezeno, nestanoví-li zákon o půdě nebo další federální zákony jinak. Pozemky zvláště chráněných přírodních území jsou **součástí národního jmění (bohatství)** a mohou být ve vlastnictví federace, subjektů RF i ve vlastnictví obcí. Pouze v případech stanovených federálními zákony mohou být ke zvláště chráněným přírodním územím začleněny pozemky vlastněné fyzickými a právnickými osobami. Na pozemcích ve zvláště chráněných přírodních územích jsou zakázány činnosti, které nejsou spojeny s ochranou a výzkumem přírodních systémů a objektů a jejichž výkon neumožňují federální zákony nebo zákony subjektů RF. Klíčovým ustanovením zákona o půdě (čl. 95 odst. 3) je zákaz odnětí nebo omezení práv k půdě, které by bylo v rozporu s účelem zvláště chráněného přírodního území. Je však otázkou, jak jsou v praxi tyto poměrně přísné zákazy dodržovány.

Za účelem předcházení negativních dopadů lidské činnosti na pozemky ve zvláště chráněných přírodních územích se stanoví ochranné zóny, ve kterých jsou zakázány činnosti způsobující negativní vlivy na přírodní komplexy zvláště chráněných přírodních území. Orgány výkonné moci RF mohou rozhodnout o **územní rezervě** pro budoucí zvláště chráněná přírodní území, s následným zákazem nebo omezením hospodářské činnosti na těchto pozemcích. **Pozemky v národních přírodních rezervacích a národních parcích nelze podle zákona o půdě zcizit.**

Oproti jiným evropským státům platí podle federálního zákona o půdě pravidlo, že pozemky v ZCHPÚ jsou **ve vlastnictví RF, subjektů RF nebo obcí** a jen výjimečně mohou být k ZCHPÚ přičleněny pozemky fyzických nebo právnických osob. Zákazem zcizení pozemků ve státních přírodních rezervacích a NP je zajištěn přímý vliv státu na rozhodování o intenzitě ochranného režimu území a jsou minimalizovány střety se soukromými vlastníky, kteří požadují pokud možno neomezený výkon vlastnického práva a maximální zhodnocení majetku hospodářským využitím jejich pozemků.

Lesní zákon RF¹⁸³ zakládá pro lesy nacházející na území ZCHPÚ zvláštní právní režim. V lesích ve státních přírodních rezervacích je zakázáno kácení porostů na lesních pozemcích, na kterých jsou zakázány (zákonem o ZCHPÚ) jakékoliv lidské zásahy do

¹⁸² Hlava XVII federálního zákona o půdě z r. 2001/Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 N 136-ФЗ, с изм. и доп., Глава XVII. Земли особо охраняемых территорий и объектов.

¹⁸³ Federální zákon o lesích z r. 2006/"Лесной кодекс Российской Федерации" от 04.12.2006 N 200-ФЗ.

přírodních procesů (jde o nejpřísněji chráněné zóny SPR). Na ostatních (lesních) pozemcích ve státních přírodních rezervacích lze provádět pouze **výběrné kácení porostů**, a to pouze za účelem zabezpečení funkcí státních přírodních rezervací nebo za účelem zajištění potřeb místních obyvatel. V lesích nacházejících se na území národních parků, přírodních parků a státních přírodních „zakazníků“ je zakázáno plošné (v české lesnické terminologii pasečné) kácení lesních porostů, nestanoví-li režim zonace jinak. V lesích na území ZCHPÚ je lesním zákonem zakázáno používání toxických chemických látek pro ochranu lesů, včetně použití těchto látek pro vědecké účely.

Za pozitivní stránku ruské právní úpravy zvláště chráněných území přírody lze považovat dání **přednosti ochranného režimu ZCHPÚ oproti produkčnímu lesnímu hospodaření** (česká úprava odlišení obou režimů dosud postrádala, jen § 22, novelou č. 123/2017 Sb. došlo k jednoznačnějšímu vymezení vztahu obou konkurujících předpisů). Ve státních přírodních rezervacích v lokalitách ponechaných samovolnému vývoji je těžba dřeva lesním zákonem zcela zakázána, v ostatních lokalitách ve státních přírodních rezervacích a v národních parcích je umožněno pouze výběrné lesnické hospodaření pro potřeby místních obyvatel. Takový administrativní nástroj je klíčový pro zajištění ekologické stability lesních ekosystémů a i s ohledem na obrovskou rozlohu obou typů chráněných území představuje velmi silný nástroj ochrany přírody. České lesní právo ani ZOPK dosud s pojmy pasečné a výběrné hospodaření nepracují, dosud se nepodařilo režim těchto typů lesnického hospodaření prosadit ani do vyhlášky o lesnickém hospodaření.

Lesní zákon zakládá pro lesní pozemky v ZCHPÚ velmi přísný ochranný režim. Nelegální kácení lesních porostů však představuje i v ZCHPÚ velmi závažný problém a je jedním z nejčastějších typů protiprávního jednání v ZCHPÚ vůbec.

Majetkové vztahy k pozemkům a stavbám se řídí **občanským zákoníkem**,¹⁸⁴ nestanoví-li zvláštní předpisy jinak. Jako speciální pravidlo vůči obecné úpravě obsažené v občanském zákoníku například federální zákon o zvláště chráněných přírodních územích **zakazuje prodej státních pozemků a budov nacházejících se v národních parcích**. Občanským zákoníkem se řídí též náhrada škody, která je způsobena životnímu prostředí, ale i náhrada škody vzniklá v důsledku omezování hospodaření ochranným režimem ZCHPÚ.

¹⁸⁴ Federální občanský zákoník z r. 1994/ГРАЖДАНСКИЙ КОДЕКС РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ от 30 ноября 1994 года N 51-ФЗ.

Vodní zákon¹⁸⁵ v čl. 66 umožňuje, aby vodním objektům nebo jejich částem, které mají zvláštní význam pro ochranu přírody, vědecký, kulturní, estetický, rekreační nebo zdravotní význam, byl přiznán status zvláště chráněných vodních objektů, a to v souladu se zákonem o ZCHPÚ.

Čl. 33 **horního zákona**¹⁸⁶ umožňuje, aby vzácné horniny, geologické útvary, paleontologické útvary a jiné součásti nerostného bohatství, které jsou zvláště vědecky nebo kulturně hodnotné, byly vyhlášeny jako geologické rezervace, chráněná území nebo přírodní nebo kulturní památky. Veškerá činnost, která by mohla narušit celistvost těchto území, je zakázána.

Ochrana rostlinstva a živočišstva a prostředí jejich výskytu na území ZCHPÚ se podle čl. 23 **federálního zákona o ochraně rostlinstva a živočišstva**¹⁸⁷ uskutečňuje v souladu s právním režimem stanoveným zákonem o ZCHPÚ.

Jednotlivé subjekty Ruské federace vydávají **speciální zákony, které upravují podrobnosti týkající se správy a péče o ZCHPÚ v jejich územní působnosti**. Například zákon města Moskvy o zvláště chráněných přírodních územích ve městě Moskvě¹⁸⁸ vedle vlastních kategorií ZCHPÚ (např. „chráněný pozemek“ nebo „městský les“) zakládá poměrně rozsáhlé kompetence zastupitelstvu města Moskvy, orgánům ochrany přírody města Moskvy a orgánům místní samosprávy ve věcech ochrany ZCHPÚ. Zastupitelstvo může zejména rozhodnout o předběžné ochraně území určených pro jejich vyhlášení jako ZCHPÚ a přísluší mu též zpracování a schválení plánu rozvoje ZCHPÚ v Moskvě. Občanům, právnickým osobám, občanským sdružením a náboženským společnostem je uvedeným zákonem založeno právo navrhnout zřízení nových ZCHPÚ, tyto subjekty mají též právo na informace o zřizování a případném rušení ZCHPÚ a mohou se podílet na kontrole dodržování režimu ZCHPÚ (formou upozornění či podnětů, na které jsou orgány města povinny reagovat). Zákon uvedeným subjektům též zakládá oprávnění podat správní nebo soudní žalobu v případě, že mají za to, že povinné osoby či instituce porušují právní předpisy RF a města Moskvy o ZCHPÚ. Tyto subjekty jsou též aktivně legitimovány napadat u soudu rozhodnutí o zřízení, zrušení nebo změně některé z kategorií ZCHPÚ v Moskvě.

¹⁸⁵ Federální zákon o vodách z r. 2006/„Водный кодекс Российской Федерации“ от 03.06.2006 N 74-ФЗ.

¹⁸⁶ Federální zákon o nerostném bohatství z r. 1992/Закон РФ от 21.02.1992 N 2395-1 "О недрах".

¹⁸⁷ Federální zákon o ochraně rostlinstva a živočišstva z r. 1995/Федеральный закон "О животном мире" от 24.04.1995 N 52-ФЗ.

¹⁸⁸ Zákon města Moskvy o zvláště chráněných přírodních územích ve městě Moskva z r. 2001/ЗАКОН ГОРОДА МОСКВЫ ОБ ОСОБО ОХРАНЯЕМЫХ ПРИРОДНЫХ ТЕРРИТОРИЯХ В ГОРОДЕ МОСКВЕ от 26 сентября 2001 года N 48.

4.4. Kategorie zvláště chráněných přírodních území

Jak je uvedeno výše, těžiště právní úpravy zvláštní územní ochrany přírody je na federální úrovni obsaženo ve **federálním zákoně o zvláště chráněných přírodních územích z r. 1995**.¹⁸⁹ Za zvláště chráněná přírodní území (dále též „ZCHPÚ“) považuje tento zákon *části země, včetně vod a vzduchu, na kterých se nacházejí přírodní komplexy a objekty, které mají mimořádný přírodní, vědecký, kulturní, estetický, rekreační a zdravotní význam, ve kterých je úplně nebo částečně rozhodnutími státních orgánů omezeno hospodářské využití a pro které se stanoví zvláštní ochranný režim* (vlastní volný překlad). Zákon o ZCHPÚ upravuje právní vztahy při zřizování, ochraně a využívání ZCHPÚ, s cílem zachování unikátních a typických přírodních komplexů a objektů, pozoruhodných přírodních výtvorů, zajištění ochrany rostlinstva a živočišstva a jejich genetického fondu, umožnění výzkumu přirozených procesů v biosféře a změn jejího stavu a za účelem provádění ekologické výchovy. Uvedený zákon rozlišuje v čl. 2 bodu 2 šest kategorií zvláště chráněných území:

- 1) **státní přírodní rezervace, včetně biosférických rezervací** (государственные природные заповедники, в том числе биосферные заповедники),¹⁹⁰
- 2) **národní parky** (национальные парки),
- 3) **přírodní parky** (природные парки),
- 4) **státní přírodní „zakazniky“**¹⁹¹ /государственные природные заказники),
- 5) **přírodní památky** (памятники природы) a
- 6) **dendrologické parky a botanické zahrady** (дендрологические парки и ботанические сады).

Státní přírodní rezervace a národní parky jsou ze zákona zvláště chráněnými územími federálního významu (jsou ve státním vlastnictví a jsou řízeny federálními orgány). Státní

¹⁸⁹ Federální zákon o zvláště chráněných přírodních územích ze dne 14. března 1995 / Федеральный закон от 14 марта 1995 г. N 33-ФЗ "Об особо охраняемых природных территориях".

¹⁹⁰ Termín „zapovednik“ byl původně užíván v jiném významu: v době carského Ruska představovaly „zapovednoje mesto“ (zakázané, uzavřené místo) carské honitby a lesy. Zapovedniky jako kategorie ochrany přírody poprvé popsal V. N. Makarov v roce 1939 (Zapovedniki Rossii). Pojem „zapovednyj“ je dnes užíván v širším smyslu (např. v okolí Černobylu byla po havárii jaderné elektrárny v roce 1986 též stanovena „zapovednaja zona“ (zakázaná, uzavřená zóna). Zdroj: Shtilmark, F. History of the Russian Zapovedniks 1895 – 1995, Russian Nature Press 2003, str. 3.

¹⁹¹ Pojem „zakaznik“ je obtížně nahraditelný českým ekvivalentem. Obvykle je překládán jako „refugium“, „hájené místo“, či obecně „chráněné území“, spadající obvykle do kategorie IUCN IV – místo výskytu druhu (habitat). V anglickém jazyce je někdy překládáno jako „national wildlife refuge“, v němčině jako „Naturschutzzonen“.

přírodní památky, přírodní památky a dendrologické parky a botanické sady mohou mít federální nebo regionální význam, přírodní parky mají ze zákona význam (pouze) regionální.

Státní přírodní rezervace (oddíl II federálního zákona o ZCHPÚ) patří k ZCHPÚ federálního významu a jsou nejpřísněji chráněnou kategorií ZCHPÚ. Přírodní prostředí se na území státních přírodních rezervací ze zákona zachovává v přirozeném stavu a je na něm zakázáno jakékoliv hospodaření; striktně omezeny jsou i zásahy do přirozeného vývoje ekosystémů a jejich složek, výjimku představují činnosti výslovně umožněné federálním zákonem. Státní přírodní rezervace mají sloužit jako „modely přírody“, s cílem zachovat a pozorovat v nich přírodní procesy a jevy. **Státní přírodní biosférické rezervace**, které se často překrývají s územími SPR, jsou součástí mezinárodního systému biosférických rezervací UNESCO a jejich účelem je umožnit ekologický monitoring a výzkum v souladu s Programem UNESCO Člověk a biosféra.

Také **národní parky** (oddíl III federálního zákona o ZCHPÚ) patří k ZCHPÚ federálního významu a lze je považovat za druhou nejpřísněji chráněnou kategorii ZCHPÚ. Oproti státním přírodním rezervacím nejsou hospodaření a lidské zásahy zakázány na celé ploše NP, ale pouze v některých zónách. V ostatních zónách je hospodářská i jiná činnost omezena a může být vykonávána za účelem zachování přírodního a kulturního dědictví a umožnění rekreace. Tedy obdobně, jako je tomu u NP v České republice, jsou NP v RF poměrně přísně chráněnou kategorií, která má (vedle vzdělávacích, vědeckých a kulturních cílů) zároveň největší potenciál pro organizování turistiky a rekreace. I v NP v RF probíhají obdobné odborné i politické debaty o míře využívání NP pro řízený rozvoj, zejména pro skokově narůstající cestovní ruch.

Méně přísný právní režim ochrany představují přírodní parky a státní přírodní zakazníky. **Přírodní parky** (oddíl IV federálního zákona o ZCHPÚ) jsou ZCHPÚ regionálního významu a jsou zřizovány právním aktem subjektů RF (obvykle usnesením vlády dané republiky resp. představitele správy jiného subjektu RF), a to především za účelem zajištění rekreace, zejména obyvatel velkých měst. Svou velikostí jde o různorodá území, od několika stovek hektarů (například v katastru města Moskvy je vyhlášeno 7 menších přírodních parků) až po několik milionů hektarů (například přírodně-etnický park Beringija v Čukotském autonomním okruhu, zřízený v roce 1993, se rozkládá na více než 3 mil. ha). Využití přírodních parků k rekreačním a dalším účelům je určeno zónami (přírodní, kulturní a rekreační), v nichž je zakázáno nebo omezeno hospodaření i další lidské zásahy. Prioritním účelem přírodních parků v RF tedy není zajištění ochrany unikátního přírodního území a

nerušených přírodních procesů, ale předmětem ochrany je přírodní nebo kulturní krajina, která je ekologicky a esteticky hodnotná zejména pro poznávání a rekreační (a to i masové) využití. Přírodní parky v RF se tak v některých případech významově blíží pojetí českých chráněných krajinných oblastí, v některých případech (pouze) pojetí přírodních parků vyhlášených podle § 12 odst. 3 ZOPK; i české přírodní parky v praxi plní zejména rekreační funkci pro obyvatele přilehlých měst.

Jako **státní přírodní „zakazniky“** (oddíl V federálního zákona o ZCHPÚ) mohou být vyhlášena (spíše menší) území mající zvláštní význam pro ochranu a obnovu přírodních komplexů nebo jejich součástí a podporu ekologické stability. Předmětem ochrany státních přírodních „zakazniků“ tedy jsou (na rozdíl od státních přírodních rezervací – „zapovedniků“) pouze jednotlivé přírodní komplexy a zejména jejich jednotlivé součásti, například vzácné rostliny či živočichové, jednotlivé paleontologické, vodní nebo geologické objekty (podle předmětu ochrany se „zakazniky“ dělí na komplexní, botanické, zoologické, hydrologické geologické a paleontologické). V „zakaznikach“ lze vykonávat činnosti, které nejsou v rozporu s jejich cílem. Státní přírodní „zakazniky“ mohou být federálního nebo regionálního významu a jejich vyhlášením může, nebo nemusí dojít k odejmutí či omezení vlastnických práv vlastníků a uživatelů pozemků. Státní přírodní „zakazniky“ federálního významu vyhláší vláda RF usnesením, státní přírodní „zakazniky“ regionálního významu vyhláší právním aktem subjekty RF (usnesením vlády republiky nebo rozhodnutím představitele správy jiného subjektu RF). Vláda RF může též rozhodnout o změně (snížení) statusu státního přírodního „zakazniku“ z federálního na regionální. Státní přírodní „zakazniky“ se mohou nacházet též na území státních přírodních rezervací a národních parků. Státní přírodní „zakazniky“ jsou druhou nejpočetnější kategorií po přírodních památkách, na regionální úrovni je jich vyhlášeno více než 2 200. „Zakazniky“ jsou (svým cílem chránit pouze izolované přírodní jevy) již poněkud zastaralou formou chráněného území. Mohou být vyhlášovány i jen na určitou dobu (v tom se blíží režimu přechodně chráněné plochy podle § 13 ZOPK). Řada „zakazniků“ bohužel v praxi nemá žádnou vlastní správu, jejich území není kontrolováno žádným státním zaměstnancem. Proto je velmi často ochrana formou „zakazniků“ ryze formální a vlastníci dotčených pozemků právní režim „zakazniku“ v podstatě ignorují.¹⁹²

¹⁹² Zpráva o stavu a o ochraně životního prostředí RF za rok 2015, Ministerstvo přírodních zdrojů a ekologie, Moskva, 2016, str. 180.

Za **přírodní památky** (oddíl VI federálního zákona o ZCHPÚ) mohou být vyhlášeny jednotlivé přírodní objekty, a to ekologicky, vědecky, kulturně a esteticky unikátní, nenahraditelné a cenné přírodní komplexy nebo též jiné objekty přírodního i umělého původu. Jde o poměrně rozličnou skupinu menších území, jako jsou například části krajiny, modelové části nedotčené přírody, historické parky, aleje, památné stromy, vodní kanály, soutěsky, jeskyně, ale též biotopy vzácných druhů rostlin a živočichů. Též přírodní památky mohou mít federální nebo regionální význam. Přestože se na území přírodních památek mohou nacházet cenné přírodní fenomény, je právní režim přírodní památky poměrně slabý a zdaleka jim nezajišťuje potřebnou ochranu. Na regionální úrovni je vyhlášeno více než 7 700 přírodních památek.

Dendrologické parky a botanické zahrady (oddíl VII federálního zákona o ZCHPÚ) jsou sice součástí systému ZCHPÚ, nicméně předmětem jejich ochrany není typické přírodní prostředí; úkolem těchto je vytvářet speciální soubory rostlin za účelem zajištění biodiverzity a též výzkumných a vzdělávacích funkcí. V současné době je v RF vyhlášeno více než 80 botanických zahrad a dendrologických parků.

Subjekty Ruské federace mohou zákonem vyhlášovat i jiné typy zvláště chráněných území regionálního a místního významu. Například zákon Krasnojarského kraje o zvláště chráněných územích v Krasnojarském kraji řadí mezi zvláště chráněná území vedle kategorií stanovených federálním zákonem též *přírodní mikroz rezervace a mikropamátky, chráněné mokřady, biologické stanice, chráněné vodní objekty, městské lesy a městské parky* (vlastní volný překlad). V dalších krajích jsou zákonem vyhlášovány jako zvláště chráněná území například *umělé sady a parky, chráněná pobřeží, chráněné říční systémy nebo chráněné přírodní krajiny*. Hlavním účelem mnoha regionálních a místních chráněných území není ochrana původní přírody, ale zvláštní ochrana je těmto územím přiznána především za účelem zajištění rozvoje turistického ruchu nebo zajištění vědeckého výzkumu. Kompetence subjektů RF, regionálních a místních orgánů se v návaznosti na správní reformu postupně rozšiřují, a to i v oblasti rozvoje ZCHPÚ (subjekty RF dle současné úpravy přijímají vlastní zákony o ochraně ŽP a kontrolují jejich dodržování, přijímají a naplňují regionální koncepce v oblasti ochrany ŽP a vedou Červenou knihu).¹⁹³

Všechna ZCHPÚ (federálního, regionálního i místního významu) a na nich se nacházející přírodní objekty tvoří **fond ochrany přírody** (природно-заповедный фонд).

¹⁹³ Komentář k čl. 95 Zákona o půdě RF, str. 4. Dostupný na <http://stzkrf.ru/95>. (12. 5. 2017).

Federální právní předpisy ani předpisy subjektů RF nezakládají možnost zřídit chráněné území na základě smlouvy nebo osobami soukromého práva. Přesto v praxi dochází k pronajímání cenných území občanskými sdruženími (například sdružením Sociálně-ekonomická unie), na nichž jsou zřizována ochrana přírodních fenoménů mimo systém federálních a obecních ZCHPÚ. Takto byl například zřízen Murajevský park udržitelného rozvoje pro ochranu vzácných druhů ptáků. Vedle toho jsou zřizována chráněná území i soukromými osobami.¹⁹⁴

V Ruské federaci je v současné době vyhlášeno celkem přes 13 000 zvláště chráněných území federálního, regionálního a místního významu, celkem se rozkládají na více než 12 % území RF.¹⁹⁵ Federální význam má 295 z nich, z toho je 103 státních přírodních rezervací, 48 národních parků a 64 státních přírodních zakazníků federálního významu, 2243 státních přírodních zakazníků regionálního významu a více než 8000 přírodních památek. Početní přehled všech zvláště chráněných území federálního, regionálního i místního významu (data z roku 2015) je uveden v příloze č. 2.

Všechna ZCHPÚ jsou zapisována do Státního seznamu ZCHPÚ (Государственный кадастр особо охраняемых природных территорий), s uvedením (dle čl. 4 zákona o ZCHPÚ) jejich právního statusu, geografické polohy a rozlohy a režimu jejich ochrany. Státní seznam obsahuje též údaje o uživatelích přírodních zdrojů, o osvětové a vědecké činnosti a o historické a kulturní hodnotě jednotlivých ZCHPÚ. Státní seznam má oproti Ústřednímu seznamu ochrany přírody vedenému podle § 42 ZOPK více než informační význam. Slouží pro hodnocení stavu sítě ZCHPÚ, pro plánování dalšího rozvoje této sítě, pro zvyšování efektivity státního dozoru v oblasti ochrany a využívání ZCHPÚ a též pro plánování sociálně-ekonomického rozvoje regionů.

Obdobně, jako je tomu v některých jiných státech (například SRN) vydává vláda RF svým usnesením doporučení (výhled) pro vyhlášení ZCHPÚ, vždy v horizontu následujících 10 let. V něm stanoví, které kategorie ZCHPÚ a v jakém počtu by v daném období měly být vyhlášeny.¹⁹⁶ Jak v evropské, tak v asijské části RF se počet vyhlášených ZCHPÚ zvyšuje od severu k jihu, což je dáno vhodností přírodních podmínek pro

¹⁹⁴ Bogoljubov, S. A.: Právo životního prostředí: učebnice. 2. Vydání. Vydavatelství Jurait ID, 2011. Экологическое право: учебник / под редакцией С.А. Боголюбова – 2-е изд., перераб. и доп., М. Издательство Юрайт ИД; Юрайт 2011, str. 5 a 6.

¹⁹⁵ Pro srovnání - v České republice se zvláště chráněná území všech kategorií nachází na více než 15 % území.

¹⁹⁶ Například usnesením vlády RF z prosince 2011, jímž byla schválena Koncepce rozvoje ZCHPÚ federálního významu do roku 2020, je navrženo vyhlášení 11 nových státních přírodních rezervací, 20 národních parků a 3 federální „zakazniky“.

hospodaření; se vzrůstající intenzitou a rozsahem hospodářské činnosti roste i riziko degradace ekosystémů a jejich složek a vzrůstá i potřeba zajištění jejich ochrany. Konkrétní opatření pro rozvoj sítě ZCHPÚ jsou (pro jednotlivé oblasti RF) obsažena v Plánu opatření pro provádění Koncepce rozvoje systému ZCHPÚ federálního významu do roku 2020.¹⁹⁷

Jednotlivé subjekty RF vydávají zvláštní zákony, kterými je pro území daného subjektu stanovena síť ZCHPÚ a plán jejího dalšího rozvoje.¹⁹⁸ Rozvoj a rozmístění ZCHPÚ se odráží v koncepci územního plánování RF i jejich jednotlivých subjektů.

4.5. Proces vyhlášení zvláště chráněných přírodních území

Procesu vyhlášení ZCHPÚ předchází komplexní ekologický průzkum daného území, který podléhá analýze z pozice federální resp. regionální úrovně státní správy.¹⁹⁹ Zákon o ZCHPÚ (čl. 2 bod 1) stanoví několik kritérií, která mají být vzata v úvahu při vyhlášení nového ZCHPÚ. Je to především hodnota území z hlediska biodiverzity, existence přírodní nebo kulturní krajiny, výskyt geologických, mineralogických nebo paleontologických objektů a výskyt unikátních přírodních komplexů a objektů (čl. 2 bod 1 zákona o ZCHPÚ). Všechna tato kritéria mají být posouzena a vyhodnocena z hlediska naplnění jejich vědeckého, kulturního a estetického významu budoucího ZCHPÚ.

Záměr na vyhlášení ZCHPÚ je též konzultován s veřejností, postupem podle **federálního zákona o posuzování vlivů na životní prostředí**,²⁰⁰ obdobou našeho procesu posuzování vlivů na životní prostředí podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí. Uvedený zákon zajišťuje uplatnění ústavního práva občanů na příznivé životní prostředí prostřednictvím předcházení negativních vlivů hospodářské i jiné činnosti na životní prostředí. Posouzením vlivu na životní prostředí (v ruské terminologii „ekologickou expertízou“) se rozumí zajištění souladu projektové dokumentace zamýšlené činnosti s ekologickými požadavky, technickými předpisy a normami a s právními předpisy v oblasti ochrany životního prostředí, s cílem předejít negativnímu vlivu zamýšlené činnosti na životní prostředí. Zákon rozlišuje státní a veřejnou ekologickou expertízu s tím, že jedním

¹⁹⁷ Usnesením vlády RF č. 2322-r RF ze dne 22. prosince 2011.

¹⁹⁸ Například zákon města Moskvy o koncepci rozvoje a rozmístění ZCHPÚ města Moskvy č. 37 ze dne 6. 8. 2005 / Закон г. Москвы от 6 июля 2005 г. N 37 «О схеме развития и размещения особо охраняемых природных территорий в городе Москве».

¹⁹⁹ Bogoljubov, S. A.: Právo životního prostředí: učebnice. 2. Vydání. Vydavatelství Jurait ID, 2011 / Экологическое право: учебник / под редакцией С.А. Боголюбова – 2-е изд., перераб. и доп., М. Издательство Юрайт ИД; Юрайт 2011, str. 464.

²⁰⁰ Federální zákon o posuzování vlivů na životní prostředí z r. 1995/ Федеральный закон "Об экологической экспертизе" от 23. 11. 1995 N 174-ФЗ.

z typů dokumentace, která podléhá státní ekologické expertíze federální úrovně, je i **dokumentace komplexního ekologického průzkumu pozemků**, na jejímž základě má dojít k vyhlášení ZCHPÚ federálního významu.

Občané a občanská sdružení mají podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí zejména právo navrhnout provedení všeobecné ekologické expertízy hospodářské a jiné činnosti, která by se mohla dotknout ekologických zájmů obyvatel žijících na daném území, mohou podávat připomínky týkající se ekologických aspektů zamýšlené činnosti a mají též právo být příslušnými orgány, zajišťujícími ekologickou expertízu, informováni o závěrech tohoto posouzení. Před vydáním závěru státní ekologické expertízy příslušnou komisí a při rozhodování o realizaci záměru musí být k dispozici všechny materiály, které příslušná komise obdržela a které odrážejí společenské mínění v otázce provedení navrženého záměru.

V každém sídelním útvaru, jehož území má být zahrnuto do ZCHPÚ, probíhají veřejná projednání tohoto záměru. Na základě závěrů veřejných slyšení přijmou zastupitelstva dotčených obcí závěr, zda s vyhlášením chráněného území souhlasí, či nikoliv. Zákon o ZCHPÚ výslovně nestanoví, že k vyhlášení ZCHPÚ je nutný souhlas místních samospráv. V praxi je, obdobně jako v jiných státech, snahou dosáhnout maximálního konsenzu se všemi subjekty, které mohou být novým ochranným režimem dotčeny.

Jsou-li v rámci ZCHPÚ stanovovány zóny odstupňované ochrany přírody, projednávají se s orgány místní samosprávy a s vlastníky a uživateli pozemků, které mají být součástí některé ze zón. V tomto případě zákon výslovně nepožaduje, aby návrh zón byl těmito subjekty přijat kladně (odsouhlasen).

V původním znění federálního zákona o ZCHPÚ bylo obsaženo ustanovení o **předběžné ochraně území**, u kterých se předpokládá jejich vyhlášení v některé z kategorií ZCHPÚ. Zákon však neupravoval žádný mechanismus pro zajištění této předběžné ochrany a v praxi bylo obtížné předběžnou ochranu zajistit. Některé subjekty RF proto vydávaly speciální zákony nebo přijímaly usnesení, která zakazovala provádět na těchto územích činnosti způsobující nevratné změny přírodního prostředí. Možnost stanovit předběžnou ochranu je nyní obsažena ve federálním zákoně o půdě, který zároveň umožňuje, aby na těchto územích byla zakázána nebo omezena činnost škodlivá existujícím přírodním fenoménům.²⁰¹

²⁰¹ Obdobný vývoj zaznamenalo řešení otázky předběžné ochrany budoucích ZCHÚ i v české právní úpravě. I ZOPK obsahoval analogické ustanovení (§ 40 odst. 4 v původním znění), jeho novelou č. 349/2009 Sb. bylo však též vypuštěno s odůvodněním, že představuje neodůvodněné a časově neomezené omezení hospodářské

Vyhlašují-li subjekty RF ZCHPÚ regionálního významu nebo mění-li jejich ochranný režim, jsou povinny takový záměr projednat s federálními orgány v oblasti životního prostředí. Jednotlivé subjekty RF mají většinou stanoven vlastní harmonogram pro rozvíjení sítě ZCHPÚ v jejich územní působnosti.²⁰² Subjekty RF jsou zároveň povinny podílet se (ze svého rozpočtu) na finančních nákladech spojených s vyhlášením a péčí o ZCHPÚ federálního významu nacházejících se na území těchto subjektů.

Orgány místní samosprávy mohou vyhlášovat ZCHPÚ místního významu na územích ve vlastnictví obcí. Pokud by ZCHPÚ mělo být vyhlášené na více než 5 % území z celkové rozlohy území vlastněného obcí, musí být vyhlášení předem odsouhlaseno příslušným orgánem státní správy subjektu RF. Zákon o ZCHPÚ nestanoví proces ani formou, jakou mají být ZCHPÚ místního významu vyhlášována, závisí to tedy na rozhodnutí jednotlivých obcí. Jako ZCHPÚ místního významu jsou nejčastěji vyhlášovány ekologické nebo přírodní parky, jejich funkce je spíše rekreační a osvětová.

Státní přírodní rezervace a národní parky se vyhlášují usnesením vlády RF, na základě návrhu federálního orgánu výkonné moci v oblasti ochrany životního prostředí (zejm. Ministerstva ekologie a přírodních zdrojů RF). Státní přírodní „zakazniky“ federálního významu jsou zřizovány na základě rozhodnutí vlády RF, též na základě návrhu orgánu výkonné moci v oblasti ochrany životního prostředí. Státní přírodní „zakazniky“ regionálního významu vyhlášují orgány výkonné moci subjektů RF se souhlasem orgánů místní samosprávy. Přírodní památky federálního nebo regionálního významu se vyhlášují usnesením správních orgánů subjektů RF s tím, že rozloha a ochranný režim musí být odsouhlasen vládou RF.

V roce 2013 rozhodoval Vrchní soud RF (dále též „VS RF“) o žalobě rybářství (rybolovného kolchozu N. I. Kalinina) proti zřizovacímu předpisu NP Onežskoje Pomorje, neboť usnesením vlády RF ze dne 26. února 2013 č. 153 o zřízení NP Onežskoje Pomorje byly do území tohoto NP začleněny i vodní plochy Unského zálivu Bílého moře, na nichž uvedené rybářství hospodaří.²⁰³ Rybářství argumentovalo, že uvedené vodní plochy byly do území NP zahrnuty v rozporu s čl. 13 a 33.5 federálního zákona o rybolovu²⁰⁴ a též v rozporu s některými články federálního zákona o půdě, čímž došlo k porušení práva na podnikání

činnosti. Aktuální novelizací ZOPK (zákonem č. 123/2017 Sb., § 40 odst. 5) je předběžná ochrana zvláště chráněných území opět založena.

²⁰² Například Koncepte rozvoje a rozmístění ZCHPÚ v Krasnojarském kraji na období do roku 2020.

²⁰³ Rozsudek Nejvyššího soudu RF č. AKPI 14-1260 ze dne 23. 12. 2014.

²⁰⁴ Federální zákon o rybolovu a ochraně vodních biologických zdrojů / Федеральный закон от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов.

v oblasti komerčního rybolovu jakožto základní činnosti uvedeného rybářství. Vrchní soud argumentům uvedeným v žalobě nepřisvědčil a konstatoval, že NP byl vyhlášen v souladu s vládními dokumenty a právními předpisy RF. Uvedl, že k vyhlášení NP došlo v souladu s usnesením vlády RF o Seznamu SPR a NP, které mají být zřízeny v letech 2001 až 2010, v souladu s usnesením představitele správy Archangelské oblasti o správě NP Onežskoje Pomorje a s usnesením vlády o Koncepti rozvoje systému ZCHPÚ federálního významu na dobu do roku 2020 a že bylo též odsouhlaseno Ministerstvem zemědělství (do jehož kompetence spadá problematika rybářství). VS RF též uvedl, že ekologicko-ekonomická dokumentace pro vyhlášení NP byla předmětem posuzování vlivů záměrů na životní prostředí podle federálního zákona o posuzování vlivů, tj. byla projednána s občany a občanskými sdruženími. VS RF tedy shledal dodržení všech zákonných postupů pro vyhlášení NP a konstatoval, že zřizovací předpis NP nijak nereguluje kvóty výlovu ryb ani nezasahuje do smluv o užívání vodních ploch pro rybolov. Požadavek rybářství na vynětí vodních ploch z NP, resp. na neúčinnost části zřizovacího předpisu NP pro vodní ploch Unského zálivu, byl VS RF zamítnut.

Pokud by novým režimem ZCHPÚ mělo dojít k omezení stávajících práv vlastníků nebo nájemců dotčených pozemků, je při projednávání záměru a vyhlášení důsledně zvažováno, zda musí dojít k zahrnutí těchto pozemků do chráněného území. Pokud je to s ohledem na zajištění ochrany přírodních hodnot a celistvosti území nezbytné, jsou vlastníkům/nájemcům (zejména těm, kteří vykonávají podnikatelskou činnost a tedy dopad ochranného režimu ZCHPÚ by pro ně představoval ekonomickou ztrátu) nahrazeny škody způsobené vyhlášením ZCHPÚ. Náhrada těchto škod se řídí ustanoveními občanského zákoníku.

Při rozšíření území vyhlášeného ZCHPÚ se postupuje stejným způsobem, jako při jeho vyhlášení.

Je zřejmé, že na kritérium „velkoplošnosti“ zvláště chráněných území v případě Ruska, které je svou rozlohou přes 17 milionů km² největším státem světa, je nezbytné nahlížet se zcela jiným měřítkem, než platí pro evropský nebo dokonce (pouze) středoevropský prostor.²⁰⁵ Přestože s ohledem na obrovskou rozlohu Ruska, zahrnující evropskou i asijskou část, je srovnání (co se rozsahu chráněných území týče) s jakoukoliv evropskou zemí obtížné,

²⁰⁵ Pro srovnání: náš největší NP Šumava má rozlohu 68 342 ha (167 822 ha, pokud připočteme i CHKO Šumava plnicí funkci ochranného pásma NP). Největší NP v RF Jugyd-va se rozkládá na téměř 1,9 mil. ha, následuje NP Beringija s rozlohou 1,8 mil. ha a NP Ruská Arktida s rozlohou 1,4 mil. ha.

zvolila jsem pro účely komparace na základě podrobnějšího studia kategorie ruského práva státní přírodní rezervace, národní park a přírodní park, které lze nejen z hlediska velikosti, ale i svým právním pojetím (ochrana ekosystémů a jejich složek na rozsáhlých územích) řadit mezi území velkoplošná a které lze s ohledem na jejich cíle a nástroje ochrany úspěšně porovnat s kategoriemi zvláště chráněných území podle českého práva.

4.6. Právní režim státních přírodních rezervací

Administrativně-právní nástroje ochrany SPR

Státní přírodní rezervace (dále též „SPR“) jsou vyhlášovány na přírodně nejhodnotnějších územích, čemuž odpovídá i **nejpřísnější ochranný režim** stanovený pro tuto kategorii ZCHPÚ, tj. **zákaz veškerých činností**, s výjimkou těch, které federální zákony výslovně umožňují. Zakázány jsou tak činnosti veškeré intenzity, od kosení, pastvy skotu či sběru lesních plodů až po provádění staveb a přelety letadel v letové hladině pod 2000 metrů. Cílem SPR je ochrana biodiverzity a dlouhodobé udržení přírodních systémů a objektů v přirozeném stavu. Lidské zásahy mohou být na území SPR prováděny pouze v případech, je-li to nezbytné pro zamezení nežádoucích změn přirozených ekosystémů v důsledku lidské činnosti. Příkladem povolených zásahů je pravidelné kosení luk, vypalování porostů nebo regulace početních stavů některých druhů zvěře a nepůvodních živočichů, dále též zdravotní a protipožární zásahy a zásahy nezbytné pro ochranu života a zdraví lidí a lidských sídel.²⁰⁶ V některých lokalitách SPR je umožněno hospodaření místních občanů (například lov ryb pro vlastní potřebu), které musí být prováděno v souladu se zřizovacím předpisem dané SPR a které nesmí poškodit předměty ochrany SPR.

Zákon o ZCHPÚ nezakládá možnost povolit ze **zákazů u SPR výjimku**. To může být umožněno zřizovacím předpisem (jde zejména o povolení vstupu, lovu, ale i umístování některých staveb) s tím, že povolení uděluje buď ředitel SPR (vstupy, méně závažné činnosti), nebo federální orgán, v jehož působnosti je SPR zřízena, nejčastěji Ministerstvo přírodních zdrojů a ekologie RF. Tedy zákazy činností ve SPR jsou zákazy pouze relativními.

Ve SPR mohou být vymezeny lokality, na kterých jsou **zcela vyloučeny jakékoliv lidské zásahy**. Jediným kritériem pro určení rozsahu těchto lokalit je potřeba uchování celého přírodního systému v přirozeném stavu.

Obsahem **zřizovacího předpisu** (jímž je z hlediska formy usnesení vlády RF) je pouhé oznámení o tom, že dané území bylo jako SPR vyhlášeno. Věcné zřízení SPR (přesné stanovení hranic, u novějších SPR již formou souřadnic, cíle SPR, zákazy konkrétních činností na území SPR, vymezení pozemků, na kterých je možno hospodařit způsobem nepoškozujícím předmět ochrany SPR, ale i kompetence povolovat výkon některých činností) je provedeno **nařízením o SPR**, které potvrzuje svým příkazem federální orgán, v jehož

²⁰⁶ Stepanickij, V. B.: Podrobný komentář k federálnímu zákonu o zvláště chráněných územích přírody, 2. vydání, str. 24.

působnosti je daná SPR (většinou Ministerstvo přírodních zdrojů a ekologie RF).

Například jedna z nejmladších SPR Šajtan-Tau (Orenburská oblast) byla vyhlášena usnesením vlády RF v r. 2014, následovalo nařízení o zřízení této SPR, potvrzené příkazem Ministerstva přírodních zdrojů a ekologie RF.²⁰⁷

Dozor nad dodržováním ochranného režimu SPR vykonává **Federální služba pro dohled nad užíváním přírodních zdrojů** (Федеральная служба по надзору в сфере природопользования, též označována zkratkou Rosprirodnadzor/„Росприроднадзор“) zřízená pod Ministerstvem přírodních zdrojů a ekologie RF. Ředitelé SPR (obdobně jako ředitelé NP) jsou hlavními státními inspektory pro jim svěřená území.

Státní přírodní rezervace jsou ZCHPÚ výlučně federálního významu, tedy přírodní zdroje a nemovitý majetek v SPR jsou ve **vlastnictví Ruské federace**. S tím koresponduje **zákaz zcizení (privatizace) pozemků ve SPR** (obdobně NP) založený v čl. 95 odst. 6 federálního zákona o půdě. Jedná se o zákaz relativní, zvláštní zákony mohou založit tituly pro zcizení státního majetku.

Ze statusu SPR jakožto ZCHPÚ federálního významu vyplývá též skutečnost, že tato kategorie ZCHPÚ spadá pod řízení (správní, metodické) federálních orgánů v oblasti ochrany životního prostředí, zejména Ministerstva ekologie a přírodních zdrojů RF (ev. též Ruské akademie věd a dalších ministerstev); správa SPR je vykonávána územními orgány Ministerstva zřízenými v jednotlivých subjektech RF.

Institucionální zajištění ochrany SPR

SPR jsou (vedle kategorie nejpřísněji chráněného území) zároveň **státními rozpočtovými organizacemi** – právními osobami, které vykonávají správu území SPR a které mají ze zákona užívací právo k pozemkům, vodám, horninovému prostředí, rostlinstvu a živočišstvu nacházejícím se na území SPR. Tyto organizace vykonávají též některé kompetence v oblasti státní správy, například povolují vstup na území SPR a vybírají za něj poplatky. Podnikatelskou činnost mohou vykonávat pouze v případě, že je v souladu s cíli SPR (zejm. turistické služby).

²⁰⁷ Usnesení vlády RF o zřízení státní přírodní rezervace Šajtan-Tau/ПОСТАНОВЛЕНИЕ ПРАВИТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ от 9. 10. 2014 г. No 1035 об учреждении государственного природного заповедника Шайтан-Тай.

Ve SPR (v praxi zejména v těch, které mají početnější vědeckou základnu) mohou být jako vědecko-konzultační a poradní orgány zřizovány na základě Řádu Rady ministrů **Vědecké rady**. O zřízení Vědecké rady rozhoduje ředitel SPR, po souhlasu Ministerstva ekologie a přírodních zdrojů RF. Personální obsazení Vědecké rady je **výlučně vědecké**, její členové mohou být ředitelem SPR jmenování z řad vědeckých zaměstnanců SPR (i sousedních SPR), vědecko-výzkumných institucí a regionálních orgánů ochrany přírody. Složení Vědecké rady potvrzuje na návrh ředitele SPR federální Ministerstvo ekologie a přírodních zdrojů RF. Úlohou Vědecké rady je navrhnout vědecké směřování rezervace a hlavní zásady a projekty vědecko-výzkumné činnosti a ekologického monitoringu a plnit veškeré další úkoly související s vědecko-výzkumnou činností. Případné rozpory v rámci Vědecké rady rozhoduje Ministerstvo.

Velký důraz je kladen na vědecko-výzkumnou funkci SPR, které jako unikátní „laboratoře přírody“ umožňují pozorovat zcela nerušené přírodní procesy. Klíčovou náplní vědecko-výzkumné funkce SPR je dlouhodobé sledování dynamiky přírodních procesů za účelem jejich hodnocení, prognóz dalšího vývoje, navrhování vědeckých osnov ochrany přírody, ochrana biodiverzity a udržitelného využívání přírodních zdrojů. Významnou je též výchovně osvětová funkce SPR jako nejpřísněji chráněných území přírody; cílem je vnést do společnosti povědomí o funkcích rezervací a nezbytnosti jejich ochrany, zapojit veřejnost do řešení ekologických problémů a zajistit ekologickou výchovu. V neposlední řadě slouží SPR ke vzdělávání budoucích vědců a odborných pracovníků ochrany přírody. Součástí struktury každé SPR je proto zvláštní odbor ekologické výchovy.

Veškeré informace o stavu přírodních systémů SPR a jejich změnách jsou obsaženy v Kronice přírody (Летопись природы), státním programu, který na základě zjištěných dat a provedených analýz z vědeckých pozorování umožňuje předvídat přírodní jevy, a to v jakémkoliv místě a čase. Kronika přírody je každoročním výstupem vědeckého pozorování dané SPR a obsahuje popis meteorologických jevů v ročních obdobích, údaje o fauně a flóře, o výskytu konkrétních druhů rostlin a živočichů, popis sukcesivních procesů i popis konkrétních antropogenních faktorů majících negativní vliv na přírodní procesy v SPR. Jde tedy o jakousi „výroční zprávu“ o stavu přírodního prostředí a o naplňování všech funkcí SPR.

Zvláštní status mají (státní přírodní) **biosférické rezervace** (биосферные заповедники), které jsou součástí mezinárodní sítě biosférických rezervací podle Programu UNESCO Člověk a biodiverzita. Pro zajištění účelu biosférických rezervací (globální

monitoring stavu životního prostředí, vědecká pozorování) mohou být k území některých SPR přiřčena další území, tzv. „biosférické polygony“. Podrobněji viz kapitola 6.2.

4.7. Právní režim národních parků

Národní parky jako ZCHPÚ a jako instituce

Kategorie národní park, kterou v ruské právní úpravě poprvé zakotvil zákon o ZCHPÚ v r. 1995, nahradila do té doby vyhlášené státní přírodní národní parky a národní přírodní parky; celkem bylo vyhlášeno 27 chráněných území těchto dvou typů, které dnem nabytí účinnosti zákona o ZCHPÚ byly *ex lege* převedeny do kategorie „národní park“.

NP jsou druhou nejpřísněji chráněnou kategorií ZCHPÚ v RF. Oproti SPR je výrazněji akcentována jejich funkce pro rozvoj turistiky a rekreace, což se projevuje ve stoupající návštěvnosti NP, obdobně k celoevropskému trendu.

Mnoho NP bylo v RF vyhlášeno nejen pro ochranu přírodně cenného území, ale i pro zvýšení turistického ruchu prostřednictvím „značky“ národní park. Například jeden z nově vyhlášených NP, Kislovodský NP ve Stavropolském kraji, byl zřízen v roce 2016 na území původního lázeňského parku města Kislovodsk. Předmětem ochrany území s rozlohou cca 965 ha je komplex lázeňských parků, z přírodních objektů pak pouze pískovce červenohnědé barvy s různými formami zvětvování; cílem NP je podle zřizovacího předpisu²⁰⁸ především ochrana unikátních lázeňských zdrojů a podpora léčebně-rekreačního potenciálu a infrastruktury Kislovodského lázeňského parku. Kislovodský NP je tak typickým představitelem trendu vyhlášení území za NP nejen za účelem ochrany přirozených (spontánních) procesů, ale také z důvodu atraktivity území pro návštěvníky a často v kulturní krajině. Z pohledu Ruska jde přesto nepochybně o národní přírodní dědictví nejvyšší kvality, které má být označeno tímto prestižním názvem.²⁰⁹ Naproti tomu nejvýchodnější NP Beringija (s rozlohou 1 819 454 hektarů, vyhlášen v roce 2013), se nachází v téměř nedotčené přírodě, na mořské hranici dvou kontinentů a představuje důležitý migrační koridor pro mnoho druhů ptáků i dalších živočichů, včetně kytovců. Je klíčovým územím pro ochranu biodiverzity Arktidy.

Podle platného znění zákona o ZCHPÚ mohou být **rozhodnutím vlády RF** za národní parky prohlášena území s výskytem přírodních komplexů, unikátních přírodních ploch a objektů a historicko-kulturních objektů. Posláním národních parků je nejen ochrana těchto přírodních a kulturních hodnot, ale též ekologická výchova, umožnění udržitelné

²⁰⁸ Usnesení vlády RF o zřízení Národního parku „Kislovodskij“ / ПОСТАНОВЛЕНИЕ ПРАВИТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ от 2 июня 2016 г. No 493 О создании национального парка „Кисловодский“.

²⁰⁹ Hošek, M.: Kdy je národní park národním parkem? Ochrana přírody 2/2013 str. 28.

turistiky a rekreace a vědeckého poznání. Návštěvníkům NP přináší obohacení i poznání života původních obyvatel, kteří dosud žijí na území NP a zachovávají si svoji kulturu a zvyky.²¹⁰ Výrazně je akcentován význam NP jako vědecko-výzkumných institucí; na vládní úrovni jsou vytvářeny personální i materiální podmínky pro vědeckou činnost a zvyšování odborné úrovně vědeckých pracovníků v NP (poskytování stáží, udělování grantů atd.).²¹¹

Novelizací v r. 2013 bylo umožněno, aby do kategorie národní park mohly být převedeny v zákonem stanovených případech (a na základě výsledků státní ekologické expertízy) dosavadní státní přírodní rezervace. To by pochopitelně znamenalo výrazné snížení úrovně ochrany těchto území.

Zřízení NP rozhodnutím vlády je následně potvrzeno **příkazem Ministerstva přírodních zdrojů a ekologie**, který je publikován ve Sbírce právních aktů federálních orgánů výkonné moci.

Souběžně s vyhlášením NP je **rozhodnutím vlády zřízena rozpočtová organizace**, které je svěřena správa NP (oficiální název zní například „Federální státní rozpočtová organizace Národní park Beringija“) a též správa státního majetku na území NP. Národní parky jako odborné organizace jsou ochránářskými, ekologicko-výchovnými a vědecko-výzkumnými institucemi. Jedná se o nevýdělečné organizace, jejich případné podnikání musí být vždy spojeno s naplňováním cílů NP (stejně jako u SPR jde především o poskytování služeb v rámci turistického ruchu). **Působnost rozpočtové organizace je stanovena statutem NP**, který vydává Ministerstvo přírodních zdrojů a ekologie RF. Ze statutu NP též vyplývají některé správní kompetence správy NP ředitel správy je na základě tohoto statutu například zmocněn vydávat povolení ke vstupu a vjezdu do částí NP, do nichž je vstup zřizovacím předpisem NP zakázán.

Správa NP je spíše odbornou organizací zajišťující péči o NP, vědecko-výzkumné činnosti a ekologickou výchovu, včetně poskytování kompletního turistického servisu (budování turistické infrastruktury, pořádání exkursí atd.). Státní správu vykonává pouze výjimečně (např. vydává výše uvedené výjimky ze zákazu vstupu). Správám NP přísluší právo hospodaření se státními pozemky v NP, včetně pozemků lesních.

²¹⁰ Například území Tunkinského NP u jezera Bajkal stále obývají původní obyvatelé – Burjaté a v Tunkinské kotlině se též nachází jejich hlavní buddhistická svatyně.

²¹¹ Stepanickij, V. B.: Podrobný komentář k federálnímu zákonu o zvláště chráněných územích přírody, 2. vydání, str. 52.

Pro řešení otázek ochrany přírody, vědeckého výzkumu, rekreace a ekologické výchovy vytváří NP **vědecko-technické rady**. Personální složení těchto rad schvaluje Ministerstvo přírodních zdrojů a ekologie RF. Role Rady NP je rolí odbornou, oproti radě NP podle ZOPK není Rada NP platformou pro debatu s místními samosprávami či podnikatelskými subjekty o dalším směřování NP.

Správním orgánem ve vztahu k území NP je Ministerstvo přírodních zdrojů a ekologie RF, popř. jiná ústřední státní instituce. Tyto ústřední úřady vydávají mnoho podzákoných normativních aktů (příkazy, instrukce, metodiky), jimiž je NP povinen se řídit. Oproti českému právnímu řádu nejsou práva a povinnosti fyzických a právnických osob ani kompetence orgánů stanoveny výlučně zákonem, ale právě těmito podzákonými akty.

Administrativně-právní nástroje ochrany NP

Obdobně jako u SPR se na přírodní zdroje a nemovité věci v NP, které jsou ve státním vlastnictví, vztahuje **zákaz zcizení** (privatizace) dle čl. 95 odst. 6 zákona o půdě. Přestože uvedený článek federálního zákona o půdě uvádí, že pozemky soukromých osob mohou být součástí NP jen v jednotlivých případech, je struktura vlastníků pozemků v NP v praxi různorodá – u některých NP přesahuje podíl pozemků soukromých vlastníků dokonce 50 % (NP Orlovské poleší, Meščerský NP, NP Ruský Sever).²¹² Vlastnické právo soukromých vlastníků je ze zákona omezeno – hospodařit na svých pozemcích mohou pouze tak, aby **nedošlo k narušení cílů NP** a jeho ochranného režimu. NP má **výhradní předkupní právo** (tj. může být jediným kupcem) na pozemky fyzických a právnických osob v NP. Výkup pozemků je financován především ze státního rozpočtu, výjimečně i z jiných zdrojů. Záměrem, vyjádřeným též ve strategických vládních dokumentech, je, aby stát do svého vlastnictví postupně získal všechny pozemky v NP (i SPR) a byl tak vytvořen nerozdělitelný komplex území s výlučnými dispozičními právy státu. Stát může pozemky v NP pronajímat fyzickým i právnickým osobám, pouze však k rekreačním účelům.

Režim ochrany je v NP diferencován (dle čl. 15 zákona o ZCHPÚ) podle pěti funkčních zón:

²¹² Stepanickij, V. B.: Podrobný komentář k federálnímu zákonu o zvláště chráněných územích přírody, 2. vydání, str. 52.

1) v nejpřísnější – **chráněné zóně** (*заповедная зона*) je přírodní prostředí ponecháno přirozenému (samovolnému) vývoji a je v ní proto zakázáno provádění jakékoliv hospodářské činnosti; jedná se o obdobný režim stanovený pro státní přírodní rezervace,

2) **zóna zvláštní ochrany** (*особо охраняемая зона*), ve které se vytváří podmínky pro zajištění ochrany původních přírodních komplexů a objektů, a do které je možné za určitých podmínek vstupovat (například formou organizovaných exkurzí); v této zóně se mohou provádět některá opatření předcházející nežádoucím změnám ekosystémů, zejména protipožární opatření a zásahy proti škůdcům a chorobám lesních porostů,

3) **rekreační zóna** (*рекреационная зона*), která je vymezená pro aktivní odpočinek a umístování turistické infrastruktury (nacházejí se v ní například místa pro bivakování, tábořiště, návštěvnická centra),

4) **zóna ochrany objektů kulturního dědictví národů RF** [*зона охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации*],

5) **hospodářská zóna** (*зона хозяйственного назначения*), ve které je umožněno hospodaření nezbytné pro zajištění funkcí NP a hospodaření místních obyvatel a

6) **zóna tradičního extenzivního hospodaření** (*зона традиционного экстенсивного природопользования*), ve které je umožněno hospodaření typické pro původní národy RF.

Původní znění zákona o ZCHPÚ z r. 1995 umožňovalo vymezení až 8 funkčních zón (též zónu poznávací turistiky a zónu služeb návštěvníkům). Ve skutečnosti však bylo vymezováno nejvýše 5 zón, neboť – jak ukázala praxe – čím složitější je struktura zonace, tím složitější je zajištění efektivní péče o NP a řízení NP jako takového. Nadto je složitou strukturu zonace obtížné vysvětlit všem dotčeným subjektům (zejm. místním obyvatelům) a nastavit systém opatření potřebných v jednotlivých zónách.²¹³

V nejpřísněji chráněné zóně jsou lidské zásahy vyloučeny, v ostatních zónách je možnost hospodaření omezena naplňováním cílů NP. Recentními novelizacemi (zejm. z roku 2011 a 2013) byl režim národních parků zpřísněn a byla doplněna ustanovení, která mají umožnit směřování ruských NP ke splnění cílů IUCN pro kategorii II, tj. národní park - především bylo doplněno ustanovení **zakazující zmenšení rozlohy chráněné zóny a zóny zvláštní ochrany** a byly upraveny základní ochranné podmínky společné pro všechny NP.

²¹³ Čižova, V. P. Metodika zonace národních parků. Ruský věstník geologie, geografie a globální energie. Vědecko-technický časopis č. 3 (16) Astrachaň. Vyd. Dom „Astrachaňská univerzita“, 2006, str. 108.

Většina NP v RF v současné době kritéria IUCN pro kategorii II (výskyt přirozených nebo člověkem málo pozměněných ekosystémů na převažující ploše NP) nespĺňuje a spadají spíše pod kategorii V (chráněná krajinná oblast). Nejpřísněji chráněné (zapovedné) zóny odpovídající rozloze požadované pro kategorii II – národní park – jsou vymezeny zejména u rozsáhlých NP vyhlášených v málo obydlených oblastech. Příkladem je NP Prielbrusje (73 %), největší NP Jugyd-va (64 %) a NP Pripjyšmynskije bory (51 %).

Zonace NP²¹⁴ je zákonem o ZCHPÚ a metodickými předpisy poměrně podrobně upravena (na rozdíl od kusé úpravy zonace přírodních parků, které jsou druhou kategorií ZCHPÚ, v nichž je ochranný režim rozlišen diferencován prostřednictvím funkčních zón). Zóny jsou u NP rozlišeny s ohledem na **typy přírodních komplexů** a s tím souvisejícím způsobem hospodaření a péče o tyto komplexy a také s ohledem na různé způsoby využívání území NP různými subjekty (návštěvníci, místní obyvatelé, hospodařící subjekty). Zonace je obrazem často protichůdných účelů, které musí NP napĺňovat. Mezi základní cíle zonace jakožto projektově-plánovacího procesu patří zajištění udržitelného sociálně-ekonomického rozvoje regionu, zajištění účelné ochrany NP a účelné rozlišení hospodářských činností, v neposlední řadě též zajištění regulace přístupu návštěvníků, s cílem minimalizovat negativní vlivy na přírodní komplexy a objekty NP.²¹⁵

Návrhy na vymezení jednotlivých ochranných zón zpracovávají správy NP a schvaluje je **usnesením federální orgán**, do jehož působnosti patří řízení NP (tím je u většiny NP Ministerstvo přírodních zdrojů a ekologie RF, výjimečně též Ministerstvo kultury). Podmínkou schválení je **souhlas orgánů místní samosprávy, vlastníků a uživatelů pozemků**, které mají být součástí jednotlivých zón. Zonace je obvykle součástí vyhlášovacího předpisu NP. K ochraně území NP se vymezuje ochranné pásmo, v němž je též omezena hospodářská činnost, s ohledem na zajištění jádrového území NP.

Základní ochrannou podmínkou, od níž se odvíjí posuzování vlivu všech lidských činností na ekosystémy NP, je **zákaz provádění jakékoliv činnosti**, která může poškodit přírodní komplexy a objekty rostlinstva a živočišstva, kulturně-historické objekty a která je v rozporu s cíli a úkoly národního parku (čl. 15 odst. 2 zákona o ZCHPÚ).

²¹⁴ Odborná literatura definuje funkční zónu jako „*ohraničené území, na kterém je aplikován prostorově a časově určený managementový režim a kde jsou prováděna opatření směřující k naplnění cílů NP*“. Zdroj: Bujbolov, J. A. Jak zpracovat plán péče o NP. Praktická doporučení. Vyd. Centrum ochrany divoké přírody 2002. Dodatkový materiál ke Strategii zřizování národních parků v Rusku.

²¹⁵ Čižova, V. P. Metodika zonace národních parků. Ruský věstník geologie, geografie a globální energie. Vědecko-technický časopis č. 3 (16) Astrachaň. Vyd. Dom „Astrachaňská univerzita“, 2006, str. 105 a 106.

O účinném uplatňování tohoto obecného zákazu v aplikační praxi svědčí několik judikátů Vrchního soudu RF, který na jeho základě zrušil některá ustanovení zřizovacích předpisů NP. Například v r. 2014²¹⁶ prohlásil VS RF za neúčinné ustanovení zřizovacího předpisu NP Jugyd-va, které umožňovalo užívání dopravních prostředků i na území mimo vyhrazené cesty v NP, a zároveň jako neúčinné označil vynětí konkrétního pozemku (ložisko „Čudnoje“) z NP, ke kterému došlo při upřesňování hranic NP. Vrchní soud shledal jako nedostatečné odůvodnění Ministerstva přírodních zdrojů a ekologie, že umožnění vjezdu dopravních prostředků je v pravomoci ministerstva a nepřisvědčil ani tvrzení, že vynětí daného pozemku z území NP bylo provedeno s ohledem na požadavek sociálně-ekonomického rozvoje regionu. Není bez zajímavosti, že soulad se zákonem o ZCHPÚ posuzoval v daném řízení zástupce Ministerstva spravedlnosti, který též shledal jeho porušení.

Obdobně se Vrchní soud RF²¹⁷ postavil k otázce zákonnosti ustanovení zřizovacího předpisu NP Samarská Luka, jímž bylo na jeho území v zóně hospodářského určení umožněno zřizování, rekonstrukce, opravy a využívání hospodářských a obytných objektů, potřebných pro zajištění funkce národního parku, pro produkční činnost vlastníků, držitelů a uživatelů pozemků, které nejsou vyňaty z hospodářského využívání, a pro zajištění funkcí sídelních útvarů na území NP. Žalobcem byla opět nevládní organizace Greenpeace, která namítala rozpor uvedeného ustanovení se zákonem o ZCHPÚ [zejm. s čl. 15 bodem 1.1 a bodem 2 písm. d)] a argumentovala též porušením práva občanů na užívání zdrojů NP jako objektů národního jmění. Vrchní soud RF shledal rozpor uvedeného ustanovení s čl. 95 zákona o půdě, které na pozemcích ZCHPÚ zakazuje provádět stavby pozemních komunikací, produktovodů, stavby elektrického vedení a další liniové stavby, a také zakazuje umísťovat stavby a využívat průmyslové, hospodářské a obytné objekty, které nesouvisí s činnostmi povolenými na území ZCHPÚ federálními zákony. Výše citované ustanovení zřizovacího předpisu NP Samarská Luka bylo VS FR shledáno jako rozporné se zákonem o půdě (zejm. v té části, která umožňovala umístění staveb pro potřeby vlastníků, držitelů a uživatelů pozemků a obcí) a proto bylo VS RF zrušeno, resp. byla konstatována jeho neúčinnost.

Zákon o ZCHPÚ dále obsahuje výčet několika činností, které se považují *ex lege za škodlivé* na území všech NP bez rozdílu a jejichž provádění je tedy na celém území všech NP zakázáno (analogie základních ochranných podmínek podle § 16 ZOPK). Podle čl. 15 odst. 2

²¹⁶ Rozsudek VS RF ze dne 1. 10. 2014 č. AKPI 14-953. Žalobcem byla nevládní organizace Greenpeace a podle ruského práva šlo o civilní spor.

²¹⁷ Rozsudek Vrchního soudu RF ze dne 2. 9. 2015 o částečné neúčinnosti bodu 11.4 odst. 15 zřizovacího předpisu „Samarská Luka“ potvrzeného příkazem Ministerstvem přírodních zdrojů a ekologie RF ze dne 25. 2. 2015 č. 69.

zákona o ZCHPÚ jsou na celém území NP zakázány průzkum a těžba nerostných surovin, činnosti způsobující narušení půdního povrchu a geologických vrstev, změna stávajícího vodního režimu a propůjčování (pronajímání) pozemků jako zahrady a chaty. Další činnosti, jejichž provádění je zakázáno v jednotlivých NP podle jejich konkrétních potřeb, jsou uvedeny ve zřizovacích předpisech NP (typicky zákaz komerčního lovu a rybolovu). Komerční lov a rybolov byl původně zakázán zákonem o ZCHPÚ ve všech NP. Zejména na Sibiři a na Severu evropské části Ruska jde přitom o tradiční odvětví, prováděné jak na komerční, tak na sportovní bázi, jehož zákaz byl prakticky neaplikovatelný. Do novelizace zákona bylo proto na lov a rybolov v uvedených částech Ruska pohlíženo jako na tradiční činnost původního (ruského) národa a se souhlasem ředitele příslušného NP byl v zóně tradičního extenzivního hospodaření původních národů povolen.²¹⁸

I pro území NP platí limit stanovený (pro všechny kategorie ZCHPÚ) zákonem o půdě, **zakazující změnu účelu užití pozemků** nebo omezení jejich zvláštního právního režimu. Speciálně pro NP je nadto zákonem o půdě **zakázáno vynětí pozemků z NP**, s výjimkou případů výslovně stanovených zákonem.

Uvedená ustanovení federálního zákona o půdě (čl. 27 a 95), společně s korespondujícím ustanovením zákona o ochraně životního prostředí (čl. 58 bod 4), sehrála klíčovou úlohu ve sledované kauze Sočského národního parku. Na základě žaloby podané nevládní organizací Greenpeace rozhodl Vrchní soud RF v r. 2004²¹⁹ s odkazem na uvedená zákonná ustanovení, že vyjmutí pozemků o výměře 33 222 ha z území NP a jejich převedení do (časově neomezeného) užívání Sočskému státnímu přírodnímu „zakazníku“ bylo provedeno v rozporu se zákonem. K převodu pozemků došlo usnesením vlády RF (č. 571 ze dne 15. září 2003). Soud konstatoval, že převod předmětných pozemků do užívání Sočskému přírodnímu „zakazníku“ by fakticky změnil jejich cílové využití a že jeho důsledkem by bylo snížení úrovně jejich ochrany a degradace cenných a unikátních ekosystémů.

Z dosud vyhlášených 49 národních parků je zhruba polovina situována v evropské části RF, řada z nich se nachází v blízkosti velkých sídel. Například třetina jednoho z nejstarších NP v Rusku, **Losího ostrova**, se nachází přímo na území hlavního města Moskvy.²²⁰ Rozkládá se na ploše více než 12 000 ha; z toho je cca 900 ha ve vlastnictví

²¹⁸ Bogoljubov, S. A.: Právo životního prostředí: učebnice. 2. Vydání. Vydavatelství Jurait ID, 2011, str. 57.

²¹⁹ Rozsudek Vrchního soudu RF č. GKPI03-1225 ze dne 22. ledna 2004.

²²⁰ Zřizovací (resp. „přehlašovací“) předpis NP Losí ostrov – Příkaz Ministerstva přírodních zdrojů a ekologie RF z r. 2012/Приказ Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации (Минприроды

soukromých osob, které existenci parku nejsou v užívání svých pozemků nijak omezeny (tyto pozemky nejsou vyloučeny z hospodářské činnosti, byť to federální zákon o ZCHPÚ umožňuje). Zřizovací předpis výslovně zakazuje na celém území NP vykonávat řadu činností, jako je umístování staveb, narušování půdního povrchu, kácení dřevin (mimo vlastní potřebu vlastníků pozemků v NP), introdukce nepůvodních organismů, ale i používání pyrotechniky nebo provádění činností rušivých pro živočichy. Dále zřizovací předpis uvádí (příkladný) výčet činností, které jsou zakázány, resp. dovoleny v jednotlivých funkčních zónách. Vyhlášovací předpis zároveň zřizuje státní rozpočtovou organizaci NP Losí ostrov, příslušnou ke správě tohoto území. Součástí zřizovacího předpisu je i vymezení hranic NP a vymezení hranic jednotlivých funkčních zón.²²¹

Dozor nad dodržováním povinností vyplývajících z ochranného režimu NP vykonávají **správci NP (státní inspektoři)**, v souladu s oprávněními vyplývajících jim z federálního zákona o ZCHPÚ a v souladu s řádem státního dozoru v oblasti ochrany a využívání zvláště chráněných území federálního významu.²²² Obdobně jako u SPR je hlavním inspektorem ředitel NP.

V ruských NP (například NP Samarský oblouk, Sočský NP, NP Nižní Kama nebo NP Kenozerskij) se nachází nejen unikátní přírodní komplexy a objekty, ale též mnoho **kulturních památek** (prehistorická sídliště, památky středověké architektury, církevní stavby, lidová architektura atd.), jejichž zachování je též jedním z cílů NP. Ochrana těchto objektů je stejně jako zajištění ochrany přírody úkolem správy NP, která za tím účelem vytváří specializované, personálně k tomu vybavené odbory a spolupracuje s příslušnými federálními orgány, zejm. s Ministerstvem kultury RF.²²³

Rozvojové záměry obcí a rozšiřování výstavby sídel se zejména v příměstských oblastech často dostávají do střetu s ochranným režimem ZCHPÚ, včetně ochranného režimu národních parků. Například v roce 2015 řešil Vrchní soud RF spor o vedení hranic NP Losí ostrov v Moskevské oblasti. Návrhem nového územního plánu Balašichinského obvodu byla část zastavitelného území umístěna do zóny zvláštní ochrany tohoto NP, s argumentací, že

России) от 26 марта 2012 г. N 82 г. Москва "Об утверждении Положения о национальном парке "Лосиный остров".

²²¹ Chráněná zóna je vymezena na 1,5 % území NP, zóna zvláštní ochrany na 34,6 %, zóna ochrany kulturních a historických památek na 0,7 %, rekreační zóna na 52,8 % a hospodářská zóna na 10,4 % území NP.

²²² Řád státního dozoru v oblasti ochrany a využívání zvláště chráněných území federálního významu, potvrzený usnesením vlády RF v r. 2012/Положение, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 24.12.2012 No 1391 «О государственном надзоре в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий федерального значения.

²²³ Stepanickij, V. B.: Podrobný komentář k federálnímu zákonu o zvláště chráněných územích přírody, 2. vydání, str. 53.

tato zóna nebyla zapsána do katastru nemovitostí. Stavební společnost, která zamýšlela realizovat v této části bytovou výstavu, namítala, že je třeba respektovat stav v katastru nemovitostí a že zahrnutím sporných pozemků do území NP by došlo k porušení jejího práva na podnikání. Vrchní soud RF konstatoval, že hranice NP a funkční zóny byly od počátku vymezené v souladu s hmotněprávními i procesními normami týkajícími se vyhlášení ZCHPÚ. Odkázal na ustanovení zákona o ZCHPÚ (čl. 15), podle kterého musí být rozvojové plány sídel odsouhlaseny příslušným orgánem ochrany životního prostředí, a dále na ustanovení zákona o půdě, podle kterého je území NP ve vlastnictví federace; pouze v některých případech jsou do území NP zahrnovány pozemky jiných vlastníků, tyto však (po jejich začlenění do území NP) nesmí být užívány v rozporu s cíli a režimem NP. Toto omezení vlastníků vzniká ze zákona okamžikem zřízení NP a jeho ochranného režimu a není tedy závislé na zápisu ochranných zón v KN. Jelikož omezení (stanovení funkčních zón NP) vzniklo před vznikem práva stavební společnosti na umístění staveb, nemohlo dojít (v důsledku neaktuálního stavu v KN) k porušení práv této developerské společnosti. Žaloba stavební společnosti tak byla zamítnuta.²²⁴

Koncepční nástroje ochrany NP

Na základě federálních metodik jsou za účelem zajištění péče a dalšího rozvoje NP zpracovávány pro každý NP koncepční dokumenty, a to jak pro krátkodobý horizont 5 let, tak i pro dlouhodobý výhled (15 – 20 let). **Plán péče a rozvoje NP** je základním programovým dokumentem každého NP. Plány péče a rozvoje ruských NP mají oproti plánům péče zpracovávaným pro české NP širší obsah - zahrnují nejen zásady hospodaření, ale i záměry pro umístění nových staveb, harmonogramy pro výkupy pozemků a zdroje financování. Plán péče a rozvoje NP schvaluje státní orgán, do jehož působnosti patří řízení NP (Ministerstvo přírodních zdrojů a ekologie RF).

Ekonomické nástroje ochrany NP

Obdobně jako ve SPR se za vstup do NP platí poplatky. Výši poplatku a okruh osob, které platí snížený poplatek resp., na které se poplatková povinnost nevztahuje, stanoví

²²⁴ Ministerstvo přírodních zdrojů a ekologie RF. Dostupný online z: <http://www.mnr.gov.ru/news/detail.php?ID=140169> (15. 5. 2017).

příkazem Správa příslušného NP, který potvrzuje Ministerstvo ekologie a přírodních zdrojů RF.²²⁵

Poplatek za vstup do NP se pohybuje ve výši od 50 do 300 rublů a jeho výše se poměrně často mění. Například poplatek za vstup do Pribajkalského NP činí v r. 2017 100 rublů (obyvatelé Irkutské oblasti platí pouze 50 rublů, obyvatelé žijící na území NP poplatek neplatí).

²²⁵ Příkaz Minprirody ze dne 09.12.2014 č. 546 o stanovení poplatků za vstup fyzických osob do SPR, a příkaz Minprirody ze dne 08.04.2015 č. 174 o stanovení poplatků za vstup fyzických osob do NP.

4.8. Právní režim přírodních parků

Přírodní parky (dále též „PP“), jakožto administrativně vymezené **části přírodní nebo kulturní krajiny**, představují ze tří zkoumaných kategorií ZCHPÚ nejmírnější ochranný režim (což je dáno i jejich regionálním, nikoliv federálním významem) a akcentována je především jejich **rekreační funkce**.

Administrativně-právní nástroje ochrany PP

Přestože účelem PP je prioritně zajištění možností pro odpočinek a poznávání přírody, je i rekreační využití v PP regulováno s ohledem na ochranu přírodních hodnot těchto území. Režim ochrany je rozlišen podle **funkčních zón** s přírodním, rekreačním nebo hospodářským určením. Ve vztahu k funkčnímu určení jednotlivých zón jsou ve zřizovacích předpisech přírodních parků stanoveny **zákazy a omezení hospodářských i jiných činností**, které by mohly narušit ekologickou, estetickou, kulturní nebo rekreační hodnotu území. Oproti NP je zákonem o ZCHPÚ zonace PP upravena pouze rámcově. To se v praxi projevuje též tím, že je u řady PP upřednostňována právě rekreační funkce před funkcí ochrany přírody.²²⁶

Zcizování přírodních zdrojů nacházejících se v PP je omezeno a je regulováno federálními předpisy. Pozemky, včetně pozemků lesních, jsou bezplatně a na neomezenou dobu svěřeny k užívání státním organizacím spravujícím PP; toto právo zásadně nemůže být omezeno, s výjimkou případů stanovených federálním zákonem o půdě. Na pozemcích v PP se nacházejí (ve větší míře, než v SPR a NP) i pozemky dalších fyzických a právnických osob.

Charakter, předměty a cíle ochrany jednotlivých PP se velmi liší. Některé zajišťují ochranu unikátním přírodním krajinným komplexům a režim jejich ochrany se svou přísností blíží národním parkům, na druhé straně jsou vyhlášovány PP městského charakteru, blížící se svým pojetím spíše přírodním parkům dle české právní úpravy.

Představitelem prvního z pojetí může být Přírodní park Ergaki, který zřídila Rada Správy Krasnojarského kraje svým usnesením v r. 2005.²²⁷ PP se rozkládá na území s rozlohou 342 873 hektarů (pro srovnání: jde o území dvakrát větší než NP a ЧНКО

²²⁶ Čížova, V. P. Metodika zonace národních parků. Ruský věstník geologie, geografie a globální energie. Vědecko-technický časopis č. 3 (16) Astrachaň. Vyd. Dom „Astrachaňská univerzita“, 2006, str. 105.

²²⁷ Usnesení Správy Krasnojarského kraje o zřízení zvláště chráněného přírodního území – přírodního parku krajského významu „Ergaki“ / ПОСТАНОВЛЕНИЕ от 4 апреля 2005 г. N 107-п ОБ ОБРАЗОВАНИИ ОСОБО ОХРАНЯЕМОЙ ПРИРОДНОЙ ТЕРРИТОРИИ - ПРИРОДНОГО ПАРКА КРАЕВОГО ЗНАЧЕНИЯ "ЕРГАКИ".

Šumava); při zřízení PP nebyly omezeny žádné soukromé osoby na právu hospodaření. PP byl zřízen též za účelem ochrany mnoha druhů rostlin a živočichů (včetně např. tetřeva hlušce, rysa nebo sibiřského jelena). Správu PP vykonává státní rozpočtová organizace „Správa PP Ergaki“. Území PP je rozděleno do 4 zón, z nichž přírodní zóna zahrnuje 15,8% rozlohy PP, rekreačně-turistická zóna zaujímá 49,9 % PP, zóna tradičního hospodaření 31,7 % a hospodářská zóna 2,6 % území PP. V jednotlivých zónách je zakázáno provádět řadu (zřizovacím předpisem výslovně uvedených) činností a tento PP se řadí mezi chráněná území s poměrně přísným ochranným režimem.

Naproti tomu zástupcem typicky městského PP je moskevský PP Tušinskij (zřízený v roce 1998 usnesením zastupitelstva města Moskvy), který na území s rozlohou cca 600 ha zahrnuje lesní komplexy, louky, parky, údolní nivy i historické objekty původní lidové architektury. Stejně jako dalších 6 přírodních parků v katastru města Moskvy je intenzivně využíván obyvateli Moskvy a přilehlého okolí k aktivnímu odpočinku; jsou v něm vymezena místa pro táboření, sportoviště, lyžařské trasy a mnoho naučných okruhů.

4.9. Právní odpovědnost při ochraně velkoplošných území

Dodržování ochranného režimu v NP stanoveného federálním zákonem o ZCHPÚ a zřizovacími předpisy jednotlivých NP je kontrolováno pracovníky **zvláštní státní inspekce**, kteří jsou zaměstnanci NP (hlavním inspektorem je ředitel NP). Za porušení zákonem stanoveného ochranného režimu nebo jiných pravidel ochrany a využívání životního prostředí a přírodních zdrojů na území NP jsou fyzickým osobám ukládány (**správní**) **pokuty** v rozsahu násobku jedné až dvaceti minimálních mezd a právnickým osobám v rozsahu násobku tří až čtyřiceti minimálních mezd; zároveň mohou být zabaveny výnosy (produkty) z nezákonné činnosti. Škoda způsobená přírodním objektům a komplexům v NP musí být nahrazena podle metodik o vyčíslení takových škod, popřípadě podle faktických nákladů na obnovení přírodních objektů nebo komplexů.

Odpovědnost za škody způsobené na životním prostředí je založena federálním **zákonem o ochraně životního prostředí**. Podle čl. 77 tohoto zákona jsou právnické i fyzické osoby, které způsobí škodu na životním prostředí zejména tím, že ho znečistí, poškodí, zničí, nerozumně nakládají s přírodními zdroji, naruší nebo zničí přírodní ekosystémy, komplexy nebo krajinu, povinny plně nahradit škodu za tuto újmu. Výše náhrady škody se určuje podle **zvláštních metodik**, nebo (pokud nejsou vydány), podle vyčíslení nákladů na obnovu

narušeného stavu životního prostředí, včetně ušlého zisku. Náhradu škody uplatňuje po původcích stát (prostřednictvím správ SPR, NP), a to podle **obecných ustanovení o náhradě škody založených občanským zákoníkem** (čl. 12, 15 a 1064).²²⁸

Trestněprávní odpovědnost za trestné činy v ochraně životního prostředí je založena v hlavě 26 trestního zákoníku RF.²²⁹ Vedle obecného trestného činu porušení pravidel ochrany životního prostředí při provozních činnostech (čl. 246) a (složkových) trestných činů - nezákonné užívání vodních biologických zdrojů (čl. 256), porušení povinností při ochraně vodních biologických zdrojů (čl. 257), pytláctví (čl. 258), nezákonné držení a prodej chráněných druhů volně žijících živočichů a vodních biologických zdrojů, zničení stanovišť druhů uvedených v Červené knize (čl. 259) a nezákonné těžby lesních porostů (čl. 260 a 261) - zakládá trestní zákoník skutkovou podstatu **trestného činu porušení režimu zvláště chráněných přírodních území a přírodních objektů** (čl. 262). Porušení režimu ZCHPÚ, v jehož důsledku vznikne značná škoda, se trestá pokutou v rozsahu do 200 000 rublů nebo ve výši platu nebo jiného příjmu za dobu do 18 měsíců, nebo zbavením určité funkce nebo zákazem výkonu určité činnosti po dobu do tří let, nebo veřejně prospěšnými pracemi do 480 hodin nebo nápravnými pracemi po dobu do dvou let.

Shrnutí

Ruská zvláště chráněná území se oproti českým liší výraznými rozdíly geografickými i biologickými. Jde o území nacházející se v různých klimatických pásmech a zahrnující různorodé typy ekosystémů, od polárních pustin, přes tundry, lesotundry, lesy různých typů, stepí až po pouštní oblasti v asijské části. Zvláště chráněná území v RF jsou s českými **velikostně nesouměřitelná a nesrovnatelný je též rozsah nedotčenosti území** (divočiny), kterou lze nalézt na obrovských, často i velmi obtížně přístupných územích Ruska.

Odlišný je i právní, ekonomický a společenský vývoj obou zemí. RF je zemí geograficky vzdálenou a interakce mezi právními úpravami ochrany přírody jsou pochopitelně minimální. Přes rozdílnou právní kulturu lze v obou právních řádech vysledovat **obdobné nástroje** poskytující ochranu přírodně cenným územím.

²²⁸ Například za nezákonné uložení stavebního odpadu v lesních porostech Sočského NP bylo na základě metodiky obsažené v nařízení vlády RF č. 273 ze dne 8. května 2007, o vyčíslení výše škody způsobené porušením lesního zákona, vyhověno nároku Sočského NP na náhradu škody vůči stavební společnosti ve výši 1 930 500 rublů (cca 700 000 Kč). Rozhodnutí Okresního soudu v Soči čj. 2-211/2015-M-85/2015 ze dne 5. března 2015.

²²⁹ Trestní zákoník Ruské federace ze dne 24. května 1996 / УГОЛОВНЫЙ КОДЕКС РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ Принят Государственной Думой 24 мая 1996 года.

Klíčovou roli hrají v právu zvláštní územní ochrany přírody Ruska **administrativní nástroje** (zákazy konkrétních činností v jednotlivých ZCHPÚ, zákaz zcizování státních pozemků, předkupní právo státu) a z pohledu těchto nástrojů lze ruskou právní úpravu označit za **poměrně přísnou**. Výčty zakázaných činností jsou však velmi kazuistické a jeví se pro praktickou aplikaci jako velmi formální.

Nejpřísněji chráněné jsou **státní přírodní rezervace**, v nichž jsou zákonem vyloučeny veškeré škodlivé činnosti a v nichž mohou být vyhrazeny i lokality bez jakýchkoliv lidských zásahů. V přísnosti režimu lze ochranu SPR přirovnat k ochrannému režimu NPR podle ZOPK.

Ruské **národní parky** vykazují oproti českým NP naopak nižší stupeň ochrany, je u nich velmi akcentován rekreační účel, a v některých případech jsou vyhlášovány cíleně za účelem zvýšení atraktivity regionu pro návštěvníky a tedy i zvýšení ekonomického potenciálu oblasti. Z hlediska kategorizace IUCN jsou ruské NP hodnoceny spíše v kategorii V (chráněná krajina) a nedosahují kritérií pro kategorii II (národní park).

Za méně efektivní lze podle mého názoru označit **institucionální zajištění** ochrany zvláště chráněných území v RF. Správy SPR, NP i PP jsou pouze v pozici delegovaných odborných správců území, výkon státní správy však u zvláště chráněných území federálního významu přísluší centrálnímu (federálnímu) ministerstvu, často vzdálenému tisíce kilometrů od chráněného území. Všechny podstatné kroky správ musí odsouhlasit ústřední ministerstvo. Takový model není zárukou odborného posouzení věci a je velmi nepružný; další delegace kompetencí na správy chráněných území je *de lege ferenda* pro zkvalitnění odborné i státní správy nezbytná.

Nepříliš podstatnou úlohu mají v ruském právu ekonomické nástroje, omezené na poplatky za vstupy do SPR a NP.

5. Velkoplošná územní ochrana přírody ve Velké Británii

Spojené království Velké Británie a Severního Irska (dále též „UK“) zahrnuje Velkou Británii (Anglie, Skotsko, Wales), Severní Irsko a přilehlé ostrovy (Western Isles, Orkney Islands, Shetland Islands, Isles of Scilly, Isle of Wight, Isle of Anglesey). Velká Británie je s rozlohou 229 850 km² největším ostrovem Evropy. Počet obyvatel se odhaduje na necelých 64 milionů.²³⁰

UK je konstituční monarchií, s dvoukomorovým parlamentem - Dolní komorou (House of Commons) a Horní komorou (House of Lords). Výkonná moc patří vládě v čele s premiérem. Hlavou státu je královna, která je zároveň formální hlavou vlády a jurisdikce. Byť je UK konstituční monarchií, není ústava UK psaná, ale tvoří ji zejména soudní precedenty, královské prerogativy a ústavní zvyklosti.

Ve Spojeném království historicky přetrvávají tři různé právní systémy, a to právo Anglie a Walesu (angloamerický právní systém), severoirské právo (právní systém anglického typu) a skotské právo (specifický smíšený systém práva anglického a kontinentálního). S ohledem na odlišnost právních systémů jednotlivých zemí a přenesení pravomocí ústřední vlády na vlády Skotska, Walesu a Severního Irska je také rozdělení kompetencí v oblasti životního prostředí poměrně komplikované.

Britská ochrana přírody vychází rovněž z duálního přístupu – **ochrany druhové a územní ochrany**, zajišťující požadovanou ochranu stanovišť pro druhy vyžadující pro své přežití genetickou výměnu, migraci a specifické podmínky pro rozmnožování.²³¹ Též v UK je vyhlásování chráněných území hlavním nástrojem pro ochranu **přírodních stanovišť**.

Na základě příslušných právních předpisů je v současné době vyhlášováno 19 kategorií chráněných území. Ochranu zvláště chráněných území, včetně území rozsáhlejších, za které lze v UK považovat především **národní parky** (National Parks) a (některá) **území mimořádné přírodní krásy** (Areas of Outstanding Natural Beauty), zajišťuje několik právních předpisů, s územní působností pro několik částí UK (většinou společně pro Anglii a Wales) nebo pro jednu část (Skotsko, Severní Irsko).

Do skupiny velkoplošných území ochrany přírody lze podle mého soudu řadit též některé ve Skotsku vyhlášené **národní krajinné oblasti** (National Scenic Areas) –

²³⁰ Zdroj: Ministerstvo zahraničních věcí. Dostupný z: www.mzv.cz/jnp/encyklopedie_statu/evropa/velka_britanie/index.html (25. 8. 2017).

²³¹ Rodgers Ch. P.: The Law of Nature Conservation - Property, Environment, and the Limits of Law, Oxford University Press, 2013, str. 64.

kategorii obdobnou územím mimořádné přírodní krásy vyhlášeným v Anglii, Walesu a Severním Irsku. Jejich cílem je ochrana oblastí s mimořádně hodnotným krajinným rázem, který má být předmětem ochrany jako skotské přírodní dědictví. Tyto oblasti však nejsou zřizovány na základě právního předpisu. Za velkoplošná území lze označit též **zóny ochrany moří** (Marine Conservation Zones), zřizované podle zákona o ochraně moří a přístupu na pobřeží (Marine and Coastal Access Act 2009).

Zvláštní význam v ochraně přírody mají **lokality zvláštního vědeckého významu** (Sites of Special Scientific Interest - SSSI), zřizované v Anglii, Walesu a Skotsku na základě zákona o ochraně přírody a krajiny (Wildlife and Countryside Act 1981) resp. zákona o ochraně přírody [Nature Conservation (Scotland) Act 2004]. Přestože se jedná o geograficky menší lokality s územním rozsahem jednotek až desítek hektarů (např. v Anglii je vyhlášeno více než 4 000 těchto lokalit), jsou klíčovými instituty zvláštní ochrany přírody zajišťujícími ochranu podle požadavků mezinárodních a evropských předpisů. K uvedeným lokalitám se vztahuje řada veřejnoprávních povinností a též finančních a sankčních nástrojů ochrany přírody; **SSSI podléhají přísnější ochraně**, než NP a území mimořádné přírodní krásy. Mnoho lokalit zvláštního vědeckého významu se nachází též na území národních parků a území mimořádné přírodní krásy, čímž dochází ke zvyšování standardu ochrany těchto velkoplošných území.

Pro srovnání s českou a ruskou právní úpravou velkoplošných území ochrany přírody jsem zvolila kategorie národní park a území mimořádné přírodní krásy, jakožto kategorie obdobné velkoplošným územím v kategorii NP a CHKO vyhlášeným v České republice, i kategoriím NP a přírodní park zřizovaným podle právních předpisů Ruské federace.

5.1. Institucionální zajištění ochrany velkoplošných území

Na úrovni vlády je příslušným ústředním správním úřadem pro ochranu životního prostředí **Ministerstvo životního prostředí, výživy a záležitosti venkova** (Department for Environment, Food and Rural Affairs – DEFRA), zodpovědné též za politiku v ochraně přírody, včetně ochrany rostlin a živočichů, ochranu zvířat před týráním a udržitelný rozvoj. DEFRA též poskytuje příspěvky na činnost správ NP a vydává prováděcí předpisy pro fungování NP. Zaměstnanci ministerstva jsou také členy rad některých NP.

Ve Skotsku vykonává tyto kompetence Skotské ministerstvo pro ochranu životního prostředí a záležitosti venkova (Scottish Executive Environment and Rural Affairs Departement – SEERAD), ve Walesu vládní shromáždění (Welsh Assembly Government).

Výkonnými orgány v oblasti ochrany životního prostředí jsou v UK **Společný výbor pro ochranu přírody** (Joint Nature Conservation Committee) jakožto koordinátor regionálních orgánů a vládní poradce pro ochranu přírody na národní i mezinárodní úrovni a dále několik regionálních (národních) orgánů ochrany přírody:

- 1) **Přírodní Anglie** (Natural England), která zajišťuje ochranu přírody a krajiny na území Anglie (státní orgán zřízený zákonem o přírodním prostředí a venkovských spolecích z r. 2006); tento orgán ochrany přírody je zároveň poradním orgánem vlády pro záležitosti NP (zejména doporučuje vládě provedení potřebných opatření a vydává pravidelné zprávy o stavu přírodního prostředí NP). **Skotské přírodní dědictví** (Scottish Natural Heritage), které zajišťuje ochranu přírody na území Skotska ochranu přírody a krajiny [státní orgán zřízený zákonem o přírodním dědictví, Natural Heritage (Scotland) Act 1991],
- 2) **Přírodní zdroje Walesu** (Natural Resources Wales) – na území Walesu zajišťuje ochranu krajiny a venkovského prostředí, převzal kompetence svého předchůdce - Rady Walesu pro krajinu (Countryside Council for Wales),
- 3) **Agentura ochrany životního prostředí Severního Irsku** (Northern Ireland Environment Agency) zajišťující ochranu přírodního a vybudovaného dědictví na území Severního Irsku a
- 4) **správy národních parků** (National Parks Administrations), vykonávající státní správu v ochraně přírody na území národních parků (dle čl. 65 a 70 zákona o životním prostředí z r. 1995).

Místním správním úřadům (local authorities)²³² přísluší některé veřejnosprávní kompetence v ochraně přírody a krajiny, například vyhlásování a péče o místní přírodní rezervace.

Dozorovým orgánem v oblasti ochrany životního prostředí je Agentura ochrany životního prostředí (Environment Agency), která řeší přestupky na úseku životního prostředí, včetně škod způsobených přírodním stanovištím.

²³² Anglie je rozdělena do 9 regionů (regions), menší administrativní jednotky představují hrabství (counties) a okresy (districts).

Významnou roli v ochraně přírody na území UK (Anglie, Wales, Severní Irsko) zastává **National Trust** (celým názvem National Trust for Places of Historic Interest or Natural Beauty – Národní trust pro ochranu kulturních památek a přírody), který byl založen v roce 1895 jako nezisková organizace, a který je v současné době organizací s největší členskou základnou v UK. **National Trust zajišťuje prostřednictvím svých členů a mnoha dobrovolníků ochranu historických památek a přírodně cenných území, řadu z nich přitom z pozice jejich vlastníka** (vlastní např. čtvrtinu pozemků v Lake District nebo 12 % pozemků v NP Peak District).²³³ National Trust je obdobou neziskové organizace, jeho příjmy tvoří zejména členské příspěvky, příspěvky ze vstupného, dary a zisky z prodeje suvenýrů a provozu vlastních restaurací.

5.2. Historický vývoj

První snahy o vyhlášení národních parků se v UK objevily již na počátku 19. století, v období romantismu, kdy umělci a spisovatelé hledali inspiraci v krásách krajiny. Tehdy zakládané okrašlovací a ochrannářské spolky si uvědomovaly, že zejména rozšiřující zástavbou dochází k nevratným škodám na přírodním dědictví. Obyvatelé měst začali požadovat umožnění přístupu do krajiny a vyhledávali čistý vzduch, pohyb a úlevu od stresu ze stereotypního života.²³⁴

Prvotním účelem zřizování NP v UK v roce 1949 (kdy byl přijat zákon o národních parcích a přístupu do krajiny) tedy nebyla ochrana ekosystémů, biodiverzity nebo unikátní krajiny, ale umožnění **přístupu veřejnosti do přírody** za účelem odpočinku a poznávání přírodních krás. Teprve později byl při vyhlásování zvláště chráněných území upřednostněn účel ochrany přírody. Přijetí zákona o NP a přístupu do krajiny bezprostředně po ukončení 2. světové války bylo též reakcí na válečné útrapy a mělo podpořit vizi lepšího života, spočívajícího v tomto případě v umožnění přístupu do krásné krajiny.²³⁵

Se vzrůstajícím počtem chráněných území docházelo též ke střetům s hospodářskými zájmy v těchto územích, a to především ke střetům s tradičním hospodářským odvětvím UK – **zemědělskou výrobou**. Drobní zemědělci (farmáři) nebyli ochotni snižovat produkci

²³³ National Trust je vlastníkem více než 350 historických objektů a s celkovou výměrou více než 247 000 ha pozemků (1,5 % území Anglie, Walesu a Severního Irsku) je největším soukromým vlastníkem půdy v UK vůbec. Zdroj: National Trust Annual Report 2015 – 16, dostupný z: <http://www.nationaltrustannualreport.org.uk/>.

²³⁴ Our National Parks. Dostupný z: <http://www.exmoor-nationalpark.gov.uk/>

²³⁵ Our National Parks. Dostupný z: <http://www.exmoor-nationalpark.gov.uk/>

zemědělských plodin kvůli potřebám ochrany přírody. Britská zvláště chráněná území tak byla ohrožena především masivními rekultivacemi vřesovišť, odlesňováním a ubýváním živých plotů kvůli rozšiřování zemědělské krajiny.²³⁶

Při projednávání návrhu zákona na ochranu přírody a krajiny na počátku osmdesátých let 20. století (Wildlife and Countryside Act 1981) v Parlamentu bylo zastánci tradičního zemědělského hospodaření²³⁷ striktně požadováno, aby střety mezi ochranou přírody a hospodářskými činnostmi byly řešeny výlučně **dobrovolnými dohodami** s farmáři o managementu na daném území s odůvodněním, že jakékoliv nástroje pozitivní i negativní stimulace (kontroly, sankce ze strany státní moci) by vyvolaly silný odpor farmářů vůči ochraně přírody. Absence jakýchkoliv donucovacích nástrojů se však v praxi ukázala jako nefunkční, neboť ničení chráněných území nadále pokračovalo. Vláda proto přijala **systém tzv. „vzájemných upozorňování“** (reciprocal notification), spočívající ve výměně informací mezi orgány ochrany přírody (Nature Conservancy Council - NCC) a vlastníky půdy. NCC upozorňoval vlastníky půdy (ale např. i orgány územního plánování) na důležité zájmy ochrany živočichů, rostlin, geologických jevů a krajiny v konkrétních místech a farmáři byli naopak žádáni o zaslání výhledu zamýšlených zemědělských činností v následujících třech měsících. Účelem tohoto systému bylo vyvolat diskusi o případné změně způsobu hospodaření, beroucí ohled na zájmy ochrany přírody. Konečnou fází mělo být uzavření dobrovolné **dohody** s farmářem **o ekologicky příznivém způsobu hospodaření**. Princip dobrovolnosti v ochraně přírody se však opět ukázal jako nefunkční a k ničení přírodně cenných území docházelo dokonce i během vyjednávání dobrovolných dohod.²³⁸

Právní předpisy přijímané v následujících letech (zejm. zákon o krajíně a právu cesty z r. 2000 a zákon o přírodním prostředí a venkovských spolecích z r. 2006) proto obsahovaly ustanovení zpřísnující ochranu přírodně cenných území – zejména tím, že posílily **dozorovou a donucovací kompetenci** orgánů ochrany přírody (Natural England). Za porušení předpisů na ochranu přírody byly stanoveny **sankce** s tím, že za závažné porušení zákona může být Korunním soudem (Crown Court) uložena pokuta dokonce v neomezené výši.

Zatímco na základě zákona, který limituje umístování některých staveb do území [Planning (Listed Buildings and Conservation Areas) Act 1990], není za nemožnost realizace

²³⁶ I v současné době je farmaření (zejm. chov ovcí a dobytka) prováděno na velké části území NP. Například v NP Northumberland je to na třech čtvrtinách jeho území, kde se nachází celkem 256 farem. Zdroj: <https://www.northumberlandnationalpark.org.uk/about-us/looking-after-the-park/farming/>.

²³⁷ Národní svaz farmářů a Asociace vlastníků venkovské půdy (National Farmers' Union and the Country Landowners' Association) představují v britském parlamentu velmi silnou lobby.

²³⁸ Cullingworth, B.: Town and Country Planning in the UK, Routledge, Abingdon, 15. edice 2015, str. 409.

stavby (navržené zejm. v rozporu s dosavadní historickou nebo kulturní hodnotou oblasti) stanovena žádná kompenzace, za omezení zemědělského hospodaření je tradičně požadována (s poukazem na veřejný zájem na zajišťování zemědělské produkce) kompenzace jakékoliv ztráty (ušlého zisku), a to bez ohledu na příčinu jeho omezení, kterou může být i ochrana přírody. Neudržitelnost výše uvedeného přístupu (upřednostňování zemědělské produkce) lze velmi dobře ilustrovat na případu Národního parku Exmoor, kde zemědělské hospodaření dosáhlo takové intenzity, že způsobilo závažné poškození cenných vřesovišť a vyvolalo tak potřebu nastavení nového modelu ochrany přírody.

V důsledku vysokých dotací poskytovaných vládou farmářům na zvyšování zemědělské produkce došlo v sedmdesátých letech 20. století v NP Exmoor k vážnému konfliktu se zájmy ochrany přírody. Klíčový předmět ochrany tohoto NP – vřesoviště – byl zemědělskou činností vážně ohrožen (5000 ha zcela zničeno, 1380 ha ohroženo). Změna vlády, ke které v UK došlo v roce 1979, a zároveň ochota některých farmářů změnit způsob hospodaření umožnily přijetí pravidel (řádu) ochrany vřesovišť (místním úřadem v Porchesteru). Na základě tohoto řádu začaly být uzavírány **dobrovolné dohody**, jejichž model následně převzalo celé Spojené království. Obsahem dobrovolných dohod byly podmínky ochrany vřesovišť, pravidla správné zemědělské praxe a omezení rozvoje zemědělského hospodaření. Za klíčový aspekt modelu, který ovlivnil celostátní politiku ochrany životního prostředí, je třeba považovat nastavení **finanční kompenzace** za ztráty při zemědělském hospodaření, nově poskytované pouze za omezení vzniklá z titulu ochrany přírody. Takto vypočtené kompenzace totiž pomáhají určit, kolik stojí ochrana přírody. Na základě modelu NP Exmoor došlo během následujících dvaceti let ke změně systému v **poskytování dotací** v zemědělství. Oproti předchozímu modelu, kdy byly dotace poskytovány bez ohledu na dopady zemědělské činnosti na ochranu přírody, byl nový dotační systém nastaven na rozdílné výši finančních příspěvků podle **míry ekologického chování**. Zároveň byla zákonem založena možnost uložit za ničení chráněných přírodních hodnot pokutu.²³⁹ Podle příkladu NP Exmoor byl tedy nastaven model, který lze připodobnit dnešnímu (unijnímu) systému tzv. cross compliance: dotace je zemědělcům poskytnuta pouze v případě, že jsou dodrženy povinnosti stanovené právními předpisy na ochranu životního prostředí; při porušení povinností je zemědělec povinen dotaci (nebo její poměrnou část) vrátit.

²³⁹ Cullingworth, B.: Town and Country Planning in the UK, Routledge, Abingdon, 15. edice 2015, str. 410 a 412.

5.3. Právní režim národních parků

Právní úprava NP v UK je stejně jako v ostatních zemích předmětem úpravy vnitrostátního práva. Obdobně, jako v ostatních členských státech Evropské unie, zajišťuje právní režim NP v řadě lokalit též ochranu druhů rostlin a živočichů, přírodních stanovišť a ptáků v souladu s požadavky evropské směrnice o stanovištích a evropské směrnice o ptácích.

NP v UK (dosud je vyhlášeno 15 NP s celkovou rozlohou přes 21 000 km²) nesplňují kritéria pro kategorii II - národní park podle mezinárodně uznávaných standardů IUCN. Přestože NP v UK též (z obecného pohledu) kombinují ochranu ekosystémů s podporou turistiky, není jejich hlavním cílem ochrana přirozených nebo člověkem málo pozměněných ekosystémů na převažující ploše NP. Předmětem ochrany je především **krajina (krajinný ráz)** dané oblasti, v níž jsou omezeny některé komerční činnosti. NP jsou převážně tvořeny kulturními krajinami (hory, vřesoviště, lesy, jezera, ale i farmy, města a vesnice), které byly po staletí využívány lidmi pro zemědělství i další činnosti. Svou charakteristikou proto NP v UK spadají do kategorie **IUCN V (chráněná krajina)**.²⁴⁰ Pojetí NP v UK je dáno i dobou přijetí zákona o NP a přístupu do krajiny v r. 1949, kdy prvotním účelem bylo umožnit (v poválečné době) přístup veřejnosti do přírodně zajímavých území. **Přístup do krajiny** je v britském právu tradičním institutem, upraveným několika právními předpisy. Toto chápání NP (s upřednostňováním účelu turistiky a rekreace) přetrvává u britských NP dodnes. Příkladem může být iniciativa vyhlásit NP i na území hlavního města Londýna (NP Greater London).²⁴¹

Ochrana biodiverzity je v NP zajišťována v souladu s požadavky čl. 40 zákona o přírodním prostředí a venkovských spolecích (Natural Environment and Rural Communities Act 2006), podle něhož je každý správní úřad povinen rozhodovat v souladu se zájmy **ochrany biodiverzity** a má se při své úřední činnosti ujistit, že zamýšlené činnosti budou vykonávány v chráněných územích i volné krajině s ohledem na zajištění zájmů ochrany rostlinstva a živočišstva.

NP v Anglii a Walesu

Zákon o národních parcích a přístupu do krajiny z r. 1949 (dále též „zákon o NP“), platný pro Anglii a Wales, upravuje zřízení a účel národních parků. Podle čl. 5 tohoto zákona

²⁴⁰ Zdroj: UK ANPA www.nationalparks.gov.uk.

²⁴¹ Zdroj: <http://www.nationalparkcity.london/>.

plní NP dva základní cíle: 1) **zachování a zlepšování přírodních krás, ochranu rostlin a živočichů a kulturního dědictví**²⁴² a 2) **vytváření příležitosti pro poznání a požitek z mimořádných hodnot území.**

Právní úprava chráněných území (zejm. naplňování druhého cíle NP - vytváření příležitostí pro poznávání a rekreaci) je bezprostředně svázána s tradičním britským institutem – **právem na veřejný přístup do krajiny**. Tento institut má v právu UK tři podoby: 1) veřejné právo cesty (průchodu krajinou), 2) volný přístup do krajiny a 3) povolený přístup do krajiny. Zákon o krajině a právu cesty z r. 2000 (The Countryside and Rights of Way Act 2000), zajišťuje na území Anglie a Walesu veřejný (pěší) přístup do určitých území a doplňuje tak veřejné právo cesty. Ve Walesu představuje délka cest s právem průchodu 1,59 km/km², v Anglii 1,46 km/km², ve Skotsku 0,19 km/km² a v Severním Irsku 0,01 km/km².²⁴³ Evidenci komunikací s veřejným právem průchodu vede cestní úřad (highway authority). Do určitých území (access land) je umožněn volný vstup, tj. i mimo cesty (open access).²⁴⁴ Vlastníci pozemků mohou umožnit přístup i do dalších území (permissive access), za účelem pěšího průchodu, průjezdu na kole nebo na koni.

Zákon o NP a přístupu do krajiny z r. 1949 upravuje právní režim veřejných cest, včetně veřejných dálkových tras (National Trails), po nichž je veřejnosti umožněno se pohybovat pěšky, na koni nebo na kole. V Anglii existuje 13 dálkových tras, ve Walesu existují tři dálkové trasy: Glyndwr's Way (213 km), Offa's Dyke Path (283 km) a Pembrokeshire Coast Path (299 km). Péče o tyto trasy přísluší správám národních parků, místním cestním úřadům a dobrovolníkům.

Naplňování základních cílů NP dle čl. 5 zákona o NP může být často problematické a v některých případech vede k soudním sporům. Například v r. 2002 posuzoval soud

²⁴² Například v NP Northumberland je jedním z předmětů ochrany též zachovalá část Hadriánova valu a správa NP též podporuje tradiční výrobu piva a whisky v Upper Coquetdale. Zdroj: <https://www.northumberlandnationalpark.org.uk/about-us/looking-after-the-park/historic-environment/>.

²⁴³ Zdroj: Countryside access in the UK: a review of associated legislation and policy, National Assembly for Wales, Research paper, April 2014, str. 2. Dostupný online z: <http://www.assembly.wales/Research%20Documents/Countryside%20access%20in%20the%20UK%20a%20review%20of%20associated%20legislation%20and%20policy%20-%20Research%20paper-22042014-255572/14-019-English.pdf> (14. 7. 2017)

<http://www.assembly.wales/Research%20Documents/Countryside%20access%20in%20the%20UK%20a%20review%20of%20associated%20legislation%20and%20policy%20-%20Research%20paper-22042014-255572/14-019-English.pdf>

²⁴⁴ Ve Skotsku je takový přístup umožněn na základě Land Reform (Scotland) Act 2003 všude, kde není výslovně vyloučen, v Anglii a Walesu je volný přístup umožněn na základě Countryside and Rights of Way Act 2000 pouze v označených územích a v Severním Irsku není toto právo v praxi založeno, byť jej nařízení o přístupu do krajiny z r. 1983 (Access to the Countryside (NI) Order 1983) formálně umožňuje zřídit dohodou s okresní radou (district council).

v souvislosti s vyhlášením NP New Forest naplnění druhého účelu NP – vytváření příležitostí pro **poznávání a rekreaci**. Na základě žaloby konkrétního podnikatelského subjektu vyslovil soud závěr,²⁴⁵ že musí být zajištěna více než „spekulativní možnost“, že bude přístup veřejnosti do NP skutečně zajištěn. K vyhlášení NP podle názoru soudu nepostačovalo, pokud někteří soukromí vlastníci pouze přislíbili možnost příležitostného vstupu návštěvníků NP na své pozemky, aniž by v území bylo založeno veřejné právo cesty a aniž by tedy skutečně byl zajištěn dostatečný volný přístup do krajiny pro návštěvníky NP.

Na území Anglie bylo na základě výše zákona o NP dosud zřízeno 10 NP (Dartmoor v r. 1951, Exmoor v r. 1954, Lake District v r. 1951, New Forest v r. 2004, Nothumberland, North York Moors, Peak District v r. 1951, South Downs v r. 2010 a Yorkshire Dales). Status NP požívá též The Broads (byť není jako NP výslovně označen), jehož účelem je (vedle dvou výše uvedených cílů dle čl. 5 zákona o NP) zajištění zájmů navigace (čl. 2 odst. 1 Norfolk and Suffolk Broads Act, 1988). V Anglii pokrývají území NP 10 % území a 28 % zvláště chráněných území.²⁴⁶ Na území Walesu byly dosud zřízeny 3 NP – Snowdonia, Pembrokeshire Coast (1952) a Brecon Beacons (1957). Celkově svou rozlohou zahrnují 20 % území Walesu.

Účel NP vytvářet příležitosti pro poznání a požitek z mimořádných hodnot území se promítá i do obsahu a rozsahu **kompetencí příslušných úřadů na území NP**. Orgány územního plánování (kterými jsou na území NP správy NP) jsou podle čl. 90 odst. 1 zákona o NP nadány kompetencemi vydávat prováděcí předpisy (byelaws) k zajištění pořádku v NP, k předcházení škod na půdě nebo vodních tocích a k zabezpečení, aby nedocházelo ke konfliktům při užívání území NP mezi návštěvníky. Tyto úřady jsou též oprávněny přijímat opatření k zajištění dostatku ubytovacích a restauračních služeb a dostatku míst pro parkování (čl. 12 zákona o NP).

Návštěvnost NP odráží jejich hlavní účel – tedy především vyhrazení místa pro oddych a poznávání přírody – a pohybuje se v milionech návštěvníků ročně. Nejnavštěvovanějším NP je NP South Downs, kde se počet návštěvníků přepočtený na počet dní, které v NP návštěvníci stráví, pohybuje kolem 39 milionů návštěvníků ročně. Následují NP Lake District (16,4 mil. návštěvníků ročně), Yorkshire Dales (9,5 mil.) a Peak District

²⁴⁵ Šlo o soudní spor *Meyrick Estate Management Ltd v Secretary of State for the Environment Food and Rural Affairs* (2007). EWCA Civ 53.

²⁴⁶ English National Parks and the Broads, UK Government Vision and Circular 2010, Defra, str. 9.

(8,75 mil.). Nejméně navštěvovanými NP jsou (s 1,4 mil. návštěvníků ročně) NP Exmoor, NP Nothumberland a NP Cairngorms.

Základní údaje o NP v UK (zejm. rozloha území, počet obyvatel na jejich území a počet návštěvníků) jsou uvedeny v příloze č. 3.

Proces vyhlášení NP v UK

Odborná úvaha o tom, které rozsáhlé území splňuje kritéria pro vyhlášení v kategorii NP, a následné vyhlášení NP přísluší na základě zákona o národních parcích a přístupu do krajiny **orgánu ochrany přírody** Natural England resp. Natural Resources Body for Wales.

Návrh na vyhlášení NP, tj. rozsáhlé části krajiny splňující dva výše uvedené cíle, **schvaluje (potvrzuje) vláda (Státní sekretář)**. Součástí procesu je zveřejnění záměru na vyhlášení v celostátním i místním tisku a též projednání návrhu ve veřejném slyšení s místními úřady a dalšími dotčenými subjekty. Vyhlášení NP následně **potvrzuje ministr pro záležitosti venkova**. Na základě potvrzení ministra nabývá účinnosti **nařízení o vyhlášení NP**. Celý proces vyhlášení nového NP je procesem poměrně složitým (je detailně stanoven v příloze č. 1 zákona o NP a přístupu do krajiny z r. 1949) a zároveň procesem velmi otevřeným, jehož součástí jsou několikaměsíční konzultace se všemi dotčenými obcemi a dalšími místními subjekty.²⁴⁷

Vlastnictví pozemků v NP

Většina pozemků v NP je ve vlastnictví **soukromých osob** (místní obyvatelé, farmáři),²⁴⁸ část pozemků vlastní neziskové organizace (včetně National Trust). Část pozemků je též ve státním vlastnictví a vlastnická práva k nim vykonávají správy NP. Vláda (Anglie, Wales) je ze zákona (čl. 14 odst. 1 zákona o NP) oprávněna koupit, pronajmout či vyměnit pozemky potřebné pro zajištění správy NP. Takto získané pozemky jsou následně převedeny do správy trustu nebo jiného subjektu za podmínek, že budou využívány v souladu s cíli NP.

²⁴⁷ Viz např. proces vyhlášení NP New Forest <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20050216120000/http://www.defra.gov.uk/wildlife-countryside/issues/landscap/newforest/index.htm>.

²⁴⁸ Na území anglických NP žije více než 313 000 lidí. Zdroj: English National Parks and the Broads, UK Government Vision and Circular 2010, Defra str. 4. Dostupný z: <https://www.gov.uk/government/publications/english-national-parks-and-the-broads-uk-government-vision-and-circular-2010>.

Specifickým institutem britského práva je **tzv. společná půda** („common land“), která v NP tvoří cca 5 % půdy.²⁴⁹ Právní režim společné půdy je založen zákonem o společné půdě z roku 2009 (Commons Act 2006). Společná půda je vlastněna společně několika osobami, nebo jen jednou osobou, ale ostatní mají k těmto pozemkům některá tradiční práva, jako například právo pastvy dobytka, lovu ryb, nebo sběru klestu či rašeliny na topení. Společné pozemky jsou registrovány a zakresleny do map. Správám NP přísluší stíhat protiprávní činy spáchané v NP na společné půdě, jejíž vlastník není znám.

Zákon o NP a přístupu do krajiny z r. 1949 nastavil jako základní přístup k ochraně chráněných území uzavírání **dohod s vlastníky a nájemci pozemků o způsobu hospodaření**. Orgány ochrany přírody mohou navrhnout uzavření dohod vlastníkům pozemků v chráněných územích i mimo ně. Zatímco původním účelem těchto dohod bylo poskytnutí náhrady vlastníkům pozemků za omezení činností škodlivých přírodním stanovištím (avšak legálně vykonávaných), nyní je účelem dohod uzavíraných podle zákona o krajině a právu cesty z r. 2000 (Countryside and Rights of Way Act 2000) poskytnout vlastníkům **náhradu (dotaci)** za hospodaření způsobem prospěšným pro ochranu přírody, tj. nikoliv pouze za účelem předcházení škody.²⁵⁰ Jedná se o obdobu příspěvku na zajištění opatření ke zlepšování přírodního prostředí, poskytovaného na základě dohod uzavíraných podle § 68 ZOPK.

Vláda může na základě zákona o ochraně přírody a přístupu do krajiny z r. 1981 (čl. 42) vydat **nařízení, jímž na vřesovištích v NP omezí některé způsoby hospodaření**. Pokud dojde k rozorání nebo k jiné přeměně těchto typů biotopů na zemědělskou půdu (která po dobu předchozích 20 let zemědělskou půdou nebyla), může být takové jednání posouzeno jako trestný čin. Účelem tohoto nástroje je zachovat polopřirozený ráz krajiny v NP.²⁵¹ Vlastník takového pozemku má možnost konzultovat se správou NP po dobu 12 měsíců záměr na zemědělské využití půdy a dohodnout podmínky takového využití; poté je mu zemědělská činnost umožněna. Jedná-li se o záměr podléhající posuzování vlivů na životní prostředí, musí záměr na přeměnu na zemědělskou půdu projít procesem podle příslušných předpisů.

²⁴⁹English National Parks and the Broads, UK Government Vision and the Circular, 2010, Defra, str. 17.

²⁵⁰ Rodgers Ch. P.: The Law of Nature Conservation - Property, Environment, and the Limits of Law, Oxford University Press, 2013, str. 21.

²⁵¹ Rodgers Ch. P.: The Law of Nature Conservation - Property, Environment, and the Limits of Law, Oxford University Press, 2013, str. 108.

Koncepční nástroje ochrany NP

Též v NP v Anglii a Walesu jsou klíčovým koncepčním nástrojem hospodaření a péče o NP **plány péče**. Plán péče o příslušný NP zpracovávají správy NP a nejméně každých 5 let jej aktualizují (čl. 66 zákona o životním prostředí/Environment Act 1995). Jedná se o zastřešující strategický dokument, který stanovuje pravidla pro fungování NP pro budoucích 10 až 20 let. Obsahem plánu jsou pravidla péče o NP a pro zajišťování funkcí NP. Správy NP zpracovávají plán péče o NP, v součinnosti s Natural England, jehož připomínky k plánu jsou povinny akceptovat. Plán péče popisuje též úlohu všech zúčastněných subjektů (správy NP, dotčené úřady, obce a další subjekty) při dalším rozvoji NP.

Součástí plánu péče může být v některých NP též **zonace**, tj. administrativní rozdělení území NP podle způsobů využití a způsobů hospodaření. Tak je tomu zejména ve skotských NP, kde se území NP obvykle členění do tří zón odstupňované ochrany přírody: ochranná zóna (conservation zone), zóna péče o krajinu (countryside management zone) a rozvojová zóna (community development zone).²⁵² Plán péče je podroben režimu **strategického posuzování** podle evropské směrnice o strategickém posuzování vlivů na životní prostředí 2001/42/EC. To je významné s ohledem na komplexnost tohoto dokumentu, stanovícího priority a účely NP, jako je podpora biodiverzity a kulturního dědictví, mitigační a adaptační opatření týkající se změny klimatu, ochrana krajiny podpora zdravého životního stylu a upevňování sociální a ekonomické udržitelnosti místních obyvatel.

Dalším klíčovým nástrojem Správy NP, vykonávající též kompetence orgánů územního plánování a stavebních úřadů na území NP je **územní plán**, který stanoví strategii rozvoje území NP.

Institucionální zajištění ochrany NP

Správy NP (NP Authorities) jsou správními úřady, zřízenými vládou, kterým ze zákona přísluší klíčové správní kompetence na území NP. Správy NP jsou příslušné přijímat veškerá opatření směřující k dosažení cílů NP. Státní správu vykonávají správy NP ve spolupráci s ostatními vládními institucemi (čl. 11A zákona o NP), zejm. s Natural England. Na základě příslušných předpisů²⁵³ **jsou správy NP zároveň orgány územního plánování a**

²⁵² Scottish Natural Heritage's Advice to Government 1999, str. 16. Dostupný z: <http://www.gov.scot/Publications/1999/01/nppg14>. (14. 7. 2017).

²⁵³ Čl.4A Planning and Compulsory Purchase Act 2004, Environment Act 1995 and Town and Country Planning Act 1990.

stavebními úřady pro území NP, s mnoha kompetencemi, kterými mohou ovlivnit veškeré rozvojové aktivity na území NP, popř. v jeho blízkosti (správám NP přísluší například též kompetence v oblasti hospodaření s odpady a některé kontrolní funkce). K nejdůležitějším kompetencím patří vydávání **stavebních povolení** a dalších činností s tím, že okruh činností, pro něž je povolení vyžadováno, je na území NP oproti volné krajině rozšířen. Další stavby a činnosti (například zřízení či změna práva soukromé cesty) musí být se správou NP předem projednány. Řada pravomocí správ NP ve věcech územního plánování je podmíněna projednáním s Natural England.

Úlohou správ NP je vedle zajišťování ochrany přírody též podpora ekonomického a sociálního rozvoje obcí a spolupráce s místními úřady a orgány veřejné správy, jejichž kompetence zahrnují též ekonomický a sociální rozvoj na území NP (čl. 11A zákona o NP). V témže ustanovení je zakotven klíčový princip fungování NP, kterým je - pro případ střetu ochrany přírody s ekonomickými a sociálními zájmy – **dání přednosti účelu zachování a zlepšování předmětů ochrany NP.**²⁵⁴ Tato zákonná direktiva (známá též jako **Sandfordův princip** - Sandford Principle) je přitom určena všem příslušným úřadům, tj. nikoliv pouze správám NP.

Uvedený princip formuloval Lord Sandford, který na počátku sedmdesátých let 20. století vedl výbor, jehož úkolem bylo přehodnocení přístupu k ochraně a využití NP. Lord Sandford vyslovil závěr, že správy NP mají vždy, když je to možné, usilovat o sladění zájmů na využívání NP veřejností a na ochraně přírody prostřednictvím cíleného plánování a péče o NP. Pokud přesto dojde k situaci, kdy jsou dva účely NP neslučitelné, musí být dána přednost ochraně přírody.²⁵⁵

Velký důraz je kladen na úlohu správ NP při propagaci NP a zajišťování osvětových a vzdělávacích aktivit, a to s ohledem na různé sociální skupiny (děti, senioři, handicapovaní návštěvníci atd.). Správy NP, ve spolupráci s Natural England, jsou povinny aktivně vytvářet nové možnosti rekreačního využití území NP. Správy NP mají též zajišťovat, aby NP byl přínosem pro daný region a jeho ekonomický a sociální rozvoj. Je zřejmé, že oproti správám

²⁵⁴ Obdobný princip je v ČR pro NP založen v § 15 odst. 2 ZOPK, podle něhož veškeré využití národních parků musí být podřízeno zachování jejich ekologicky stabilních přirozených ekosystémů odpovídajících danému stanovišti a dosažení jejich přirozené biologické rozmanitosti a musí být v souladu s cíli ochrany sledovanými jejich vyhlášením. Mírnější princip je nastaven pro CHKO (§ 25 odst. 2 ZOPK) podle něhož se hospodářské využívání CHKO provádí podle zón odstupňované ochrany tak, aby se udržoval a zlepšoval jejich přírodní stav a byly zachovány a vytvářeny optimální ekologické funkce těchto území. Rekreační využití je přípustné, pokud nepoškozuje přírodní hodnoty chráněných krajinných oblastí.

²⁵⁵ Sandford, Lord (1974). Report of the National Parks Policy Review Committee. (Sandford Report). London: HMSO.

českých NP plní správy britských NP též **roli rozvojových agentur**, v souladu s pojetím NP jako prioritně rekreačních oblastí.

Neméně důležitá je úloha správ NP při prosazování moderních postupů hospodaření na pozemcích, včetně postupů správné zemědělské praxe a agro-envi schémat.

Personálně jsou správy NP složeny z několika okruhů členů.²⁵⁶ Především jsou to zástupci místních úřadů, dále zástupci městských a farních rad a také tzv. „národní“ členové. Členství „národních“ členů, kteří jsou jmenováni státním sekretářem na základě výběrového řízení, je časově omezené na 4 roky, s možností prodloužení nejvíce na 3 jmenovací období, nejdéle však na 10 let. Velmi významnou skutečností je, že členové správy NP jsou povinni vystupovat za **celou správu NP**, nikoliv za subjekty, které je do správy NP jmenovaly. Správy NP tedy v sobě kumulují pravomoci orgánu státní správy i konzultačního a poradního fóra (obdoba českých rad NP). Nejsou složeny pouze z odborníků na ochranu přírody, ale s ohledem na širší funkci britských NP se v závěrech správ NP odrážejí též postoje místních samospráv a dalších lokálních úřadů.

Všechny správy NP v UK jsou sdruženy v **Asociaci správ NP** (Association of National Park Authorities), jakožto fóra sloužícího k výměně zkušeností s péčí o NP, ke školení pracovníků správ NP a ke zvyšování povědomí veřejnosti o účelech NP a k jejich fungování jakožto „modelů udržitelného rozvoje“.

Správy NP ve Walesu mohou ukládat příslušným místním úřadům poplatky (National Park Authorities (Levies) (Wales) Regulations 1995/3015). Správy NP jsou financovány zejména každoročním **příspěvkem od Ministerstva** životního prostředí, výživy a venkova (odlišná výše pro každý NP). Činnost správ NP je též financována z jejich vlastních zdrojů, a to z prodeje v návštěvnických centrech, z poplatků za žádosti o povolení a z pronájmu pozemků. Další příjmy mohou správy získat z odborných projektů, na kterých se podílejí spolu s dalšími organizacemi.²⁵⁷

Co se týče odlišností **režimu NP ve Walesu**, vykonává podle článku 4A odst. 2 zákona o NP a přístupu do krajiny orgán přírodních zdrojů Walesu (Natural Resources Body

²⁵⁶ Například Správa NP South Down má v současné době 27 členů. Z toho je 14 radních z místních úřadů, dále 6 členů z městských a farních rad a 7 členů je jmenováno státním sekretářem na základě veřejného výběrového řízení. Členové správy musí pracovat pro NP nejméně 3 až 5 dní v měsíci. Členství ve správě NP je bezplatné, členům jsou pouze hrazeny cestovní a další mimořádné výdaje. Zdroj: <http://www.southdowns.gov.uk/national-park-authority/our-people/members/>.

²⁵⁷ Exmoor National Park – Our National Parks. Dostupný z: <http://www.exmoor-nationalpark.gov.uk/>.

for Wales) na území Walesu ve vztahu k NP stejné kompetence, jako na území Anglie Natural England.

NP ve Skotsku

Ve Skotsku jsou **národní parky** jedinou zákonem ukotvenou kategorií zvláštní územní ochrany přírody. Zákonem o NP z roku 2000 [National Parks (Scotland) Act 2000] byly dosud vyhlášeny dva NP (Loch Lomond and the Trossachs v r. 2002 a Cairngorms v r. 2003), pokrývající celkem 7,3 % území Skotska.²⁵⁸ Na vládní úrovni je v současné době zvažováno, že by na území Skotska byl (na jedné z několika vytipovaných lokalit) vyhlášen první pobřežní a mořský NP k zajištění ochrany mořských druhů a stanovišť.

NP ve Skotsku mají podle zákona ještě **širší účel**, než NP v Anglii a Walesu. Účel zachování a zlepšování přírodního a kulturního dědictví a zajištění rekreace a poznávání zvláště chráněných částí přírody je skotským zákonem doplněn o účel **podporovat udržitelné užívání přírodních zdrojů a sociálně a ekonomicky udržitelný rozvoj místních společenství**. Též ve skotských NP je přitom při střetu mezi ochranou přírody NP a lidskými aktivitami dána přednost ochraně přírody v NP (v souladu s výše uvedeným Sandfordovým principem).

Zřízení NP navrhuje ve Skotsku Scottish Natural Heritage a potvrzuje jej skotské Ministerstvo pro životní prostředí, klimatickou změnu a pozemkovou reformu.

Oproti NP v Anglii a Walesu se poněkud liší personální obsazení správ skotských NP – 20 % členů správ NP je přímo voleno.

NP v Severním Irsku

Na území Severního Irsku nebylo dosud vyhlášeno žádné chráněné území se statusem NP. Již několik let však existují snahy o vyhlášení prvního národního parku v Severním Irsku – The Mourne Mountains. Předmětem ochrany tohoto NP by měl být žulový horský masiv, nejvyšší pohoří Severního Irsku v provincii Ulster. Dosud byla oblast Mourne Mountains vyhlášena jako **oblast mimořádné přírodní krásy** (AONB), jakožto jedna z devíti oblastí vyhlášených v této kategorii v Severním Irsku. Část území (přes 5 km²) je ve vlastnictví National Trust, většina pozemků je však ve vlastnictví soukromých osob, z toho více než

²⁵⁸ Scotland's Protected Landscapes, dostupný z: <http://www.environmentlaw.org.uk/rte.asp?id=258>.

1000 drobných farmářů. Tito farmáři proti záměru na vyhlášení NP silně protestují, nesouhlas se záměrem vyslovily též místní komunity, zejména kvůli obavám o zdražování nemovitostí a odchodu místních mladých lidí do levnějších lokalit.²⁵⁹

²⁵⁹ Zdroj: <http://www.independent.co.uk/environment/47-per-cent-of-london-is-green-space-is-it-time-for-our-capital-to-become-a-national-park-9756470.html>.

5.4. Právní režim území mimořádné přírodní krásy

Území mimořádné přírodní krásy (Area of Outstanding Natural Beauty - AONB) jsou druhou kategorií zvláštní ochrany přírody v UK, s **méně přísným ochranným režimem** (a též s omezenějšími možnostmi jejich turistického a rekreačního využití). Předmětem ochrany AONB je **krajina, včetně rostlinstva, živočišstva a geologických útvarů**. Dosud bylo na území UK vyhlášeno 46 AONB (33 v Anglii, 4 ve Walesu, 1 na hranicích Anglie a Walesu a 8 v Severním Irsku). AONB se velmi liší rozlohou: nejmenší AONB Isles of Scilly se rozkládá na 16 km², největší Costwolds pokrývá více než 2 000 km².

Kategorie AONB byla původně založena společně s NP zákonem o NP a přístupu do krajiny z r. 1949 a jejím účelem bylo zajistit ochranu územím, která nesplňují podmínky pro jejich vyhlášení jako NP s ohledem na jejich menší rozlohu a nedostatek původní přírody (divočiny).²⁶⁰ Nyní jsou právní základy AONB obsaženy v zákoně o krajině a právu cesty z r. 2000 (Countryside and Rights of Way Act 2000).

AONB může **zřizovat Natural England / Natural Resources Wales** na základě čl. 82 zákona o krajině a právu cesty z r. 2000 za účelem ochrany a zlepšování přírodních krás území, dále za účelem pokojného užívání krajiny, a to při zohlednění potřeb místních obyvatel a ekonomických faktorů. Před vyhlášením jsou tyto orgány ochrany přírody povinny projednat záměr na vyhlášení se všemi místními samosprávami a též návrh zveřejnit v celostátním i místním tisku. Nařízení, kterým se území mimořádné přírodní krásy vyhláší, musí být – obdobně jako u NP – potvrzeno Státním sekretářem resp. Národním shromážděním Walesu. Výše uvedené orgány ochrany přírody též dohlížejí nad dodržováním cílů AONB.

Kompetence ve vztahu k území AONB nevykonávají zvláštní orgány ochrany přírody, ale **obecní (místní) úřady**, které jsou též zmocněny vydat prováděcí předpisy zajišťující potřebnou ochranu AONB (mohou učinit veškerá opatření potřebná k zajištění účelu ochrany a zlepšování předmětů ochrany). Každý správní úřad je povinen podle zákona o krajině a právu cesty z r. 2000 zohlednit při výkonu svých pravomocí účel, pro který byly AONB zřízeny.

V AONB mohou být zřizovány **společné komise** (joint committees) nebo **rady ochrany přírody** (conservation boards). Je-li zřízena rada, zpracovává **plán péče**, jehož návrh projednává s místními samosprávami a dalšími dotčenými subjekty. Členy těchto

²⁶⁰ Na základě zprávy J. Dowera o NP v Anglii a Walesu - John Dower Report to the Government on National Parks in England nad Wales 1945. Zdroj: Zouwen, M: Nature policy between trends and traditions, Eubron Delft 2006, str. 57.

poradních orgánů jsou zástupci místních úřadů, vlastníků pozemků, farmářů, místních obyvatel, ekologických spolků a podnikatelů v turistickém ruchu.

Obdobně jako v NP jsou v AONB **omezeny některé rozvojové aktivity**, zejména umístění průmyslových a obytných staveb. Umístění a provedení stavby může být místním úřadem povoleno za podmínky, že není v rozporu s plánem péče. AONB, jakožto území chráněná mírnějším ochranným režimem, méně rozsáhlá a oproti NP též veřejnosti méně známá a sledovaná, jsou v praxi poměrně často ohrožována různými rozvojovými záměry²⁶¹.

Území mimořádné přírodní krásy mohou být vyhlášována též na území Severního Irsku (Agenturou ochrany životního prostředí Severního Irsku (NIEA)).

²⁶¹ Například umístění silnice v AONB Dorset, umístění fotbalového stadionu v AONB Sussex Downs nebo záměr rozsáhlé bytové výstavby v AONB Kent Downs at Wye. Silnice Weymouth Relief Road v Dorsetu a fotbalový stadion v Sussex Downs již byly realizovány, a to přes rozsáhlé protesty ekologických organizací. Zdroj: Campaign to Protect Rural England - <https://www.cpre.org.uk/>, <https://savewye.wordpress.com/>.

5.5. Ekonomické nástroje

Správy NP mohou vybírat **poplatky za vstup do NP**, které jsou jejich příjmem.

Dohody s vlastníky či nájemci o ekologicky příznivém způsobu hospodaření v chráněných oblastech jsou doplněny systémem **finančních pobídek** v rámci Společné zemědělské politiky EU – tzv. agro-envi, cross-compliance. Jedná se o nástroje „soft law“ s tím, že orgány státní správy kontrolují dodržování smluv o poskytnutí dotací a v případě jejich porušení jsou oprávněny požadovat vrácení dotace (její části) a mohou vlastníky upozorňovat na závažné porušení pravidel agro-envi.

Na základě zákona o ochraně přírody a o přístupu do krajiny z r. 1981 mohou správy NP poskytovat **finanční příspěvky nebo půjčky** na úhradu opatření přispívajících k zachování nebo zlepšení ochrany přírody NP nebo ke zpřístupnění území NP veřejnosti.

5.6. Právní odpovědnost při ochraně velkoplošných území

Přestože základním přístupem státní správy v ochraně přírody ve vztahu k povinným osobám jsou vzájemné dohody o managementových opatřeních v ochraně přírody, byly v posledním desetiletí významně rozšířeny též **sankční pravomoci** orgánů ochrany přírody. Za porušení povinností na úseku ochrany přírody mohou ukládat příslušné orgány ochrany přírody (Natural England a Environment Agency) sankce podle zákona o prosazování práva a ukládání sankcí z r. 2008 (tzv. civil sanctions).²⁶² Může jít o **fixní pokuty** (za méně závažná jednání – čl. 39), o pokuty v rámci **stanoveného rozpětí** (závažnější delikty, výše pokuty nesmí překročit výši, kterou může uložit soud - čl. 44 odst. 2 a 3) a o **výzvu k zastavení škodlivé činnosti** (čl. 46 zákona o prosazování práva a ukládání sankcí z r. 2008).²⁶³ Uvedenou škálu sankcí může Natural England ukládat za řadu protiprávních jednání procesním postupem podle zákona o ukládání sankcí v ochraně životního prostředí z r. 2010.²⁶⁴

Článek 28 zákona o ochraně přírody a přístupu do krajiny z r. 2000 (Countryside and Rights of Way Act) zmocňuje orgány ochrany přírody ke zpracování **plánů péče k zajištění ochrany a obnovy stanovišť v SSSI** v Anglii a Walesu a jejich předložení vlastníkovi nebo nájemci pozemku. Pokud není vlastníkem či nájemcem pozemku tento plán (aktivního managementu) respektován, je orgán ochrany přírody oprávněn vlastníka či nájemce upozornit na jeho **neplnění a požadovat, aby zajistil potřebná nápravná opatření**.²⁶⁵

Co se týče **nástrojů trestního práva**, tyto postihují především závažné protiprávní činy v druhové ochraně, tj. usmrcení, zranění nebo držení chráněných druhů živočichů či ničení chráněných druhů rostlin (wildlife crime). Natural England je též oprávněna stíhat některé přestupky spáchané ve SSSI a na území evropských stanovišť a též některé protiprávní změny zemědělských pozemků v souvislosti s posuzováním vlivů na životní prostředí. Nástroje trestního práva mají v ochraně přírody omezenou účinnost, a to především v důsledku roztržitého právních předpisů zajišťujících ochranu přírody, zejm. ochranu volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin. Při zjišťování trestných činů se – obdobně

²⁶² Část třetí tohoto zákona (Regulatory Enforcement and Sanctions Act 2008).

²⁶³ Je poměrně překvapující, že tyto sankční nástroje mohou orgány ochrany přírody využívat až od r. 2008, kdy nabyl účinnosti zákon o prosazování práva a ukládání sankcí. Do té doby mohla být protiprávní jednání stíhána buď soudem jako trestné činy, nebo mohly orgány ochrany přírody vlastníka či nájemce pouze upozornit na protiprávní jednání. Orgány ochrany přírody však neměly žádnou jinou volbu mezi těmito extrémny. Rodgers Ch. P.: The Law of Nature Conservation - Property, Environment, and the Limits of Law, Oxford University Press, 2013, str. 18.

²⁶⁴ Environmental Civil Sanctions (England) Order 2010.

²⁶⁵ Obdobnou kompetenci má Scottish Natural Heritage podle čl. 29 zákona o ochraně přírody z r. 2004 [Nature Conservation (Scotland) Act 2004].

jako v ČR - projevuje zásadní problém průkaznosti spáchání trestného činu a nedostatku odbornosti orgánů činných v trestním řízení. Též výše pokut za spáchání trestného činu není pro jejich pachatele příliš odrazující.²⁶⁶ Za trestné činy v ochraně přírody (nejčastěji trestné činy v ochraně živočichů – např. usmrcení chráněných druhů ptáků jako je moták pilich, jestřáb nebo sokol stěhovavý podle Wildlife and Countryside Act 1981) je obvykle udělována pokuta v průměrné výši okolo 5 000 liber a/nebo trest odnětí svobody v trvání 6 měsíců.²⁶⁷

Shrnutí

Přírodní hodnota zvláště chráněných území ve Velké Británii je odlišná od chráněných území v České republice i v Rusku. Nachází-li se v ruských chráněných územích mimořádně vysoký podíl nedotčené přírody (divočiny) a v České republice je tento podíl velmi omezený, pak v britských národních parcích a územích mimořádné přírodní krásy **nedotčené lokality téměř neexistují**. Běžnou součástí britských chráněných území jsou lidská sídla a tedy ani tato území nejsou ušetřena intenzivních antropogenních vlivů, včetně vlivů spojených s jejich obrovskou návštěvností.

Britský právní řád vychází oproti ČR a RF z **jiné právní kultury**, užívá jiné právní instituty (zvyklosti) a i výkon státní správy se v mnoha principech odlišuje (oproti českému a ruskému vrchnostenskému pojetí státní správy je britská státní správa zaměřena spíše na zajištění řádné správy území ve spolupráci se všemi zainteresovanými subjekty). Zcela minimální roli hrají v ochraně velkoplošných území v UK administrativní nástroje.

Územní ochrana přírody je v UK založena vedle (minoritních) veřejnoprávních předpisů z velké části na **soukromém (smluvním) právu**. To je důsledkem historicky silně akcentované ochrany vlastnického práva a jeho nerušeného výkonu ve Velké Británii. Pozemky ve všech chráněných územích jsou z převážné většiny v soukromém vlastnictví a dohody se soukromými vlastníky jsou významným právním nástrojem nejen pro zajištění požadavků ochrany přírody, ale i pro **umožnění přístupu** návštěvníků na území NP.

NP plní v UK dva v podstatě rovnocenné cíle: zajištění ochrany přírody a rekreace. Zájem ochrany přírody v NP **mírně převažuje** až v posledních desetiletích, a to zejména v důsledku naplňování závazků z mezinárodních smluv v ochraně přírody. Až v posledních

²⁶⁶ Rodgers Ch. P.: The Law of Nature Conservation - Property, Environment, and the Limits of Law, Oxford University Press, 2013, str. 18.

²⁶⁷ House of Commons. Environmental Audit Committee. Wildlife Crime. Third Report of Session 2012-13, str. 27 a 28. Dostupný online z: <https://publications.parliament.uk/pa/cm201213/cmselect/cmenvaud/140/140.pdf>.

desetiletích došlo k rozšíření okruhu administrativních a sankčních nástrojů ochrany přírody. Zcela dobrovolný přístup k ochraně přírody byl nahrazen **pravidly spolupráce (dohodami)** mezi orgány ochrany přírody a vlastníky pozemků.

Správy NP mají *de iure* v rukou všechny nástroje potřebné k zajištění funkcí NP, včetně kompetencí územního plánování a zpracování plánů péče o NP. To je však podle mého názoru výhodou pouze relativní, neboť při zpracování obou koncepčních dokumentů nemohou být vedeny pouze zájmy ochrany přírody (jako je tomu u českých orgánů ochrany přírody), ale musí respektovat zájmy místních komunit, ekonomické a sociální zájmy regionu a též zájmy návštěvníků NP. Tomu odpovídá i personální složení správ NP, kde jsou zastoupeny nejen specialisté na ochranu přírody, ale i představitelé místních samospráv a dalších komunit. Vliv lokálních zájmů je ještě výraznější v oblastech mimořádné přírodní krásy, jejichž správu nezajišťují specializované orgány ochrany přírody, ale místní správní úřady.

Zájmy ochrany přírody jsou s ohledem na výše uvedené do určité míry nahrazovány **neziskovými organizacemi** (především National Trust), které nejen vykupují pozemky důležité pro ochranu přírody, ale též zajišťují péči o ně, a to i s podporou mnoha dobrovolníků. National Trust, jakožto největší soukromý vlastník půdy v UK, je respektovanou organizací, a to i na vládní úrovni, a plnohodnotně doplňuje institucionální zajištění ochrany přírody ve Spojeném království.

Klíčovou roli v ochraně zvláště chráněných území hrají v UK **ekonomické nástroje**. Pro zemědělsky hospodařící subjekty je nastaven velmi rozpracovaný systém dotací, zvýhodňující správnou zemědělskou praxi a agro-envi postupy.

6. Velkoplošná územní ochrana přírody z pohledu unijního a mezinárodního práva

6.1. Ochrana velkoplošných území podle práva Evropské unie

Natura 2000, jakožto **soustava chráněných území**, zřizovaných podle jednotných principů stanovených **směrnicí o stanovištích a směrnicí o ptácích**²⁶⁸ všemi státy Evropské unie, zabezpečuje ochranu druhů živočichů, rostlin a typů přírodních stanovišť, které jsou z evropského pohledu nejcennější, nejvíce ohrožené, vzácné či omezené svým výskytem jen na určitou oblast (endemické).²⁶⁹ Požadavky směrnice o stanovištích a směrnice o ptácích jsou v České republice implementovány zákonem o ochraně přírody a krajiny a jeho prováděcími předpisy;²⁷⁰ soustava Natura 2000 je tvořena **evropsky významnými lokalitami (EVL)** a **ptačími oblastmi (PO)**.²⁷¹ Ochrana vyhlášených EVL i PO musí být členským státem zabezpečována způsobem, který zajišťuje dlouhodobé zachování druhů živočichů, rostlin a typů přírodních stanovišť, které jsou předmětem ochrany EVL a PO.

Ptačí oblasti a evropsky významné lokality se od zvláště chráněných území vymezovaných podle ZOPK poněkud odlišují, a to:

- 1) vymezením území výhradně podle vědeckých údajů,
- 2) cíleným výběrem lokalit pro jmenovitě uvedené chráněné fenomény podle předem daných odborných pravidel,
- 3) výběrem chráněných druhů rostlin a živočichů – druhy ohrožené v měřítku celé EU (některé z nich nepodléhají zákonné ochraně podle českého práva, neboť jsou v ČR poměrně hojné a široce rozšířené),

²⁶⁸ Směrnice Rady 92/43 EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin a směrnice Rady 2009/147/ES ze dne 30. listopadu 2009 o ochraně volně žijících ptáků (konsolidovaná verze směrnice Rady 79/409/EHS).

²⁶⁹ Soustava Natura 2000 navazuje na soustavu evropsky významných přírodních stanovišť Smaragd, vycházející z Bernské Úmluvy o ochraně evropských planě rostoucích rostlin, volně žijících živočichů a přírodních stanovišť, uzavřené v rámci Rady Evropy. Obě soustavy jsou založeny na obdobných principech: **vytvořit síť lokalit, které jsou významnými přírodními stanovišti v rámci Evropy a jejichž ochrana přispěje k zachování nebo zlepšení stavu populací volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin**. Pro členské státy Evropské unie byla soustava Smaragd nahrazena soustavou Natura 2000, v ostatních členských státech Rady Evropy vytváření soustavy Smaragd nadále pokračuje.

²⁷⁰ Zejm. nařízením vlády č. 318/2013 Sb., o stanovení národního seznamu evropsky významných lokalit, ve znění nařízení vlády č. 73/2016 Sb. a č. 206/2016 Sb., a nařízením vlády, kterými byly vyhlášeny ptačí oblasti (celkem 41 ptačích oblastí).

²⁷¹ Celkem je na území ČR vyhlášeno 1 112 EVL o rozloze 7 951 km², což představuje 10 % území ČR. Společně s ptačími oblastmi, které jsou vymezeny na rozloze 7 034 km², tj. na necelých 9 % území ČR, je v soustavě Natura 2000 zahrnuto celkem téměř 11 115 km² (ptačí oblasti a evropsky významné lokality se mohou překrývat), což představuje 14 % území ČR. Zdroj: http://mzp.cz/cz/natura_2000. (1. 8. 2017).

- 4) ochranou vybraných přírodních stanovišť i z jiných důvodů, než je ochrana jednotlivých druhů (např. ohrožený typ prostředí).²⁷²

Soustavu Natura 2000 jako celistvou evropskou soustavu vybraných území [§ 3 odst. 1 písm. r) ve spojení s § 45a a násl. ZOPK] je proto třeba formálně odlišovat od institutů obecné ochrany přírody a krajiny i od specifických kategorií zvláště chráněných území podle § 14 odst. 2 ZOPK (byť jsou lokality soustavy Natura 2000 často v územním překryvu se zvláště chráněnými územími vyhlášenými podle národních předpisů a zvláště chráněná území zajišťují svým ochranným režimem ochranu předmětům ochrany EVL a PO). Všechny tři úrovně ochrany by se měly **vhodně doplňovat** tak, aby byla zajištěna odpovídající úroveň ochrany pro různé přírodní fenomény.

Na rozdíl od dosavadního konzervačního přístupu k ochraně přírody ve střední Evropě jsou principy ochrany soustavy Natura 2000 založeny na principech prevence, předběžné opatrnosti, ale také na principu udržitelného využívání přírodních zdrojů a udržitelného zemědělství, rybolovu a lesního hospodářství. Investiční činnosti nejsou v oblastech soustavy Natura 2000 a priori vyloučeny, ale každý plán nebo projekt podléhá před svým schválením přísnému posouzení vlivů na tyto oblasti. Cílem posouzení není ekonomické činnosti znemožnit, ale stanovit takové podmínky, za nichž mohou být prováděny při současném zachování evropské biodiverzity.²⁷³

Posuzování vlivů záměrů a koncepcí na lokality soustavy Natura 2000

Každá **koncepce nebo záměr**, které mohou samostatně nebo ve spojení s jinými významně ovlivnit území EVL nebo PO, podléhá **hodnocení důsledků na toto území a stav jeho ochrany** z uvedených hledisek. Povinnost hodnocení se ze zákona nevztahuje na plány péče o zvláště chráněná území (včetně zásad péče o NP).

Každý předkladatel koncepce nebo záměru je na jejich samém počátku povinen předložit orgánu ochrany přírody jejich návrh ke stanovisku, zda může mít samostatně nebo ve spojení s jinými koncepcemi nebo záměry významný vliv na příznivý stav předmětu

²⁷² Tuháček, M. Jelínková, J. a kol.: Právo životního prostředí: praktický průvodce. Grada Publishing, a.s., 2015, str. 115.

²⁷³ Stejskal. V.: Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s. 2016, str. 223.

ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality.²⁷⁴ Není-li vliv ve stanovisku vyloučen, musí být koncepce/záměr předmětem posouzení podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Absence stanoviska o (ne)vyloučení významného vlivu podle § 45i ZOPK, resp. navazujícího „naturového“ posouzení a posouzení vlivů na životní prostředí považují soudy za závažné pochybení mající vliv na zákonnost vydaných správních aktů. Důvodem je skutečnost, že ignorováním postupu předepsaného v § 45i ZOPK se uzavře cesta jak k „naturovému“ posouzení a hodnocení, tak i k posouzení EIA. Přitom právě tyto procesy zohledňují veškeré (negativní i pozitivní) vlivy záměru na posuzovanou oblast, v případě NP dokonce oblast mimořádné přírodní hodnoty.²⁷⁵ Absence posouzení takového záměru je zároveň porušením směrnice o stanovištích.

Za záměr, který může samostatně nebo ve spojení s jinými záměry, mít významný vliv na příznivý stav předmětu ochrany nebo celistvost evropsky významných lokalit nebo ptačích oblastí, a který je jeho zpracovatel povinen předložit orgánu ochrany přírody ke stanovisku (ne)vylučujícímu tento vliv, je třeba považovat **jakýkoliv záměr** s uvedenými (byť) potenciálními dopady na lokality soustavy Natura 2000, nikoliv pouze stavby, činnosti a technologie uvedené v taxativním výčtu v příloze č. 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Definice pojmu záměr ve smyslu § 45h a 45i ZOPK je tedy širší, než definice pojmu „záměr“ podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí (zahrnuje např. i použití biocidů při ochraně lesa proti kůrovci v NP).²⁷⁶

Povinnost předložit záměr ke stanovisku podle § 45i ZOPK se tedy vztahuje i na záměry, jejichž realizaci zamýšlí správa NP, a to včetně záměrů, které jsou nezbytné pro péči o danou lokalitu. Podle § 45i odst. 1 ZOPK, jenž transponoval čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích, podléhají hodnocení veškeré záměry, u nichž je dána pravděpodobnost výše uvedeného vlivu, a to bez ohledu na to, zda tyto záměry lze považovat pro péči o danou

²⁷⁴ Hodnocení plánů a projektů významně ovlivňujících lokality soustavy Natura 2000, Metodická příručka k ustanovením článků 6(3) a 6(4) směrnice o stanovištích 92/43/EHS, Evropská komise, Ředitelství pro životní prostředí, listopad 2001. Publikována v časopise Planeta 1/2004. ISSN 1213-3393, MK ČR E 8063.

²⁷⁵ Například rozsudek NSS čj. 6 Ao 5/2010 – 58 ze dne 13. října 2010, kterým byla zrušena část Návštěvního řádu NP Šumava (vyhrazení úseku vodního toku Vltava ke splouvání v úseku Soumarský most – most u Pěkné).

²⁷⁶ NSS ve svém rozsudku 3 As 75/2013 – 117 ze dne 13. srpna 2014 vyslovil názor, že při výkladu pojmu „záměr“ ve smyslu § 45i a § 45h ZOPK nelze vycházet pouze z definice záměru obsažené v § 3 písm. a) zákona č. 100/2001 Sb., ale je třeba vzít v úvahu i § 4 tohoto zákona, který vymezuje, co je předmětem posuzování vlivů záměrů na životní prostředí. Uvedené ustanovení totiž vedle staveb, činností a technologií uvedených v příloze č. 1 zákona činí předmětem posuzování podle tohoto zákona i stavby, činnosti a technologie, které podle stanoviska orgánu ochrany přírody vydaného podle ZOPK mohou samostatně nebo ve spojení s jinými významně ovlivnit území evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti [§ 4 odst. 1 písm. e) zákona č. 100/2001 Sb.]. Tyto stavby, činnosti a technologie podléhají posuzování, pokud se tak stanoví ve zjišťovacím řízení. Viz též rozsudek NSS č. j. 6 Ao 5/2010 ze dne 13. 10. 2010 – 43. Obdobně též rozsudek Soudního dvora EU C-127/02 ze dne 7. 9. 2004.

lokalitu za nezbytné. ZOPK poskytuje v tomto případě lokalitám soustavy Natura 2000 **širší ochranu**, než požaduje čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích. To je v případě nezbytnosti operativních zásahů ve prospěch předmětů ochrany zvláště chráněného území (např. výše zmíněné použití biocidů při sanaci kůrovcové kalamity) velmi problematické, neboť vydání stanoviska podle § 45i ZOPK, případně dokonce následné posuzování vlivů podle zákona č. 100/2001 Sb. jsou procesy časově náročné a časové prodlení může způsobit poškození či dokonce nevratné změny ekosystémů NP. Nejcitelnějším se problém jeví opět v NP Šumava, kde v důsledku dlouhodobě vyhocených vztahů mezi správou NP, nevládními organizacemi a obcemi dochází k napadání všech důležitých kroků správy NP a k prodlužování mnoha správních řízení.

Natura 2000 v UK

Též v UK je evropská soustava Natura 2000 tvořena **evropsky významnými lokalitami** (Special Areas of Conservation) a **ptačími oblastmi** (Special Protection Areas). Požadavky evropské směrnice o stanovištích jsou v UK (Anglie, Wales) implementovány prostřednictvím nařízení o ochraně přírodních stanovišť a druhů z r. 2010 (Conservation of Habitats and Species Regulation 2010), ve Skotsku obdobným nařízením o ochraně přírodních stanovišť z r. 1994 [Conservation (Natural Habitats etc.) Regulation 1994].

Evropsky významné lokality (Special Areas of Conservation) vyhláší Státní sekretář. Všechny EVL jsou v UK podřazeny pod režim lokalit zvláštního vědeckého významu (Sites of Special Scientific Interest - SSSI), zřizovaných podle zákona o ochraně přírody a krajiny z r. 1981. V UK byl vyhlášen velký počet EVL i ptačích oblastí: 658 EVL (včetně lokalit „kandidátských“, tj. dosud komisí EU nezařazených na evropský seznam a včetně oblastí, uznaných komisí EU za evropské lokality, ale dosud nevyhlášených podle britského národního práva) a 270 ptačích oblastí, pokrývajících celkem 13 484 052 ha.²⁷⁷

V souvislosti s připravovaným vystoupením UK z EU postupem podle čl. 50 Smlouvy o EU panují obavy ze **snížení úrovně ochrany přírody**, pokud by UK nepřevzala v plné výši závazky vyplývající z evropské směrnice o stanovištích a směrnice o ptácích. Ohrožení úrovně ochrany přírody je v UK vnímáno jako mnohem výraznější, než například ohrožení standardů ochrany vod nebo nakládání s odpady.²⁷⁸

²⁷⁷ Data Joint Nature Conservation Committee, 2017. Zdroj: <http://jncc.defra.gov.uk/page-23> (15. 8. 2017).

²⁷⁸ Viz např. <https://legalresearch.blogs.bris.ac.uk/2016/05/eu-brexit-and-conservation-law/> (15. 8. 2017).

6.2. Ochrana velkoplošných území podle mezinárodněprávních závazků

Jedním ze současných globálních problémů je i genetická ztráta biodiverzity. Velkoplošná zvláště chráněná území svým ochranným režimem významnou měrou k **ochraně biodiverzity** přispívají. Přestože mezinárodní právo obecně nedisponuje tak účinnými nástroji, jako právo vnitrostátní, vytváří vhodný právní rámec pro mezinárodní rozhodovací procesy a nabízí tak základ pro možný konsensus států ohledně konkrétních standardů životního prostředí,²⁷⁹ včetně standardů územní i druhové ochrany přírody.

Mezinárodní úmluvy v ochraně přírody se zaměřují na **druhovou anebo územní ochranu přírody**, řada jich svými požadavky přispívá i k ochraně velkoplošných zvláště chráněných území.

Na základě některých mezinárodních dohod jsou zpracovávány strategie ochrany směřující k naplnění cílů těchto dohod (např. podle Rámcové úmluvy o ochraně a udržitelném rozvoji Karpat nebo podle Evropské úmluvy o krajině). Úskalím implementace makroregionálních strategií vzešlých z těchto mezinárodních dohod je však jejich všeobecně administrativně i finančně vysoká náročnost a malá účinnost. Smluvní státy se proto stále častěji zaměřují na **konkrétní projekty přeshraniční spolupráce**.

Níže jsem se zaměřila na rozbor mezinárodněprávních závazků, jejichž implementace přispívá k ochraně velkoplošných území ochrany přírody resp., kdy velkoplošná území jsou prostředkem k dosahování cílů vyplývajících z mezinárodních závazků. K ochraně velkoplošných přírodních území přispívá především režim **biosférických rezervací**, vymezených podle mezivládního vědeckého programu UNESCO Člověk a biosféra a dále režim národních i globální **geoparků**, též vyhlášených pod záštitou UNESCO.

Velké územní celky naplňují ekosystémový přístup účinný při ochraně o suchozemské, vodní a živé zdroje v souladu se strategií založenou na základě Úmluvy o biologické rozmanitosti. Jedním z hlavních cílů Bernské úmluvy o ochraně evropské fauny a flóry a přírodních stanovišť je zajištění ochrany planě rostoucích rostlin a volně žijících živočichů a též jejich přírodní stanovišť. Ramsarská úmluva o mokřadech zajišťuje ochranu mokřadům majících mezinárodní význam především jako biotopy vodního ptactva; nástrojem k zajištění jejich ochrany je v řadě případů také režim velkoplošných zvláště chráněných území. Rámcová úmluva o ochraně a udržitelném rozvoji Karpat si klade za cíl udržovat ekologickou spojitost, zabránit fragmentaci krajiny a zajistit udržitelnost zemědělského

²⁷⁹ Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí, 3. vydání, Praha: C. H. Beck, 2010, str. 99.

hospodaření v Karpatech. Evropská úmluva o krajině (v nejširším pojetí pojmu „krajina“) si klade za cíl podpořit ochranu, péči a plánování v krajině (udržitelné užívání krajiny) a organizovat evropskou spolupráci v této oblasti.

Biosférické rezervace UNESCO

Biosférické rezervace v ČR

Mezi velkoplošná chráněná území lze řadit též biosférické rezervace, reprezentativní území vymezená od r. 1971 na základě mezivládního vědeckého programu Generální konference Organizace spojených národů pro výchovu, vědu a kulturu (UNESCO) Člověk a biosféra (*Man and Biosphere - MAB*).²⁸⁰ Cílem programu je vytvořit vědeckou základnu pro **udržitelné využívání a ochranu zdrojů biosféry a pro zlepšení vztahu mezi člověkem a jeho životním prostředím**. Program Člověk a biosféra je založen na kombinaci poznatků přírodních a sociálních věd, ekonomických pohledů a vzdělávání, vše s cílem zlepšit kvalitu života lidí, zajistit spravedlivé rozdělování výhod a chránit přírodní i lidskou činností ovlivněné ekosystémy. Svým obsahem tento program podporuje nové přístupy k ekonomickému rozvoji, které jsou sociálně a kulturně přijatelné a zároveň udržitelné z hlediska dopadů na životní prostředí.²⁸¹

Pro dosažení tohoto cíle byly vládami zúčastněných států vytvořeny biosférické rezervace jakožto reprezentativní území, která kromě cenných přirozených ekosystémů poskytují též příklady vyvážených vztahů mezi prostředím a obyvatelstvem žijícím na území biosférických rezervací. V současné době zahrnuje síť biosférických rezervací 669 míst vymezených ve 120 zemích; součástí je též 16 přeshraničních rezervací (mezi nimi i naše Krkonoše/polské Karkonosze).

Generální konference UNESCO aktualizovala v roce 1995 Rámcové stanovy světové sítě biosférických rezervací a přijala tzv. Sevillskou strategii pro biosférické rezervace, v níž bylo výslovně konstatováno, že biosférické rezervace mají sloužit k řešení otázky, jak **sladit ochranu biodiverzity a přírodních zdrojů s jejich udržitelným rozvojem**. Další směřování programu Člověk a biosféra určila Madridská deklarace a Madridský akční plán (2008). Madridský akční plán reagoval na aktuální problémy životního prostředí (zrychlené změny klimatu, rychle postupující ztráta biologické a kulturní různorodosti a rychlá urbanizace jako

²⁸⁰ Mezivládní program MAB je činný prostřednictvím národních komitétů ustavených ve většině členských zemí UNESCO. Jednotlivé země spolupracují především v rámci tzv. regionálních sítí, sdružují národní komitety nebo biosférické rezervace příslušné oblasti. Český národní komitét vznikl v r. 1970 v rámci (tehdejší) Československé akademie věd, v současné době má 16 členů zastupujících resorty životního prostředí, zemědělství, školství, dle Ministerstvo pro místní rozvoj, Akademii věd ČR a Univerzitu Karlovu. Zdroj: článek Program UNESCO Člověk a biosféra a biosférické rezervace, *RNDr. Eva Jelínková, vědecká pracovnice českého národního komitétu MAB, prof. Jan Jeník, Univerzita Karlova, RNDr. Jan Květ, CSc., BÚ AV ČR, Akademický bulletin 2001/7, oficiální časopis Akademie věd ČR, dostupný z: <http://abicko.avcr.cz/archiv/2001/7/obsah/program-unesco-clovek-a-biosfera-a-biosfericke-rezervace.html>.*

²⁸¹ UNESCO/Program Člověk a biosféra. Dostupný na: <http://www.unesco.org/new/en/natural-sciences/environment/ecological-sciences/man-and-biosphere-programme/>. (18. 4. 2017).

nositel změn životního prostředí) a určil úkoly, k jejichž řešení má být nápomocen Program Člověk a biosféra a biosférické rezervace.

Biosférické rezervace mají podle Madridského akčního plánu (část C) tři stěžejní funkce:

- 1) ochrana biologické a kulturní různorodosti,
- 2) rozvoj udržitelného hospodaření v krajině,
- 3) zajištění intenzivního výzkumu a monitoringu životního prostředí a vzdělávání a výchova obyvatel.

Podle Sevillské strategie i Madridského akčního plánu zajišťuje funkce biosférických rezervací **odstupňovaná zonace** (jádrové zóny, nárazníková zóna a přechodová zóna), obdobně, jako je tomu i u českých národních parků a chráněných krajinných oblastí. Nejpřísnější jádrová zóna má být chráněna národními předpisy s cílem ochrany biodiverzity a umožnění pozorování co nejméně narušených ekosystémů (v České republice je tato ochrana zajištěna prostřednictvím některé z kategorie maloplošných zvláště chráněných území a I. zónami NP a VHKO). Nárazníková zóna navazuje na jádrovou zónu a zajišťuje její ochranu před negativními následky lidské činnosti, její hospodářské využití je omezeno na šetrné formy rekreace a vhodné využívání obnovitelných zdrojů. Přechodová zóna (oblast spolupráce) již umožňuje udržitelný rozvoj, do nějž by měly být zapojeny všechny zúčastněné subjekty (místní samosprávy, správní orgány, vědci, občanská a kulturní sdružení, soukromí podnikatelé atd.).

Nová Strategie programu Člověk a biosféra (2016 – 2025) stanovila priority pro členské státy UNESCO, aby světová síť biosférických rezervací byla využívána k dosahování cílů udržitelného rozvoje prostřednictvím ochrany biodiverzity, vědeckých poznatků, politiky a vzdělávání.

V České republice nejde v případě biosférických rezervací o zákonem ukotvenou kategorii chráněných území, která by zajišťovala těmto oblastem právní ochranu prostřednictvím administrativních, koncepčních a dalších nástrojů speciálně ve vztahu k jejich statutu biosférické rezervace. Všech 6 českých biosférických rezervací [Třeboňsko (vyhlášeno jako biosférická rezervace v roce 1977), Křivoklátsko (1977), Šumava (1990), Krkonoše (1992), Bílé Karpaty (1996) a Dolní Morava (2003)] se plně či částečně překrývá s územími národních parků resp. chráněných krajinných oblastí a ochranný režim nastavený základními i bližšími ochrannými podmínkami NP a CHKO je dostatečný i pro zajištění účelů, pro něž

byla tato území jako biosférické rezervace vymezena. Ochrana biosférických rezervací a dosažení cílů Programu Člověk a biosféra je zajišťováno též mezinárodními smlouvami na ochranu přírody, vedle Úmluvy o ochraně světového kulturního a přírodního dědictví zejména Úmluvou o ochraně biodiverzity, Ramsarskou úmluvou o ochraně mokřadů, Bonnskou úmluvou, ale též oběma evropskými směrnici na ochranu přírody.

Úmluva o ochraně světového kulturního a přírodního dědictví (*Convention concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage*) byla podepsána v rámci UNESCO v Paříži dne 16. listopadu 1972, (tehdejší) Česká a Slovenská Federativní Republika přistoupila k Úmluvě dne 15. listopadu 1990 a závaznou se pro ni stala dnem 15. února 1991. Na základě sukcese je platná pro Českou republiku. Text Úmluvy a oznámení o přístupu byly publikovány formou sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí ve Sbírce zákonů č. 159/1991 Sb. Úmluva zavazuje Českou republiku a jejím gestorem jsou příslušná ministerstva, která jsou též kontaktními místy Úmluvy (kontaktním místem Úmluvy UNESCO je v otázkách ochrany životního prostředí Ministerstvo životního prostředí, konkrétně odbor mezinárodních smluv).²⁸² Ustanovením § 74 odst. 1 ZOPK je orgánům ochrany přírody stanovena kompetence **aktivně se podílet na mezinárodní spolupráci a zajišťovat závazky vyplývající z mezinárodních smluv, programů a projektů**. Takto široce formulovaná kompetence zahrnuje i nominaci území (navržených jako biosférické rezervace) a procesní aspekty týkající se fungování institucí (Český národní komitét) zřízovaných na základě Úmluvy.

Z pozice orgánů programu Člověk a biosféra může být Českému národnímu komitétu doporučeno, aby byla provedena konkrétní opatření zajišťující funkčnost biosférických rezervací dle požadavků jednotlivých dokumentů tohoto Programu. Při výrazném rozporu mezi existujícím stavem a požadovanými funkcemi může být biosférická rezervace ze seznamu Světové sítě biosférických rezervací vypuštěna.

Biosférické rezervace tvoří soustavu chráněných území a jsou vyhlášeny jako **reprezentativní vzorky biodiverzity**. Zajistit vyvážené vztahy v území, tedy jeho dostatečný rozvoj na straně jedné a ochranu ekosystémů před negativními následky lidských činností na straně druhé, vyžaduje z pozice veřejné správy (orgány ochrany přírody, orgány územního plánování) velké úsilí a ochotu sjednocovat zájmy různých skupin místních obyvatel,

²⁸² Podle § 20 kompetenčního zákona plní ministerstva a ostatní ústřední orgány státní správy v okruhu své působnosti úkoly stanovené v zákonech a jiných obecně závazných předpisech a úkoly vyplývající z členství České republiky v Evropské unii a v ostatních integračních seskupeních a mezinárodních organizacích, pokud jsou pro Českou republiku závazné.

vlastníků, nájemců a pachtýřů pozemků, podnikatelů, samosprávných celků, vědecké obce i ochranářských spolků. Přestože biosférické rezervace nejsou zařazeny mezi kategorie zvláště chráněných území podle ZOPK, zajišťuje ochranu jejích funkcí v dostatečné míře režim NP resp. CHKO, se kterými se v ČR biosférické rezervace překrývají. Nepodřazení biosférických rezervací rigidním pravidlům obecně závazných právních předpisů umožňuje pružnější užívání nových přístupů k poznání těchto území i k zajištění cílů požadovaných výše uvedenými dokumenty UNESCO-MAB. Statut biosférické rezervace umožňuje především výměnu vědeckých informací o stavu území využívaných člověkem, možnost zapojení do mezinárodních projektů, výměnu odborných stáží a exkurzí. Biosférické rezervace nepřinášejí danému území přímé ekonomické výhody, nepochybně však znamenají vyšší atraktivitu území pro návštěvníky a v neposlední řadě též větší šanci získat finanční podporu v dotačních programech.

Biosférické rezervace UNESCO v RF

V právním řádu Ruské federace jsou biosférické rezervace ukotveny formou obecně závazného právního předpisu. Federální zákon o zvláště chráněných přírodních územích z r. 1995 též zařazuje biosférické rezervace mezi kategorie zvláště chráněných území.

Například nejstarší rezervace na území dnešní RF – Barguzinská SPR (Republika Burjatija), původně vyhlášená již v roce 1916,²⁸³ je zároveň biosférickou rezervací a je též v rámci jezera Bajkal součástí Světového přírodního dědictví UNESCO. Celkem je na území RF vyhlášeno 22 biosférických rezervací, většinou se překrývajících s územími státních přírodních rezervací. Tedy vedle účelu vyváženého vztahu mezi potřebami člověka a jeho přírodním prostředím jsou biosférické rezervace chráněné ochranným režimem státní přírodní rezervace, jakožto nejpřísněji chráněné kategorie podle federálního zákona o ZCHPÚ.

Biosférické rezervace UNESCO v UK

V UK též nejsou biosférické rezervace právem upravenou kategorií chráněných území. Obdobně, jako v ČR, požívá status biosférických rezervací 6 lokalit (Biosffer Difi, Brighton and Lewes Downs, Galloway and Southern Ayrshire, Isle of Man, North Devon a Western

²⁸³ Usnesení Irkutského generálního gubernátora, kterým se potvrzuje vyhlášení Barguzinské sobolí rezervace (1916) / Постановление Иркутского генерал-губернатора от 17 мая 1916 г. об учреждении Баргузинского соболиного заповедника и казенного охотничьего участка при нем.

Ross).²⁸⁴ V souladu s Programem Člověk a biosféra je v UK vyzdvihován význam biosférických rezervací jako modelů udržitelného regionálního rozvoje a jako míst vhodných pro výzkum přístupů k ochraně přírody při zapojení místních komunit. Biosférické rezervace jsou považovány za známku znamenitého pokroku v udržitelném rozvoji.

²⁸⁴ Viz: <https://www.unesco.org.uk/designation/biosphere-reserves/>.

Geoparky (UNESCO)

Jako geoparky se v rámci světové sítě (pod záštitou UNESCO), v rámci sítě evropských geoparků i v rámci sítě národních geoparků v České republice vymezují rozsáhlejší území, na nichž se nacházejí **unikátní a reprezentativní geologické jevy**, například skalní města, krasová území, archeologická, paleontologická naleziště, vulkanické jevy, staré doly nebo hutě. Geoparky nejsou v ČR právem ukotvenou kategorií zvláště chráněných území, pro niž by byl stanoven závazný a právem vynutitelný ochranný režim. Geoparky vznikají na základě dobrovolnosti, po konsensu různých subjektů v daném území, zejména místních obyvatel, a v úzké spolupráci s orgány ochrany přírody. Klíčovým cílem geoparků je podpořit udržitelný rozvoj území, vzdělávání a šetrné využívání území cestovním ruchem.

Geoparky v ČR

Geoparky jsou v České republice zřizovány na základě interního předpisu Ministerstva životního prostředí²⁸⁵ a též Charty národních geoparků ČR. Titul „geopark“ uděluje ministr životního prostředí na základě rozhodnutí svého poradního orgánu (Rady národních geoparků) složeného z odborníků z oblasti geologie, vzdělávání, archeologie, ochrany přírody a krajiny, památkové péče a specialistů na udržitelný rozvoj. Člen sítě národních geoparků může požádat o členství ve světových sítích sdružujících geoparky mezinárodního významu. V současné době je zařazen do sítě globálních geoparků UNESCO (od roku 2005) pouze Geopark Český ráj.²⁸⁶

I geoparky lze považovat velkoplošná území ochrany přírody,²⁸⁷ v rozsahu svého účelu zajišťují ochranu nejen cenným geologickým jevům, ale i souvisejícímu přírodnímu prostředí. Svým statutem přispívají k rozvoji území **v souladu s principy udržitelného rozvoje, k informovanosti, osvětě a šetrnému turistickému ruchu**. Kategorie „geopark“, přestože není zakotvena v ZOPK, vychází z jeho principů: podle § 2 odst. 2 písm. c) ZOPK se ochrana přírody a krajiny zajišťuje též ochranou vybraných nalezišť nerostů, paleontologických nálezů a geomorfologických a geologických jevů, ustanovením § 11 je

²⁸⁵ Směrnice Ministerstva životního prostředí č. 6/2007 k zabezpečení jednotného postupu resortu při nominaci území na národní geopark. Dostupný online z: [https://www.mzp.cz/web/edice.nsf/7120AFD8AA349B76C12572590045F660/\\$file/vestnik_07-2007_press.pdf](https://www.mzp.cz/web/edice.nsf/7120AFD8AA349B76C12572590045F660/$file/vestnik_07-2007_press.pdf) (14. 8. 2017).

²⁸⁶ Viz: <http://www.ochranaprirody.cz/obecna-ochrana-prirody-a-krajiny/neziva-priroda/geoparky/>.

²⁸⁷ Podle směrnice MŽP č. 6/1997 je jedním z kritérií hodnocení území při nominaci na národní geopark dostatečná velikost území vymezeného geologickými oblastmi, nebo katastry obcí.

zajištěna ochrana paleontologickým nálezům a ochraně podléhá též přírodní, kulturní a historická charakteristika místa či oblasti (krajinný ráz) podle § 12 ZOPK.

Síť národních geoparků je v České republice tvořena 6 národními geoparky: Národní geopark Český ráj, Národní geopark Egeria (na Karlovarsku), Národní geopark GeoLocci (na Tachovsku), Národní geopark Železné hory (na Pardubicku), Národní geopark Kraj Blanických rytířů a Národní geopark Podbeskydí. Kandidátskými geoparky jsou: Geopark Joachima Barranda, Geopark Vysočina, Geopark Jeseníky, Geopark Ralsko a Geopark Broumovsko.²⁸⁸

Globální geoparky jsou součástí národního komitétu pro UNESCO jako fóra sloužícího k výměně informací a spolupráci mezi jednotlivými geoparky.

Geoparky v RF

V RF nejsou geoparky právem upravenou kategorií chráněných území.

V RF dosud nebyl vyhlášen žádný globální geopark, na tento statut však aspiruje oblast Baškirie (Baškirska) v Povolžském federálním okruhu.²⁸⁹

Geoparky v UK

V UK též nejsou geoparky právem upravenou kategorií chráněných území.

V UK je vyzdvihován význam národních geoparků jako lokálně spravovaných území mezinárodního geologického významu, jejichž účelem je podporovat udržitelný ekonomický rozvoj oblastí, zejména prostřednictvím ekoturistiky.

Globální geoparky v UK (dosud je jich vyhlášeno 7)²⁹⁰ mají velmi rozdílných charakter – od řídky obydleného Geoparku North West Highlands až po první městský geopark vyhlášený na Anglické Riviéře (English Riviera). Nejjižnějším geoparkem je právě Anglická Riviéra, nejsevernějším Geopark Shetland. Jejich zaměření je poměrně široké, vedle zajišťování udržitelného rozvoje území poskytují též poradenské služby, mohou s nimi být konzultovány stavební záměry, dále provádějí vědecký výzkum geologických jevů a organizují vzdělávací a výchovné programy pro širokou veřejnost.

²⁸⁸ Zdroj: Ministerstvo životního prostředí – Geoparky. Dostupný z: <http://www.mzp.cz/cz/geoparky>.

²⁸⁹ Viz: <http://www.bashinform.ru/eng/977328/> (14. 8. 2017).

²⁹⁰ Viz: <https://www.unesco.org.uk/designation/geoparks/>.

Úmluva o biologické rozmanitosti

Úmluva o biologické rozmanitosti (Convention on Biological Diversity - CBD)²⁹¹ patří k nejvýznamnějším (byť pouze rámcovým) mezinárodním úmluvám v oblasti životního prostředí. Česká republika se stala smluvní stranou v prosinci 1993, Úmluva vstoupila pro ČR v platnost v březnu 1994 a byla vyhlášena ve Sbírce zákonů pod č. 134/1999 Sb.

Základními cíli Úmluvy jsou 1) zajišťování ochrany biologické rozmanitosti (která je chápána jako rozmanitost všech živých organismů a systémů, jichž jsou tyto organismy součástí), 2) udržitelné využívání jejích složek a 3) spravedlivé a rovnocenné rozdělování přínosů plynoucích z genetických zdrojů. K naplňování těchto cílů mají smluvním stranám napomoci jednotlivé tematické programy zaměřené na hlavní typy ekosystémů. Posláním CBD je rozvoj národních strategií ochrany a udržitelného využití biologické rozmanitosti.²⁹²

K Úmluvě byl v r. 2000 přijat tzv. Cartagenský protokol o biologické bezpečnosti, jehož cílem je zajistit ochranu a bezpečnost při zacházení, využívání a přenosu živých modifikovaných organismů především přes hranice států, a dále v r. 2010 tzv. Nagojský protokol o přístupu ke genetickým zdrojům a spravedlivém a rovnocenném sdílení přínosů plynoucích z jejich využívání.

V **České republice** ohrožuje biodiverzitu především vysoká míra urbanizace, intenzivní zemědělství, lesní hospodaření a také rozvoj dopravní infrastruktury. V ČR existuje vysoká rozmanitost druhů i stanovišť, která je však ohrožena intenzivními způsoby zemědělského hospodaření. Intenzivní obdělávání půdy způsobuje změny vodního režimu, znečištění povrchových i podzemních vod a znehodnocuje půdu a její přirozenou úrodnost. Nejzávažnějším faktorem, ohrožujícím biodiverzitu v zemědělské krajině, je eroze ohrožující více než polovinu zemědělské půdy v ČR.²⁹³

²⁹¹ Viz: <https://www.cbd.int/>.

²⁹² V České republice jsou cíle CBD promítnuty především do národních koncepčních dokumentů jako je Strategie ochrany biologické rozmanitosti České republiky 2016–2025, Státního programu ochrany přírody a krajiny České republiky, Strategického rámce Česká republika 2030, Státní politiky životního prostředí České republiky 2012–2020, Akčního plánu České republiky pro rozvoj ekologického zemědělství v letech 2016–2020, Národního lesnického programu II, Koncepce státní politiky cestovního ruchu v ČR 2014–2020, Politiky územního rozvoje ČR, Politiky ochrany klimatu v ČR, Strategie přizpůsobení se změně klimatu v podmínkách ČR, Dopravní politiky 2014–2020 a Státní kulturní politiky na léta 2015–2020 s výhledem do roku 2025, i do strategických dokumentů mezinárodních (zejména Společné strategie územního rozvoje států V4+2 a závěrů Ministerské konference o ochraně lesů v Evropě – Forest Europe).

²⁹³ CBD: <https://www.cbd.int/countries/profile/default.shtml?country=cz#facts>. (1. 8. 2017).

Oba státy, jejichž právní řády jsou ve vztahu k ochraně velkoplošných chráněných území předmětem komparace, tj. Ruská federace a Spojené království Velké Británie a Severního Irska, jsou též smluvními stranami CBD.

Jednou z nejzávažnějších hrozeb, kterým čelí **Rusko** v ochraně biodiverzity, je znečištění Arktidy (průmyslovými odpady, znečišťujícími látkami v ovzduší, těžkými kovy, chemickými a radioaktivními prvky) a antropogenní činnosti v Arktidě (těžba ropy a plynu, nelegální lov a těžba dřeva, zhoršení životního prostředí jako takového) a též klimatická změna a degradace půdy. Většina znečišťujících látek je do Arktidy přinášena ze západní Evropy, severní Ameriky a z Asie, ale též ze samotného Ruska. Degradace půdy způsobená těžbou ropy a zemního plynu a požáry (které zničí 1 – 2 mil. ha lesa ročně) významně narušují ekosystém tajgy.²⁹⁴

Jako hlavní příčiny úbytku biodiverzity ve **Velké Británii** byly identifikovány lidskou činností způsobené změny přírodních stanovišť (nevhodné způsoby hospodaření) a znečištění. Dalšími hrozbami jsou nadměrné využívání přírodních zdrojů, negativní vlivy invazních druhů a klimatická změna.²⁹⁵

Velkoplošná území ochrany přírody jsou jedním z klíčových nástrojů pro účinné zachování ekosystémů i jejich služeb. Právě ochrana velkých územních celků naplňuje ekosystémový přístup jakožto účinnou strategii pro integrovanou péči o suchozemské, vodní a živé zdroje, která vyváženě podporuje jejich ochranu a udržitelné využívání v souladu s tzv. Aichi cíli²⁹⁶ a Strategickým plánem CBD 2011 – 2020.

²⁹⁴ CBD: <https://www.cbd.int/countries/?country=ru> (31. 7. 2017).

²⁹⁵ Zdroj: <https://www.cbd.int/countries/?country=gb> (31. 7. 2017).

²⁹⁶ Viz: <https://www.cbd.int/sp/targets/>.

Bernská úmluva o ochraně evropské fauny a flóry a přírodních stanovišť

Bernská úmluva byla sjednána v rámci Rady Evropy ve švýcarském Bernu v r. 1979. Pro Českou republiku vstoupila v platnost (s uplatněním výhrad proti zařazení několika ptačích a savčích predátorů (vlk, medvěd hnědý, káně lesní, káně rousná, jestřáb lesní, poštolka obecná, výr velký) a kozy bezoárové jako nepůvodního druhu mezi přísně chráněné živočichy Přílohy II, a proti zařazení poloautomatických a automatických zbraní se zásobníkem pojmout více než dva náboje na seznam zakázaných způsobů lovu Přílohy IV) dne 1. června 1998, publikována byla ve Sbírce mezinárodních smluv sdělením MZV č. 107/2001 Sb. m. s.

Hlavními cíli Úmluvy je **zajištění ochrany planě rostoucích rostlin a volně žijících živočichů a jejich přírodní stanoviště, prosazování spolupráce mezi státy při ochraně přírody a upřednostňování ochrany ohrožených a zranitelných druhů, a to včetně druhů stěhovavých.**

Smluvní strany se zavázaly přijmout přísná opatření k ochraně celoevropsky významných druhů planě rostoucích rostlin a volně žijících živočichů (uvedených v přílohách Úmluvy) a jejich stanovišť. Příslušná opatření mají být zohledněna při plánování a uskutečňování ekonomického rozvoje a mají se stát součástí potřebných legislativních a správních postupů.

Na základě Úmluvy je vytvářena **soustava evropsky významných přírodních stanovišť (tzv. soustava Smaragd)** spočívající ve výběru lokalit, které jsou významnými přírodními stanovišti v rámci Evropy a jejichž ochrana přispěje k zachování nebo zlepšení stavu populací volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin. Jedná se o obdobná kritéria, na kterých je založena soustava Natura 2000 podle evropské směrnice o stanovištích a evropské směrnice o ptácích, a v členských státech EU byla soustava Smaragd evropskou soustavou Natura 2000 v podstatě nahrazena. Vytváření soustavy Smaragd nadále pokračuje v ostatních členských státech Rady Evropy.

Bernskou úmluvu ratifikovalo UK, Ruská federace nikoliv.²⁹⁷

²⁹⁷ Viz: <http://www.coe.int/en/web/bern-convention>. (1. 8. 2017).

Ramsarská úmluva o mokřadech

Úmluva o mokřadech, majících mezinárodní význam především jako biotopy vodního ptactva (Convention on Wetlands of International Importance Especially as Waterfowl Habitat), podepsána 2. února 1971 v íránském městě Ramsar, se jakožto první mezinárodní úmluva zaměřila na ochranu a rozumné využívání přírodních zdrojů. Předmětem Úmluvy je zajištění ochrany určitého typu biotopu – mokřadu.²⁹⁸

ČR je smluvní stranou od roku 1990, Úmluva byla publikována ve Sbírce zákonů sdělením MZV č. 396/1990 Sb. V roce 1993 byl ustaven Český ramsarský výbor, který je koordinačním a poradním orgánem Ministerstva životního prostředí, odpovídajícího za naplňování Úmluvy.

Úmluva ukládá členským zemím povinnost vyhlásit na svém území minimálně jeden mokřad mezinárodního významu, který svými přírodními hodnotami odpovídá schváleným kritériím a zařadit ho do seznamu mokřadů mezinárodního významu.²⁹⁹ Členský stát se tím rovněž zavazuje, že zapsaným mokřadům věnuje zvýšenou péči a ochranu. V ČR je dosud zapsáno 14 mokřadů dle požadavků Úmluvy (Ramsar sites),³⁰⁰ jejich ochrana je zajištěna právním režimem velkoplošných území – NP a CHKO i maloplošných území (NPR).

Smluvními stranami je též UK (na všech územích v rámci UK je vyhlášeno přes 174 mokřadů)³⁰¹ i RF, na jejímž území je vyhlášeno 35 mokřadů³⁰² podle požadavků Úmluvy.

²⁹⁸ Zdroj: <https://www.wetlands.org/>.

²⁹⁹ Celkem 2 185 ramsarských lokalit zaujímá (celosvětově) plochu více než 1,9 mil. km² (údaje k červenci 2014). Zdroj: <http://www.ochranaprirody.cz/mezinarodni-spoluprace/mezinarodni-umluvy/ramsarska-umluva/> (1. 8. 2017).

³⁰⁰ V ČR jsou jako „Ramsar sites“ zapsána Šumavská rašeliniště, Třeboňské rybníky, Novozámecký a Břežský rybník, Lednické rybníky, Litovelské Pomoraví, Poodří, Krkonošská rašeliniště, Třeboňská rašeliniště, Mokřady dolního Podyjí, Mokřady Liběchovky a Pšovky, Podzemní Punkva, Krušnohorská rašeliniště, Horní Jizera a Pramenné vývěry a rašeliniště Slavkovského lesa. Největší plochu zaujímají Mokřady dolního Podyjí (115 km²), nejmenší naopak Krkonošská rašeliniště (pouhé 2 km²). Zdroj: <http://www.ochranaprirody.cz/mezinarodni-spoluprace/mezinarodni-umluvy/ramsarska-umluva/> (1. 8. 2017).

³⁰¹ Viz: <http://www.ramsar.org/wetland/united-kingdom>. (1. 8. 2017).

³⁰² Viz: <http://www.ramsar.org/wetland/russian-federation>. (1. 8. 2017).

Rámcová úmluva o ochraně a udržitelném rozvoji Karpat (Karpatská úmluva)

Karpatskou úmluvu³⁰³ sjednalo sedm smluvních stran z karpatského regionu (Česká republika, Maďarsko, Polsko, Rumunsko, Slovensko, Srbsko a Ukrajina) na podporu přeshraniční spolupráce s cílem zlepšit kvalitu života obyvatel, posílit místní ekonomiky a komunity a chránit přírodní hodnoty a kulturní dědictví jedinečného karpatského regionu³⁰⁴. Za klíčový cíl této úmluvy lze ve vztahu k zajištění ochrany rozsáhlejších území označit **udržování ekologické spojitosti, zabránění fragmentace krajiny a udržitelnost zemědělského hospodaření v Karpatech.**

Karpatská úmluva je rámcovou úmluvou, která obsahuje obecně formulované závazky, přičemž předpokládá jejich konkretizaci prostřednictvím postupně sjednávaných protokolů. Utváří tak rámec pro udržitelný rozvoj založený na zásadách subsidiarity, prevence a spolupráce. Dosud byl ke Karpatské úmluvě sjednán Protokol o ochraně a udržitelném využívání biologické a krajinné rozmanitosti, Protokol o udržitelném cestovním ruchu a Protokol o trvale udržitelném obhospodařování lesů.³⁰⁵

³⁰³ Karpatská úmluva vstoupila v platnost obecně i pro ČR 4. ledna 2006 (publikována č. 47/2006 Sb. m. s.). Gestorem Karpatské úmluvy na národní úrovni je MŽP, jež plní funkci koordinátora a při naplňování závazků spolupracuje s příslušnými ministerstvy, kraji, místní samosprávou, odborníky, nevládními organizacemi a dalšími zástupci karpatského regionu.

³⁰⁴ Území, na něž se Úmluva a její protokoly vztahují, se podle čl. 1 Úmluvy vymezuje na základě principu autodesignace, tzn. závisí na rozhodnutí každého signatářského státu, na jaké jeho území se bude Úmluva (její protokoly) vztahovat. Vymezení územních samosprávných celků, v jejichž rámci Česká republika naplňuje Úmluvu a protokoly k ní sjednané, vzala na vědomí vláda ve svém usnesení č. 401 ze dne 25. května 2015. Karpaty zasahují na území České republiky v rámci subprovincie Vnějších Západních Karpat. Jedná se o velice pestré a přírodovědně, kulturně a historicky cenné území, ve kterém byly vyhlášeny jak chráněné krajinné oblasti (Beskydy, Bílé Karpaty a Pálava), tak evropsky významné lokality (např. Čertoryje, Chřiby, Niva Morávky) a ptačí oblasti (např. Hostýnské vrchy, Horní Vsacko). Mezi velmi hodnotná území Karpat v ČR patří také Hostýnské vrchy, Vizovické vrchy, Chřiby, Ždánický les a Litenčická vrchovina.

³⁰⁵ V roce 2014 byl přijat čtvrtý Protokol o udržitelné dopravě, který byl jménem České republiky podepsán, ale který ČR dosud neratifikovala a který zároveň zatím nevstoupil v platnost.

Evropská úmluva o krajině

(European Landscape Convention)

Evropská úmluva o krajině byla přijata z iniciativy Rady Evropy v r. 2000 ve Florencii, pro ČR vstoupila v platnost dne 1. 10. 2004, publikována byla ve Sbírce zákonů sdělením MZV č. 13/2005 Sb. Předmětem zájmu Úmluvy je krajina v jejím širokém pojetí, **jak krajina přírodní, venkovní, městská tak i industriální**. Krajina je podle Úmluvy chápána jako prostor, v němž žijí obyvatelé, jako výraz rozmanitosti společného kulturního a přírodního dědictví a základ jejich identity. Úmluva si klade za cíl podpořit ochranu, péči a **plánování v krajině** (udržitelné užívání krajiny) a organizovat evropskou spolupráci v této oblasti.

Úmluva ukládá jednotlivým smluvním státům začlenit krajinu do všech svých resortních politik, které mají přímý či nepřímý dopad na krajinu na všech úrovních veřejné správy. Strany Úmluvy mají provádět taková opatření, která přispějí k zajištění výše uvedeného cíle, a to i formou zvyšování povědomí občanské společnosti, soukromých organizací a veřejných orgánů o hodnotě krajiny, její úloze a změnách. Za účelem naplňování cílů Úmluvy mají smluvní státy provést vymezení a hodnocení krajin včetně definování cílových charakteristik.

Na provádění Úmluvy se v ČR podílí několik resortů, vedle MŽP též Ministerstvo kultury, Ministerstvo zemědělství, Ministerstvo pro místní rozvoj a Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy.

UK je též smluvní stranou Úmluvy, RF dosud tuto Úmluvu neratifikovala.³⁰⁶

6.3. Shrnutí

Právo Evropské unie **doplňuje** v ČR přísná pravidla ochrany velkoplošných zvláště chráněných území, ve Velké Británii naopak unijní pravidla ochrany soustavy Natura 2000 **zvyšují úroveň ochrany**, kterou národním parkům a oblastem mimořádné přírodní krásy poskytuje britský právní řád.

Mezinárodní právo nehraje při ochraně velkoplošných území přírody významnou úlohu, neboť s ohledem na omezené nástroje nemůže nastavit dostatečně přísná ochranná pravidla, která musí vyplývat z národních právních řádů. Úkolem mezinárodního práva je

³⁰⁶ Viz <http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/176/signatures>. (1. 8. 2017).

stanovit (procesní) pravidla **spolupráce** mezi smluvními stranami jednotlivých úmluv, zajistit výměnu potřebných informací a přispět k prosazování zájmů ochrany přírody v rámci národních koncepčních dokumentů; v tomto smyslu je význam mezinárodních smluv nenahraditelný. Ve Velké Británii byly závazky z mezinárodních smluv impulsem pro přijetí některých klíčových zákonů, v jejichž rámci došlo ke zvýšení standardů ochrany přírody.

Za klíčové instituty mezinárodního práva přispívající k ochraně velkoplošných území lze považovat **biosférické rezervace a geoparky**, vyhlášené v rámci UNECSO. Ani jedna z těchto kategorií není upravena českým pozitivním právem, což se může jevit jako určitý deficit. Je však otázkou, do jaké míry je vnitrostátní úprava nezbytná, resp. zda by s ohledem na úpravu závazků státu a jejich spíše procesně právní obsah vykazovala dostatečnou normativnost v rámci systému českého práva ochrany přírody.

7. ZÁVĚR:

1. Svou disertační práci jsem se zaměřila na rozbor právního režimu velkoplošných zvláště chráněných území jako jednoho z nejdůležitějších nástrojů ochrany přírody. Velkoplošná území účinně zajišťují ochranu **ekologických procesů** a vytvářejí podmínky pro přirozený vývoj rostlin a živočichů, jejich společenstev a celých ekosystémů. Zcela nezastupitelnou úlohu plní při **ochraně biodiverzity**, ale i při ochraně **krajinných komplexů**. Účinně nastavený právní režim velkoplošných zvláště chráněných území umožňuje regulovat rozvoj území tak, aby nebyly poškozeny jeho přírodní a krajinné hodnoty.

Předmětem mého zkoumání byly **právní nástroje ochrany velkoplošných území v České republice, Ruské federaci a Velké Británii**. Svou pozornost jsem zaměřila na rozbor a porovnání administrativních nástrojů (ochranných podmínek a jejich přísnosti, vydávání výjimek a dalších správních aktů, zonace), dále koncepčních nástrojů (plánů péče o chráněná území), nástrojů ekonomických a v neposlední řadě nástrojů sankčních (správní trestání, nápravná opatření, trestněprávní odpovědnost). Zkoumala jsem také rozsah a účinnost ochrany, která vyplývá pro chráněná území většího rozsahu z mezinárodněprávních závazků a která doplňuje úroveň ochrany založenou národním právem a (pro ČR a Velkou Británii) též právem unijním.

Pro účely srovnání jsem zvolila kategorie **národní park** a **chráněná krajinná oblast** vyhlášené v **České republice**, kategorie **státní přírodní rezervace (SPR)**, **národní park a přírodní park (PP) v Rusku** a kategorie **národní park a oblast mimořádné přírodní krásy** (Area of Outstanding Natural Beauty – AONB) **ve Velké Británii**. Nejlépe porovnatelná je kategorie společná všem zkoumaným zemím – tedy **národní park (NP)**; k porovnání jsou nápomocna i kritéria IUCN pro tuto kategorii; zároveň jde o typ chráněného území veřejnosti nejvíce známý a všeobecně diskutovaný z pohledu různých podob využití jeho území.

2. Co se týče srovnání **územního rozsahu**, jsou velkoplošná území v ČR a Velké Británii jsou velikostně porovnatelná; jde řádově o stovky km², výjimečně o území většího rozsahu. Velkoplošná území v Rusku jsou velikostně různorodá a dosahují i milionů km²; s rozlohou chráněných území v ČR a UK jsou nesrovnatelná. V NP i v CHKO v ČR se vyskytují sídelní útvary spíše řidčeji, na území NP a AONB v UK se běžně vyskytují obce i města a koncepce ochrany těchto území s existencí lidských sídel také počítá. Velkoplošná

území v RF jsou obydlena velmi nesourodě, od NP ležících na území či v přímé blízkosti velkých měst až po prakticky neobydlené oblasti divočiny.

3. Ve všech zkoumaných zemích jsou velkoplošná zvláště chráněná území **vyhlašována obdobným procesem** (projednání se zúčastněnými subjekty, v RF a UK vyhlašovacímu aktu předchází proces posuzování vlivů na životní prostředí). Odlišná je právní forma, kterou se tato území vyhláší. V ČR je proces vyhlášení dovršen vydáním právního předpisu (zákonu pro NP, nařízení vlády pro CHKO), v Rusku jsou SPR a NP vyhlašovány usnesením vlády RF, PP usnesením správních orgánů subjektů RF. NP i AONB jsou ve Velké Británii vyhlašovány nařízením, po potvrzení vládou. Z velké podrobnosti, která je v jednotlivých úpravách věnována procesu projednávání záměrů na vyhlášení velkoplošných území, a z následného schvalovacího procesu na úrovni exekutivních popř. zákonodárných orgánů, je zřejmé, že zavedení ochranného režimu na velkém území je považováno za závažný zásah do právních poměrů v území.

Z hlediska **zapojení dotčených subjektů** do procesu vyhlašování chráněných území a do následného uplatňování ochranného režimu (místní samosprávy, místní občané, ekologické spolky, podnikatelské subjekty, široká veřejnost) považují za velmi otevřenou právní úpravu v UK, ale i v RF. V UK je velký důraz kladen na zajišťování práv místních komunit – záměry na vyhlášení chráněného území i následné kroky orgánů spravujících tato území jsou podrobně konzultovány s místními občany a jejich práva musí být respektována. Rovněž ruská právní úprava umožňuje širokou účast veřejnosti od počátku vyhlašovacího procesu; veřejnost může podávat podněty k vyhlášení nového chráněného území a může i upozorňovat na nedodržování režimu vyhlášených území. Státní orgány jsou podle zákona povinny na tyto podněty reagovat. I podle českého práva mají dotčené subjekty při projednávání záměru na vyhlášení chráněného území poměrně silné postavení, které lze z mého pohledu považovat na dostatečné.

4. Na základě rozboru jednotlivých právních úprav **národních parků** mohu konstatovat, že nejpřísnější ochranu poskytuje nejstarší a nejznámější kategorii chráněných území české právo. V rámci novelizace ZOPK, která nově nastavila režim pro všechny NP (zákon č. 123/2017 Sb.), byl v ZOPK udržen princip, podle kterého musí být **veškeré využití NP podřízeno ochraně přírody**, a princip podmiňující jakékoliv další využití NP (včetně trvale udržitelného rozvoje a turistického využití) cílům ochrany NP. V Rusku je výlučný účel ochrany přírody zákonem stanoven (pouze) pro SPR, pro NP nikoliv. V právních úpravách RF a především UK je mnohem více akcentován účel NP jako území určeného pro turistiku a

rekreaci. NP v UK mají podle zákona na roveň postaven účel ochrany přírody a účel rekreační. Ruské i britské NP mají tedy širší účel (cíl), než české NP, což jednoznačně oslabuje ochranu jejich přírodního prostředí.

Pouze některé ze zkoumaných NP vyhovují mezinárodním kritériím pro kategorii NP (v ČR je to pouze NP Podyjí, v UK nevyhovuje žádný NP). Ruské NP jsou svým charakterem velmi různorodé, od nedotčených oblastí s přísnou ochranou až po NP využívané jako rekreační zóny přilehlých měst.

5. Z hlediska přísnosti považují **za nejpřísněji** nastavený právní režim **státních přírodních rezervací v Rusku**. Ve SPR platí ze zákona zákaz veškerých škodlivých činností a jsou v nich zároveň vymezovány lokality bez jakýchkoliv lidských zásahů. Obrovská rozloha chráněných území v Rusku, omezená personální vybavenost a omezené finanční zajištění orgánů ochrany přírody však velmi limitují účinnou kontrolu dodržování přísného (a až příliš kazuistického) ochranného režimu SPR i dalších kategorií chráněných území. To potvrzují případy porušování právních předpisů, zejména nelegální masivní kácení lesních porostů a umístování nelegálních staveb.

Zákazy činností stanovených v rámci ochranných režimů velkoplošných zvláště chráněných území jsou ve všech zkoumaných právních řádech **zákazy relativní** a je možné z nich povolit výjimku. Ve Velké Británii je ochranný režim NP založen zásadně na dohodách s vlastníky pozemků a zásahy ze strany orgánů ochrany přírody se uplatní až v momentě excesů z těchto dohod.

Právní předpisy RF zakládají poměrně **přísnou ochranu lesů v NP** – zákonem je zakotvena povinnost výběrného lesního hospodaření oproti (běžnému) hospodaření pasečnému. Zakotvení speciálního režimu v lesích NP (včetně zvláštní vyhlášky o lesnickém plánování, která by pro lesy v ZCHÚ zakládala povinnost právě výběrného způsobu hospodaření) dosud v ČR schází. *De lege ferenda* by v ČR měl být v lesích NP (i některých dalších typů ZCHÚ) upraven **speciální režim hospodaření**, tj. mělo by dojít k právnímu zakotvení výběrného způsobu hospodaření v lesích, v nichž je upřednostněna jejich ekologická funkce oproti funkci hospodářské. Dosud je odlišný způsob hospodaření řešen pouze jednotlivými odchylkami vůči obecným ustanovením lesního zákona (nejnověji § 22a ZOPK), schází však koncepční úprava při hospodaření v lesích zvláštního určení.

Ve všech zkoumaných právních úpravách jsem jako významný administrativní nástroj shledala **zonaci území**, která umožňuje na velkoplošných územích diferencovat způsob péče

s ohledem na různou přírodní kvalitu ploch a cíle jejich ochrany. Česká právní úprava se novou úpravou zonace přiblížila nejen pojetí zonace podle kritérií IUCN, ale i pojetí zonace jako výlučného nástroje managementu podle ruské i britské právní úpravy. To považuji za výrazný posun v kvalitě péče o území českých národních parků.

Zatímco v ČR a v Rusku přetrvává tradiční **státem řízený přístup k ochraně přírody** (stanovení veřejnoprávních povinností pozitivním právem a jejich kontrola a vynucování ze strany státu), v UK je právo v ochraně přírody založeno do značné míry na dobrovolném přístupu k ochraně přírody, založeném na **dohodách o způsobu péče s vlastníky pozemků**. Teprve v posledních desetiletích je dodržování pravidel při ochraně přírody v UK kontrolováno a vynucováno prostřednictvím sankčních nástrojů civilního i trestního práva. Absence kontrolních a sankčních nástrojů v právu Velké Británie se v minulosti projevila zcela v neprospěch ochrany přírody a krajiny a způsobila degradaci ekosystémů v některých lokalitách. Vyšší standard územní ochrany přírody byl v UK dosažen zavedením režimu ochrany evropsky významných lokalit a ptačích oblastí podle práva EU; mezi odborníky na ochranu přírody v UK proto panují velké obavy z důsledků vystoupení UK z EU. Bude velmi záležet na obsahu a rozsahu závazků mezi UK a EU po dokončení procesu vystoupení z EU. Pokud by se UK nepřihlásila k závazkům z evropských směrnic o stanovištích a o ptáčích, znamenalo by to jednoznačně snížení standardu ochrany přírody. V UK jsou naopak silně rozvinuty **finanční nástroje ochrany přírody** (pozitivní i negativní stimulační), které nabývají v posledních letech na významu i v ČR, a které jsou teprve v počátcích v RF.

6. Z pohledu vlastnické struktury považuji za výhodnější formu pro zajištění ochrany velkoplošných zvláště chráněných území formu **státního vlastnictví pozemků**, které jsou součástí těchto území a jejich ochranných pásem. Jsou-li pozemky v chráněných územích v rukou státu, může na nich stát lépe naplňovat veřejný zájem na ochraně přírody stanovením přísného ochranného režimu. Státní vlastnictví pozemků v ZCHÚ též představuje nižší míru administrativy a je jednoznačně výhodnější i ekonomického hlediska, neboť na státních pozemcích nevzniká soukromým subjektům nárok na náhradu újmy za omezení hospodaření z titulu ochrany přírody. V ČR i RF je strategickým záměrem státu získat co nejvíce pozemků v chráněných územích do svého vlastnictví. Za tím účelem jsou v právních předpisech ČR a RF zakotveny potřebné nástroje (směny a výkupy pozemků, předkupní právo státu, zákaz zcizení státních pozemků, vyvlastnění pozemků za účelem ochrany přírody). Právní nástroje umožňující získat státu pozemky potřebné pro zajištění ochrany přírody však musí být

doprovázeny dostatečným finančním zajištěním ze státního rozpočtu, státních fondů nebo dotačních programů.

Ve Velké Británii je obtížné prosazování zájmů ochrany přírody důsledkem převážně **soukromého vlastnictví pozemků** v chráněných územích a tradičně silné ochrany vlastnického práva. Při uplatňování ochranného režimu i zajišťování aktivních opatření ve prospěch ochrany přírody je do značné míry respektována vůle vlastníků pozemků. Úlohu státní ochrany přírody a prosazování veřejného zájmu na ochraně přírody proto v UK doplňují neziskové organizace (zejména **National Trust**), které vykupují pozemky potřebné pro ochranu přírody a zajišťuje potřebnou péči o ně. Na rozdíl od ČR a RF je ochrana a zlepšování stavu chráněných území ve Velké Británii zajišťována velkým počtem dobrovolníků; dobrovolnictví je běžnou součástí života britské společnosti a z tohoto pohledu je jistě pozitivním příkladem pro ochranu přírody v ČR i Rusku.

Jsem si vědoma, že ani státní vlastnictví pozemků ve velkoplošných chráněných územích (převažující v ČR a RF), neznamená neomezenou možnost státu uplatňovat na nich výlučně pravidla ochrany přírody. Stát musí respektovat **sociální a ekonomické zájmy obcí, místních občanů a dalších subjektů**, kterých se dotýká ochranný režim chráněných území. Sladění těchto zájmů je pro orgány ochrany přírody, zajišťující správu chráněných území, největším úskalím. V ČR jsou zájmy samospráv i dalších subjektů prosazovány především v radách NP. V RF představují rady NP pouze odbornou (vědeckou) poradní složku. V UK jsou zájmy různých subjektů řešeny přímo správami NP, které jsou ze zástupců všech dotčených skupin také složeny. Za pozitivní považuji aktuální změnu úpravy postavení rad českých národních parků, kdy je zákonem nově založena povinnost dohodnout klíčové dokumenty s celou radou, nikoliv pouze s její samosprávnou složkou. To jednoznačně podpoří nejen odbornost závěrů rady, ale zajistí i rovnoprávné postavení všech členů.

Ve všech zkoumaných právních úpravách je založena možnost uplatňovat **náhradu újmy** za některá omezení z titulu zvláštní územní ochrany přírody. V ČR přísluší náhrada újmy za omezení lesního nebo zemědělského hospodaření zejména právě za omezení v důsledku ochranného režimu zvláště chráněných území. *De lege ferenda* by měly být z nároku na náhradu újmy vyloučeny v ZOPK státní podniky, které byly státem zřízeny mj. za účelem zajišťování veřejného zájmu na ochraně přírody a kterým by zákon neměl umožňovat uplatňovat náhradu újmy vůči státu jako jejich zřizovateli. V RF jsou náhrady škod, a to jak škod způsobených protiprávní činností v chráněných územích, tak škod vyplývajících

vlastníkům z ochranného režimu chráněných území, poskytovány podle občanskoprávních předpisů.

7. Ve všech zkoumaných právních řádech spravují velkoplošná území **zvláštní kategorie orgánů ochrany přírody**. Výjimkou jsou oblasti mimořádné přírodní krásy (AONB) vyhlášené v UK, které spravují místní úřady. Speciální orgány ochrany přírody (správy) disponují v jednotlivých státech rozdílným rozsahem kompetencí. V ČR přísluší správám NP a AOPK ČR veškeré správní kompetence pro daná území; tyto orgány zároveň plní roli odborných organizací a vykonávají i vlastnická práva státu ke svěřenému majetku. V RF správy SPR a NP vykonávají zásadně pouze odbornou správu území a jen výjimečně vykonávají správní kompetence; klíčové pravomoci přísluší ústředním orgánům. V UK vykonávají správy NP též veškeré správní kompetence pro území NP, v řadě případů však po konzultaci s obecnými orgány ochrany. V UK plní správy NP (v souladu se dvěma rovnocennými cíli NP – ochranou přírody a zajištěním rekreace) též roli **rozvojových agentur**; jejich úlohou je podporovat udržitelný rozvoj regionu. To považuji za významný limit pro zajišťování zájmů ochrany přírody v chráněných územích.

V Rusku má státní moc historicky silné postavení. To se odráží v široké škále kompetencí, kterou státní orgány disponují. Teprve v posledních desetiletích dochází k decentralizaci pravomocí a k jejich delegování z federace na subjekty (státy) RF. Subjekty RF mají poměrně širokou volnost upravit si režim ZCHPÚ na svém území, avšak neustále přetrvávají úzké vazby v rámci nadřízenosti a podřízenosti, kdy většina činností subjektů RF a správ SPR/NP podléhá schválení federálního ministerstva (včetně podrobností typu stanovení výše poplatků za vstupy do jednotlivých NP). Centralizace kompetencí je výrazným limitem pro efektivní výkon odborné i státní správy zvláště chráněných území v Rusku.

Ze zkoumaných typů orgánů ochrany přírody mohou podle mého názoru nejobtížněji uplatňovat zájmy ochrany přírody orgány ochrany přírody v UK, neboť těmto ze zákona přísluší nejen kompetence v ochraně přírody, ale i role rozvojových agentur. Tedy samotným vymezením působnosti těchto orgánů je založen jejich vnitřní rozpor při správě chráněných oblastí. Správy NP v UK jsou personálně složeny nejen ze zaměstnanců vykonávajících státní správu v ochraně přírody, ale též ze zástupců místních komunit. Tedy pokud v ČR a RF plní roli fóra pro sladění ekonomických a sociálních zájmů se zájmy ochrany přírody rady NP, jakožto (pouze) poradní a konzultační orgány správ NP, v UK musí správy NP zajišťovat ochranu dvou či více protichůdných zájmů při veškeré své činnosti, včetně zpracování plánů péče a územních plánů.

Účinnost péče o velkoplošná území je bezesporu závislá nejen na rozsahu kompetencí, ale rovněž na **personálním i finančním vybavení** institucí, které péči o tato území zajišťují. Celosvětově se uvádí, že péče o chráněná území je v současné době zajištěna pouze ve výši 20 % skutečných potřeb. Finanční zabezpečení péče o velkoplošná zvláště chráněná území je bezpochyby klíčovým předpokladem pro efektivní péči ve smyslu ochrany i zlepšování stavu ekosystémů a jejich složek.

8. V ČR, nacházející se v samém středu Evropy, mají všechny čtyři dosud vyhlášené NP charakter **NP přeshraničních**, tedy navazují na ně území NP vyhlášené pro ochranu stejných ekosystémů v Rakousku, Německu resp. Polsku. Nevýhodou z hlediska jednotné správy těchto komplexů jsou rozdílná právní pravidla ochrany na obou stranách státních hranic. O sjednocení péče je dosud usilováno (pouze) v rámci odborné spolupráce, jak bilaterální, tak v rámci federace Europarc. *De lege ferenda* považuji za vhodné doplnění právní úpravy o procesních pravidla, která by založila určitý právní rámec pro realizaci záměrů majících vliv na ochranný režim území na obou stranách státních hranic.

9. Jak je z porovnání všech tří právních úprav zřejmé, je pro zajištění účinné ochrany velkoplošných území ochrany přírody nezbytná **vyvážená škála všech nástrojů** – administrativních, koncepčních, ekonomických i sankčních. Jak ukázala zkušenost z UK, nelze ochranu přírody ve velkoplošných zvláště chráněných územích založit pouze na bázi dobrovolnosti, resp. ochotě vlastníků pozemků uzavřít dohodu o způsobech ekologicky přijatelného hospodaření, a to ani v případě, že jsou takové dohody doprovázeny potřebnými finančními nástroji. Mohu tedy shrnout, že **absence některého nástrojů (či jeho upozadění) výrazně oslabuje účinnost ochrany přírody**. Finanční nástroje nabývají na významu i v ČR, nicméně samy o sobě pro zajištění účinné ochrany nepostačují.

10. Přístup k ochraně velkoplošných území ochrany přírody v ČR a RF lze – s ohledem na nastavení okruhu právních instrumentů – označit za **přístup koncepční**. Právní řád Velké Británie nedisponuje dostatečnými nástroji pro zajištění účinné ochrany přírodních území velké rozlohy. Z britského přístupu k ochraně přírody se lze inspirovat propracovaným systémem smluv zajišťujících ekologicky šetrné způsoby hospodaření a také zapojením dobrovolníků do ochrany přírody. Za pozitivní rys britské úpravy považuji i intenzivní zapojení obcí, vlastníků pozemků i podnikatelských subjektů do projektů na ochranu

přírodního prostředí. V ČR se spolupráce správ NP a podnikatelský subjektů rovněž začíná rozvíjet, příkladem může být Krkonošský NP.³⁰⁷

Česká republika vykazuje vysokou úroveň zvláštní územní ochrany přírody. Za nezbytné považují **posílení prosazování práva v ochraně přírody** v ČR, ale zároveň i **zlepšení komunikace** mezi orgány ochrany přírody a ostatními subjekty v území, a to jak při vyhlášení nových chráněných území, tak při uplatňování ochranného režimu území stávajících.

V ČR zajišťuje právní režim velkoplošných území rovněž ochranu některých evropských druhů, přírodních stanovišť a ptáků podle práva EU (např. evropsky významná lokalita a ptačí oblast Šumava). V UK je tomu spíše naopak: přísnější ochrana evropsky významných lokalit a ptačích oblastí vyplývající z práva EU zvyšuje úroveň ochrany velkoplošných území, která je podle britských národních standardů méně přísná.

11. Velkoplošná zvláště chráněná území plní v rámci systému ochrany přírody nezastupitelnou roli. Zajišťují nejen ochranu a stabilizaci ekosystémů a jejich složek v širokém území, ale svým ochranným režimem zároveň poskytují **ochranu dalším složkám životního prostředí**, zejména povrchovým a podzemním vodám, půdě, lesu nebo ovzduší. Další rozšiřování sítě velkoplošných území ochrany přírody je nezbytným předpokladem pro zajišťování celkové ekologické stability krajiny.

³⁰⁷ Viz <http://www.krnep.cz/spolupracujeme-s/>.

Seznam použitých zkratk:

AOPK ČR	Agentura ochrany přírody a krajiny České republiky
AONB	Area of Outstanding Natural Beauty (území mimořádné přírodní krásy)
ČIŽP	Česká inspekce životního prostředí
EU	Evropská unie
CHKO	chráněná krajinná oblast
KRNAP	Krkonošský národní park
LZPS	Listina základních práv a svobod (č. 2/1993 Sb.)
MŽP	Ministerstvo životního prostředí
NP	národní park
NPR	národní přírodní rezervace
NPP	národní přírodní památka
NS	Nejvyšší soud České republiky
NSS	Nejvyšší správní soud
PR	přírodní rezervace
PP	přírodní park (podle zákona RF o zvláště chráněných přírodních územích)
RF	Ruská federace
SPR	státní přírodní rezervace (podle zákona RF o zvláště chráněných přírodních územích)
UK	Spojené království Velké Británie a Severního Irsku
ÚS	Ústavní soud
VS RF	Vrchní soud Ruské federace
ZCHÚ	zvláště chráněné území
ZCHPÚ	zvláště chráněná přírodní území (podle zákona RF o zvláště chráněných přírodních územích)
ZOPK	zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny

Použitá literatura:

Monografie, komentáře a odborné knihy

- 1) Anděra Miloš. Národní parky Evropy. Nakladatelství Slovart, Praha. 2008,
- 2) Bláhová, M., Mašek, R.: Karel IV. Státnické dílo, Univerzita Karlova v Praze, Nakladatelství Karolinum 2003, 312 s. ISBN 80-246-0771-9,
- 3) Bogoljubov, S. A. Právo životního prostředí: Učebnice. Экологическое право: учебник / под редакцией С.А. Боголюбова – 2-е изд., перераб. и доп., М. Издательство Юрайт ИД; Юрайт 2011. – 482 с. – Основы наук, ISBN 978-5-9692-1043-1 (ИД Юрайт),
- 4) Cullingworth, B. Town and Country Planning in the UK, Routledge, Abingdon, 15. edice 2015, ISBN 978-0-415-49227-0, 601 s.,
- 5) Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí, 3. vydání, Praha: C. H. Beck, 2010, ISBN 978-80-7400-338-7,
- 6) Damohorský, M.: Právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí, Nakladatelství Karolinum, Univerzita Karlova v Praze, 1999,
- 7) Damohorský, M.: Právní odpovědnost v životním prostředí, Acta Universitatis Carolinae 2/1994, Praha 1995,
- 8) Damohorský, M., Snopková, T. a kol.: Role obcí v ochraně životního prostředí z pohledu práva, Univerzita Karlova v Praze – Právnická fakulta, 2016. ISBN 978-80-87975-31-2, 222 str.,
- 9) Damohorský, M. – Stejskal, V. Právní úprava ochrany lesa. Procesní právo ochrany životního prostředí. Sborník z mezinárodní konference. Praha. Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2005,
- 10) Dudley, N. Guidelines for Applying Protected Area Management Categories. Gland: IUCN, 2008. 94 s. ISBN 978-80-87457-72-6,
- 11) Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 7. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, ISBN 978-80-7400-049-2,
- 12) Kocourek, T.: Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí, Praha, Leges, 2012,

- 13) Moldan, B. a kol.: Ekonomické aspekty ochrany životního prostředí. Praha. Karolinum, 1997,
- 14) Rodgers Ch. P.: The Law of Nature Conservation - Property, Environment, and the Limits of Law, Oxford University Press, 2013, 337 s. ISBN 978-0-19-954313-7,
- 15) Shtilmark, F. History of the Russian Zapovedniks 1895 – 1995, Russian Nature Press 2003, ISBN 0 9532990 2 3,
- 16) Stejskal, V. Vývojové tendence právní úpravy ochrany přírody, Univerzita Karlova v Praze – Právnická fakulta, Praha 2012, ISBN 978-80-87146-65-1, 302 s.,
- 17) Stejskal, V. Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2016. 576 s. ISBN 978-80-7552-229-0,
- 18) Stejskal, V. Prosazování právní odpovědnosti v ochraně biodiverzity. Eva Rozkotová – IFEC, 2006,
- 19) Stejskal, V. Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost. Praha. Linde, 2006,
- 20) Stepanickij, V. B.: Podrobný komentář k federálnímu zákonu o zvláště chráněných územích přírody, 2. vydání /В. Б. Степаницкий ПОСТАТЕЙНЫЙ КОММЕНТАРИЙ К ФЕДЕРАЛЬНОМУ ЗАКОНУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ “ОБ ОСОБО ОХРАНЯЕМЫХ ПРИРОДНЫХ ТЕРРИТОРИЯХ”, Серия: “Настольная книга для руководителей особо охраняемых природных территорий”. Изд-во Центра охраны дикой природы,
- 21) Pekárek, M.: Kompenzace za omezení výkonu vlastnických práv při ochraně životního prostředí. Aktuální otázky práva životního prostředí. Masarykova univerzita, Brno, 2005.
- 22) Tuháček, M. Jelínková, J. a kol. Právo životního prostředí: praktický průvodce. Grada Publishing, a.s., 2015. ISBN 978-80-274-9979-7.

Časopisecká díla a sborníky

- 1) Bahýřová, L.: Opatření obecné povahy podle zákona o ochraně přírody a krajiny. In: DÁVID, Radovan; SEHNÁLEK, David; VALDHANS, Jiří (eds.). *Dny práva – 2010 –*

Days of Law. Brno: Masarykova univerzita, 2010. ISBN 978-80-210-5305-2.
Dostupné z:
[http://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2010/files/prispevky/09_priroda/Bahy_o
va_Lenka_\(4070\).pdf](http://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2010/files/prispevky/09_priroda/Bahy_o_va_Lenka_(4070).pdf),

- 2) Bufková, I.: Náprava narušeného vodního režimu rašelinišť v Národním parku Šumava. *Ochrana přírody* 2/2013,
- 3) Cyrenova, I.: Turistika v národních parcích Bajkalského kraje, *Spisy Zeměpisného sdružení* č. 27 (3/2011). Dostupný z: <http://spizem.sweb.cz/cislo27.htm>,
- 4) Čížova, V. P. Metodika zonace národních parků. *Ruský věstník geologie, geografie a globální energie. Vědecko-technický časopis* č. 3 (16) Astrachaň. Vyd. Dom „Astrachaňská univerzita“, 2006,
- 5) Dušek Jan, Mgr.: Pečovat o živé místo pod sluncem aneb Spíše pomáhat než chránit, Druhý díl cyklu „Setkání Fóra ochrany přírody“, *Fórum ochrany přírody* 1/2015,
- 6) Havelková. S. Odpovědnost za správní delikty a trestné činy. *Ochrana přírody* č. 1/2012,
- 7) Härtel, H., Křenová, Z.: Dilema priorit: Chráníme biodiverzitu, nebo procesy? *Ochrana přírody* č. 5/2009,
- 8) Horal, D., Riedl. V.: Soutok – Nová CHKO na jižní Moravě? *Ochrana přírody* č. 3/2010,
- 9) Hošek, M.: Kdy je národní park národním parkem? *Ochrana přírody* 2/2013,
- 10) Hošek, M.: Zásady pro používání kategorií chráněných území IUCN opět na stole. Jak by měly být aplikovány v našich podmínkách. *Časopis Fórum ochrany přírody* 1/2016
<http://www.casopis.forumochranyprirody.cz/magazin/analyzy-komentare/zasady-pro-pouzivani-kategorii-chranenych-uzemi-iucn-opet-na-stole>,
- 11) Jelínková, E., Jeník, J.: Program UNESCO Člověk a biosféra a biosférické rezervace, *Akademický bulletin* 2001/7, oficiální časopis Akademie věd ČR
<http://abicko.avcr.cz/archiv/2001/7/obsah/program-unesco-clovek-a-biosfera-a-biosfericke-rezervace.html>,
- 12) Křenová, Z., Hruška, J.: Zonace Národního parku Šumava anebo O cestě tam a zase zpátky. *Ochrana přírody* č. 3/2011,

- 13) Matějka, K., Hruška, J. Kindlman, P.: Jak má vypadat smysluplná zonace Národního parku Šumava? Živa 5/2013,
- 14) Mazancová, E.: Uplatňování náhrady újmy za ztížení zemědělského nebo lesního hospodaření podle zákona o ochraně přírody a krajiny na pozemcích ve vlastnictví státu. Acta Universitatis Carolinae-Iuridica 3/2017,
- 15) Mitwallyová, H.: Mají příspěvkové organizace v dnešní době své opodstatnění? Právník č. 9/2014, str. 772 – 792,
- 16) Zicha, J. Právní problematika ochrany biodiverzity. České právo životního prostředí 1/2011.

Studie, články, tiskové zprávy

- 1) Damohorský, M: Návrh sněmovny není ideální, ale je krokem k účinnější ochraně národních parků. Parlamentní listy (21. 2. 2017) Dostupný na: <http://www.parlamentnilisty.cz/arena/nazory-a-petice/Milan-Damohorsky-Navrh-snemovny-neni-idealni-ale-je-krokem-k-ucinnejsi-ochrane-narodnich-parku-476502>,
- 2) Zpráva o stavu a ochraně životního prostředí Ruské federace za rok 2015, Ministerstvo přírodních zdrojů a ekologie, Moskva, 2016. <https://www.mnr.gov.ru/regulatory/detail.php?ID=286341>,
- 3) Perlín, R., Bičík, I.: „Lokální rozvoj na Šumavě“ Závěrečná publikace shrnující výsledky projektu Analýza vývoje Národního parku Šumava za období uplynulých 15 let, Správa NP a CHKO Šumava 2010. Zdroj: http://www.npsumava.cz/gallery/10/3118-sbornik4_lokalnirozvoj.pdf,
- 4) Horká, P.: Socioekonomické aspekty vlivu ochrany přírody v národních parcích na místní obyvatelé, Přírodovědecká fakulta UK v Praze, 2017. Zdroj: http://www.hnutiduha.cz/sites/default/files/socioeconomicke_aspekty_ochrany_prirody_np_30_3_2017.pdf,
- 5) Lovětínský, V., Mylková, P.: Fungování příspěvkových organizací v České republice a vybraných zemích Evropy. Parlamentní Institut, duben 2011,

- 6) Vedral, J.: Několik poznámek k právnímu postavení národních parků a jejich správ z hlediska Ústavy ČR a zákona o ochraně přírody a krajiny.
<http://spravni.juristic.cz/169420/clanek/spravni2.html>,
- 7) Jalůvka, T.: Edukační (výchovně-vzdělávací) potenciál přírodních parků v ČR. Olomouc, 2013. Bakalářská práce. Univerzita Palackého v Olomouci.
<http://theses.cz/id/8ozfnc/00163228-162032246.pdf>.

Internetové zdroje:

Obecné

- 1) Agentura ochrany přírody a krajiny: www.nature.cz
- 2) Česká geologická služba – národní geoparky <http://www.geology.cz/narodnigeoparky>
- 3) Globální geoparky UNECSO - <http://www.unesco.org/new/en/natural-sciences/environment/earth-sciences/unesco-global-geoparks/>
- 4) Krkonošský národní park: <http://www.krnep.cz/>
- 5) Ministerstvo přírodních zdrojů a ekologie RF: <https://www.mnr.gov.ru/>
- 6) Ministerstvo životního prostředí www.mzp.cz
- 7) Národní park a chráněná krajinná oblast Šumava: <http://www.npsumava.cz/cz/>
- 8) Národní park České Švýcarsko: <http://www.npcs.cz/>
- 9) Národní park Podyjí: <http://www.nppodyji.cz/>
- 10) Národní park Smolenské Pojezeří - <http://www.poozerie.ru/>
- 11) Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR www.psp.cz
- 12) Rosprirodnadzor - Federální inspekce pro oblast užívání přírodních zdrojů (RF) <http://rpn.gov.ru/>
- 13) Senát Parlamentu ČR www.senat.cz
- 14) Světový svaz ochrany přírody (IUCN): <https://www.iucn.org/theme/protected-areas/about/protected-areas-categories>
- 15) Národní park Northumberland <https://www.northumberlandnationalpark.org.uk/>
- 16) Úmluva o biologické rozmanitosti – Convention on biological diversity <https://www.cbd.int/>
- 17) Ministerstvo životního prostředí, výživy a venkova UK (DEFRA): <https://www.gov.uk/government/organisations/department-for-environment-food-rural-affairs>.
- 18) NP Exmoor: <http://www.exmoor-nationalpark.gov.uk/>
- 19) Evropská úmluva o krajině: <http://www.coe.int/en/web/landscape/home>
- 20) Ramsarská úmluva o ochraně mokřadů: <https://www.wetlands.org/>.

Rozhodnutí soudů

Všechny nálezy a usnesení Ústavního soudu jsou dostupné na internetové adrese <http://nalus.usoud.cz>

Všechny judikáty NSS jsou dostupné na internetové adrese <http://www.nssoud.cz>

- 1) nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 15/96 ze dne 9. 10. 1996 (publikovaný pod č. 405/2002 Sb.),
- 2) nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 268/06 ze dne 9. 1. 2008,
- 3) rozsudek NSS č. j. 7 Ao 6/2010 - 44 (zrušení opatření obecné povahy omezujících vstup do některých částí NP Šumava),
- 4) rozsudek NSS č. j. 6 Ao 5/2010 - 43 ze dne 13. 10. 2019 (zrušení části Návštěvního řádu NP Šumava),
- 5) rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 25 Cdo 3837/2011 ze dne 28. 8. 2013 (těžba dřeva v NPR),
- 6) nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 24/04 ze dne 28. 6. 2005 (jezy na Labi, prohlášení veřejného zájmu zákonem),
- 7) rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 Aps 7/2012 – 47 ze dne 30. srpna 2013, publ. pod č. 2998/2014 Sb. NSS (aktivní legitimace právnických osob, trojí postavení správy NP),
- 8) nález ÚS sp. zn. I. ÚS 59/14 ze dne 30. 5. 2014, nález IV. ÚS 3572/14 ze dne 13. 10. 2015 (aktivní legitimace spolků k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy),
- 9) nález ÚS sp. zn. IV. ÚS 2005/09 ze dne 26. 4. 2012 (právo na náhradu za nucené omezení vlastnického práva – zákaz těžby dřeva),
- 10) rozsudek NSS č. j. 25 Cdo 119/2003 ze dne 30. června 2004 (právo na náhradu za nucené omezení vlastnického práva – zákaz těžby dřeva),
- 11) rozsudek NSS č. j. 6 Ao 5/2010 ze dne 13. října 2010 (návštěvní řád NP Šumava - vyhrazení úseku Vltavy ke splouvání v úseku Soumarský most – most u Pěkné),
- 12) rozsudek NSS č. j. 7 As 286/2014 ze dne 6. února 2015 (plán péče o NP Šumava),
- 13) rozsudek NSS č. j. 6 As 32/2016 ze dne 13. července 2016 (plán péče o NP Šumava),

- 14) rozsudek NSS č. j. 3 As 51/2012 – 128 ze dne 4. dubna 2013 (opatření v lesích v jednotlivých zónách NP Šumava po orkánu Kyrill),
- 15) rozsudek Krajského soudu v Brně č. j. 62A 85/2015-68 ze dne 7. 12. 2016 (stanovisko správy NP Podyjí a posuzování souladu záměru s územním plánem),
- 16) rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 8A 185/2015 – 62-72 ze dne 29. ledna 2016 (projednávání nového plánu péče není zásahem do práv obcí),
- 17) rozsudek NSS č. j. 3 As 75/2013 – 112 ze dne 13. srpna 2014 (záměr podle § 45i ZOPK a podle zákona č. 100/2001 Sb., trojjediná role správy NP podle ZOPK),
- 18) rozsudek NSS č. j. 7 As 53/2015 – 55 ze dne 21. května 2015 (platnost zonace vymezené protokolem MŽP),
- 19) rozsudek NSS č. j. 7 A 82/2002 – 40 ze dne 25. 11. 2003, publ. pod č. 330/2004 Sb. NSS (působnost ČIŽP v CHKO),
- 20) rozsudek NSS 6 As 229/2014 – 82 ze dne 27. 1. 2015 (působnost ČIŽP v CHKO),
- 21) rozsudek NSS č. j. 4 As 241/2014 – 30 ze dne 19. 2. 2015 (umístění stavby rodinného domu v CHKO),
- 22) rozsudek NSS č. j. 5 A 151/2001 – 56 ze dne 16. 7. 2004 (souhlas s použitím ustanovení lesních zákona v lesích NP),
- 23) rozsudek NSS č. j. 5 As 59/2013 – 57 ze dne 20. února 2015 (posuzování variant a veřejného zájmu ve vztahu k povolování výjimek ze základních ochranných podmínek CHKO),
- 24) rozsudek NSS č. j. As 236/2014 – 22 ze dne 25. 2. 2015 (vyhrazení parkoviště v CHKO),
- 25) rozsudek NSS č. j. 9 As 245/2014 – či ze dne 9. 4. 2015 (poškození součásti přírody v CHKO, odpovědnost zadavatele prací),
- 26) usnesení rozšířeného senátu NSS č. j. 6 A 25/2002 – 42 ze dne 23. 3. 2005, publ. pod č. 906/2006 Sb. (meze správního uvážení),
- 27) rozsudek NSS č. j. 10 As 252/2015 ze dne 30. 3. 2017 (narušení krajinného rázu CHKO umístěním obytného přívěsu),
- 28) rozsudek NSS č. j. 2 Aps 7/2012 – 47 ze dne 30. 8. 2013 (hospodaření správy NP a nezákonný zásah podle s. ř. s.),

- 29) rozsudek NSS č.j. 2 As 35/2007–75 ze dne 9.11.2007, publ. pod č. 1498/2008 Sb. (veřejný zájem a ekonomické důvody v porovnání se zásahem do krajinného rázu).

Rozsudky Vrchního soudu Ruské federace:

Všechny judikáty Vrchního soudu RF jsou dostupné na internetové adrese <http://www.regnews.org> nebo <http://www.consultant.ru/>

- 1) rozsudek Vrchního soudu Ruské federace ze dne 1. 10. 2014, kterým byl prohlášen za neúčinný bod 9 podbod 24 a příloha 1, 3 zřizovacího předpisu Národního parku Jugydiva, potvrzeného příkazem Minpřírody Ruska ze dne 20. 11. 2013 č. 534,
- 2) rozsudek Vrchního soudu Ruské federace č. GKPI03-1225 ze dne 22. 1. 2004 (Sočský NP),
- 3) rozsudek Vrchního soudu RF ze dne 2. 9. 2015 o částečné neúčinnosti bodu 11.4 odst. 15 zřizovacího předpisu „Samarská Luka“ potvrzeného příkazem Minpřírody Ruska ze dne 25. 2. 2015 č. 69,

Rozsudky soudů v UK:

- 1) *Meyrick Estate Management Ltd v Secretary of State for the Environment Food and Rural Affairs* (2007). EWCA Civ 53

Právní předpisy:

- 1) ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky,
- 2) usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součásti ústavního pořádku České republiky,
- 3) Dodatkový protokol k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základní svobod (Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb.),
- 4) zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny,
- 5) zákon č. 161/1999 Sb., kterým se vyhláší Národní park České Švýcarsko, a mění zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů,
- 6) nařízení vlády č. 163/1991 Sb., kterým se zřizuje Národní park Šumava a stanoví podmínky jeho ochrany,
- 7) nařízení vlády č. 164/1991 Sb., kterým se zřizuje Národní park Podyjí a stanoví podmínky jeho ochrany,
- 8) nařízení vlády č. 165/1991 Sb., kterým se zřizuje Krkonošský národní park a stanoví podmínky jeho ochrany,
- 9) zřizovací předpisy 26 chráněných krajinných oblastí (výnosy, vyhlášky, nařízení vlády),
- 10) zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí,
- 11) zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon),
- 12) zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon),
- 13) zákon č. 100/2001 Sb. o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí),
- 14) zákon č. 449/2001 Sb., o myslivosti,
- 15) zákon č. 99/2004 Sb., o rybníkářství, výkonu rybářského práva, rybářské strážní, ochraně mořských rybolovných zdrojů a o změně některých zákonů (zákon o rybářství),
- 16) zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon),
- 17) zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu,

- 18) zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník,
- 19) zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích,
- 20) zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich,
- 21) Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 134/1999 Sb. o sjednání Úmluvy o biologické rozmanitosti,
- 22) Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, uzavřená v Aarhusu dne 25. 6. 1998, vyhlášená pod č. 124/2004 Sb. m. s.,
- 23) zákon č. 40/1956 Sb., o státní ochraně přírody.

Právní předpisy Ruské federace

Právní předpisy Ruské federace jsou dostupné online na <http://www.consultant.ru/> nebo <http://base.garant.ru/>

- 1) Ústava Ruské federace/"Конституция Российской Федерации" (принята всенародным голосованием 12.12.1993), с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ,
- 2) Federální zákon o zvláště chráněných přírodních územích z r. 1995/Федеральный закон от 14 марта 1995 г. N 33-ФЗ "Об особо охраняемых природных территориях" ,
- 3) Federální zákon o rybolovu a ochraně vodních biologických zdrojů z r. 2004/Федеральный закон от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ „О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов“ ,
- 4) Federální zákon o ochraně životního prostředí z r. 2002/Федеральный закон "Об охране окружающей среды" от 10.01.2002 N 7-ФЗ,
- 5) Federální zákon o posuzování vlivů na životní prostředí z r. 1995/Федеральный закон "Об экологической экспертизе" от 23. 11. 1995 N 174-ФЗ,
- 6) Federální zákon o půdě z r. 2001/Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 N 136-ФЗ,

- 7) Federální zákon o lesích z r. 2006/Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 N 200-ФЗ,
- 8) Občanský zákoník RF z r. 1994/Гражданский кодекс Российской Федерации от 30 ноября 1994 года N 51-ФЗ,
- 9) Federální zákon o vodách z r. 2006/Водный кодекс Российской Федерации от 03.06.2006 N 74-ФЗ,
- 10) Zákon o ochraně nerostného bohatství z r. 1992/Закон РФ от 21.02.1992 N 2395-1 "О недрах",
- 11) Federální zákon o ochraně rostlinstva a živočišstva z r. 1995/Федеральный закон "О животном мире" от 24.04.1995 N 52-ФЗ,
- 12) Trestní zákoník RF z r. 1996/УГОЛОВНЫЙ КОДЕКС РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ Принят Государственной Думой 24 мая 1996 года.

Právní předpisy Spojeného království Velké Británie a Severního Irska

Právní předpisy Spojeného království Velké Británie a Severního Irska jsou dostupné online na <http://www.legislation.gov.uk/>

- 1) zákon o životním prostředí (Environment Act 1995),
- 2) zákon o ochraně životního prostředí (Environmental Protection Act 1990),
- 3) zákon o životním prostředí platný pro Wales [Environment (Wales) Act 2016],
- 4) zákon o ochraně přírody a krajiny (Wildlife and Countryside Act 1981).
- 5) zákon o ochraně přírody platný pro Skotsko [Nature Conservation (Scotland) Act 2004],
- 6) zákon o národních parcích a přístupu do krajiny (National Parks and Access to the Countryside Act 1949),
- 7) zákon o národních parcích platný pro Skotsko [National Parks (Scotland) Act 2000],
- 8) zákon o krajině a právu cesty (Countryside and Rights of Way Act 2000),
- 9) zákon o přírodním prostředí a venkovských spolecích (Natural Environment and Rural Communities Act 2006),

- 10) zákon o územním plánování a o některých stavbách a ochranných zónách [Planning (Listed Buildings and Conservation Areas) Act 1990],
- 11) zákon o ochraně moří a přístupu na pobřeží (Marine and Coastal Access Act 2009),
- 12) Zákon o ochraně moří platný pro Skotsko [Marine (Scotland) Act 2009],
- 13) Nařízení o ochraně přírodních stanovišť a druhů (Conservation of Habitats and Species Regulations 2010),
- 14) Nařízení o ochraně mořského pobřeží [Offshore Marine Conservation (Natural Habitats etc.) Regulations 2007],
- 15) Regulatory Enforcement and Sanctions Act 2008,
- 16) Environmental Civil Sanctions (England) Order 2010.

Právní předpisy Evropské unie

- 1) směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin,
- 2) směrnice Rady č. 79/409/EHS z 2. dubna 1979 o ochraně volně žijících ptáků (kodifikované znění 2009/147/ES),
- 3) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/99/ES ze dne 19. listopadu 2008 o trestněprávní ochraně životního prostředí.

Metodiky, směrnice, doporučení a ostatní zdroje

- 1) English National Parks and the Broads, UK Government Vision and the Circular, 2010, Defra. <https://www.gov.uk/government/publications/english-national-parks-and-the-broads-uk-government-vision-and-circular-2010>,
- 2) Metodické doporučení MŽP k uplatnění pojmu intenzivní technologie a souvisejících pojmů použitých v zákoně č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, Věstník MŽP č. 6/2013,
- 3) Hodnocení plánů a projektů významně ovlivňujících lokality soustavy Natura 2000, Metodická příručka k ustanovením článků 6(3) a 6(4) směrnice o stanovištích

- 92/43/EHS, Evropská komise, Ředitelství pro životní prostředí, listopad 2001. Publikována v časopise Planeta 1/2004. ISSN 1213-3393, MK ČR E 8063,
- 4) House of Commons. Environmental Audit Committee. Wildlife Crime. Third Report of Session 2012-13. Dostupný online z: <https://publications.parliament.uk/pa/cm201213/cmselect/cmenvaud/140/140.pdf>,
 - 5) Ochrana federálních zvláště chráněných přírodních území: právní osnovy a aplikační praxe – metodická doporučení. Centrum ochrany divočiny 2016/Охрана федеральных ООПТ: правовые основы и практика правоприменения. Методические рекомендации / Авт.-сост. М. Л. Крейндин- М.: Изд-во Центра охраны дикой природы, 2016. — 128 с., ISBN 978-5-93699-078-6,
 - 6) Plán péče o Národní park Podyjí a jeho ochranné pásmo 2012 – 2022. Dostupný z: http://www.nppodyji.cz/uploads/soubory/publikace/Plan_pece_o_NP_Podyji_2012_2020.pdf,
 - 7) Plán péče o Krkonošský národní park a jeho ochranné pásmo 2010 - 2020. Dostupný z: http://www.krnapp.cz/data/File/legislativa/plan_pece_2010_2020/pp-krnap_cast-a_text-final.pdf,
 - 8) Plán péče o Národní park České Švýcarsko 2009 – 2016. Dostupný z: http://www.npcs.cz/sites/default/files/user_files/FTP_NO/Plany_pece/Plan_pece_NPC_S_cast1.pdf,
 - 9) Směrnice Ministerstva životního prostředí č. 6/2007 k zabezpečení jednotného postupu resortu při nominaci území na národní geopark,
 - 10) Statistické ročenky Ministerstva spravedlnosti. Dostupný z: <http://cslav.justice.cz/InfoData/statisticke-rocenky.html>.
 - 11) Výroční zpráva Agentury ochrany přírody a krajiny ČR za rok 2015. <http://www.ochranaprirody.cz/res/archive/325/039906.pdf?seek=1476774478>,
 - 12) Výroční zpráva ČIŽP za rok 2016. Dostupný z: <http://www.cizp.cz/file/sP7/VZ-CIZP-2016.pdf>.
 - 13) Zásady managementových kategorií chráněných území, vydané v roce 2008 IUCN. V českém překladu jsou k dispozici na stránkách AOPK ČR (www.nature.cz),
 - 14) Závěrečné stanovisko a opatření k nápravě ve věci postupu Správy NP Šumava, MŽP a ČIŽP ve věci kácení stromů v lokalitě Na Ztraceném v NP Šumava,

zástupkyně veřejného ochránce práv, sp. Zn. 4064/2011/VOP/MPO ze dne 1. 3. 2012.

Dostupný

z:

https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/STANOVISKA/Zivotni_prostredi/Les/4064-2011-MPO-ZSO.pdf.

Příloha č. 1A – Přehled NP vyhlášených v České republice

NÁRODNÍ PARK	Rok vyhlášení	Rozloha v ha
Krkonošský národní park	1963	36 300
Národní park Podyjí	1991	6 300
Národní park Šumava	1991	69 000
Národní park České Švýcarsko	2000	7 900

Celková rozloha všech NP je 1194,9 km², což představuje 1,51% rozlohy ČR.

Zdroj: Agentura ochrany přírody a krajiny ČR, Ústřední seznam ochrany přírody. Dostupný z: <http://drusop.nature.cz/ost/chrobjekty/zchru/index.php?frame&KATEGORIE=CHKO> (25. 7. 2017)

Příloha č. 1B - srovnání NP vyhlášených v České republice co do plochy, počtu obcí na jejich území a počtu zaměstnanců správy NP

NP	Šumava	KRNAP	Podyjí	České Švýcarsko
Počet obcí	25	22	12	10
Plocha NP (km ²)	683	363	62	79
Počet zaměstnanců správy NP	268	245	46	50

Zdroj: Údaje získané z informací Ministerstva životního prostředí, květen 2017

Příloha č. 1C - rozdělení vlastnických podílů k pozemkům v NP

NP	Krkonošský národní park	Národní park Šumava	Národní park České Švýcarsko	Národní park Podyjí
stát (správa NP)	93 %	83 %	98,8 %	88 %
ostatní státní subjekty	0,5 %	3 %	0,1 %	4 %
obce	0,5 %	10 %	0,1 %	5 %
soukromí vlastníci	6 %	4 %	1 %	3 %

Zdroj: Přehled zpracovaný Ministerstvem životního prostředí, 2015

Příloha č. 1D – přehled jednotlivých CHKO a jejich rozlohy

CHRÁNĚNÁ KRAJINNÁ OBLAST	Rok vyhlášení	Rozloha v km²
CHKO Beskydy	1973	1 160
CHKO Bílé Karpaty	1980	715
CHKO Blaník	1981	40
CHKO Blanský les	1989	212,35
CHKO Brdy	2016	345
CHKO Broumovsko	1991	410
CHKO České Středohoří	1976	1 070
CHKO Český kras	1972	132
CHKO Český les	2005	470
CHKO Český ráj	1955 (znovu vyhlášená 2002)	181,52
CHKO Jeseníky	1969	740

CHKO Jizerské hory	1967	350
CHKO Kokořínsko – Máchův kraj	1976 (znovu vyhlášena 2014)	410
CHKO Křivoklátsko	1978	630
CHKO Labské pískovce	1972	245
CHKO Litovelské Pomoraví	1990	96
CHKO Lužické hory	1976	350
CHKO Moravský kras	1956	92
CHKO Orlické hory	1969	200
CHKO Pálava	1976	83
CHKO Poodří	1991 (znovu vyhlášena 2017)	81,5
CHKO Slavkovský les	1974	640
CHKO Šumava	1963 (znovu vyhlášena 1975)	996,24
CHKO Třeboňsko	1979	700
CHKO Žďárské vrchy	1970	705
CHKO Železné hory	1991	380

Celková rozloha všech CHKO je 10 761,11 km², což představuje cca 14,42 % rozlohy ČR.

Zdroj: Agentura ochrany přírody a krajiny ČR, Ústřední seznam ochrany přírody. Dostupný z: <http://drusop.nature.cz/ost/chrobjektiv/zchru/index.php?frame&KATEGORIE=CHKO> (25. 7. 2017)

Příloha č. 2 – Přehled zvláště chráněných přírodních území v Ruské federaci

Kategorie zvláště chráněného přírodního území	počet	rozloha (v tisících ha)	z toho vodní plochy (moře)	z toho souše s vnitrozemskými vodními plochami	% z rozlohy Ruska
ZCHPÚ federálního významu (stav ke dni 3. 11. 2015)					
Státní přírodní rezervace	103	33952	6544	27408	1,60%
Národní parky	48	13901	1421	12480	0,73%
Státní přírodní zakazniky	64	12234	2925	9309	0,54%
Přírodní památky	17	23	0,00	23	0,00%
Úhrnem:	232	60110	10890	49220	2,87%
Dendrologické parky a botanické zahrady	62	7	0,00	7	0,00%
Další ZCHPÚ (Státní komplex «Zavidovo» se statusem národního parku)	1	125	0,00	125	0,01%
Úhrnem (botanické zahrady, další)	63	132	0,00	132	0,01%
CELKEM:	295	60242	10890	49352	2,88%
ZCHÚ regionálního významu (ke dni 31. 12. 2014)					
Státní přírodní zakazniky	2261	45964	226	45737	2,67%
Přírodní parky	64	14481	0,00	14481	0,85%

Přírodní památky	7745	2831	48	2783	0,16%
Úhrnem:	10070	63276	275	63001	3,68%
Dendrologické parky a botanické zahrady	24	2	0,00	2	0,00%
Další ZCHPÚ	1608	56612	38	56574	3,30%
Úhrnem:	1632	56615	38	56577	3,30%
Úhrnem:	11702	119891	313	119578	6,98%
ZCHÚ místního významu					
Přírodní zakazniky	48	48	0,00	48	0,00%
Přírodní parky	0	0,00	0,00	0,00	0,00%
Přírodní památky	597	29	0,00	29	0,00%
Další ZCHPÚ	726	25828	0,00	25828	1,51%
Úhrnem:	1371	25905	0,00	25905	1,51%
CELKEM:	13367	204878	11203	193675	11,31%
Rozloha Ruska ke dni 31. 10. 2014 - 1712519000 ha					

Zdroj: Ministerstvo přírodních zdrojů a ekologie RF/Chráněná území Ruska. Dostupný z:
<http://news.zapoved.ru/2015/11/23/svodnye-dannye-po-oopt-rossii/> (13. 6. 2017)

Příloha č. 3A – Přehled velkoplošných zvláště chráněných území ve Spojeném království Velké Británie a Severního Irsku (3 typy území chráněných podle národní legislativy UK)

(vlastní volný překlad)

	Území mimořádné přírodní krásy / Areas of Outstanding Natural Beauty	Národní parky / The National Park Family	Národní krajinné oblasti / National Scenic Areas
Kde se nachází	35 v Anglii 4 ve Walesu 1 v Anglii a ve Walesu 9 v Severním Irsku 0 ve Skotsku	10 v Anglii 3 ve Walesu 2 ve Skotsku 0 v Severním Irsku	40 ve Skotsku 0 v ostatních zemích UK
Počet	49	15	40
Rozloha (km²)	19,596 v Anglii 844 ve Walesu 2861 v Severním Irsku 23,301 celkem	12,126 v Anglii 4141 ve Walesu 5665 ve Skotsku 21,932 celkem	13,783 celkem
První vyhlášené chráněné území	The Gower Peninsula - 1956	The Peak District - 1951	Loch Rannoch and Glen Lyon - 1981
Nejrozsáhlejší chráněné území (km²)	The Cotswolds - 2038	The Cairngorms - 3800	Wester Ross - 1452

Zdroj:

<http://www.nationalparks.gov.uk/students/whatisanationalpark/nationalparksareprotectedareas>, též "A Clear View" by Europarc Atlantic Isles, 2006. (14. 7. 2017)

Příloha č. 3B - Základní údaje o národních parcích ve Spojeném království Velké Británie a Severního Irska

(vlastní volný překlad)

Území, na nichž se rozkládají NP:

- **Anglie:** 10 NP pokrývá 9,3 % území
- **Wales:** 3 NP pokrývají 19,9 % území
- **Skotsko:** 2 národní parky pokrývají 7,2 % území

Z mezinárodního pohledu: 113 000 národních parků a obdobně chráněných území pokrývá kolem 6 % zemského povrchu, což představuje cca 149 milionů km²

Název NP	Velikost území (km ²)	Nejvyšší bod (v metrech)	Délka pobřeží (v km)	Hlavní sídla
Brecon Beacons	1344	Pen y Fan - 886	0	Brecon, Crickhowell, Gilwern and Hay
Broads	303	Strumpshaw Hill - 38	2.7	Stalham, Wroxham, Brundall, Acle, Loddon, Beccles and Oulton Broad
Cairngorms	4,528	Ben Macdui - 1309	0	Aviemore, Ballater, Braemar, Grantown-on-Spey, Kingussie, Newtonmore, and Tomintoul
Dartmoor	953	High Willhays - 621	0	Ashburton, Buckfastleigh, Chagford, Moretonhampstead
Exmoor	694	Dunkery Beacon - 519	55	Lynton, Dunster, Porlock and Dulverton
Lake District	2362	Scafell Pike - 978m	23	Ambleside, Bowness, Coniston, Grasmere, Keswick
Loch Lomond and the Trossachs	1865	Ben More - 1174	58	Balloch, Callander and Tarbet
New Forest	570	Telegraph Hill - 140	42	Lyndhurst, Brockenhurst and Burley
Northumberland	1048	The Cheviot - 815	0	Hexham, Haltwhistle, Bellingham, Rothbury and Wooler
North York Moors	1434	Urra Moor -	42	Helmsley and Thornton-le-Dale

Název NP	Velikost území (km ²)	Nejvyšší bod (v metrech)	Délka pobřeží (v km)	Hlavní sídla
		454		
Peak District	1437	Kinder Scout - 636	0	Bakewell and Tideswell
Pembrokeshire Coast	621	Foel Cwmcerwyn - 536	418	St Davids, Tenby and Saundersfoot
Snowdonia	2176	Snowdon - 1085	60	Aberdyfi, Dolgellau, Trawsfynydd and Beddgelert
South Downs	1624	Blackdown - 280	14	Arundel, Steyning, Lewes, Midhurst and Petersfield
Yorkshire Dales	2178	Whernside - 736	0	Grassington, Settle, Hawes and Sedbergh

Sociální a historické údaje

- Vyhlášené historické památky (scheduled ancient monument) jsou archeologická místa nebo budovy národního významu zřízené na základě zákona o historických památkách a archeologických místech z r. 1979 (Ancient Monuments and Archaeological Areas Act 1979).
- Památkové zóny (conservation areas) jsou památkově chráněné vesnice nebo města.

Název NP	Rok vyhlášení	Počet obyvatel	Vyhlášené historické památky	Památkové zóny	Počet návštěvníků za rok (v mil.)	Počet návštěvníků přepočtený podle dnů strávených v NP/rok (v mil.)	Útrata návštěvníků (v mil./rok)
Brecon Beacons	1957	32,000	268	11	4.15	5	£197
Broads	1989	6,271	14	18	8	15.5	£568
*Cairngorms	2003	17,000	60	4	1.5	3.1	£185
*Dartmoor	1951	34,000	1058	23	2.4	3.1	£111

Název NP	Rok vyhlášení	Počet obyvatel	Vyhlášené historické památky	Památkové zóny	Počet návštěvníků za rok (v mil.)	Počet návštěvníků přepočtený podle dnů strávených v NP/rok (v mil.)	Útrata návštěvníků (v mil./rok)
Exmoor	1954	10,600	202	16	1.4	2	£85
Lake District	1951	41,100	281	23	16.4	24	£1146
*Loch Lomond and the Trossachs	2002	15,600	60	7	4	7	£190
New Forest	2005	34,922	622	19	není dostupné	13.5	£123
Northumberland	1956	2,200	424	1 a 3 národní památkové zóny	1.5	1.7	£190
North York Moors	1952	23,380	840	42	7	10.8	£538
Peak District	1951	37,905	469	109	8.75	11.75	£541
Pembrokeshire Coast	1952	22,800		14	4.2	13	£498
*Snowdonia	1951	25,482	359	14	4.27	10.4	£396
South Downs	2010	120,000	700	165	není dostupné	39	£333
Yorkshire Dales	1954	23,637	199	37	9.5	12.6	£400

* Tyto údaje pocházejí ze STEAM reports, zejm. z roku 2009. Údaje týkající se ostatních NP byly aktualizovány k říjnu 2014.

Zdroj: <http://www.nationalparks.gov.uk/students/whatisanationalpark/factsandfigures>.
(14.7.2017)

Shrnutí

Předmětem disertační práce je rozbor a porovnání právní úpravy velkoplošných zvláště chráněných území v České republice, Ruské federaci a ve Velké Británii. Chráněná území většího rozsahu plní oproti maloplošným územím další funkce – zajišťují ochranu ekologických procesů i biodiverzity a poskytují též významné ekosystémové služby, včetně rekreačního a turistického využití území. Zvláštní územní ochrana představuje oproti obecné ochraně přírody přísnější právní režim, disponující širší škálou nástrojů ochrany ekosystémů a jejich složek. Zajištěním přísného ochranného režimu na velkém území dochází zároveň k zajištění vysoké úrovně ochrany dalších složek životního prostředí, zejména vodních zdrojů, půdy a ovzduší. Cílem práce je zodpovědět otázku, zda zkoumané právní úpravy zajišťují ochranu unikátních přírodních hodnot ve velkoplošných zvláště chráněných územích dostatečně efektivně.

Pro srovnání byly zvoleny kategorie „národní park“ a „chráněná krajinná oblast“, vyhlášené jako velkoplošná území ochrany přírody v České republice, kategorie „státní přírodní rezervace“, „národní park“ a „přírodní park“, vyhlášené v Ruské federaci a kategorie „národní park“ a „oblast mimořádné přírodní krásy“ zřizované podle právního řádu Velké Británie. Stručně jsem se věnovala i rozboru právního statusu přírodních parků v České republice, které zajišťují pro některé rozsáhlejší lokality vyšší standard ochrany oproti pravidlům obecné ochrany přírody a které mohou představovat územní rezervu pro budoucí velkoplošné zvláště chráněné území.

Právní řády České republiky, Ruské federace a Velké Británie jsou v této práci podrobeny analýze co do rozsahu a účinnosti nástrojů velkoplošné územní ochrany přírody. Rozebrány a porovnány jsou v první řadě administrativně právní nástroje ochrany: zákazy a regulace činností, jejich přísnost a možnosti udělování výjimek z těchto zákazů; dále je věnována pozornost pojetí a účinnosti zonace, jakožto institutu zajišťujícího efektivní péči právě o území velkého rozsahu, na němž se vyskytují lokality různé přírodní hodnoty. Předmětem zájmu je také rozsah omezení vlastnických práv a náhrad poskytovaných za ekonomickou újmu způsobenou uplatňováním právních pravidel zvláštní územní ochrany přírody. V své disertační práci jsem se dále zaměřila na zkoumání obsahu a rozsahu koncepčních nástrojů ochrany - plánů péče o velkoplošná chráněná území. Opatření potřebná pro zajištění ochrany a zlepšování stavu přírodního prostředí v chráněných územích nelze zajistit bez odpovídajících ekonomických nástrojů; analyzovány jsou proto ekonomické nástroje pozitivní i negativní stimulace využívané při ochraně přírody ve zkoumaných

zemích. V neposlední řadě jsou předmětem analýzy pravidla právní odpovědnosti při ochraně velkoplošných chráněných území, zahrnující nástroje občanského, správního a trestního práva.

Pro porovnání cílů jednotlivých typů zvláště chráněných území a způsobů péče o ně jsem též vzala v úvahu sjednocující kritéria podle Kategorizace chráněných území vypracované Mezinárodním svazem ochrany přírody (IUCN).

Dále se ve své disertační práci soustřeďuji na analýzu institucionálního zajištění ochrany velkoplošných území ochrany přírody v jednotlivých zemích a kompetencí orgánů ochrany přírody, příslušných k výkonu státní správy a k zajištění péče o tato území. Ve všech zkoumaných zemích je správa velkoplošných území zajišťována specializovanými orgány, liší se však rozsah pravomocí i míra ingerence těchto orgánů do obecných nástrojů horizontálního působení, zejména do územního plánování.

Významnou součástí práce je rozbor možností zapojení a míry dotčenosti práv některých subjektů (vlastníci nemovitostí, samosprávné celky, ekologické spolky) při vyhlásování zvláště chráněných území i následně při uplatňování ochranného režimu velkoplošných území.

Pozornost je věnována také pravidlům ochrany, vyplývajících z mezinárodního práva a práva Evropské unie. Mezinárodní právo nehraje při ochraně velkoplošných území významnou roli. Evropské právo svými požadavky pro zajištění ochrany evropsky významných lokalit a ptačích oblastí doplňuje v České republice přísná národní právní pravidla zvláštní územní ochrany přírody a krajiny; ve Velké Británii představuje unijní právo přísnější stupeň ochrany oproti národním standardům.

V závěru disertační práce je zodpovězena otázka, zda je ochrana velkoplošných přírodních území ve zkoumaných právních řádech zajištěna dostatečně efektivně. České a ruské právo obsahuje velmi účinné nástroje ochrany a zaručuje velkoplošným územím poměrně přísnou úroveň ochrany. Britské právo disponuje pouze omezenou škálou nástrojů, které v řadě případů neumožňují zabránit poškození předmětů ochrany chráněných území.

Summary

The subject of the thesis is an analysis and comparison of the regulation of the large-scale nature conservation in the legal orders of the Czech Republic, the Russian Federation and the United Kingdom of the Great Britain and Northern Ireland. The large-scale nature conservation areas perform more functions in comparison with the small-scale nature protection areas – they ensure the protection of the ecological processes and biodiversity and provide significant ecosystem services, including the recreational and touristic use of the area. Special territorial protection presents a stricter regime in comparison to the general nature protection as it provides more instruments for the protection of the ecosystems and their components. Ensuring a strict protective regime in a large area results in a high standard of protection of other components of the environment, especially water, soil and air. The goal of the thesis is to answer the question of whether the examined legislations provide a sufficiently effective protection of the unique natural values in the large-scale specially protected areas.

For the purpose of the comparison, these categories were selected: “national park” and “protected landscape area” designated as the large-scale nature conservation areas in the Czech Republic, “state natural reservation”, “national park” and “country park” in the Russian Federation and the “national park” and the “area of outstanding natural beauty” in the Great Britain. I briefly focused on analyzing the legal status of “country parks” in the Czech Republic – for some areas, these provide a higher standard of protection than that provided by the general nature protection regulation and they can serve as a reserve for the future large-scale nature conservation areas.

In this thesis, the legal orders of the Czech Republic, the Russian Federation and the Great Britain are analyzed with regard to the scope and effectiveness of the legal instruments of the large-scale nature conservation. Examined first are the administrative instruments: prohibition and regulation of activities, the level of their stringency and the possibility of granting an exemption from them; next, the thesis focuses on the conception and effectiveness of zonation as an instrument ensuring an effective care in regard to the large areas that include areas of various natural value. Another point of interest is the extent to which the proprietary rights can be restricted and the compensations of property loss caused by asserting the special areal nature protection rules. In the thesis, I have also focused on examining the content and scope of the conceptual instruments of nature protection – management plans for the large-scale nature conservation areas. The measures necessary to protect and improve the condition

of the natural environment in the protected areas cannot be ensured without the corresponding economic instruments; economic instruments used in the examined countries to provide both positive and negative stimulation are analyzed. Last but not least, the regulation of legal liability in regard to the large-scale nature conservation is examined, including the instruments of the civil, administrative and criminal law.

To compare the goals of the particular types of the specially protected areas and the kinds of their management, I took into consideration the unifying criteria according to the Protected Areas Categories System defined by the International Union for Conservation of Nature (IUCN).

Next, I focused on analyzing the institutional framework of the large-scale nature conservation in the examined countries and the scope of competence of the nature protection authorities that execute state administration and manage areas. In all the examined countries the management of the large-scale areas is executed by specialized authorities, but the scope of their power and the extent of their integration into the general, horizontal instruments of the nature protection (especially land-use planning) differs.

An important part of the thesis is an analysis of the extent to which some subjects (real estate owners, regional authorities, environmental NGOs) can participate in the process of designation of the specially protected areas and the following assertion the large-scale nature conservation rules, and also an extent to which the rights of these subjects are affected by this.

The thesis also deals with the large-scale nature conservation in the international and European Union law. The international law is not crucial to the large-scale nature conservation. The European Union law's requirements for protection of the Natura 2000 sites complements the Czech Republic's strict national regulation of the special territorial nature and landscape protection; in the Great Britain the European Union regulation results in a stricter protection compared to the less strict national standards.

The conclusion of the thesis provides an answer to the question of whether the protection of large-scale nature conservation areas in the examined legal orders is sufficiently effective. Czech and Russian legal orders possess very effective instruments of protection and provide quite strict level of protection of the large-scale nature conservation areas. British legislation provides only a limited range of instruments and in many cases these are not capable of preventing a damage to the protected areas.