

Univerzita Karlova v Praze
Právnická fakulta

Filip Růzha

**PRÁVNÍ NÁSTROJE ÚZEMNÍ OCHRANY PŘÍRODY
V ČR A SRN**

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: Doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, PhD.

Katedra práva životního prostředí

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 5. 5. 2014

Závazné prohlášení

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

V Sedlčanech dne 12. 5. 2014

.....
Filip Růzha

Poděkování

Na tomto místě bych chtěl poděkovat Doc. JUDr. Vojtěchu Stejskalovi, Ph. D., vedoucímu mé diplomové práce, za jeho rady, připomínky a ochotu kdykoli pomoci při zpracování této práce.

Obsah:

Seznam použitých zkratk	1
1. Úvod	3
2. Ochrana přírody v mezinárodním právu	4
2.1 Ramsarská úmluva	5
2.2 Úmluva o ochraně světového kulturního a přírodního dědictví a biosférické rezervace	7
2.3 Úmluva o ochraně evropské fauny a flóry a přírodních stanovišť'	9
2.4 Úmluva o biologické rozmanitosti	9
2.5 Úmluva o ochraně Alp	10
2.6 Evropská úmluva o krajině	11
3. Ochrana přírody v právu Evropské unie	13
3.1 Směrnice o ptácích	14
3.2 Směrnice o stanovištích	15
3.3 Implementace směrnice o ptácích a směrnice o stanovištích v České republice a SRN	18
4. Historický vývoj problematiky ochrany přírody	19
4.1 Spolková republika Německo	19
4.1.1 Nejstarší období ochrany přírody	19
4.1.2 Výmarská republika	21
4.1.3 Ochrana přírody v období totality (1933 – 1945).....	21
4.1.4 Vývoj v SRN v letech 1945 – 1991	25
4.1.5 Německá demokratická republika a znovusjednocení Německa	27
4.2 Česká republika	29
4.2.1 Vývoj do roku 1945	29
4.2.2 Období let 1945 – 1992	32
4.2.3 Období od roku 1992	34
4.3 Shrnutí a srovnání vývoje vnitrostátní právní úpravy v ČR a SRN	35
5. Prameny právní úpravy územní ochrany přírody ve vnitrostátním právu	36
5.1 Ústavní právo	36
5.2 Zákony a podzákoné právní předpisy	38
6. Obecná územní ochrana přírody	39
6.1 Právní nástroje obecné územní ochrany přírody v ČR.....	39
6.1.1 Územní systém ekologické stability	39
6.1.2 Významný krajinný prvek	41
6.1.3 Ochrana jeskyní a paleontologických nálezů	42
6.1.4 Ochrana krajinného rázu a přírodní park	44
6.1.5 Přechodně chráněné plochy	46
6.2 Právní nástroje obecné územní ochrany přírody v SRN	47

6.2.1	Obecné zásady	47
6.2.2	Spojení biotopů	48
6.2.3	Chráněné součásti krajiny	50
6.2.4	Zákonem chráněné biotopy	50
6.2.5	Krajinné plánování	52
6.3	Srovnání české a německé právní úpravy	53
7.	Zvláštní územní ochrana přírody	56
7.1	Právní nástroje zvláštní územní ochrany přírody v ČR	57
7.1.1	Obecný souhrn	57
7.1.2	Právní prostředky zajištění ochrany ZCHÚ	57
7.1.3	Národní park	61
7.1.4	Chráněná krajinná oblast	65
7.1.5	Národní přírodní rezervace a přírodní rezervace	66
7.1.6	Národní přírodní památka a přírodní památka	67
7.2	Právní nástroje zvláštní územní ochrany přírody v SRN	68
7.2.1	Obecný souhrn	68
7.2.2	Obecné právní prostředky zajištění ochrany ZCHÚ	69
7.2.3	Chráněné přírodní území	71
7.2.4	Národní park a národní přírodní monument	73
7.2.5	Biosférická rezervace	76
7.2.6	Chráněné krajinné území	77
7.2.7	Přírodní park	78
7.2.8	Přírodní památka	80
7.3	Srovnání české a německé právní úpravy	80
8.	Závěr	89
	Seznam použité literatury	99
	Monografie	99
	Články a sborníky	100
	Internetové prameny	101
	Evropská judikatura	102
	Abstrakt	103
	Abstract	103
	Summary	104
	Klíčová slova, keywords	106

Seznam použitých zkratek

AOPK ČR	Agentura ochrany přírody a krajiny ČR
BayNatSchG	Bayerisches Naturschutzgesetz
BfN	Bundesamt für Naturschutz
BGBI	Bundesgesetzblatt
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
BR	Biosphärenreservat
BV	Biotopverbund
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
CBD	Úmluva o biologické rozmanitosti
EHK OSN	Evropská hospodářská komise OSN
ELC	Evropská úmluva o krajině
GG	Grundgesetz
GGB	Gesetzlich geschützte Biotopen
GLB	Geschützte Landschaftsbestandteile
CHKO	Chráněná krajinná oblast
IUCN	Světový svaz ochrany přírody
KR	Krajinný ráz
LKG	Landeskulturgesetz
LSG	Landschaftsschutzgebiet
MŠANO	Ministerstvo školství a národní osvěty
MŠK	Ministerstvo školství a kultury
MŽP	Ministerstvo životního prostředí
NaturP	Naturpark
ND	Naturdenkmal
NNatG	Niedersächsisches Naturschutzgesetz
NNM	Nationales Naturmonument
NP	Národní park
NPP	Národní přírodní památka
NPR	Národní přírodní rezervace
NSG	Naturschutzgebiet

OP	Ochranné pásmo
PCHP	Přechodně chráněná plocha
PP	Přírodní památka
PR	Přírodní rezervace
RGBI	Reichsgesetzblatt
RNG	Reichsnaturschutzgesetz
SCI	Site of Community Importance
SDEU	Soudní dvůr EU
SNR	Slovenská národní rada
SPA	Special Protection Area
ÚSES	Územní systém ekologické stability
VKP	Významný krajinný prvek
ZCHÚ	Zvláště chráněné území
ZOPK	Zákon o ochraně přírody a krajiny
ZOSOP	Zákon o státní ochraně přírody

1. Úvod

Územní ochrana přírody tvoří významnou součást ochrany životního prostředí a její důležitost se s postupující urbanizací a zintenzivňováním tlaku na využívání přírodních zdrojů zvyšuje. Je proto třeba, aby se právní úprava územní ochrany přírody neustále vyvíjela a reagovala tak na nejnovější poznatky jak z oblasti přírodovědecké, tak i právní. Vzhledem k dlouhodobé evoluci ve věci prostředků územní ochrany přírody existuje v současné době na vnitrostátní i mezinárodní úrovni široká paleta druhů nástrojů ochrany přírody. Vedle právních (resp. administrativně-právních) nástrojů existují rovněž nástroje koncepční, ekonomické i dobrovolné, přičemž toto dělení není konečné. Za nejvýznamnější nástroj územní ochrany přírody však lze považovat zákonné zakotvení jednotlivých druhů zvláště chráněných území a jejich vyhlášení, stejně jako právní instituty stanovující obecná práva a povinnosti tvořící právní rámec pro výkon činností vně zvláště chráněných území. Tato práce se tedy zabývá právními nástroji obecné a zvláštní územní ochrany přírody.

Zvláštní územní ochrana přírody je vývojově starším institutem zahrnujícím řadu právních nástrojů zajišťujících ochranu zvláště chráněných území (ochranné podmínky ZCHÚ, ochranná pásma, předkupní právo státu k pozemkům v ZCHÚ ap.). Zvláště chráněná území se dělí na jednotlivé typy, které se vzájemně odlišují mírou poskytované ochrany a územním rozsahem. Míra ochrany vyplývá z významu předmětu ochrany příslušného ZCHÚ. Samotná zvláštní územní ochrana přírody se však pro dosažení cílů ochrany přírody, kterými jsou zachování a zlepšení stavu přírody jako významné složky životního prostředí, ukázala být neefektivní. Značný význam je tak přikládán obecné ochraně přírody, jejíž právní úprava zakotvuje významné právní nástroje s cílem poskytnout základní úroveň ochrany přírodě a krajině jako celku, aniž by bylo nutné zjišťovat stav jejich součástí. Zvláštní územní ochrana přírody tak tvoří nadstavbu nad ochranou obecnou.

Vzhledem ke skutečnosti, že územní ochrana přírody má v zemích středoevropského regionu dlouhou tradici s řadou společných rysů daných prostorovou, historickou i právně - politickou blízkostí a propojeností, klade si tato práce za cíl analýzu a srovnání základních právních nástrojů územní ochrany přírody v českém a německém právním řádu. Pro značný rozsah předmětné materie se tato práce zaměřuje pouze na právní nástroje zakotvené v právních předpisech týkajících se ochrany

přírody a krajiny (tedy zákon o ochraně přírody a krajiny v České republice a Bundesnaturschutzgesetz a zemské zákony o ochraně přírody ve Spolkové republice Německo).

Tato práce se člení na 8 kapitol včetně úvodu a závěru. Druhá kapitola pojednává o nejvýznamnějších mezinárodních smlouvách týkajících se územní ochrany přírody a zdůrazňuje významný vliv mezinárodněprávní úpravy na právní úpravu v předmětných státech. Vzhledem ke skutečnosti, že ČR i SRN jsou členskými státy Evropské Unie, představuje evropská právní úprava zásadní zdroj právní úpravy ochrany přírody ve vnitrostátním právu, jak uvedeno ve třetí kapitole. Tato se stručně věnuje právním základům územní ochrany přírody v EU, směrnícím vytvářejícím soustavu NATURA 2000 a implementaci uvedených směrnic do právních řádů obou států. Čtvrtá kapitola zkoumá průběh historického vývoje územní ochrany přírody v ČR a SRN a zaměřuje se zejména na vývoj právní úpravy od 30. let minulého století do současnosti. Pátá kapitola podává základní přehled pramenů právní úpravy územní ochrany přírody v obou právních řádech. Šestá kapitola se věnuje právním nástrojům obecné ochrany přírody, mezi něž zařazuje i instituty německé právní úpravy řazené v systému BNatSchG do samostatných kapitol, resp. do kapitoly zabývající se zvláštní územní ochranou přírody. Právní povaha těchto právních institutů i podobnost s jejich protějšky v českém právu je dle mého názoru jednoznačně zařazují do obecné územní ochrany přírody. Sedmá kapitola obšírněji pojednává o právních nástrojích zvláštní územní ochrany přírody v obou právních řádech.

Tato práce si ve světle shora uvedených skutečností klade za cíl vytvořit základní přehled právních nástrojů obecné a zvláštní ochrany přírody v České republice a Spolkové republice Německo, poskytnout srovnání uvedených institutů, upozornit na problematická místa právních úprav a obsáhnout úvahy de lege ferenda včetně návrhu dílčích změn příslušných zákonných ustanovení.

2. Ochrana přírody v mezinárodním právu

Významným zdrojem závazků států v oblasti ochrany přírody jsou od 70. let 20. století specializované mezinárodní úmluvy jako základní pramen mezinárodního práva. Jedná se o důsledek dlouhého vývoje vztahu mezi vnitrostátním a mezinárodním právem, v jehož počátcích stála neochota států přebírat závazky v mezinárodním právu

mimo jiné v oblasti ochrany přírody¹. Tento počáteční trend dokládá i projev jinak významně pokrokového myslitele v oblasti ochrany přírody prof. Conwentze z listopadu roku 1913 na první mezinárodní konferenci o ochraně přírody v Bernu, který vyslovil myšlenku, že „vymezení pojmu přírodní památka je třeba zakotvit v zákonech jednotlivých států odlišně podle přírodního charakteru země.“² I Conwentz však uznával, že v určitých specifických oblastech, jako například v případě ochrany migrujících druhů, je zapotřebí mezinárodní spolupráce. V mezinárodních smlouvách dotýkajících se ochrany přírody představovala až do 70. let 20. století hlavní účel ochrana přírodních zdrojů.³

Vývoj po druhé světové válce stále častěji směřoval k mezinárodněprávní spolupráci mezi státy, což se spolu se vznikem iniciativ na ochranu přírody v důsledku neustálého neudržitelného zhoršování jejího stavu v 60. a na počátku 70. let nutně projevilo i v oblasti ochrany přírody. V současné době je Česká republika i SRN smluvní stranou řady mnohostranných celosvětových i regionálních úmluv dotýkajících se oblasti územní ochrany přírody. Následující výčet představuje výběr jejich nejvýznamnějších zástupců. Upravuje-li daná úmluva vedle prvků územní ochrany i jiné otázky, zaměřuje se tato práce pouze na aspekty spojené s prvně jmenovanou kategorií.

2.1 Ramsarská úmluva⁴

První významnou úmluvou v oblasti územní ochrany přírody je Úmluva o mokřadech majících mezinárodní význam zvláště jako biotopy vodního ptactva⁵ podepsaná dne 2. února 1971 v Íránském Ramsaru. SRN Ramsarskou úmluvu ratifikovala v roce 1976, ČSFR k se stala stranou úmluvy roku 1990. Do současnosti se

¹ Kloepfer, M.: Umweltrecht, 3. Aufl., München: Beck, 2004, XXXV, str. 637.

² Kämpfert, H.-J.: Danziger Naturwissenschaftler Hugo Conwentz. Münster, 1985.

³ Stejskal, V.: Vývojové tendence právní úpravy ochrany přírody. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2012, str. 79 (dále jen „Vývojové tendence“).

⁴ Übereinkommen über Feuchtgebiete, insbesondere als Lebensraum für Wat- und Wasservogel, von Internationaler Bedeutung; Convention on Wetlands of International Importance especially as Waterfowl Habitat.

⁵ Korn, H.; Stadler, J.; Stolpe, G.: Internationale Übereinkommen, Programme und Organisationen im Naturschutz – eine Übersicht, BfN - Skripten 1, Bonn-Bad Godesberg, 1999, str. 40 (dále cit. jako „Internationale Übereinkommen“).

její smluvní stranou stalo 163 států⁶, nynější znění je výsledkem změn provedených protokolem z Paříže ze dne 3. prosince 1982 a dodatky přijatými v Regině v roce 1987. Úmluva byla přijata v reakci na závažné poškozování a ničení mokřadů v celosvětovém měřítku, když zejména ve druhé polovině 20. století docházelo ke stále častějšímu znehodnocování mokřadních oblastí. Jejimi dvěma základními cíli jsou ochrana mokřadů a vodního (stěhovavého) ptactva, vázaného na mokřady jako svůj přirozený habitat.⁷ Snahou o zajištění co nejširší ochrany mokřadů ve spolupráci s mezinárodními organizacemi a orgány smluvních stran stanovila Ramsarská úmluva na mezinárodní úrovni zcela nové standardy v oblasti ochrany přírody.⁸

Mokřadem se v souladu s ustanovením čl. 1 odst. 1 Úmluvy rozumí „*území s močály, slatinami, rašeliništi a vodami přirozenými nebo umělými, trvalými nebo dočasnými, stojatými i tekoucími, sladkými, brakickými nebo slanými, včetně území s mořskou vodou, jejíž hloubka při odlivu nepřesahuje 6 metrů*“⁹ Základním nástrojem zajišťujícím ochranu mokřadů je povinnost členských států zařadit alespoň jeden mokřad na Seznam mezinárodně významných mokřadů (*List of Wetlands of International Importance*) zakotvená v čl. 2 odst. 1, přičemž stát je při výběru mokřadů povinen vycházet z hledisek ekologie, botaniky, zoologie, limnologie nebo hydrologie. Zároveň je veden i Seznam ohrožených mokřadů (*Montreux record*), obsahující mokřady, v nichž „*došlo, dochází nebo může dojít ke změnám jejich ekologického charakteru v důsledku lidské činnosti, a tím k jejich ohrožení, případně zničení*“¹⁰ Třetím seznamem vedeným na základě Ramsarské úmluvy je seznam přeshraničních mezinárodně významných mokřadů (*Transboundary Ramsar Sites*) zřízený v návaznosti na ustanovení čl. 5 Ramsarské úmluvy.

Neméně důležitou je povinnost smluvních států zakotvená v čl. 3 odst. 1 Úmluvy plánovat a uskutečňovat své záměry tak, aby podporovaly zachování mokřadů zařazených do seznamu, a pokud to bude možné, umožnit i rozumné využívání ostatních mokřadů na svém území v souladu se zájmy jejich ochrany. Dalším závazkem států je zřizování mokřadních chráněných území a zajištění jejich ochrany

⁶ Viz dále <http://www.ochranaprirody.cz/mezinarodni-spoluprace/umluvy-a-strategicke-dokumenty/ramsarska-umluva/>.

⁷ Stejskal, V.: Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost, Praha: Linde, 2006, str. 125 (dále cit. jako „Úvod do právní úpravy ochrany přírody“).

⁸ Korn, H.; Stadler, J.; Stolpe, G.: Internationale Übereinkommen, str. 13.

⁹ Čl. 1 odst. 1 sdělení Federálního ministerstva zahraničních věcí č. 396/1990 Sb., kterým se vyhláší český překlad Úmluvy a Protokolu.

¹⁰ Stejskal, V.: Úvod do právní úpravy ochrany přírody, str. 126.

bez ohledu na to, zda jsou uvedeny na Seznamu. Čl. 4 odst. 2 pak stanoví, že pokud smluvní stát z naléhavých důvodů zruší nebo omezí hranice mokřadu zapsaného v Seznamu, měl by podniknout kompenzační opatření v podobě zřízení náhradního chráněného území pro vodní ptactvo. Důležitý je rovněž závazek podpory výzkumu a výměny údajů a publikací o mokřadech.

Česká republika zařadila na Seznam mezinárodně významných mokřadů celkem 14 mokřadů o celkové rozloze 645 km² (z toho 4 ohrožené), SRN 34 mokřadů o celkové rozloze 8.682 km².¹¹ Celkem bylo k březnu 2014 na Seznamu zapsáno 2098 mokřadů o rozloze více než 2 miliony km².

2.2 Úmluva o ochraně světového kulturního a přírodního dědictví a biosférické rezervace¹²

Zkráceně též Úmluva o světovém dědictví byla podepsána v roce 1972 v Paříži, SRN k Úmluvě přistoupila roku 1976, Česká republika, resp. ČSFR pak v roce 1990, závaznou se pro ČSFR stala Úmluva v roce 1991¹³. Cílem Úmluvy je zachování a ochrana nejvýznamnějších světových památek kulturního a přírodního dědictví bez ohledu na stát, v němž se nacházejí. Čl. 2 Úmluvy definuje pojem přírodního dědictví, které musí být mj. výjimečné světové hodnoty z hlediska vědy či péče o zachování přírody.

Zásadním nástrojem vytvořeným na základě Úmluvy v oblasti ochrany přírody je vedení Seznamu světového přírodního dědictví, do kterého smluvní státy navrhují přírodní památky, o jejichž zařazení na Seznam rozhoduje Výbor pro světové dědictví po konzultaci s IUCN¹⁴. Dále je veden Seznam světového dědictví v ohrožení, obsahující výčet památek a přírodních lokalit ohrožených zničením či již poškozených, kterým je následně věnována zvýšená pozornost a vyvíjeno úsilí k jejich záchraně ze strany mezinárodního společenství. Základní povinností smluvních států je označení a ochrana objektů světového dědictví za použití administrativních, legislativních a

¹¹ Viz http://www.bfn.de/0310_ramsar-gebiete.html

¹² *Welterbekonvention; Convention concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage*

¹³ Sdělení Federálního ministerstva zahraničních věcí č. 159/1991 Sb., o sjednání Úmluvy o ochraně světového kulturního a přírodního dědictví.

¹⁴ Stejskal, V.: Úvod do právní úpravy ochrany přírody, str. 128.

dalších nástrojů¹⁵. Pokud stát své povinnosti ve vztahu k příslušné lokalitě neplní, může být přeřazena do Seznamu světového dědictví v ohrožení a následně ze Seznamu úplně vyřazena.¹⁶ Pro financování zachování světového dědictví byl vytvořen Fond světového dědictví. O použití prostředků z Fondu rozhoduje Výbor, pomoc z přidělených prostředků organizuje Centrum pro světové dědictví.

Česká republika nemá v současné době na Seznamu světového přírodního dědictví žádnou lokalitu, přestože byl v roce 2003 podán návrh na zápis skalních útvarů v Českém ráji, tento však byl odmítnut pro pochybnosti ohledně stavby mimoúrovňové silniční křižovatky v uvedené oblasti. SRN do Seznamu přispěla třemi lokalitami, kterými jsou Wattové moře (*Wattenmeer*, zahrnující území NP Niedersächsisches Wattenmeer, NP Schleswig-Holsteinisches Wattenmeer a NP Hamburgisches Wattenmeer), Messelské naleziště zkamenělin a nejnověji též bukové pralesy zařazené jako rozšíření skupiny chráněných bukových pralesů v Karpatech (rozkládají se na území NP Jasmund, Müritz NP, NP Hainich, NP Kellerwald-Edersee a biosférické rezervace Schorfheide-Chorin)¹⁷.

Na základě programu OSN Člověk a biosféra založeného roku 1970 dochází od roku 1974 k vytváření světové sítě biosférických rezervací jakožto území, která mají zachytit všechna základní společenstva živých organismů (biomy) vyskytující se na Zemi a jejich využívání člověkem (nejen ve smyslu harmonického vztahu, ale ze studijních důvodů i území, kde jsou biomy narušeny v důsledku lidské činnosti, pokud v dané oblasti existuje i referenční přírodní ekosystém).¹⁸ Biosférické rezervace mají obsahovat jak reprezentativní ukázky biomu typického pro danou oblast, tak i výjimečné ekosystémy a oblasti narušené přírody.

V České republice se v současné době nachází 6 biosférických rezervací, jejichž ochrana je většinou zajištěna zřízením chráněných území podle ZOPK, přestože - jak shora uvedeno - není jejich jediným účelem územní ochrana přírody. Narozdíl od právní úpravy je institut biosférických rezervací v SRN zakotven přímo v BNatSchG jako samostatná kategorie (viz dále). Ve Spolkové republice Německo bylo v březnu 2014 zřízeno celkem 16 biosférických rezervací.

¹⁵ Damohorský, M. a kol.: Mezinárodní právo životního prostředí, 1. vyd., Beroun: Eva Rozkotová - IFEC, 2008, str. 131 (dále citováno jako „MPŽP“).

¹⁶ Korn, H.; Stadler, J.; Stolpe, G.: Internationale Übereinkommen, str. 38.

¹⁷ Viz <http://whc.unesco.org/en/list>.

¹⁸ Viz též <http://mab.kav.cas.cz/mab.html>.

2.3 Úmluva o ochraně evropské fauny a flóry a přírodních stanovišť¹⁹

Tato úmluva byla uzavřena v roce 1979 v Bernu, SRN přistoupila roku 1985 a Česká republika se stala smluvním státem roku 1997. Cílem Bernské úmluvy je v souladu s ustanovením článku 1 odst. 1 ochrana všech druhů planě rostoucích rostlin a volně žijících živočichů, zejména druhů stanovených v příloze I., resp. II. Bernské úmluvy, včetně lokalit, ve kterých se přirozeně vyskytují. Z hlediska územní ochrany přírody je zásadní právě ochrana stanovišť, která – vzhledem ke skutečnosti, že se smluvní stranou stalo i ES – je provedena v rámci Evropské unie směrnicí o ptácích²⁰ a směrnicí o stanovištích²¹, jak je popsáno dále v této práci.

Základními povinnostmi smluvních stran v oblasti územní ochrany přírody uvedenými v čl. 4 Bernské úmluvy je přijmout právní a administrativní opatření k zachování stanovišť všech druhů planě rostoucích rostlin a volně žijících živočichů, při používání koncepčních nástrojů přihlížet k požadavkům na ochranu uvedených území pro zabránění nebo minimalizaci zhoršení jejich stavu, věnovat zvláštní pozornost ochraně území důležitých pro stěhovavé druhy uvedené v přílohách a koordinovat svou činnost k ochraně stanovišť v pohraničních oblastech.

V souvislosti s naplněním uvedených povinností došlo k vytvoření soustavy chráněných území s názvem Smaragd. Svou roli však hrají území soustavy Smaragd pouze u těch smluvních stran, které nejsou zároveň členskými státy Evropské unie, na jejímž území je účel soustavy Smaragd naplněn v rámci programu Natura 2000.

2.4 Úmluva o biologické rozmanitosti²²

Přijetí úmluvy o biologické rozmanitosti (dále jen „CBD“) patří mezi nejdůležitější výsledky Konference OSN o životním prostředí a rozvoji z roku 1992. CBD je zároveň považována za jednu z nejvýznamnějších mnohostranných

¹⁹ *Übereinkommen über die Erhaltung der europäischen wildlebenden Pflanzen und Tiere und ihrer natürlichen Lebensräume; Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats*, publikovaná v ČR jako sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 107/2001 Sb.m.s.

²⁰ Úplné znění publikováno pod č. 2009/147/ES.

²¹ Směrnice Rady č. 92/43/EHS.

²² *Convention on the Biological Diversity*, publikovaná v ČR jako sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 134/1999 Sb.

mezinárodních úmluv v oblasti ochrany životního prostředí.²³ Pro Českou republiku, stejně jako SRN, vstoupila CBD v platnost počátkem roku 1994. Jejím předmětem je ochrana biodiverzity, a to na třech úrovních – genetické, druhové a na úrovni ekosystémů, jak vyplývá z preambule a ustanovení čl. 1 CBD.

V oblasti územní ochrany přírody jsou zásadní ustanovení úmluvy týkající se ochrany in situ. Povinností smluvních stran je, „pokud to bude možné a vhodné“²⁴, zejména vytvořit systém zvláště chráněných území, stejně jako vypracovat metodologii pro výběr, zřizování a péči o taková území. Příslušná opatření je dle úmluvy třeba přijmout jak na úrovni koncepční (mimo jiné tvorbou komplexních koncepcí ochrany biologické rozmanitosti), tak i ve vztahu k provádění jednotlivých ustanovení v praxi. Povinností států je rovněž „podporovat ochranu ekosystémů a přírodních stanovišť a udržování životaschopných populací druhů v jejich přirozeném prostředí“ a „podporovat trvale udržitelný, k životnímu prostředí citlivý rozvoj v oblastech přiléhajících k chráněným územím“²⁵. CBD obsahuje rovněž závazek států zakotvit pravidla pro hodnocení vlivů projektů na životní prostředí.

Povinnosti vyplývající z CBD jsou v České republice i SRN zakotveny v právním řádu prostřednictvím implementace příslušných evropských předpisů, zejména směrnic o ptácích a stanovištích (viz dále) a směrnice o posuzování vlivů na životní prostředí.

2.5 Úmluva o ochraně Alp²⁶

Jednou z nejvýznamnějších evropských regionálních úmluv stanovujících standardy územní ochrany přírody je Úmluva o ochraně Alp. Úmluva byla uzavřena v roce 1991 v Salzburgu a jejími smluvními stranami jsou státy, na jejichž území se nachází pohoří Alp, tedy i Spolková republika Německo. Smluvní stranou je i Evropská unie, neboť EHS bylo zakládající stranou Úmluvy. Stejně jako v případě níže uvedené Evropské úmluvy o krajině mohla každá ze smluvních stran určit území, na které se budou závazky z Úmluvy vztahovat. Úmluva o ochraně Alp je rámcovou

²³ Kloepfer, M.: Op. cit., str. 832

²⁴ Ust. čl. 8 CBD.

²⁵ Ust. čl. 8 písm. d) a e) CBD.

²⁶ *Übereinkommen zum Schutz der Alpen.*

úmluvou, v jednotlivých oblastech proto došlo k přijetí řady protokolů specifikujících závazky smluvních stran.

Mezi základní cíle úmluvy patří ochrana příslušných území (zejména formou vyhlášení ZCHÚ – národních parků) a podpora udržitelného rozvoje oblasti. Zřetel je kladen i na ekonomické a kulturní zájmy obyvatel.²⁷ V Úmluvě jsou zakotveny principy prevence a odpovědnosti původce. Vzhledem k přeshraničnímu charakteru předmětu ochrany i ke skutečnosti, že smluvní stranou úmluvy je i EU, mají státy významné povinnosti rovněž na úseku vzájemné spolupráce.

Nejvýznamnějším v oboru ochrany přírody je Protokol k naplňování Úmluvy v oblasti ochrany přírody a krajiny z roku 1994. Jeho cílem je stanovení mezinárodních pravidel k zabezpečení ochrany přírody a péče o krajinu včetně zachování funkčnosti ekosystémů, stejně jako podpora a rozvoj spolupráce mezi smluvními stranami.²⁸

Úmluva o ochraně Alp se stala vzorem mj. pro Rámcovou úmluvu o ochraně a udržitelném rozvoji Karpat.²⁹

2.6 Evropská úmluva o krajině³⁰

Evropská úmluva o krajině (dále jen „ELC“) představuje regionální mezinárodní úmluvu sjednanou na půdě Rady Evropy v roce 2000 ve Florencii a zároveň první mnohostrannou úmluvu na evropské úrovni, která se zabývá ochranou a péčí o krajinu jako celek.³¹ Pro Českou republiku se stala závaznou v roce 2004. Úmluva byla sjednána v návaznosti na první ministerskou konferenci „Životní prostředí pro Evropu“, která se z iniciativy tehdejšího federálního ministra životního prostředí ČSFR Josefa Vavrouška konala v rámci EHK OSN v roce 1991 v Dobříši a mezi jejíž výstupy patřilo právě vyjádření potřebnosti sjednání úmluvy o krajině v evropském regionu.

SRN naopak patří mezi 7 členských států Rady Evropy, které se k úmluvě nepřipojily. Přestože se jednotlivé spolkové země postavily za podepsání Úmluvy spolkovou vládou a expertní komise pro životní prostředí vyjádřila přesvědčení o

²⁷ Viz http://www.bfn.de/0310_alpen.html.

²⁸ Stejskal, V.: Úvod do právní úpravy ochrany přírody, str. 190.

²⁹ Kloepfer, M.: Op. cit., str. 833.

³⁰ *Europäisches Landschaftsübereinkommen; European Landscape Convention*, publikovaná v ČR jako sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 13/2005 Sb.m.s.

³¹ Stejskal, V.: Úvod do právní úpravy ochrany přírody, str. 184.

pozitivním přínosu Úmluvy pro Německo, rozhodla spolková vláda v roce 2007, že SRN k Úmluvě nepřistoupí, s odůvodněním, že „ochrana přírody hraje v Úmluvě pouze podřízenou roli a hlavním cílem Úmluvy je toliko posilovat právo osob na spolurozhodování o krajině v jejich okolí a motivovat správní orgány na různých úrovních ke spolupráci.“³²

Krajinou se v souladu s ustanovením čl. 1 písm. a) ELC rozumí „část území, tak jak je vnímána obyvatelstvem, jejíž charakter je výsledkem činnosti a vzájemného působení přírodních a/nebo lidských faktorů“. Úmluva se dotýká pevninských území, vnitrozemských vodních ploch a mořských oblastí. Významným prvkem Úmluvy je zejména skutečnost, že se (podobě jako v případě biosférických rezervací) netýká pouze krajiny, která může být považována za pozoruhodnou, ale i krajiny běžné a narušené.³³ Cílem ELC je vytvoření jednotného evropského standardu ochrany, péče a využívání krajiny prostřednictvím rozdělení pravomocí mezi správní orgány na různých úrovních v souladu s principem subsidiarity zakotveným Evropskou chartou místní samosprávy.³⁴

Úmluva obsahuje v člancích 5 a 6 poměrně široký výčet povinností signatářských států, mezi něž patří například závazek právně uznat krajinu jako základní složku prostředí, v němž obyvatelé žijí, zavést a provádět krajinné politiky zaměřené na ochranu a užívání krajiny, stejně jako zajistit účast veřejnosti na rozhodovacích procesech týkajících se krajiny. Neméně důležitým je pak závazek začlenění hledisek péče o krajinu do koncepčních nástrojů. V neposlední řadě se signatářské státy zavázaly zvyšovat povědomí a informovanost veřejnosti o hodnotě a úlohách krajiny a zajistit vzdělávání odborníků v příslušných sférách.

Na základě ELC je rovněž zřízena Cena krajiny Rady Evropy, která je udílena zejména administrativním orgánům v oblasti péče o krajinu, které zavedly jako součást krajinné politiky opatření, jež se ukázala jako vysoce účinná, může však být za zvlášť významný přínos udělena i nevládním organizacím.³⁵

³² Gotzmann, D.: Welche Steuerungsmöglichkeiten bietet die Europäische Landschaftskonvention – příspěvek ze zasedání „Landschaften in Deutschland“ 203, viz http://www.bfn.de/0610_landschaften2030-03.html.

³³ Ust. čl. 2 ELC.

³⁴ Viz ust. čl. 4 ELC.

³⁵ Stejskal, V.: Úvod do právní úpravy ochrany přírody, str. 184.

3. Ochrana přírody v právu Evropské unie

Základními koncepčními dokumenty obsahujícími komplexní návrh kroků k zajištění a zlepšení ochrany životního prostředí v EU jsou akční programy životního prostředí. Současný sedmý akční program pro životní prostředí byl přijat jako Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1386/2013/EU ze dne 20. listopadu 2013 o všeobecném akčním programu Unie pro životní prostředí na období do roku 2020 s názvem „Spokojený život v mezích naší planety“³⁶. Sedmý akční program vytyčil 9 prioritních cílů, jichž má být v oblasti životního prostředí na úrovni EU dosaženo do roku 2020. Oblasti ochrany přírody se týká zejména první cíl, zakotvený v čl. 1 odst. 1 písm. a) –chránit, zachovávat a rozvíjet přírodní bohatství Unie. I další z prioritních cílů, zejména cíle uvedené v písmenech c) až e) téhož článku, se dotýkají problematiky ochrany přírody. Neméně významnou je i strategie v oblasti biologické rozmanitosti do roku 2020³⁷, jejímž cílem v oblasti ochrany přírody je mj. zachování a obnova ekosystémů a jejich služeb.

Významným zdrojem právní úpravy ochrany přírody ve vnitrostátním právu je právo Evropské unie. V primárním právu není ochrana přírody zakotvena přímo, lze ji ale odvodit z jednotlivých článků pojednávajících o ochraně životního prostředí³⁸ (vedle článků 191 – 193 Smlouvy o fungování EU, které tvoří základ úpravy ochrany životního prostředí v primárním právu, rovněž čl. 11, 13 a 36 téže smlouvy a čl. 3 a 21 Smlouvy o EU). Nejdůležitějšími prameny práva EU v oblasti ochrany přírody jsou tak směrnice Rady 2009/147/ES, o ochraně volně žijících ptáků (dále jen „směrnice o ptácích“), a směrnice Rady 92/43/EHS, o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (dále jen „směrnice o stanovištích“), na jejichž základě došlo k vytvoření soustavy chráněných území NATURA 2000 a zároveň k provedení závazků států vyplývajících z Bernské úmluvy. Soustava NATURA 2000 je „spojitá evropská ekologická síť zvláštních oblastí ochrany“³⁹ skládající se z ptačích oblastí a evropsky významných lokalit vyhlášených v souladu s ustanoveními shora

³⁶ *Decision No 1386/2013/EU of the European Parliament and of the Council of 20 November 2013 on a General Union Environment Action Programme to 2020 ‘Living well, within the limits of our planet’.*

³⁷ Sdělení Komise č. 244 ze dne 3. května 2011, Naše životní pojistka, náš přírodní kapitál: strategie EU v oblasti ochrany biologické rozmanitosti do roku 2020.

³⁸ Stejskal, V.; Zicha, J.: *Judikatura Soudního dvora Evropské unie v oblasti ochrany přírody*, Praha: Ministerstvo životního prostředí, 2011, str. 5.

³⁹ Čl. 3 odst. 1 směrnice o stanovištích.

uvedených směrnic. Každý členský stát je povinen přispět k vytvoření sítě NATURA 2000 v poměru, který odpovídá zastoupení příslušných typů přírodních stanovišť na jeho území.⁴⁰ Cílem existence soustavy NATURA 2000 není nahradit zvláště chráněná území podle vnitrostátního práva, ale vhodně je doplňovat. Velká část lokalit zahrnutých do soustavy NATURA 2000 se překrývá s již existujícími zvláště chráněnými územími vyhlášenými jednotlivými členskými státy.⁴¹

3.1 Směrnice o ptácích

Cílem směrnice o ptácích je zajištění druhové a územní ochrany všech druhů ptáků přirozeně se vyskytujících ve volné přírodě na evropském území členských států EU.⁴² Z hlediska územní ochrany přírody stanoví směrnice povinnost členských států přijímat k dosažení cíle směrnice zejména následující opatření: zřizování chráněných území, udržování a péči v souladu s ekologickými potřebami stanovišť uvnitř chráněných území i mimo ně, obnovu zničených biotopů a vytváření biotopů.⁴³ V souvislosti s ust. čl. 3 směrnice pak Soudní dvůr EU judikoval, že závazek členských států provádět uvedená opatření „*existuje už před tím, než je zaznamenán pokles v četnosti ptáků nebo se jakkoli jinak projeví nebezpečí vyhynutí chráněných druhů.*“⁴⁴

Článek 4 dále zakotvuje povinnost členských států vytvářet v lokalitách výskytu stanovišť ptačích druhů uvedených v příloze 1 směrnice oblasti zvláštní ochrany ptactva⁴⁵ (*Special Protection Areas – besondere Schutzgebiete*; dále jen „SPA“). Vyhlásování ptačích oblastí, resp. jejich zapsání na národní seznam je ponecháno na vůli členských států. V souladu s ustanovením čl. 4 odst. 3 směrnice jsou však členské státy povinny informovat Komisi, která odpovídá za koordinaci jejich vyhlásování v rámci členských států za účelem vytvoření dostatečně husté a vhodně uspořádané sítě ptačích oblastí na území EU. Při výběru a určování hranic SPA jsou státy povinny reflektovat rozmístění významných ptačích území (*Important Bird Areas*) podle organizace BirdLife International a příslušná mezinárodní ornitologická vědecká

⁴⁰ Viz ust. čl. 3 odst. 2 směrnice o stanovištích.

⁴¹ Stejskal, V.: Úvod do právní úpravy ochrany přírody, str. 283.

⁴² Ust. čl. 1 směrnice o ptácích.

⁴³ Ust. čl. 3 odst. 2 směrnice o ptácích.

⁴⁴ C-355/90 Komise vs. Španělsko (Marismas de Santoña).

⁴⁵ Damohorský, M.; Drobník, J.; Smolek, M.; Sobotka, M.; Stejskal, V.: Právo životního prostředí, 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010, str. 359 (dále jen „Damohorský M. a kol.: Právo životního prostředí“).

kritéria, nelze se tedy při zřizování SPA řídit pouze volným uvážením.⁴⁶ SDEU dále judikoval, že zřizování SPA nelze nahradit přijímáním jiných opatření v právních rádech členských států (např. zakotvení jiných způsobů ochrany ve vnitrostátních právních předpisech), neboť základní myšlenkou směrnice je mj. vytvoření celoevropské sítě chráněných lokalit. Při výběru a vymezení hranic SPA členské státy naopak nesmí brát zřetel na sociální a ekonomická kritéria.⁴⁷ Ptačí oblasti se stávají součástí soustavy NATURA 2000 okamžitě v návaznosti na své vyhlášení právním předpisem příslušného členského státu.

Narozdíl od relativní volnosti, která je členským státům dána pro vyhlášení SPA, jsou členské státy významně omezeny co do možnosti zmenšení jejich rozlohy, když k takovému kroku mohou přistoupit pouze z důvodů obecného zájmu⁴⁸, který v konkrétním případě převažuje zájem na ochraně přírody. Mezi důvody obecného zájmu však nespádají hospodářské požadavky ani požadavky rekreace.⁴⁹

Členské státy jsou rovněž povinny přijmout příslušná opatření pro předcházení znečištění nebo poškozování stanovišť nejen v SPA, ale i na ostatních územích nejvhodnějších pro ochranu ptáků⁵⁰.

3.2 Směrnice o stanovištích

Obdobně jako směrnice o ptácích zakotvuje i směrnice o stanovištích jak územní, tak i druhovou ochranu přírody. Územní ochrana zahrnuje jak ochranu stanovišť významných pro ochranu přírody v EU uvedených v příloze I, tak i ochranu území, na kterých se vyskytují ohrožené druhy volně žijících živočichů nebo planě rostoucích rostlin uvedených v příloze II.⁵¹ Základem územní ochrany přírody dle směrnice je vyhlášení evropsky významných lokalit (*Sites of Community Importance, Gebiete gemeinschaftlicher Bereutung*; dále jen „SCI“) podle kritérií stanovených v příloze III směrnice⁵². Prioritními typy přírodních stanovišť se rozumí

⁴⁶ C-3/96 Komise vs. Nizozemí.

⁴⁷ C-44/95 Spojené království (Lappel Bank); Stejskal, V.; Zicha, J.: *Judikatura Soudního dvora Evropské unie v oblasti ochrany přírody*, Praha: Ministerstvo životního prostředí, 2011, str. 14; obdobně C-209/04 Komise vs. Rakousko (Lauteracher Ried).

⁴⁸ Ust. čl. 9 směrnice o ptácích.

⁴⁹ C-57/89 Komise vs. Německo (Leybucht).

⁵⁰ C-96/98 Komise vs. Francie (Poitevin Marsh).

⁵¹ Damohorský, M. a kol.: *Právo životního prostředí*, str. 360.

⁵² Viz ust. čl. 4 odst. 1 směrnice o stanovištích

„typy přírodních stanovišť ohrožené vymizením, které se vyskytují na území uvedeném v čl. 2 a za jejichž ochranu má Společenství zvláštní odpovědnost vzhledem k podílu jejich přirozeného areálu rozšíření na území uvedeném v čl. 2.“⁵³

Proces vyhlášení evropsky významných lokalit je významně složitější než v případě ptačích oblastí a člení se do tří fází.⁵⁴ Členské státy mají povinnost zařadit na tzv. národní seznam lokality, které podle vědeckých poznatků⁵⁵ a kritérií uvedených v příloze III směrnice odpovídají požadavkům na evropsky významné lokality v souladu s ustanovením čl. 4 směrnice.⁵⁶ Zařazení lokality na národní seznam (fáze 1) zakládá v souladu s ustanovením čl. 4 odst. 5 směrnice povinnost členského státu zajistit její ochranu do doby rozhodnutí o vyhlášení evropsky významné lokality⁵⁷ a zabránit zásahům, *„které mohou vážně ohrozit jejich ekologické vlastnosti.“⁵⁸* Po schválení v členském státě je pak seznam předložen Komisi, která po dohodě s členským státem vypracuje návrh seznamu evropsky významných lokalit na základě národního seznamu a svým rozhodnutím přijme seznam evropsky významných lokalit (fáze 2), zpracovaný v rámci každé z devíti biogeografických oblastí (alpínská, atlantská, boreální, černomořská, kontinentální, makaronéská, panonská, stepní a středomořská).

V případě, že členský stát na národní seznam opomene zařadit významnou lokalitu dle ustanovení čl. 5 odst. 1 (místo výskytu prioritního typu přírodního stanoviště nebo prioritního druhu dle spolehlivých vědeckých informací nezbytné k jeho zachování/přežití), zahájí Komise s příslušným členským státem vědecké konzultace trvající nejdéle 6 měsíců.⁵⁹ Pokud ani po uplynutí tohoto období nedojde k vyřešení sporu, předloží Komise návrh na prohlášení lokality evropsky významnou lokalitou Radě. Po zařazení lokality na evropský seznam je povinností členského státu vyhlásit lokalitu nejpozději do šesti let jako zvláštní oblast ochrany, čímž se stává

⁵³ Ust. čl. 1 písm. d) směrnice o stanovištích.

⁵⁴ Kloepfer, M.: Op. cit., str. 898.

⁵⁵ C-371/98 Spojené království (First Corporate Shipping) – členské státy nesmí při zařazování lokalit do národního seznamu zohledňovat ekonomická ani sociální kritéria; jejich hodnocení naopak spolu s vědeckými kritérii přísluší Komisi při postupu vedoucím k vyhlášení příslušných evropsky významných lokalit tak, aby bylo možné vytvořit ucelenou síť lokalit pokrývajících území celé EU.

⁵⁶ C 71/99 Komise vs. Německo: Povinností členského státu je předložení vyčerpávajícího seznamu (*exhaustive list*) lokalit v souladu s ekologickým zájmem zakotveným směrnicí o stanovištích.

⁵⁷ C-117/03 Societa Italiana Dragaggi.

⁵⁸ C-244/05 Bund Naturschutz Bayern.

⁵⁹ Kloepfer, M.: Op. cit., str. 900.

součástí soustavy NATURA 2000⁶⁰. Členské státy jsou dále povinny vypracovávat každých šest let zprávu o provádění opatření přijatých dle směrnice, která se předkládá Komisi a zpřístupňuje veřejnosti.

K ochraně evropsky významných lokalit stanoví členské státy příslušná ochranná opatření (fáze 3), zahrnující v případě potřeby i plány péče v individuální podobě, nebo v kombinaci s jinými plány a projekty.⁶¹ Ochrana evropsky významných lokalit může být zajištěna zakotvením zvláštního právního režimu odlišného od jiných zvláště chráněných území dle vnitrostátního práva příslušného členského státu, nebo vyhlášením chráněného území v některé z kategorií zakotvených v právním řádu členského státu, které do své rozlohy zahrne i evropsky významnou lokalitu a zajistí nutnou míru ochrany (druhá z možností je užívána jak v České republice, tak i v SRN). Jakékoliv plány a projekty, které mohou pravděpodobně mít vliv na evropsky významnou lokalitu (resp. v souladu s ustanovením čl. 7 i na ptačí lokalitu), podléhají dle ustanovení čl. 6 odst. 2 posouzení důsledků pro lokalitu z hlediska cílů její ochrany.⁶² Plán nebo projekt může být schválen, pokud na příslušnou lokalitu nebude mít nepříznivý vliv.

Schválit jej lze však i v případě, že na základě posouzení je zřejmé, že plán nebo projekt negativní důsledky mít bude, pokud ve věci existují naléhavé důvody veřejného zájmu a zároveň neexistuje alternativní řešení. Je však třeba přijmout veškerá kompenzační opatření nezbytná pro zajištění ochrany soudržnosti sítě NATURA 2000. Vyskytují-li se v evropsky významné lokalitě prioritní typy přírodních stanovišť nebo prioritní druhy volně žijících živočichů či planě rostoucích rostlin, lze uplatnit pouze „*důvody ochrany lidského zdraví a veřejné bezpečnosti s nesporně příznivými důsledky mimořádného významu pro životní prostředí nebo jiné naléhavé důvody převažujícího veřejného zájmu podle stanoviska Komise.*“⁶³

⁶⁰ Usnesení soudu prvního stupně sp.zn.T-150/05 Markku Sahlstedt a další vs. Komise: „... *pravomoc ohledně volby ochranných opatření, která budou přijata, a povolovacích řízení, podle kterých má být postupováno, se ponechává vnitrostátním orgánům.*“ a rozhodnutí Soudního dvora EU č. C-362/06 o kasační stížnosti v téže věci.

⁶¹ Ust. čl. 6 odst. 1 směrnice o stanovištích.

⁶² C-127/02 Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee: Pojem „záměr“ dle směrnice Rady 85/337/EHS je rozhodným pro vymezení pojmů „plán“ nebo „projekt“ ve smyslu směrnice o stanovištích. Soudní dvůr ve věci dále judikoval, že jedná-li se o opakovanou činnost (v daném případě každoroční udělování koncese na mechanický lov srdcovky jedlé), je pokaždé potřeba nové posouzení možnosti vykonávat danou činnost, stejně jako posouzení příslušné lokality.

⁶³ Ust. čl. 6 odst. 4 *in fine* směrnice o stanovištích.

Je třeba dodat, že samotná skutečnost, že projekt po své realizaci negativní účinky na danou lokalitu nezpůsobil, nemá na posouzení vliv, protože v souladu se základními principy ochrany životního prostředí zakotvenými v primárním právu je účelem posuzování vyloučení pochybností o nepřítomnosti nepříznivých účinků na lokalitu.⁶⁴

3.3 Implementace směrnice o ptácích a směrnice o stanovištích v České republice a SRN

Směrnice byly implementovány do právních řádů obou států včleněním odpovídajících ustanovení do základních právních předpisů upravujících ochranu přírody a krajiny – v České republice vložení části čtvrté (§§ 45a – 45i) do ZOPK⁶⁵, v SRN vložení části druhé (§§ 31 – 36) do BNatSchG⁶⁶.

Se SRN bylo v souvislosti s implementací směrnic několikrát vedeno na návrh Komise řízení před SDEU⁶⁷, první pod č. C-83/97, když SRN uplynula transpoziční lhůta pro směrnici o stanovištích, aniž by ustanovení směrnice byla implementována do vnitrostátního práva. Problematické bylo v SRN rovněž zařazování evropsky významných lokalit na národní seznam, vzhledem ke skutečnosti, že národní seznam, který SRN předložila se zpožděním⁶⁸ byl – obdobně jako v některých jiných členských státech⁶⁹ – neúplný a informace o lokalitách v něm uvedených byly nedostatečné. Národní seznam předložený Komisi Českou republikou byl rovněž shledán jako neúplný a Česká republika byla vyzvána k jeho doplnění, přičemž výzvy uposlechla a řízení před SDEU nemuselo být zahájeno.

Na přípravě seznamu ptačích oblastí pracovala Agentura ochrany přírody a krajiny (dále jen „AOPK“), resp. v SRN Bundesamt für Naturschutz (dále jen „BfN“), ve spolupráci s národními ornitologickými organizacemi. Ptačí oblasti se v České republice vyhláší formou nařízení vlády na základě návrhu Ministerstva životního prostředí, v SRN vyhláškou ministerstva životního prostředí příslušné spolkové země. Postup při vyhlášení evropsky významných lokalit je popsán výše, v SRN hrají při

⁶⁴ C-239/04 Komise vs. Portugalsko (Castro Verde).

⁶⁵ Zákonem č. 218/2004 Sb.

⁶⁶ Zweites Gesetz zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes vom 30.4.1998, BGBl. I S. 823.

⁶⁷ Kloepfer, M.: Op. cit., str. 837.

⁶⁸ http://www.bfn.de/0316_gebiete.html.

⁶⁹ Např. Irsko a Francie – dle rozsudků SDEU C-67/99 Komise vs. Irsko a C-220/99 Komise vs. Francie.

navrhování potenciálních evropsky významných lokalit hlavní roli opět spolkové země, které mají výběr a určení hranic lokalit ve své pravomoci. Významná koordinační a poradní funkce v otázkách výběru území je svěřena BfN. Zemská ministerstva životního prostředí zasílají seznamy navrhovaných lokalit spolkovému ministerstvu životního prostředí, které z nich sestavený národní seznam předá Komisi.⁷⁰ V současné době (únor 2014) je v České republice vyhlášeno 1075 evropsky významných lokalit a 41 ptačích oblastí⁷¹, v SRN pak 4606 evropsky významných lokalit a 740 ptačích oblastí⁷².

4. Historický vývoj problematiky ochrany přírody

4.1 Spolková republika Německo

4.1.1 Nejstarší období ochrany přírody

Nejstarší právní předpisy mající dopad na ochranu přírody se na německém území objevují na počátku 14. století (např. *Waldbann* na ochranu okolních lesů před devastací nadměrnou těžbou ve městě Amberg). Primárními pro jejich vydávání byly zejména ekonomické důvody a samotný moment ochrany přírody představoval vedlejší a v některých případech nezamýšlený dopad příslušných nařízení.

Počátky zakotvení územní ochrany přírody v platném právu německých států lze spatřit na přelomu 19. a 20. století. Jsou spjaty zejména s osobami profesora Huga Conwentze, stejně jako Wilhelma Wetekampa, který jako poslanec pruské Poslanecké sněmovny neúspěšně navrhoval zřízení státních parků (*Staatspark*) po vzoru národních parků zakládaných ve Spojených státech. První jmenovaný je díky vypracování rozsáhlé teoretické koncepce ochrany přírody považován za „otce zakladatele ochrany přírody a její právní úpravy v rámci evropského regionu“⁷³, ačkoliv vznik samotného pojmu ochrany přírody (*Naturschutz*) v současném slova smyslu je připisován Ernstu Rudolffovi, který roku 1888 představil svůj Návrh na ochranu krajinné přírody (*Antrag auf Schutz der landschaftlichen Natur*) na společném shromáždění historických spolků

⁷⁰ Ust. § 32 odst. 1 BNatSchG.

⁷¹ Viz http://www.mzp.cz/cz/natura_2000.

⁷² Viz dále http://www.bfn.de/0316_gebiete.html#c5409.

⁷³ Stejskal, V.: Vývojové tendence, str. 46.

v Berlíně⁷⁴. Již roku 1902 byl v Hessensku přijat zákon na ochranu památek (*Denkmalschutzgesetz*), který zakotvil ochranu „*přírodních památek na zemském povrchu, jako jsou například vodopády, skalní útvary, stromy ap., jejichž zachování je ve veřejném zájmu z důvodů historických nebo přírodněhistorických nebo s ohledem na jejich jedinečnost a krásu krajiny*“.⁷⁵

Conwentz vypracoval systém územní ochrany přírody, jehož základem bylo zřizování maloplošných chráněných území označovaných jako přírodní památky (*Naturdenkmäler*)⁷⁶. Uvedený pojem byl v daném smyslu poprvé použit významným přírodovědcem Alexanderem von Humboldtem. Za přírodní památky měly být vyhlášovány „*charakteristické výtvořy přírody, především takové, které se ještě nacházejí na původních stanovištích a jsou plně nebo téměř nedotčeny zásahy ze strany člověka*“.⁷⁷ V důsledku Conwentzovy činnosti došlo roku 1906 k založení pruského Státního úřadu pro péči o přírodní památky (*Staatliche Stelle für Naturdenkmalpflege*), rok 1906 je tak považován za počátek státní ochrany přírody v Německu. Úkolem úřadu bylo vedle vydávání odborných posudků zejména vydávání nařízení, kterými byly zřizovány jednotlivé přírodní památky, a organizační zabezpečování státní správy ochrany přírody v kooperaci s dobrovolnými spolupracovníky.⁷⁸ Že přístup profesora Conwentze v mnohém významně předběhl svou dobu, dokládá i jeho nabádání, aby se ochrana přírody nesoustřeďovala jen na chráněná území, ale i obecně na přírodu a krajinu jako takovou.

V následujících letech se trend státní ochrany přírody rozšiřoval do dalších německých zemí, jak dokládá například založení Zemského výboru pro ochranu přírody a domoviny ve Würtembersku (*Landesausschuss für Natur- und Heimatschutz*) roku 1908 nebo založení Zemského výboru pro péči o přírodní památky (*Landesausschuss für Naturdenkmalpflege*) v Bavorsku.

⁷⁴ Linhart, W.: *Naturschutz: Entwicklung, Grundzüge, Schutzkategorien und Instrumente des Naturschutzes in Deutschland* (Studienarbeit). Marburg: Philipps-Universität Marburg, 2007, 24 S.

⁷⁵ Frohn, H.-W.; Schmoll, F. (Bearb.): „Natur und Staat. Staatlicher Naturschutz in Deutschland 1906-2006“, in: *Naturschutz und Biologische Vielfalt*; Heft 35, Münster: Landwirtschaftsverlag 2006, str. 17.

⁷⁶ <http://www.umweltunderinnerung.de/index.php/kapitelseiten/geschuetzte-natur/59-das-reichsnaturschutzgesetz>.

⁷⁷ Conwentz, H.: „Naturschutzgebiete in Deutschland, Österreich und einigen Anderen Ländern“ in der *Zeitschrift der Gesellschaft f. Erdkunde* 7ÄI Berlin; Jahrg. 1915. Nr. 1.

⁷⁸ Stejskal, V.: *Vývojové tendence*, str. 47.

4.1.2 Výmarská republika

Významným mezníkem v územní ochraně přírody bylo po skončení první světové války vypracování výmarské ústavy v roce 1919. Tato ústava zakotvila v ust. čl. 150, jehož znění bylo navrženo profesorem Conwentzem, státní ochranu přírody, když stanovila, že „*umělecké, historické a přírodní památky jakož i krajina požívají ochrany a péče státu*“.⁷⁹ V návaznosti na tento článek docházelo následně k vydávání, resp. novelizaci zemských právních předpisů (zákonů a nařízení) upravujících ochranu přírody. V roce 1920 tak byl novelizován například pruský polní a lesní policejní zákon (*Feld- und Forstpolizeigesetz*), na jehož základě bylo státní správě (pravomoc náležela ministrovi spolu s příslušnými policejními úřady) nově umožněno vyhlášovat chráněná území,⁸⁰ přičemž prvním takovým územím byla v následujícím roce prohlášena oblast Neandertal.

Z dalších právních úprav lze uvést například braniborský zákon o ochraně přírody z roku 1922, který umožňoval úřední stanovení území vyžadujících ochranu, v příslušném rozhodnutí bylo možné uložit např. i povinnost znovuzalesnění stanovených pozemků. Doba trvání uvedené ochrany byla omezena na 10 let a pokud pozemky, kterých se ochranný režim týkal, nebyly v této lhůtě vykoupeny obcí, jež o ochranu požádala, mohl vlastník požádat o zrušení omezení.⁸¹ Vzhledem k roztržitému právnímu prostředí se cíle vytyčeného ústavou německé Výmarské republiky nepodařilo dosáhnout a práce na jednotném říšském zákoně vázly na nedostatečné síle německého státu a z ní vyplývající neschopnosti prosadit říšskou právní úpravu, stejně jako na neshodách v otázce řešení vlastnických vztahů k plánovaným chráněným územím.⁸²

4.1.3 Ochrana přírody v období totality (1933 – 1945)

Vývoj po pádu Výmarské republiky rychle směřoval k upevnění státní moci a centralizaci. I v oblasti ochrany přírody se tak podobně jako v ostatních sférách života projevovala nacistická opatření, například násilným zařazením všech spolků na

⁷⁹ Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919, Art. 150; Reichs-Gesetzblatt, Jahrgang 1919, Nr. 152.

⁸⁰ Ust. §34 Gesetz vom 8. Juli 1920.

⁸¹ Stejskal, V.: Vývojové tendence, str. 58.

⁸² Hönes, E.-R.: „70 Jahre Reichsnaturschutzgesetz“ in DSI 2/2005, str. 80.

ochranu přírody do jednotného organizovaného rámce a kolektivním vylučováním jejich členů židovského původu. Dalším, o mnoho významnějším milníkem v historii ochrany přírody v Německu je tak vydání Říšského zákona o ochraně přírody (*Reichsnaturschutzgesetz* - RNG)⁸³ z roku 1935 spolu s prováděcím nařízením⁸⁴. RNG je dodnes považován za ve své době jeden z nejmodernějších právních předpisů zakotvujících ochranu přírody, jehož význam daleko přesáhl éru nacistického režimu⁸⁵, resp. za „*Magnu Chartu německé ochrany přírody*“⁸⁶.

Za hlavní autory RNG jsou označováni Hans Klose a Walter Schoenichen. Přesto nelze opomenout, že ve své práci vycházeli jak z myšlenek Huga Conwentze (jak podrobněji uvedeno níže), tak i z předcházejících prací různých autorů⁸⁷. Mezi ně patřil významnou měrou i Benno Wolf, který v době Výmarské republiky pracoval na přípravě osnovy říšského zákona o ochraně přírody. Pradoxem je, že Benno Wolf byl pro svůj židovský původ deportován do terezínského ghetta, kde v roce 1943 zemřel.

O přijetí RNG rozhodl Adolf Hitler v působnosti říšské německé vlády z moci svěřené mu zmocňovacím zákonem z roku 1933. V preambuli RNG, která obsahuje filosofická východiska zákona a ideologická provolání, se lze dočíst, že: „*Dnes jako kdysi představuje příroda v lese i na polích touhu, radost a uvolnění německého lidu ... Péče o přírodní památky vzniklá na přelomu století mohla být úspěšná jen částečně, neboť chyběly podstatné politické podmínky i světonázorová orientace, až přetvoření německého člověka vytvořilo podmínky pro účinnou ochranu přírody. Říšská německá vláda spatřuje jako svou povinnost zajistit i nejchudším soudruhům (ärmsten Volksgenossen) účast na německých přírodních krásách.*“ Preambule tak představuje jednu z mála částí RNG podléhajících nacistickému vidění světa.

V souladu s ustanovením § 1 RNG sloužil zákon „*k ochraně a péči o domovskou přírodu ve všech jejích podobách.*“ Rovněž obsahoval legální definici ochrany přírody, která se vztahovala mimo jiné na „*přírodní památky a jejich okolí a chráněná přírodní území, jejichž zachování vzhledem k jejich vzácnosti, kráse, jedinečnosti či kvůli jejich vědeckému, lesnickému či loveckému významu či významu*

⁸³ Reichsnaturschutzgesetz vom 26. Juni 1935, Reichsgesetzblatt I, S. 821 an.

⁸⁴ Verordnung vom 31. Oktober 1935 zur Durchführung des Reichsnaturschutzgesetzes, RGBl. I S. 1275.

⁸⁵ Menke, H.: „Naturschutz und Landschaftspflege in Rheinland-Pfalz“ in: Landeskonservator von Rheinland-Pfalz (Hg.), Denkmalpflege in Rheinland-Pfalz, Jg. I – III, 1945/46 – 1948/1949, S. 161.

⁸⁶ Klose, H.: „Der Schutz der Landschaft nach § 5 des Reichsnaturschutzgesetzes“ in: Reichsstelle für Naturschutz (Hg.), Der Schutz der Landschaft nach dem Reichsnaturschutzgesetz, 1937, S. 5. S. 36.

⁸⁷ Např. návrh zákona na ochranu přírody vypracovaný pruským ministerstvem kultury apod.

z hlediska ochrany domoviny je ve všeobecném zájmu.“⁸⁸ Ve hmotněprávní oblasti se poměrně nevelký zákon (celkově 27 paragrafů) věnoval zejména územní ochraně přírody.

Instituty zvláštní územní ochrany byly již známé přírodní památky, dále chráněná přírodní území (*Naturschutzgebiete*) a jejich varianta, říšská chráněná přírodní území (*Reichsnaturschutzgebiete*). Ochranné podmínky upravující právní režim chráněných území se dělily na obecné, obsažené v nařízení vyšších orgánů ochrany přírody (*höhere Naturschutzbehörden*), a zvláštní, vydávaná pro jednotlivá chráněná území nižšími orgány ochrany přírody (*untere Naturschutzbehörden*). Vlastníci pozemků dotčených zřízením chráněného území byli povinni strpět omezení svého vlastnického práva dodržováním stanoveného právního režimu a podmínek ochrany. Provedení nutných ochranných opatření mohlo být provedeno policejním donucením.⁸⁹

Předcházející návrhy zákonů zabývajících se ochranou přírody obsáhle upravovaly problematiku odškodnění dotčených vlastníků, o níž se vedly zdoluhavé diskuse. Narozdíl od nich stanovil RNG v právním prostředí založeném na nedodržování základních práv v ust. § 24, že opatření přijatá na jeho základě a na základě prováděcích předpisů nezakládají nárok na odškodnění.⁹⁰

Ust. § 3 RNG vytvořilo kategorii „přírodních památek ve smyslu (tohoto) zákona“ a napříště pro zajištění právní jistoty jasně stanovil, jaké přírodní útvary lze za přírodní památku prohlásit (příkladmo byly uvedeny skály, balvany, pozůstatky ledovcové činnosti a mj. i staré nebo vzácné stromy). Ze zákonné definice vyplývá charakter přírodních památek jako institutu na pomezí územní ochrany přírody a ochrany jednotlivých objektů. Ochrany požívaly příslušné památky po jejich zapsání do knihy přírodních památek (*Naturdenkmalbuch*) v souladu s ustanovením § 12 odst. 1 RNG, ochrana se mohla vztahovat i na bezprostřední okolí přírodní památky, bylo-li to třeba k její ochraně, po čemž bylo voláno z řad odborné veřejnosti již od počátku 20. století.⁹¹ Zápis do knihy prováděly nižší správní orgány ochrany přírody na návrh nebo se stanoviskem příslušného odborného poradního orgánu (*Naturschutzstelle*).

⁸⁸ Stejskal, V.: Vývojové tendence, str. 59.

⁸⁹ Ust. § 15 odst. 2 RNG

⁹⁰ Hönes, E.-R.: Op. cit., str. 80.

⁹¹ Grote, J.: Möglichkeiten und Grenzen des Landschaftsschutzes nach dem Reichsnaturschutzgesetz, jur. Diss. Köln, 1971, str. 36.

Naproti tomu za chráněná přírodní území byly považovány ust. § 4 RNG „přesně ohraničené oblasti, v nichž je zvláštní ochrana přírody v její celistvosti či jejích jednotlivých částí ve veřejném zájmu.“ Za oblasti hodné uvedené zvláštní ochrany byly demonstrativně označeny „formy krajiny významně zachycující její vývoj, přirozená společenství rostlin, přirozená společenství živočichů, ptačí oblasti, remízky, oblasti chráněných rostlin apod.“ Ust. § 18 odst. 1 RNG dále vytvářelo kategorii říšských chráněných území, tedy území splňujících podmínky pro udělení ochrany, která se nacházela ve vlastnictví říše či některé ze zemí. Tentýž paragraf ve druhém odstavci umožnil vyvlastňování území pro účely ochrany přírody, což znamenalo další významné rozšíření možností státní ochrany přírody, na druhou stranu však vedlo ke zneužívání a pošlapávání soukromých práv osob.⁹² Nejvyšší orgán ochrany přírody, kterým byl říšský lesmistr (Hermann Göring), spravoval úřední seznam chráněných přírodních území (*Reichsnaturschutzbuch*), přičemž zápis do seznamu opět zakládal ochranu daného území.

Zásadním přínosem bylo zakotvení prvků obecné ochrany přírody v návaznosti na myšlenky prof. Conwentze, RNG tak učinil jako první zákon v historii.⁹³ Ochrany tak napříště měly požívat i jiné krajinné prvky ve volné přírodě, jež nenaplňovaly podmínky pro vyhlášení některého se shora uvedených chráněných území, které však přispívaly ke zkrášlení a oživení krajinného rázu, či sloužily jako útočiště některých zvířat.⁹⁴ Ochrana se vztahovala i na zamezení rušivých zásahů do krajiny. Orgány ochrany přírody byly k tomuto účelu oprávněny vydávat nařízení zabráňující nežádoucím změnám krajinných prvků.

Naplňování zákonných ustanovení v praxi bylo značně problematické. Samotný text RNG obsahoval ustanovení relativizující, resp. suspendující ochranu přírody na stanovených územích z vyjmenovaných důvodů „vyššího zájmu“. Vyňaty tak byly oblasti sloužící účelům Wehrmachtu (cvičiště apod.), zřizování důležitých veřejných dopravních tepen (typicky proslulých dálnic), lodní plavbě a „životně důležitým odvětvím průmyslu“ (*lebenswichtige Wirtschaftsbetriebe*).⁹⁵ Při stavbách dálnic byly ad hoc vytvářeny funkce „obhájců krajiny“ (*Landschaftsanwälte*), jejichž úkolem však

⁹² Podobně například Gesetz über Einziehung von Erzeugnissen entarteter Kunst vom 31. Mai 1938, RGBI. S. 612, umožnil vyvlastňování děl „zvrhlého umění“.

⁹³ Stejskal, V.: Vývojové tendence, str. 59.

⁹⁴ Viz ust. § 5 RNG příkladmo uvádí jednotlivé stromy i skupiny stromů, křoviny, aleje apod.

⁹⁵ Ust. § 6 RNG.

bylo pouze dohlížet na to, „aby dálnice organicky vrostly do krajiny.“⁹⁶ Dalším problémem byl nedostatek kvalifikovaných úředníků pro obsazení příslušných orgánů ochrany přírody, který spolu s uvedenými skutečnostmi vedl ke značnému deficitu v oblasti prosazování a vynucování opatření na ochranu přírody.⁹⁷

Novela prováděcího nařízení k RNG z roku 1938 dále zavedla pravomoc vyšších orgánů ochrany přírody vyloučit v konkrétních případech „*území, která nemají podstatný význam pro ochranu přírody*“⁹⁸ jinak povinnou účast nižších orgánů ochrany přírody na rozhodování o provedení záměru v příslušném území. Vzhledem ke skutečnosti, že Hermann Göring coby říšský lesmistr byl zároveň zmocněncem pro čtyřletý plán, ustupovala ochrana přírody v záležitostech přípravy na válku, resp. podpory válečného úsilí zcela do pozadí a docházelo tak k devastaci i již chráněných ekosystémů v důsledku stavby vodních elektráren, těžby nerostných surovin (např. mokřad Weustenteich⁹⁹), ale i rekreačních zařízení („mořské lázně“ KdF na ostrově Rügen), a ke konci druhé světové války i v důsledku nadměrné těžby dřeva.

4.1.4 Vývoj v SRN v letech 1945 – 1991

Vzhledem k obrovským válečným škodám a katastrofální ekonomické poválečné situaci musel zájem na ochraně přírody dále ustoupit do pozadí ve prospěch obnovy zničeného hospodářství a zajištění prosperity, přestože škody na životním prostředí byly neméně závažné. 50. léta se tak nesla ve znamení opětovné výstavby průmyslu (*Wiederaufbau*) a vzniku „německého hospodářského zázraku“. Otázky ochrany přírody byly v zásadě ignorovány v duchu nevyřčeného pravidla, že činit kroky nad rámec podpory ekonomiky bude možné až ve chvíli, kdy hospodářství bude vzkvétat.¹⁰⁰

Na návrh bavorského soudního dvora přijal BVerfG dne 14.10.1958 usnesení,¹⁰¹ kterým byl RNG „degradován“ v souladu s GG ze spolkového na zemský zákon platící

⁹⁶ Kloepfer, M.: Op. cit., str. 89.

⁹⁷ Kloepfer, M.: Op. cit., str. 88.

⁹⁸ § 14 odst. 4 Verordnung vom 16.9.1938,

⁹⁹ Stejskal, V.: Vývojové tendence, str. 60.

¹⁰⁰ Kloepfer, M.: Op. cit., str. 90.

¹⁰¹ 2 BvO 2/57 - 14.10.1958, BVerfG 8, 186.

ve všech spolkových zemích („*Bundeseinheitliches Landesrecht*“¹⁰²), čímž se právní úprava oblasti ochrany přírody dostala do působnosti jednotlivých zemí. Spolku byla v souladu s ustanovením článku 75 bod 3. GG svěřena ve věcech ochrany přírody pravomoc přijímat pouze rámcové předpisy a vzhledem k celistvosti úpravy RNG jej nebylo možné nadále považovat za spolkové právo. Spolu se vznikem četných kompetenčních konfliktů a roztržičností právní úpravy představují uvedené skutečnosti příčiny delšího zpoždění, se kterým vznikal komplexnější systém ochrany přírody v SRN.

BverwG již dříve rovněž judikoval, že RNG nepřicházel se zcela novými myšlenkami (v duchu národního socialismu), ale že toliko přinesl sjednocení a zlepšení předcházejících právních úprav ochrany přírody, mohl proto zůstat s výjimkou jednotlivých ustanovení nadále v platnosti.¹⁰³ V důsledku prohlášení RNG za zemské právo získaly soudní dvory jednotlivých zemí pravomoc rozhodovat o ústavnosti jeho jednotlivých ustanovení. V návaznosti na to prohlásil např. bavorský soudní dvůr ust. § 24 RNG za protiústavní a nicotné. Zemskými zákony (např. Brémy, 1965¹⁰⁴) a nařízeními (např. Hamburg, 1948¹⁰⁵) docházelo k částečným změnám a doplněním RNG pouze v nutném rozsahu pro přizpůsobení zákona novým poměrům. Problematika ochrany přírody byla svěřena obvykle zemskému ministerstvu kultury.

V 60. letech se začal naplno projevovat laxní přístup spolku i států k ochraně přírody, jehož nejviditelnějším důsledkem bylo značné znečištění řady součástí přírody a krajiny. Spolu s vydáváním klíčových děl věnujících se aktuální problematice znečištění přírody (např. R. Carson – *The Silent Spring*, 1962) postupně došlo ke vzniku společenské poptávky po komplexnější úpravě ochrany přírody, což se odrazilo i ve sloganech a volebních programech politických stran. Nástup sociálně-liberální koalice roku 1969 je považován za začátek nové éry v právní úpravě ochrany přírody v SRN, která se projevila nejprve přijetím okamžitého programu ochrany životního prostředí (*Sofortprogramm zum Umweltschutz*), na nějž navázalo vytvoření prvního zemského ministerstva životního prostředí v rámci SRN, a to v Bavorsku. Konkrétnější pak byl program spolkové vlády pro ochranu životního prostředí (*Umweltprogramm*

¹⁰² Zwanzig, G.W.: *Die Fortentwicklung des Naturschutzrechtes in Deutschland nach 1945*, Erlangen: Kommissionsverlag Universitätsbuchhandlung Rudolf Merkel, 1962.

¹⁰³ BVerwG, U. v. 07.10.1954, DÖV 1955, S. 186/187.

¹⁰⁴ Brem. GBl. 1965, 99.

¹⁰⁵ Hamb. GVB. S. 112.

der Bundesregierung vom 21.9.1971), který obsahoval plán tvorby právních předpisů upravujících mimo jiné ochranu přírody.¹⁰⁶

Na základě uvedeného programu pak byl 20.12.1976 přijat spolkový zákon na ochranu přírody¹⁰⁷, který po třech podstatných a několika menších novelizacích představuje dodnes základ právní úpravy ochrany přírody v SRN. BNatSchG byl přijat v souladu s ustanovením čl. 75 GG jako rámcový zákon, kterému byly státy povinny přizpůsobit své právní úpravy ochrany přírody. Proces vývoje ochrany přírody byl završen zřízením spolkového ministerstva životního prostředí, ochrany přírody a jaderné bezpečnosti (*Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit*).

4.1.5 Německá demokratická republika a znovusjednocení Německa

Odlišným vývojem prošla bývalá NDR. Roku 1953 byl zřízen národní institut pro výzkum krajiny a ochranu přírody (*Institut für Landesforschung und Naturschutz*), který je považován za první centrální institut tohoto typu v poválečném Německu. Institut navázal na tradici pruského Státního úřadu pro péči o přírodní památky. V následujícím roce 1954 byl přijat zákon o zachovávání a péči o domovskou přírodu,¹⁰⁸ jenž nahradil RNG a měl vzhledem k faktickému potlačení federálních prvků celostátní platnost.

Jeho deklarovaným cílem nebyla negace předcházející právní úpravy, ale její další vývoj v duchu nového socialistického přístupu k ochraně přírody a vlastnictví.¹⁰⁹ Další podobnost s RNG spočívala v silně ideologicky zaměřené preambuli, která připisovala ochraně přírody „vysoký společenský i hospodářský význam“ a zdůrazňovala její těsné propojení s myšlenkami socialistického vlastnictví a dalšími politickými a kulturně-ideologickými zásadami. Pouze teoreticky pak byla zdůrazněna nutnost harmonického vztahu mezi ochranou přírody a hospodářskými činnostmi.¹¹⁰ Vzhledem k politické a ekonomické situaci v NDR, v níž bylo hlavním cílem hospodářských plánů neustálé zvyšování produktivity a výroby za každou cenu, nebyla ustanovení zákona naplňována a ochrana přírody nehrála žádnou roli, což spolu

¹⁰⁶ Kloepfer, M.: Op. cit., str. 94.

¹⁰⁷ Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) vom 20. Dezember 1976, BGBl. I S. 3574, ber. 1977 I S. 650.

¹⁰⁸ Gesetz zur Erhaltung und Pflege der heimatlichen Natur vom 4.8.1954, GBl. DDR S. 659.

¹⁰⁹ Kloepfer, M.: Op. cit., str. 93.

¹¹⁰ Kloepfer, M.: Op. cit., str. 94.

s dramatickým vývojem těžkého a zejména chemického průmyslu vedlo ke vzniku obrovských škod na životním prostředí.

V roce 1970 přijatý zákon o krajinné péči (*Landeskultugesetz* – LKG)¹¹¹ nahradil předcházející zákon z roku 1954 v návaznosti na zakotvení ochrany přírody v zájmu blaha občanů v ust. čl. 15 odst. 2 „socialistické“ ústavy NDR z roku 1968. Samotný pojem krajinná péče (*Landeskultur*) zahrnoval „ochranu přírody, ochranu životního prostředí i péči o přírodní zdroje“¹¹² a měl spojovat ekonomické i ekologické aspekty spjaté s ochranou přírody. LKG tak byl koncepčně i obsahově natolik komplexní, že je považován za jeden z prvních kodexů práva životního prostředí.

Předmětem LKG byl „plánovitý rozvoj socialistické krajinné péče jako systému pro smysluplné utváření přírodního životního prostředí a k účinné ochraně přírody ... a ke zkrášlení socialistické domoviny.“¹¹³ Podobně jako v případě předcházejícího zákona nebyla ani ustanovení LKG týkající se ochrany přírody dodržována a povinnost státu pečovat o přírodu tak zůstala pouze na papíře, což vyústilo v katastrofální ekologickou situaci NDR v době znovusjednocení Německa.

V důsledku sjednocování Německa došlo k vytvoření společné Komise pro životní prostředí, v jejímž rámci byla zřízena pracovní skupina zabývající se sjednocením práva životního prostředí a organizace veřejné správy v daném oboru. Výsledkem práce pracovní skupiny bylo vytvoření návrhu rámcového zákona o životním prostředí (*Umweltrahmengesetz*)¹¹⁴, jehož cílem bylo implementovat klíčová ustanovení práva životního prostředí SRN (a tedy i otázky ochrany přírody) do práva NDR.¹¹⁵ Smlouvou o vzájemné spolupráci (*Staatsvertrag*) mezi oběma německými státy předcházející znovusjednocení se NDR zavázala ke spolupráci mj. v oblasti ochrany přírody. Smlouva o sjednocení (*Einigungsvertrag*) se v ust. čl. 34 rovněž dotýkala rozšíření závazků k ochraně přírody i na území bývalé NDR.

¹¹¹ Gesetz über die planmäßige Gestaltung der sozialistischen Landeskultur in der DDR vom 14.5.1970, GBl. DDR I S. 67.

¹¹² Stejskal, V.: Vývojové tendence, str. 61.

¹¹³ Ust. § 1 odst. 1 LKG.

¹¹⁴ Umweltrahmengesetz vom 29.6.1990, GBl. DDR I 1990, S. 649.

¹¹⁵ Kloepfer, M.: Op. cit., str. 103.

4.2 Česká republika

4.2.1 Vývoj do roku 1945

Vzhledem k obdobnému historickému vývoji lze počátky „ochrany přírody“ se stejnými výhradami jako v Německu nalézt již v raném, resp. vrcholném středověku. Vedle Statut Konrádových je významným příkladem středověkého předpisu upravujícího problematiku ochrany přírody – konkrétně lesa – návrh zákoníku Karla IV. Maiestas Carolina z let 1350 – 1351, který mimo jiné uvádí následující: *„Chtějice, aby lesy zůstaly nedotknuté a věčné, rozkazujeme, aby žádný z našich hajných nebo lovcích, ani žádná jiná osoba, nesměl jej káceti, vyvážeti nějaké dříví z našich lesů, zcizovati je nebo prodávati, leč pouze dřevo suché a to, které padne silou větrů.“*¹¹⁶

Další vývoj, již zaměřený na ochranu přírody jako takovou, nastal pod vlivem romantismu a z něj pramenícího zájmu o původní, resp. „divokou“ přírodu v 19. století. Projevil se zakládáním soukromých rezervací v českých zemích, z nichž první byl Žofínský prales založený hrabětem Jiřím Františkem Augustinem Languet-Buquoyem na jeho panství v roce 1838¹¹⁷, který je považován za nejstarší přírodní rezervaci ve střední Evropě.¹¹⁸ V dopise svému inspektorovi hovořil hrabě o „... zachování zmíněné z lesní části jako památníku dob dávno minulých názornému požitku pravých přátel přírody“ a stanovil též režim ochrany daného území, když přikázal, *„aby v této části žádné dříví se nekácelo, stelivo nehrabalo a drobné dříví nesbíralo, zkrátka, aby vše bylo ponecháno v dnešním stavu.“*¹¹⁹ V témže roce založil hrabě Buquoy i druhou rezervaci Hojná Voda¹²⁰. Z odlišného důvodu vzniklo o dvacet let později další soukromé chráněné území – Boubínský prales. Narozdíl od romantického přístupu spočívajícího v zachování přírodních krás vycházel při svém návrhu na zajištění statutu ochrany pro uvedené území lesmistr ve službách knížete Schwarzenberga Josef John spíše z důvodů přírodovědeckých, neboť byl přesvědčen, že pro poznání přírodních vztahů za účelem udržitelného využívání hospodářských lesů je třeba zachovat doposud dochované pralesy pro budoucí generace.

¹¹⁶ Viz <http://www.pralesy.cz/?id=5968>.

¹¹⁷ Stejskal, V.: Úvod do právní úpravy ochrany přírody, str. 400.

¹¹⁸ Žofínský prales je dodnes chráněným územím – národní přírodní rezervací.

¹¹⁹ Hort, L., Vrška, T.: Historie vzniku lesních rezervací v ČR do roku 1945, Ochrana přírody, 2008, ročník 63, číslo 1, str. 8.

¹²⁰ Dnes NPP Hojná Voda.

Právní předpisy přijímané v průběhu 19. a počátku 20. století se dotýkaly ochrany přírody jen okrajově. Císařské nařízení z roku 1854, nazývané podle zřejmého účelu právní úpravy „Prügelpatent“¹²¹ (výpraskový patent), upravovalo kromě jiného i pravomoci státních úřadů ve věci ochrany přírodních památek a možnost udělování sankcí za porušení příslušných příkazů, resp. zákazů. Rovněž obecní zřízení pro Čechy z roku 1864 umožňovalo obecním výborům vydávat předpisy ve věci ochrany přírody.¹²²

Snahy o přijetí samostatného zákona upravujícího ochranu přírody lze, podobně jako v Německu, pozorovat již od počátku 20. století. Významný vliv na jejich formování měla činnost německých autorů, zejm. profesora Conwentze, lze tedy sledovat úzkou provázanost s počátky právní úpravy německé. Roku 1901 byl říšské radě poslancem Gustavem Nowakem předložen návrh zákona k ochraně a udržování přírodních památek, tento návrh však nebyl projednán.¹²³ Návrh zákona k ochraně a udržování přírodních památek předložený v roce 1907 českému zemskému sněmu poslancem Lubošem Jeřábkem se rovněž nedočkal projednání.

Přestože ústava Československé republiky z 29. února 1920 neobsahovala narozdíl od německé Výmarské ústavy ustanovení týkající se ochrany přírody, lze vznik územní ochrany přírody garantované státem zařadit právě do období tzv. první republiky. Problematika ochrany přírody ve formě ochrany a péče o přírodní památky byla svěřena do kompetence Ministerstva školství a národní osvěty (dále jen „MŠANO“) jako podkategorie ochrany památek v širším slova smyslu, tj. včetně památek kulturních. Pro záležitosti ochrany přírodních památek byl na MŠANO zřízen úřad generálního konservátora, který v letech 1922 – 1948 zastával přírodovědec a pedagog Rudolf Maximovič. Je třeba zmínit, že do roku 1922 vznikaly na území ČSR výhradně soukromé rezervace chráněné z vůle jejich vlastníků.¹²⁴

Důsledky v oblasti územní ochrany přírody měla i pozemková reforma provedená záborovým a přidělovým zákonem.¹²⁵ Vzhledem k tomu, že aplikací uvedených zákonů došlo k velmi významným zásahům do vlastnických práv k půdě,

¹²¹ Č. 96/1854 ř.z.

¹²² Stejskal, V.: Úvod do právní úpravy ochrany přírody, str. 401.

¹²³ Giannoni, K.: Naturschutzbestrebungen in der Österreich. Vortrag, Linz, 1917.

¹²⁴ Franková, M.: Chráněná území a ochranná pásma při ochraně životního prostředí, Acta Universitatis Carolinae. Iuridica., 2001/3-4, str. 39.

¹²⁵ 215/1919 Sb. z. a n., o zabránění velkého majetku pozemkového a 81/1920 Sb. z. a n., kterým se vydávají po rozumu § u 10 zákona ze dne 16.dubna 1919, č.215 Sb. z. a n., ustanovení o přidělu zabrané půdy a upravuje se právní poměr ku přidělené půdě.

otevřela se možnost snazšího vyhlášení chráněných území, neboť odpadla nejvýznamnější překážka v podobě složitosti omezení vlastnického práva jednotlivých vlastníků. V souladu s ust. § 20 přídělového zákona „neměly být přidělem zkonfiskované půdy rušeny přírodní krásy a krajinný ráz a neměla být způsobena újma mimo jiné památkám přírodním.“¹²⁶ Vzhledem ke skutečnosti, že k naplnění citovaného účelu mohl pozemkový úřad rozhodnout o ponechání zabraných pozemků původnímu vlastníku, bylo uvedené ustanovení poměrně často využíváno. Povinností vlastníka pak bylo o příslušné území pečovat v souladu s podmínkami stanovenými pozemkovým úřadem po dohodě s příslušným ministerstvem. Díky citovanému ustanovení mělo dojít k zachování řady přírodních památek, resp. významných krajinných prvků, pro nedůsledný dozor nad dodržováním stanovených podmínek a jejich porušování je však skutečný význam přídělového zákona pro územní ochranu přírody poměrně sporný.

Kritice podrobil územní ochranu přírody ve 20. letech nejen ve vztahu k přídělovému zákonu např. J. Sv. Procházka, který viděl vývoj ochrany přírody po roce 1918 dokonce jako negativní, jako příčina byla označována „předně neexistence jakéhokoli zákona na ochranu památek vůbec, a za druhé zákon o pozemkové reformě, který přírodním památkám ... zasadil rány, z nichž se nikdy nevzpamatují. Podle § 20 zákona t. řeč. přídělového je sice možno při přidělování půdy vyjmouti památky hodné ochrany z přidělu, ale celý tento § (ostatně jediná zákonná norma, jež po převratu na ochranu památek byla přijata) má cenu velmi problematickou.“¹²⁷

Prvním významnějším krokem v oblasti územní ochrany přírody, vzhledem ke skutečnosti, že se po celou dobu trvání první republiky přes několik pokusů nepodařilo přijmout zákon o ochraně přírodních památek, bylo vydání výnosu MŠANO č.j. 143.547V ze dne 31.12.1933, o ochraně přírodních památek, který byl výsledkem dlouholeté práce generálního konservátora R. Maximoviče. „Silvestrovský výnos“ představoval oficiální soupis přírodních památek jakožto maloplošných chráněných území chráněných buď po dohodě s vlastníky (jako věcná břemena váznoucí na příslušných pozemcích), nebo na základě výše uvedených ustanovení přídělového zákona. Mnoho ze 108 chráněných území vyjmenovaných ve výnosu nebylo nově vyhlášených, neboť řada z nich existovala i před rokem 1933. V jejich případě tak

¹²⁶ Franková, M.: Op. cit., str. 39.

¹²⁷ Procházka, J. Sv.: Ochrana přírody a památek přírodních, Československá vlastivěda, svazek první Příroda, druhé vydání, Nakl. SFINX Bohumila Jandy, Praha, 1930, str. 232 – 239.

došlo k opětovnému vyhlášení z důvodu přehlednosti. Nově vyhlášeno bylo zhruba 30 chráněných lokalit. Rezervace se dělily na úplné, v nichž byly vyloučeny veškeré lidské zásahy, a částečné, se stanoveným režimem možného hospodaření (srov. níže současnou úpravu chráněných přírodních území v Německu).¹²⁸

Vzhledem k neexistenci komplexní právní úpravy nebyly zakotveny základní ochranné podmínky společné všem chráněným územím, do konce první republiky rovněž nebyl vytvořen jiný typ chráněného území, přestože se uvažovalo o zřízení velkoplošného chráněného území ve formě národního parku ve Vysokých Tatrách.

4.2.2 Období let 1945 – 1992

Až do roku 1956 nedošlo k výraznějším změnám v oblasti právní úpravy ochrany přírody. Kromě dosavadního zřizování maloplošných chráněných území nazývaných nově (státní) přírodní rezervace došlo ke zřízení prvních velkoplošných chráněných území – Tatranského národního parku k 1.1.1949 a dvou chráněných krajinných oblastí – CHKO Český ráj a CHKO Moravský kras.

Milníkem v ochraně přírody na území dnešní České republiky bylo přijetí zákona č. 40/1956 Sb., o státní ochraně přírody (dále jen ZOSOP), který představuje první komplexní zákonnou úpravu zaměřenou výhradně na ochranu přírody. Vzhledem ke skutečnosti, že na Slovensku došlo k přijetí zákona SNR č. 1/1955 Zb. SNR, o štátnej ochrane prírody, již o rok dříve, ZOSOP se uplatnil pouze pro českou část Československa. V době jeho vzniku se jednalo o moderní zákon, jehož účelem bylo zajištění ochrany přírodního bohatství a vzhledu krajiny a zabezpečení, aby tyto hodnoty sloužily k poučení, osvěžení a péči o zdraví lidu a tím k dalšímu vzestupu jeho hmotné a kulturní úrovně.¹²⁹ Ochrana měla být na základě ZOSOP prováděna v úzké spolupráci s vědeckými institucemi a měla se opírat o vědecký výzkum přirozeného i člověkem ovlivněného dění v přírodě. V ustanovení § 2 odst. 1 ZOSOP, které však mělo proklamativní charakter, lze spatřovat náznak zakotvení obecné územní ochrany přírody, neboť bylo uvedeno, že „*stát chrání přírodu, její významné části a výtvoř, jakož i krajinu s jejími typickými znaky.*“¹³⁰ Zároveň ZOSOP stanovil nutnost

¹²⁸ Franková, M.: Op. cit., str. 40.

¹²⁹ Viz ust. § 1 odst. 1 zák. č. 40/1956 Sb.

¹³⁰ Ust. § 2 odst. 1 zák. č. 40/1956 Sb.

součinnosti ministerstva školství a kultury při závažných zásazích do přírodních poměrů.

Stručný zákon o 21 paragrafech (rozsahem srovnatelný s RNG) rozlišoval 6 kategorií zvláště chráněných území. Velkoplošnými ZCHÚ byly národní parky a chráněné krajinné oblasti, maloplošnými pak státní přírodní rezervace, chráněná naleziště, chráněné parky a zahrady a chráněné studijní plochy. Zatímco úprava státních přírodních rezervací zhruba odpovídala současnému pojmu (národních) přírodních rezervací a definice chráněných nalezišť korespondovala s úpravou přírodních památek dle ZOPK¹³¹, dvě poslední kategorie ZCHÚ nemají současný ekvivalent. Chráněnými parky a zahradami se rozuměly „*parky a zahrady významné s hlediska vědeckého, historického nebo uměleckého*“, chráněnými studijními plochami pak „*území, na kterých se dočasně zkoumají vlivy lidských zásahů*“¹³². Významným a moderním prvkem bylo rovněž zavedení ochranných pásem pro zabezpečení chráněných území. Jeden z nedostatků úpravy lze naopak spatřovat v nezakotvení základních ochranných podmínek pro jednotlivé kategorie chráněných území, které vedlo k další nejednotnosti režimů jejich ochrany.

Národní parky byly dle ust. § 8 odst. 1 ZOSOP zřizovány a jejich organizace a podmínky ochrany stanoveny nařízením vlády,¹³³ ostatní ZCHÚ a podmínky jejich ochrany byly určovány ústředními orgány státní správy, který bylo na úseku ochrany přírody v souladu s ustanovením § 16 ZOSOP Ministerstvo školství a kultury (dále jen „MŠK“). ZOSOP dále rozlišoval i chráněné přírodní památky a chráněné přírodní výtvoř (nebyly však chápány jako chráněná území, ač se jedná o prvky územní ochrany), které byly – s výjimkou krasových jevů – vyhlašovány radou krajského národního výboru. Chráněná území byla zapisována do státních seznamů ochrany přírody vedených MŠK a odbory kultury rad krajských národních výborů. Zároveň se skutečnost, že příslušné území je chráněným územím, poznamenávala do pozemkového katastru a v souladu s ustanovením § 10 bylo povinností vlastníka příslušné nemovitosti strpět omezení vlastnického práva. Za toto omezení náležela náhrada pouze v případě, že jím došlo ke vzniku újmy nikoliv nepatrné. Není bez zajímavosti, že v případě sporu o výši náhrady nerozhodoval soud, ale rada okresního

¹³¹ Viz ust. §§ 28 – 33 zák. č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

¹³² Ust. § 5 odst. 2 a 3 zák. č. 40/1956 Sb.

¹³³ Prvním národním parkem zřízeným podle ZOSOP nařízením vlády byl Krkonošský národní park (vládní nařízení č. 41/1963 Sb. ze dne 17.5.1963).

národního výboru, což dokresluje společenskou situaci v době vzniku zákona. V roce 1958 došlo ke zřízení Státního ústavu památkové péče a ochrany přírody, který sestával ze dvou samostatných oborů a jehož funkcí bylo mimo jiné budování a udržování sítě chráněných území na státním území.¹³⁴

K ústavnímu zakotvení ochrany přírody došlo v ust. článku 15 odst. 2 ústavy z roku 1960, který stanovil, že „*stát pečuje o zvelebování a všestrannou ochranu přírody a o zachování krajinných krás vlasti*“.¹³⁵ V návaznosti na přijetí ZOSOP byla v první polovině 60. let provedena prověrka přírodních rezervací, jejímž cílem bylo uvedení systému chráněných území do souladu se zákonem, jejich nové označení, vyřazení území neodpovídajících zákonným podmínkám a vytipování nových území vyžadujících ochranu. Důraz byl kladen na kvalitativní hledisko, došlo proto ke zrušení některých chráněných území zakládaných „divoce“ zejména po 2. světové válce.¹³⁶

Podobně jako v Německu (zejména v NDR) se od konce 60. let stále významněji projevovalo poškozování přírody a zhoršování kvality jejích součástí, a to i ve ZCHÚ.¹³⁷ Řada ustanovení zákona nebyla při „socialistickém hospodaření“ dodržována, kontrola ze strany státních orgánů byla nedůsledná. Stejně tak bylo zřejmé, že ZOSOP založený na tzv. konzervačním přístupu izolované ochrany jednotlivých cenných území nemůže s postupem doby obstát, a zákon o státní ochraně přírody se tak postupně stal zastaralým. Přesto až do politických změn v roce 1989 nedošlo k přijetí nového zákona na ochranu přírody.

4.2.3 Období od roku 1992

V roce 1992 došlo k přijetí zákona ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, který po novelizacích platí dodnes. ZOPK zakotvil v právu životního prostředí již zažitě principy prevence, předběžné opatrnosti, udržitelného využívání přírodních zdrojů aj., zároveň v návaznosti na změnu politického režimu umožnil širší možnost účasti veřejnosti na ochraně přírody.¹³⁸ Ve světle shora uvedených poznatků v ochraně přírody zakotvil zároveň obecnou ochranu přírody jako rovnocennou ochraně zvláštní.

¹³⁴ Maršáková, M.: První zákon o státní ochraně přírody, *České právo životního prostředí* č. 3/2002 (5), str. 97.

¹³⁵ Úst. zákon č. 100/1960 Sb. ze dne 11. července 1960, Ústava Československé socialistické republiky.

¹³⁶ Franková, M.: *Op. cit.*, str. 41.

¹³⁷ Stejskal, V.: Úvod do právní úpravy ochrany přírody, str. 404.

¹³⁸ Stejskal, V.: Úvod do právní úpravy ochrany přírody, str. 405.

Nejvýznamnější novelizace představuje tzv. euronovela provedená zákonem č. 218/2004 Sb., která provedla harmonizaci s právem EU, a novelizace provedená zákony č. 349/2009 Sb. a č. 381/2009 Sb.

4.3 Shrnutí a srovnání vývoje vnitrostátní právní úpravy v ČR a SRN

Nejstarší počátky vývoje právní úpravy ochrany přírody jsou – vzhledem k úzkému historickému (a v případě Karla IV. i personálnímu) propojení obou zemí – takřka shodné. Stejně tak vývoj v 19. století směřující od zakládání soukromých přírodních rezervací¹³⁹ k prvním pokusům o právní zakotvení ochrany přírody jako takové, vyúsťující ve – zpočátku neúspěšné – návrhy zákonů zakotvujících ochranu přírody. Nejvýznamnější vliv na formování právní úpravy ochrany přírody měl německý přírodovědec prof. H. Conwentz, jehož učení inspirovalo i po řadě let návrhy zákonů, jako byl RNG, případně i o dvacet let mladší ZOSOP.

Prvenství v učinění právních kroků k ochraně přírody včetně zakládání specializovaných orgánů patří Německu (Hessenský zákon na ochranu památek z roku 1902, resp. založení pruského státního úřadu pro péči o přírodní památky v roce 1906 v důsledku snah prof. Conwentze). Charakteristickým pro uvedené období je v obou sledovaných zemích nekoordinované zakládání maloplošných chráněných území spíše s ohledem na jejich estetickou hodnotu, než s přihlédnutím k samotné hodnotnosti daného území z přírodovědeckého hlediska. Na území dnešní České republiky lze za první cílený krok k ochraně přírody považovat zřízení úřadu generálního konzervátora při MŠANO.

V oblasti zákonné úpravy patří prvenství rovněž Německu s velmi moderním a pokrokovým RNG z roku 1935, který v řadě ohledů předběhl svou dobu a stal se (po „očistění“ od idejí národního socialismu) ideovým zdrojem nejen německých právních předpisů na ochranu přírody.

Poválečný vývoj ČR se od vývoje SRN ze zřejmých politicko-historických důvodů značně odchýlil, naopak se ze stejných důvodů přiblížil vývoji v NDR, byť lze

¹³⁹ Za nejstarší chráněné území je, jak shora uvedeno, považován Boubínský prales vyhlášený roku 1838, přestože v Prusku došlo již roku 1836 k učinění významného kroku k ochraně přírodní památky, kterou byl vrch Drachenfels v oblasti Siebengebirge, když ve zmíněném roce odkoupil pruský stát od soukromého vlastníka kamenolom, jehož další činnost by vedla k nenávratnému narušení reliéfu vrchu, přestože k samotnému vyhlášení ochrany daného území došlo později.

ZOSOP považovat za – přestože pouze teoreticky – příznivější k zájmům na ochraně přírody než Landeskultugesetz, který již zcela nepokrytě podřizoval ochranu přírody hospodářským a politickým „společenským zájmům“. Rozvoj účasti veřejnosti na rozhodování o otázkách ochrany přírody a vliv občanských iniciativ rovněž nelze do roku 1989 srovnávat, je však třeba zmínit skutečnost, že i přes represe ze strany státní moci a ilegality dochází v ČR od 70. let k pozvolnému vývoji sdružení zaměřených na ochranu přírody. Současná právní úprava územní ochrany přírody vychází v obou srovnávaných zemích z obdobných zdrojů a vyznačuje se podobnými i rozdílnými přístupy k řešení problémů územní ochrany přírody, jak popsáno níže v této práci.

5. Prameny právní úpravy územní ochrany přírody ve vnitrostátním právu

5.1 Ústavní právo

Základy právní úpravy ochrany přírody (jako součásti ochrany životního prostředí obecně) lze nalézt v obou státech na ústavní úrovni. Již v preambuli k Ústavě ČR¹⁴⁰ je zdůrazněno odhodlání „společně střežit a rozvíjet zděděné přírodní (...) bohatství“, které je dále potvrzeno v ustanovení čl. 7 Ústavy. Vzhledem ke shora uvedené skutečnosti, že značná část právních norem vnitrostátního práva v oblasti územní ochrany přírody vychází z pramenů práva na mezinárodní, resp. evropské úrovni, hrají ve vztahu k územní ochraně přírody významnou roli i ustanovení čl. 1 odst. 2, ustanovení čl. 10, resp. ve vztahu k EU i ustanovení čl. 10a Ústavy, zakotvující zásady dodržování závazků vyplývajících z mezinárodního práva a aplikační přednost mezinárodních smluv před zákonem.

Jádrem právní úpravy ochrany přírody v Listině základních práv a svobod¹⁴¹ je ustanovení čl. 35, přestože se výslovně o ochraně přírody nezmiňuje. Ochrana přírody je však jako součást ochrany životního prostředí zakotvena v každém z odstavců uvedeného článku. Zákaz ohrožování a poškozování životního prostředí a přírodních zdrojů nad míru stanovenou zákonem obsažený v ust. čl. 35 odst. 3 Listiny pak ve věci

¹⁴⁰ Ústavní zákon ČNR č. 1/1993 Sb.

¹⁴¹ Usnesení předsednictva ČNR o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky č. 2/1993 Sb.

ochrany přírody navazuje na ust. čl. 11 odst. 3, který svou formulací „vlastnictví zavazuje“, doslovně převzatou z německého GG, vymezuje ústavní hranice vlastnického práva i ve vztahu k územní ochraně přírody. Spolu se čtvrtým odstavcem téhož článku, pojednávajícím o podmínkách pro vyvlastnění a nucené omezení vlastnického práva představuje ústavní základ pro vyhlásování zvláště chráněných území dle ZOPK a s ním spojené nucené omezení vlastnického práva za účelem ochrany přírody. Na uvedená ustanovení pak dále navazují ust. čl. 2 odst. 2 a 3, ust. čl. 4 a ust. čl. 11 Listiny, pojednávající o výkonu státní moci a ukládání povinností na základě zákona, možnosti omezení základních práv a svobod, stejně jako omezení svobody pohybu v ust. čl. 14 odst. 3 (v daném případě z důvodu zájmu na ochraně přírody).

Odlišnosti německé ústavněprávní úpravy ochrany přírody vyplývají z federálního charakteru SRN.¹⁴² Základním ustanovením je ust. čl. 20a GG, přidané do GG 42. novelizačním zákonem ke GG (42. *Änderungsgesetz zum GG*) v roce 1994,¹⁴³ které stanoví, že „*stát chrání i v odpovědnosti vůči budoucím generacím přirozené základy života a zvířata (...) prostřednictvím zákonodárství a podle zákonných pravidel činnosti moci výkonné a soudní.*“¹⁴⁴ Vztahy mezi spolkovými zeměmi a německým státem jsou upraveny v ustanovení čl. 30 GG (příslušnost spolkových zemí k výkonu oprávnění státu a plnění státních úkolů, pokud GG nestanoví nebo neumožní stanovit jinak) a ustanovení čl. 31 GG (obecná přednost spolkového práva před zemským právem).

Zvlášť významné postavení má ust. čl. 72 GG, které v důsledku reformy německého federalismu z roku 2006 zařazuje ochranu přírody a péči o krajinu s výjimkou všeobecných zásad ochrany přírody do oblasti tzv. konkurujícího zákonodárství (před tímto datem patřila ochrany přírody do oblasti rámcového zákonodárství, BnatSchG měl tedy povahu rámcového zákona, k jehož provedení přijímaly spolkové země vlastní zemské zákony). Spolkové země tak mohou v současné době přijímat zemské zákony ve věci ochrany přírody pouze pokud a dokud své pravomoci nevyužije Spolek.¹⁴⁵ Tzv. klauzule nezbytnosti (*Notwendigkeitsklausel*) zakotvená v ust. čl. 72 odst. 2 GG (nutnost existence celostátního zájmu pro založení

¹⁴² Ust. čl. 20 odst. 1 GG.

¹⁴³ Kloepfer, M.: Op. cit., str. 839.

¹⁴⁴ Viz ust. čl. 20a GG.

¹⁴⁵ Ust. čl. 72 odst. 1 GG.

zákonodárné pravomoci spolku v příslušné oblasti) se u ochrany přírody neuplatní. Narozdíl od předchozího stavu mohou spolkové země přijímat právní úpravu odchylnou od úpravy přijaté Spolkem, odchýlit se však nelze, jak shora uvedeno, ve věci obecných zásad ochrany přírody, druhové ochrany a ochrany mořského prostředí.¹⁴⁶ V souladu s ust. čl. 73 odst. 3 GG platí v případě kolize zemské a spolkové úpravy pozdější právní úprava.

5.2 *Zákony a podzákonné právní předpisy*

Základní právní předpis v oblasti územní ochrany přírody v ČR představuje ZOPK, o kterém bude pojednáno dále v rámci této kapitoly. Význam pro právní úpravu územní ochrany přírody rovněž hraje stavební zákon¹⁴⁷, neboť zakotvuje zásadní koncepční nástroj ochrany přírody v podobě územního plánování, a zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí. V neposlední řadě lze zmínit zákon o zřízení Národního parku České Švýcarsko¹⁴⁸, zatím jediného národního parku majícího svou zákonnou úpravu.¹⁴⁹

Mezi podzákonné právní předpisy upravující v ČR oblast územní ochrany přírody patří nařízení vlády, kterými byly zřízeny NP Šumava, Krkonošský NP a NP Podyjí¹⁵⁰ a dále vyhlášky MŽP, kterými se provádí jednotlivé zákony¹⁵¹ stejně jako vyhlášky MŽP, kterými jsou vyhlášovány národní přírodní rezervace a národní přírodní památky.

V SRN je základem právní úpravy územní ochrany přírody na celostátní úrovni BnatSchG. Spolkové země pak zakotvují územní ochranu přírody (v souladu s výše uvedenými specifiky federálního uspořádání SRN) v zemských ústavách a zemských

¹⁴⁶ Stejskal, V.: Vývojové tendence, str. 47.

¹⁴⁷ Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

¹⁴⁸ Zákon č. 161/1999 Sb., kterým se vyhláší Národní park České Švýcarsko a mění se zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁴⁹ V roce 2013 byl dokončen vládní návrh zákona o vyhlášení Národního parku Šumava, který byl předložen Poslanecké sněmovně jako sněmovní tisk č. 999/0 a byl v prvním čtení schválen. V důsledku rozpuštění Poslanecké sněmovny se však nedočkal dalšího projednání.

¹⁵⁰ Nařízení vlády č. 163/1991 Sb., kterým se zřizuje Národní park Šumava a stanoví podmínky jeho ochrany; nařízení vlády č. 165/1991 Sb., kterým se zřizuje Krkonošský národní park a stanoví podmínky jeho ochrany a nařízení vlády č. 164/1991 Sb., kterým se zřizuje Národní park Podyjí a stanoví podmínky jeho ochrany.

¹⁵¹ Např. vyhláška MŽP ČR č. 395/1992 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, vyhláška č. 64/2011 Sb., o plánech péče, podkladech k vyhlášení, evidenci a označování chráněných území ap.

zákonech o ochraně přírody¹⁵², jejichž význam se zvýšil po reformě federalismu. Mezi prameny podzákoné právní síly patří nařízení a vyhlášky, kterými se vyhláší jednotlivá zvláště chráněná území.¹⁵³

6. Obecná územní ochrana přírody

6.1 Právní nástroje obecné územní ochrany přírody v ČR

Základním prvkem moderních zákonů o ochraně přírody je zajištění ochrany nejen zvláště chráněných území, ale přírody a krajiny jako celku. V rámci obecné ochrany přírody v ČR jsou z hlediska územní ochrany významnými instituty územního systému ekologické stability, významných krajinných prvků, ochrany jeskyň a paleontologických nálezů, ochrany krajinného rázu a přechodně chráněných ploch.

6.1.1 Územní systém ekologické stability

V souladu s ust. § 3 odst. 1 ZOPK se územním systémem ekologické stability (ÚSES) rozumí „vzájemně propojený soubor přirozených i pozměněných, avšak přírodě blízkých ekosystémů, které udržují přírodní rovnováhu“. Základním cílem existence ÚSES je vzájemné propojení jednotlivých ekosystémů zásadních pro zachování ekologické rovnováhy přírody a krajiny.¹⁵⁴ V souladu s ust. § 1 prováděcí vyhlášky k ZOPK¹⁵⁵ je ÚSES tvořen biocentry, tedy biotopy nebo soubory biotopů v krajině, které svým stavem a velikostí umožňují trvalou existenci přirozeného či přírodě blízkého ekosystému, a biokoridory, tedy územími nesplňujícími kritéria pro biocentra, která však umožňují migraci organismů mezi biocentry a vedou k vytvoření

¹⁵² Např. Gesetz über den Schutz der Natur, die Pflege der Landschaft und die Erholung in der freien Natur (Bayerisches Naturschutzgesetz – BayNatSchG) vom 23. Februar 2011, BayGVBl 2011, S. 82; Verfassung des Freistaates Bayern in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Dezember 1998, BayGVBl. 1998, S. 991.

¹⁵³ Např. Verordnung über den Nationalpark Bayerischer Wald in der Fassung der Bekanntmachung vom 12. September 1997, BayGVBl. 1997, S. 513.

¹⁵⁴ Viz Miko, L.; Borovičková, H.: Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář, 2. vyd. Praha: Beck, 2007, str. 96.

¹⁵⁵ Vyhláška MŽP ČR č. 395/1992 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „prováděcí vyhláška k ZOPK“).

sítě podporující ekologickou stabilitu krajiny. Součástí ÚSES jsou rovněž ochranné zóny biocenter a biokoridorů.

Faktickou součástí ÚSES postrádající zákonnou definici je tzv. „interakční prvek“, kterým se rozumí „*ekologicky významný prvek v krajině nebo ekologicky významné liniové společenstvo významně ovlivňující fungování ekosystémů kulturní krajiny*“.¹⁵⁶ Může se jednat například o plochy zeleně (parky), izolovaná maloplošná chráněná území ap.

Vymezení a hodnocení ÚSES provádějí orgány ochrany přírody a orgány územního plánování spolu s dalšími správními orgány.¹⁵⁷ ÚSES se – obdobně jako nástroje územního plánování – dělí na tři úrovně – místní, regionální a nadregionální. Posledně jmenované jsou z povahy věci nejvýznamnější co do plochy, která musí činit minimálně 1000 ha, a jejich účelem je zajištění existence společenstev organismů v rámci příslušného biogeografického regionu. Části nadregionálních ÚSES tvoří základ sítě EECONET v ČR. Orgánem ochrany přírody příslušným v případě nadregionálních ÚSES je v souladu s ust. § 79 odst. 3 písm. a) ZOPK MŽP.

Regionální ÚSES jsou plochy o velikosti 10 až 50 ha, jejichž síť reprezentuje rozmanitost živé a neživé přírody v daném biogeografickém regionu. Nenacházejí-li se na území NP, CHKO nebo jejich ochranných pásem, je příslušným správním orgánem krajský úřad, na jehož území ÚSES spadají.¹⁵⁸ V opačném případě je příslušná správa NP, resp. správa dané CHKO. Místní ÚSES jsou ekologicky významnými krajinnými celky o velikosti do 5 až 10 ha. Příslušným správním orgánem je v daném případě obecní úřad obce s rozšířenou působností, s uvedenou výjimkou v případě NP a CHKO.¹⁵⁹

Plány ÚSES musí splňovat náležitosti uvedené v ust. § 2 odst. 2 prováděcí vyhlášky k ZOPK a představují podklady pro vytváření dalších koncepčních nástrojů jako územně plánovací dokumentace (představuje tak územně analytický podklad v souladu s ust. § 26 stavebního zákona), projektů ÚSES, lesních hospodářských plánů ap.

Dle ZOPK je vytváření ÚSES veřejným zájmem, na kterém se podílejí nejen správní orgány, ale i vlastníci pozemků. Ochranu ploch náležejících do ÚSES však

¹⁵⁶ Miko, L.; Borovičková, H.: Op. cit., str. 96.

¹⁵⁷ Prováděcí vyhláška k ZOPK v ust. § 2 odst. 1 stanoví narozdíl od ZOPK pouze příslušnost orgánů ochrany přírody.

¹⁵⁸ Ust. § 77a odst. 4 písm. x) ZOPK..

¹⁵⁹ Viz ust. § 77 odst. 1 písm. q) ZOPK.

nelze zajišťovat přímým vynucováním ze strany příslušných orgánů ochrany přírody pouze s odkazem na skutečnost, že daný pozemek je součástí ÚSES, nýbrž je třeba použít jiné nástroje poskytované ZOPK.¹⁶⁰ Primárně je ochrana ploch spadajících do ÚSES proti změně způsobu užívání zajištěna prostřednictvím územně plánovací dokumentace. Stavební zákon rovněž v ust. § 170 odst. 1 písm. b) umožňuje za účelem založení prvků ÚSES vyvlastnit příslušný pozemek.

6.1.2 Významný krajinný prvek

Významným krajinným prvkem (VKP) se rozumí „*ekologicky, geomorfologicky nebo esteticky hodnotná část krajiny*“¹⁶¹, utvářející její typický vzhled či přispívající k udržení její stability. ZOPK rozlišuje dva druhy VKP – útvary, které jsou VKP přímo ze zákona (lesy, rašeliniště, vodní toky, jezera a údolní nivy) a útvary, u nichž je třeba registrace na základě rozhodnutí příslušného orgánu ochrany přírody, kterým je v souladu s ust. § 76 odst. 2 písm. a) ZOPK pověřený obecní úřad (mokřady, stepní trávníky, remízy, meze, trvalé travní plochy ap.). Účastníkem řízení je vlastník pozemku a rozhodnutí se oznamuje i nájemci pozemku a příslušnému stavebnímu úřadu. Zásadní skutečností je, že rozhodnutí o registraci lze zrušit pouze v případě existence veřejného zájmu. Plocha a rozsah VKP je vymezen v rozhodnutí o registraci.

Úroveň ochrany VKP je bez ohledu na způsob jejich vzniku stejná, a nečiní se rozdíl mezi VKP ze zákona a VKP vzniklými na základě rozhodnutí. ZOPK ukládá povinnost využívat VKP pouze takovým způsobem, kterým nedojde k narušení jejich obnovy nebo ohrožení a oslabení jejich stabilizační funkce. Tato povinnost a z ní vyplývající zákaz činit do VKP zásahy, které by mohly vést k jejich narušení či ohrožení, není povinností absolutní. Osoba, která takové zásahy, jejichž demonstrativní výčet je obsažen v ust. § 4 odst. 2 ZOPK, zamýšlí provést, je povinna si předem vyžádat závazné stanovisko orgánu ochrany přírody. O jeho vydání pak rozhoduje orgán ochrany přírody ve správním řízení, jehož výsledkem je vydání souhlasného nebo zamítavého závazného stanoviska. Souhlas s provedením určitého zásahu může být (a často bývá) vázán na splnění určitých podmínek, např. stanovením doby provedení zásahu, která může reflektovat období rozmnožování organismů vázaných

¹⁶⁰ Miko, L.; Borovičková, H.: Op. cit., str. 97.

¹⁶¹ Ust. § 3 odst. 1 písm. b) ZOPK.

na VKP. Z povahy věci představuje závazné stanovisko závazný podklad pro další rozhodnutí ve věci provedení zásahu do VKP (např. územní rozhodnutí, rozhodnutí o umístění stavby ap.). S ohledem na tuto skutečnost nemůže být závazné stanovisko vydáno k již provedenému záměru.¹⁶²

V souladu s dikcí ust. § 3 odst. 1 písm. b) *in fine* ZOPK jsou z definice VKP vyňaty zvláště chráněné části přírody. Tato skutečnost pak vede k na první pohled poměrně absurdnímu závěru, že např. vodní tok přestává být VKP v místě vstupu do ZCHÚ a znovu se jím stává poté, co ZCHÚ opustí. V uvedeném případě je však třeba odhlédnout od definice VKP a významu, jaký je mu z jazykového a sémantického hlediska prisuzován, a zaměřit se na problém ve světle cílů, které zákonodárce zřízením kategorie VKP sledoval. Základním účelem VKP je ochrana takových částí krajiny, které nesplňují podmínky pro zřízení významnější ochrany v podobě vytvoření ZCHÚ. Vzhledem ke skutečnosti, že je v ZCHÚ poskytována jeho součástí významnější ochrana, byly by VKP na jeho území chráněny duplicitně, přičemž ochrana v důsledku existence ZCHÚ by zcela překryla ochranu poskytovanou v souladu s ust. § 4 odst. 2 ZOPK. Tento stav zřejmě zákonodárce považoval za nežádoucí, ač dle mého názoru by případný překryv ochrany nepředstavoval významnější problém, a jako takový nutně nevyžaduje úpravu v podobě zvláštní výjimky z pravidla.

6.1.3 Ochrana jeskyní a paleontologických nálezů

Do obecné územní ochrany přírody lze zařadit i ochranu jeskyní a dalších krasových jevů zakotvenou v ustanovení § 10 ZOPK. Většina objevených jeskyní se nachází v ZCHÚ, řada z nich však doposud zůstává neobjevena a vzhledem k jejich významné přírodovědecké, kulturněhistorické a paleontologické hodnotě vyvstala potřeba zakotvení obecné ochrany.¹⁶³ Jeskyněmi se dle ZOPK rozumí podzemní prostory vzniklé působením přírodních sil včetně jejich výplní a přírodních jevů v nich. ZOPK tak po novele provedené zákonem č. 218/2004 Sb. zúžil definici jeskyně tak, že se napříště týká pouze podzemních prostor, a do samostatného odstavce 4 vyčlenil zakotvení obecné ochrany povrchových krasových jevů, které pro své jedinečné

¹⁶² Miko, L.; Borovičková, H.: Op. cit., str. 98

¹⁶³ Miko, L.; Borovičková, H.: Op. cit., str. 123.

vlastnosti rovněž představují velmi významné ekosystémy. Po uvedené novele tak zákonný pojem jeskyně odpovídá obecnému úzu uvedeného slova.¹⁶⁴

Samotná ochrana jeskyní je zajištěna zákazem jejich ničení, poškozování a upravování uvedeným v ustanovení § 10 odst. 2 ZOPK. Podobně jako u ostatních institutů obecné ochrany přírody nejsou uvedené zákazy absolutní. ZOPK umožňuje příslušnému orgánu ochrany přírody udělit ve správním řízení ze zákazů výjimku, ovšem pouze v omezeném a relativně přesně definovaném množství případů.¹⁶⁵ Je třeba zmínit, že do novelizace ZOPK provedené shora uvedeným zákonem byly zákazy absolutní a zakládaly tak jeskyním de facto vyšší úroveň ochrany než vyhlášení ZCHÚ. Na povolení orgánu ochrany přírody je vázán rovněž průzkum jeskyní, s výjimkou vstupu osob pověřených orgánem ochrany přírody k provádění monitoringu nebo inventarizace a dalších osob, jejichž taxativní výčet je uveden v ustanovení § 10 odst. 3 ZOPK.¹⁶⁶ Přístup veřejnosti do jeskyní omezen není, v případě hrozícího poškození jeskyně jej však po projednání s dotčenými obcemi lze právním předpisem omezit nebo zakázat.¹⁶⁷ Uvedená ochrana je v souladu s ustanovením odst. 4 poskytována též povrchovým krasovým jevům (škrápům, závrtům, ponorům a vývěřům krasových vod ap.).

Vzhledem ke skutečnosti, že velká část jeskyní je objevena při těžební činnosti, zakládá ust. § 10 odst. 5 ZOPK oznamovací povinnost osoby oprávněné k dobývání, resp. osoby provádějící geologické práce vůči příslušnému orgánu ochrany přírody. Aby před zdokumentováním jeskyně nedošlo k jejímu zničení či nenávratnému poškození, je uvedený subjekt povinen zastavit dobývací činnosti, které by mohly poškodit objevenou jeskyni, nedojde-li tím k ohrožení bezpečnosti a ochrany zdraví při práci. Dokumentaci jeskyně provádí povinný subjekt na své náklady a její obsah a rozsah je stanoven vyhláškou MŽP.¹⁶⁸ Účelem dokumentace je získání a uchování veškerých možných informací o objevené jeskyni pro případné vědecké zkoumání. Dokumentace je následně předána příslušnému orgánu ochrany přírody a zanesena do jednotné evidence speleologických objektů vedené AOPK ČR.

¹⁶⁴ Miko, L.; Borovičková, H.: Op. cit., str. 124.

¹⁶⁵ Vedle situace, kdy je takový zásah v zájmu ochrany jeskyně, též v případě, že jiný veřejný zájem výrazně převažuje nad zájmem na její ochraně.

¹⁶⁶ Osoby při výkonu státní správy, policie, osoby při plnění úkolů obrany státu a osoby při zajišťování veterinární péče, záchranných služeb nebo správy vodních toků.

¹⁶⁷ Miko, L.; Borovičková, H.: Op. cit., str. 125.

¹⁶⁸ Vyhláška č. 667/2004 Sb., kterou se stanoví obsah a rozsah dokumentace jeskyní.

Ustanovení § 11 ZOPK dále zakotvuje obecnou ochranu paleontologických nálezů. Vzhledem k neúplnosti uvedeného ustanovení (absence výslovné povinnosti oznámit nález a nálezové okolnosti) a velmi omezenému množství případů, na něž dopadá, se však jedná o okrajový a málo využívaný institut, o kterém proto nebude v této práci šířeji pojednáno.

6.1.4 Ochrana krajinného rázu a přírodní park

Krajinným rázem (KR) se rozumí celkový vzhled a charakteristika určitého místa, zahrnující jak prvky přírodní, tak i kulturní a historické (nejen hmotné části přírody, ale i jiné hodnoty tvořící životní prostředí – v návaznosti na účel zákona uvedený v ust. § 1 ZOPK).¹⁶⁹ Nejedná se proto o kategorii spadající čistě do oblasti ochrany přírody, ale o kategorii průřezovou (estetickou)¹⁷⁰, v níž se uplatní vedle ZOPK zejména stavební zákon, vzhledem k tomu, že mezi demonstrativní výčet zásahů do KR řadí ZOPK v ust. § 12 odst. 1 ZOPK zejména umístování a povolování staveb. Všechny uvedené skutečnosti činí z ochrany krajinného rázu jedinečnou kategorii, která se od ostatních institutů obecné i zvláštní územní ochrany v mnoha ohledech liší. Krajinný ráz je třeba odlišovat od pojmu „charakter krajiny“ (*Landschaftscharakter*), který je obecný a vyjadřuje vlastnosti, které příslušnou krajinu odlišují od jiné. Charakter krajiny je mimo jiné určován georeliéfem, vegetačním krytem i hospodářským využitím krajiny.¹⁷¹

V souladu se ZOPK je KR chráněn před činností snižující jeho estetickou a přírodní hodnotu, zásahy do krajinného rázu mohou být prováděny pouze s ohledem na jeho uchování (zachování VKP, ZCHÚ, kulturních dominant krajiny ap.). K činnostem, které by mohly snížit nebo změnit krajinný ráz, je si příslušný subjekt povinnen obstarat předchozí souhlas orgánu ochrany přírody. Souhlas má v souladu s ust. § 90 odst. 1 ZOPK povahu závazného stanoviska podle správního řádu¹⁷² v případě, že je vydáván jako podklad pro jiné správní řízení (např. řízení o umístění stavby), v ostatních případech má souhlas formu správního rozhodnutí. Řízení, které je zakončeno vydáním nebo odepřením souhlasu, může být zahájeno jak na základě

¹⁶⁹ Stejskal, V.: Úvod do právní úpravy ochrany přírody, str. 486.

¹⁷⁰ Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí, str. 370.

¹⁷¹ Vorel, I.: Krajinný ráz a jeho ochrana, 1. část, Ochrana přírody, 2006, ročník 61, číslo 9, str. 263.

¹⁷² Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

podnětu dotčeného subjektu, tak z úřední povinnosti, pokud správní orgán získá poznatky o hrozícím narušení krajinného rázu.¹⁷³ Provedení zásahu bez předchozího získání souhlasu orgánu ochrany přírody je, podobně jako u závazného stanoviska ve věci ochrany VKP, jednáním naplňujícím skutkovou podstatu správního deliktu uvedeného v části osmé ZOPK.

Ve světle shora uvedené charakteristiky pojmu KR se logickým jeví ustanovení § 12 odst. 4 ZOPK, které stanoví, že se KR neposuzuje v zastavěném území a v zastavitelných plochách. V městské krajině představují stavby a ostatní umělé prvky rozhodující složku, použití ustanovení o ochraně KR by proto v daném případě bylo v rozporu s účelem ZOPK¹⁷⁴ („...přispět k udržení a obnově přírodní rovnováhy v krajině, (...) ochraně rozmanitosti (...) přírodních forem a krás.“¹⁷⁵). Pro rozhodování v uvedené oblasti je závazný územní a regulační plán, v nichž by požadavky zachování krajinného rázu již měly být zohledněny. Dané ustanovení bylo do ZOPK zařazeno v důsledku přijetí nového stavebního zákona v roce 2006.¹⁷⁶

Kvalifikovanou formou ochrany KR je vyhlášení přírodního parku v souladu s ust. § 12 odst. 3 ZOPK, která se týká KR s „významnými soustředěnými estetickými a přírodními hodnotami,“¹⁷⁷ který nepoživá ochrany jako zvláště chráněné území (v ZCHÚ tak, podobně jako v případě VKP uvedených výše, nelze přírodní park zřídit, resp. ZCHÚ nacházející se na území přírodního parku jsou z jeho účinků vyňata). Přírodní park představuje institut na hranici obecné a zvláštní územní ochrany přírody,¹⁷⁸ jak lze pozorovat i ze samotného označení evokujícího označení některého ze zvláště chráněných území (národní park, přírodní památka). Přírodní park je v souladu s ust. § 77a odst. 2 ZOPK vyhlášován formou nařízení kraje, které zároveň stanoví omezení v takovém využití ploch nacházejících se na jeho území, které by mohlo vést ke zničení, poškození nebo rušení stavu daného území. S ohledem na systematické zařazení přírodního parku v ZOPK a návaznost na ustanovení § 12 odst. 2 ZOPK je i v přírodních parcích jakožto zvláštních oblastech chránících krajinný ráz možné uvedené činnosti s negativními dopady vykonávat se souhlasem orgánu ochrany

¹⁷³ Usnesení Nejvyššího správního soudu č.j. 6 A 97/2001 ze dne 12. října 2004

¹⁷⁴ Vorel, I.: Krajinný ráz a jeho ochrana, 1. část, Ochrana přírody, 2006, ročník 61, číslo 9, str. 264

¹⁷⁵ Ust. § 1 ZOPK

¹⁷⁶ Srov. obdobně ust. § 18 odst. 2 BNatSchG, které v zastavěném území vylučuje použití ustanovení BNatSchG upravujících obecnou ochranu přírody.

¹⁷⁷ Ust. § 12 odst. 3 ZOPK

¹⁷⁸ Miko, L.; Borovičková, H.: Op. cit., str. 130

přírody (opačná interpretace by vedla k závěru, že výjimky ze zákazů povolit nelze, čímž by se ochrana přírodních parků stala přísnější než ochrana ZCHÚ, když ZOPK v ust. § 58 odst. 2 za splnění daných podmínek udělování výjimek v ZCHÚ umožňuje).

6.1.5 Přejídně chráněné plochy

Zvláštní kategorií obecné územní ochrany přírody jsou přejídně chráněné plochy (PCHP), při jejichž zákonné úpravě vycházel zákonodárce z potřeby poskytnout dočasnou ochranu územím obvykle o malém plošném rozsahu, u nichž není možné uvažovat o vyhlášení ZCHÚ pro dočasný (byť v některých případech opakovaný) charakter existence samotného předmětu ochrany (hnízdění ptáků, zastávka stěhovavých ptáků, kvetení rostlin v určitém období ap.). Vedle výskytu významných rostlinných nebo živočišných druhů, nerostů nebo paleontologických nálezů lze přejídnou ochranu vyhlásit i z jiných vážných důvodů, ZOPK příkladmo uvádí důvody vědecké, studijní a informační.¹⁷⁹

PCHP lze vyhlásit jak jednorázově na předem stanovenou dobu, tak i na opakující se období. Druhá zmíněná možnost se uplatní zejména u ochrany hnízdících ptáků.¹⁸⁰ PCHP je mimo ZCHÚ vyhlásována rozhodnutím obecního úřadu obce s rozšířenou působností.¹⁸¹ Jedná se tedy o opatření směřující vůči vlastníkům dotčených pozemků závazné pouze inter partes a nemající povahu obecně závazného právního předpisu, čímž je omezena efektivita uvedeného způsobu ochrany. Obsahem rozhodnutí je vedle prostorového vymezení PCHP i omezení využití příslušného území, které by bylo v rozporu s účelem ochrany dané plochy. Dotčenému vlastníku, resp. nájemci příslušného pozemku pak náleží za omezení využívání dané plochy finanční náhrada.

¹⁷⁹ Viz ust. § 13 odst. 1 ZOPK

¹⁸⁰ Havelková, S.: K čemu slouží přejídně chráněná plocha, *Ochrana přírody*, číslo 5, ročník 64, 2009, str. 13.

¹⁸¹ § 77 odst. 1 písm. k) ZOPK; v ZCHÚ vyhláší přejídně chráněné plochy příslušný orgán správy ZCHÚ, ve vojenském újezdu pak újezdní úřad.

6.2 Právní nástroje obecné územní ochrany přírody v SRN

V oblasti obecné ochrany přírody se německá právní úprava liší od české jak obsahově, tak i systematicky, když některé instituty tematicky zařazené v ZOPK do obecné ochrany (přírodní park, ÚSES) jsou v BNatSchG upraveny jako součást zvláštní územní ochrany přírody.

6.2.1 Obecné zásady

Obecná ochrana přírody je obsažena ve stejnojmenné třetí kapitole BNatSchG v §§ 13 – 19 a zakotvuje obecné principy ochrany přírody, práva a povinnosti subjektů. Obecnou zásadou ochrany přírody je prvořadá povinnost původců vyvarovat se vzniku závažných poškození přírody a krajiny. BNatSchG dále upravuje obecné povinnosti spojené se zásahy do přírody a krajiny (*Eingriffe in Natur und Landschaft*), kterými se rozumí změny vzhledu nebo užívání ploch, jež mohou podstatně narušit přírodu nebo krajinný ráz (*Landschaftsbild*).¹⁸² Za zásah však není považováno využívání půdy pro účely zemědělství, rybníctví a lesního hospodářství, pokud je takové využívání v souladu s cíli ochrany přírody dle BNatSchG.¹⁸³ Zásahem rovněž není, pokud subjekt, který byl na základě smlouvy nebo veřejného programu omezení hospodářského využívání určité plochy dočasně v užívání omezen, začne v období do deseti let po zániku takového omezení s hospodařením na příslušné ploše shora uvedeným způsobem. Původce (*Verursacher*) je povinen vyvarovat se poškození přírody a krajiny, jichž je možno se vyhnout. Za vyhnutelné je považováno poškození v důsledku takového postupu, k němuž existují alternativy umožňující dosáhnout požadovaného účelu ve stejných podmínkách bez negativních následků, nebo s méně závažnými následky. Nevyhnutelná poškození přírody je původce povinen vyrovnat nebo nahradit s použitím vyrovnávacích opatření (*Ausgleichsmaßnahmen*) nebo náhradních opatření (*Ersatzmaßnahmen*). Zásah se považuje za vyrovnaný, pokud dojde ke znovuobnovení poškozených funkcí přírody a krajinného rázu ve stejném rozsahu jako před provedením zásahu. Náhradní opatření pak nevedou k obnově, ale k novému vytvoření podmínek pro plnění funkcí přírody v poškozené oblasti. Uvedená

¹⁸² Ust. § 14 odst. 1 BNatSchG.

¹⁸³ Tzv. Agrarprivileg; srov. ust. § 5 odst. 2 až 4 BNatSchG.

opatření musí být provedena ve lhůtě stanovené v povolení vydaném příslušným orgánem ochrany přírody.

Zásah nelze povolit, pokud není možné se vyhnout narušení přírody v jeho důsledku ani je v přiměřené lhůtě vyrovnat či nahradit a požadavky ochrany přírody převáží při zvažování důsledků jiné ohledy. Správním orgánům je tak ustanovením § 15 odst. 6 BNatSchG svěřen široký prostor pro správní uvážení při udělování povolení k záměrům představujícím zásah do přírody. Je-li záměr povolen i přesto, že není možné uplatnit vyrovnávací či náhradní opatření, je původce povinen poskytnout peněžní kompenzaci ve výši odpovídající průměrným nákladům na jejich provedení.¹⁸⁴

6.2.2 Spojení biotopů

Institutem obdobným ÚSES je spojení biotopů (*Biotopverbund* - BV), které je však systematicky zařazeno do kapitoly čtvrté BNatSchG pojednávající o zvláštní ochraně přírody. BV nelze považovat za další kategorii ZCHÚ, ale spíše za obecnou zásadu ochrany přírody (náležející tak dle českého pojetí do obecné ochrany přírody), která byla pro svůj zásadní význam zařazena do samostatného ustanovení.¹⁸⁵ Rozlišují se BV s mezinárodním, spolkovým a zemským významem. Ustanovení § 20 BNatSchG zakotvuje povinnost spolkových zemí vytvořit síť spojených biotopů, která musí zahrnovat minimálně 10% rozlohy příslušné spolkové země.¹⁸⁶ Účelem BV je trvalé zajištění populací volně žijících zvířat a planě rostoucích rostlin a jejich biotopů a zachování funkční ekologické výměny mezi biotopy.¹⁸⁷ Cílem je i podpora a zlepšení ekologického stavu území sítě NATURA 2000. V souladu s principem komplexní a integrované ochrany tak v uvedených ustanoveních reflektuje zákonodárce nutnost většího rozsahu ochrany, než jaký lze dosáhnout zřizováním jednotlivých ZCHÚ, které vede k izolaci populací a biotopů od ostatních a tvorbě „ostrovů“ přírody v krajině

¹⁸⁴ Např. v Bavorsku v souladu s ust. čl. 7 BayNatSchG směřují uvedené kompenzace do Bavorského fondu ochrany přírody, odkud jsou převedeny ve prospěch místně příslušného orgánu ochrany přírody (podle místa, kde došlo k zásahu) k vynaložení na opatření související s ochranou přírody. Nejsou-li peněžní prostředky použity do dvou let od jejich poskytnutí, může je orgán ochrany přírody se souhlasem nadřízeného orgánu použít pro jiný účel.

¹⁸⁵ Kloepfer, M.: Op. cit., str. 848.

¹⁸⁶ V odůvodněných případech se spolkové země mohou odchýlit, možnost se týká zejména tzv. „městských“ spolkových zemí (Berlín, Brémy, Hamburg), v nichž pro vysokou hustotu osídlení nelze zřídit BV na požadované ploše.

¹⁸⁷ Viz ust. § 21 odst. 1 BNatSchG.

(*Verinselung von Lebensräumen*).¹⁸⁸ Izolovaná území jsou pak ekologicky nestabilní, izolace omezuje genetickou výměnu mezi jedinci rostlinných i živočišných druhů a brání dosažení cílů ochrany přírody. Vytváření BV má spolu s používáním koncepčních nástrojů ochrany přírody minimalizovat dopady lidské činnosti spočívající zejména ve zřizování liniových staveb a zvyšování fragmentace krajiny.¹⁸⁹

Součástmi BV jsou jak ZCHÚ (BNatSchG výslovně uvádí národní parky, národní přírodní památky, součásti sítě NATURA 2000, biosférické rezervace nebo jejich části a zákonem chráněné biotopy dle ustanovení § 30 BNatSchG), tak i ostatní plochy vhodné pro dosažení účelu BV. BV má být vytvářen tak, aby respektoval přírodní hranice a nikoliv hranice spolkových zemí. BV se, obdobně jako ÚSES, skládá z jádrových oblastí (biocenter – *Kernflächen*), spojovacích ploch (biokoridorů – *Verbindungsflächen*) a spojovacích prvků (*Verbindungselemente*).

Jádrovými oblastmi jsou vlastní přírodní nebo přírodě blízké biotopy obývané druhy volně žijících zvířat a planě rostoucích rostlin, obklopené nárazníkovou zónou pro zamezení působení negativních vlivů intenzivního využívání okolních ploch. Jádrové oblasti jsou propojeny spojovacími plochami a prvky. Jedná se o plochy, resp. bodové či liniové prvky v krajině (křoviny, meze, remízy, okraje polí ap.), které zajišťují uskutečňování shora uvedené základní funkce BV spočívající v umožnění ekologické výměny mezi jednotlivými biotopy.¹⁹⁰ Spojovacím prvkem může být i jinak izolovaná součást krajiny, která slouží například jako zastávka nebo hnízdiště ptáků („nášlapný kámen“ – *Trittsteinbiotop*). BNatSchG v ust. § 21 odst. 6 BNatSchG výslovně akcentuje roli mezí, remízů a jiných součástí zemědělské krajiny a stanoví povinnost je znovuzřizovat na místech, kde byly v důsledku intenzivního obhospodařování poškozeny nebo odstraněny. Zdůrazněna je rovněž role povrchových vod a jejich nejbližšího okolí ve vytváření biokoridorů mezi jednotlivými biotopy.

Ochrana součástí BV může být zajištěna zejména vyhlášením zvláště chráněných území, zakotvením omezení využívání příslušných ploch prostřednictvím dokumentů územního plánování nebo uzavíráním dlouhodobých smluv s vlastníky ploch.

¹⁸⁸ Kloepfer, M.: Op. cit., str. 848; viz též Jedlicke, E.: Biotopverbund in: Natura 2000 und Biotopverbund, <http://naturschutzakademie-hessen.de/downloads/10n118biotopverbund.pdf>.

¹⁸⁹ Srov. http://www.bfn.de/0311_biotopverbund.html.

¹⁹⁰ Kloepfer, M.: Op. cit., str. 849.

6.2.3 Chráněné součásti krajiny

Chráněné součásti krajiny (*Geschützte Landschaftsbestandteile* - GLB) představují institut s prvky obecné i zvláštní ochrany přírody zakotvený v BNatSchG v ust. § 29 na pomezí územní ochrany a ochrany jednotlivých objektů. S ohledem na skutečnost, že narozdíl od jiných zvláště chráněných území lze za GLB prohlásit zemským zákonem paušálně aleje, stromořadí, křoviska a další součásti krajiny (například geologicky významné doliny ap.)¹⁹¹ na celém území dané spolkové země, jsou GLB přes svou podobnost s přírodními památkami v této práci zařazeny do kapitoly pojednávající o obecné ochraně přírody.

Jako GLB jsou chráněny prvky sloužící k zachování a rozvoji funkcí přírody, k oživení krajinného rázu nebo péči o něj, k ochraně před škodlivými vlivy nebo sloužící vzhledem k jejich významu jako biotopy pro stanovené druhy volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, které nesplňují podmínky pro prohlášení přírodní památkou.¹⁹² K vyhlášení jednotlivého prvku chráněnou součástí krajiny je příslušný orgán stanovený zemským právem.¹⁹³ BNatSchG chrání GLB před odstraněním a veškerými zásahy, které by mohly vést k jejich poškození nebo změně. Pokud má příslušný záměr vést např. ke snížení počtu stromů v aleji, může zemský zákon nebo jiný právní akt, kterým je GLB vyhlášena, stanovit povinnost k náhradní výsadbě nebo k zaplacení peněžité náhrady.¹⁹⁴

6.2.4 Zákonem chráněné biotopy

Institut zákonem chráněných biotopů (*gesetzlich geschützte Biotopen* – GGB) je v BNatSchG zakotven rovněž ve čtvrté kapitole upravující zvláštní územní ochranu přírody, jedná se však o ochranu obecnou poskytovanou všem typům biotopů uvedených v ust. § 30 odst. 2 BNatSchG bez rozdílu. Zákonná ochrana je poskytována plochám s vnitrozemskými přirozenými nebo přírodě blízkými tekoucími i stojatými vodami včetně přirozených břehových porostů, náplavek a mrtvých ramen vodních

¹⁹¹ Viz ust. § 29 odst. 1 BNatSchG a čl. 16 BayNatSchG.

¹⁹² Ust. § 29 odst. 1 BNatSchG.

¹⁹³ Viz např. ust. § 28 odst. 2 Niedersächsisches Naturschutzgesetz Vom 11. April 1994, Nds.GVBl. S. 155, ber. S. 267 (dále jen „NNatG“), podle něhož je u GLB „v souvislosti se zastavěným územím“ příslušná daná obec, zatímco v ostatních případech je pro vyhlášení příslušný orgán ochrany přírody.

¹⁹⁴ Kloepfer, M.: Op. cit., str. 891.

toků. V souladu se závazky vyplývajícími z Ramsarské úmluvy jsou za GGB označeny i mokřady a rašeliniště spolu s lesy na nich rostoucími, rákosové porosty, stejně jako oblasti vývěru podzemních vod a vnitrozemská soliska. Ochrana je zaručena dále i stepním a suchomilným porostům, písčným dunám a suťoviskům. Mezi GGB patří i skalní útvary, alpinské i subalpinské louky a křoviska, modřínové a borovicové lesy. Chráněny jsou i pobřežní oblasti a mělčiny, přestože většina mělčin je nadto vyhlášena ZCHÚ.¹⁹⁵ Jednotlivé spolkové země mohou zemskými zákony rozšířit ochranu i na biotopy nevyjmenované v BNatSchG.¹⁹⁶

Dle BNatSchG je zakázáno jakékoliv jednání a činnost, které by mohly vést ke zničení nebo jinému podstatnému poškození uvedených biotopů. V souladu s ust. § 30 odst. 3 BNatSchG lze udělit ze zákazů výjimku, pokud zásahy mohou být vyrovnány příslušnými opatřeními. BayNatSchG v ust. čl. 23 odst. 2 dále stanoví, že uvedené zákazy se neuplatní např. u biotopů, které vzniknou po nabytí účinnosti plánu rozvoje (*Bebauungsplan*) v souvislosti s činnostmi povolenými na příslušné ploše plánem rozvoje. Lze-li v souvislosti se zřízením, změnou nebo doplněním plánů rozvoje očekávat existenci zakázaných zásahů do zákonem chráněných biotopů, může být na základě žádosti příslušné obce udělena plošná výjimka, resp. osvobození ze zákazu. Pro příslušnou činnost na území upraveném takovým plánem rozvoje, která by jinak byla dle ust. § 30 odst. 2 BNatSchG zakázána, pak není vyžadováno udělování individuálních výjimek, pokud dojde k jejímu uskutečnění do sedmi let od nabytí účinnosti plánu rozvoje.¹⁹⁷ Vznikne-li chráněný biotop v průběhu smluvní ochrany určitého území (resp. účasti na veřejných programech omezení hospodářského využívání ploch), neplatí uvedené zákazy na opětovné zahájení hospodářského využívání do deseti let po skončení ochrany.¹⁹⁸

Zákonem chráněné biotopy podléhají registraci, registr musí být vhodným způsobem zpřístupněn veřejnosti. Stanovení postupu pro registraci a přístupu k registru je svěřeno zemské právní úpravě.¹⁹⁹

¹⁹⁵ Zejm. NP Hamburgisches Wattenmeer, NP Niedersächsisches Wattenmeer, NP Schleswig-Holsteinisches Wattenmeer.

¹⁹⁶ Viz např. ust. čl. 23 odst. 1 BayNatSchG nebo ust. §28a odst. 1 NNatG.

¹⁹⁷ Ust. § 30 odst. 4 BNatSchG.

¹⁹⁸ Srov. obdobně čl. 23 odst. 2 bod 2. BayNatSchG.

¹⁹⁹ Fischer-Hüftle, P. (ed.): Synopse zum neuen Naturschutzrecht in Bayern, 1. Aufl., München 2011, str. 42.

6.2.5 Krajinné plánování

Do BNatSchG je dále začleněna kapitola 2 zabývající se krajinným plánováním (*Landschaftsplanung*). Samotný institut plánování krajiny byl v SRN zaveden BNatSchG v roce 1976²⁰⁰ a představuje významný nástroj k dosažení cílů BNatSchG stanovených v jeho § 1. V souladu s ust. § 8 BNatSchG představují cíle ochrany přírody a péče o krajinu (*Landschaftspflege*) základ místního a nadmístního krajinného plánování v souladu s principem prevence. Základním úkolem krajinného plánování je konkretizace cílů ochrany přírody v příslušném území a vymezení požadavků a opatření pro jejich dosažení i v rámci správních řízení, jejichž rozhodnutí mohou ovlivnit přírodu a krajinu v dané oblasti. Obecným účelem krajinného plánování je zajistit územně analytické podklady zajišťující zohlednění zájmu na ochraně přírody a krajiny v rámci územního plánování i v jiných koncepčních dokumentech.²⁰¹ Institut krajinného plánování je co do obsahu obdobný institutu plánů ÚSES, s výjimkou územního rozsahu, který je oproti plánům ÚSES značně širší.

Výsledkem krajinného plánování je vypracovávání programů krajiny (*Landschaftsprogramme*) a krajinných rámcových plánů (*Landschaftsrahmenpläne*) pro území spolkové země, resp. jejích částí, zohledňujících nejen ochranu přírody, ale beroucích v potaz i cíle územního plánování, tj. sociální a ekonomické podmínky. Na nejnižší (obecní) úrovni jsou vypracovávány plány krajiny (*Landschaftspläne*). Povinnost k jejich vytvoření vzniká obcím, pokud lze očekávat vznik podstatných změn v přírodě a krajině v příslušné oblasti. Hierarchie výstupů krajinného plánování tak odpovídá uspořádání koncepčních dokumentů vytvořených v rámci územního plánování,²⁰² pro něž, jak shora uvedeno, představují dokumenty krajinného plánování jeden z podkladů.²⁰³ Obdobně jako u plánů ÚSES nemají výstupy krajinného plánování účinek vůči třetím osobám²⁰⁴ a jsou závazné výhradně pro správní úřady a orgány obecních samospráv, s výjimkou obecních plánů krajiny, které ve výjimečných

²⁰⁰ Kloepfer, M.: Op. cit., str. 859.

²⁰¹ Výstupy krajinného plánování mohou být do nástrojů územního plánování převzaty buď zcela ve formě přílohy (primární integrace), nebo zohledněním při plánování využití daného území (sekundární integrace). Blíže viz Kloepfer, M.: Op. cit., str. 863.

²⁰² Ust. § 11 odst. 2 BNatSchG.

²⁰³ Viz čl. 4 odst. 2 BayNatSchG – krajinné plány jsou součástí plánů užívání ploch (*Flächennutzungspläne*).

²⁰⁴ Odlišně čl. 4 odst. 3 BayNatSchG stanoví, že není-li pro určité území vytvořena územně plánovací dokumentace, má plán krajiny účinky jako plán užívání ploch, tj. účinky vůči třetím osobám.

případech, jsou-li vydány formou obecně závazných vyhlášek, mají všeobecnou závaznost.²⁰⁵

6.3 Srovnání české a německé právní úpravy

Obecná územní ochrana přírody představuje významný nástroj pro dosažení ochrany přírody jako celku, vzhledem ke skutečnosti, že pouhé zakládání ZCHÚ se pro zachování příznivého stavu přírody ukázalo jako zcela nedostačující. Důsledkem přístupu akcentujícího pouze zakládání ZCHÚ je izolace jednotlivých populací a biotopů od ostatních. Tato vede k tvorbě „ostrovů“ populací rostlin a živočichů s vyšší mírou ekologické nestability vzhledem k omezování genové biodiverzity v důsledku omezení možnosti genetické výměny mezi jedinci z různých populací a brání dosažení cílů ochrany přírody.

V ZOPK je obecná územní ochrana přírody zakotvena ve srovnání s BNatSchG poměrně široce, když ze systematického hlediska zahrnuje vedle ÚSES a VKP i hraniční instituty zahrnující prvky zvláštní územní ochrany přírody (přírodní park, významný krajinný prvek, přechodně chráněné plochy), stejně jako instituty smíšené, reflektující i jiné aspekty než pouze ochranu přírody (ochrana krajinného rázu). Německá právní úprava naopak zařazuje do pojmu obecné ochrany přírody pouze obecné zásady a povinnosti související s užíváním částí přírody a obecnou úpravu přípustnosti zásahů do přírody a krajiny. Materiálně lze do obecné územní ochrany přírody v německém právu dále zařadit spojení biotopů, institut zákonem chráněných biotopů a úpravu krajinného plánování, které jsou však v BNatSchG upraveny v kapitole 4 zabývající se zvláštní územní ochranou přírody.

Úprava zásahů do přírody a krajiny (*Eingriffe in Natur und Landschaft*) v BNatSchG je značně obsáhlá a upravuje povinnosti původce (*Verursacher*) při uskutečňování záměru, jehož důsledkem je vznik uvedeného zásahu. Základní povinností je vyvarovat se vzniku závažných poškození přírody a krajiny. Není-li takový postup možný, je původce povinen vyžádat si schválení od příslušného orgánu ochrany přírody a zvolit takovou variantu postupu, která nejméně narušuje přírodní podmínky. V povolení je zároveň stanovena lhůta pro provedení vyrovnávacích opatření (*Ausgleichsmaßnahmen*) nebo náhradních opatření (*Ersatzmaßnahmen*),

²⁰⁵ Kloepfer, M.: Op. cit., str. 865.

jejichž obsah je popsán výše. Uvedenou úpravu v BNatSchG považuji za příliš zbytnělou, když je co do rozsahu srovnatelná s úpravou zvláštní územní ochrany přírody, aniž by ovšem zakotvovala cokoli jiného než zásahy do přírody a krajiny (ostatní zmíněné německé instituty, které považuji za právní nástroje obecné ochrany přírody, jsou upraveny v jiných kapitolách BNatSchG). Nadto se jednotlivá ustanovení spíše opakují, než doplňují. Vzhledem k těmto skutečnostem je dle mého názoru česká právní úprava obecné územní ochrany přírody ucelenější. De lege ferenda by však bylo možné uvažovat o zakotvení obecné povinnosti k provedení nápravných opatření v případě zásahu do přírody nebo krajiny, který nespadá pod definici ekologické újmy podle zvláštního zákona.

Účelem zakotvení ÚSES a BV ve vnitrostátním právu je předcházet shora popsanému stavu izolace populací organismů nacházejících se ve zvláště chráněných územích. Oba instituty mají řadu podobných prvků, jak vyplývá z jejich obdobné funkce. Shodná je rovněž vnitřní skladba obou systémů, když se logicky dělí na centrální (jádrové) oblasti, v nichž se příslušné organismy vyskytují ve svém přirozeném (resp. co nejméně pozměněném) prostředí, plochy spojující jádrová území pro dosažení účelu obou institutů a třetí součást, tzv. interakční nebo spojovací prvky, tvořící bodové „nášlapné kameny“ (*Trittsteinbiotope*) v krajině zejména pro migrující živočichy (v českém právu existují interakční prvky pouze na faktické úrovni bez legálního zakotvení). Obdobným je i zajištění ochrany součástí BV/ÚSES, když plnění povinností a dodržování zákazů z nich vyplývajících nelze vynutit přímo s odkazem na ustanovení upravující oba instituty, nýbrž prostřednictvím plánů a programů (plány rozvoje – *Bebauungspläne*; územně plánovací dokumentace), vyhlášení ZCHÚ, případně vytvořením smluvní ochrany.

V dělení na velikostní a významové úrovně (nadmárodní, národní, regionální ap.) se odráží rozdíly ve vnitřním uspořádání obou států (unitární stát – federace). Poměrně významný rozdíl mezi oběma instituty lze spatřovat jednak v rozdílném systematickém zařazení, když v německém právu není institut BV zařazen pod obecnou ochranu přírody, jednak ve skutečnosti, že v souladu s dikcí BNatSchG jsou součástí BV primárně zvláště chráněná území. Oproti tomu úprava ZOPK neakcentuje přednostní zařazování zvláště chráněných území do ÚSES, čímž ve srovnání s německou úpravou poměrně významně rozšiřuje dopad daného institutu a

jednoznačněji jej zařazuje do oblasti obecné územní ochrany přírody. Tím je ÚSES umožněno účinněji plnit své funkce a lépe naplňovat cíle ochrany přírody.

Významné krajinné prvky stejně jako zákonem chráněné biotopy (GGB) plní obdobnou funkci, jejímž cílem je poskytnutí základní ochrany určitým součástem přírody a krajiny, které nesplňují kritéria pro vyhlášení ZCHÚ. Narozdíl od významných krajinných prvků jsou GGB zařazeny v BNatSchG do kapitoly zabývající se zvláštní územní ochranou přírody. Vzhledem k obsahu institutu a skutečnosti, že ochrana je poskytována všem uvedeným biotopům bez nutnosti individuálního rozhodování, byly GGB v této práci zařazeny do kapitoly pojednávající o obecné územní ochraně přírody. Narozdíl od GGB není institut významných krajinných prvků orientován pouze na ochranu biotopů (resp. přírody), ale i na ochranu estetických a geomorfologických hodnot, tedy na ochranu součástí *krajiny*. Zatímco zákonem chráněnými biotopy dle BNatSchG mohou být jen ty uvedené ve spolkovém nebo zemském zákoně, může v České republice orgán ochrany přírody prohlásit VKP jakoukoliv součást krajiny splňující daná kritéria. ZOPK ovšem nečiní rozdíl mezi ochranou VKP *ex lege* a *ex actu*. Výkon činností majících vliv na GGB je v SRN umožněn pouze po vydání výjimky z příslušného zákazu; vydávání výjimky není třeba, byla-li výjimka udělena již obci při stanovení využití ploch v plánu rozvoje, za splnění dalších podmínek BNatSchG. U VKP je pro zásahy, které by mohly vést k jejich narušení nebo znehodnocení třeba vydání závazného stanoviska příslušného orgánu ochrany přírody. Jak uvedeno shora v této kapitole, vylučuje navíc ZOPK ne zcela odůvodněně z ochrany poskytované významným krajinným prvkům plochy nacházející se v ZCHÚ.

Úprava chráněných součástí krajiny je rovněž v jistém ohledu obdobná VKP, neboť zemským zákonem lze vyhlásit za GLB veškeré aleje, stromořadí, křoviska, nebo jiné součásti krajiny bez nutnosti individuálního rozhodování v každém jednotlivém případě. Vedle takto paušálně zřízených GLB však může orgán ochrany přírody prohlásit významnou součástí krajiny i jednotlivý prvek sloužící k zachování a rozvoji funkcí přírody nebo k oživení krajinného rázu (srov. VKP *ex actu*). BNatSchG však GLB zařazuje rovněž mezi nástroje zvláštní územní ochrany přírody.

Ochrana krajinného rázu jako průřezový institut naopak nenachází v německém právu svůj protějšek, obdobně jako krajinné plánování (*Landschaftsplanung*) jako samostatný institut neexistuje v českém právu. Přírodní park dle ZOPK představuje

institut systematicky zařazený do obecné ochrany přírody, který však zahrnuje prvky charakteristické pro ZCHÚ. Takovým prvkem je například vyhlášení přírodního parku formou podzákoného právního předpisu (nařízení kraje), jež, obdobně jako právní předpisy, kterými se vyhláší ZCHÚ, stanoví omezení ve využití ploch nacházejících se na jeho území. Povahu přírodního parku jako nástroje obecné ochrany přírody podtrhuje i skutečnost, že jej lze vyhlásit pouze mimo ZCHÚ. Vzhledem k odlišné povaze institutu přírodního parku (*Naturpark*) v německém právu je tomuto věnována samostatná podkapitola v rámci kapitoly o zvláštní územní ochraně přírody.

Vyzdvihnout je dále třeba českou úpravu přechodně chráněných ploch, která efektivně reaguje na potřebu zajistit určité ploše dočasnou ochranu, aniž by za daným účelem bylo nutné vyhlášovat ZCHÚ, resp. by pro jeho vyhlášení nebyly splněny podmínky, a která v německém právním řádu nemá přímou veřejnoprávní obdobu (úprava přechodně chráněných území obsažená v BNatSchG se užije pouze jako předstupeň vyhlášení ZCHÚ v případech, kdy hrozí nebezpečí z prodlení a do ukončení procesu vyhlášení finálního ZCHÚ by mohlo dojít ke znehodnocení území; přechodnou ochranu ve smyslu českého práva však lze ujednat s vlastníky příslušných ploch smluvně).

7. Zvláštní územní ochrana přírody

Narozdíl od obecné územní ochrany přírody se zvláštní ochrana vztahuje pouze na „*vysoce hodnotná, přírodovědecky významná nebo jedinečná stanoviště či území,*“²⁰⁶ která jsou vyhlášována zvláště chráněnými územími v každém jednotlivém případě zákonem stanoveným způsobem. Vývojově starší zvláštní územní ochrana přírody tak tvoří nadstavbu nad ochranou obecnou a slouží k uchování nepoškozených nebo málo poškozených území před zásahy, které by mohly vést k jejich znehodnocení.

²⁰⁶ Stejskal, V.: Úvod do právní úpravy ochrany přírody, str. 487.

7.1 Právní nástroje zvláštní územní ochrany přírody v ČR

7.1.1 Obecný souhrn

ZOPK upravuje zvláště chráněná území v části třetí. V ustanovení § 14 ZOPK je zakotveno šest kategorií zvláště chráněných území, která lze dle rozlohy dělit na velkoplošná (národní parky, chráněné krajinné oblasti) a maloplošná (národní přírodní rezervace, přírodní rezervace, národní přírodní památky, přírodní památky). Základními dělicími kritérii mezi jednotlivými kategoriemi je vedle velikosti příslušného území zejména míra přírodovědecké a estetické jedinečnosti a na ni navázaná přísnost režimu ochrany a forma, kterou je dané ZCHÚ vyhlášeno.²⁰⁷ S formou vyhlášení dále souvisí určení oprávněného subjektu, který zvláštní ochranu území vyhláší, resp. ruší. Narozdíl od německé právní úpravy nejsou jako samostatná zvláště chráněná území v ZOPK zakotveny tzv. biosférické rezervace, které, jak uvedeno shora v kapitole věnující se ochraně přírody na úrovni mezinárodního práva, vznikají v rámci programu OSN člověk a biosféra. Ochrana vědecky a esteticky cenných částí takových území je zajišťována vyhlášením některé z uvedených kategorií zvláště chráněných území.

7.1.2 Právní prostředky zajištění ochrany ZCHÚ

Ochrana ZCHÚ je zajišťována primárně prostřednictvím tzv. ochranných podmínek, představujících souhrn příkazů a zákazů určitých činností v příslušných chráněných územích. Ochranné podmínky tak představují základní právní nástroj zvláštní územní ochrany přírody a dále se dělí na základní a bližší.²⁰⁸ Zvláštním právním nástrojem ochrany ZCHÚ jsou návštěvní řády národních parků vydávané opatřením obecné povahy správou příslušného NP, které stanoví bližší podmínky pro turistické, sportovní a rekreační aktivity osob na území národního parku a mohou omezit výkon některých činností pouze na určitá místa v NP.

Základní ochranné podmínky jsou souborem zákazů uplatňujících se vždy pro určitou kategorii ZCHÚ, u níž jsou ze systematického hlediska v ZOPK uvedeny. Jak

²⁰⁷ Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí, str. 372.

²⁰⁸ Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí, str. 373.

vyplývá z ust. § 43 ZOPK, nejsou zákazy činností uvedené v základních ochranných podmínkách zákazy absolutními, když uvedené ustanovení zakotvuje dvojí způsob udělování výjimek. První možností je udělení výjimky v případech, kdy „*veřejný zájem výrazně převažuje nad zájmem ochrany přírody*“.²⁰⁹ Je třeba se nejprve pozastavit nad skutečností, že z výkladu uvedeného ustanovení v rozporu s ústavními základy ochrany přírody i ustanovením odst. 3 příslušného paragrafu vyplývá, že ochrana přírody není veřejným zájmem, a tato zřejmá legislativní chyba nebyla doposud přes četné podněty např. ze strany ekologických hnutí napravena.²¹⁰ Výjimky ze zákazů v ZCHÚ schvaluje svým usnesením vláda, uděluje je však v souladu s ust. odst. 2 příslušného paragrafu MŽP ve správním řízení. MŽP je ovšem při udělení výjimky vázáno usnesením vlády, která je tak *de facto* subjektem rozhodujícím o jejich udělení.²¹¹ Druhým způsobem povolování výjimek je rozhodnutí příslušného orgánu ochrany přírody a krajiny.

Rozdělení kompetencí mezi shora uvedené subjekty při rozhodování o udělení výjimek je provedeno na základě rozlišení „jiného veřejného zájmu“ a kvalifikovaného veřejného zájmu „výrazně převažujícího nad zájmem ochrany přírody“, přičemž ve druhém případě bude k udělení příslušné MŽP. Tato úprava vyvolává otázky ohledně posouzení závažnosti veřejného zájmu, který je sám o sobě neurčitým právním pojmem, jehož výklad podal ÚS.²¹² Lze se domnívat, že o výrazně převažující veřejný zájem se jedná v případě „*rozsáhlých záměrů s celorepublikovým či multiregionálním dopadem, tedy u záměrů uskutečňovaných na základě celostátních koncepcí, tj. koncepcí předkládaných a schvalovaných ústředními orgány státní správy.*“²¹³ Úvaha ohledně závažnosti veřejného zájmu náleží MŽP, které tak samo určuje, které žádosti budou předloženy do 60 dnů od obdržení ke schválení vládě, a naopak kterými se po jejich vyhodnocení nebude MŽP zabývat, když dospěje k závěru, že se jedná o žádosti,

²⁰⁹ Ust. § 43 odst. 1 ZOPK.

²¹⁰ Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí, str. 374.

²¹¹ Tento stav existuje od novely ust. § 43 ZOPK provedené zákonem č. 349/2009 Sb. a zákonem č. 381/2009 Sb., která zároveň zavedla druhý způsob udělování výjimek příslušným orgánem ochrany přírody a krajiny, uvedený shora. Do uvedené novely udělovala výjimky přímo vláda, což byl z hlediska postavení vlády a skutečnosti, že není správním orgánem, značně sporný postup (i vzhledem k pravděpodobné nemožnosti soudního přezkumu takových „rozhodnutí“).

²¹² Pl. ÚS 24/04: Veřejný zájem se prokazuje a váží „*vždy až v konkrétním správním řízení o dané věci na základě poměrování jednotlivých partikulárních zájmů, přičemž výsledek této úvahy musí být jasně odůvodněn dle zásad činnosti správních orgánů definovaných ve správním řádu.*“ Blíže viz Havelková, S.: Veřejný zájem, aplikace pojmu v ochraně přírody, Ochrana přírody, číslo 3, ročník 63, 2008.

²¹³ Šmídová, L.: Výjimky ze základní územní ochrany zvláště chráněných území, Ochrana přírody, číslo 3, ročník 65, 2010.

k jejichž posouzení je příslušný orgán OPK. MŽP by tak *de facto* mohlo předjímat samotné rozhodnutí před jeho vydáním, v praxi však provádí pouze hodnocení potenciálního významně převažujícího veřejného zájmu a následně na základě usnesení vlády vydává příslušné rozhodnutí.²¹⁴

Pozitivně hodnocenou stránkou uvedené novely ZOPK provedené zákonem č. 349/2009 Sb. je zakotvení rozhodování orgánů OPK v ostatních případech namísto předchozího poměrně nelogického svěření rozhodovacích pravomocí vládě. O záležitostech necelostátního (tedy místního, regionálního) významu tak rozhodují správní orgány mnohem lépe obeznámené s podmínkami v daném místě (správy NP a CHKO, krajské úřady, MŽP v případě staveb důležitých pro obranu státu mimo vojenské újezdy, resp. újezdní úřady). Výjimku lze v takovém případě povolit, pokud jiný veřejný zájem převažuje při realizaci příslušného záměru nad zájmem ochrany přírody, záměr je realizován přímo v zájmu ochrany přírody, nebo povolovaná činnost významně neovlivní zachování stavu daného ZCHÚ.²¹⁵

Základní ochranné podmínky zvláště chráněných území uvedené v ZOPK představují taxativní výčet, který nelze dále rozšiřovat. K rozšíření ochrany příslušného ZCHÚ proto slouží bližší ochranné podmínky, které jsou nutnou součástí právního předpisu, resp. aktu, kterým je dané ZCHÚ vyhlášeno a jímž jsou stanoveny i jeho hranice. Bližší ochranné podmínky obsahují v souladu s ust. § 44 odst. 3 ZOPK výčet činností, které lze na předmětné ploše provádět pouze s předchozím souhlasem příslušného orgánu ochrany přírody.²¹⁶ Účelem existence bližších ochranných podmínek je zejména přizpůsobit ochranu daného ZCHÚ místním poměrům. K naplnění ústavní zásady ukládání povinností pouze na základě zákona je pak u každého typu ZCHÚ uvedeno za výčtem základních ochranných podmínek ustanovení zakazující měnit dochované přírodní prostředí v rozporu s bližšími podmínkami ochrany. Toto ustanovení však, jak dále uvedeno, chybí u NPP a PP. Lze se domnívat, že se v uvedeném případě jedná o důsledek chyby legislativně-technického charakteru, neboť neexistuje důvod, proč by v daném směru měla mít uvedená území odlišný charakter ochrany. V případě ZCHÚ zřízených v minulosti, jejichž zřizovací akt obsahoval nad rámec ust. § 44 odst. 3 ZOPK (a tedy v rozporu s Ústavou) další zákazy

²¹⁴ V souladu se zněním ust. § 43 odst. 1 ZOPK, viz Šmídová, L.: Výjimky ze základní územní ochrany zvláště chráněných území, *Ochrana přírody*, číslo 3, ročník 65, 2010.

²¹⁵ Ust. § 43 odst. 3 ZOPK.

²¹⁶ Damohorský, M. a kol.: *Právo životního prostředí*, str. 373.

v širším rozsahu než základní ochranné podmínky v ZOPK, bylo před novelizací ZOPK provedenou zákonem č. 349/2009 Sb. pro uvedení příslušného aktu do souladu s ústavním pořádkem potřeba znovuyhlášení daného ZCHÚ a související úpravě bližších ochranných podmínek.²¹⁷ Po uvedené novele se však příslušné zákazy a omezení činností na území ZCHÚ považují v souladu s přechodným ustanovením § 90 odst. 14 ZOPK za činnosti vázané na souhlas orgánu ochrany přírody dle ust. § 44 odst. 3 ZOPK. Bližší ochranné podmínky národních parků však – narozdíl od ostatních ZCHÚ – mohou obsahovat i zákazy určitých činností bez vazby na povolení (viz dále kapitola Národní park).

Dalším, v tomto případě koncepčním nástrojem zvláštní územní ochrany přírody jsou plány péče, tedy dokumenty, stanovující zásady činnosti v ZCHÚ a jejich ochranných pásmech. Plány péče, upravené v ust. § 38 ZOPK, obsahují cíle a priority, stejně jako plán provádění konkrétních zásahů v ZCHÚ za účelem zachování, resp. zlepšení stavu předmětu ochrany přírody na příslušných územích a jeho zabezpečení před působením nepříznivých vlivů. Plány péče velkoplošných ZCHÚ se od maloplošných liší vyšší mírou obecnosti danou logickou nemožností zacházet do obdobných detailů jako v případě řádově menších území. Plány péče slouží jako podklady pro tvorbu jiných koncepčních dokumentů (zejm. územně plánovací dokumentace) a pro rozhodování orgánů ochrany přírody. Povinnost zpracovat plán péče o ZCHÚ je uložena tomu orgánu ochrany přírody, který je příslušný k jeho vyhlášení s výjimkou NP a CHKO, pro něž vypracování zajišťuje MŽP prostřednictvím AOPK ČR.²¹⁸ Při zpracování plánů péče dochází v souladu s ust. § 38 odst. 4 ZOPK k jejich projednání s dotčenými obcemi a kraji, přičemž mezi nejkonfliktnější oblasti patří projednání ustanovení dotýkajících se ochrany krajinného rázu a přípustné výstavby, které obvykle významně prodlouží proces schvalování.²¹⁹ Obsah plánů péče je pro jednotlivé kategorie ZCHÚ podrobněji vymezen vyhláškou MŽP.²²⁰ Plány péče nemají navenek přímé právní účinky, nejsou tedy v souladu s ust. § 38 odst. 1 *in fine* ZOPK závazné pro fyzické ani právnické osoby.

²¹⁷ Miko, L.; Borovičková, H.: Op. cit., str. 200.

²¹⁸ Viz též Hoffman, A.: Plány péče o chráněné krajinné oblasti, Ochrana přírody, číslo 3, ročník 64, 2010.

²¹⁹ Hoffman, A.: Plány péče o chráněné krajinné oblasti, Ochrana přírody, číslo 3, ročník 64, 2010.

²²⁰ Vyhláška MŽP č. 64/2011 Sb., o plánech péče, o podkladech k vyhlášení, evidenci a označování chráněných území

ZOPK rovněž zakotvuje předkupní právo státu k pozemkům na území NP, NPR, NPP a pozemků souvisejících s jeskyněmi. Pokud do 60 dnů od nabídnutí neprojeví orgán ochrany přírody o nabízený pozemek písemně závazný zájem, lze je prodat třetí osobě. Významným nástrojem pro zefektivnění ochrany ZCHÚ je vyhlášení ochranných pásem (OP), jejichž základní funkcí je zabránit, resp. minimalizovat působení vnějších negativních vlivů na příslušné ZCHÚ. OP vyhláší též orgán ochrany přírody, který vyhlásil příslušné ZCHÚ. Ochranné pásmo lze vyhlásit pro velkoplošná i maloplošná ZCHÚ s výjimkou chráněné krajinné oblasti, u níž ochranné pásmo po shora uvedené novele provedené zákonem č. 349/2009 Sb. vyhlásit nelze. Existující ochranná pásma chráněných krajinných oblastí tak zanikla k 2.1.2010.²²¹ Administrativním nástrojem zajišťujícím plnění funkcí ochranných pásem je vázání činností stanovených v ust. § 37 odst. 2 ZOPK²²² na souhlas orgánu ochrany přírody.

7.1.3 Národní park

Národní parky (NP) jsou velkoplošná ZCHÚ s nejpřísnějším režimem ochrany. Dle ust. § 15 odst. 1 ZOPK se jedná o „*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*“. Zákon blíže nedefinuje pojem „rozsáhlosti“ území, je proto třeba vycházet z mezinárodní kategorizace chráněných území IUCN, která stanoví obvyklý spodní limit rozlohy pro vyhlášení národního parku (kategorie II IUCN)²²³ na 1000 ha.²²⁴ Přirozenými nebo lidskou činností málo ovlivněnými ekosystémy jsou v podmínkách ČR takřka výhradně přirozené lesy, tzv. primární bezlesí (tedy plochy, na nichž se přirozeně nevyskytuje les, ať už z důvodu nevhodnosti podloží či vzhledem k nadmořské výšce), stejně jako neupravené vodní toky a

²²¹ Landová, B.; Havelková, S.: K novele zákona o ochraně přírody a krajiny, Ochrana přírody, číslo 6, ročník 63, 2009.

²²² Stavební činnosti, terénní a vodohospodářské úpravy, použití chemických prostředků a změny kultury pozemků, tedy zásahy, které by mohly negativně ovlivnit samotné ZCHÚ, resp. předmět ochrany na jeho území.

²²³ http://www.iucn.org/about/work/programmes/gpap_home/gpap_quality/gpap_categories/gpap_category2/; Krkonošský NP je s výjimkou některých částí zařazen do kategorie V IUCN.

²²⁴ Miko, L.; Borovičková, H.: Op. cit., str. 136; nejmenším národním parkem je NP České Švýcarsko o rozloze 79 km², naopak největším je NP Šumava s 690,3 km².

přirozená jezera.²²⁵ Výraz „značná část území“ lze – rovněž v kontextu kategorizace IUCN – vyložit tak, že by se uvedené ekosystémy měly nacházet nejméně na $\frac{3}{4}$ rozlohy území.²²⁶ Mimořádný vědecký a výchovný význam je připisován takovým územím, která svou druhovou skladbou, reliéfem, nebo geologickými a jinými podmínkami představují významná centra biodiverzity (popř. jsou v ní zastoupeny původní druhy rostlin, resp. živočichů, ohrožené druhy ap.) V ČR jsou v současné době 4 národní parky, dlouhodobě je připravováno vyhlášení pátého NP, kterým by mělo být Křivoklátsko.

Vzhledem ke vzácnosti předmětu ochrany v NP zakotvuje ust. § 15 odst. 2 ZOPK přísný režim a významné omezení využívání území náležejících do NP, když „*veškeré využití národních parků musí být podřízeno zachování a zlepšení přírodních poměrů*“ a musí být rovněž v souladu s cíli sledovanými jejich vyhlášením. Tato zásada zároveň představuje měřítko pro činnost veškerých správních orgánů na území NP, stejně jako základní vodítko pro péči o nezastavěné pozemky na území NP.²²⁷ Konkrétní poslání NP, v němž jsou uvedené cíle zakotveny, je obsaženo v právním předpisu²²⁸, kterým byl příslušný NP vyhlášen.²²⁹ V souladu s kategorizací IUCN je obecným posláním národních parků obnova a zachování přírodních procesů, dosažení příznivého stavu příslušného území a jeho ekologické stability. Základní ochranné podmínky NP jsou rovněž značně restriktivní a ve svém souhrnu znamenají, že NP nelze vyhlásit na území, jehož významnější část je intenzivně zemědělsky obhospodařována, resp. se vyznačuje vyšší mírou urbanizace. ZOPK specifikuje i další základní ochranné podmínky pro území první zóny národního parku. Zákon, kterým je příslušný NP vyhlášen, zakotvuje v souladu s ust. § 15 odst. 3 ZOPK i bližší ochranné

²²⁵ Miko, L.; Borovičková, H.: Op. cit., str. 136.

²²⁶ Miko, L.; Borovičková, H.: Op. cit., str. 136; k tomu srov. Kyzour, J.: Právní úprava ochrany národních parků v ČR a Německu, Praha, 2011, diplomová práce, Právnická fakulta Univerzity Karlovy – autor dovozuje, že vzhledem ke skutečnosti, že právní úprava obsažená v ZOPK se vztahuje ke stavu v okamžiku vyhlášení NP, narozdíl od kategorizace IUCN, jež se zabývá cíli, kterých má být správou příslušného území dosaženo, je možné NP vyhlásit i pokud není podmínka výskytu příslušných ekosystémů alespoň na $\frac{3}{4}$ území NP splněna. S tímto výkladem se i v kontextu německé právní úpravy ztotožňuji.

²²⁷ Miko, L.; Borovičková, H.: Op. cit., str. 137.

²²⁸ Ust. § 15 odst. 3 ZOPK stanoví, že národní parky jsou vyhlašovány zákonem. Takto však byl doposud vyhlášen pouze jediný NP, a to NP České Švýcarsko, přičemž zbývající NP byly vyhlášeny nařízením vlády v souladu s ust. § 8 odst. 1 ZOSOP ještě před nabytím účinnosti ZOPK.

²²⁹ Viz např. nařízení vlády č. 163/1991 Sb., kterým se zřizuje Národní park Šumava a stanoví podmínky jeho ochrany: „*Posláním národního parku je uchování a zlepšení jeho přírodního prostředí, zejména ochrana či obnova samořídících funkcí přírodních systémů, přísná ochrana volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, zachování typického vzhledu krajiny, naplňování vědeckých a výchovných cílů, jakož i využití území národního parku k turistice a rekreaci nezhoršující přírodní prostředí.*“

podmínky, které – právě vzhledem k vyhlášení formou zákona – mohou narozdíl od jiných ZCHÚ obsahovat vedle činností vázaných na povolení i výčet zakázaných činností (jak shora uvedeno, zákonem je zatím vyhlášen pouze NP České Švýcarsko).²³⁰ Významnou regulativní funkci hrají rovněž návštěvní řády NP vydávané formou opatření obecné povahy²³¹ správami NP v souladu s ustanovením § 78 odst. 2 písm. c) ZOPK, o nichž je pojednáno výše.²³² Návštěvní řády blíže specifikují omezení vstupu, vjezdu a dalších činností, jejichž výčet rovněž obsahují. Z působnosti návštěvních řádů mohou být vyňaty osoby trvale bydlící či pracující v NP.

Území NP se člení do tří zón ochrany, jejichž bližší charakteristika je stanovena právním předpisem, kterým se příslušný NP vyhláší. Do první a nejpřísněji chráněné zóny (tzv. přísné přírodní zóny) tak jsou zařazována území s nejvýznamnějšími přírodními hodnotami v NP, zejména v podobě přirozených, resp. málo pozměněných ekosystémů, u nichž lze očekávat rychlou obnovu samořídících funkcí ekosystémů. V souladu s ust. § 16 odst. 2 ZOPK platí v první zóně NP mimo jiné i zákaz vstupu mimo vyznačené cesty, území první zóny je proto třeba v terénu přehledně vyznačit. Je třeba zdůraznit, že cílem prvních zón není úplné vyloučení lidských zásahů, ale jejich omezení, a první zóna tak nesplývá v jedno s tzv. bezzásahovými zónami, přestože se většina bezzásahových zón NP nachází právě v prvních zónách. Druhé zóny NP (tzv. řízené přírodní) obsahují převážně pozměněné přírodě blízké ekosystémy s významnou přírodní hodnotou, které mohou být omezeně a přírodě blízkým způsobem zemědělsky a lesnický využívány. Spolu s prvními zónami pak tvoří jádrovou oblast NP, v níž jsou převážně soustředěny přírodní hodnoty, které jsou předmětem ochrany příslušného NP.²³³ Naproti tomu do třetích zón NP by měla být zařazována zejména území s člověkem značně pozměněnými ekosystémy i zastavěné oblasti. Jejich účelem je umožňovat trvalé bydlení obyvatel, stejně jako podporovat turistiku a zemědělství a

²³⁰ Miko, L.; Borovičková, H.: Op. cit., str. 137.

²³¹ Do novelizace provedené zákonem č. 349/2009 Sb. byly návštěvní řády NP vydávány formou obecně závazné vyhlášky, tedy právního předpisu, čímž byla eliminována možnost jejich soudního přezkumu (návštěvní řád NP Šumava byl jako opatření obecné povahy přezkoumán Nejvyšším správním soudem a jeho část týkající se splouvání Vltavy byla zrušena rozsudkem NSS ze dne 13. 10. 2010, č.j. 6 Ao 5/2010-43.) Přitom však obdobně jako v případě opatření obecné povahy platilo, že při stanovení zákazů nelze jít nad rámec zákona, neboť takový postup by byl v rozporu s ústavním pořádkem.

²³² Blíže viz Landová, B.: K opatřením obecné povahy, *Ochrana přírody*, číslo 5, ročník 65, 2011.

²³³ Viz Miko, L.; Borovičková, H.: Op. cit., str. 149.

spolu s ochranným pásmem představují významnou složku ochrany jádrové oblasti NP.²³⁴

Jako zvláštní orgán s iniciativní a konzultační funkcí je zřízena rada NP. Jejím účelem je institucionalizace spoluúčasti subjektů, jichž se dotýká existence NP, na posuzování „*všech důležitých dokumentů ochrany a řízení národního parku a jeho ochranného pásma*“,²³⁵ tedy zejména návrhu zonace NP, návštěvního řádu ap. Z povahy věci nemá rada NP povahu správního orgánu a nemůže vydávat správní akty. Počet členů rady NP není omezen, její složení však je ohraničeno taxativním výčtem subjektů, které mohou být členy. Dotčené obce a kraje, na jejichž území se NP rozkládá, delegují své zástupce, stejně jako Horská služba, pokud se daný NP nachází v horské oblasti. Další členové jsou naopak jmenováni radou NP z nejvýznamnějších podnikatelských subjektů vykonávajících činnost na území NP (turistický ruch, lesnictví ap.), stejně jako z odborníků z vědeckých a odborných pracovišť, resp. jiných správních orgánů.²³⁶ Delegovaní zástupci obcí mají nad rámec uvedených práv privilegované postavení spočívající ve skutečnosti, že správa NP je povinna s nimi dohodnout návrhy dokumentů týkajících se zonace NP, návštěvního řádu a plánu péče před jejich schválením. V případě rozporu pak rozhoduje po projednání s příslušnými obcemi MŽP.

Významnou součástí ochrany NP je i možnost omezení nebo vyloučení výkonu práva myslivosti v určitých částech, nebo na celém území NP v souladu s ust. § 21 ZOPK, spolu s omezeními týkajícími se lesního hospodaření vyplývajícími ze samotné podstaty NP. Provádění lesního hospodaření v lesích ve vlastnictví státu je svěřeno správám NP. Vlastnické právo k majetku na území NP, který je ve vlastnictví státu, dále nelze v souladu s ust. § 23 odst. 1 ZOPK zcizit (s výjimkou směn pozemků odůvodněných zájmy ochrany přírody). V národních parcích umožňuje ust. § 24 odst. 1 ZOPK správě NP vybírat poplatky za vjezd a setrvání motorovými vozidly, stejně jako za vstup do vybraných míst mimo zastavěná území, přičemž poplatková povinnost se nevztahuje na fyzické osoby pracující, trvale bydlící či vlastnící rekreační objekt na území NP. Poplatky jsou příjmem správy příslušného NP. Výši poplatků, okruh

²³⁴ Miko, L.; Borovičková, H.: Op. cit., str. 149.

²³⁵ § 20 odst. 1 ZOPK.

²³⁶ Odchylně Miko, L.; Borovičková, H.: Op. cit., str. 152, trvající – dle mého názoru v rozporu s gramatickým výkladem daného ustanovení ZOPK – na názoru, že odborníci z vědeckých a odborných pracovišť, resp. jiných správních orgánů, být jmenováni členy rady NP nemohou.

osvobozených osob i seznam území, na něž se poplatková povinnost vztahuje stanoví MŽP (tedy nikoliv správa NP jako do novelizace provedené zákonem č. 349/2009 Sb.).

7.1.4 Chráněná krajinná oblast

Chráněná krajinná oblast je velkoplošné ZCHÚ 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*“.²³⁷ Z definice vyplývá, že účelem CHKO je nejen uchování přirozených ekosystémů, ale i celkového charakteru „*harmonicky utvářené*“ krajiny s významnou ekologickou, přírodovědeckou a kulturněhistorickou hodnotou. CHKO jsou tak řazeny do kategorie V IUCN. Ochrana poskytovaná CHKO se tak dotýká i krajinného rázu. Zatímco harmonicky utvářená krajina je kategorií subjektivní, za charakteristicky vyvinutý reliéf lze považovat zejména horské celky, krasová území, zahloubená meandrující říční údolí větších řek ap.²³⁸ Podíl přirozených ekosystémů je třeba při posuzování vztahovat k průměru pro celé území ČR, přičemž pro vyhlášení CHKO musí být průměr výrazně převyšěn. V současné době se v ČR nachází 25 chráněných krajinných oblastí a připravuje se vyhlášení CHKO Brdy v návaznosti na zrušení tamního vojenského újezdu.²³⁹ CHKO tak představují co do rozlohy nejrozsáhlejší kategorii ZCHÚ v České republice.²⁴⁰

Minimální rozloha CHKO je – vzhledem k cílům ochrany krajinných celků nacházejících se na příslušných územích – cca 4.000 až 5.000 ha.²⁴¹ CHKO jsou vyhlášovány nařízením vlády. K odstupňování míry ochrany se – obdobně jako v případě NP – provádí zonace území CHKO do zpravidla 4, resp. minimálně 3 zón, přičemž čtvrtá zóna plní zároveň funkci ochranného pásma, které u CHKO nelze vytvářet (a akcentuje skutečnost, že vzhledem k výrazně velkoplošnému charakteru CHKO je třeba při míře hustoty osídlení v našich podmínkách začlenit do ZCHÚ i území sídel). Vymezení zón CHKO probíhá vyhláškou MŽP. Hospodářské využívání

²³⁷ Ust. § 25 odst. 1 ZOPK.

²³⁸ Miko, L.; Borovičková, H.: Op. cit., str. 159.

²³⁹ Blíže Pipek J., Ložek V., Šašek J., Spilka J.: Brdy chráněnou krajinnou oblastí?, Ochrana přírody, číslo 1, ročník 66, 2012.

²⁴⁰ Miko, L.; Borovičková, H.: Op. cit., str. 161.

²⁴¹ Viz Miko, L.; Borovičková, H.: Op. cit., str. 159; nejmenší CHKO je Blaník o velikosti 41 km² a největší je CHKO Beskydy s rozlohou 1.160 km².

území se provádí v souladu s požadavky vyplývajícími ze zařazení dané plochy do určité zóny obdobně jako v národních parcích, jak uvedeno výše. První zóny tak logicky pokrývají území s nejvýznamnějšími přírodními hodnotami, tedy přirozené nebo málo pozměněné ekosystémy, resp. stávající maloplošná ZCHÚ, s cílem minimalizace lidských zásahů a obnovy samořídící schopnosti přírody. Druhá zóna zahrnuje hospodářsky využívané lesní a zemědělské ekosystémy vhodné k šetrnému (tedy nikoliv intenzivnímu) hospodářskému využívání, stejně jako území vytvářející ochranné nárazníkové pásmo k nejcennějším ekosystémům zařazeným do první zóny, jejichž cílem je udržení přírodních hodnot a zvyšování druhové a prostorové rozmanitosti ekosystémů. Do třetí zóny se řadí lidskou činností značně pozměněné ekosystémy a plochy podléhající intenzivnímu hospodářskému využívání s cílem podpory ekologicky optimalizovaného hospodaření a vhodných forem turismu a rekreace, zatímco čtvrtá zóna obsahuje lidskou činností silně pozměněné části přírody a zastavěná území sídel. Základní ochranné podmínky CHKO zakotvené v ust. § 26 ZOPK jsou z pochopitelných důvodů užší než v NP, stanovují však například zákaz stavby nových dálnic, sídelních útvarů a plavebních kanálů.

7.1.5 Národní přírodní rezervace a přírodní rezervace

Národní přírodní rezervace (NPR) jsou v souladu s ust. § 28 ZOPK maloplošná chráněná území, jejichž předmětem ochrany jsou ekosystémy menšího plošného rozsahu vázané na přirozený reliéf s typickou geologickou stavbou, jedinečné v národním nebo mezinárodním měřítku. Menší plošný rozsah zřetelně odlišuje NPR od velkoplošných ZCHÚ, rozloha však musí být dostatečně velká, aby byla zachována životaschopnost ekosystémů nacházejících se na jejich území (obvyklá velikost NPR se pohybuje mezi desítkami a stovkami hektarů²⁴²).

NPR představuje nejprísnejší stupeň ochrany v rámci maloplošných ZCHÚ, což se projevuje ve skutečnosti, že je – obdobně jako u národních parků – připuštěna možnost pouze takového využívání, které „*uchová či zlepší dosavadní stav přírodního prostředí*“.²⁴³ Rovněž charakteristika jednotlivých součástí definice NPR je obdobná

²⁴² Viz Miko, L.; Borovičková, H.: Op. cit., str. 165; nejmenší NPR je s rozlohou 8,61 ha NPR Malý a Velký štít, největší je NPR Praděd o rozloze 2031,4 ha, označení „maloplošné ZCHÚ“ tak v posledně jmenovaném případě odpovídá pouze systematicky, nikoliv fakticky.

²⁴³ Viz ust. § 28 odst. 2 ZOPK, srov. ust. § 15 odst. 2 ZOPK.

jako shora u národních parků, stejně jako obsah zákazů zakotvených v základních ochranných podmínkách národních přírodních rezervací, které NPR zajišťují ochranu srovnatelnou v některých ohledech s prvními zónami národních parků.²⁴⁴ Národní přírodní rezervace jsou vyhlášovány vyhláškou MŽP, která stanoví i bližší ochranné podmínky.²⁴⁵ Z hlediska ochrany NPR je významné i omezení výkonu rybářského a mysliveckého práva, který je možný pouze se souhlasem orgánu ochrany přírody, obdobné omezení jako u národních parků se týká i lesního hospodaření, když lesy v NPR nelze zařadit do kategorie lesů hospodářských. Státní správu ve správních obvodech tvořených NPR vykonávají v souladu s vyhláškou MŽP č. 46/2010 správy NP a správy CHKO tak, jak je stanoveno v příloze k uvedené vyhlášce.

Přírodní rezervace (PR) se od NPR liší mírnějšími požadavky na vyhlášení ochrany příslušného území, když není vyžadován přírodní charakter reliéfu, a jako PR tak lze vyhlásit i útvary vzniklé lidskou činností (např. lomy, pískovny, rybníky ap.).²⁴⁶ Rovněž se nevyžaduje významnost chráněných ekosystémů v mezinárodním či národním měřítku, ale postačí význam pro příslušnou geografickou oblast. Základní ochranné podmínky jsou ve srovnání s výše uvedenými typy ZCHÚ velmi stručné a omezují se na výčet zákazů nejvíce ohrožujících činností. PR jsou vyhlášovány nařízením příslušných orgánů ochrany přírody, kterými jsou na území NP a CHKO jejich správy, mimo tato území pak krajské, resp. újezdní úřady. Omezení zcizování pozemků ve vlastnictví státu se týká pouze nezastavěných pozemků, k jejichž zcizování je třeba souhlas MŽP.

7.1.6 Národní přírodní památka a přírodní památka

Národní přírodní památka (NPP) je maloplošným ZCHÚ s větším množstvím možných předmětů ochrany s národním či mezinárodním ekologickým, vědeckým

²⁴⁴ Např. zákaz povolování a umístování staveb, zákaz vstupovat a vjíždět mimo cesty vyznačené se souhlasem orgánu ochrany přírody ap.; obdobně jako u národních parků nelze vlastnické právo k majetku (zahrnujícím navíc i nezastavěné pozemky) na území NPR, který je ve vlastnictví státu, dále zcizit (bez výjimky směn pozemků odůvodněných zájmy ochrany přírody).

²⁴⁵ V roce 2014 se na území ČR nacházelo 111 NPR a 805 PR, z nichž některé byly vyhlášeny již tzv. silvestrovským výnosem v roce 1933 (viz výše). Současné pojetí NPR, resp. maloplošných ZCHÚ obecně tak odpovídá dřívějšímu přístupu k ochraně přírody spočívajícímu v „bodové ochraně“ přírodovědecky či kulturně cenných ekosystémů.

²⁴⁶ Miko, L.; Borovičková, H.: Op. cit., str. 173.

nebo estetickým významem.²⁴⁷ Samotná „menší rozloha“ NPP uváděná v ust. § 35 ZOPK apriori neznamená, že předmět ochrany NPP se musí nacházet na menší výměře než v případě (národních) přírodních rezervací, jako NPP tak lze vyhlásit území o rozloze od řádově desítek metrů čtverečních po stovky hektarů.²⁴⁸ Předmětem ochrany NPP může být jak neživá příroda (geologické a geomorfologické jevy, naleziště nerostů), tak i výskyt vzácných či ohrožených druhů rostlin a živočichů bez ohledu na charakter povrchu. NPP lze vyhlásit i na plochách formovaných činností člověka. V ZOPK výslovně zmíněná možnost ochrany ploch s estetickým významem představuje mírnou odlišnost od shora uvedených ZCHÚ a představuje další z charakteristik NPP. Jak vyplývá z uvedených znaků, jsou NPP vyhlášovány pro plochy s různými přírodními podmínkami, čemuž musí odpovídat odlišná úprava bližších ochranných podmínek, která tak představuje těžiště ochrany národních přírodních památek. Z tohoto důvodu jsou základní ochranné podmínky omezeny pouze na obecné prohlášení o zákazu změny či poškozování NPP, nebo takového hospodářského využívání, kterým by hrozilo jejich poškození. Úprava zcizování pozemků ve vlastnictví státu je shodná jako u národních přírodních rezervací. NPP jsou vyhlášovány vyhláškou MŽP.

Přírodní památka představuje ZCHÚ s nejnižším stupněm ochrany, které se od NPP liší ve shodných znacích, jako je shora uvedeno u přírodní rezervace. Odlišnost tedy spočívá zejména v tom, že předmět ochrany je pouze regionálního významu, a vyhlášení PP se uskutečňuje nařízením správy NP či CHKO, příslušného krajského nebo újezdního úřadu.

7.2 Právní nástroje zvláštní územní ochrany přírody v SRN

7.2.1 Obecný souhrn

BNatSchG rozeznává celkem 8 druhů zvláště chráněných území lišících se předmětem i přísností ochrany. Tato území lze dále – s níže uvedenými výhradami – dělit na velkoplošná a maloplošná, přičemž zákon v ustanovení § 20 odst. 3 zároveň výslovně stanoví, že ZCHÚ se, pokud je to vhodné, stávají automaticky součástí

²⁴⁷ Celkově je v roce 2014 v ČR vyhlášeno 108 NPP a 1271 PP.

²⁴⁸ Miko, L.; Borovičková, H.: Op. cit., str. 177; nejmenší NPP jsou Dubí hora a Chýnovská jeskyně o rozloze 900 m², největší je NPP Polické stěny o rozloze 685,71 ha.

spojení biotopů (BV). Za velkoplošné ZCHÚ dle BNatSchG je v souladu s českým pojetím možno považovat národní park (*Nationalpark* – NP), biosférickou rezervaci (*Biosphärenreservat* – BR) a přírodní park (*Naturpark* – NaturP). Mezi maloplošná ZCHÚ lze zařadit chráněné přírodní území (*Naturschutzgebiet* – NSG), chráněné krajinné území (*Landschaftsschutzgebiet* – LSG), národní přírodní monument (*nationales Naturmonument* – NNM) a přírodní památka (*Naturdenkmal* – ND)²⁴⁹. O chráněných součástech krajiny (*geschützte Landschaftsbestandteile*) zařazených BNatSchG mezi ZCHÚ je ze systematických důvodů pojednáno v předchozí kapitole o obecné ochraně přírody.

7.2.2 Obecné právní prostředky zajištění ochrany ZCHÚ

BNatSchG neobsahuje narozdíl od českého ZOPK katalogy základních ochranných podmínek. Namísto nich upravuje u jednotlivých kategorií ZCHÚ obecně formulované zákazy činností, které by mohly vést (resp. které vedou) k negativním změnám předmětu ochrany příslušného ZCHÚ. Zákazy se dále dělí na preventivní a represivní, přičemž rozdíl spočívá ve způsobu legálního vyloučení účinnosti daného zákazu na jednotlivý případ.²⁵⁰ Preventivní zákazy postihují činnosti, jejichž potenciální nebezpečnost není pro příslušné chráněné území vysoká, a možnost výkonu takto zakázané činnosti je vázána na povolení příslušného orgánu ochrany přírody. Zásadní je existence právního nároku na vydání povolení v případě splnění podmínek definovaných příslušným právním aktem. Naproti tomu tzv. represivní zákazy postihují činnosti, jejichž výkon je v ZCHÚ zásadně nepřipustný. Z represivního zákazu (resp. příkazu) lze za podmínek ust. § 67 BNatSchG udělit tzv. osvobození (*Befreiung*), na jehož vydání však právní nárok dotčeného subjektu neexistuje. BNatSchG rozlišuje dvě podmínky, za nichž lze osvobození udělit: osvobození musí být nutné buď z důvodu převažujícího veřejného zájmu (lze zohlednit i hospodářské a sociální zájmy), nebo pokud by aplikace příslušných právních předpisů vedla v konkrétním případě k nepřiměřeným tvrdostem a odchylný postup je v souladu se zájmy ochrany přírody a péče o krajinu. Rozhodnutí o osvobození může být (a ve většině případů bývá) doplněno výčtem povinností spojených s výkonem osvobozené činnosti. Spolu

²⁴⁹ O zvláštním charakteru přírodní památky jakožto přechodového institutu mezi územní ochranou a ochranou objektů viz dále v této kapitole.

²⁵⁰ Kloepfer, M.: Op. cit., str. 242.

s podmínkami udělení výjimky se dále rovněž uplatní obecná úprava povinností spojených se zásahy do přírody, jak uvedeno výše v kapitole o obecné ochraně přírody.

Skutečný význam mají zřizovací právní akty jednotlivých ZCHÚ, které velmi konkrétně a s přihlédnutím k místním podmínkám stanovují zákazy určitých činností a obsahují seznam činností s ohrožujícím potenciálem vázaných na povolení příslušného orgánu ochrany přírody. Vedle toho stanoví zřizovací právní akty (obvykle nařízení, resp. v případě NP zemské zákony) i příkazy, stejně jako opatření potřebná k péči o rozvoj a obnovu daného území. Zřizovací právní akty mohou namísto výslovného vymezení shora uvedených náležitostí obsahovat ustanovení, kterým je k přijetí odpovídajících opatření zmocněn orgán ochrany přírody. Narozdíl od úpravy obsažené v ZOPK nezakotvuje BNatSchG samostatně institut ochranného pásma. Ust. § 22 odst. 1 věty druhé BNatSchG pouze zakotvuje možnost vyhlásit v nutných případech ochranu území sousedícího se ZCHÚ pro zabezpečení jeho účelu a vytvořit tak tzv. nárazníkovou zónu (*Pufferzone*), jejíž existence je nejen v případě maloplošných ZCHÚ důležitá pro omezení působení negativních vnějších vlivů.

Ustanovení § 65 odst. 1 BNatSchG zdůrazňuje povinnost vlastníků pozemků nacházejících se v ZCHÚ strpět shora uvedené zákazy a omezení, stejně jako veškerá opatření prováděná v zájmu ochrany přírody s výjimkou takových, která nepřiměřeně zasahují do možnosti užívání daných pozemků. O provádění příslušných opatření jsou orgány ochrany přírody povinny vlastníky s dostatečným předstihem informovat. Zasahují-li omezení významně do práva užívání pozemku a nelze-li omezení zhojit udělením výjimky, osvobození, či jiným opatřením, náleží dotčenému vlastníkovi přiměřené odškodnění v penězích. Vlastník dotčeného pozemku je zároveň oprávněn požadovat odkoupení pozemku ze strany spolkové země za tržní cenu, nelze-li po něm spravedlivě požadovat, aby dotčený pozemek bez možnosti hospodářského využití nadále vlastnil. Spolkovým zemím je rovněž přiznáno ustanovením § 66 odst. 1 BNatSchG zákonné předkupní právo k pozemkům nacházejícím se na území NP, NNM, NSG, ND a ploch chráněných přechodně před vyhlášením jednoho z uvedených ZCHÚ. Předkupní právo nevyžaduje zápis do pozemkových knih a spolkové země jej mohou uplatňovat pouze tehdy, je-li to potřebné pro dosažení účelu daného ZCHÚ. Zákonné předkupní právo lze uplatnit na návrh korporací a nadací veřejného práva a registrovaných spolků na ochranu přírody, jeho výkon zároveň způsobuje zánik případných smluvních předkupních práv vázících se k příslušnému pozemku.

BNatSchG dále zakotvuje možnost okamžitého vyhlášení přechodné ochrany území, na nichž je připravováno vytvoření některého druhu ZCHÚ. Přechodnou ochranu lze nařídit, existuje-li obava, že by do okamžiku řádného vyhlášení mohly být předmětné plochy změněny nebo poškozeny tak, že by tím byl ohrožen účel jejich ochrany. Vyhlášení přechodné ochrany představuje obdobný zásah do vlastnického práva a do obsahu plánů rozvoje obcí jako zřízení zvláště chráněného území. Při vyhlášení přechodné ochrany tak musí proces zřízení finálního ZCHÚ již existovat v konkrétních obrysech a je třeba dále zvážit, zda nelze cíle ochrany dosáhnout mírnějšími prostředky.²⁵¹ Přechodná ochrana území může být vyhlášena nejdéle na dobu dvou let a prodloužena nejdéle o další dva roky.²⁵² K vyhlášení přechodné ochrany je příslušný orgán ochrany přírody, který má pravomoc zřídit daný druh ZCHÚ.²⁵³ Na přechodně chráněném území jsou zakázány činnosti blíže specifikované vyhlášovacím právním aktem, které jsou způsobilé zapříčinit zhoršení stavu příslušných ploch. Rozsah zákazů činností na přechodně chráněném území však logicky nesmí přesáhnout míru ochrany, jaká má být příslušným plochám poskytována po vyhlášení finálního ZCHÚ.²⁵⁴ Přechodná ochrana končí vyhlášením zvláště chráněného území nebo pokud již dále nejsou dány důvody jejího zřízení.

7.2.3 Chráněné přírodní území

Chráněné přírodní území (*Naturschutzgebiet* – NSG) je jedna z nejstarších kategorií ZCHÚ zakotvená již pruským polním a lesním policejním zákonem (*Feld- und Forstpolizeigesetz*) z roku 1920.²⁵⁵ V souladu s ustanovením § 23 odst. 1 BNatSchG mohou být NSG vyhlášena taková území, jejichž zvláštní ochrana (jako celku nebo jejich jednotlivých částí) je vhodná z důvodu zachování, obnovy a

²⁵¹ Viz Lorz, A.; Müller, M.H.; Stöckel, H.: Op. cit., str. 215; konkrétními obrysy se v daném případě rozumí minimálně hrubé stanovení územního rozsahu a stupně ochrany, resp. druhu budoucího ZCHÚ.

²⁵² Před novelizací ponechával BNatSchG lhůtu na úpravě zemského práva.

²⁵³ Viz důvodová zpráva Spolkového sněmu k novelizačnímu zákonu k BNatSchG z roku 2009, tisk 16/12785, str. 6.

²⁵⁴ Lorz, A.; Müller, M.H.; Stöckel, H.: Op. cit., str. 216.

²⁵⁵ Prvním německým NSG byl 9. srpna 1921 prohlášen Neandertal, ochrana obdobná NSG však byla určitým plochám poskytována dle příslušných právních předpisů již téměř o sto let déle (viz výše v kapitole o historii zmíněná oblast Drachenfels). Viz dále http://www.bfn.de/0308_nsg.html.

rozvoje²⁵⁶ biotopů nebo společenství příslušných druhů rostlin a živočichů (např. přirozené či přírodě blízké lesní porosty), z vědeckých přírodněhistorických nebo vlastivědných důvodů, či pro jejich vzácnost, jedinečnost nebo estetickou kvalitu.²⁵⁷ Předmětem ochrany NSG tak mohou být jak celé reprezentativní ekosystémy, resp. biotopy (např. mokřady a vřesoviště), tak i plochy významné z přírodněhistorického a geologického hlediska (např. krasové oblasti). Příslušné plochy jsou při úvahách o vyhlášení NSG posuzovány jako funkční celek, nelze se řídit izolovaným posouzením jednotlivých částí.²⁵⁸ Maximální rozloha NSG není stanovena a ačkoliv průměrná velikost činí 154 ha, jsou více než 2/3 NSG menší než 50 ha (nejmenší NSG je s rozlohou 1,63 ha Solegraben, největší je naopak Severofríské Wattové moře (*Nordfriesisches wattenmeer*), které se svou rozlohou 136.570 ha zcela vymyká ostatním územím tohoto typu).²⁵⁹ NSG tak lze obecně označit za maloplošné ZCHÚ, ačkoliv část takto chráněných ploch do uvedeného označení nemůže být zařazena.

Ve chráněných přírodních územích platí zákaz činností, které by mohly vést k jejich poškození, zničení nebo jiné změně chráněného území nebo jeho části (včetně opatření vedoucích ke „zkrášlení“ území a podobných „nikoliv negativních“ změn, které však narušují přírodní charakter dané plochy). Tento zákaz se rovněž vztahuje na činnosti prováděné vně NSG, které by však mohly mít obdobné účinky.²⁶⁰ Není tak třeba, aby příslušná činnost přímo vedla k nepříznivému zásahu do NSG, postačí pouze možnost vzniku takového zásahu. Bližší ochranné podmínky, resp. další zákazy (*Verbote*) jsou obsaženy v právním předpisu, kterým se dané NSG zřizuje. Pokud je to v souladu s cíli ochrany příslušného území, lze NSG zpřístupnit veřejnosti. Chráněná přírodní území dle BNatSchG se dělí na plně a částečně chráněná (*Voll- und Teilnaturschutzgebiete*). Rozdíl mezi oběma kategoriemi vyplývá ze stupně a cíle ochrany, který je předmětu ochrany daného NSG přiznán. Plně chráněná přírodní území představují NSG s přísnou ochranou, jejichž primárním cílem je zachování, obnova a zlepšení přírodních vztahů a ekologických vazeb v daném vzácném

²⁵⁶ Vyhlášením chráněného přírodního území za účelem rozvoje je sledováno zaručení zlepšení životních podmínek příslušných biocenóz prostřednictvím příkazů a zákazů stanovených v právním aktu, kterým je dané NSG vyhlášeno. Zlepšení životních podmínek může být jak kvalitativní (zlepšení stavu populací ap.), tak i kvantitativní (zvětšení území výskytu). Viz též Kloepfer, M.: Op. cit., str. 883.

²⁵⁷ V SRN se v současné době nachází 8548 NSG.

²⁵⁸ Lorz, A.; Müller, M.H.; Stöckel, H.: Naturschutzrecht mit Artenschutz und Europarecht/Internationales Recht, München, C.H.Beck, 2003, str. 223.

²⁵⁹ http://www.bfn.de/0308_nsg.html.

²⁶⁰ Kloepfer, M.: Op. cit., str. 885; viz též ust. § 24 odst. 3 NNatG.

ekosystému, stejně jako jeho uchování. V případě, že jsou lidské zásahy v příslušném ZCHÚ zcela vyloučeny, lze hovořit o tzv. zcela chráněném přírodním území (*Totalnaturschutzgebiet*).²⁶¹ Částečně chráněná přírodní území mohou naproti tomu sloužit k ochraně většího množství méně ohrožených přírodních jevů. Zřizují se zejména na plochách, u nichž je extenzivní hospodářské využívání nejen možné, ale v některých případech i nutné (jsou-li předmětem ochrany například ekosystémy spojené s kulturní zemědělskou krajinou utvářenou v průběhu tisíciletí lidského osídlení – louky, remízky ap.).

Ačkoliv se o tom BNatSchG přímo nezmiňuje, lze pro dosažení cíle NSG zřídit ochranné pásmo jako nárazníkovou zónu chránící samotný předmět ochrany NSG před nepříznivými vnějšími vlivy. Plochy tvořící ochrannou zónu pak nemusí splňovat požadavky kladené na NSG, postačí pouze, pokud zásadně vykazují obdobné vlastnosti jako plochy v jádrové zóně.²⁶² Přes přísnou ochranu však dochází v důsledku povoleného lovu, rybolovu (zejm. v případě mořských území) a turistického ruchu v některých NSG k postupnému oslabení jejich ekologických funkcí. Důvod pro tento fakt je třeba hledat ve skutečnosti, že zemské zákony umožňují zřizovacím právním aktům NSG v návaznosti na BNatSchG povolení provádění činností, které kolidují s cíli ochrany NSG.²⁶³

NSG jsou vyhlášovány nařízeními příslušných správních orgánů jednotlivých spolkových zemí, obvykle se jedná o vyšší orgány ochrany přírody (*höhere Naturschutzbehörden*).²⁶⁴

7.2.4 Národní park a národní přírodní monument

Národní parky (NP) jsou v souladu s ustanovením § 24 odst. 1 BNatSchG velkoplošná jednolitá a nerozdobená (*unzerschnitten*) ZCHÚ se zvláště významně zachovalými ekosystémy, která v převážné části svého území splňují kritéria pro vyhlášení chráněného přírodního území. Příslušné plochy musí nadto mít převážně přírodní nebo přírodě blízký charakter neovlivněný, resp. minimálně ovlivněný člověkem, nebo být vhodné k navrácení do takového stavu, který zaručuje v nejvyšší

²⁶¹ Lorz, A.; Müller, M.H.; Stöckel, H.: Op. cit., str. 230.

²⁶² Lorz, A.; Müller, M.H.; Stöckel, H.: Op. cit., str. 223.

²⁶³ Viz Kloepfer, M.: Op. cit., str. 884.

²⁶⁴ Viz např. ust. čl. 51 odst. 1 bod 2 BayNatSchG.

možné míře nenarušený průběh přírodních procesů v jejich přirozené dynamice.²⁶⁵ Většina národních parků v SRN (s výjimkou mořských NP) splňuje vzhledem k dlouhodobému poměrně intenzivnímu využívání území celé SRN podmínku nenarušenosti přírodních procesů pouze na částech svého území a jsou tak cílovými NP (*Ziel-Nationalparke*) či rozvojovými NP (*Entwicklungs-Nationalparke*) založenými právě za účelem dosažení požadovaného stavu na převážné většině svého území.²⁶⁶ Právě zajištění nerušeného průběhu přírodních procesů je základním cílem zřizování NP.²⁶⁷ V souladu s tímto cílem lze NP využívat pro vědecké účely, shromažďování přírodovědeckých informací a extenzivní turistický ruch.

Území NP se člení do jednotlivých zón, jejichž počet a dělení se u různých národních parků liší. Minimálním počtem jsou dvě zóny, které jsou dále vnitřně rozčleněny na podzóny s rozdílnými podmínkami, nejvíce zón – čtyři – má NP Bayerischer Wald. První zóna – přírodní či jádrová (*Naturzone, Kernzone*) - zahrnuje bezzásahová území s nejpřísnější ochranou, v nichž má dojít k rozvoji přírodních pralesů a průběh přírodních procesů má přednost před realizací jiných zájmů. Ve střednědobém horizontu je např. v NP Bayerischer Wald plánováno, že se první zóna bude rozkládat na ploše o velikosti nejméně dvou třetin rozlohy NP.²⁶⁸ V první zóně NP Bayerischer Wald je zakázáno i provádění zásahů proti kůrovci.²⁶⁹ Druhá zóna je zónou rozvojovou, jejímž účelem je ochrana první zóny a postupné získání statutu bezzásahovosti a přearování částí jejího území do první zóny. Třetí zóna představuje nárazníkové pásmo, v němž se počítá s aktivními zásahy zejména v oblasti lesního hospodaření pro zajištění ochrany jádrové oblasti národního parku. Účelem čtvrté zóny NP – zóny odpočinku (*Erholungszone*) – je příjem a obslužení velkého množství turistů a zajištění fungování vybavení pro návštěvníky NP.

Národní parky lze považovat za zvláštní druh chráněných přírodních oblastí,²⁷⁰ od nichž se NP odlišují zejména skutečností, že se v jejich případě vždy jedná o

²⁶⁵ V SRN je v současné době vyhlášeno 15 národních parků, z nichž největšími jsou mořské NP ve Wattovém moři. S Českou republikou, konkrétně s NP Šumava, sousedí NP Bayerischer Wald.

²⁶⁶ Kloepfer, M.: Op. cit., str. 886.

²⁶⁷ Uvedený přístup tzv. ochrany procesů (*Prozessschutz*) byl poprvé uplatněn při ochraně přírody právě v SRN.

²⁶⁸ V NP Bayerischer Wald zabírá první zóna v současné době 43% rozlohy národního parku a je tak největší ze zón.

²⁶⁹ Blíže viz <http://www.nationalpark-bayerischer-wald.de/nationalpark/management/zonierung/index.htm>.

²⁷⁰ Lorz, A.; Müller, M.H.; Stöckel, H.: Op. cit., str. 239.

velkoplošná ZCHÚ.²⁷¹ Ochrana poskytovaná NP je z toho důvodu poněkud méně přísná než v případě NSG (v důsledku hustoty osídlení nelze podrobit nejpřísnějšímu režimu ochrany celé území NP).²⁷² Pro národní parky tak platí stejné základní ochranné podmínky (resp. zákazy) jako pro chráněná přírodní území. NP je v závislosti na zemské úpravě vyhlášen nařízením vlády, příslušného ministerstva či zákonem spolkové země, na jejímž území se nachází,²⁷³ po dohodě se spolkovým MŽP a spolkovým ministerstvem dopravy. Zřizovací právní předpis blíže specifikuje cíl sledovaný vyhlášením daného NP stejně jako bližší ochranné podmínky ve formě zákazů obdobné ochranným podmínkám národních parků v České republice (např. zákaz zřizování nových staveb na pozemcích spadajících do NP, zákaz činností vedoucích ke změně vodního režimu ap.). Zřizovací právní předpis dále stanoví podmínky, za nichž je možné udělení výjimky z uvedených zákazů, stejně jako osvobození od povinnosti dodržovat příslušný zákaz (bližší charakteristika osvobození viz podkapitola 7.2.2). Ochrana NP je dále zajišťována zakotvením zvláštního režimu ve věci lesního hospodářství a výkonu práva myslivosti a rybolovu, které jsou právním předpisem, kterým se zřizuje příslušný NP, výrazně omezeny. Na území NP se nepoužijí ustanovení obecných předpisů upravujících lesní hospodářství v rozsahu, v jakém odporují cíli ochrany příslušného národního parku.²⁷⁴

Národní přírodní monument (NNM) jako kategorie (převážně) maloplošných ZCHÚ byl do BNatSchG přidán po rozsáhlé novelizaci (resp. přijetí nového zákona) v roce 2010 a doposud (březen 2014) nebyla v SRN prohlášena národním přírodním monumentem žádná plocha. V souladu s ust. § 24 odst. 4 BNatSchG mohou být NNM vyhlášena území, která vynikají svým vědeckým, přírodovědným, kulturněhistorickým či vlastivědným významem a pro svou zvláštnost, jedinečnost či vysokou estetickou hodnotu. Míra ochrany poskytovaná NNM je stejně vysoká jako u chráněných přírodních území. NNM jsou zařazeny do kategorie III IUCN.²⁷⁵ Předmět ochrany je obdobný jako u přírodní památky (*Naturdenkmal*), tedy určitý prvek či soubor prvků

²⁷¹ Viz např. ust. čl. 13 BayNatG, které stanoví pro NP minimální rozlohu 10.000 ha; doporučení EUROPARC pro velikost NP v Německu stanoví stejnou minimální velikost, nejmenší národní park v SRN (NP Jasmund) má rozlohu 3.003 ha a je tak výrazně menší než nejmenší NP v České republice.

²⁷² Kloepfer, M.: Op. cit., str. 885.

²⁷³ Např. v Bavorsku jsou NP vyhlášovány vládním nařízením, v Dolním Sasku zákonem, v Sasku nařízením MŽP.

²⁷⁴ Viz dále Scherfose, V.: Nationalparkarbeit in Deutschland - Beispiele aus Monitoring, Gebietsmanagement und Umweltbildung., Naturschutz und Biologische Vielfalt, Číslo 72, 2009.

²⁷⁵ Viz http://www.bfn.de/0308_nationale_naturmonumente.html. Kategorie III zahrnuje přírodní památku nebo charakteristický rys (natural monument or feature).

v krajině a biotopy s nimi spojené (skalní útvar, jeskyně, maloplošná pralesní formace ap.), který však musí v případě NNM splnit podmínku významu v národním či mezinárodním měřítku obdobně jako u národního parku. Dosud nejsou uspokojivě zodpovězeny otázky přesného odlišení NNM od ostatních kategorií ZCHÚ, stejně jako povinného vypracovávání plánů péče o NNM a jejich obsahu. Význam národních přírodních monumentů dokládá stejná forma i způsob vyhlášení, jako je vyžadován u národních parků.

7.2.5 Biosférická rezervace

Biosférická rezervace (BR) představuje po národním parku druhou ze tří kategorií velkoplošných ZCHÚ.²⁷⁶ K zavedení kategorie BR došlo novelou BNatSchG z roku 1998. BR je vytvořena jako národní kategorie ochrany příslušných území zařazených do programu člověk a biosféra, jak zmíněno výše v kapitole o územní ochraně přírody v kontextu mezinárodního práva. BR tak plní zejména funkci ochrany určitého typu krajiny a krajinného rázu a zohledňuje vedle přírodních i kulturní aspekty. Jako BR lze vyhlásit území s charakteristickým typem krajiny, které ve své podstatné části splňuje podmínky pro vyhlášení chráněného přírodního území a v převážné zbývající části pro chráněné krajinné území. Příslušná plocha musí dále sloužit především k zachování, rozvoji nebo obnově tradičního a pestrého způsobu užívání krajiny, který příslušnou krajinu historicky formoval, i k zachování a obnově biodiverzity tradičně se vyskytujících druhů rostlin a živočichů včetně historických druhů kulturních plodin a plemen zvířat. BR má zároveň být testovacím a vzorovým územím co do šetrného hospodářského využívání. Umožňuje-li to cíl ochrany příslušné biosférické rezervace, slouží BR i k výzkumu a pozorování přírody a krajiny.

Biosférické rezervace se dělí do tří zón s rozdílnou intenzitou ochrany a různými prioritami vývoje – na jádrovou zónu (*Kernzone*), zónu péče (*Pflegezone*) a zónu rozvoje (*Entwicklungszone*). Stupeň ochrany jednotlivých zón se liší dle jejich účelu a je ponechán samostatné úpravě v každém individuální případě. Jádrová zóna zahrnuje přírodní či přírodě blízké ekosystémy a splňuje požadavky pro vyhlášení

²⁷⁶ Ze zákona nevyplývá minimální velikost BR, německá národní komise programu Člověk a biosféra však stanovila, že biosférické rezervace by zpravidla neměly mít rozlohu menší než 30.000 ha a větší než 150.000 ha. Netypicky tak je pro uvedený typ ZCHÚ stanovena jak minimální, tak i maximální velikost území.

chráněného přírodního území. Do zóny péče jsou zařazeny plochy se zachovaným typem historické kulturní krajiny s převahou polopřírodních ekosystémů, množstvím biotopů a větším počtem zvířat typických pro daný druh krajiny (včetně hospodářských zvířat). Zóna rozvoje oproti oběma předchozím plní primárně sociálně ekonomické úkoly v oblasti využívání přírodních zdrojů.²⁷⁷

Vyhlašování biosférických rezervací je v souladu s právem příslušné spolkové země svěřeno nejvyššímu orgánu ochrany přírody (*oberste Naturschutzbehörde*), který tak činí opatřením obecné povahy.²⁷⁸

7.2.6 Chráněné krajinné území

Chráněné krajinné území (LSG) není s průměrnou velikostí cca 1.500 ha považováno v německé teorii za velkoplošné ZCHÚ (resp. BNatSchG nestanoví, že se musí jednat o velkoplošné území). Chráněné krajinné území může být dle ust. § 26 odst. 1 BNatSchG zřízeno na plochách, kde je vyhlášení ochrany třeba k zachování, rozvoji či obnově funkčních přírodních vztahů a schopnosti regenerace ekosystémů, k ochraně stanovišť specifikovaných druhů živočichů a rostlin, z důvodu rozmanitosti, množství, estetického nebo kulturněhistorického významu dané krajiny, nebo pro zvláštní význam příslušných ploch k trávení volného času.

Na území LSG jsou zakázány veškeré činnosti, které mění jeho charakter nebo odporují cílům jeho ochrany. Narozdíl od úpravy chráněných přírodních oblastí tak pro nepřipustnost určité činnosti nepostačí pouhá možnost negativního vlivu na chráněné území, ale zakázány jsou pouze ty činnosti, které nepochybně přímo vedou ke změnám charakteru (mj. i krajinného rázu) daného území do takové míry, která by ohrozila existenci důvodu ochrany daného území.²⁷⁹ Zákaz se tedy nevztahuje na jakoukoliv změnu území, ale pouze na změny kvalifikované. Tohoto relativního zákazu, který znamená nutnost získání povolení k příslušným činnostem, lze využít i k zabránění realizace stavebních záměrů vně LSG, pokud mají na dané území uvedený negativní vliv.²⁸⁰ Chráněné přírodní území je vyhlašováno nařízením MŽP (Braniborsko),

²⁷⁷ Louis, H.W.: Das Bundesnaturschutzgesetz 2010, Braunschweig, 2011, str. 245.

²⁷⁸ Viz např. ust. čl. 12 odst. 2 a čl.14 odst. 1 Bay NatSchG nebo ust. § 48 odst. 1 bod 2 Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege im Freistaat Sachsen vom 6. Juni 2013, Bl.-Nr. 8 S. 451 (dále jen „SächsNatSchG“)

²⁷⁹ Viz dále Lorz, A.; Müller, M.H.; Stöckel, H.: Op. cit., str. 256.

²⁸⁰ Kloepfer, M.: Op. cit., str. 888.

zemského rady (Meklenbursko - Přední Pomořany), nebo okresního zastupitelstva.²⁸¹ Další relativní zákazy a zakotvení nutnosti získání povolení pro určité činnosti jsou obsaženy ve zřizovacím právním aktu každého LSG, typicky se jedná např. o konkrétnější zákazy zásahů do krajinného rázu. Další odlišností od NSG je vedle větší rozlohy i charakter chráněných ploch, neboť chráněná krajinná území převážně zahrnují kulturní krajinu, nikoliv oblasti s nenarušenou přírodou a původními přírodními ekosystémy.²⁸² Ani skutečnost, že některé plochy v LSG jsou poškozené lidskou činností, nezabavuje uvedené území ochrany. Území přestává být chráněným až v okamžiku, kdy je pro jeho významné poškození dosažení cíle ochrany LSG zcela vyloučeno.²⁸³ Předmětem ochrany LSG je tak v převážné míře příslušná krajina spíše než příroda jako taková. Rozdílem od NSG je i možnost vyhlášení chráněné přírodní oblasti na plochách významných pro trávení volného času, přičemž samotné posouzení významu pro trávení volného času je – narozdíl od přírodovědeckých a ekologických hledisek – značně subjektivní. Při posuzování musí být zohledněna i potřeba existence klidového přírodního území využívaného pro odpočinek a trávení volného času zejména s ohledem na blízkost městských aglomerací.²⁸⁴

LSG mohou být zřizována i jako nárazníkové zóny okolo chráněných přírodních území nebo jako území pro ekologickou stabilizaci oblastí s vysokou průmyslovou zátěží. Hlavním cílem LSG je obvykle ochrana příslušných území před nežádoucími změnami a zachování jejich stávajícího způsobu šetrného obhospodařování. Využití LSG pro účely zemědělství, lesnictví a rybářství je tak obecně povoleno, přičemž do uvedeného využití spadá i zalesňování stávajících zemědělských pozemků nebo stavba nových hospodářských budov.²⁸⁵

7.2.7 Přírodní park

Přírodní park (NaturP) je velkoplošné území převážně tvořené LSG či NSG, vhodné vzhledem ke svým přírodním podmínkám k odpočinku a trávení volného času, v němž jsou vyvíjeny snahy o rozvoj intenzivnějšího turistického ruchu a které je v souladu s požadavky územně plánovací dokumentace určeno k využití pro odpočinek

²⁸¹ Viz též Lorz, A.; Müller, M.H.; Stöckel, H.: Op. cit., str. 249.

²⁸² Kloepfer, M.: Op. cit., str. 888; viz též <http://www.juraforum.de/lexikon/landschaftsschutzgebiet>.

²⁸³ Lorz, A.; Müller, M.H.; Stöckel, H.: Op. cit., str. 249.

²⁸⁴ Lorz, A.; Müller, M.H.; Stöckel, H.: Op. cit., str. 253.

²⁸⁵ Blíže viz Kloepfer, M.: Op. cit., str. 889.

a trávení volného času. S ohledem na shora uvedenou definici tak je zřejmé, že se jedná o přechodovou kategorii s prvky ZCHÚ, v níž je zvláštní územní ochrana přírody zajišťována především existencí NSG či LSG na příslušných plochách. Lidské činnosti jsou na území NaturP nejen nezakázané, ale v podobě zákonného požadavku rozmanitého a k přírodě šetrného využívání ploch spadajících do přírodního parku dokonce nutné k zachování charakteru předmětu ochrany. Tím je – obdobně jako v případě LSG – kulturní krajina tak, jak se vyvinula v důsledku dlouhodobého obdělávání půdy z původní zcela zalesněné krajiny (uvedené se logicky nevztahuje na NSG a LSG nacházející se na území NaturP, neboť jsou podřízeny zvláštnímu režimu ochrany vyplývajícimu ze zákonných ustanovení a z jejich zřizovacích právních aktů). Dalším účelem zřizování přírodních parků je i podpora rozvoje regionů zejména v důsledku zvýšení intenzity turistického ruchu. K požadovanému velkoplošnému charakteru území lze dodat, že např. dle ust. čl. 15 odst. 1 BayNatSchG je vyžadována minimální rozloha 20.000 ha, kterou většina NaturP významně překračuje.

NaturP jsou vyhlašovány nařízením nejvyššího orgánu ochrany přírody.²⁸⁶ Pro zajištění jednotného přístupu při zřizování NaturP byla BfN ve spolupráci se spolkovým MŽP vypracována příručka určená orgánům ochrany přírody. Při zřízení, ale i dělení a zpřístupňování přírodních parků musí být zohledněn účel a cíle ochrany přírody a péče o krajinu vyplývající z příslušných ustanovení BNatSchG. Uvedená skutečnost pak stanovuje omezení hlavního cíle NaturP, kterým je jeho široké využívání jako místa trávení volného času ze strany veřejnosti, neboť příliš intenzivní turistický ruch s sebou nese významné negativní účinky na přírodu a jako takový se dostává do rozporu se základními zásadami ochrany přírody.²⁸⁷ Uvedené zájmy musí proto být pečlivě vyváženy. Přírodní parky jsou zároveň podrobeny koordinované správě, kterou zastřešuje spolek Svaz německých přírodních parků (*Verband Deutscher Naturparke e.V.*²⁸⁸), jehož členy jsou subjekty spravující jednotlivé přírodní parky (spolky, samosprávy ap.).

²⁸⁶ Viz ust. čl. 15 odst. 2 BayNatSchG.

²⁸⁷ Srov. Kloepfer, M.: Op. cit., str. 889.

²⁸⁸ Viz <http://www.naturparke.de/>.

7.2.8 Přírodní památka

Účelem vyhlášení přírodních památek (ND) je izolovaná ochrana jednotlivých přírodních úkazů z vědeckých, přírodovědných a vlastivědných důvodů nebo pro jejich vzácnost, ojedinělost či estetickou hodnotu. V souladu s ustanovením § 28 odst. 1 BNatSchG je maximální velikost ND omezena na 5 hektarů. Výraz chráněné území však zcela nevystihuje podstatu institutu ND, když vedle skalních útvarů, hájů, luk a jiných částí přírody mohou být (a velmi často jsou) chráněny i jednotlivé stromy, viklany a ledovcové útvary.²⁸⁹ ND tak představují přechodový institut s výraznými prvky ochrany jednotlivých objektů (*Objektschutz*),²⁹⁰ který však zahrnuje i principy zvláštní územní ochrany přírody (často podřízené funkci ochrany daného objektu²⁹¹). BNatSchG stanoví k ochraně přírodních památek obecný zákaz jejich odstraňování a veškerých jednání, která mohou vést k jejich ničení, poškozování či změně. Bližší specifikace zákazů je opět ponechána zřizovacímu právnímu aktu.

Nachází-li se na příslušné ploše více přírodních úkazů splňujících kritéria ochrany, nelze je souhrnně vyhlásit přírodní památkou, ale je třeba užít institutu čistě územní ochrany, například vyhlásit danou plochu chráněným přírodním územím. Přírodní památky jsou vyhlášovány nařízením zemského rady²⁹² jakožto nižšího orgánu ochrany přírody.

7.3 Srovnání české a německé právní úpravy

Zvláštní územní ochrana přírody je, narozdíl od ochrany obecné, historicky starším právním nástrojem ochrany přírody. Dotýká se ploch, u nichž vzhledem k jejich významu existuje veřejný zájem na jejich dlouhodobé uchování v současném stavu, resp. na zlepšení jejich stavu. Mezi právní úpravou zvláštní územní ochrany přírody v českém a německém právu existují významné rozdíly, které jsou mimo jiné podmíněny odlišným charakterem státoprávního uspořádání obou států (federace/unitární stát). Odlišnosti obou právních úprav se tak zdaleka neprojevují jen

²⁸⁹ Lorz, A.; Müller, M.H.; Stöckel, H.: Op. cit., str. 265.

²⁹⁰ Lorz, A.; Müller, M.H.; Stöckel, H.: Op. cit., str. 266.

²⁹¹ Například významný strom spolu s blízkým okolím pro jeho zabezpečení před existencí rušivých vlivů

²⁹² *Landrat*, úředník stojící v čele okresu.

existencí odlišného počtu kategorií ZCHÚ, ale i ve více či méně rozdílném obsahu jednotlivých institutů, stejně jako jejich systematického zařazení.

Výrazné odlišnosti lze shledat již v případě obecné úpravy nejdůležitějších právních nástrojů ochrany ZCHÚ. Zákon o ochraně přírody a krajiny zakotvuje u každé kategorie zvláště chráněného území poměrně obsáhlý katalog zákazů označovaných jako základní ochranné podmínky. Základní ochranné podmínky jsou společné pro všechna chráněná území příslušného typu a jejich prostřednictvím je zajištěna minimální úroveň ochrany příslušných ZCHÚ. Působí proto rovněž jako významný sjednocující prvek zvyšující právní jistotu při vyhlásování ZCHÚ a představují pro orgány ochrany přírody důležité vodítko. Zákazy činností v základních ochranných podmínkách nejsou absolutní a lze z nich povolit výjimky ze zákonem stanovených důvodů. Naproti tomu německá právní úprava v BNatSchG zakotvuje v příslušných ustanoveních namísto výčtu základních ochranných podmínek pouze velmi obecně formulované zákazy činností, které mohou mít negativní vliv na příslušné ZCHÚ. Tento postup je nutný vzhledem k federativnímu uspořádání SRN, přičemž v některých případech upravují zemské zákony zákazy nad rámec ustanovení BNatSchG, bližší specifikace je však vždy ponechána na příslušných orgánech ochrany přírody. Důležitá je proto sjednocující a informační činnost BfN vykonávaná v oblasti vyhlásování ZCHÚ a ochrany přírody obecně. V německé praxi se rozlišují dva druhy zákazů - preventivní a represivní. Zatímco preventivní zákazy se týkají potenciálně méně nebezpečných činností a představují seznam jednání, k nimž je třeba povolení orgánu ochrany přírody, represivní zákazy platí, pokud nedojde k udělení osvobození za podmínek obdobných podmínkám udělování výjimek dle ZOPK.

V tomto ohledu považují českou právní úpravu za zdařilejší a přispívající k vyšší právní jistotě, neboť zakotvení poměrně širokých katalogů základních ochranných podmínek na úrovni zákona jakožto obecně závazného právního předpisu zdůrazňuje význam, jaký je ochraně přírody v ZCHÚ přikládán. Vedle této skutečnosti pak zákonná úprava přispívá mimo jiné ke snazší dostupnosti ochranných podmínek, když jejich jádro není třeba dohledávat v jednotlivých právních aktech vyhláshujících příslušné ZCHÚ, narozdíl od situace v Německu.

ZOPK dále zakotvuje institut bližších ochranných podmínek představujících soubor činností vázaných v příslušném ZCHÚ na předchozí souhlas orgánu ochrany přírody. Bližší ochranné podmínky jsou obsaženy v právním předpisu, kterým je dané

ZCHÚ zřízeno. Zvláště chráněná území s výjimkou národních parků jsou vyhlášována podzákonými právními předpisy, s ohledem na ústavní příkaz ukládání povinností pouze na základě zákona by tak bližší ochranné podmínky nemohly obsahovat zákazy nad rámec základních ochranných podmínek. Tato skutečnost je však legislativně ošetřena ustanovením základních ochranných podmínek zakazujícím měnit dochované přírodní prostředí v rozporu s bližšími podmínkami ochrany. České úpravě lze v uvedeném směru vytknout doposud nenapravenou legislativní chybu způsobující, že toto ustanovení (formálně) neplatí pro NPP a PP.

BNatSchG obsahuje obdobnou úpravu zákonného předkupního práva jako ZOPK. Nachází-li se pozemek v některém z vyjmenovaných druhů ZCHÚ, vzniká státu, resp. spolkové zemi v SRN přímo ze zákona předkupní právo. Realizace předkupního práva ze strany orgánů ochrany přírody je významným nástrojem pro zajištění ochrany uvedených ZCHÚ převodem vlastnického práva k příslušným pozemkům ve prospěch státu. Tohoto účelu je navíc dosaženo bez nutnosti iniciace časově náročného procesu vyvlastnění, který je tak vzhledem ke své povaze prostředkem poslední instance.

Plány péče představují významný nástroj koncepčního charakteru, když stanoví cíle a priority ZCHÚ stejně jako plán provádění konkrétních zásahů v ZCHÚ za účelem zachování, resp. zlepšení stavu předmětu ochrany přírody na příslušných územích a jeho zabezpečení před působením nepříznivých vlivů. Zároveň slouží jako podklady pro tvorbu dalších koncepčních nástrojů, zejm. územně plánovací dokumentace. V BNatSchG však nenalézají plány péče zákonnou úpravu, přestože jsou v SRN vypracovávány pro všechny druhy ZCHÚ. Plán péče vypracovává obdobně jako v ČR orgán příslušný k vyhlášení zvláště chráněného území s výjimkou národního parku, kde je jeho tvorba vyhrazena správě NP. Stejně jako v ČR dochází k projednání plánů péče s dotčenými osobami. BNatSchG rovněž nezná institut ochranného pásma ze zákona tak, jak jej v ust. § 37 zakotvuje ZOPK, a zmiňuje pouze možnost zřízení nárazníkové zóny pro ochranu samotného ZCHÚ před negativními vnějšími vlivy. Skutečnost, že oba shora uvedené instituty v BNatSchG chybí, považuji za významný nedostatek německé právní úpravy. Zejména úprava zákonného ochranného pásma pro všechna ZCHÚ (s výjimkou CHKO) představuje významný právní nástroj jejich ochrany a zároveň zjednodušuje situaci příslušným orgánům ochrany přírody při

vyhlášení ZCHÚ, neboť umožňuje zabývat se vymezením ochranného pásma pouze v případě, že se zákonná šíře 50 m ukáže u konkrétního ZCHÚ jako nedostatečná.

ZOPK rozlišuje šest druhů zvláště chráněných území: národní park, chráněnou krajinnou oblast, národní přírodní rezervaci, přírodní rezervaci, národní přírodní památku a přírodní památku. BNatSchG oproti tomu zakotvuje osm druhů ZCHÚ: chráněné přírodní území (*Naturschutzgebiet*), národní park (*Nationalpark*), národní přírodní monument (*nationales Naturmonument*), biosférickou rezervaci (*Biosphärenreservat*), chráněné krajinné území (*Landschaftschutzgebiet*), přírodní park (*Naturpark*) a přírodní památku (*Naturdenkmal*). Chráněné součásti krajiny (*geschützte Landschaftsbestandteile*) jsou ze shora uvedených důvodů blíže popsány v kapitole pojednávající o obecné ochraně přírody. ZCHÚ podle obou právních úprav se liší nejen svým počtem, ale i obsahem a cíli. Dělení ZCHÚ na velkoplošná a maloplošná není v případě SRN zcela přesné. Požadavek velkoplošnosti je v BNatSchG zakotven pouze u NP, BR a NaturP. Skutečnost, že je příslušná plocha vyhlášena jiným druhem ZCHÚ však automaticky neznamená, že se jedná o maloplošné zvláště chráněné území. V jednotlivých kategoriích ZCHÚ existují zástupci, kteří se svou velikostí naprosto vymykají průměru daného typu ZCHÚ a rozhodně nesplňují podmínku maloplošnosti.²⁹³

Nejpřísněji chráněným velkoplošným ZCHÚ je v obou zemích národní park. Jedná se zároveň o jediné ZCHÚ se shodným názvem v obou právních úpravách (pomineme-li *Landschaftschutzgebiet*, které by bylo možno překládat jako CHKO, pro značné odlišnosti od českého institutu však byl zvolen název chráněné krajinné území). Přestože např. BayNatSchG stanoví minimální velikost NP na 10.000 ha, má nejmenší německý NP Jasmund o více než polovinu menší rozlohu než nejmenší český NP České Švýcarsko. Německá literatura obecně uvádí k rozloze národních parků minimální velikost 2.500 ha, resp. v rozsahu 15.000 – 25.000 ha (v závislosti na autorovi).²⁹⁴ Národní parky chrání vzácné ekosystémy s národním a mezinárodním významem. Přikláním se však k názoru, že není třeba, aby se uvedené nenarušené či přírodě blízké ekosystémy nacházely na kvalifikované většině území (3/4) již v okamžiku vyhlášení, ale postačí, pokud existují na významné části území budoucího

²⁹³ Např. NSG Nordfriesisches Wattenmeer o rozloze 136.570 ha, přičemž průměrná velikost NSG činí 154 hektarů.

²⁹⁴ Viz např. Scherzinger, W.: *Naturschutz im Wald: Qualitätsziele einer dynamischen Waldentwicklung*, Stuttgart, Ulmer, 1996, str. 335; Panek, N.: *Nationalpark - Zukunft in Deutschland: Einige kritische Anmerkungen und Thesen*, *Natur und Landschaft*, 1999, ročník 74, č. 6, str. 271.

NP a příslušné většiny mají dosáhnout při správné péči v určitém časovém období. Tato myšlenka vyplývá z BNatSchG, většinu německých NP tak tvoří tzv. cílové národní parky (*Ziel-Nationalparke; Entwicklungs-Nationalparke*), které mají dosáhnout požadovaného stavu v horizontu desítek let.²⁹⁵ Přestože lze existenci uvedeného přístupu v ČR dovést výkladem příslušných ustanovení ZOPK, jsem přesvědčen, že de lege ferenda by nesporně bylo prospěšné zakotvit jej v zákoně výslovně. Tento přístup umožňuje dosáhnout vhodným managementem obnovy původních ekosystémů a přírodních procesů na větším území, než je-li vyžadována jejich existence na převážné části NP již při jeho vyhlášení. Druhý jmenovaný přístup naopak vede ke zmenšování chráněné plochy pro naplnění zákonných předpokladů pro vyhlášení NP. Uznání si zaslouží rovněž tzv. ochrana procesů (*Prozessschutz*), která je základním východiskem pro stanovení cílů a správy NP v Německu (ale v souladu s požadavky IUCN i v ČR). Její podstatou je kladení důrazu na obnovu a ochranu přírodních procesů v jádrovém území NP. Cílem NP je tak existence přírodních ekosystémů, v nichž probíhají nenarušené přírodní procesy a které existují, aniž by vyžadovaly lidský zásah.

NP se člení do jednotlivých zón s rozdílnou úrovní ochrany. Zatímco české NP se dle ZOPK dělí do tří zón, v SRN jednotná úprava zonace neexistuje a je svěřena právnímu předpisu, kterým se NP vyhláší. Lze se tak setkat s NP se dvěma, ale i čtyřmi zónami. Nejprísněji chráněné první zóny splývají obvykle v případě německých NP s bezzásahovými zónami, narozdíl od české úpravy. Obdobná nejednotnost panuje v SRN i ve věci vyhlášení NP (i dalších ZCHÚ, neboť úpravu formy a způsobu jejich vyhlášení ponechává BNatSchG na zemském právu). Existují NP vyhlášené nařízením zemské vlády stejně jako NP vyhlášené zemským zákonem, začíná však převažovat trend vyhlášení NP zemským zákonem, čímž je zároveň demonstrován význam přikládání národním parkům. Problém se zemskou úpravou nastává v případě, přesahuje-li předmět ochrany ZCHÚ hranice jedné spolkové země. Nedochozí pak ke společnému jednotnému vyhlášení, ale každá ze spolkových zemí vyhlásí zvláště chráněným územím plochu nacházející se na svém území. Uvedené části pak tvoří jeden celek z hlediska faktického, nikoliv však právního.²⁹⁶ Jediným sjednocujícím

²⁹⁵ Např. u NP Bayerischer Wald se uvádí období 30 let.

²⁹⁶ Např. NP Harz nacházející se na území Dolního Saska a Saska-Anhaltska, který je vyhlášen pro každou zemi zvláštním zemským zákonem, přičemž správa obou území je v zájmu ochrany přírody na základě vzájemné dohody obou zainteresovaných spolkových zemí jednotná.

prvkem je nutnost spolupráce se spolkovým MŽP a spolkovým ministerstvem dopravy při vyhlášení NP a NNM. Nejednotnost právní úpravy v rámci SRN je však spíše na škodu a její svěření spolkovým zemím neodpovídá zvláštnímu významu NP v celostátním i mezinárodním měřítku. Vzhledem k národnímu či mezinárodnímu významu předmětů ochrany NP a v zájmu jednotnosti přístupu k jejich ochraně by de lege ferenda bylo vhodné zavést v uvedených věcech pravomoc spolku, jakkoliv by se jednalo o náročnou změnu zahrnující i nutnost novelizace GG. Úprava správy NP a jeho rady jakožto konzultativního orgánu je v obou právních řádech obdobná (v SRN je rovněž svěřena zemskému právu).

Nejpřísněji chráněným ZCHÚ dle BNatSchG je chráněné přírodní území. Se shora uvedenou výhradou jej lze pro větší systematičnost zařadit mezi maloplošná ZCHÚ, neboť více než 2/3 NSG mají rozlohu menší než 50 ha. Podmínky jeho ochrany se dle BNatSchG užití i u NP a NNM. Chráněná přírodní území jsou zřizována pro ochranu přirozených a přírodě blízkých ekosystémů, resp. biotopů (např. mokřadů a vřesovišť), stejně jako ochranu ploch významných z přírodněhistorického a geologického hlediska (např. krasových oblastí). V NSG jsou obecně zakázány všechny činnosti, které by mohly vést k jeho změně (s výjimkou zásahů podmíněných zájmy ochrany přírody). Zákaz se vztahuje i na činnosti prováděné vně NSG, jež by mohly mít obdobné účinky. NSG se dále dělí na plně a částečně chráněná přírodní území (*Voll- und Teilnaturschutzgebiete*). Cílem prvně jmenované kategorie je zachování, obnova a zlepšení přírodních procesů a vazeb v příslušném území. Existují i NSG, v nichž jsou lidské zásahy zcela vyloučeny (*Totalnaturschutzgebiete*). Částečně chráněná přírodní území naopak slouží k ochraně méně ohrožených přírodních jevů a lidské zásahy v podobě extenzivního zemědělského využívání jsou v nich nejen možné, ale často i nutné pro zachování charakteru ekosystémů. NSG jsou obvykle vyhlášeny nařízením vyšších orgánů ochrany přírody.

NSG poskytuje příslušným plochám ochranu srovnatelnou s národní přírodní rezervací, resp. přírodní rezervací v případě částečně chráněných přírodních území. Mezi NPR lze nalézt i území, která by bylo možné označit za *Totalnaturschutzgebiet*.²⁹⁷ Narozdíl od chráněného přírodního území lze NPR a PR jednoznačně označit za maloplošné ZCHÚ, jehož obvyklá velikost se pohybuje mezi desítkami a stovkami hektarů. Je přípustěno jen takové využívání ploch spadajících do

²⁹⁷ Např. NPR Žofínský prales, v níž jsou lidské zásahy vyloučeny a která je veřejnosti nepřístupná.

NPR, které uchová či zlepší dosavadní stav přírodního prostředí. Narozdíl od německé úpravní úpravy, která nerozlišuje mezi způsobem vyhlášení plně a částečně chráněného území, dochází k vyhlášení NPR vyhláškou MŽP, zatímco PR je vyhlášována nařízením příslušného orgánu ochrany přírody, jak podrobněji popsáno výše. Významný rozdíl mezi PR a částečným NSG je skutečnost, že jako PR lze vyhlásit i útvar vzniklý lidskou činností, zatímco obdobný postup je z povahy NSG vyloučen.

Jako důsledek plnění mezinárodních závazků zakotvuje BNatSchG biosférické rezervace jako zvláštní druh velkoplošného ZCHÚ, který nenalézá svou obdobu v českém právu. BR plní zejména funkci ochrany určitého typu krajiny a krajinného rázu a zohledňují vedle přírodních i kulturní aspekty. Předmětem ochrany je zejména charakteristický typ krajiny a k němu náležející ekosystémy spolu s typickými způsoby jejich obhospodařování. BR lze vyhlásit na ploše, která ve své podstatné části splňuje podmínky pro vyhlášení chráněného přírodního území a v převážné zbývající části pro chráněné krajinné území. Základním cílem je zejména zachování, rozvoj a obnova tradičního a pestrého způsobu užívání krajiny, který příslušnou krajinu historicky formoval, stejně jako zachování a obnova biodiverzity tradičně se vyskytujících druhů rostlin a živočichů včetně historických druhů kulturních plodin a plemen zvířat. BR jsou vyhlášovány nejvyšším zemským orgánem ochrany přírody prostřednictvím opatření obecné povahy. Vzhledem k podobnosti s chráněným krajinným územím považují biosférickou rezervaci jakožto samostatnou kategorii ZCHÚ za nadbytečnou i v kontextu české právní úpravy. Cílů ochrany BR lze dle mého názoru stejně úspěšně dosáhnout vyhlášením jiného typu ZCHÚ (např. chráněného krajinného území). S ohledem na neexistenci katalogů základních ochranných podmínek v německém právu se přímo nabízí možnost přizpůsobení cílů příslušného ZCHÚ zvláštnímu účelu existence biosférické rezervace ve zřizovacím aktu ZCHÚ.

Chráněné krajinné území je s průměrnou velikostí 1.500 ha považováno za maloplošné ZCHÚ. Vedle cílů ochrany ekosystémů a stanovišť příslušných druhů rostlin a živočichů jej lze zřídit i z důvodu ochrany rozmanitosti, množství, estetického nebo kulturněhistorického významu dané krajiny, nebo pro zvláštní význam příslušných ploch k trávení volného času. Chráněná krajinná území navíc zahrnují převážně kulturní krajinu, nikoliv oblasti s nenarušenou přírodou a původními přírodními ekosystémy. Do popředí tak v uvedených případech vystupují jiné motivy než ochrana přírody, což představuje zásadní rozdíl oproti české úpravě CHKO jakožto

velkoplošného ZCHÚ²⁹⁸. ZOPK vyžaduje na území chráněné krajinné oblasti existenci významného podílu přirozených ekosystémů lesních a trvalých travních porostů. Obdobný rys CHKO a LSG lze naproti tomu shledávat ve skutečnosti, že předmětem ochrany CHKO (jako jediného zvláště chráněného území v českém právním řádu) je i samotná harmonicky utvářená krajina, resp. krajinný ráz tak, jak stanoví i podmínky existence kategorie V chráněných území dle kategorizace IUCN. První zóny CHKO narozdíl od chráněných krajinných území pokrývají území s nejvýznamnějšími přírodními hodnotami, tedy přirozené nebo málo pozměněné ekosystémy s cílem minimalizace lidských zásahů a obnovy samořídící schopnosti přírody. Oproti tomu třetí a zejména čtvrtá zóna CHKO odpovídají co do cílů a intenzity ochrany kategorii LSG (např. podpora turismu a rekreace). V LSG je zakázán výkon činností které mění charakter území (jímž se rozumí i krajinný ráz – proto chráněné krajinné území) nebo odporují cílům jeho ochrany. Míra ochrany je tak nižší než v případě chráněných přírodních území, v nichž postačí pouhá možnost negativní změny území pro to, aby příslušná činnost byla zakázána, resp. vázána na povolení příslušného orgánu.

Využití LSG pro účely zemědělství, lesnictví a rybářství je rovněž obecně povoleno, přičemž do uvedeného využití spadá i zalesňování stávajících zemědělských pozemků nebo stavba nových hospodářských budov. Na základě srovnání shora uvedených skutečností se domnívám, že česká právní úprava CHKO jakožto území kategorie V dle IUCN odpovídá lépe požadavkům ochrany přírody, když zahrnuje jak přísnou ochranu cenných lokalit v prvních zónách, tak i různé formy obhospodařování a možnosti turistického ruchu stejně jako specifickou ochranu krajinného rázu harmonicky utvářené krajiny. Z uvedených důvodů se domnívám, že jedinou případnou změnou české právní úpravy by mohlo být zvážení zavedení návštěvnických řádů pro CHKO z obdobných důvodů, pro něž jsou zřizovány v NP, tedy z důvodu snazší možnosti regulace turistického ruchu a rekreačních aktivit. Vzhledem k významnému plošnému rozsahu CHKO, vysoké návštěvnosti a často velmi cenným ekosystémům nacházejícím se v jejich prvních zónách by toto opatření mělo své opodstatnění.

Další kategorií vyskytující se v dané podobě pouze v německé právní úpravě je přírodní park, který nelze přes shodný název zaměňovat s přírodním parkem jakožto

²⁹⁸ Minimální rozloha CHKO by dle literatury měla činit cca 4.000 až 5.000 ha. Blíže viz Miko, L.; Borovičková, H.: Op. cit., str. 159.

institutem obecné ochrany přírody v ZOPK, o němž je pojednáno výše. NaturP je velkoplošným územím tvořeným převážně chráněnými přírodními či krajinnými územími. Jeho účelem je ochrana krajinného rázu stejně jako k přírodě šetrného hospodářského využívání krajiny, které je nezbytné k jeho uchování. Dalším cílem zřizování přírodních parků je i podpora rozvoje regionů zejména v důsledku zvýšení intenzity turistického ruchu. Lze tedy shrnout, že se v daném případě jedná spíše o přechodovou kategorii s prvky ZCHÚ, v níž je zvláštní územní ochrana přírody zajišťována především existencí NSG či LSG na příslušných plochách, než o další samostatný typ ZCHÚ. Přírodní parky jsou nadto spravovány spolky (resp. místními samosprávami) a nikoliv orgány ochrany přírody, přestože k jejich vyhlášení je příslušný nejvyšší orgán ochrany přírody spolkové země. Jedním z rozdílů od českých přírodních parků je skutečnost, že přírodní parky dle ZOPK nelze zakládat na plochách, které jsou součástí ZCHÚ. Zákonnou premisou pro tuto úpravu je, že krajinný ráz je dostatečně chráněn ochrannými podmínkami ZCHÚ a tuto ochranu není třeba zdvojit. Ačkoliv se lze s uvedeným názorem ztotožnit, považoval bych za vhodný postup de lege ferenda osamostatnění kategorie přírodního parku v ZOPK jakožto zvláštního přechodového institutu (nikoliv jako dalšího druhu ZCHÚ) s tím, že jeho posláním by byla vedle ochrany krajinného rázu mimo území ZCHÚ i koordinace turistických aktivit na území přírodního parku. Koordinace turismu by pak probíhala i v rámci ZCHÚ nacházejících se v přírodním parku, čímž by bylo možné lépe zajistit rozvoj příslušného regionu a ochranu cenných částí přírody.

Přírodní památky a národní přírodní monumenty dle BNatSchG představují poněkud odlišný institut než české NPP, resp. PP. Rozdíl mezi NNM a ND spočívá, obdobně jako u NPP a PP, zejména ve významu chráněného objektu, resp. plochy, a míře ochrany (významnějším NNM je poskytována přísnější ochrana jako chráněným přírodním územím). NNM je narozdíl od ND novou kategorií a nemá zatím na území SRN žádného zástupce. Účelem vyhlášení přírodních památek (ND) je izolovaná ochrana jednotlivých přírodních úkazů z vědeckých, přírodovědných a vlastivědných důvodů nebo pro jejich vzácnost, ojedinělost či estetickou hodnotu. Maloplošnost ND je zakotvena přímo v BNatSchG, který stanoví jejich maximální velikost na 5 ha. ND však narozdíl od české právní úpravy umožňuje chránit jednotlivé stromy, viklany a ledovcové útvary a je považována spíše za přechodový institut s výraznými prvky ochrany objektů (*Objektschutz*) než za institut čisté územní ochrany přírody. Z tohoto

důvodu nelze NNM a ND přímo srovnávat s (národními) přírodními památkami dle českého práva. Přesto je však dle mého názoru česká právní úprava ve své odlišnosti přiléhavější a poskytuje širší možnosti ochrany přírody, když vyhlášení NPP a PP dle ZOPK umožňuje efektivní ochranu maloplošných biotopů nebo přírodních úkazů, neboť není ze zákona limitováno maximální velikostí a nemusí se tak omezovat pouze na ochranu jednotlivých přírodních jevů, ale i jejich skupin a větších útvarů.²⁹⁹

8. Závěr

Tato diplomová práce podala výklad právních nástrojů územní ochrany přírody v České republice a Spolkové republice Německo včetně srovnání zásadních právních institutů obou právních řádů v uvedené oblasti. Práce se dále zabývala rozdíly mezi oběma právními úpravami a přináší návrhy de lege ferenda pro dílčí úpravy některých zákonných ustanovení.

Mezinárodní právo a právo Evropské unie představuje nejvýznamnější zdroje právní úpravy územní ochrany přírody ve vnitrostátním právu obou států. Velká část právních norem v předmětné oblasti tak má původ v mezinárodní či evropské právní úpravě. Tento význam získalo mezinárodní právo v období po druhé světové válce v reakci na obecný vývoj mezistátní spolupráce. V oblasti územní ochrany přírody a ochrany životního prostředí dochází od 70. let 20. století k přijímání řady celosvětových i regionálních mnohostranných mezinárodních smluv. Česká republika se stala smluvní stranou mezinárodních smluv v předmětné oblasti až po politických změnách proběhnuvších v roce 1989. Oba státy jsou například smluvními stranami Ramsarské úmluvy, Úmluvy o ochraně světového kulturního a přírodního dědictví či evropské úmluvy o krajině, pouze Německo je smluvní stranou Úmluvy o ochraně Alp.

Územní ochrana přírody je v rámci Evropské unie realizována jak koncepčními dokumenty, kterými jsou akční programy ochrany životního prostředí a strategie v oblasti biologické rozmanitosti do roku 2020, tak prostřednictvím primárního a zejména sekundárního práva. V primárním právu není ochrana přírody přímo zakotvena a je třeba ji odvodit z jednotlivých článků pojednávajících o ochraně životního prostředí. Nejvýznamnějšími právními předpisy v oblasti územní ochrany přírody jsou tak směrnice o ptácích a směrnice o stanovištích, na jejichž základě došlo

²⁹⁹ Např. nejmenší NPP se rozkládají na ploše 900 m², největší má rozlohu 685,71 ha.

k vytvoření spojitě evropské ekologické sítě chráněných území NATURA 2000. Cílem existence soustavy NATURA 2000 není nahradit zvláště chráněná území podle vnitrostátního práva, ale vhodně je doplňovat. Velká část lokalit zahrnutých do soustavy NATURA 2000 se překrývá s již existujícími zvláště chráněnými územími vyhlášenými jednotlivými členskými státy. Směrnice o ptácích zavedla v oblasti územní ochrany přírody pojem ptačích oblastí (SPA), jejichž národní seznam je sestavován jednotlivými členskými státy. Členské státy jsou však o jeho vytvoření povinny informovat Komisi, jejíž úlohou je koordinace a dohled nad vytvořením dostatečně husté a vhodně uspořádané sítě ptačích oblastí na území EU. Směrnice o stanovištích naproti tomu zakotvuje jak ochranu příslušných stanovišť významných pro ochranu přírody, tak i ochranu území, na kterých se vyskytují ohrožené druhy živočichů nebo rostlin. Proces vyhlášení evropsky významných lokalit je významně složitější než v případě ptačích oblastí a člení se do tří fází, které jsou zběžně popsány výše v kapitole o ochraně přírody v právu Evropské unie.

Ochrana evropsky významných lokalit je v ČR i SRN řešena obdobně v návaznosti na implementaci obou uvedených směrnic do příslušných ustanovení obou zákonů o ochraně přírody. Oba právní řády tak poskytují SCI ochranu prostřednictvím vyhlášení stávajících kategorií ZCHÚ zahrnujících ve své rozloze příslušnou evropsky významnou lokalitu, stejně jako prostřednictvím závazného posuzování plánů a projektů s potenciálním negativním vlivem na příslušnou lokalitu. Zásadní roli co do podmínek vyhlášení evropsky významných lokalit i ptačích oblastí hraje judikatura SDEU uvedená výše. Se SRN bylo v souvislosti s implementací směrnic několikrát vedeno na návrh Komise řízení před SDEU, první pod č. C-83/97, když SRN uplynula transpoziční lhůta pro směrnici o stanovištích, aniž by ustanovení směrnice byla implementována do vnitrostátního práva. Národní seznam následně předložený Komisi ze strany SRN se zpožděním byl dále shledán neúplným a musel být následně doplněn, obdobná výtka směřovala i vůči českému národnímu seznamu, který však byl na výzvu Komise doplněn a řízení před SDEU nemuselo být zahájeno.

Při analýze současné právní úpravy územní ochrany přírody je třeba vycházet z historického vývoje v obou předmětných zemích. Situace v oblasti územní ochrany přírody se v ČR i SRN vyvíjela obdobně až do poloviny třicátých let dvacátého století, kdy byl v Německu přijat říšský zákon o ochraně přírody (*Reichsnaturschutzgesetz*), který je považován za první moderní zákon o ochraně přírody a stal se inspirací a

zdrojem pro zákonodárce z řady států při vytváření příslušných zákonů o ochraně přírody. Před touto dobou byla vzhledem k relativně slabé centrální moci německého státu právní úprava ochrany přírody rozdrobená, přestože ústava Výmarské republiky zakotvila v ust. čl. 150 na státní ochranu přírody, když stanovila, že „*umělecké, historické a přírodní památky jakož i krajina požívají ochrany a péče státu*“. V Československu nebyla ochrana přírody zakotvena na ústavní úrovni a neexistovala její jednotná právní úprava, za nejvýznamnější událost v uvedeném směru je považováno vydání výnosu MŠANO č.j. 143.547V ze dne 31.12.1933, o ochraně přírodních památek, který byl výsledkem dlouholeté práce generálního konservátora R. Maximoviče. Soukromá chráněná území samozřejmě existovala v obou zemích již o sto let dříve a za nejstarší středoevropské chráněné území je tak považován Žofínský prales.

RNG znamenal průlom v oblasti územní ochrany přírody, když zakotvil vedle zvláštní územní ochrany i ochranu obecnou poskytovanou krajinným prvkům ve volné přírodě, jež nenaplňovaly podmínky pro vyhlášení některého se shora uvedených chráněných území, zároveň však přispívaly ke zkrášlení a oživení krajinného rázu, či sloužily jako útočiště některých zvířat. Ochrana se vztahovala i na zamezení rušivých zásahů do krajiny. Naplňování zákonných ustanovení v praxi však naráželo na podřízení veškerých zájmů válečné výrobě a potřebám německé branné moci. Tyto skutečnosti způsobily spolu s válečnými škodami významné zhoršení kvality přírody a zánik řady ZCHÚ. Přes dobu svého vzniku však RNG nebyl – s výjimkou několika málo ustanovení a preambule – poznamenán nánosem ideologických proklamací, což umožnilo jeho další existenci i v nových podmínkách poválečného Německa. V návaznosti na vznik federativního státu však byl RNG usnesením BVerfG „degradován“ v souladu s GG ze spolkového na zemský zákon platící ve všech spolkových zemích („*Bundeseinheitliches Landesrecht*“), čímž se právní úprava oblasti ochrany přírody dostala do působnosti jednotlivých zemí. Zemskými zákony docházelo následně k částečným změnám a doplněním RNG v rozsahu nutném pro přizpůsobení zákona novým poměrům. V souvislosti s neuspokojivou ekologickou situací v SRN došlo koncem 60. let minulého století k oživení snah o přijetí nového zákona o ochraně přírody, odpovídajícího soudobým požadavkům. Na základě toho byl jako rámcový zákon přijat BNatSchG, který pod stejným názvem (byť byl v roce 2009 kompletně změněný) existuje dodnes, avšak jako zákon v oblasti konkurujícího

zákonodárství. Vývoj v českých zemích je obdobný vývoji v NDR, neboť v obou případech se v praxi jednalo o centralizované státy podřízené nedemokratické vládě. Přesto lze ZOSOP považovat za právní předpis příznivější k zájmům na ochraně přírody než Landeskultugesetz, který již zcela nepokrytě podřizoval ochranu přírody hospodářským a politickým „společenským zájmům“.

Co do pramenů právní úpravy územní ochrany přírody se ČR a SRN vzhledem k rozdílnému státoprávnímu uspořádání značně liší. Shodné je však ústavní zakotvení ochrany životního prostředí a z ní vyplývající ochrany přírody, spolu s existencí sociální koncepce vlastnictví proklamovanou v obou státech shodnou formulí „vlastnictví zavazuje“. V důsledku federativního uspořádání SRN však ust. čl. 72 GG zařazuje ochranu přírody a péči o krajinu s výjimkou všeobecných zásad ochrany přírody do oblasti tzv. konkurujícího zákonodárství. Spolkové země tak mohou v současné době přijímat zemské zákony ve věci ochrany přírody pouze pokud a dokud své pravomoci nevyužije Spolek. V souladu s ust. čl. 73 odst. 3 GG platí v případě kolize zemské a spolkové úpravy pozdější právní úprava. Tyto skutečnosti vedou k riziku snížení efektivity v důsledku roztržičnosti právní úpravy ochrany přírody do jednotlivých zemských zákonů. Významná je proto kooperativní role BfN, stejně jako povinnost konzultovat vyhlášení národních parků se spolkovým MŽP a spolkovým ministerstvem dopravy.

Obecná územní ochrana přírody představuje významný nástroj pro dosažení ochrany přírody jako celku, vzhledem ke skutečnosti, že pouhé zakládání ZCHÚ se pro zachování příznivého stavu přírody ukázalo jako zcela nedostačující, neboť důsledkem přístupu akcentujícího pouze zakládání ZCHÚ je izolace jednotlivých populací a biotopů od ostatních. V ZOPK je obecná územní ochrana přírody zakotvena ve srovnání s BNatSchG poměrně široce, když ze systematického hlediska zahrnuje vedle ÚSES a VKP i hraniční instituty obsahující prvky zvláštní územní ochrany přírody (přírodní park, významný krajinný prvek, přechodně chráněné plochy), stejně jako instituty smíšené, reflektující i jiné aspekty než pouze ochranu přírody (ochrana krajinného rázu). Německá právní úprava naopak zařazuje do pojmu obecné ochrany přírody pouze obecné zásady a povinnosti související s užíváním částí přírody a obecnou úpravu přípustnosti zásahů do přírody a krajiny. Ze systematických důvodů a pro obsah obdobný českým institutům obecné ochrany přírody však bylo v této práci do kapitoly o právních nástrojích obecné územní ochrany přírody v německém právu

zařazeno i spojení biotopů, institut zákonem chráněných biotopů a úprava krajinného plánování, které jsou však v BNatSchG upraveny v kapitole 4 zabývající se zvláštní územní ochranou přírody.

Úprava zásahů do přírody a krajiny (*Eingriffe in Natur und Landschaft*) v BNatSchG je značně obsáhlá a upravuje povinnosti původce (*Verursacher*) při uskutečňování záměru, jehož důsledkem je vznik uvedeného zásahu. Uvedenou úpravu považuji vzhledem k jejímu významu za příliš zbytnělou, když je co do rozsahu srovnatelná s německou úpravou zvláštní územní ochrany přírody. Jednotlivá ustanovení se navíc spíše opakují, než doplňují. Vzhledem k těmto skutečnostem je dle mého názoru česká právní úprava obecné územní ochrany přírody ucelenější, de lege ferenda by však v ZOPK bylo možné uvažovat o zakotvení obecné povinnosti k provedení nápravných opatření v případě zásahu do přírody nebo krajiny, který nespadá pod definici ekologické újmy podle zvláštního zákona.

ÚSES a BV jsou velmi podobné instituty, jejichž účelem je předcházet izolaci populací rostlin a živočichů a neomezovat jejich výskyt pouze na ZCHÚ. Významný rozdíl mezi oběma instituty lze spatřovat jednak v rozdílném systematickém zařazení, když v německém právu není institut BV zařazen pod obecnou ochranu přírody, jednak ve skutečnosti, že v souladu s dikcí BNatSchG jsou součástí BV primárně zvláště chráněná území. Oproti tomu úprava ZOPK neakcentuje přednostní zařazování zvláště chráněných území do ÚSES, čímž ve srovnání s německou úpravou poměrně významně rozšiřuje dopad daného institutu a jednoznačněji jej zařazuje do oblasti obecné územní ochrany přírody. Z tohoto důvodu považuji českou úpravu ÚSES za více vyhovující z hlediska naplňování cílů ochrany přírody.

Významné krajinné prvky plní obdobnou funkci jako zákonem chráněné biotopy a chráněné součásti krajiny plní obdobnou funkci, jejímž cílem je poskytnutí základní ochrany určitým součastem přírody a krajiny, které nesplňují kritéria pro vyhlášení ZCHÚ. GGB jsou v této práci považovány za právní nástroj obecné ochrany přírody, neboť poskytují ochranu všem uvedeným biotopům bez nutnosti individuálního rozhodování. Obdobné platí i pro GLB, neboť zemským zákonem lze vyhlásit za GLB veškeré aleje, stromořadí, křoviska, nebo jiné součásti krajiny bez nutnosti individuálního rozhodování v každém jednotlivém případě. Vedle takto paušálně zřízených GLB však může orgán ochrany přírody prohlásit významnou součástí krajiny i jednotlivý prvek sloužící k zachování a rozvoji funkcí přírody nebo

k oživení krajinného rázu (srov. VKP *ex actu*). Narozdíl od GGB není institut významných krajinných prvků orientován pouze na ochranu biotopů (resp. přírody), ale i na ochranu estetických a geomorfologických hodnot, tedy na ochranu součástí *krajiny*. Institut VKP tak úspěšně plní funkci obou výše uvedených právních nástrojů obecné ochrany přírody v německém právu. Z tohoto důvodu je dle mého názoru právní úprava VKP zdařilejší. Jak uvedeno výše v této práci, nepovažuji vynětí chráněných součástí přírody z definice VKP za problematické a vyžadující změnu *de lege ferenda*.

Ochrana jeskyní a krasových jevů dle ZOPK představuje komplexní právní nástroj sloužící k zajištění vědeckých informací o nově objevených jeskyních, jimž není poskytována ochrana jako součástí ZCHÚ. Dle mého názoru je česká právní úprava ochrany jeskyní ucelená a relativně podrobným zakotvením povinností souvisejících s objevením jeskyně zajišťuje efektivní ochranu podzemních krasových jevů. Naproti tomu BNatSchG se jeskyním věnuje výslovně pouze jako biotopu netopýrů v rámci obecné druhové ochrany. Jeskyně, nenacházejí-li se v ZCHÚ, mohou být dále chráněny jako GLB. Tuto právní úpravu naopak považuji za zcela nedostatečnou, když neposkytuje ochranu jeskyním náhodně objeveným např. při těžební činnosti. *De lege ferenda* by tak v BNatSchG mělo dojít k zakotvení ochrany jeskyní v rozsahu obdobném jako v ČR ať už rozšířením definice GLB, nebo zařazením samostatného ustanovení.

Ochranu krajinného rázu, která nenachází v německé právní úpravě svůj přímý protějšek a je zahrnuta v úpravě zásahů do přírody a krajiny, považuji za významnou průřezovou kategorii zajišťující ochranu estetické a přírodní hodnoty všech prvků KR. Krajinné plánování (*Landschaftsplannung*) jako samostatný institut naopak neexistuje v českém právu a bylo by možné jej zahrnout mezi územně analytické podklady v rámci územního plánování. Vzhledem k této skutečnosti neznamená dle mého názoru absence úpravy krajinného plánování jako samostatného institutu v ZOPK poškození zájmů ochrany přírody. Přírodní park jako institut obecné ochrany přírody dle ZOPK zahrnuje některé prvky charakteristické pro ZCHÚ. Takovým prvkem je například vyhlášení přírodního parku formou podzákonného právního předpisu (nařízení kraje), jenž, obdobně jako právní předpisy, kterými se vyhlášují ZCHÚ, stanoví omezení ve využití ploch nacházejících se na jeho území. Povahu přírodního parku jako nástroje

obecné ochrany přírody však podtrhuje skutečnost, že jej lze vyhlásit pouze mimo ZCHÚ, i jeho zařazení v systematice ZOPK.

Vyzdvihnout je třeba českou úpravu přechodně chráněných ploch, která efektivně reaguje na potřebu zajistit určité ploše dočasnou ochranu, aniž by za daným účelem bylo nutné vyhlášovat ZCHÚ, resp. by pro jeho vyhlášení nebyly splněny podmínky, a která v německém právním řádu nemá přímou veřejnoprávní obdobu (úprava přechodně chráněných území obsažená v BNatSchG se užije pouze jako předstupeň vyhlášení ZCHÚ v případech, kdy hrozí nebezpečí z prodlení a do ukončení procesu vyhlášení finálního ZCHÚ by mohlo dojít ke znehodnocení území; přechodnou ochranu ve smyslu českého práva však lze ujednat s vlastníky příslušných ploch smluvně.

Mezi právní úpravou zvláštní územní ochrany přírody v českém a německém právu existují významné rozdíly, které jsou mimo jiné podmíněny odlišným charakterem státoprávního uspořádání obou států (federace/unitární stát). Odlišnosti obou právních úprav se tak zdaleka neprojevují jen existencí odlišného počtu kategorií ZCHÚ, ale i ve více či méně rozdílném obsahu jednotlivých institutů, stejně jako jejich systematického zařazení. Za výrazný nedostatek německé právní úpravy považují absenci katalogů základních ochranných podmínek u jednotlivých typů ZCHÚ, působících jako významný sjednocující prvek zvyšující právní jistotu při vyhlásování ZCHÚ a představujících pro orgány ochrany přírody důležité vodítko. Zákonná úprava základních ochranných podmínek v ČR nadto přispívá i ke snazší dostupnosti základních informací o stupni ochrany příslušného území, když je není třeba dohledávat v jednotlivých právních aktech vyhlášujících příslušné ZCHÚ, narozdíl od situace v Německu. Vedle ochranných podmínek nabízejí oba předmětné zákony širokou paletu dalších nástrojů ochrany ZCHÚ, jako jsou plány péče, předkupní právo k předmětným pozemkům a ochranná pásma. Poslední jmenovaný institut však poněkud nepochopitelně nenalézá narozdíl od ZOPK v BNatSchG výslovnou právní úpravu.

Nejpřísněji chráněným velkoplošným ZCHÚ je v obou zemích národní park. Většina německých NP jsou tzv. cílové národní parky (*Ziel-Nationalparke; Entwicklungs-Nationalparke*), které mají dosáhnout požadovaného stavu v horizontu desítek let. De lege ferenda by dle mého názoru bylo potřebné uvedenou myšlenku výslovně zakotvit do ZOPK, neboť daný přístup umožňuje dosáhnout vhodným

managementem obnovy původních ekosystémů a přírodních procesů na větším území, než je-li vyžadována jejich existence na převážné části NP již při jeho vyhlášení. Uznání si zaslouží rovněž tzv. ochrana procesů (*Prozessschutz*), která je základním východiskem pro stanovení cílů a správy NP v Německu. Problém naopak představuje výše zmíněná nejednotnost právní úpravy územní ochrany přírody v SRN, když např. počet zón v NP je ponechán samostatné úpravě při jeho vyhlášení, což vede k rozdílnému přístupu v rámci jednotlivých spolkových zemí a může zakládat nestejnou úroveň ochrany NP. Podobně přesahuje-li předmět ochrany NP hranice spolkové země, nedochází ke společnému jednotnému vyhlášení, ale každá ze spolkových zemí vyhlásí zvláště chráněným územím pouze plochu nacházející se na svém území. Uvedené části pak tvoří jeden celek z hlediska faktického, nikoliv však právního. Jediným sjednocujícím prvkem je nutnost spolupráce se spolkovým MŽP a spolkovým ministerstvem dopravy při vyhlášení NP a NNM. Svěření vyhlášení NP jednotlivým spolkovým zemím neodpovídá dle mého názoru zvláštnímu významu NP v celostátním i mezinárodním měřítku. Vzhledem k národnímu či mezinárodnímu významu předmětů ochrany NP a v zájmu jednotnosti přístupu k jejich ochraně by de lege ferenda bylo vhodné zavést v uvedených věcech pravomoc spolku, jakkoliv by se jednalo o náročnou změnu zahrnující i nutnost novelizace GG.

NSG poskytuje příslušným plochám ochranu srovnatelnou s národní přírodní rezervací, resp. přírodní rezervací v případě částečně chráněných přírodních území. Mezi NPR lze nalézt i území, která by bylo možné označit za *Totalnaturschutzgebiet*. Narozdíl od chráněného přírodního území lze NPR a PR jednoznačně označit za maloplošné ZCHÚ, jehož obvyklá velikost se pohybuje mezi desítkami a stovkami hektarů. Domnívám se, že české rozdělení rezervací do dvou kategorií podle jejich významu vede k lepšímu dosažení cílů ochrany přírody než jednotná kategorie NSG. Zákon tak umožňuje rozlišit příslušná území již v základních ochranných podmínkách a umožňuje vyhlášovat přírodními rezervacemi i útvar vzniklý lidskou činností, čímž rozšiřuje oproti NSG možnost ochrany biotopů (např. lomy, pískovny ap.). Nadto je díky tomu význam dané lokality seznatelný nejen v názvu, ale i v označení příslušného území.

Samostatnou kategorií biosférických rezervací v německém právu považuji v důsledku jejich podobnosti s chráněnými krajinnými územími za nadbytečnou. Cílů ochrany významných součástí BR lze dle mého názoru stejně úspěšně dosáhnout

vyhlášením jiného typu ZCHÚ, jak se děje v České republice. S ohledem na neexistenci katalogů základních ochranných podmínek v německém právu se přímo nabízí možnost přizpůsobení cílů příslušného ZCHÚ zvláštnímu účelu existence biosférické rezervace ve zřizovacím aktu ZCHÚ.

Jsem dále přesvědčen, že česká právní úprava CHKO jakožto území kategorie V dle IUCN odpovídá lépe požadavkům ochrany přírody, když zahrnuje jak přísnou ochranu cenných lokalit v prvních zónách, tak i různé formy obhospodařování a možnosti turistického ruchu stejně jako specifickou ochranu krajinného rázu hrarmonicky utvářené krajiny. Z uvedených důvodů se domnívám, že jedinou případnou změnou české právní úpravy by mohlo být zvážení zavedení návštěvnických řádů pro CHKO z obdobných důvodů, pro něž jsou zřizovány v NP, tedy z důvodu snazší možnosti regulace turistického ruchu a rekreačních aktivit. Vzhledem k významnému plošnému rozsahu CHKO, vysoké návštěvnosti a často velmi cenným ekosystémům nacházejícím se v jejich prvních zónách by toto opatření mělo své opodstatnění.

V kontextu německé právní úpravy by dle mého názoru de lege ferenda bylo vhodné osamostatnění kategorie přírodního parku v ZOPK jakožto zvláštního přechodového institutu (nikoliv jako dalšího druhu ZCHÚ) s tím, že jeho posláním by byla vedle ochrany krajinného rázu mimo území ZCHÚ i koordinace turistických aktivit na území přírodního parku. Koordinace turismu by pak probíhala i v rámci ZCHÚ nacházejících se v přírodním parku, čímž by bylo možné lépe zajistit rozvoj příslušného regionu a ochranu cenných částí přírody.

NNM a ND představují spíše institut ochrany objektů (*Objektschutz*) než zvláštní územní ochrany přírody. *Naturdenkmal* lze rovněž přeložit jako „přírodní památník“, čímž je lépe demonstrován charakter předmětu ochrany, kterým je jednotlivý přírodní úkaz s maximální rozlohou 5 ha. Jako ND tak jsou často vyhlášovány i jednotlivé stromy, balvany ap. Z tohoto důvodu nelze NNM a ND přímo srovnávat s (národními) přírodními památkami dle českého práva. Přesto je však dle mého názoru česká právní úprava ve svém souhrnu přiléhavější a poskytuje širší možnosti ochrany přírody, když vyhlásování NPP a PP dle ZOPK umožňuje efektivní ochranu maloplošných biotopů nebo přírodních úkazů, neboť není ze zákona limitováno maximální velikostí a nemusí se tak omezovat pouze na ochranu jednotlivých přírodních jevů, ale i jejich skupin a větších útvarů.

Otázkou de lege ferenda je zakotvení možnosti zpoplatnění vstupu, resp. vjezdu i do více kategorií ZCHÚ v českém právu (vedle NP). Vzhledem ke skutečnosti, že ke zpřístupnění některých ZCHÚ veřejnosti je třeba provedení úprav a opatření vyžadujících vynaložení značného množství peněžních prostředků (schodiště a zábradlí ve skalních městech, chodníky na rašeliništích, informační tabule ap.) stejně jako jejich následná údržba, jeví se zavedení poplatků za vstup do takových ZCHÚ být nejen legitimním, ale i zcela logickým krokem. Výběr vstupného za vstup do určitých ZCHÚ lze přitom v rámci Evropy považovat za poměrně běžnou praxi zejména v oblastech s vysokou návštěvností (v ČR je v současné době zpoplatněn vstup do sedmi relativně uzavřených oblastí v ZCHÚ – např. NPR Soos, NPP Pravčická brána ap.). Významnou možností je rovněž tzv. nepřímé zpoplatnění např. formou povinného vstupu s průvodcem či povolením parkování pouze na vyznačených zpoplatněných parkovištích.³⁰⁰

³⁰⁰ Patzelt, Z.: Poplatky a chráněná území, *Ochrana přírody*, Zvláštní číslo, ročník 64, 2010.

Seznam použité literatury

Monografie:

CONWENTZ, H.: „Naturschutzgebiete in Deutschland, Österreich und einigen Anderen Ländern“ in der Zeitschrift der Gesellschaft f. Erdkunde 7ÄI Berlin; Jahrg. 1915. Nr. 1

DAMOHOŘSKÝ, M. a kol.: Mezinárodní právo životního prostředí, 1. vyd., Beroun: Eva Rozkotová - IFEC, 2008

DAMOHOŘSKÝ, M.; DROBNÍK, J.; SMOLEK, M.; SOBOTKA, M.; STEJSKAL, V.: Právo životního prostředí, 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010

FROHN, H.-W.; SCHMOLL, F. (Bearb.): „Natur und Staat. Staatlicher Naturschutz in Deutschland 1906-2006“, in: Naturschutz und Biologische Vielfalt; Heft 35, Münster: Landwirtschaftsverlag 2006

GIANNONI, K.: Naturschutzbestrebungen in der Österreich. Vortrag, Linz, 1917

GROTE, J.: Möglichkeiten und Grenzen des Landschaftsschutzes nach dem Reichsnaturschutzgesetz, jur. Diss. Köln, 1971

KÄMPFERT, H.-J.: Danziger Naturwissenschaftler Hugo Conwentz. Münster, 1985

KLOEPFER, M. et al.: Umweltrecht, 3. Aufl., München: Beck, 2004, XXXV

KORN, H.; STADLER, J.; STOLPE, G.: Internationale Übereinkommen, Programme und Organisationen im Naturschutz – eine Übersicht, BfN - Skripten 1, Bonn-Bad Godesberg, 1999,

LINHART, W.: Naturschutz: Entwicklung, Grundzüge, Schutzkategorien und Instrumente des Naturschutzes in Deutschland (Studienarbeit). Marburg: Philipps-Universität Marburg, 2007

LORZ, A.; MÜLLER, M.H.; STÖCKEL, H.: Naturschutzrecht mit Artenschutz und Europarecht/Internationales Recht, München, C.H.Beck, 2003

LOUIS, H.W.: Das Bundesnaturschutzgesetz 2010, Braunschweig, Schapen Edition, 2011

MIKO, L.; BOROVIČKOVÁ, H.: Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář, 2. vyd. Praha: Beck, 2007

SCHERZINGER, W.: Naturschutz im Wald: Qualitätsziele einer dynamischen Waldentwicklung, Stuttgart, Ulmer, 1996

STEJSKAL, V.: Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost, Praha: Linde, 2006

STEJSKAL, V.: Vývojové tendence právní úpravy ochrany přírody. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2012,

STEJSKAL, V.; ZICHA, J.: Judikatura Soudního dvora Evropské unie v oblasti ochrany přírody, Praha: Ministerstvo životního prostředí, 2011

ZWANZIG, G.W.: Die Fortentwicklung des Naturschutzrechtes in Deutschland nach 1945, Erlangen: Kommissionsverlag Universitätsbuchhandlung Rudolf Merkel, 1962

Články a sborníky:

FISCHER-HÜFTLE, P. (ed.): Synopse zum neuen Naturschutzrecht in Bayern, 1. Aufl., München 2011, str. 42

FRANKOVÁ, M.: Chráněná území a ochranná pásma při ochraně životního prostředí, Acta Universitatis Carolinae. Iuridica., 2001/3-4

GOTZMANN, D.: Welche Steuerungsmöglichkeiten bietet die Europäische Landschaftskonvention – příspěvek ze zasedání „*Landschaften in Deutschland 2030*“

HAVELKOVÁ, S.: K čemu slouží přechodně chráněná plocha, Ochrana přírody, číslo 5, ročník 64, 2009, str. 13

HAVELKOVÁ, S.: Veřejný zájem, aplikace pojmu v ochraně přírody, Ochrana přírody, číslo 3, ročník 63, 2008

HOFFMAN, A.: Plány péče o chráněné krajinné oblasti, Ochrana přírody, číslo 3, ročník 64, 2010

HORT, L., VRŠKA, T.: Historie vzniku lesních rezervací v ČR do roku 1945, Ochrana přírody, 2008, ročník 63, číslo 1

HÖNES, E.-R.: „70 Jahre Reichsnaturschutzgesetz“ in DSI 2/2005, str. 80.

KLOSE, H.: „Der Schutz der Landschaft nach § 5 des Reichsnaturschutzgesetzes“ in: Reichsstelle für Naturschutz (Hg.), Der Schutz der Landschaft nach dem Reichsnaturschutzgesetz, 1937, S. 5. S. 36

LANDOVÁ, B.: K opatřením obecné povahy, Ochrana přírody, číslo 5, ročník 65, 2011

LANDOVÁ, B.; HAVELKOVÁ, S.: K novele zákona o ochraně přírody a krajiny, Ochrana přírody, číslo 6, ročník 63, 2009

MARŠÁKOVÁ, M.: První zákon o státní ochraně přírody, České právo životního prostředí č. 3/2002 (5), str. 97.

MENKE, H.: „Naturschutz und Landschaftspflege in Rheinland-Pfalz“ in: Landeskonservator von Rheinland-Pfalz (Hg.), Denkmalpflege in Rheinland-Pfalz, Jg. I – III, 1945/46 – 1948/1949, S. 161

PANEK, N.: Nationalpark - Zukunft in Deutschland: Einige kritische Anmerkungen und Thesen, Natur und Landschaft, 1999, ročník 74, č. 6

PATZELT, Z.: Poplatky a chráněná území, Ochrana přírody, Zvláštní číslo, ročník 64, 2010

PIPEK J., LOŽEK V., ŠAŠEK J., SPILKA J.: Brdy chráněnou krajinnou oblastí?, Ochrana přírody, číslo 1, ročník 66, 2012

PROCHÁZKA, J. Sv.: Ochrana přírody a památek přírodních, Československá vlastivěda, svazek první Příroda, druhé vydání, Nakl. SFINX Bohumila Jandy, Praha, 1930, str. 232

SCHERFOSE, V.: Nationalparkarbeit in Deutschland - Beispiele aus Monitoring, Gebietsmanagement und Umweltbildung., Naturschutz und Biologische Vielfalt, Číslo 72, 2009

ŠMÍDOVÁ, L.: Výjimky ze základní územní ochrany zvláště chráněných území, Ochrana přírody, číslo 3, ročník 65, 2010

VOREL, I.: Krajinný ráz a jeho ochrana, 1. část, Ochrana přírody, 2006, ročník 61, číslo 9, str. 263

Internetové prameny (stav k 5. 5. 2014):

<http://www.ochranaprirody.cz/mezinarodni-spoluprace/umluvy-a-strategicke-dokumenty/ramsarska-umluva/>

<http://whc.unesco.org/en/list>

<http://mab.kav.cas.cz/mab.html>

http://www.bfn.de/0310_alpen.html

http://www.bfn.de/0316_gebiete.html

http://www.mzp.cz/cz/natura_2000

http://www.bfn.de/0316_gebiete.html#c5409

<http://www.umweltunderinnerung.de/index.php/kapitelseiten/geschuetzte-natur/59-das-reichsnaturschutzgesetz>

<http://www.pralesy.cz/?id=5968>

http://www.bfn.de/0311_biotopverbund.html

http://www.bfn.de/0308_nsg.html

<http://naturschutzakademie-hessen.de/downloads/10n118biotopverbund.pdf>

http://www.iucn.org/about/work/programmes/gpap_home/gpap_quality/gpap_pacategories/gpap_pacategory2

<http://www.nationalpark-bayerischer-wald.de/nationalpark/management/zonierung/index.htm>

<http://www.naturparke.de/>

Evropská judikatura:

- C-355/90 Komise vs. Španělsko (Marismas de Santoña)
- C-3/96 Komise vs. Nizozemí
- C-44/95 Spojené království (Lappel Bank)
- C-209/04 Komise vs. Rakousko (Lauteracher Ried)
- C-57/89 Komise vs. Německo (Leybucht).
- C-96/98 Komise vs. Francie (Poitevin Marsh)
- C-371/98 Spojené království (First Corporate Shipping)
- C 71/99 Komise vs. Německo
- C-117/03 Societa Italiana Dragaggi
- C-244/05 Bund Naturschutz Bayern
- T-150/05 Markku Sahlstedt a další vs. Komise
- C-127/02 Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee
- C-239/04 Komise vs. Portugalsko (Castro Verde).
- C-67/99 Komise vs. Irsko
- C-220/99 Komise vs. Francie

Abstrakt

Předmětem diplomové práce je analýza a srovnání základních právních nástrojů územní ochrany přírody v České republice a Spolkové republice Německo. Tato diplomová práce se člení na 8 kapitol včetně úvodu a závěru. Druhá a třetí kapitola pojednávají o nejvýznamnějších pramenech právní úpravy územní ochrany přírody v mezinárodním právu a právu Evropské unie a zdůrazňuje jejich významný vliv na formování předpisů vnitrostátního práva. Čtvrtá kapitola zkoumá průběh historického vývoje územní ochrany přírody v ČR a SRN a zaměřuje se zejména na vývoj právní úpravy od 30. let minulého století do současnosti. Pátá kapitola podává základní přehled pramenů právní úpravy územní ochrany přírody v obou právních řádech. Šestá a sedmá kapitola se věnují obecné, resp. zvláštní územní ochraně přírody a srovnání jednotlivých institutů. Závěr je zaměřen na srovnání a zhodnocení shodných a rozdílných znaků obou právních úprav, předkládá úvahy de lege ferenda a návrhy dílčích změn příslušných zákonných ustanovení.

Abstract

The aim of the diploma thesis is the analysis and comparison of the elementary legal instruments of territorial nature protection in the Czech Republic and the Federal Republic of Germany. This diploma thesis is divided into 8 chapters including the introduction and the conclusion. The second and the third chapter deal with the most important sources of legal regulation of the territorial nature protection in both international law and law of the European Union and emphasises their influence on the creation of legal regulations of national law. The fourth chapter is concerned with the historical development of the territorial nature protection in both countries in question and focuses mainly on the development of legal regulations since the 30's. The fifth chapter provides an elementary overview of the legal sources of the territorial nature protection in national law. The sixth and the seventh chapter deal with general and special nature protection respectively and provide comparison of the respective legal institutes. The conclusion is concerned with the comparison and the evaluation of common and different features of Czech and German legal regulations and provides proposals for constituent changes of the provisions in question.

Summary

Legal instruments of territorial protection of nature in the Czech Republic and the Federal Republic of Germany

Law offers nowadays a wide variety of legal instruments of territorial nature protection. The aim of this thesis was to describe and compare legal instruments of both general and special nature protection as stipulated by the laws of the Federal Republic of Germany and the laws of the Czech Republic.

International law presents an increasingly important source of legal regulation in the field of nature protection, mainly in the form of multilateral international treaties. The Czech Republic and Germany are parties to a large number of such international treaties, the most important being the Ramsar convention, Convention concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage, Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats, Convention on the Biological Diversity and the European Landscape Convention. Germany, unlike the Czech Republic, is also a party to the Convention on the Protection of the Alps. The duties imposed on the respective states by the international treaties in question are then incorporated into the national laws on nature protection.

As both states are members of the European Union the legal regulations of EU law play an important role. While primary law does not explicitly deal with nature protection and deals with protection of the environment as a whole, secondary law contains a number of important legal acts, the most influential being the directives no. 92/43/EEC and no. 2009/147/EC establishing the European environmental network NATURA 2000 important for the conservation of specific habitats and species of animals and plants.

This thesis also deals with the historical development of territorial nature protection in national law of The Czech Republic and Germany. Because of a strong legal and historical bond of both countries in question the development was very similar until 1930s when the modern and well-written Act on Nature Protection of the Reich was enacted in Germany. After the Second World War similarities can be seen in the (non-) development of nature protection in Czechoslovakia and the Democratic Republic of Germany, as both countries were under the influence of the communist regime.

Nature protection is legally enshrined in the constitutions of both states in question but it is the acts on nature protection that play a primary role. There are many differences between the legal regulation of territorial nature protection in the Czech Republic and Germany, some of them arising out of the fact that as a federation, Germany puts emphasis on the nature protection laws of the states. The Czech Republic has - on the other hand - a single legal regulation included in the Act on the Protection of Nature and Landscape. The most important advantage of the latter approach is the fact that it establishes a unified approach in the matter of the establishment of specially protected areas under national law. There is a number of differences between the particular legal categories of specially protected areas in the laws of both states in question, some categories (such as the German *Biosphärenreservat*) do not have their counterpart in the law of the other state. The approach to the general nature protection is different in both states, too.

It cannot be, though, explicitly said which of the legal regulations in question is better for the achievement of the purpose of territorial nature protection as important differences arise out of the different character of the Czech Republic and Germany. Therefore, this thesis is concerned with the comparison and the evaluation of common and different features of Czech and German legal regulations and provides proposals for constituent changes of the respective provisions.

Klíčová slova

Ochrana přírody, právní nástroje, obecná ochrana

Keywords

Nature protection, legal instruments, general protection