

ČESKÉ PRÁVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

časopis vydávaný občanským sdružením
Česká společnost pro právo životního prostředí

Evidenční číslo MK ČR E 11476

ISSN: 1213-5542

Adresa redakce: Česká společnost pro právo životního prostředí,

Národní třída č. 18,

Praha 1, PSČ 116 91

e-mail: CSPZP@seznam.cz

webové stránky: www.cspzp.com

Pro členy České společnosti pro právo životního prostředí je časopis zdarma.

Šéfredaktor:

JUDr. VOJTĚCH STEJSKAL, Ph.D.

e-mail: CSPZP@seznam.cz

Výkonná redaktorka:

Mgr. KAROLINA ŽÁKOVSKÁ

Předseda redakční rady:

doc. JUDr. Ing. MILAN PEKÁREK, CSc.

Členové redakční rady:

doc. JUDr. IVANA PRŮCHOVÁ, CSc.

JUDr. MVC. JANA ZÁSTĚROVÁ, CSc.

prof. JUDr. MILAN DAMOHORSKÝ, DrSc.

doc. JUDr. JAROSLAV DROBNÍK, CSc.

JUDr. MILAN KINDL, CSc.

JUDr. SVATOMÍR MLČOCH

RNDr. JAROSLAV OBERMAJER

Ing. TOMÁŠ ROTHROCKL

JUDr. Ing. JOSEF STAŠA, CSc.

JUDr. Jiří ŠEMBERA, CSc.

JUDr. JOSEF VEDRAL, Ph.D.

Sazba a technická redakce provedena

v nakladatelství Eva Rozkotová – IFEC

Tištěno na recyklovaném papíru.

Redakční uzávěrka 18. čísla: 20. 12. 2006

18. číslo vyšlo dne 31. 12. 2006 v Praze

Náklad: 400 výtisků

Časopis v roce 2006 vychází 2x.

Upozornění redakce:

Redakce považuje za nepřijatelné publikování jednoho příspěvku ve více periodikách. Redakce si osvojuje právo vyřadit příspěvky nesplňující zásady pokynů pro autory příspěvků do časopisu České právo životního prostředí nebo příspěvky se souhlasem autora postoupit jinému periodiku. Redakce si vyhrazuje právo rozhodnout o zařazení příspěvku do jiného čísla časopisu, než bylo předem dohodnuto s autorem příspěvku; o této skutečnosti jej bude neprodleně informovat. Za obsah jednotlivých příspěvků zodpovídá jejich autor, příspěvky nemusí vyjadřovat stanovisko redakce. Nevyžádané příspěvky se nevracejí. Redakce si vyhrazuje právo rozhodnout o otištění obsahově nevyhovujících příspěvků a je oprávněna stanovit oponenta příspěvku.



OBSAH

**TÉMA***Vojtěch Stejskal:*

Od 1. ledna 2007 vstoupí v účinnost nová stavební legislativa 3

Veronika Bílková:

Lední medvědi a jejich ochrana ve vnitrostátním a mezinárodním právu 25

Jaroslav Knotek:

Mohelenská hadcová step – Historie (nejen právní) vyhlášení a ochrany jednoho (zvláště) chráněného území 50

Jana Zástěrová:

Paraguayská IDEA – zajímavý partner mezinárodní spolupráce České společnosti pro právo životního prostředí 67

Wojciech Radecki:

Humánní ochrana zvířat podle polského práva 73

INFORMACE:

Novým ministrem životního prostředí je Petr Jan Kalaš 82

Výstava Země krásná neznámá 84

Z VĚDECKÉHO ŽIVOTA*Ivana Macúchová:*

Kapacita z oblasti evropského práva životního prostředí – prof. Dr. Ludwig Krämer – navštívila Právnickou fakultu UK v Praze 86

Vojtěch Stejskal:

10 let Institutu pro životní prostředí JKU Linz 90

RECENZE A ANOTACE*Karolína Žáková:*

Vojtěch Stejskal – Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost 93

Jana Zástěrová:

Tři publikace francouzské nauky mezinárodního práva životního prostředí 98

ZE SOUDNÍ JUDIKATURY 102**PŘEHLED AKTUÁLNÍ LEGISLATIVY** 111



Od 1. ledna 2007 vstoupí v účinnost nová stavební legislativa

JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

Úvodem

Český parlament schválil v březnu 2006 po mnoha měsících náročného legislativního procesu nový stavební zákon. Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu nahradí od 1. ledna 2007 zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, který platil třicet let. K 31. 12. 2006 jsou zrušeny dvě prováděcí vyhlášky k zákonu č. 50/1976 Sb., a to č. 132/1998 Sb. a č. 135/2001 Sb. Další, zejména vyhláška MMR č. 131/1998 Sb., o územně plánovacích podkladech a územně plánovací dokumentaci a vyhláška MMR č. 132/1998 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona, budou postupně nahrazeny novými prováděcími právními předpisy.

S novým stavebním zákonem úzce souvisí i nový právní předpis, jehož obsah dosud v právním řádu ČR upraven komplexně nebyl, a sice zákon č. 184/2006 Sb., o vyvlastnění. Vedle toho je třeba upozornit i na zákon č. 186/2006 Sb., o některých změnách zákonů souvisejících s přijetím stavebního zákona a zákona o vyvlastnění, který mění celkem 51 různých veřejnoprávních zákonů s problematikou nového stavebního zákona úzce souvisejících; některé z nich jsou i z oblasti práva životního prostředí. Významnou roli v novém stavebním právu hraje i nový správní řád, zákon č. 500/2004 Sb. Ve vztahu k ochraně jednotlivých složek životního prostředí má zásadní význam kupříkladu režim závazných stanovisek podle § 149 správního řádu.

Tento příspěvek si klade za cíl seznámit čtenáře se základními pravidly nového stavebního zákona a zákona o vyvlastnění a předpisů souvisejících, a to zejména z pohledu ochrany životního prostředí v rámci územního plánování, územního řízení a stavebního řízení.

Filozofie nového stavebního zákona

Nový stavební zákon, který začne platit od 1. ledna 2007, opět společně kodifikuje jak pravidla územního plánování, včetně jeho koncepčních a realizačních nástrojů, tak i pravidla stavebního řízení a souvisejících otázek. Vychází přitom z principu, že těžiště uplatňování veřejných zájmů je zakotveno v rámci nástrojů územního plánování, které řeší komplexně uspořádání území a koordinuje veřejné a soukromé záměry. V návaznosti na to dochází oproti stavebnímu zákonu z roku 1976 k podstatné liberalizaci povolování staveb, tj. celá řada staveb již nebude na povolení, nýbrž na

ohlášení nebo dokonce bez těchto aktů. O to větší důraz bude kladen na dozor a kontrolu dodržování právních předpisů, zejména v případě porušování veřejných zájmů. Pro ochranu životního prostředí to znamená klást důraz na aktivní přístup orgánů ochrany přírody v procesu přípravy, projednávání a schvalování koncepčních a realizačních nástrojů územního plánování, kde mohou efektivněji prosazovat zájmy ochrany životního prostředí. V procesu stavebního řízení se již nic nedožene, pokud se zanedbá fáze územního plánování. Ovšem i v procesu vlastního stavebního řízení a následné realizace staveb nový stavební zákon zakotvil některé instituty na prosazení zájmů společnosti na ochraně životního prostředí, těžiště odpovědnosti za jejich uplatňování však již leží na stavebních úřadech, nikoliv na orgánech ochrany životního prostředí. Případy budu uvádět níže v samostatném oddílu tohoto příspěvku.

Velmi významnou a jedním z předkladatelů stavebního zákona, Ministerstvem pro místní rozvoj, zdůrazňovanou filozofií nové právní úpravy je rozlišování postupů v zastavěném a nezastavěném území. Důraz je kladen na princip ochrany nezastavěného území. Podle § 2 odst. 1 písm. f) nového stavebního zákona se nezastavěným územím rozumí pozemky nezahrnuté do zastavěného území nebo do zastavitelné plochy. Stavební zákon v § 18 odst. 5 omezuje možnost výstavby v nezastavěném území ve prospěch veřejně prospěšných staveb. V nezastavěném území lze v souladu s jeho charakterem umísťovat stavby, zařízení a jiná opatření pouze pro zemědělství, lesnictví, vodní hospodářství, těžbu nerostů, pro ochranu přírody a krajiny, pro veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu, pro snižování nebezpečí ekologických a přírodních katastrof a pro odstraňování jejich důsledků, a dále taková technická opatření a stavby, které zlepšují podmínky jeho využití pro účely rekreace a cestovního ruchu. Zákon uvádí přitom demonstrativně cyklistické stezky, hygienická zařízení, ekologická a informační centra.

Jak zdůrazňuje Doležal, Mareček, Sedláčková, Sklenář, Tunka a Vobrátilová v komentáři k novému stavebnímu zákonu, změna vymezení zastavěného bude zásadně možná jen prostřednictvím územního plánu po komplexním zhodnocení využití dosavadních zastavitelných ploch a požadavků na nové zastavitelné plochy. Jedině v zastavěném území a ve vymezených zastavitelných plochách je možné uplatnit zjednodušující postupy při umísťování a povolování staveb.¹

Z hlediska ochrany životního prostředí vypadá tedy princip ochrany nezastavěného území zatím nadějně. Uvidíme, jak to bude vypadat, až se projeví potřeby praxe, zejména zájmy stavebních investorů a obcí.

¹ Jiří Doležal, Jan Mareček, Vladimíra Sedláčková, Tomáš Sklenář, Martin Tunka, Zdeňka Vobrátilová: Nový stavební zákon v teorii a praxi a předpisy související s poznámkami. Linde Praha a.s. 2006, str. 28.

Předmět úpravy nového stavebního zákona

Zákon č. 183/2006 Sb. upravuje ve věcech územního plánování zejména cíle a úkoly územního plánování, soustavu orgánů územního plánování, nástroje územního plánování, vyhodnocování vlivů na udržitelný rozvoj území, rozhodování v území, možnosti sloučení postupů podle tohoto zákona s postupy posuzování vlivů záměrů na životní prostředí, podmínky pro výstavbu, rozvoj území a pro přípravu veřejné infrastruktury, evidenci územně plánovací činnosti a kvalifikační požadavky pro územně plánovací činnost.

Ve věcech stavebního řádu zákon upravuje zejména povolování staveb a jejich změn, terénních úprav a zařízení, užívání a odstraňování staveb, dohled a zvláštní pravomoci stavebních úřadů, postavení a oprávnění autorizovaných inspektorů, soustavu stavebních úřadů, povinnosti a odpovědnost osob při přípravě a provádění staveb, ukládání sankcí.

Dále upravuje stavební zákon podmínky pro projektovou činnost a provádění staveb, obecné požadavky na výstavbu, vstupy na pozemky a do staveb, ochranu veřejných zájmů a některé další věci související s předmětem této právní úpravy.

Co naopak nový stavební zákon ve srovnání s předchozím neupravuje, a to je zcela zásadní změna, je otázka pravidel vyvlastnění. Od 1. ledna 2007 jsou tyto otázky svěřeny zákonu č. 184/2006 Sb., o vyvlastnění. Zákon č. 50/1976 Sb. obsahoval jak procesní ustanovení, tak některé právní tituly, pro které bylo možno vyvlastnit. Proto byl považován za obecný komplexní vyvlastňovací právní normu. Nově bude takovou normou právě zákon o vyvlastnění obsahující podmínky vyvlastnění, principy náhrady a proces vyvlastnění a konkrétní účely budou stanoveny zvláštními zákony (např. vodní zákon, zákon o ochraně přírody a krajiny, zákon o státní památkové péči, energetický zákon), mimo jiné i novým stavebním zákonem v § 170.

Vztah nového stavebního zákona k mezinárodnímu a evropskému komunitárnímu právu

S přijetím nového stavebního zákona bylo nutné respektovat i závazky České republiky vyplývající z mezinárodního a evropského komunitárního práva. Vzhledem k tomu, že jedním ze spolupředkladatelů zákona bylo i ministerstvo životního prostředí, projevila se tato skutečnost i v textu. Stavební zákon se snaží více či méně zohledňovat celou řadu právních norem z oblasti ochrany životního prostředí, ale i např. z oblasti státní památkové péče. Z pramenů mezinárodního práva se jedná zejména o Úmluvu o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech ochrany životního prostředí (tzv. Aarhuská úmluva – č. 124/2004 Sb. m. s.), Evropská úmluva o krajině (č. 13/2005 Sb. m. s.), Úmluva o ochraně archeologického dědictví v Evropě (99/2000 Sb. m. s.), Úmluva o ochraně architektonického dědictví Evropy (73/2000 Sb. m. s.).

V praxi bude jistě velmi diskutovanou otázkou, jak se nová právní úprava vypořádala s účastí veřejnosti na rozhodování, zejména v oblasti územního plánování a územního řízení a otázek soudního přezkumu (přístup k právní ochraně), tedy pokud jde o zajištění souladu stavebního zákona s Aarhuskou úmluvou a v podstatě i se směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2003/35/ES o účasti veřejnosti na přípravě některých plánů a programů týkajících se životního prostředí.

Tím se již dostáváme k oblasti evropského komunitárního práva. Nový stavební zákon je totiž povinen se vypořádat i s transpozicí sekundárních pramenů evropského komunitárního práva. Na úseku územního plánování bylo třeba zohlednit i požadavky tří směrnic z oblasti práva životního prostředí. Zákon transponuje požadavky směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí,² směrnicí Rady 79/409/EHS o ochraně volně žijících ptáků a směrnicí Rady 92/43/EHS o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin.³ U všech třech směrnic by mělo jít o transpozici v rozsahu, v jakém se týkají politiky územního rozvoje a územně plánovací dokumentace jakožto koncepcí posuzovaných z hlediska jejich vlivů na životní prostředí a vlivů na evropská chráněná území přírody v rámci soustavy Natura 2000, tj. ptačí oblasti a evropsky významné lokality.

V případě první zmiňované směrnice, tzv. směrnice o strategickém posuzování (SEA), v případě koncepčních nástrojů územního plánování byla tato směrnice transponována v českém právním řádu od 1. května 2004 přijetím zákona č. 93/2004 Sb., který novelizoval zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí. V případě koncepcí přijímaných podle nového stavebního zákona, tj. politiky územního rozvoje a územně plánovací dokumentace, u kterých je požadavek komunitárního práva provádět vyhodnocování vlivů na životní prostředí, je tento proces od 1. ledna 2007 zařazen přímo do stavebního zákona.

Podobně budou takto s účinností od 1. ledna 2007 zahrnuty přímo do stavebního zákona požadavky výše uvedených směrnic z oblasti ochrany přírody. Podle stavebního zákona se budou posuzovat vlivy politiky územního rozvoje a územně plánovací dokumentace na ptačí oblasti a evropsky významné lokality, pokud orgán ochrany přírody ve svém stanovisku podle § 45i odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny nevyloučí možnost negativního vlivu pořizované územně plánovací dokumentace na tyto lokality.

Z dalších pramenů mezinárodního a komunitárního práva, které nový stavební zákon zohledňuje, je vhodné ještě zmínit Evropskou chartu místní samosprávy

² K tzv. SEA směrnicí blíže viz např. Libor Dvořák. Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí s komentářem. Nakladatelství ABF, Praha 2005.

³ K oběma pilířům právní úpravy ochrany přírody v evropském komunitárním právu podrobně viz Vojtěch Stejskal. Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost. Linde Praha a. s. Praha 2006.

(č. 181/1999 Sb.) či směrnici Rady 89/106/EHS ve znění směrnice Rady 93/68/EHS o sblížení právních a správních předpisů členských států, týkajících se stavebních výrobků.

K systematice zákona

Zákon č. 183/2006 Sb. obsahuje celkem 198 paragrafů, je systematicky rozdělen do sedmi částí a na konci je připojena jedna příloha, vymezující rámcový obsah vyhodnocení politiky územního rozvoje, zásad územního rozvoje a územního plánu na životní prostředí pro účely posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí. V první části zákona – úvodní ustanovení – je vymezen předmět úpravy a základní pojmy. V případě pojmů je to oproti bývalému stavebnímu zákonu novinka, tam byly zařazeny poněkud nezvykle až skoro na samý konec (§ 139a). Ve srovnání s předchozí právní úpravou je nový stavební zákon v § 2 a 3 výrazně obsažnější. Zavádí jednak nové pojmy, jednak řadu běžně užívaných pojmů z předchozího stavebního zákona zpřesňuje.

Část druhá obsahuje institucionální zajištění výkonu veřejné správy. Oproti bývalému stavebnímu zákonu je výrazně propracovanější. Stanoví působnost orgánů ve věcech územního plánování a stavebního řádu. V § 4 navíc akcentuje vztah k správnímu řádu (zákon č. 500/2004 Sb.) v případě mechanismu řešení rozporů mezi orgány územního plánování a dotčenými orgány podle zvláštních právních předpisů (např. z oblasti ochrany jednotlivých složek životního prostředí). Průlomovou úpravu představují nové principy součinnosti s dotčenými orgány ve vazbě na nový správní řád, podle kterého mají být vydávána místo samostatných rozhodnutí závazná stanoviska nebo stanoviska pro postupy, která nejsou správním řízením. K naplnění tohoto záměru byl přijat i zákon č. 186/2006 Sb., který v souladu s přijetím nového stavebního zákona novelizoval celkem 51 zákonů z nejrůznějších oblastí, mimo jiné také z práva životního prostředí, tak, aby je uvedl s novou stavební legislativou do souladu.

Jedna ze dvou klíčových částí nového stavebního zákona, část třetí, obsahuje pravidla územního plánování. Postupně vymezuje cíle a úkoly územního plánování, účast veřejnosti, nástroje územního plánování, a úpravu některých vztahů v území, např. náhrady za změnu v území. Oproti staré právní úpravě zavádí nový stavební zákon nové instituty, nebo mění staré známé. Z nejpodstatnějších změn je třeba upozornit na nové právní instituty jako např. územně plánovací informaci, územní souhlas, politiku územního rozvoje, územní opatření. Mění se obsah institutu regulačního plánu, při vydávání nové územně plánovací dokumentace je aplikován nový nástroj správního řádu, tzv. opatření obecné povahy (§ 171 a násl.), zjednodušují se územně plánovací podklady, mění se druhy územního rozhodnutí, stanoví se možnost spojení územního řízení s posuzováním vlivů na životní prostředí, v oblasti

účasti veřejnosti se objevuje nový prvek, tzv. zmocněný zástupce veřejnosti, který má právo uplatňovat námitky, atd.

Část čtvrtá zákona obsahuje stavební řád. Určuje pravidla povolování a ohlášení staveb, terénních úprav, zařízení a udržovacích prací, dále užívání staveb, odstraňování staveb, terénních úprav a zařízení. Oproti bývalé právní úpravě se zásadním způsobem rozšiřuje okruh staveb, které nebudou vyžadovat stavební povolení ani ohlášení stavebnímu úřadu. To ale nezabavuje stavebníka mnoha dalších povinností, zejména při přípravě a provádění staveb či souvisejících s ochranou životního prostředí a památkové péče. Rovněž se nastavuje nově režim kontroly ze strany orgánů stavebního řádu. Stavební řád v části čtvrté zákona dále upravuje stavební dozor a zvláštní pravomoci stavebního úřadu vzhledem k zajišťování ochrany veřejných zájmů (bezpečnost, ochrana zdraví, života, majetku, ochrana životního prostředí).

Část pátá obsahuje společná ustanovení, mezi něž patří vybrané činnosti ve výstavbě a součinnost vlastníků technické infrastruktury, evidence územně plánovací činnosti, pravidla ukládání písemností a nahlížení do nich, obecné požadavky na výstavbu, účely vyvlastnění a úprava některých dalších práv a povinností, jako např. vstupy pověřených zaměstnanců orgánů veřejné správy na pozemky. V § 176 je výrazně zakotvena ochrana nepředvídaných nálezů kulturně cenných předmětů, archeologických nálezů, detailů staveb a chráněných částí přírody.

Hlava V části páté obsahuje pravidla uplatňování deliktů odpovědnosti v rámci stavebního zákona. Zajímavostí je, že oproti bývalému stavebnímu zákonu nový již neobsahuje možnost zvýšení pokuty v případě správních deliktů na úseku stavebního řádu z důvodu, že ke spáchání deliktu došlo ve zvláště chráněných územích přírody.

Poslední část stavebního zákona, šestá, obsahuje klasická ustanovení přechodná a závěrečná, zmocňovací ustanovení na vydání prováděcích právních předpisů, vztahy ke správnímu řádu a zrušovací ustanovení. Zákon stanoví lhůty pro přijetí nových nástrojů územního plánování a uvedení stávajících do souladu s ním. Jednotlivé nové typy územně plánovací dokumentace (viz níže) nahrazují dosavadní typy, a to územní plány velkých územních celků, územní plány obcí a regulační plány, vytvářené podle předchozího stavebního zákona č. 50/1976 Sb. Protože novou územně plánovací dokumentaci nelze vytvořit hned tak, aby odpovídala požadavkům platného stavebního zákona bezprostředně po nabytí jeho účinnosti, stanovil zákon v přechodných ustanovení (§ 187 a § 188) lhůty, ve kterých dosavadní územně plánovací dokumentace pozbude platnosti, nebude-li mezi tím vydána nová. Musí se tak stát nejpozději do 1. 1. 2012.

S účinností od 1. 1. 2007 se zrušují zákon č. 86/1946 Sb., o stavební obnově a související předpisy a zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu

a jeho změnové zákony, spolu s některými prováděcími předpisy. Další prováděcí předpisy budou postupně nahrazovány novými.

Účel, cíl a úkoly územního plánování

Vzhledem k tomu, že územní plánování je jedním z pilířů práva životního prostředí a představuje jeden z horizontálních (průřezových) nástrojů ochrany životního prostředí, je třeba v následujících oddílech tohoto příspěvku upozornit na jeho vztahy k ochraně životního prostředí podrobněji.

Územní plánování je státem organizovaná činnost, která slouží k vytváření komplexních předpokladů pro výstavbu a udržitelný rozvoj území.⁴ Podle § 18 odst. 1 zákona tyto předpoklady spočívají „ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost obyvatel území, který uspokojuje potřeby současné generace, aniž by ohrožoval podmínky života generací budoucích“. Jde především o předpoklady pro realizaci ekonomických a sociálních potřeb v území, spojených s rozvojem průmyslu, dopravy, bytové výstavby a dalších aktivit tak, aby jednak byly harmonizovány vzájemně mezi sebou a aby při nich byla současně zabezpečena ochrana ostatních veřejných zájmů spojených s územím. Územní plánování podle § 18 zákona proto nejen soustavně a komplexně řeší funkční využití a prostorové uspořádání území, ale vytváří též předpoklady k zabezpečení trvalého souladu všech přírodních, civilizačních a kulturních hodnot v území, a to zejména s ohledem na životní prostředí a ochranu jeho hlavních složek.

Podobně jako v bývalém stavebním zákoně z roku 1976 i v novém tedy vidíme územní plánování ovládané principem trvale udržitelného rozvoje, zakotveného v právu životního prostředí a ústavním pořádku ČR., jakožto i v řadě supranacionálních právních norem (EU, OSN, Rada Evropy).

Prostřednictvím územního plánování dochází k objektivizaci představ o budoucím využití a uspořádání určitého území na základě koordinace různých veřejných a soukromých zájmů, které jsou v procesu územního plánování uplatňovány. Ochrana životního prostředí je v nich nejvýznamnějším, nikoli však jediným zájmem, který by bez dalšího vylučoval možnost respektování ostatních zájmů. V územním plánování tedy nacházejí uplatnění i soukromé zájmy, za předpokladu, že jsou v souladu se zájmy veřejnými.

Aby mohlo plnit svou funkci, vychází územní plánování ze spolehlivých informací o stavu určitého území, z poznatků přírodních, technických, společenských a jiných vědních oborů a z podkladů, které již byly pro řešené území zpracovány. Jedná se proto i o znalost stavu životního prostředí v území, o znalost možných dopadů uvažovaných změn ve využití území na jeho celkový rozvoj, včetně životního prostředí, o znalost koncepcí rozvoje dopravy, osídlení a jiných činností, vyplý-

⁴ Milan Damohorský a kol. Právo životního prostředí. 1. vydání, C. H. Beck Praha 2003, str. 175.

vajících např. ze státního programu regionálního rozvoje nebo z programu rozvoje územního obvodu kraje (viz zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje) a z jiných dokumentů, s dopadem na dané území. Rozsahem sledovaných skutečností je územní plánování založeno na komplexních údajích o území a rovněž tak obsahuje komplexní řešení budoucího uspořádání a využití sledovaného území.⁵

K realizaci základních funkcí stanoví nový stavební zákon v § 19 odst. 1 pro územní plánování konkrétní úkoly, z nichž většina bezprostředně souvisí s ochranou životního prostředí. Z tohoto hlediska mezi ně patří zejména:

- zjišťování a posuzování stavu území, jeho přírodních, kulturních a civilizačních hodnot;
- stanovení koncepcí rozvoje území, včetně urbanistické koncepce, s ohledem na hodnoty a podmínky území;
- prověřování a posuzování potřeby změn v území, veřejného zájmu na jejich provedení, jejich přínosů, problémů, rizik s ohledem například na veřejné zdraví, životní prostředí, geologickou stavbu území, vlivu na veřejnou infrastrukturu a na její hospodárné využívání;
- vytváření v území podmínek pro snižování nebezpečí ekologických a přírodních katastrof, a pro odstraňování jejich důsledků, a to přírodě blízkým způsobem;
- určování nutných asanačních, rekonstrukčních a rekultivačních zásahů do území;
- prostředí před negativními vlivy záměrů na území a navrhování kompenzačních opatření;
- regulování rozsahu ploch pro využívání přírodních zdrojů;
- uplatňování poznatků zejména z oborů architektury, urbanismu, územního plánování, ekologie a památkové péče.

Úkolem územního plánování podle § 19 odst. 2 je také vyhodnocení vlivů politiky územního rozvoje, zásad územního rozvoje nebo územního plánu na vyvážený vztah územních podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území (dále jen „vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území“). Jeho součástí je posouzení vlivů na životní prostředí zpracované podle přílohy nového stavebního zákona a dále posouzení vlivu na evropsky významnou lokalitu nebo ptačí oblast, pokud orgán ochrany přírody svým stanoviskem takovýto vliv nevyloučil.

V územním plánování se počítá s proměnami, které do území vnáší působení přírodních a civilizačních vlivů. Nejde proto o jednorázovou, ale o soustavnou činnost, reagující nejen na nové poznatky, ale též na nové potřeby, požadavky a limity, na jejichž základě se mění představy o možnostech změn ve využití území. Dokumenty územního plánování nemají trvalou platnost. Jejich aktuálnost je průběžně prověřována a vyhodnocována z hlediska vlivu na udržitelný rozvoj, jehož součástí je též

⁵ Milan Damohorský a kol. Právo životního prostředí. 1. vydání, C. H. Beck Praha 2003, str. 176.

posouzení vlivů na životní prostředí. Provedené změny mají zajistit, aby tyto dokumenty odpovídaly novým potřebám a možnostem na využití území, při respektování požadavků na ochranu životního prostředí.

Nástroje územního plánování

Územní plánování disponuje dvěma základními druhy nástrojů, které jsou podle své povahy označovány za nástroje **koncepční** a nástroje **realizační**.⁶ Podobné řešení bylo i v zákoně č. 50/1976 Sb. S novým stavebním zákonem je však spojena proměna některých „klasických“ koncepčních a realizačních nástrojů. Koncepčními nástroji jsou podle zákona č. 183/2006 Sb. územně plánovací podklady, politika územního rozvoje a územně plánovací dokumentace. Realizačními nástroji jsou regulační plány (ve schválném rozsahu), územní rozhodnutí (popřípadě územní souhlas) a územní opatření (o stavební uzávěře, resp. o asanaci území). Všechny tato nástroje na sebe věcně i časově navazují.

KONCEPČNÍ NÁSTROJE

Koncepční nástroje zahrnují v novém stavebním zákoně od 1. ledna 2007 následující typy:

- a) **Územně plánovací podklady** podle nové právní úpravy (§ 25 zákona) tvoří
 - **územně analytické podklady**, které obsahují zjištění a vyhodnocení stavu území a jeho vývoje a hodnot, jakož i omezení změn v území z důvodu ochrany veřejných zájmů a
 - **územní studie**, řešící územně technické, urbanistické a architektonické podmínky využití území.

Oba typy podkladů slouží jen jako podkladový materiál pro pořízení nebo změnu politiky územního rozvoje, územně plánovací dokumentace a pro rozhodování o území. Jsou tak sice důležitým, ale pouze odborným a technickým podkladem pro vlastní územně plánovací a rozhodovací činnost.

Tyto nové typy územně plánovacích podkladů postupně nahradí dosavadní územně plánovací podklady, kterými jsou urbanistická studie, územní generel, územní prognóza a územně technické podklady.

Zákon ukládá orgánům územního plánování pořizovat územně plánovací podklady, ale tyto dokumenty samy o sobě nemají právní povahu a nejsou proto právně závazné ani pro jejich pořizovatele. Jejich význam spočívá především v tom, že jsou v nich shromážděny údaje a informace nepostradatelné pro vlastní územně plánovací činnost a pro rozhodování o území. Pro ochranu životního prostředí mohou mít význam v promítnutí požadavků složkové ochrany do koncepčních nástrojů územního plánování, např. územní plány ekologické stability podle § 4 zákona č. 114/1992 Sb.

⁶ Milan Damohorský a kol. Právo životního prostředí. 1. vydání, C. H. Beck Praha 2003, str. 177.

b) Politika územního rozvoje je podle § 31 nového stavebního zákona dokument, jímž se pro celé území ČR určují požadavky na konkretizaci úkolů územního plánování v republikových, ale i v přeshraničních a v mezinárodních souvislostech, zejména s ohledem na udržitelný rozvoj území. Zároveň jde o dokument, jehož prostřednictvím se koordinuje tvorba a aktualizace zásad územního rozvoje krajů a jiných resortních koncepcí (jako je např. koncepce rozvoje dopravy, státní energetická koncepce a další) schvalovaných ústředními orgány. Politika územního rozvoje je právně závazná pro pořizování a vydávání územně plánovací dokumentace a pro rozhodování v území. Návrh politiky územního rozvoje připravuje Ministerstvo pro místní rozvoj ve spolupráci s ostatními ministerstvy, jinými ústředními správními úřady a kraji. Návrh předkládá vládě ČR. Ministerstvo životního prostředí v rámci návrhu stanoví své požadavky na vyhodnocení vlivů politiky územního rozvoje na životní prostředí, formou stanoviska, včetně sdělení, jak bylo v návrhu zohledněno. Jde o transpozici závazků ČR vyplývajících z evropského komunitárního práva, konkrétně z čl. 9 odst. 1 písm. b) Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES, o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí a čl. 6 odst. 3 a 4 směrnice Rady 92/43/EHS o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin.

V souladu s dosavadní právní úpravou byla pořízena politika územního rozvoje České republiky a schválena usnesením vlády č. 561 ze dne 17. 5. 2006, kterým byla uložena její aktualizace do konce roku 2008 podle právní úpravy platné po 1. 1. 2007.

c) Územně plánovací dokumentaci podle nového stavebního zákona tvoří následující typy dokumentů: 1) zásady územního rozvoje kraje, 2) územní plán obce, 3) regulační plán. V porovnání s předchozí úpravou klade nový zákon větší důraz na zajištění ochrany veřejných i soukromých zájmů dotčených územně plánovací činností. Projevuje se to při zadávání, projednávání a schvalování územně plánovací dokumentace, např. v posuzování vlivu návrhů na udržitelný rozvoj území, v rozhodování o námitkách dotčených osob před schválením návrhu, ve veřejném projednávání návrhů atd.

Zásady územního rozvoje

Zásady územního rozvoje se vytváří pro území kraje. Stanoví základní požadavky na účelné a hospodárné uspořádání území kraje, vymezí plochy nebo koridory nadmístního významu a stanoví požadavky na jejich využití. Zejména jde o plochy a koridory nadmístního významu pro veřejně prospěšné stavby a zařízení, např. pro hlavní koridory dopravy a technické infrastruktury, územní systémy ekologické stability a pro další území se speciálními zájmy. Zásady územního rozvoje mohou vymezit plochy a koridory, s cílem prověřit možnosti budoucího využití. Jejich dosa-

vadní využití nesmí být měněno způsobem, který by znemožnil nebo podstatně ztížil prověřované budoucí využití. Zákon tak zavádí nový institut – územní rezervu. Součástí zásad územního rozvoje je i vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. Ve vyhodnocení vlivů na životní prostředí se popíší a vyhodnotí zjištěné a předpokládané závažné vlivy zásad územního rozvoje na životní prostředí a přijatelné alternativy naplňující cíle zásad územního rozvoje (§ 36 odst. 1 stavebního zákona). Návrh zásad územního rozvoje pořizuje krajský úřad, schvaluje je krajské zastupitelstvo a vydávají se formou opatření obecné povahy (§ 171 správního řádu). Zásady územního rozvoje krajů mají být podle § 187 odst. 3 stavebního zákona pořízeny ve lhůtě do konce roku 2009.

Územní plán

Územní plán je základní koncepční dokument obce k usměrňování jejího územního rozvoje. Vytváří se pro celé území obce. Konkretizují se v něm podle § 43 stavebního zákona cíle a úkoly územního plánování v souladu se zásadami územního rozvoje kraje a s politikou územního rozvoje. Územní plán stanoví urbanistickou koncepci obce, stanoví uspořádání krajiny a koncepci veřejné infrastruktury. Dále se v něm vymezí hranice zastavěného území obce, plocha a koridory pro veřejně prospěšné stavby a opatření a pro územní rezervy a stanoví podmínky pro využití těchto ploch a koridorů. O pořízení územního plánu z vlastního podnětu nebo na návrh jiné osoby (§ 44 stavebního zákona) rozhoduje obec, pro jejíž území se územní plán vyhotovuje. Schvaluje jej obecní zastupitelstvo a vydává se formou opatření obecné povahy. Na rozdíl od bývalé právní úpravy se již u územního plánu obce podle nového stavebního zákona nerozlišuje závazná a směrná část .

Regulační plán

Regulační plán se zpracovává pro vymezenou plochu území kraje, území obce nebo vojenského újezdu. O jeho pořízení rozhoduje (z vlastního podnětu nebo na návrh jiné osoby) zastupitelstvo kraje či obce nebo Ministerstvo obrany a tyto orgány jej také schvalují a vydávají. Regulační plán stanoví podrobné podmínky pro využití jednotlivých pozemků, pro umístění a prostorové uspořádání staveb, pro ochranu hodnot a charakteru území a pro vytváření příznivého životního prostředí a vymezí se v něm pozemky pro veřejně prospěšné stavby a veřejně prospěšná opatření (§ 61 zákona).

Ve srovnání s dosavadní právní úpravou dochází k zásadní koncepční změně regulačního plánu. Regulační plán je sice stále koncepčním nástrojem územního plánování, ale v zastavěném území a ve schváleném rozsahu nahrazuje územní rozhodnutí pro plochy vymezené v zásadách územního rozvoje nebo v územním plánu. V tomto případě již plní funkci realizačního nástroje.

Podle § 72 stavebního zákona pořizování regulačního plánu lze spojit s postupy při posuzování vlivů na životní prostředí podle zákona č. 100/2001 Sb., v případě, že příslušným úřadem je krajský úřad. Jde o záměry uvedené v příloze č. 1 sloupci B zákona č. 100/2001 Sb.

REALIZAČNÍ NÁSTROJE

Realizační nástroje územního plánování zahrnují podle nového stavebního zákona 1) územní rozhodnutí, 2) územní souhlas, 3) regulační plán, 4) územní opatření.

Územní rozhodnutí

Územní rozhodnutí je realizačním nástrojem územního plánování. Je to typ známý i ze starého stavebního zákona, jeho jednotlivé druhy se však trochu v nové legislativě liší. Kromě případů, kdy funkci realizačního nástroje plní regulační plán, nelze bez územního rozhodnutí realizovat územně plánovací dokumentaci. Právně závazným způsobem řeší umístění staveb, změny ve využití území a ochranu některých důležitých zájmů v území. Podle § 77 stavebního zákona lze tyto aktivity uskutečňovat jen na základě některého v něm vyjmenovaných rozhodnutí, kterým je územní rozhodnutí o

- umístění stavby nebo zařízení,
- změně využití území,
- změně stavby a změně vlivu stavby na využití území,
- dělení nebo scelování pozemků a
- ochranném pásmu.

V územním řízení, které předchází vydání územního rozhodnutí, schvaluje stavební úřad navržený záměr, stanoví podmínky pro využití a ochranu území a další podmínky, pokud nerozhodne, že se návrh na vydání tohoto rozhodnutí zamítá. Územní řízení je správním řízením a vztahují se na něj obecné předpisy o správním řízení, pokud stavební zákon nestanoví jinak. Odlišná úprava řízení se týká zejména vymezení okruhu účastníků řízení (§ 85), zahájení a přerušování řízení (§ 87 a 88), uplatňování závazných stanovisek dotčených orgánů, námitek účastníků a připomínek (§ 89) a náležitostí územního rozhodnutí (§ 92 zákona).

Podkladem (nikoli předpokladem) pro územní rozhodnutí je vydaná územně plánovací dokumentace. Absence územně plánovací dokumentace totiž není sama o sobě překážkou pro vydání územního rozhodnutí. Záměr žadatele musí však být podle § 90 zákona posouzen tak, aby byl v souladu s cíli a úkoly územního plánování, s obecnými požadavky na využití území, na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu a s požadavky zvláštních předpisů a se stanovisky dotčených orgánů státní správy, tedy i orgánů na úseku ochrany životního prostředí.

Všechna územní rozhodnutí, kromě rozhodnutí o ochranném pásmu, mají předem

omezenou dobu platnosti stanovenou zákonem (§ 93) na 2 roky, pokud nebyla příslušným orgánem stanovena lhůta delší nebo pokud jím nebyla prodloužena. Územní rozhodnutí se nevydávají pro území, k němuž byl vydán regulační plán, a to v rozsahu, v jakém nahrazuje příslušná územní rozhodnutí (§ 77 odst. 2 zákona).

Územní souhlas

Za podmínek uvedených v § 96 stavebního zákona lze na základě oznámení o záměru namísto územního rozhodnutí vydat **územní souhlas**. Záměr musí být v zastavěném území nebo v zastavitelné ploše, poměry v území se podstatně nemění a záměr nevyžaduje nové nároky na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu. Územní souhlas nelze vydat, obsahuje-li závazné stanovisko dotčeného orgánu podmínky, nebo je-li takovým závazným stanoviskem vyjádřen nesouhlas, nebo pokud záměr podléhá posouzení z hlediska vlivů na životní prostředí podle zákona č. 100/2001 Sb.

Územní opatření

Územní opatření je zvláštním realizačním nástrojem územního plánování jako opatření obecné povahy podle správního řádu. Podle § 97 stavebního zákona se touto formou vydává územní opatření o

- **stavební uzávěře a**
- **asanaci území.**

Územní rozhodnutí o stavební uzávěře omezuje nebo zakazuje stavební činnost ve vymezeném území, pokud by mohla ztížit nebo znemožnit budoucí využití území podle připravované územně plánovací dokumentace nebo podle jiného rozhodnutí či opatření v území, jímž se upravuje jeho využití.

Podle starého stavebního zákona č. 50/1976 Sb., účinného do 1. 1. 2007, byla stavební uzávěra podle § 32 územním rozhodnutím vydaným v územním řízení příslušným stavebním úřadem, přičemž účastníci řízení měli v takovém řízení možnosti opravných prostředků včetně přezkoumání soudní mocí. Vedle toho však § 33 odst. 3 starého stavebního zákona umožňoval vyhlásit stavební uzávěru nařízením obce či kraje, tedy obecně závazným právním předpisem.

Nová úprava v novém zákoně č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavebním zákoně) odstranila výše uvedenou dvojkolejnost, neboť podle § 97 a násl. se již nebude nadále vydávat dvěma možnými způsoby, ale jen jedním. Tím je územní opatření o stavební uzávěře, které se vydává jako opatření obecné povahy v přenesené působnosti radou obce. Z hlediska procesního postavení dotčených osob je to nepochybně krok správným směrem, je možné uplatnit stanoviska a námítky, opatření obecné povahy lze i přezkoumat soudně z hlediska jeho zákonnosti. Podle

§ 99 územní opatření o stavební uzávěře stanoví omezení nebo zákaz stavební činnosti ve vymezeném území a dobu trvání stavební uzávěry. Příslušná rada obce může na žádost povolit výjimku z omezení nebo zákazu stavební činnosti pode územního opatření o stavební uzávěře, jestliže povolení výjimky neohrožuje sledovaný účel. To podle staré právní úpravy a názoru Ústavního soudu dosud nemohla. Na druhé straně se však jedná o řízení komplikované a zdlouhavé a proto dle mého názoru bylo alternativní řešení ve starém stavebním zákoně, tj. vydání stavební uzávěry formou obecně závazného právního předpisu efektivnější.

Nový stavební zákon již tedy bohužel neumožňuje obci vydat „rozhodnutí“ o stavební uzávěře formou nařízení, jako tomu bylo podle staré právní úpravy. Mnohé obce využívaly tuto druhou formu i k ochraně životního prostředí. Známý je nále⁷ Ústavního soudu ČR, který tuto formu ochrany veřejných zájmů na území obce podržel proti investorům (viz rubrika Soudní judikatura v tomto čísle časopisu).

Územní opatření o asanaci území se vydává na území postižené živelní pohromou nebo závažnou havárií pro odstranění jejich dopadů nebo k odstranění závadných staveb např. z důvodů hygienických, bezpečnostních a též z důvodů ochrany životního prostředí.

Koncepční nástroje územního plánování a ochrana životního prostředí

Nový zákon o územním plánování a stavebním řízení je koncipován tak, aby mohl být v celém průběhu územně plánovací činnosti uplatňovány veřejné i soukromé zájmy a tedy i zájmy a požadavky spojené s ochranou životního prostředí. Z hlediska životního prostředí jde především o takové požadavky, které jsou stanoveny pro jeho ochranu ve zvláštních právních předpisech.

- 1) Ze stavebního zákona vyplývá, že na ochranu životního prostředí musí brát zřetel již sám pořizovatel politiky územního rozvoje a pořizovatel a navrhovatel všech typů územně plánovací dokumentace. Musí tak činit nejen proto, aby návrh vyhovoval požadavkům zákona, ale i proto, aby měl naději, že jednání o něm bude schůdnější, bez nutnosti řešení závažných rozporů. Zájmy ochrany životního prostředí mohou hájit i instančně vyšší orgány územního plánování, které tyto koncepční nástroje také připomínají.
- 2) Do projednávání návrhu všech uvedených dokumentů vstupují dotčené orgány ochrany životního prostředí. Návrhy musí být s těmito orgány projednány (zpravidla na společném jednání svolávaném pořizovatelem) a ty k nim mohou uplatnit svá stanoviska, která jsou podle § 4 odst. 2 stavebního zákona závazným podkladem pro politiku územního rozvoje a pro územně plánovací dokumentaci a mohou obsahovat podmínky pro úpravu a vydání těchto dokumentů. Na

⁷ Nález publikován pod č. 475/2006 Sb.

projednávání protichůdných stanovisek dotčených orgánů a orgánů územního plánování, jakož i protichůdných stanovisek mezi dotčenými orgány navzájem, reaguje § 4 odst. 7 stavebního zákona odkazem na postup podle správního řádu. Pokud by nebylo možné tyto rozpory vyřešit dohodou, pak by o nich musel podle § 136 správního řádu (s odkazem na přiměřené použití § 133 správního řádu) rozhodnout nejbližší společný nadřízený orgán a pokud takový orgán není, došlo by na řešení v dohadovacím řízení mezi příslušnými ústředními orgány a v případě, že i to by skončilo bez výsledku, musela by rozpory řešit vláda.

- 3) Uplatňování ochrany životního prostředí se děje též prostřednictvím posuzování vlivu návrhu politiky územního rozvoje a územně plánovací dokumentace, v rámci posuzování koncepcí na životní prostředí podle zákona č. 100/2001 Sb. Přitom je zvláštní pozornost věnována případům, kdy by mohlo dojít k negativnímu vlivu těchto dokumentů na území evropsky významné lokality nebo na tzv. ptačí oblasti (viz § 45i zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny). Příklad: Pokud Ministerstvo životního prostředí ve svém stanovisku k vyhodnocení vlivů na životní prostředí určí, že politika územního rozvoje má negativní vliv na území evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti a neexistuje-li alternativní řešení s menším negativním vlivem nebo bez něj, lze politiku územního rozvoje schválit jen z naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu a jen tehdy, byla-li přijata kompenzační opatření k zajištění ochrany a celistvosti území soustavy Natura 2000, dohodnutá s Ministerstvem životního prostředí. MŽP informuje o kompenzačních opatřeních Evropskou komisí. Jde-li o negativní vliv na lokalitu s prioritními typy stanovišť nebo s prioritními druhy, lze politiku územního rozvoje schválit jen z důvodů veřejného zdraví, veřejné bezpečnosti, nebo příznivých důsledků nesporného významu pro životní prostředí. Jiné naléhavé důvody převažujícího veřejného zájmu mohou být důvodem ke schválení jen na základě stanoviska Evropské komise (§ 34 odst. 2 stavebního zákona).
- 4) Do procesu projednávání návrhů spojených s tvorbou politiky územního rozvoje a územně plánovací dokumentace má právo vstupovat veřejnost. Toto právo zajišťuje zákon tím, že pořizovatelům těchto dokumentů ukládá povinnost zveřejnit jejich návrhy a u všech typů územní plánovací dokumentace zajistit i jejich veřejné projednání (§ 22 stavebního zákona). Každý má tak právo se nejen seznámit s příslušnými návrhy a může k nim vznést i své připomínky, a to písemně a nejpozději při veřejném projednání návrhu. Nemůže však již vznášet námítky.
- 5) Stavební zákon v § 23 připouští, aby veřejnost byla při pořizování a projednávání návrhu popř. konceptu územně plánovací dokumentace zastupována zmocněným zástupcem veřejnosti. Osobě zástupce je pak dáno právo vznášet námítky k věcně shodné připomínce veřejnosti, o níž musí pořizovatel rozhodnout před vydáním

územně plánovací dokumentace. Stavební zákon zde vychází vstříc výše zmíněné Aarhuské úmluvě. Zástupce veřejnosti může být každá fyzická nebo právnická osoba plně způsobilá k právním úkonům, která však musí být zmocněna předepsaným počtem obyvatel obce nebo kraje, uplatňujících věcně shodnou připomínku k návrhu územně plánovací dokumentace. Zmocnění zástupce veřejnosti se dokládá seznamem občanů obce nebo kraje, kteří uplatňují věcně shodnou připomínku, a podpisovou listinou se stanoveným obsahem a s prohlášením o zmocnění zástupce k podání námítky a k jejímu projednání podle stavebního zákona.

Velkou slabinou uplatňování účasti veřejnosti je fakt, že územně plánovací dokumentace se přijímá opatřením obecné povahy. Protože se proti rozhodnutí o námítce směřující proti návrhu opatření obecné povahy nelze podle § 172 odst. 5 správního řádu odvolat a stavební zákon (viz § 41 odst. 7, 54 odst. 6 a § 69 odst. 6) nepřipouští územně plánovací dokumentaci změnit rozhodnutím v přezkumném řízení podle § 97 odst. 3 správního řádu, je otázkou, zda a do jaké míry bude uplatňování námitek účinné, nebude-li jim pořizovatel dokumentace ochoten vyhovět. Zarážející je tento postup u návrhů regulačních plánů, které nahrazují územní rozhodnutí. To skýtá podle mého názoru i názorů některých dalších kolegů velké nebezpečí pro ochranu životního prostředí, i když by mělo jít v podstatě jen o intravilán obce.

Ochrana životního prostředí v územním řízení

V územním řízení se zjišťuje, zda záměr, který se má územním rozhodnutím povolit, odpovídá požadavkům ochrany životního prostředí.

- 1) Stavební úřad podle § 90 posuzuje, zda je záměr žadatele v souladu s vydanou územně plánovací dokumentací, s cíli a úkoly územního plánování, zejména s charakterem území, s požadavky na ochranu architektonických a urbanistických hodnot v území, s obecnými požadavky stavebního zákona na využívání území, s požadavky zvláštních právních předpisů, či s ochranou práv a právem chráněných zájmů účastníků řízení.
- 2) Významným prvkem ochrany životního prostředí jsou od 1. 1. 2007 závazná stanoviska dotčených orgánů ochrany životního prostředí, vydávaná podle předpisů o ochraně životního prostředí (např. podle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, podle zákona č. 289/1995 Sb., o lesích, zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu), která jsou závaznou podmínkou pro vydání územního rozhodnutí. Jsou nejúčinnějším prostředkem k ochraně životního prostředí v územním řízení, i když nejsou podle nového stavebního zákona (§ 4 odst. 2) a podle § 149 správního řádu samostatným správním rozhodnutím. Zamítavé stanovisko v tomto případě znemožňuje vydání požadovaného územního rozhodnutí, stavební úřad je povinen žádost zamítnout. Je-li závazné sta-

novisko vázáno na podmínky, vztahují se i na územní rozhodnutí. Podle § 149 správního řádu jde v případě závazného stanoviska o

- úkon správního orgánu,
- učiněný na základě zvláštního zákona,
- závazný podklad pro výrok správního rozhodnutí jiného správního orgánu.

Není to správní rozhodnutí, nelze se tedy proti němu samostatně odvolat, ale pouze v rámci zamítavého územního rozhodnutí. Jestliže odvolání směřuje proti obsahu závazného stanoviska, vyžádá odvolací správní orgán potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřazeného správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska.

- 3) Dalším možným způsobem ochrany životního prostředí je možnost zohlednění stanoviska příslušného orgánu ochrany životního prostředí o posouzení vlivu záměru na životní prostředí podle zákona č. 100/2001 Sb. v případech, kdy se jedná o záměr, který takovéto posouzení vyžaduje. Podle § 91 stavebního zákona by měl žadatel již k žádosti o vydání územního rozhodnutí stanovisko EIA přiložit, nebo v případě, že příslušným úřadem je krajský úřad (jedná se o záměry z přílohy č. 1 sloupec B zákona č. 100/2001 Sb.) a varianty řešení záměru z hlediska umístění se nezpracovávají, lze územní řízení podle zákona č. 183/2006 Sb. a posuzování záměru na životní prostředí podle zákona č. 100/2001 Sb. spojit.
- 4) Čtvrtým případem je nutnost zohlednění stanoviska k posouzení vlivu záměru na evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti podle § 45i zákona č. 114/1992 Sb. Na rozdíl od stanoviska k posouzení vlivů záměru na životní prostředí podle zákona č. 100/2001 Sb., je v případě posuzování vlivů záměru na území soustavy Natura 2000 stavební úřad vázán i hmotněprávně.
- 5) Stavební úřad je dále povinen se vypořádat s námitkami účastníků územního řízení, kterými jsou vedle navrhovatele obec, na jejímž území má být požadovaný záměr realizován, vlastníci pozemků a další osoby vyjmenované v § 85 zákona, mezi nimiž jsou i osoby, o kterých tak stanoví zvláštní předpis. Příkladem jsou občanská sdružení podle § 70 odst. 2 a 3 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v návaznosti na § 27 odst. 3 správního řádu či občanská sdružení podle § 23 odst. 9 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí. Prostřednictvím těchto osob lze tak uplatňovat zájmy spojené s ochranou životního prostředí, a to s právy účastníků řízení, tedy včetně opravných prostředků.
- 6) Obec může uplatňovat zájmy ochrany životního prostředí i veřejnost (kdokoliv) podáváním připomínek k požadovanému záměru, neboť informace o záměru se zveřejňuje a k projednání žádosti o vydání územního rozhodnutí nařizuje stavební úřad podle § 87 odst. 1 zákona veřejné ústní jednání. Připomínky však musí být (stejně jako stanoviska dotčených orgánů a námitky účastníků řízení)

uplatněny nejpозději při tomto veřejném jednání. Jinak se k nim nepřihlíží. Obecná veřejnost však nemá postavení účastníka řízení.

Stavební řád

Stavební řád určuje pravidla povolování a ohlášení staveb, terénních úprav, zařízení a udržovacích prací, dále užívání staveb, odstraňování staveb, terénních úprav a zařízení. Oproti bývalé právní úpravě se zásadním způsobem rozšiřuje okruh staveb, které nebudou vyžadovat stavební povolení ani ohlášení stavebnímu úřadu. To ale nezabavuje stavebníka mnoha dalších povinností, zejména při přípravě a provádění staveb či souvisejících s ochranou životního prostředí a památkové péče. Rovněž se nastavuje nově režim kontroly ze strany orgánů stavebního řádu. Stavební řád v části čtvrté zákona dále upravuje stavební dozor a zvláštní pravomoci stavebního úřadu vzhledem k zajišťování ochrany veřejných zájmů (bezpečnost, ochrana zdraví, života, majetku, ochrana životního prostředí).

Realizace staveb, terénních úprav, zařízení a udržovacích prací je v § 103–107 zákona. Jsou zde stanoveny stavby, terénní úpravy, zařízení a udržovací práce, ke kterým není třeba stavební povolení ani ohlášení (§ 103). Určité jednoduché stavby, terénní úpravy, zařízení a udržovací práce, vyjmenované v § 104, vyžadují ohlášení stavebnímu úřadu. Stavební úřad buď vydá souhlas nebo vydá zákaz. Nevydá-li v zákonem stanovené lhůtě zákaz, ale ani souhlas, platí, že stavební úřad souhlas udělil (§ 106 odst. 1). Ostatní stavby jsou na povolení v rámci stavebního řízení. Stavební řízení se zahajuje pouze na žádost účastníka řízení. Účastníci řízení jsou definováni v § 109. Ve stavebním povolení vydaném na základě § 115 stavební úřad stanoví podmínky pro provedení stavby, a pokud je to třeba, i pro její užívání a rozhodne o námitkách účastníků řízení. Podmínkami přitom zabezpečí ochranu veřejných zájmů. Stavební povolení pozbývá platnosti, jestliže stavba nebyla zahájena do dvou let ode dne, kdy nabylo právní moci. Dobu platnosti může úřad prodloužit na odůvodněnou žádost stavebníka podanou před jejím uplynutím.

Změnu přístupu při kontrole veřejných zájmů ve výstavbě představuje nová právní úprava užívání dokončených staveb, která je výrazně zjednodušena tím, že stavebník má právo užívat stavbu v návaznosti na její dokončení na základě oznámení stavebnímu úřadu 30 dnů před započatím užívání stavby, pokud to stavební úřad v této lhůtě nezakáže z důvodu ohrožení privilegovaných veřejných zájmů. U staveb podle § 122, tedy všech ostatních než v § 120, však stavební zákon vyžaduje nově tzv. kolaudační souhlas.

Zajištění ochrany životního prostředí ve stavebním řádu

Také v rámci stavebního řádu lze, byť jen omezeně, uplatňovat zájmy ochrany životního prostředí, i když ty mají být prioritně zajištěny v rámci koncepčních a rea-

lizačních nástrojů územního plánování. Odpovědným orgánem je zde především stavební úřad. Podívejme se stručně na jednotlivé možnosti.

- 1) Kolaudační souhlas (§ 122) – podmínkou jeho vydání je, že stavební úřad provede kontrolní průzkum na místě. Přitom mimo jiné zkoumá, zda skutečné provedení stavby nebo její užívání nebude ohrožovat život, veřejné zdraví, život a zdraví zvířat, bezpečnost anebo životní prostředí.
- 2) Předčasné užívání stavby (§ 123) – stavební úřad může na žádost stavebníka vydat časově omezené povolení k předčasnému užívání stavby před jejím úplným dokončením, pokud to nemá podstatný vliv na užitelnost stavby, neohroží to bezpečnost a zdraví osob nebo zvířat anebo životní prostředí.
- 3) Změna v užívání stavby (§ 126) – změnu v účelu užívání stavby, v jejím provozním zařízení, ve způsobu výroby nebo v jejím podstatném rozšíření a změna v činnosti, jejíž účinky by mohly ohrozit život a veřejné zdraví, život a zdraví zvířat, bezpečnost anebo životní prostředí je přípustná jen na základě písemného souhlasu stavebního úřadu. Změna v užívání stavby musí být v souladu se záměry územního plánování, s veřejnými zájmy chráněnými stavebním zákonem a se zvláštními právními předpisy.
- 4) Nařízení odstranění staveb, terénních úprav a zařízení (§ 129) – stavební úřad nařídí vlastníku stavby, popř. s jeho souhlasem jiné osobě, odstranění stavby, která svým závadným stavem ohrožuje život a zdraví osob nebo zvířat, bezpečnost, životní prostředí anebo majetek třetích osob a její vlastník přes rozhodnutí stavebního úřadu ve stanovené lhůtě neodstranil závadný stav stavby. Speciální postup stanoví zákon u kulturních památek.
- 5) Stavební dozor (§ 132) – pro ochranu veřejného zájmu se stavebním úřadům svěřují významné nástroje k provádění dozoru a k nápravě vad zjištěných na stavbách. Nástroje, kterými lze ve veřejném zájmu zasáhnout do vlastnického práva k pozemkům a stavbám, jsou vyjmenovány taxativně a mohou být užity jen ve veřejném zájmu. Veřejným zájmem se podle § 132 odst. 3 rozumí také, aby stavba neohrožovala život a zdraví osob nebo zvířat, bezpečnost, životní prostředí, zájmy státní památkové péče, archeologické nálezy.
- 6) Nařízení neodkladného odstranění stavby (§ 135 – 136) – v případě nebezpečí z prodlení, kdy jsou ohroženy životy či zdraví zvířat a lidí možným zřícením stavby, nařídí stavební úřad neodkladné nutné zabezpečovací práce nebo dokonce i odstranění stavby.
- 7) Nařízení nezbytných úprav (§ 137) – stavební úřad může nařídít vlastníku stavby, stavebního pozemku nebo zastavěného stavebního pozemku nezbytné úpravy, jimiž se docílí, aby užívání stavby nebo jejího zařízení neohrožovalo životní prostředí, nepřiměřeně neobtěžovalo její uživatele a okolí hlukem, exhalacemi

včetně zápachu, ořesy, vibracemi, účinky neionizujícího záření anebo světelným zářením, k zajištění účinného odvádění a zneškodňování odpadních vod, atd.

- 8) Nepředvídaný nález chráněných částí přírody a kulturně cenných předmětů, archeologických nálezů a detailů staveb (§ 176) – jedná se o povinnosti stavebníka za účelem ochrany specifických veřejných zájmů, vycházejících ze zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny a zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči. Stavebník má v rámci provádění stavby a dalších činností I. povinnost přerušit stavební práce, II. oznamovací povinnost nálezů, III. povinnost učinit opatření k ochraně nálezů. Stavební úřad rozhoduje po dohodě s orgánem ochrany přírody resp. orgánem státní památkové péče.

Orgány územního plánování a stavebního řádu

Působnost ve věcech územního plánování vykonávají podle § 5 zákona orgány:

- obcí (zastupitelstvo nebo rada obce a obecní úřad obce s rozšířenou působností),
- krajů (zastupitelstvo a rada kraje a krajský úřad v přenesené působnosti),
- Ministerstvo obrany na území vojenských újezdů a
- Ministerstvo pro místní rozvoj jako ústřední správní úřad ve věcech územního plánování.

Základní výkonnou složkou jsou obecní úřady obcí s rozšířenou působností, které jako úřady územního plánování pořizují územní a regulační plány a územně plánovací podklady pro obec i pro ostatní obce ve svém správním obvodu na jejich žádost a jsou dotčeným orgánem v řízení, v němž se podle zvláštního předpisu rozhoduje o změnách v území. Jako stavební úřad pak vydávají územní rozhodnutí. Zastupitelstvo nebo rada každé obce rozhoduje v samostatné působnosti o pořízení územního plánu, schvaluje jeho zadání a schvaluje (vydává) územní a regulační plán.

Krajský úřad mimo jiné pořizuje zásady územního rozvoje a územně plánovací podklady a vydává v zákonem stanovených případech územní rozhodnutí, je dotčeným orgánem v územním řízení o záměrech, které vyžadují posouzení vlivu na životní prostředí a vykonává působnost nadřízeného orgánu územního plánování pro obce. Zastupitelstvo kraje pak zejména vydává zásady územního rozvoje a schvaluje jejich zadání a ve stanovených případech vydává regulační plán.

Ministerstvo pro místní rozvoj vykonává působnost nadřízeného orgánu územního plánování pro kraje a hl. m. Prahu, vykonává státní dozor ve věcech územního plánování a pořizuje politiku územního rozvoje.

Nový stavební zákon zachovává dělení stavebních úřadů na obecné (§ 13), speciální (§ 15), vojenské a jiné (§ 16).

Závěr

Právě dočtený článek je první informací k nové legislativě nového stavebního práva na stránkách časopisu České právo životního prostředí. Neklade si za cíl vyčerpávajícím způsobem analyzovat nový stavební zákon. Teprve až aplikační praxe a soudní judikatura ukáže, jak na tom nová legislativa územního plánování a stavebního řízení doopravdy je. Na stránkách našeho časopisu se budeme tomuto neustále žhavému tématu i v budoucích měsících hojně věnovat, především z hlediska dopadů na ochranu životního prostředí. S novým stavebním zákonem úzce souvisí i nový právní předpis, jehož obsah dosud v právním řádu ČR upraven komplexně nebyl, a sice zákon č. 184/2006 Sb., o vyvlastnění. Vedle toho je třeba upozornit i na zákon č. 186/2006 Sb., o některých změnách zákonů souvisejících s přijetím stavebního zákona a zákona o vyvlastnění, který mění celkem 51 různých veřejnoprávních zákonů s problematikou nového stavebního zákona úzce souvisejících; některé z nich jsou i z oblasti práva životního prostředí. Významnou roli v novém stavebním právu hraje i nový správní řád, zákon č. 500/2004 Sb. Témat je tedy více než dost.



*Autor je odborným asistentem
katedry práva životního prostředí
Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze.*



LEDNÍ MEDVĚDI A JEJICH OCHRANA VE VNITROSTÁTNÍM A MEZINÁRODNÍM PRÁVU

Mgr. PhDr. Veronika Bílková, Ph.D.

Na jaře letošního roku zařadil *Mezinárodní svaz pro ochranu přírody* (IUCN) na Červený seznam zranitelných a ohrožených druhů dalších 530 rostlin a živočichů.⁸ Poprvé se mezi nimi ocitl také lední medvěd, kdysi neomezený vládce nehostinných oblastí dalekého severu, jehož celková populace se během posledních desetiletí snížila na pouhých 22.000–27.000 kusů a dále nezadržitelně klesá. Tato situace lidstvo smutně a současně velice důrazně upozorňuje na to, že jeho aktivity mají vpravdě celosvětové dopady a že jimi mohou být zasaženi i živočichové, kteří s člověkem zdánlivě téměř nepřicházejí do kontaktu. Připomíná mu navíc, že globální nadvláda by s sebou měla přinášet i globální odpovědnost a respekt vůči všem těm, kdo s námi obývají tuto planetu. V duchu dané filozofie se následující příspěvek zamýšlí nad interakcemi mezi člověkem a ledním medvědem a nad právní reflexí, které se jim prozatím dostalo. Otázka, kterou se snaží zodpovědět, se týká toho, *jakými znaky se existující právní systém vyznačuje a jak dokonale chrání medvědy před riziky, jimž tyto živočichové čelí*. Příspěvek je rozdělen do třech částí: první předkládá stručnou informaci o druhu *Ursus maritimus*; druhá popisuje hrozby, jimž je tento v důsledku činnosti člověka vystaven; a konečně třetí charakterizuje právní nástroje zaměřené na ochranu ledních medvědů, které byly v průběhu vývoje přijaty na vnitrostátní a mezinárodní úrovni. Závěr shrnuje poznatky, jež z textu vyplývají, a zodpovídá výše uvedenou otázku.

Část 1. Lední medvěd (*Ursus maritimus*)

Lední medvěd (*Ursus maritimus*) se řadí, společně se svým příbuzným, medvědem kodiakem, mezi největší šelmy světa. Dospělí samci dosahují velikosti 200 až 250 cm a váhy mezi 400 a 600 kg (výjimečně až 800 kg), dospělé samice měří 180–220 cm a váží 200–350 kg (v době březosti až 500 kg). Dožívají se kolem pětadvaceti let věku, přičemž samice žijí v průměru o pět let déle než samci. Reprodukce druhu probíhá poměrně pomalu. Po období páření, které trvá od dubna do května, musejí samice nabrat co nejvíce na váze, aby přečkaly dlouhou zimu. Následně, v září či v říjnu, si v hlubokých sněhových závějích na pevnině vyhrabou brloh a uloží se k zimnímu spánku. Během něho, po dalších zhruba dvou měsících, porodí jedno až dvě (výjimečně tři) mláďata, z nichž každé při narození váží kolem 600 g. Mláďata se živí vysoce kalorickým mateřským mlékem a do jara, kdy se samice probouzejí ze zimního spánku, musejí přibrat zhruba 10 kg. V březnu či dubnu vyvedou matky

⁸ Na Červený seznam ohrožených druhů přibyli lední medvěd a hroch, Ekolist, 2. května 2006, Ekolist – <http://www.ekolist.cz/zprava.shtml?x=1856133> (16. června 2006).

mláďata poprvé ven a dále s nimi zůstávají zhruba dvou a půl roku, než dosáhnou samostatnosti. To mimo jiné znamená, že samice jsou schopny páření a rozmnožování jen přibližně jednou za tři roky, což zpomaluje přirozenou obměnu populace.

Během evoluce se lední medvědi ideálně adaptovali na podmínky arktické oblasti, kterou obývají. Mají bílé zbarvení, díky němuž dokonale splývají s okolím. Celé jejich tělo, včetně chodidel na tlapách, pokrývá hustá kožešina, která je chrání proti mrazu. V nejchladnějších měsících nebo v době, kdy je kritický nedostatek potravy, dokážou navíc zpomalit svůj metabolismus tak, aby ušetřily cennou energii. Jedná se buď o klasický zimní spánek (hibernace), do kterého ovšem upadají jen březí samice, nebo o tzv. hibernaci za pochodu (walking hibernation), při níž jedinec zůstává aktivní a dále loví, některé procesy v jeho těle, např. srdeční rytmus či dýchání, jsou ale zpomaleny.¹ Lední medvědi jsou, i vzhledem ke svému přirozenému prostředí, přísní masožravci. Základ jejich jídelníčku tvoří tuleni kroužkování (*phoca hispida*), které nejčastěji loví během odpočinku na ledu, při vynoření se z vody v blízkosti ker nebo u děr v ledu, jež tuleni využívají k dýchání. Na jaře navíc pomocí svého vynikajícího čichu vyhledávají a likvidují nory s tuleními mláďaty. Kromě tuleňů kroužkovaných se medvědi živí i dalšími druhy tuleňů (tuleni vousatými a grónskými) a také narvaly, mroži, malými savci, velrybami, mořskými ptáky a rybami.

Většinu svého života tráví lední medvědi na moři nebo v jeho bezprostřední blízkosti. Jsou to vynikající plavci, kteří se dokáží udržet na hladině několik hodin a naráz uplavat více než 100 km. Skvěle se také potápějí a pod vodou vydrží až dvě minuty. Aktivně si ostatně vedou i na pevnině: každý jedinec ujde denně v průměru 24 km (ročně 8.850 km), což z něj činí nejvytrvalejšího cestovatele medvědí říše.² Lední medvědi žijí výlučně v oblasti Arktidy, tj. v okolí Severního pólu. Na svém území je hostí celkem pět států, a to Dánsko (resp. Grónsko), Kanada, Norsko (resp. Špicberky), Ruská federace a USA. Největší množství, hned 60 % světové populace, má druhý z uvedených států, Kanada. Lední medvědi netvoří, jak se vědci mylně domnívali v minulosti, jednu velkou skupinu, ale dělí se do devatenácti relativně oddělených komunit (viz mapa v příloze), které čítají od několika stovek po několik tisíc jedinců. Celkový počet ledních medvědů se odhaduje na 22.000–27.000 kusů.

¹ Do hibernace za pochodu upadá medvěd automaticky po 7–10 dnech, během nichž trpí výrazným nedostatkem potravy. Může se tak stát kdykoli během roku, čímž se lední medvědi odlišují od ostatních druhů medvědů, kteří dokáží zpomalit svůj metabolismus pouze na podzim, když se ukládají k zimnímu spánku.

² Lední medvědi tráví cestováním, tj. chůzí či plaváním, 29,1 % svého času. 66,6 % věnují odpočinku, 1,2 % lovu a 2,3 % krmení se. Viz A. Gunderson, *Ursus maritimus*, Animal Diversity Web (University of Michigan) – http://animaldiversity.ummz.umich.edu/site/accounts/information/Ursus_maritimus.html (18. srpna 2006).

Část 2. Hrozby, jimž jsou lední medvědi vystaveni

Lední medvědi jsou v současné době vystaveni pěti hlavním typům hrozeb, jež souvisejí s činností člověka. Řadí se mezi ně globální oteplování, znečišťování ovzduší, těžba ropy a jiných nerostných surovin, nadměrný lov a některé další lidské aktivity (např. turistika v polárních oblastech). Uvedené hrozby samozřejmě primárně působí na lední medvědy jako takové. Vzhledem k tomu, že tito stojí na vrcholu potravního řetězce arktického ekosystému, je však třeba mít na paměti, že zásahy do jejich života mají navíc přímé dopady na daný ekosystém jako celek.³

Globální oteplování

Globální oteplování, vyvolané nebo přinejmenším podstatně urychlené emisemi oxidu uhličitého a jiných tzv. skleníkových plynů, má na život ledních medvědů přímý a z převážné míry negativní vliv.⁴ V jeho důsledku dochází k výrazným změnám arktického podnebí, které se projevují zvláště táním ledu a modifikacemi srážkového režimu. Ledová pokrývka severních oblastí Země se během posledních pětadvaceti let zmenšila rozlohou o 7%, tloušťkou pak dokonce o 40%. Podle pesimistických odhadů by kolem roku 2080 měla být arktická léta zcela bez ledu, a to až po dobu 150 dní v roce. Pro lední medvědy, kteří jsou na ledu osudově závislí, neboť jej mimo jiné využívají jako plovoucí základny pro lov tuleňů, znamená uvedený trend značné riziko.

V důsledku ústupu ledových polí jsou medvědi nuceni omezovat oblast svého přirozeného výskytu a stahovat se blíže k severnímu pólu. V jižnějších oblastech mohou čelit závažným problémům se sháněním potravy a navíc se zde začínají střetávat s jinými druhy medvědů (v Severní Americe např. s medvědem grizzlym), jimž globální oteplování dovoluje žít severněji, než činili dosud. V poslední době byly dokonce zaznamenány případy křížení ledních medvědů s jejich nejbližšími příbuznými, medvědy grizzly.⁵ Kříženci, pracovníčně nazývaní medvědi pizzly⁶ (kombinací částí anglických slov polar + grizzly), mohou mít bílou nebo hnědou barvu kožichu a překvapivě jsou schopni další reprodukce. Šance na úspěšné přežití, zvláště jednání se o jedince hnědého zbarvení pobývajících v polárních oblastech, se u nich ovšem zdají nižší než u „normálních“ kusů.

Tání ledových ker na volném moři vyvolává rovněž rozšiřování volné vodní hladiny. Mladáta nebo mladší, méně zkušené medvědi nemusejí být schopni zvětšují se

³ Více viz *Polar Bears at Risk*, WWF-World Wide Fund for Nature, Gland, 2002; *Polar Bears & Conservation*, Polar Bears International – <http://www.polarbearsalive.org> (18. srpna 2006); a *Threats to polar bears*, PBSG-Polar Bear Specialist Group – <http://pbsg.npolar.no/Threats/threats.htm> (18. srpna 2006).

⁴ Viz též *Resolution 1-2001: Effects of global warming on polar bears*, Resolutions from the 13th meeting of the PBSG in Nuuk, Greenland 2001.

⁵ Vědci soudí, že lední medvědi se vyvinuli právě z medvědů grizzly, od nichž se evolučně oddělili před 200.000–500.000 lety.

⁶ Viz J. Petr, *Zrodil se pizzly. Nebo nanulak?*, Lidové noviny, 15. května 2006.

vzdálenosti překonat a mohou se utopit. Samicím navíc absence ledové pokrývky zabraňuje v přístupu do některých oblastí, ve kterých si tradičně budovaly brloh, popř. činí tento přístup velmi složitý a energeticky náročný. Celkově lze říci, že zvýšení průměrné teploty v Arktidě (za posledních sto byl zaznamenán nárůst o celých 5 °C) a s ním spojené tání ledu zapříčiňuje vyšší mortalitu ledních medvědů. Ti jsou zvyklí opatřovat si potravu v období, kdy se mohou pohybovat po ledových krách, a naopak v době, kdy led roztaje, většinou příliš neloví a žijí z uložených zásob tuku. Prodloužení druhého období tak vede k větším vydáním energie a k poklesu tělesné hmotnosti,⁷ jež mohou jednotlivce přímo ohrožovat na životě.

Vedle tání ledu představuje pro lední medvědy další velké nebezpečí měnící se režim a charakter srážek. Rostoucí množství relativně teplých dešťů, které se začínají vyskytovat v některých částech Arktidy na konci zimy, může zapříčinit zhroucení brlohů, ve kterých pobývají samice s medvíďaty, a vést k usmrcení jejich obyvatel. Tento jev již byl pozorován v severní Kanadě a teplé deště se v posledních letech objevují také na Špicberkách a v okolí Hudsonova zálivu. Změna srážkového režimu dále ovlivňuje šance medvědů ulovit dostatečný počet tuleňů, kteří tvoří hlavní součást jejich jídelníčku. Při zvýšení množství srážek sněhové povahy mají medvědi problémy prolomit sněhovou vrstvu chránící tulení doupata a dostat se k čerstvě narozeným mládřatům. Naopak při snížení množství těchto srážek, resp. při zvýšení množství srážek dešťového charakteru by se tulení mládřata, jež by nejspíše musela ležet přímo na sněhu, stala nadměrně zranitelná ze strany predátorů (zvláště ledních medvědů a polárních lišek). Jejich masový lov by mohl vést přinejmenším dočasně k dramatickému poklesu stavu tuleňů, který by se následně negativně odrazil na šancích ledních medvědů opatřit si potravu. Možnost, že by medvědi dokázali tuleně ve svém jídelníčku nahradit jiným živočišným druhem, sice existuje, prozatím však nebyla potvrzena.

Znečištění životního prostředí

Vzhledem k tomu, že se lední medvědi, jak již bylo řečeno, nacházejí na vrcholku potravního řetězce arktického ekosystému, jsou vystaveni působení značného množství nebezpečných látek, které se do jejich těla dostávají zčásti přímo (např. z vody či z ovzduší) a zčásti z těl živočichů, jež konzumují.⁸ Většinu znečišťovatelů (pollutants) přinášejí do oblasti Arktidy větry, mořské proudy a velké řeky tekoucí z jihu. Mezi nejrizikovější z nich patří těžké kovy, radioaktivní prvky a persistentní organické látky (persistent organic pollutants, POPs), které se všechny v přírodě udržují po dlouhá desetiletí a negativně působí na zdraví rostlin a živočichů. Studie

⁷ Podle výzkumu realizovaného v okolí Hudsonova zálivu v Kanadě znamená pro medvědy každý další týden polárního léta ztrátu 10 kg váhy.

⁸ Viz též *Resolution 4-1993: Environmental contaminants*, Resolutions from the 11th meeting of the PBSG in Copenhagen 1993.

ukazují, že v současné době zřejmě neexistuje lední medvěd, který by v sobě neměl alespoň minimální množství nebezpečných látek, přičemž nejhorší situace existuje v okolí Barentsova a Karského moře a v Grónsku. Ačkoli některé látky dokáže medvědův metabolismus poměrně rychle a účinně odstranit či neutralizovat, jiné se v těle ukládají a ohrožují ho. Mnohé látky navíc působí synergicky, tj. jejich negativní účinky na organismus se vzájemně násobí.

Těžké kovy, např. kadmium nebo merkurium, se hromadí v životně důležitých orgánech a ovlivňují jejich funkčnost. Třeba zmíněné merkurium, jehož zvýšený výskyt byl zaznamenán jak u ledních medvědů, tak u tuleňů, zpomaluje vývoj mozkových buněk a zhoršuje kvalitu samci produkovaného spermatu. Nárůst radioaktivity probíhá v Arktidě již zhruba půl století, a to zvláště v důsledku zkoušek jaderných zbraní, působení radioaktivního odpadu a vlivu některých jaderných havárií (např. výbuch Černobylu v roce 1986). Zvláštní obavy vyvolávají některá jaderná zařízení umístěná v blízkosti Severního pólu, zejména na území Ruské federace (jaderné ponorky, jaderné elektrárny aj.), jejichž selhání by mohlo mít na flóru a faunu oblasti dramatické dopady. Nejlépe zmapované jsou ovšem prozatím účinky persistentních organických látek (POPs), mezi něž se řadí např. pesticidy typu DDT nebo lindanu, herbicidy, průmyslové chemikálie (polychlorované bifenylly, PCB) či různé vedlejší produkty průmyslové výroby (dioxiny, furany aj.). Zatímco v minulosti se POPs využívaly ve značném množství prakticky ve všech zemích, v současné době jsou vzhledem ke svému negativnímu působení na životní prostředí i lidské zdraví téměř všeobecně zakázány. Bude však trvat ještě několik desetiletí, než jejich zbytky z přírody zcela zmizí.

Pro lední medvědy představují POPs mimořádné nebezpečí, a to hned z několika důvodů. Za prvé, řada z nich má lipofilický charakter, což znamená, že váže molekuly tuku. Pro zvířata, jejichž přežití přímo závisí na vnitřních zásobách energie, může takovýto efekt znamenat v krajním případě až předčasnou smrt. Za druhé, POPs narušují imunitní systém ledním medvědů, kteří následně snadněji podléhají nemocím a nejrůznějším parazitům. Zasahují rovněž do jejich hormonální soustavy, což v některých případech vyvolává problémy při reprodukci nebo růstu. A konečně za třetí, nadměrné působení POPs či jiných nebezpečných látek může vést až ke znetvoření určitých orgánů. Např. na Špicberkách se dle výzkumů 1,5% medvědí samic rodí s tzv. pseudohermafroditismem, tedy s částečně vyvinutými samčími pohlavními orgány.

Těžba ropy a jiných nerostných surovin

Arktida slouží jako místo získávání různých nerostných surovin již více než sto let. Zatímco původně se jednalo zvláště o uhlí, drahé kovy a diamanty, v posledních desetiletích nabyla na významu těžba ropy a zemního plynu.⁹ Ta sice prozatím neo- hrožuje lední medvědy tolik jako předchozí hrozby, přesto i ona v sobě obsahuje jistá rizika, jež jsou v zásadě trojího druhu. První souvisí s možnou kontaminací medvědů ropou v případě jejího úniku (ať už z těžebních zařízení, transportních sítí nebo tankerů). Studie ukazují, že působení ropy snižuje izolační schopnosti medvědí kožešiny, v důsledku čehož dochází k rychlejší ztrátě energie a k nárůstu možnosti vyhladovění. Průnik látky do organismu navíc ústí v problémy trávicí soustavy, selhání jater nebo poškození mozku, které někdy končí až smrtí. Přímý kontakt s ropou může dále vést ke ztrátě chlupů, poškození kůže nebo závažným poruchám zraku.

Druhé riziko spojené s těžbou ropy a zemního plynu představují některé metody průzkumu, zvláště tzv. seismický průzkum (seismic survey). Lední medvědi reagují na seismické vlny, které jsou v rámci dané metody využívány, mimořádně citlivě. Platí to hlavně pro březí samice či matky s mláďaty, které může jejich vliv přimět až k úplnému opuštění doupěte. Hrozbu pro lední medvědy dále tvoří i těžbou vyvolané zintenzivnění lodní dopravy, které mnohdy zapříčiňuje lokální likvidaci ledových ker, a znečištění způsobené těžebními zařízeními; přesné dopady daných faktorů na život ledních medvědů ale nejsou známy. Konečně třetí riziko je spjato se zvýšením interakcí mezi medvědem a člověkem. Zvuky a pachy produkované lidmi v místě těžby medvědy, kteří jsou od přírody zvědaví, přitahují, jejich ‚zájem‘ je ovšem může stát i život. Ve snaze minimalizovat počet zbytečně usmrcených zvířat najímají v poslední době některé těžbařské firmy speciální zaměstnance pověřené monitorováním pohybu ledním medvědů a jejich eventuálním odháněním od míst těžby.

Nadměrný lov ledních medvědů

Jednou z největších hrozeb, jaké lední medvědi tradičně čelí, je nadměrný lov. V minulosti existovala v této oblasti absolutní volnost, která v některých zemích (Dánsko, Sovětský svaz, USA) přivedla medvědy až na pokraj vyhynutí. Ve snaze zvrátit tento nepříznivý vývoj přijaly následně jednotlivé státy jak samostatně, tak společně různá opatření, jež situaci poněkud zlepšila. Regulace ale zůstává ne zcela dokonalá a ne zcela jednotná. Značné těžkosti vyvolává také absence společného monitorovacího mechanismu, který by shromažďoval ověřené informace o stavu medvědí populace ve všech částech Arktidy.¹⁰ Z pěti zemí dalekého severu lov ledních medvědů absolutně, respektive s výjimkou případů sebeobran, zakazuje pouze

⁹ Viz též *Resolution 1-1979: Research on the effects of oil on polar bears*, Resolutions from the 7th meeting of the PBSG in Copenhagen, Denmark 1979.

¹⁰ Srov. *Resolution 4-1997: Basic requirements for sound conservation practices*, Resolutions from the 12th meeting of the PBSG in Oslo, Norway 1997

Norsko (pro Špicberky) a Ruská federace (pro západní Sibiř). Další tři státy, Dánsko (Grónsko), Kanada a USA (Aljaška), a také Ruská federace ve svých východních oblastech (Čukotka) naopak lov za určitých podmínek povolují. Tyto země se vzájemně liší jednak v tom, zda pro lov medvědů zavádějí kvóty nebo nikoli, jednak v tom, komu lov umožňují. Např. na Aljašce má právo zabíjet lední medvědy pouze původní obyvatelstvo, pro něž má tato aktivita vedle finančního přínosu rovněž významné kulturní aspekty. Sportovní lov zůstává v dnešní době legální v jediné zemi, jíž je Kanada, kde je ovšem podroben relativně přísným kvótám. Obchod s těly ulovených ledních medvědů či s jejich částmi se řídí pravidly stanovenými *Úmluvou o mezinárodním obchodu volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin* (Úmluva CITES).

Podle oficiálních údajů padne (legálnímu) lovu ročně za obětí 500 až 700 ledních medvědů. Jedná se o 2–3% světové populace, což je považováno za dlouhodobě udržitelné množství. Průběh lovu je ve většině zemí monitorován: sleduje se počet, věk a pohlaví zabitých kusů, aby se tak předešlo vzniku nerovnovážného stavu. Zcela zakázán je lov březích samic nebo samic s mláďaty, pozornost lovců se proto z 60–70% soustřeďuje na samce. Tento postup má zajistit podmínky pro dostatečnou reprodukci druhu, kterou by výrazný úbytek samic mohl vážně narušit. Velký problém představuje lov v oblastech, ve kterých není stav místní medvědí populace přesně mapován (kanadský Québec, části Grónska, Čukské moře aj.), neboť tam může lehce docházet k nadměrnému lovu. Podobné riziko hrozí menším skupinám ledním medvědů obývajícím geograficky omezené území (např. Špicberky nebo Viscount Melville Sound), v jejichž případě může nešetrný zásah do celkového počtu jedinců znamenat počátek likvidace celé komunity. A konečně obrovské a stále rostoucí těžkosti způsobuje pytláctví, které v poslední době kvete zvláště v Ruské federaci.¹¹ Odhaduje se, že ročně je nelegálně zabito na 300 ledních medvědů, což zvyšuje množství usmrcených kusů o celou polovinu. Vzhledem k tomu, že dostupné informace nejsou vždy spolehlivé, může být navíc skutečné číslo ještě vyšší.

Další lidské aktivity

Další aktivity, jimiž lidé zasahují do života ledních medvědů, zahrnují zejména polární turistiku, která v posledních letech získává velkou oblibu. Ačkoli její dopady jsou zatím spíše omezené, přece jen se již vyskytly případy, kdy se stala pro medvědy osudnou. Nezkušení lidé mnohdy nedokáží odhadnout nebezpečí, které pro ně ten který medvěd jedinec představuje, a zbytečně zabijí zvíře, jež o ně projeví zájem jen z čisté zvědavosti. Řadu problémů vyvolává také nevhodné nakládání s potravinami a odpadky. Vzhledem k dobrému čichu jsou medvědi schopni objevit místo nabízející příspěvek do jídelníčku poměrně snadno. Zde pak může docházet ke konfliktu

¹¹ Viz *Polar Bear Poaching*, Defenders of Wildlife – <http://www.defenders.org/wildlife/new/bearpoaching.html> (23. srpna 2006).

s člověkem, nebo se medvědi, jak se opakovaně stalo třeba v kanadském Churchillu, mohou otrávit předměty, které pozřou (konkrétně v Churchillu se jednalo např. o sardinky v konzervě nebo o vyteklé baterie). Konečně, někteří turisté se v honbě za nevšedními zážitky pouštějí přímo do pronásledování medvědů, které tím mnohdy donutí k útěku z jejich oblíbených oblastí nebo dokonce, v případě samic, k opuštění mlád'at. Takové kroky přitom mohou mít pro medvědí populaci kritické následky.¹²

Část 3. Ochrana ledních medvědů ve vnitrostátním a mezinárodním právu

To, že lidské aktivity výrazně a ve většině případů negativně ovlivňují život ledních medvědů, si během doby začal uvědomovat stále větší počet aktérů. Kromě nevládních organizací zabývajících se péčí o životní prostředí se mezi ně řadí některé státy, zvláště pětice tzv. států polárních (Dánsko, Kanada, Norsko, Sovětský svaz/Ruská federace a USA), a část mezinárodních mezivládních organizací. Společné úsilí uvedených subjektů vedlo postupně k vytvoření soustavy *specifických právních nástrojů* vnitrostátní i mezinárodní povahy, které mají za úkol chránit lední medvědy před hrozbami, jimž jsou v důsledku činnosti člověka vystaveni. Většina z daných nástrojů má však poměrně úzce vymezený předmět a směřuje v podstatě jen proti nadměrnému lovu či jiným formám přímé interference lidí do života ledních medvědů (odchyt, zásahy ze strany zaměstnanců těžbařských společností aj.).¹³ Vedle toho existují ještě *nespecifické instrumenty*, které se nezaměřují výlučně na lední medvědy, ale pojednávají o určité širší skupině živočichů, jejichž součástí druh *Ursus maritimus* tvoří. Instrumenty tohoto typu mají obvykle mezinárodní povahu a pokoušejí se hlavně o regulaci obchodu se vzácnými či ohroženými druhy rostlin a živočichů.

Část 3A. Vnitrostátní právní nástroje ochrany ledních medvědů

Ochrana ledních medvědů na vnitrostátní úrovni má poměrně dlouhou tradici. První iniciativy se na tomto poli objevily již v období před druhou světovou válkou, tedy o dobré čtvrt století dříve, než byla přijata nejstarší relevantní opatření na rovině mezinárodní. Vzhledem k tomu, že lední medvědy má na svém území pouze pět tzv. polárních států, Dánsko (Grónsko), Kanada, Norsko (Špicberky), Ruská federace a USA (Aljaška), týká se vnitrostátní úprava v zásadě pouze jich.

Z uvedených států si, možná nečekaně, po dlouhou dobu nejlépe a nejprogresivněji vedla **Ruská federace**, resp. původně Sovětský svaz. Již v roce 1938 se Všeruské společnosti na ochranu životního prostředí, pobouřené rychlým úbytkem počtu

¹² Viz též *Resolution 3-1981: Polar bear - human interactions*, Resolutions from the 8th meeting of the PBSG in Oslo, Norway 1981.

¹³ O problematice viz též A. Fikkan, G. Osherenko, A. Arikainen, *Polar Bears: The Importance of Simplicity*, in O. R. Young, G. Osherenko (eds.), *Polar Politics: Creating International Environmental Regimes*, Cornell University Press, Ithaca, New York, 1993, str. 96-151.

ruských ledních medvědů ve 20. a 30. letech způsobeným bezohledným lovem nemístních obyvatel, podařilo přesvědčit *Organizaci hlavního řízení severomořské cesty* (Glavsevmorput'), aby zakázala lov ledních medvědů z lodí a na polárních hydrometeorologických stanicích. Během dalších deseti let byla regulace postupně rozšířena na další části Arktidy. V polovině 50. let pak iniciativa, která měla do té doby poloveřejný charakter, dostala oficiální právní formu. Stalo se tak díky nařízení Rady ministrů RSFSR *O ochraně arktických živočichů* ze dne 21. listopadu 1956,¹⁴ jež zakotvilo absolutní zákaz lovu ledních medvědů v arktických vodách, na ostrovech a na pobřeží u arktických vod, a to včetně lovu ze strany původních obyvatel. Hlavní správa pro lov a chráněné oblasti při Radě ministrů RSFSR získala oprávnění vystavit ročně dvanáct až patnáct povolení k odchytu medvědíh mláďat pro zoologické zahrady a cirkusy. Přísně zakázáno bylo pytláctví, které se trestalo pokutou od 200 do 700 tehdejších rublů. Po vydání nařízení, jehož dodržování bylo alespoň v prvním období striktně vynucováno, se počet zabitých či odchycených ledních medvědů snížil na cca padesát kusů za rok (legální odchyt, zabití medvěda v sebeobraně, zabití medvěda z milosti, případy pytláctví).

V dalších desetiletích a zvláště po rozpadu socialistického bloku bohužel Sovětský svaz, resp. Ruská federace ve svém ochranářském úsilí dosti polevil/a. Ačkoli formálně zůstaly všechny dříve přijaté normy v platnosti a zákaz lovu, alespoň pro většinu Sibíře (s výjimkou Čukotky),¹⁵ nadále platí, v praxi dochází k mnoha případům porušování a obcházení práva. Nebývalý rozkvět zažívá v zemi rovněž pytláctví, jemuž padnou podle odhadů za obětí desítky až stovky kusů medvědů ročně. Stav populace je navíc, zejména ve východních částech Sibíře, špatně monitorován, což značně ztěžuje objektivní posouzení situace.¹⁶ Vzhledem k uvedeným skutečnostem jistě nepřekvapí, že ze všech polárních států právě Ruská federace vzbuzuje v současné době nejvíce obav, neboť vývoj na jejím území lze jen těžko odhadnout (a, zvláště pro vnější aktéry, jen těžko ovlivnit).

Poměrně záhy začaly opatření na ochranu ledních medvědů zavádět rovněž oba skandinávské státy, Dánsko (pro Grónsko) a Norsko (pro Špicberky). **Dánsko** bylo

¹⁴ Nařízení se vztahovalo také na mrože, soby a arktické ptáky, nezakazovalo ale jejich lov ze strany původních obyvatel.

¹⁵ Počátkem 90. let požádaly původní komunity na Čukotce, aby jim byl lov ledních medvědů, který označily za významný zdroj příjmů i důležitou součást kulturních tradic, alespoň v omezené míře povolen. Žádost byla diskutována na 11. zasedání PBSG v Kodani v roce 1993 (viz *Resolution 3-1993: Proposed opening of hunting of polar bears in Russia*, Resolutions from the 11th meeting of the PBSG in Copenhagen 1993), kde bylo Rusko vyzváno, aby dříve, než změní svou úpravu, důkladně zmapovalo situaci a zvážilo možná rizika. Otázka byla nakonec vyřešena dvoustrannou dohodou mezi Ruskou federací a USA, o níž pojednává kapitola věnovaná mezinárodním právním nástrojům ochrany ledních medvědů.

¹⁶ Dohled nad dodržováním nařízení a obecně nad situací ledních medvědů v Rusku vykonává Hlavní správa biologických zdrojů, která funguje v rámci Ministerstva přírodních zdrojů. Pravomoci, stejně jako finanční zdroje tohoto orgánu jsou ovšem značně omezené a zdaleka neodpovídají potřebám.

nuceno reagovat na pokles počtu medvědů, k němuž začalo docházet ve 20. letech 20. století. Stejně jako v Sovětském svazu, i zde měly iniciativy zpočátku spíše soukromý charakter. Již v roce 1937 omezila obchodní kožešinová společnost Nanok lov medvědů na období od 1. listopadu do 31. března a zcela zakázala lov samic s mláďaty. Omezení se ovšem vztahovala pouze na severovýchodní oblast Grónska a vázání jimi byli výlučně zaměstnanci společnosti. Obecnou závaznost, alespoň personálně, získala úprava teprve v roce 1950,¹⁷ kdy grónská autonomní vláda přijala nařízení, jež se jí široce inspirovalo.¹⁸ Během dalšího období byla regulace dále rozvinuta a doplněna. Např. v roce 1956 rozhodla grónská vláda o zákazu lovu z letadel a vyloučila či výrazně omezila používání některých typů zbraní a návnad.

Ještě přísnější pravidla pak byla, převážně z podnětu ústřední dánské vlády v Kodani, zavedena v 70. letech, kdy také v Grónsku vznikl největší světový arktický národní park o rozloze 270.000 km² (zhruba třetina ostrova), v němž medvědi požívají téměř absolutní ochrany.¹⁹ V ostatních částech země mohou lov vykonávat pouze původní obyvatelé, resp. ti z nich, kteří se této aktivitě věnují na plný nebo většinový úvazek a disponují zvláštním povolením. Zakázán zůstává lov samic s mláďaty stejně jako využívání určitých loveckých zbraní a nástrojů. Neexistence systému kvót, rozdílů úpravy mezi jednotlivými oblastmi a nedobré zmapování stavu medvědí populace ve východním Grónsku však dosažené úspěchy poněkud relativizují.

Norsko, jehož populace ledních medvědů je soustředěna v oblasti Špicberských ostrovů, se zavedením obecné právní regulace zpočátku váhalo a spokojilo se jen vytvořením přírodní rezervace Kong Karls Land v 1939.²⁰ Dramatické snížení počtu špicberských ledních medvědů, kteří se koncem 60. let ocitli v důsledku masivního a bezohledného lovu na pokraji vyhubení, přimělo zemi k přehodnocení postoje a vedlo k přijetí série rozhodnutí, která těmto zvířatům zajistila komplexní ochranu.²¹ Již v letech 1967 a 1970 byl zakázán lov z letadel a motorových saní a došlo k zavedení systému kvót. Během dalšího desetiletí se pak podařilo prosadit zákaz veškerého lovu ledních medvědů s výjimkou taxativně vypočtených případů (např. lov pro vědecké účely, zabítí v sebeobraně či usmrcení zraněných kusů). Zákaz nejprve platil po dobu pěti let (od roku 1973) a následně byl královským nařízením z roku 1978 prodloužen na neurčito. Díky této úpravě, která se podle dostupných údajů zdá být vcelku respektována, představují norští lední medvědi zřejmě nejlépe chráněnou medvědí komunitu, jaká dnes ve světě existuje.

¹⁷ V květnu roku 1988 byl novelou nařízení povolen lov medvědími samicemi po celý rok.

¹⁸ Také ono se teritoriálně uplatňovalo jen na oblasti severovýchodního a severního Grónska.

¹⁹ Lovit v parku mohou pouze místní obyvatelé, a to s využitím tradičních technik (psí spřežení, kajaky nebo lehké čluny).

²⁰ V roce 1973 k ní přibyla rezervace druhá a nově zřízeny byly také tři národní parky, v důsledku čehož dnes chráněnou zónu představuje zhruba polovina území Špicberk.

²¹ Zvláště aktivní úlohu v tomto procesu sehrálo norské Ministerstvo životního prostředí zřízené v roce 1972.

Zbylé dva státy, USA a Kanada, začaly ochraně ledních medvědů věnovat pozornost teprve v období po druhé světové válce a především pak od 70. let. V USA,²² kde zástupci druhu *Ursus maritimus* žijí v jediném státě, na Aljašce, se po roce 1945 stal velmi populárním letecký lov medvědů, který vedl k trojnásobnému nárůstu počtu zabitých kusů ročně (letečtí lovci přitom nesli odpovědnost za 85–90 % zabitých zvířat). Tzv. letecká safari vyvolala odpor veřejnosti a nevládních environmentálních organizací, které rozvinuly aktivní kampaň za jejich zastavení. Situaci se nejprve pokoušel řešit samotný stát Aljaška, který v roce 1961 schválil zákaz lovu v určitých měsících a v roce 1972 zamýšlel prohlásit za zcela nezákonný i lov z letadel.

V mezidobí se ovšem problematika dostala na pořad jednání Kongresu, který se, pod tlakem médií a NGOs, rozhodl převzít iniciativu a dne 21. října 1972 přijal *Zákon na ochranu mořských savců* (The Marine Mammal Protection Act, MMPA).²³ Zákon zavedl moratorium na zabíjení ledních medvědů kromě případů sebeobrany, usmrcení zraněného zvířete a lovu ze strany původních obyvatel Aljašky. Vyloučil také dovoz medvědíků kůží a jiných částí medvědíků těl, což byla praxe dříve často praktikovaná mezi USA a Kanadou. Přes některá změkčení vnesená následnými novelami (zejména novelami z let 1994, 1997 a 2003)²⁴ představuje MMPA základní pramen právní úpravy ochrany aljašských ledních medvědů dodnes. Lov zůstává nadále omezen na původní obyvatelstvo, jež není vázáno žádnými kvótami, musí však respektovat požadavek udržitelnosti vývoje (sustainability). Dodržování předpisu je poměrně přísně monitorováno, a porušování sankcionováno, což zatím úspěšně zabraňuje nadměrnému rozšíření lovu.

V *Kanadě* nesou převážný díl odpovědnosti za péči o arktickou faunu provincie, a proto je zde úprava nejednotná. Např. Severozápadní území (Northwest Territories) omezila lov ledních medvědů již v roce 1949, kdy vytvořila systém obecných loveckých licencí.²⁵ V roce 1968 stejná provincie zavedla jako první v zemi kvóty stanovující maximální počet medvědů, které mohou ulovit jednotlivé komunity. Do třetice, tentokrát méně pozitivně, v roce 1970 Severovýchodní území, opět jako první, povolila sportovní lov medvědů, čímž vzbudila odpor environmentálních organizací, jež daný krok označily za projev barbarství. Obecně je v současnosti v Kanadě

²² O vnitrostátní úpravě ochrany ledních medvědů v USA a také o přístupu USA k mezinárodním smlouvám v této oblasti viz J. M. Woolsey, *A Survey of Agreements and Federal Legislation Protecting Polar Bears in the United States*, Journal of Animal Law, Vol. 1, 2005, str. 73–89.

²³ Public Law 92–522, 16 USC § 1361–1421h, 21 October 1972. Zákon byl následně několikrát novelizován, a to v letech 1973, 1976–78, 1980–82, 1984, 1986, 1988, 1990, 1992–94, 1996, 1997 a 2003.

²⁴ Novelty rozšířily okruh situací, za nichž lze zabít či jinak 'odstranit' (take) lední medvědy, a znovu povolil, za přesně stanovených podmínek, dovoz loveckých trofejí z Kanady.

²⁵ Zajímavý legislativní akt představuje *Zákon o ochraně ledních medvědů* (The Polar Bear Protection Act), který byl v roce 2002 přijat v provincii Manitoba. Zákon se na rozdíl od většiny podobných právních předpisů nezaměřuje na lov ledních medvědů, ale na jejich držení v zajetí. To může být povoleno pro vědecké, vzdělávací nebo ochranné účely, je-li fyzická nebo právnická osoba, která na něm má zájem, schopna zajistit zajatým zvířatům slušné životní podmínky.

situace taková, že většina provincií lov ledních medvědů, jejichž stav zde nikdy neklesl pod kritickou mez, povoluje, podřizuje jej ale pevným kvótám; ty neexistují pouze v provinciích Québec a Ontario, které se, i vzhledem k nepříliš funkčnímu systému monitorování situace, zdají nejproblematičtější. Kanada je jedinou zemí světa, kde je vedle lovu původních obyvatel povolen rovněž lov sportovní. I ten ovšem podléhá přísným podmínkám,²⁶ díky čemuž se daří držet jej v přijatelných mezích.

Z předloženého přehledu vnitrostátních právních úprav ochrany ledních medvědů je možno vyvodit několik **obecných závěrů**. Za prvé, většina úprav vznikla nebo byla posílena v období 70. let. Stalo se tak pod vlivem tehdy vytvářené mezinárodně právní regulace, o níž bude pojednáno dále. Za druhé, vnitrostátní úpravy jsou si vzájemně podobné v tom, že se všechny v převážné míře soustřeďují na otázky lovu a že tento lov výrazně omezují. Odlišnosti mezi nimi naopak existují, pokud jde o konkrétní rozsah omezení (absolutní zákaz lovu v Norsku, zákaz lovu doplněný výjimkami v dalších zemích), okruh subjektů oprávněných k lovu (jen původní obyvatelstvo – Dánsko, Ruská federace, USA; původní obyvatelstvo a sportovní lovci – Kanada) či zavedení systému kvót (ano – USA, části Kanady a Ruské federace, ne – Dánsko a části Kanady).

Za třetí, zkušenosti z vývoje ukazují, že kvalitní právní předpisy jsou sice důležitým předpokladem, nikoli však pevnou zárukou ochrany ledních medvědů. Nedostatky v implementaci a ve vynuovení dodržování psaných textů mohou, jak o tom svědčí příklad Ruské federace, výrazně oslabit efektivnost a přínosnost i sebelepší regulace, která tak v konečném efektu může poskytovat méně garancí, než úpravy teoreticky méně dokonalé, ale prakticky respektované (Kanada, USA). A konečně za čtvrté, opakovaně se potvrzuje, jak velký význam pro zajištění ochrany ledních medvědů má pečlivé mapování a monitorování stavu jejich populace. V zemích, kde tyto aktivity vykazují větší mezery (Dánsko, Ruská federace, část Kanady), lze právo snadněji obcházet nebo přizpůsobovat jeho výklad partikulárním zájmům užších skupin osob. Bohužel právě to se v posledních letech v některých oblastech děje.

Část 3B. Mezinárodně právní nástroje ochrany ledních medvědů

Vedle vnitrostátních právních ráďů garantuje v současné době ledním medvědům ochranu také mezinárodní právo. Internacionalizace proběhla postupně počínaje 70. léty 20. století, přičemž důvodů, jež ji vyvolaly, bylo hned několik. První souvisel s obecným obrácením pozornosti k otázkám životního prostředí, k němuž v poválečném období na mezinárodní scéně došlo. Daná změna se projevovala vytvářením různých nových širších či užších právních režimů, mezi něž se mohl zařadit i režim ochrany ledních medvědů. Druhý důvod byl dán nejednotností relevantních vnit-

²⁶ Sportovní lov podléhá stejnému systému kvót, jaký platí pro lov původních obyvatel. Místní komunity tak mohou získat značné finanční zdroje přenecháním části svých kvót sportovním lovcům.

rostátních úprav států, která se z hlediska zajištění ochrany druhu jako celku zdála problematická. Mezinárodní úprava měla danou nejednotnost překonat zavedením společného minimálního standardu, jímž by se řídily všechny dotčené státy a který by vyloučil nejhrošší excesy. Třetí důvod tvořila snaha podnítit státy ke vzájemné spolupráci, a to jak v oblasti vlastní ochrany, tak ve sféře výzkumu či monitorování stavu medvědí populace. Potřeba spolupráce se jevila jako mimořádně silná u těch medvědích komunit, které žily na území více než jednoho státu.

Čtvrtý důvod se týkal medvědů pobývajících v tzv. mezinárodních prostorách, za hranicemi území podléhajícího jurisdikci národních států (např. na volném moři). Režim nakládání s těmito medvědy nemohl unilaterálně určit žádný jednotlivý stát a bylo nutné dohodnout se na něm v širším mnohostranném rámci. Pátý důvod souvisel s tím, že v poválečném období začaly o lední medvědy, resp. jejich lov, projevovat rostoucí zájem některé nepolární národy, hlavně Japonci.²⁷ Představitelé národů polárních se začali obávat, aby nad medvědí populací, zvláště tou její částí žijící mimo jejich území, neztratili kontrolu, a rozhodli se proto vytvořit komplexní mezinárodní režim vztahující se na všechny příslušníky druhu *Ursus maritimus* bez rozdílu. Konečně poslední, šestý důvod, který byl vlastně s ledními medvědy spjat jen nepřímo, spočíval ve snaze států demonstrovat spolupráci v určitých specifických oblastech atmosféru *détente*, která v 70. letech ovládla mezinárodní scénu. Ochrana ledních medvědů, jež zahrnovala relativně málo politicky citlivých otázek a omezovala se na několik států (ovšem včetně obou supervelmocí), nabízela z tohoto hlediska téměř ideální terén pro ‚testování‘ možností praktické spolupráce mezi socialistickým a kapitalistickým blokem.

Institucionální rámec a přehled mezinárodně právní úpravy

U zrodu mezinárodních iniciativ na ochranu ledních medvědů nestály vždy pouze státy. Významnou a mnohdy rozhodující úlohu zde dlouhodobě sehrávala a vlastně stále sehrává jedna specifická mezinárodní organizace, které je třeba věnovat bližší pozornost. Jedná se o ***Mezinárodní svaz pro ochranu přírody*** (The International Union for the Conservation of Nature and Natural Resources, IUCN),²⁸ jenž bývá také někdy označován za ‚Červený kříž ochrany přírody‘. IUCN vznikl v říjnu roku 1948 coby sdružení států a vládních i nevládních organizací.²⁹ Ačkoli má velmi širokou sféru působnosti, do níž spadá vlastně veškerá fauna i flóra, lední medvědí a arktičtí živočichové obecně upoutali jeho pozornost poměrně záhy. Již šest let po

²⁷ Na počátku 70. let se Japonci stali hlavními odběrateli medvědíků kožešin nabízených na aukcích v Dánsku a v Kanadě.

²⁸ Organizace se původně jmenovala *International Union for the Protection of Nature* (IUPN). V roce 1956 se přejmenovala na *International Union for the Conservation of Nature and Natural Resources* (IUCN) a od roku 1990 navíc používá název *World Conservation Union*.

²⁹ V současné době sdružuje IUCN třicet států a kolem tří set organizací (mezivládní i nevládní povahy) ze sedmdesáti zemí světa.

svém vzniku, v roce 1954, si IUCN zřídil *Stálý výbor pro ochranu arktických zvířat* (The Standing Committee on Arctic Animal Protection).³⁰ O čtrnáct let později, dne 29. ledna 1968, pak z iniciativy SSSR a USA vytvořil samostatnou *Skupinu specialistů na lední medvědy* (The Polar Bear Specialist Group, PBSG), která se věnuje výlučně otázkám ochrany druhu *Ursus maritimus*.

PBSG je složena z šestnácti expertů pocházejících z pěti polárních států a pravidelně se schází každých tři až pět let. Do dnešní doby proběhlo celkem čtrnáct takových setkání: první se konalo v roce 1968 ve švýcarském Morges, prozatím poslední proběhlo v roce 2005 v americkém Seattlu. Během setkání, na něž jsou pravidelně zváni další odborníci na životní prostředí,³¹ diskutují experti otázky týkající se všech možných aspektů ochrany ledních medvědů. PBSG přijímá právně nezávazná doporučení a rezoluce, ve kterých státům navrhuje kroky, jež by měly v zájmu zlepšení situace učinit. Vedle PBSG funguje v rámci IUCN od roku 1988 ještě *Skupina specialistů na medvědy* (The Bear Specialist Group, BSG), která má širší mandát a zaměřuje se na všechny medvědí druhy. V otázkách týkajících se ledních medvědů existuje mezi oběma skupinami aktivní spolupráce, ve které PBSG z pochopitelných důvodů dominuje.

Právě PBSG napomohla při přípravě klíčového dokumentu zajišťujícího ochranu ledních medvědů na mezinárodní úrovni, jímž je *Dohoda o ochraně ledních medvědů* z roku 1973. Podílela se rovněž, či alespoň dohlížela, na vypracování dvou bilaterálních dohod, resp. jedné dohody a jednoho zvláštního právně nezávazného textu, které na dohodu z roku 1973 navazují, a to *Dohody mezi USA a Ruskou federací o ochraně populace ledních medvědů Aljašky a Čukotky* z roku 2000 a *Dohody mezi Inuvialuty a Inupiaty o nakládání s ledními medvědy Jižního Beaufortova moře* z téhož roku. Kromě těchto tří dokumentů, jež se věnují výlučně ledním medvědům, mají pro ochranu druhu *Ursus maritimus*, avšak tentokrát nejen jeho, význam ještě některé další mezinárodní smlouvy, zvláště *Úmluva o mezinárodním obchodu ohroženými druhy volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin* (CITES) z roku 1973, *Úmluva o ochraně stěhovavých druhů volně žijících živočichů* z roku 1979 a, v evropském kontextu, *Úmluva o ochraně evropských planě rostoucích rostlin, volně žijících živočichů a přírodních stanovišť* taktéž z roku 1979. Následující kapitoly nabízejí stručný přehled obsahu a zhodnocení daných instrumentů.³²

³⁰ Rezoluce, již byl výbor zřízen, vyjádřila naději, že státy v budoucnu přijmou mezinárodní smlouvu na ochranu arktických živočichů, z nichž byl vedle mrože a čepcola hřebenatého explicitně zmíněn i lední medvěd.

³¹ Např. na posledním setkání PBSG v Seattlu v roce 2005 vystoupilo hned 24 různých odborníků.

³² Z dalších mezinárodních smluv, které se určitým způsobem týkají ochrany ledních medvědů, je možno zmínit *Úmluvu o ochraně světového kulturního a přírodního dědictví* (Convention concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage) z roku 1972 a *Úmluvu o ochraně biologické rozmanitosti* (The Convention on Biological Diversity) z roku 1992.

Dohoda o ochraně ledních medvědů

Nejdůležitějším mezinárodním právním nástrojem ochrany ledních medvědů je beze sporu **Dohoda o ochraně ledních medvědů** (The Agreement on the Conservation of Polar Bears), která byla podepsána dne 15. listopadu 1973 v norském Oslu a v platnost vstoupila, po ratifikaci prvními třemi polárními státy, o dva a půl roku později, dne 26. května 1976.³³ Možnost přijetí specifické mezinárodní smlouvy o ledních medvědech byla diskutována zástupci USA a Sovětského svazu již v 60. letech. Tehdy, konkrétně v roce 1965, se také na návrh amerického senátora E. L. Bartletta, zastupujícího stát Aljaška, konalo na University of Alaska ve Fairbanksu *První mezinárodní vědecké setkání o ledních medvědech* (First International Scientific Meeting on the Polar Bear), které ostatně podnítilo IUCN k rozhodnutí o vytvoření PBSG coby stálé platformy, na níž se mohou pravidelně scházet zástupci všech polárních států.

Seriózní jednání o mezinárodní smlouvě na ochranu ledních medvědů začala nicméně teprve v únoru 1970 na druhém setkání PBSG v Morges. Účastníkům byla předložena první verze *Mezinárodní úmluvy o výzkumu a/nebo ochraně ledního medvěda* (The International Convention for research and/or conservation of the polar bear), již vypracovala Legislativní komise IUCN. Text vzbudil značnou nelibost SSSR, který vystoupil s vlastním, alternativním návrhem předpokládajícím zavedení všeobecného pětiletého moratoria na lov ledních medvědů. S ohledem na absenci dohody pokračovaly rozhovory na bilaterální i multilaterální úrovni i v dalších měsících, během nichž byly oba původní dokumenty pozměněny. Nový text IUCN počítal mimo jiné s vytvořením zvláštní *Komise pro lední medvědy* (The Polar Bear Commission), poupravený text sovětský zase prosazoval moratorium již desetileté.

Na přelomu let 1971 a 1972 vypracoval navíc IUCN návrh *Protokolu* (Draft I), který měl zajistit okamžitou (a dočasnou) aplikaci nejdůležitějších ustanovení úmluvy po dobu, než bude tato přijata. Protokol měl být otevřen k podpisu jen pěti polárních států a měl upravovat pouze lov na volném moři; lov na národní území by dále regulovaly jednotlivé státy autonomně. Úmluva, jež by vznikla následně, měla být naopak přístupná všem státům světa a měla řešit všechny otázky lovu bez rozdílu. Draft I protokolu i oba pozměněné texty vlastní úmluvy byly v únoru 1972 diskutovány na třetím setkání PBSG ve švýcarském Morges, které doporučilo jejich přepracování.³⁴ IUCN následně, v období od srpna 1972 do září 1973, připravil čtyři další návrhy protokolu (Drafts II-V), které zohledňovaly postupně vznášené námitky polárních států. Práce na samotné úmluvě byly naopak po setkání v Morges pozasta-

³³ Dohodu postupně ratifikovalo všech pět polárních států, tj. Kanada (16. prosince 1974), Norsko (23. ledna 1975), Sovětský svaz (23. února 1976), USA (1. listopadu 1976) a Dánsko (9. prosince 1977).

³⁴ Viz Resolution 5-1972: *Convention and protocol on polar bears*, Resolutions from the 3rd meeting of the PBSG in Morges, Switzerland 1972.

veny, a proto když v červnu 1973 SSSR doporučil, aby protokol získal dlouhodobou platnost, a fakticky nahradil úmluvu, nezvaly se prakticky žádné hlasy proti.

Závěrečno kolo jednání proběhlo ve dnech 13.–15. listopadu 1973 v norském Oslu³⁵ a neslo se, podle účastníků, v přátelském a profesionálním duchu. Ačkoli na začátku přetrvávaly mezi delegacemi značné názorové rozdíly, jež se týkaly především teritoriálního rozsahu aplikace dokumentu³⁶ a šíře výjimek z obecného zákazu lovu, během tří dnů se je překvapivě podařilo bez výjimky překonat. Díky tomu mohl být výsledný text *Dohody o ochraně ledních medvědů*, který se v důsledku vnesených změn výrazně odlišoval od všech předchozích návrhů protokolu, dne 15. listopadu 1973 slavnostně přijat a otevřen k podpisu pro pět polárních států.³⁷ Ty současně potvrdily, že již opravdu nemají zájem na sjednání následné mezinárodní úmluvy, jež by byla přístupná všem zemím světa. Platnost Dohody byla původně stanovena na dobu pěti let od vstupu v platnost (1976), v roce 1981 však státy jednomyslně rozhodly o jejím prodloužení na neurčito. Tím jen dále posílily trvalý charakter režimu, který měl být původně pouze dočasným řešením.

Dohoda o ochraně ledních medvědů zakazuje veškeré ‚odstraňování‘ ledních medvědů (taking), jímž se v tomto kontextu rozumí lov (hunting), jiné zabíjení (killing) a také zajímání (capturing). Výjimku mohou státy povolit z taxativně vypočtených důvodů, které zahrnují vědecký výzkum realizovaný *bona fide*, potřebu uchování druhu, zájem na ochraně jiných součástí životního prostředí a respekt ke kulturním tradicím původních obyvatel.³⁸ Dohoda dále vylučuje dovoz, vývoz a jakékoli obchodování s ledními medvědy, jejich těly a částmi těl, čímž navazuje na úpravu platnou v rámci CITES (viz dále). Zakazuje také používání letadel a velkých motorových lodí při lovu medvědů, a činí tak lov v některých oblastech fakticky nemožným. Smluvní strany mají obecnou povinnost implementovat, dodržovat a vynucovat dohodu, a dále jim vznikají jisté specifické závazky. Zejména musejí přijmout přiměřená opatření na ochranu ekosystémů, jejichž součástí lední medvědi tvoří, a spravovat medvědí popula-

³⁵ Dlouho nebylo jasné, zda se setkání v Oslu zúčastní sovětská zástupci. Nakonec se tak sice stalo, delegace ale nestihla získat pověření k podpisu sjednané dohody, a SSSR tak k tomuto podpisu přistoupil až následně.

³⁶ Hlavní problémy vyvolávala otázka vymezení hranice mezi národními a mezinárodními vodami. Tato otázka nebyla v dané době ještě obecně zodpovězena (mělo se o ní diskutovat na III. konferenci o mořském právu v roce 1974), a polární státy se tak obávaly, aby řešení zvolené ve smlouvě o ledních medvědech neohrozilo jejich vyjednávací pozici v tomto širším rámci. Problém byl nakonec nečekaně vyřešen tím, že se smlouva vymezení hranice zcela vyhnula a teritoriální sféru svého použití určila pomocí jiných prostředků (zakotvením zákazu lovu platného kdekoli a stanovením výjimky pro lov místních lidí vykonávajících svá tradiční práva).

³⁷ Současně s dohodou bylo přijato několik rezolucí, které státy mimo jiné vyzvaly k tomu, aby zakázaly lov samic s mláďaty a lov v oblastech zimovišť březích samic. Viz *Resolution on Special Protection Measures, Annex E to the 1973 Agreement on the Conservation of Polar Bears*.

³⁸ Kanada při podpisu uvedla, že lov místních obyvatel „při výkonu jejich tradičních práv“ (článek III, odst. 1, písm. d) v jejím výkladu zahrnuje i sportovní lov realizovaný k ekonomickému prospěchu místních komunit.

ci v souladu s nejlepší známou praxí opřenu o vědecké poznatky. Rovněž se zavazují zavést národní a popřípadě i společné mezinárodní programy výzkumu, vzájemně mezi sebou koordinovat aktivity (např. v případě medvědíh komunit migrujících mezi více státy) a vyměňovat si relevantní informace.

Dohoda o ochraně ledních medvědů vykazuje i některé **problematické prvky**. Za prvé, mnohé důležité termíny (‚vědecký výzkum realizovaný *bona fide*‘, ‚potřeba uchování druhu‘, ‚zájem na ochraně jiných součástí životního prostředí‘, ‚místní obyvatelstvo‘ atd.) nejsou dostatečně definovány, což otevírá prostor pro jejich arbitrární výklad. Za druhé, dokument ponechává značnou volnost vnitrostátním právním řádům a v jednom ustanovení, u zákazu lovu z letadel a lodí, dokonce těmto řádům přiznává přednost před mezinárodní úpravou. Takové řešení by opět, při absenci dobré víry na straně států, mohlo způsobovat problémy a vést k relativně nízké úrovni garantované ochrany. Za třetí, dohoda není samovykonatelná (self-executing), tj. neuplatňuje se ve vnitrostátních právních řádech jednotlivých polárních států automaticky, ale její závaznost je podmíněna přijetím zvláštní národní legislativy. Ta ovšem, jak bylo ukázáno v předchozí části textu, mnohdy vůbec (alespoň na ústřední úrovni) neexistuje, a nebo reflektuje ustanovení smlouvy jen nedokonale.

Za čtvrté, dohoda nevytváří žádné kontrolní a sankční mechanismy, jež by napomáhaly monitorovat stav jejího dodržování a trestat případná porušení (ze strany států či jednotlivců). Neodkazuje dokonce ani na činnost PBSG, která proto musí při svých aktivitách týkajících se dohody vycházet z obecného mandátu, neboť explicitní zmocnění dohlížet na implementaci a aplikaci textu postrádá. Respekt k dohodě ze strany států tedy závisí na jejich dobrovolném rozhodnutí, respekt ze strany jednotlivců pak na kvalitě úpravy v jednotlivých národních právních řádech. Konečně za páté, dokument, jehož smluvní stranou je jen pět států, upravuje i režim v tzv. mezinárodních prostorách. Ačkoli vzhledem k vágnosti řady ustanovení, geografické omezenosti výskytu ledních medvědů a faktu, že smlouvu svorně podporovaly obě supervelmoci, nevzbuzoval původně tento přístup větší výhrady třetích států, v nových poměrech, zvláště porostou-li dále polární lovecké ambice některých nepolárních států (Japonsko, Belgie aj.), by se situace mohla změnit.³⁹

Uvedené nedostatky jsou nesporně natolik závažné, že u většiny jiných smluv by je bylo možno považovat za hrozbu pro integritu celého systému. V případě *Dohody o ochraně ledních medvědů* je tomu ale poněkud jinak. Státy dohodu uzavřely svobodně, a to za stavu, kdy pro ně pro všechny bylo z různých příčin výhodnější vytvořit nový mezinárodní režim než pokračovat jen v jednostranné, vnitrostátní úpravě. Pokud by ostatně byla situace jiná, dohoda by nikdy nemohla vzniknout, neboť každý ze států disponoval během jednání faktickým právem veta. Je jasné, že konečný

³⁹ Problémy by mohl vyvolávat zvláště článek VIII Dohody, podle něhož mají smluvní státy povinnost přijmout opatření nezbytná k tomu, aby zajistily dodržování ustanovení Dohody ze strany občanů nesmluvních států.

text představuje výsledek kompromisu. Jedná se ale o kompromis, který byl všemi aktéry vnímán jako rozumný a legitimní, a neexistovaly zde proto apriorní důvody k jeho obcházení. Jinými slovy, státy měly reálný zájem spolupracovat na ochraně ledních medvědů a dohoda dala tomuto zájmu výraz a formu. Coby ‚chtěné dítě‘ byla následně dosti věrně a dobrovolně dodržována, neboť státy neměly pocit, že by jejím porušováním získali. Daný vývoj ukazuje, že přítomnost politické vůle může kompenzovat nedostatky právního textu (což jistě platí i naopak). Otázkou nyní je, zda a popřípadě jak se na stavu implementace a aplikace textu odrazí změny, k nimž ve světě postupně dochází od skončení studené války. V nových podmínkách by totiž některý z dotčených států mohl, ať již z politických či ekonomických důvodů, dojít k závěru, že striktní lpění na textu dohody již pro něj není výhodné, eventuálně by – jak se zčásti v poslední době děje v Rusku – mohl ztratit schopnost dohodu dodržovat. Prozatím se zdá, že se polární země snaží řešit nově vznikající problémy v rámci existujícího systému, teprve budoucnost ale ukáže, zůstává-li tento systém skutečně nadále životaschopný.

Dvoustranné dohody o ochraně ledních medvědů

Dohoda o ochraně ledních medvědů z roku 1973 vyzvala státy k tomu, aby vzájemně spolupracovaly a konzultovaly s cílem dále zlepšit ochranu ledních medvědů. Výrazem snah o naplnění tohoto ustanovení se stalo přijetí dvou mezinárodních bilaterálních dohod, resp. jedné dohody a jednoho ujednání specifického druhu, k němuž došlo v roce 2000. První je ***Dohoda mezi vládou USA a vládou Ruské federace o ochraně a správě populace ledních medvědů Aljašky a Čukotky*** (The Agreement Between the Government of the United States of America and the Government of the Russian Federation on the Conservation and Management of the Alaska-Chukotka Polar Bear Population), která byla podepsána dne 16. října 2000 ve Washingtonu a prozatím nevstoupila v platnost. Dohoda vznikla po více než osmi letech jednání, do nichž se kromě vlád USA a Ruska zapojily rovněž místní obyvatelé obou relevantních oblastí, Aljašky a Čukotky.

Dohoda zakazuje, až na taxativně vypočtené výjimky, lov ledních medvědů a také, tentokrát absolutně, jakýkoli ilegální obchod s nimi, popř. s jejich těly a částmi těl. Lov se s přihlédnutím ke kulturním tradicím povoluje místním obyvatelům, ani oni (stejně jako nikdo jiný) ovšem nesmí zabíjet samice s mláďaty mladšími jednoho roku, lovit z letadel či velkých motorových lodí a používat nástrahy a jedy. Smluvní strany se zavazují chránit lední medvědy a také jejich přirozené prostředí, přičemž zvláštní důraz mají věnovat oblastem zimovišť a územím, kde se medvědi shromažďují během migrace nebo lovu. Dohoda mezi USA a Ruskem navazuje na obecnou smlouvu z roku 1973, ve dvou hlavních bodech se od ní ale odlišuje, resp. jde nad její rámec.

Za prvé, text podrobněji vymezuje některé pojmy, které ve starším dokumentu zůstaly bez specifikace. Jedná se konkrétně o termíny ‚udržitelná úroveň lovu‘, jímž se rozumí ‚úroveň, která nepřekračuje čistý roční přírůstek populace a udržuje tuto populaci na stejné či podobné úrovni“ (článek 1, písm. a), a ‚místní obyvatelé‘, který označuje ‚obyvatele Aljašky a Čukotky, kteří jsou zastoupeni v Aljašské komisi pro lední medvědy nebo v Unii lovců mořských savců /.../“ (článek 1, písm. b). Za druhé, dvoustranná dohoda na rozdíl od dohody z roku 1973 zřizuje zvláštní kontrolní orgán. Tím je *Americko-ruská komise pro lední medvědy* (The US-Russia Polar Bear Commission), která má dohlížet na dodržování jejích ustanovení. Komise je tvořena dvěma zástupci každého ze zúčastněných států (jedním by měl být představitel původních obyvatel Aljašky či Čukotky), celkem má tedy čtyři členy. Schází se pravidelně jednou ročně, nepravidelně podle potřeby, a k jejím úkolům patří, kromě již zmíněného dohledu nad implementací a dodržování textu, zejména stanovování udržitelné úrovně lovu, monitorování stavu medvědí populace na Aljašce a Čukotce a podpora projektů týkajících se druhu *Ursus maritimus*.

Druhým dokumentem přijatým v návaznosti na smlouvu z roku 1973 je *Dohoda mezi Inuvialuity a Inupiaty o nakládání s ledními medvědy Jižního Beaufortova moře* (The Inuvialuit-Inupiat Polar Bear Management Agreement in the Southern Beaufort Sea), která byla podepsána dne 4. března 2000 v kanadském Inuviku. Nahradila tehdy starší instrument podobné povahy, který byl přijat již v roce 1988. Jak již název napovídá, nejde o mezinárodní dohodu v pravém slova smyslu, ale pouze o právně nezávazné a také nevynutitelné ujednání mezi dvěma komunitami původních obyvatel, kanadskými Inuvialuity a americkými, resp. aljašskými Inupiaty. Tyto dvě komunity se dělí o populaci ledních medvěďů v oblasti Jižního Beaufortova moře a právě na ni se úprava zaměřuje. Obě skupiny se zavazují, že budou chránit lední medvědy (zvláště samice s mláďaty a zvířata na zimovištích), vyloučí při lovu některé prostředky (letadla, velké motorované lodě) a zavedou systém určování udržitelné úrovně lovu. Dohoda také zřizuje *Společnou komisi* (Joint Commission), která má stanovovat lovecké kvóty na každý rok.

Stručný přehled obsahu obou dokumentů ukazuje, že dvoustranné dohody mají v systému ochrany ledních medvěďů své místo. Dovolují totiž zavést přesnější pravidla pro konkrétní medvědí komunity, především ty z nich, jež žijí a migrují na území více než jednoho státu. Skutečnost, že do dnešní doby byly takové dohody uzavřeny jen dvě (resp. jedna, neboť tzv. *Dohoda mezi Inuvialuity a Inupiaty* není dohodou ve formálně právním slova smyslu), této tezi nijak neprotiřečí. Je pouze důsledkem toho, že většina států (Norsko, z převážné části i Dánsko, Kanada a Ruská federace) ‚své‘ lední medvědy s nikým nesdílí, a necítí proto potřebu vstupovat do bilaterálních ujednání. V menších státech, přesněji v Dánsku a Norsku, navíc z minulosti přetrvává jistá obava z přímých jednání s velmocemi, ve vztahu k nimž se necítí jako rovní part-

neří. Přes tato fakta mají dvoustranné dohody obecně značný potenciál, na zhodnocení jejich skutečné úlohy v systému je však vzhledem k tomu, že ani první z nich, dohody mezi USA a Ruskem ještě nevstoupila v platnost, prozatím příliš brzy.

Další mezinárodní smlouvy významné pro ochranu ledních medvědů

Kromě mezinárodních smluv týkajících se specificky a výlučně ledních medvědů se na ochraně druhu *Ursus maritimus* podílejí ještě další, obecnější smlouvy, z nichž je na tomto místě vhodné zmínit alespoň tři. První z nich představuje Úmluva o mezinárodním obchodu ohroženými druhy volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (The Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora, Washingtonská úmluva, Úmluva CITES),⁴⁰ která byla přijata z iniciativy IUCN dne 3. března 1973 ve Washingtonu a v platnost vstoupila dne 1. července 1975. Cílem Úmluvy je, jak již vyplývá z jejího názvu, omezit mezinárodní obchod s ohroženými druhy volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin tak, aby se nestal překážkou jejich přežití. V současné době CITES chrání zhruba 30.000 rostlinných a živočišných druhů, které jsou v závislosti na svém stavu a vyhlídkách rozděleny do tří kategorií, pro něž platí vzájemně odlišné režimy.

První kategorie zahrnuje druhy bezprostředně ohrožené vyhynutím, s nimiž je obchod obecně zakázán a dojit k němu může jen za výjimečných okolností. Druhá kategorie sdružuje druhy, jimž sice nehrozí přímé vyhynutí, obchod s nimi je ale stejně třeba kontrolovat, aby se zamezilo praxím, jež by do budoucna snižovaly jejich šance na přežití. Třetí kategorii pak tvoří druhy, které jsou chráněny alespoň v jedné zemi, jež se rozhodla požádat partnery z CITES o pomoc při kontrole obchodu s nimi. Lední medvědi jsou již od roku 1975 zařazeni do druhé kategorie, obchod s nimi (či s jejich těly nebo částmi těl) je tak možný, podléhá však povinnosti získat povolení od státu vývozu. Vzhledem k tomu, že Úmluvu CITES ratifikovaly všechny polární státy bez výjimky, má její úprava pro ochranu druhu *Ursus maritimus* značný význam. Vhodně ostatně doplňuje regulaci *Dohody o ochraně ledních medvědů* z roku 1973, která rovněž obsahuje jedno (dosti stručné) ustanovení týkající se mezinárodního obchodu.

Dalším relevantním dokumentem je *Úmluva o ochraně stěhovavých druhů volně žijících živočichů* (The Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals, Úmluva CMS), také nazývaná Bonnská úmluva, která byla podepsána dne 23. června 1979 v německém Bonnu a v platnost vstoupila dne 1. listopadu 1993. Úmluva chrání různé „migrující druhy“, které jsou v ní definovány jako „celá populace nebo kterákoli geograficky oddělená část populace jakéhokoli druhu /.../, pro něž platí, že významná část jejich příslušníků cyklicky a předvídatelně překračuje jednu

⁴⁰ Více o Úmluvě CITES viz též V. Stejskal, *Omezení obchodu s ohroženými druhy živočichů a rostlin*, České právo životního prostředí, č. 2, 2001, str. 36-51; a J. Kučera, *CITES – základní informace*, Ministerstvo životního prostředí České republiky – [http://www.env.cz/AIS/webpub.nsf/\\$pid/MZPLVF4YHV3K/\\$FILE/OMOBCITES_ZAKLADNI_INFO_20040517.doc](http://www.env.cz/AIS/webpub.nsf/$pid/MZPLVF4YHV3K/$FILE/OMOBCITES_ZAKLADNI_INFO_20040517.doc) (25. srpna 2006).

nebo více hranic jurisdikce státu“ (článek 1, odst. 1, písm. a). Smluvní strany uznávají potřebu stěhovavé druhy chránit a vyzývají tzv. areálové státy (range states), na jejichž území dané druhy žijí, aby přijaly veškerá opatření, jež takovou ochranu zajistí.

O dodržování smluvních ustanovení má dbát konference stran, které v odborných otázkách radí zvláště k tomuto účelu ustavená Vědecká rada. Úmluva CMS má také svůj sekretariát, který funguje v úzké součinnosti s Programem OSN pro životní prostředí (United Nations Environmental Program, UNEP). K Úmluvě jsou připojeny dvě přílohy, z nichž první vyčísluje ohrožené stěhovavé druhy, kterým je třeba garantovat ochranu okamžitě, druhá pak ty druhy, jež by se měly stát předmětem zvláštních dohod. Lední medvědi prozatím v žádné z příloh uvedeni nejsou, nic ovšem nebrání tomu, aby tam v případě potřeby byli na návrh Vědecké rady zařazeni. S ohledem na to, že z polárních států váže Úmluva CMS jen Dánsko a Norsko, byly by ale i poté její účinky na druh *Ursus maritimus* omezené. Jiná situace by existovala jedině za předpokladu, že by se k dokumentu rozhodly přistoupit další polární státy, čímž by jeho potenciální relevance pro lední medvědy výrazně vzrostla.

Třetím důležitým textem, který má nicméně pouze omezenou regionální platnost, je *Úmluva o ochraně evropských planě rostoucích rostlin, volně žijících živočichů a přírodních stanovišť* (The Convention on the Conservation European Wildlife and Natural Habitats), známá též jako Bernské úmluva. Jedná se o úmluvu Rady Evropy, která byla přijata dne 19. září 1979 ve švýcarském Bernu a v platnost vstoupila dne 1. června 1982. Cílem dokumentu je chránit planě rostoucí rostliny a volně žijící živočichy společně s jejich přírodními stanovišti (habitat) a rozvíjet mezinárodní spolupráci v dané oblasti. Smluvní strany se zavazují, že přijmou opatření, která zajistí udržitelný stav jednotlivých druhů, a budou zohledňovat potřebu ochrany těchto druhů v rámci své celkové politiky. Úmluva vytváří Stálý výbor složený ze zástupců smluvních stran, který odpovídá za aplikaci dokumentu. Výbor se schází jednou ročně a přijímá doporučení týkající se různých aspektů ochrany evropských planě rostoucích rostlin, volně žijících živočichů a přírodních stanovišť.

K úmluvě jsou připojeny čtyři protokoly, které vyčísľují přísně chráněné druhy rostlin, přísně chráněné druhy živočichů, chráněné druhy živočichů a zakázané prostředky a způsoby zabíjení, odchyty a jiných forem využívání. Medvědi, a to všichni bez rozdílu včetně medvědů ledních, figurují v příloze II, tedy mezi přísně chráněnými živočichy. Je proto zakázáno jakýmkoli způsobem je odchyťovat, držet a usmrctovat; poškozovat nebo ničit místa sloužící k jejich rozmnožování nebo odpočinku (tj. hlavně zimoviště); záměrně je vyrušovat; nebo s nimi obchodovat. Úprava se pochopitelně může uplatnit pouze na území Dánska a Norska, které coby členské státy Rady Evropy jsou stranami Bernské úmluvy. Neplatí naopak na území Kanady, USA ani Ruské federace, byť poslední stát, ač není signatářem textu, se alespoň zúčastňuje zasedání Stálého výboru coby pozorovatel.

Uvedené mezinárodní smlouvy napomáhají, každá svým způsobem, zkvalitnit právní systém ochrany ledních medvědů. Největší přínos má samozřejmě Úmluva CITES, která se na lední medvědy přímo vztahuje a obsahuje dosti podrobná pravidla omezující mezinárodní obchod s nimi. Navíc tato smlouva zavazuje všech pět polárních států, což z ní činí vhodný doplněk *Dohody o ochraně ledních medvědů* z roku 1973. Další dva dokumenty se na ochraně druhu *Ursus maritimus* zatím podílejí pouze omezeným způsobem (Bernská úmluva) nebo dokonce jen potenciálně (Bonnská úmluva). Navzdory tomu lze jejich existenci označit za pozitivní prvek, který přispívá k vytváření komplexního, i když jistě ne zcela koherentního právního režimu ochrany volně žijících (arktických) živočichů. Za zmínku stojí i skutečnost, že všechny tři dokumenty shodně vznikly v 70. letech. To jen potvrzuje, že v daném desetiletí se vlivem souběhu několika faktorů (mezinárodní uvolnění, snaha otestovat možnosti spolupráce mezi zneprátelenými bloky v politicky relativně málo citlivé oblasti, mobilizace veřejného mínění, nárůst pocitu krizovosti vývoje aj.) vytvořily vhodné podmínky pro přijetí norem týkajících se ochrany životního prostředí a ledních medvědů.

Závěrečné zamyšlení

Jak vyplývá z předchozí části textu, lední medvědi tvoří v současné době předmět relativně rozsáhlé právní regulace. Tato regulace je založena na pramenech vnitrostátního i mezinárodního původu a zahrnuje dva hlavní typy právních nástrojů: specifické instrumenty zabývající se výlučně ledními medvědy (*Dohoda o ochraně ledních medvědů* z roku 1973 a na ni navazující dvoustranná ujednání mezi USA a Ruskou federací z roku 2000 a mezi původními obyvateli Kanady a USA z téhož roku); a nespécifické instrumenty soustřeďující se na určitou skupinu živočichů, mezi něž jsou explicitně řazeni lední medvědi (Úmluva CITES z roku 1973, Bonnská úmluva z roku 1979 a Bernská úmluva z roku 1979). Zbývá zodpovědět v úvodu položenou otázku týkající se toho, *jakými znaky se popsany právní systém vyznačuje a jak dokonale chrání lední medvědy před riziky, jimž tyto živočichové čelí*. Analýza souboru pramenů ukazuje, že zde existují přinejmenším tři charakteristické znaky právního systému.

První takový znak představuje *bezprecedentnost*. Lední medvědi se stali vůbec prvním živočišným druhem, jemuž se dostalo komplexní ochrany na vnitrostátní i mezinárodní úrovni, tj. ve vztahu k nimž byly přijaty zvláštní a jen na ně aplikovatelné právní normy. Někteří autoři dokonce v tomto kontextu o ledních medvědech symbolicky mluví jako o „*prolamovatelích ledu*“ (ice-breakers),⁴¹ kteří odstartovali proces tvorby dílčích právních režimů zaměřených na konkrétní druhy či skupiny živočichů. Příčina toho, že daná úloha připadla právě ledním medvědům, spočívá nejspíše v jisté fascinaci, kterou člověk pociťuje k tvoru, jenž se mu v mnoha ohledech podobá a v některých ho dokonce překonává. Lední medvěd je „*charizmatické zvíře: velké, silné, hravé,*

⁴¹ Viz A. Fikkan, G. Osherenko, A. Arikainen, op. cit. 14, str. 96.

zuřivé, /.../ bílé a schopné přežít v nejdrušnějších podmínkách /.../“.⁴² Není divu, že na něj člověk od pradávna pohlíží jako na důstojného partnera či, asi častěji, soupeře a že cítí – přinejmenším od chvíle, kdy si uvědomil, jak negativně dokáže svými aktivitami zasahovat do jeho života – morální povinnost zajistit jeho přežití.

Druhým znakem právního systému ochrany ledních medvědů je jeho **nekomplexnost**. Z celého souhrnu hrozeb, jimž druh *Ursus maritimus* v současné době čelí, jej systém chrání pouze proti hrozbám některým, a to zejména nadměrnému lovu a jiným přímým interferencím člověka. O dalších rizicích typu globálního oteplování nebo znečišťování životního prostředí relevantní dokumenty nepojednávají a ochranu před nimi ledním medvědům, stejně jako dalším živočichům a rostlinám (a konec konců i člověku), zajišťují jen některé komplexnější instrumenty univerzální povahy.⁴³ Jedná se hlavně o *Kjótský protokol k Rámcové úmluvě OSN o změně klimatu* (The Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change) z roku 1997, který státům ukládá závazek snížit emise skleníkových plynů; a o *Stockholmskou úmluvu o persistentních organických látkách* (The Stockholm Convention On Persistent Organic Pollutants) z roku 2001, jež zakazuje či podstatně omezuje výrobu a používání určitých nebezpečných látek. Ačkoli je tento stav vzhledem ke globální povaze daných hrozeb pochopitelný, pro medvědy má negativní důsledky. Oba zmíněné dokumenty, zvláště pak první z nich, vyvolávají totiž na mezinárodní scéně kontroverze a dodnes nebyly ratifikovány řadou důležitých zemí, což samozřejmě značně snižuje jejich efektivitu.

Třetí, poslední znak právního systému ochrany ledních medvědů spočívá v jeho **relativní úspěšnosti**. Tou se zde má na mysli fakt, že systém funguje tak, jak má, a plní cíle, jež pro něj byly vytčeny. Je nesporné, že zvláště specifická část systému, tj. *Dohoda o ochraně ledních medvědů* z roku 1973 a jí inspirované či jí podobné předpisy na vnitrostátní úrovni, danou podmínku v převážné míře splňují. Státy dbají na dodržování těchto předpisů, a to jak ze strany svých orgánů, tak ze strany soukromých subjektů, a jejich porušování sankcionují. Důvody ke zneklidnění dává snad pouze situace v Ruské federaci, která zřejmě není schopna zastavit rozkvět pytláctví, a to, že některé státy (USA) začínají být pod tlakem původních obyvatel a nadnárodních průmyslových, především ropných společností ochotny interpretovat ustanovení zákonů a smluv o výjimkách ze zákazu lovu extenzivnějším způsobem. Zatím se však nezdá, že by uvedené jevy narušily rovnováhu, na níž je celá úprava založena. O tom asi nejlépe svědčí skutečnost, že třináct z devatenácti populací ledních medvědů se udržuje na stabilním stavu a dvě dokonce rostou (u třech dalších nejsou přesné údaje dostupné a jedna mírně klesá).⁴⁴

⁴² Tamtéž.

⁴³ Vzhledem ke globální povaze daných rizik je zvolený přístup vcelku pochopitelný, pro lední medvědy má ale značně negativní důsledky.

⁴⁴ Viz *Table 14.1. Polar bear population status as determined by both historical harvest levels and*

Z kombinace druhého a třetího znaku lze vyčíst i odpověď na druhou část v úvodu položené otázky. Právní systém poskytuje ledním medvědům poměrně dobrou ochranu před hrozbami, jež jsou pro ně specifické, tedy zvláště nadměrnému lovu a jiným formám přímé interference člověka do jejich života. Proti hrozbám obecnějším, hlavně oteplování planety a znečišťování životního prostředí, naproti tomu medvědi nejsou chráněni buď vůbec, nebo jen nedostatečně. Ačkoli i v těchto oblastech došlo za poslední léta k určitému pokroku (např. přijetí *Stockholmské úmluvy o persistentních organických látkách* z roku 2001), dané hrozby představují pro medvědy stále velké riziko. Byly to ostatně právě ony, kvůli nimž zařadil IUCN v tomto roce druh *Ursus maritimus* na Červený seznam zranitelných a ohrožených druhů.⁴⁵ Zatímco se totiž mezinárodnímu společenství v čele s pěticí polárních zemí daří bojovat proti nebezpečím typu nadměrného lovu, jejichž potlačování je – vzhledem k možnosti jasné identifikace pachatelů a omezeným politickým implikacím – jednodušší, začínají na lední medvědy negativně působit jevy globální povahy, proti nimž státy zatím neumějí, nebo spíše z mnoha důvodů nechtějí bojovat.

Jinými slovy, může se zdát, že lidstvo zachraňuje lední medvědy před rychlým vyhubením bezohlednými lovci proto, aby je vzápětí nechalo pomalu vymírat vlivem méně viditelných, ale neméně nebezpečných klimatických a jiných změn. Vědomí vzájemné propojenosti všech hrozeb jako by zcela chybělo, nebo se alespoň nedokázalo, vzhledem k přítomnosti silnějších politických a ekonomických zájmů, prosadit na normativní rovině a ovlivnit stávající regulaci. Dokud se tak však nestane, tj. dokud ledním medvědům (a také dalším živočichům a rostlinám) nebude zajištěna efektivní ochrana proti všem a nikoli pouze některým, selektivně vybraným rizikům, nelze v daném kontextu mluvit o skutečně komplexním právním systému. Nechce-li lidstvo, aby se jeho globální nadvláda časem změnila v globální samotu, mělo by mít tyto skutečnosti na paměti.



Veronika Bílková
je odbornou asistentkou
na katedře mezinárodního práva PFUK v Praze
a vědeckým pracovníkem
Ústavu mezinárodních vztahů v Praze.

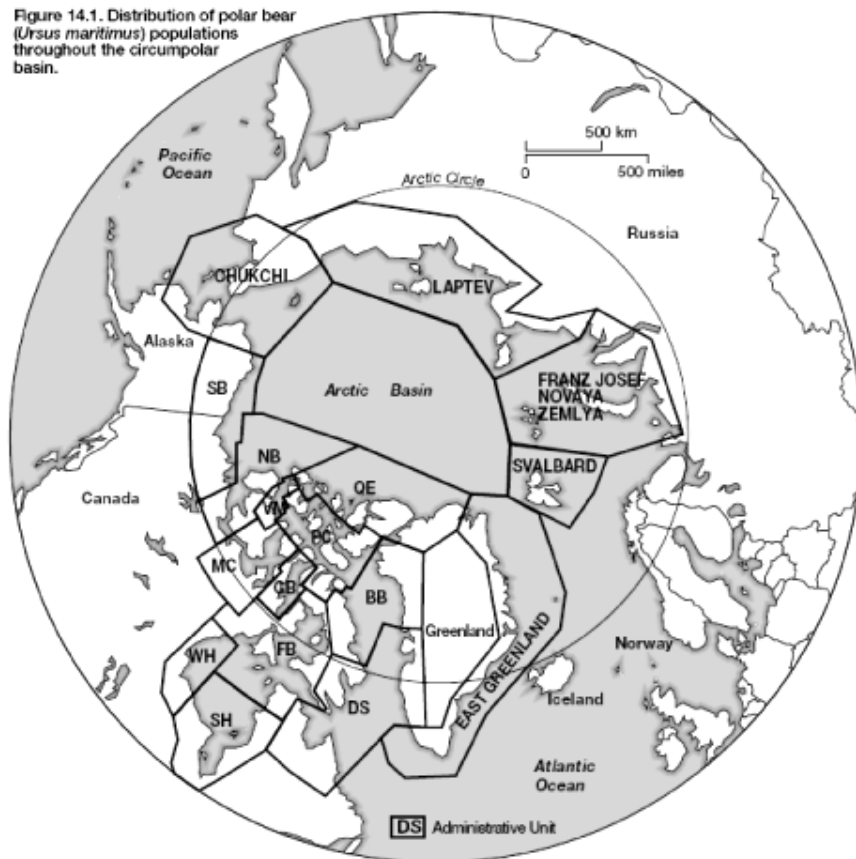


current management practices, in C. Servheen, S. Herrero, B. Peyton (eds.), *Bears, Status Survey and Conservation Action Plan*, IUCN/SSC Bear Specialist Group, IUCN/SSC Polar Bear Specialist Group, IUCN, 1999, str. 257.

⁴⁵ Viz S. Schliebe, R. Wiig, A. Derocher, N. Lunn, *Ursus maritimus*, in *2006 IUCN Red List of Threatened Species*, IUCN – www.iucnredlist.org (28. srpna 2006).

PŘÍLOHA: MAPA ROZŠÍŘENÍ LEDNÍCH MEDVĚDŮ⁴⁶

Figure 14.1. Distribution of polar bear (*Ursus maritimus*) populations throughout the circumpolar basin.



Vysvětlivky zkratk:

BB – Baffin Bay, DS – Davis Strait, FB – Foxe Basin, GB – Gulf of Boothia, KB – Kane Basin, LS – Lancaster Sound, MC – M'Clintock Channel, NB – Northern Beaufort Sea, NW – Norwegian Bay, QE – Queen Elizabeth, SB – Southern Beaufort Sea, SH – Southern Hudson Bay, VM – Viscount Melville Sound, WH – Western Hudson Bay

⁴⁶ Zdroj C. Servheen, S. Herrero, B. Peyton (eds.), op. cit. 45, str. 255.

Mohelenská hadcová step: Historie (nejen právní) vyhlášení a ochrany jednoho (zvláště) chráněného území

JUDr. et Mgr. Jaroslav Knotek

Pár slov namísto úvodu

Jak se často říkává a ještě častěji platívá, šedivá je teorie a zelený strom života. V případě zřizování ochrany některých území může být toho dokladem nad jiné vhodným příběh jednoho z našich nejvzácnějších maloplošně zvláště chráněných území - národní přírodní rezervace Mohelenská hadcová step.¹ Její osudy a snaha o ochranu připomínají více hollywoodský scénář či antické drama než klišé veřejnoprávního řízení směřujícího k zajištění existence a ochrany přírodního území. Děj tohoto příběhu se začíná postupně odvíjet z jednoduché zápletky ve vzdálené minulosti, aby se rozvinul ve spletité drama s několika dějovými liniemi, kde se dlouhá období relativního klidu střídají s okamžiky eskalace a gradace, přičemž vše směřuje sice pomalu, ale neodvratně, k dlouho nejasnému konci. Jako ve správném thrilleru samozřejmě nechybí ani body zlomu či dějových obrátů, při nichž se výsledek ležící zdánlivě na dosah ruky opět ztrácí v nedohlednu. Přestože se ale jedná o příběh s relativně dobrým koncem, jak jsem ostatně nepřilíš prozíravě prozradil v samotném názvu, ani toto předčasné odhalení mu neubírá nic na jeho síle a výpovědi. Navíc lze na jeho konci prohlásit, neb se jedná o evropsky významnou lokalitu, díky Bohu, že už je to za námi a šestiletou lhůtu k vyhlášení můžeme v tomto případě hodit za hlavu. (Nebo že by přece jen ne?)

Počátek dlouholetého úsilí o zřízení rezervace na Mohelenské stepi sahá až do roku 1914, kdy profesor Josef Podpěra poprvé vyslovil požadavek chránit toto cenné území pro přirozený charakter jeho vegetace.² První praktický krok od tohoto návrhu

¹ Národní přírodní rezervace Mohelenská hadcová step patří k našim nejvýznamnějším maloplošně zvláště chráněným územím. Nachází se na jihozápadní Moravě nedaleko městečka Mohelna (asi 40 km od Brna) v hluboce zařiznutém údolí řeky Jihlavy. Orientace stepi směrem k jihu, specifický geologický podklad, zdejší klima a rovněž i charakter terénu společně přispěly k vytvoření zcela unikátních podmínek panujících na této lokalitě. Zdejší fauna i flóra je druhově velmi rozmanitá. Význačně zastoupení zde mají především suchomilné a teplomilné druhy, z nichž je celá řada specificky vázána na hadcový podklad. Z celkového počtu více než šesti set rostlinných druhů a poddruhů nacházejících se na stepi je jich hned 25 zařazeno mezi rostliny zvláště chráněné. Nejvzácnějším zástupcem rostlinné říše je zde bezesporu drobná kapradina podmrška hadcová (*Notholaena marantae*). Pro zdejší step je ovšem zvláště charakteristický tzv. nanismus rostlin (tj. jev spočívající v trpasličím vzrůstu), takže zde některé rostliny dosahují pouze 1/10 až 1/20 běžné velikosti. Zcela jedinečný význam má pak území stepi pro entomology. Je zde zdokumentován výskyt mnoha druhů hmyzu a dalších zástupců bezobratlých. Území stepi například představuje jednu z druhově nejbohatších lokalit mravenců v Evropě.

² V článku „Ochrana přírodních památek v českých zemích“ formuloval požadavek na zřízení přírodní

byl učiněn až v roce 1924 na ministerstvu školství a národní osvěty (dále jen ministerstvu), kde zájem o mohelenskou lokalitu vyvolal článek v denním tisku přinášející zprávu o tom, že se hadcová step v Mohelně osazuje akáty.³ Tehdejší generální konzervátor pro ochranu přírody Rudolf Maximovič⁴ si zjistil, že majitelem příslušných pozemků je obec Mohelno. Pozemky byly užívány k obecní pastvě a v poslední době byly převedeny do kategorie lesní půdy. R. Maximovič si současně vyžádal vyjádření prof. Josefa Podpěry k úmyslu ministerstva získat potřebné pozemky ke zřízení rezervace dlouhodobým nájmem či koupí. V odpovědi prof. Podpěra zdůraznil nutnost a neodkladnost zřízení rezervace.⁵

Jednání však neprobíhala dostatečně rychle, a tak se Okrašlovací spolek v Mohelně rozhodl na jaře 1926 dál pokračovat ve vysazování akátu na území stepi.⁶ Díky tehdejšímu mohelenskému učiteli R. Dvořákovi⁷ se o tomto rozhodnutí dozvěděl prof. Podpěra a zorganizoval mezi všemi přírodovědeckými institucemi akci, která shromáždila v rukou R. Maximoviče dostatečně průkazný materiál o významu dané lokality a o eminentním zájmu vědecké společnosti na její ochraně před zničením. Na přímý příkaz ministerstva školství tak zasáhl Státní památkový úřad v Brně a získal příslib obecního zastupitelstva, že po vymezení hranic a ochranných zájmů upustí od všech akcí, které by vedly ke změně vegetace, a že bude ochotno jednat o postoupení pozemků.

Následující rok proběhl v netrpělivém očekávání rozhodného kroku, ale teprve na jaře roku 1927 se uskutečnilo místní šetření připravené R. Maximovičem, kterého se dříve jmenovaný zúčastnil jako zástupce ministerstva. Dále byl přítomen za bota-

rezervace v Mohelně. Zde hned v úvodu konstatuje: „*Není to sentimentalita, která dnes vede vědecké kruhy k tomu, aby činně zasáhly do hnutí po ochraně památek přírodních, jsou to vědecké motivy, které daly impuls k této snahám.*“ Pro zákonnou ochranu navrhol 4 směry – 1. utvoření částečně chráněných krajín, 2. utvoření chráněných území, 3. ochranu útvarů půdy (tj. zjevně geologických), 4. ochranu společenstev rostlinných. Lokalitu v Mohelně navrhol chránit jako rostlinné společenstvo podle bodu 4.

³ Anonymní upozornění v Národních listech mohl učinit kdokoliv z informovaných lidí, autor se ale připojuje k názoru, že tímto prvním hybatelem byl s největší pravděpodobností místní učitel R. Dvořák, který právě v tuto dobu nastoupil na své místo v Mohelně, a jehož jméno je od této doby nerozlučně spjato právě s ochranou Mohelenské hadcové stepi (viz též Poznámka č. 7).

⁴ K osobnosti generálního konzervátora pro ochranu přírody Rudolfa Maximoviče viz např. Stejskal, V.: Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost, Linde, Praha, 2006, str. 402.

⁵ Prof. Josef Podpěra byl od roku 1921 přednostou botanického ústavu Masarykovi univerzity. Stal se vědeckou záštitou a současně ústřední postavou ve spleťtém vývoji událostí směřujících k ochraně stepi. Jako možné varianty, které by řešily majetkové vztahy s obcí, navrhol: 1) výměnu pozemků pro rezervaci za stejně hodnotné pozemky, 2) nabídku určité finanční náhrady, 3) nechat zapsat do pozemkové knihy závazek obce, že se toto území prohlašuje za rezervaci a nebude nikdy zalesněno, resp. narušen jeho přirozený ráz.

⁶ Již tady je zřejmé, že ne každá veřejně prospěšná činnost, v obecné rovině jistě chvályhodná, nese v jednotlivých případech stejně prospěšné ovoce.

⁷ Místní učitel, fundovaný botanik a přírodovědec, znalec místních poměrů a zanícený ochránce stepi.

nický ústav v Brně doc. J. Suza⁸ a pozván byl také R. Dvořák. Dohodnutá smlouva řešila následující otázky:

- 1) Obec pronajme ministerstvu školství a národní osvěty pozemky uvnitř hranic vymezených na severu okraji polností, na jihu řekou Jihlavou, na východě cestou k Mohelskému mlýnu a na západě silnicí k Papírně.
- 2) Obec si vyhrazuje honební právo a volný přístup po cestách k řece.
- 3) Pronajatých pozemků užije ministerstvo jen k účelům ochrany přírody.
- 4) Ministerstvo se zavazuje platit roční nájemné ve výši 300,- Kč do doby, než pozemky odkoupí.
- 5) Ministerstvo podpoří u pozemkového úřadu žádost obce o přidělení lesních tratí z velkostatku v Náměšti nad Oslavou podanou k pozemkové reformě.

Bohužel, jak vyšlo během jednání najevo, smlouvu nebylo možné uskutečnit hned v prvním bodě, jelikož tytéž pozemky už obec předtím pronajala na 20 let majiteli Dukovanského mlýna a nájemci hadcových lomů Bedřichu Blimsritterovi, který před obecní radou prohlásil, že od svého nájemního práva neustoupí. Z ustanovení této smlouvy zároveň vyplývala nemožnost vypovědět smlouvu ze strany obce.

Rok 1928 však přinesl pro mohelenskou step i jinou, mnohem radostnější událost. Prvního června proběhla na stepi exkurze nejvýznačnějších světových botaniků účastnících se II. sjezdu slovanských botaniků v Praze, kteří po návštěvě stepi sepsali pamětní podání, v němž vyslovují na adresu československé vlády přání, aby toto jedinečné území označené za „evropské unikum“ mající světový význam pro řešení různých otázek geobotanických a vývojových, budící velký zájem mezi zahraničními vědci, bylo prohlášeno za státní rezervaci. K tomuto prohlášení se připojili 13. července i účastníci V. mezinárodní geobotanické exkurze v Praze. Nedá mi, abych vzhledem k následujícímu textu na tomto místě neodcitoval část z odpovědi, kterou jako reakci na uvítací řeč zástupce obce vyslovil prof. Pařížské univerzity Dr. J. Hadamere: „...je to skvělý případ, jak česká obec dovede chápati snahy kulturní a že jako majitelka tohoto území oslaví tak jistě nejkrásnějším způsobem desítileté výročí trvání československé samostatnosti.“

Ministerstvo zahájilo pátrání po právní platnosti nájemní smlouvy obce s podnikatelem Blimsritterem, o jejíž existenci se vyskytly pochybnosti, když nebyla v obecních záznamech nalezena. Ministerstvo požádalo Moravský zemský výbor, jakožto „dohledací úřad samosprávný“, aby posoudil platnost smlouvy, která k němu nebyla podle tehdy platných předpisů odeslána ke schválení a zaknihování. Smlouva totiž nebyla právoplatná, protože na základě § 23 finanční novely k zákonu č. 329/1921 Sb. nedošlo ke schválení zemským výborem, jakožto dohledacím úřadem. Zemský výbor ale zvolil vyčkávací stanovisko a předpokládal, že se spor vyřeší v Praze, což se nestalo, a tak byl nucen zaujmout k celé věci vlastní postoj.

⁸ Botanik, pozdější profesor Karlovy univerzity.

Situace kolem stepí se začala vyostřovat, když se v různých novinách začaly objevovat články pro i proti vyhlášení rezervace. Jako jeden z autorů na straně ochránců přírody v této době vystupuje i Karel Čapek s článkem „Prosba za milost“ uveřejněným 2. 12. 1928 v Lidových novinách.

Konečně 16. 6. 1929 informuje Okresní úřad v Třebíči Zemský úřad v Brně, že delší než šestiletý pronájem pozemků, na nichž hodlá ministerstvo zřídit rezervaci, vyžaduje schválení „bezprostředního úřadu dohlédacího“. Ten dosud udělen nebyl a Okresní úřad se proto pokusí s nájemcem domluvit tak, aby se vzdal smlouvy dobrovolně. Nezdaří-li se to, Okresní úřad smlouvu neschválí, což se také 1. 10. 1929 stalo (Pozn. Tady je nutné podotknout, že zákonem č. 125/1927 Sb. přešla podle § 45 dohlédací moc nad obcemi, kterou na Moravě vykonával výše uvedený zemský výbor, na okresní výbory).

Blimsritterovo odvolání k druhé instanci, kterou byl Zemský úřad moravskoslezský, mohlo být sice ihned zamítnuto, ale nedošlo k tomu ve snaze chránit obec před škodami, které by jí vznikly, kdyby byla na obci požadována ze strany podnikatele Blimsrittera náhrada za ušlý zisk. Odvolání bylo ale nakonec dne 7. 2. 1930 s konečnou platností zamítnuto a smlouva prohlášena za zrušenou z důvodu nepředložení ke schválení zemskému výboru a nevyhlášení v obci. To mělo podle tehdejší legislativy proběhnout po dobu 14 dní v místě obvyklým způsobem.

Výsledkem přešetření Blimsritterových práv, které prováděl z pověření ministerstva Zemský úřad v Brně, byla kromě ověření, že je nájemní smlouva od počátku neplatná, také další závažná zjištění. Zejména to, že zrušení nájemní smlouvy týkající se pozemků nemá vliv na udělení kutacího práva ve stejném zájmovém území, podloženém platnou smlouvou mezi podnikatelem (kutěřem) Blimsritterem a Československým báňským revírním úřadem. Ke zrušení kutacího práva by ale mohlo dojít na základě ustanovení § 18 obecného horního zákona č. 146/1854 ř. z., ve znění tehdejších předpisů (dále jen obecného horního zákona), podle něhož je báňský úřad oprávněn zakázat veškeré kutací práce v oblasti z důvodu jiného veřejného zájmu.

Na základě uvedeného zjištění podalo ministerstvo námitku proti těžbě nerostů v Mohelně k báňskému úřadu a nadále plnilo podmínky dohody z roku 1928, neboť R. Maximovič věřil, že se věc podaří dovést ke zdárnému konci. Ministerstvo tedy platilo dohodnuté nájemné za step a rovněž uplatnilo svůj vliv na podporu žádosti obce o přiděl lesa u pozemkového úřadu, kde si ale vymínilo podmínku, že přidělení lesa bude vázáno na povinnost obce odprodat příslušnou výměru hadcové stepi. Tento druhý závazek byl splněn, když Státní pozemkový úřad označil obec Mohelno v roce 1931 za kupce lesních tratí Boleňska a Skřipina z parcelace náměšťského velkostatku. K tomu, aby ministerstvo mohlo odkoupit příslušné pozemky pro rezervaci, zbývalo už jen zrušit na nich kutací právo.

Když proto koncem roku vypršela lhůta platnosti povolení ke kutání, které uděloval podnikateli Blimsritterovi vždy na dobu jednoho roku báňský úřad, nedošlo k jejímu prodloužení, aby se mohlo rozhodnout o návrhu ministerstva vyjmout území hadcové stepi z těžby nerostů. Československý báňský revírní úřad v Brně vypsál znalecké šetření v místě na červen 1932, jehož výsledkem se stal úřední výměr z 21. března 1933, kterým se stanoví na základě hornického a botanického posudku ochranné pásmo pro území stepi.⁹ Nález byl odůvodněn tím, že hadcové území u Mohelna je se svojí pustinnou a skalní stepí územím botanicky ve střední Evropě jedinečným, a že ochrana tohoto území proti případným účinkům dolování a kutání je podle znaleckých posudků, které potvrdily potřebu chránit unikátní vegetaci hadcových strání, bezpodmínečně nutná. Výměr dále velmi podrobně vymezuje ochranné pásmo, v němž jsou po dobu trvání veřejných důvodů na základě již výše uvedeného § 18 obecného horního zákona zapovězeny veškeré práce (blíže §§ 13 a 14 obecného horního zákona), které mají za účel vyhledávání nebo těžbu nerostů (viz § 3 obecného horního zákona). Tento úřední výměr se považuje za neoficiální vyhlášení rezervace, protože jiný zřizovací předpis vydán nebyl a území stepi bylo od tohoto okamžiku považováno za rezervaci.

Majitel lomu podnikatel Blimsritter byl tedy zbaven nájemního práva k pozemkům i kutacího povolení, přičemž mu za zánik kutacího práva nepříslušela ani žádná náhrada.¹⁰ Proti rozhodnutí o ochranném pásmu ovšem podal okamžitě odvolání k báňskému úřadu a po jeho zamítnutí k ministerstvu veřejných prací. Tam se odvolací řízení protáhlo hluboko do válečného období a odkoupení území hadcové stepi ministerstvem školství a národní osvěty se opět neuskutečnilo.

O tom, že podnikatel Blimsritter jakožto držitel kutiska zahrnujícího značnou část území zamýšlené rezervace byl z právního pohledu poškozen, není sporu. Nepochopitelně se však neobrátil s požadavkem na odškodnění za investované prostředky a ušlý zisk pro neplatnost nájemní smlouvy na obec Mohelno, která svým nesprávným postupem tuto neplatnost zapříčinila, ale domáhal se odškodnění na ministerstvu školství, a to za vydatné podpory své příbuzné, tehdejší členky senátu. Částky požadované jako odškodnění za nerealizované investice a ušlý zisk po ministerstvu se přitom pohybovaly v řádu několika statisíců (samozřejmě v tehdejší cenové relaci).

Přes všechny nevyřešené okolnosti bylo území stepi od roku 1933 obecně považováno za rezervaci. Na základě návrhu, který vypracoval R. Dvořák pro soupis rezervací, byla prohlášena výnosem Ministerstva školství a národní osvěty č. 143547-V o ochraně přírodních památek ze dne 31. 12. 1933 za úplnou rezervaci o rozloze 50 ha jako skalnatá a travnatá step s teplomilnou a suchomilnou květenou na hadci, v majetku obce Mohelna a s místním informátorem R. Dvořákem, učitelem ve

⁹ Rozhodnutí Čsl. báňského revírního úřadu v Brně, č. 1067/1933.

¹⁰ Tento právní názor se opíral o rozhodnutí správního soudního dvora ve Vídni ve věcech zřízení ochranného pásma z roku 1914.

výslužbě. Tento předpis ale nelze dle mého považovat za zřizovací, protože představuje pouze soupis již existujících přírodních památek. V tomto výnosu je u Mohelelské stepi uveden jako rok vyhlášení rok 1933, z čehož lze usoudit, že za zřizovací předpis se považuje opravdu výměr o zřízení ochranného pásma vydaný Československým báňským revírním úřadem v Brně.

Komplikace s nájemní smlouvou a kutacím povolením podnikatele Blimsrittera nebyly ale zdaleka jediné, které ohrožovaly existenci hadcové stepi. Jinou závažnou okolností tvořící do určité míry také překážku dohody o odprodeji pozemků tvořících území hadcové stepi byla zamýšlená stavba nové silnice z Mohelna do Dukovan ve východní části území. K projektu silnice si okresní silniční výbor v Třebíči vyžádal stanovisko ministerstva. Ministerstvo v domnění, že půjde pouze o renovaci staré mlýnské cesty vedoucí k Mohelskému mlýnu, která představuje část hranic rezervace, pověřilo vedením projektu Státní památkový úřad pro Moravu a Slezsko v Brně. Ve skutečnosti však vedl nový projekt trasu nové silnice velkou serpentinou dovnitř území stepi. Za památkový úřad vypracoval kladný posudek k realizaci stavby Ing. Sochor. V posudku je poznámka, že památkový úřad se ujme dohledu nad stavbou silnice, jen nevyslovil-li se ministerstvo proti projektu (k projektu byl přitom přiložen situační náčrt, ze kterého vyplývá, že projektovaná trasa silnice zasahuje hluboko do chráněného území stepi).¹¹ R. Maximovič reagoval na stanovisko památkového úřadu přípisem, ve kterém požaduje dohlížet na průběh stavby a trasu tak jak je navržena, připustit pouze v krajním případě, ale rozhodování ponechal nadále v rukou památkového úřadu. Proč byla vlastně stavba silnice provedena tak jak ji známe dnes a ne podle původního záměru, kdy měla vést mimo území stepi, se neví. Stavba ale měla a má jednoznačně negativní vliv na vzhled rezervace a zejména vzácnou vegetaci. Odkrytá skála, nezpevněné svahy, ruderální rostliny šířící se podél silničních příkopů do rezervace a rychlé nahrazení stepní vegetace lesním společenstvem představují i po desetiletích od realizace stavby trvalou újmu a neodstranitelnou jizvu na jejím vzhledu.

Stavba silnice (dokončená v roce 1938) způsobila ve vědeckém světě obrovské rozčarování. Její vliv na dlouhou dobu poznamenal předtím pomalu budovaný vztah místních obyvatel ke stepi, který tímto zásahem utrpěl hluboké trhliny. Jestliže si v předchozích letech obyvatelé zvykli považovat step za cenné a chráněné území, nyní se situace radikálně změnila. Step začala silně trpět nájezdy drobných kořistníků.¹²

¹¹ R. Dvořák k uvedenému poznamenává, že odborník vyslaný k posouzení situace na stepi vůbec nikdy nebyl a neměl tudíž ani těch nejmenších znalostí a vědomostí o jejím charakteru. Byl prý šikovně napálen, jen z povzdálí mu bylo ukázáno místo kudy má být vedena silnice a poněvadž terén z bezprostřední blízkosti neprozkoumal a neměl ani zdání, kde rezervace začíná, vyzněl jeho posudek v tom smyslu, že není důvod k obavám, že by stavbou silnice utrpěla step nějaké škody a neshledává tudíž žádné překážky pro uskutečnění tohoto projektu. Dvořák, R.: Pěle-měle Paběrky ze stepi, Náměšť nad Oslavou, 1937.

¹² Tak např. místní „zahradnická“ firma Kopeček dobývala alpinky za účelem prodeje přímo na stepi; lidé

Ministerstvu se podařilo teprve na poslední chvíli zabránit mlynáři J. Tkanému (majiteli Mohelského mlýna) ve stavbě soukromé silnice podél řeky přímo v území rezervace (ve věci se angažoval i Dr. K. Domin, profesor Karlovy university a poslanec Národního shromáždění, který podal žádost o zákrok proti této silnici), které měla padnout za oběť nejkrásnější hadcová skaliska přímo nad řekou. Ten začal poté požadovat odstranění údajně nebezpečných skal ohrožujících chodce a též jeho splav a svolával k projednání uvedeného stavu nejhrůznější komise (tj. obecní, mlynářského společenstva, vodního úřadu, okresního hejtmanství a další). U žádné ale neuspěl, když se ukázalo, že skála nad splavem je pevnou součástí masivu a v tomto stavu vydrží nejméně několik tisíc let.¹³ Ale ani obec se nechovala ke stepi šetrně, v roce 1936 se dopustila dalšího nečekaného kroku, když dala osázet značnou část stepi akáty a smrky. Jako jediné možné řešení se tak jevilo vykoupit pozemky z majetku obce.

R. Maximovič proto připravil následující plán postupu. Ministerstvo školství a národní osvěty postoupí z rozpočtových důvodů svoje právo k zakoupení pozemků Svazu spolků pro okrašlování a ochranu domoviny v Praze, který jako vlastník a současně nejvýše povolovaná vědecká instituce bude zřízenou rezervaci právně i odborně spravovat. Pražský svaz bude v jednáních zastoupen brněnským Svazem na ochranu přírody a domoviny, jmenovitě jeho předsedou prof. A. Bayerem. Mezitím bylo konečně po všech odvolacích pokusech uznáno ministerstvem veřejných prací jako nejvyšší instancí za zrušené kutací právo uvnitř hranic ochranného pásma rezervace. Zdálo se, že tímto rozhodnutím padla poslední překážka odkupu území Mohelenské stepi od obce. Zatímco se ale přípravná část vyvíjela příznivě, dosažení kýženého cíle se z nečekaných pohnutek opět odsunulo.

Především se změnilo do té doby příznivé stanovisko obecního zastupitelstva. Dobrá vůle obce se totiž týkala jen ochoty přenechat step v nájmu ministerstva a odprodat mu ji, ale nikoliv už dodržení stanovené ceny, která měla být úměrná ceně nabývací. Obec odmítla prodat ministerstvu pozemky za „cenu obecnou“ a požadovala mnohem vyšší cenu, která odpovídala představě, že si touto cenou nahradí všechny náklady na nákup přiděleného lesa. Nedorozumění mezi obcí a ministerstvem pramenilo z rozdílu mezi kupní cenou, kterou zaplatila obec za asi 13 ha lesa, tj. 225 tisíc Kč, a nabývací cenou stepních pozemků, která činila za asi 35 ha maximálně 53 tisíc Kč. Obecní zastupitelstvo totiž pochopilo podmínku ve smlouvě znějící „za cenu úměrnou ceně nabývací“ tak, že jde nikoliv o obecnou cenu za dané pozemky, ale o nabývací cenu lesa přiděleného v pozemkovém řízení, a proto žádala za step stejnou sumu (tj. mnohem vyšší než byla obecná cena za dotčené pozemky).

ořežávali kmeny a větve borovic, aby z nich získali smolné louče; vyžívali porosty kavylu na čalounické výplně; vyváželi na step odpad a nepotřebné věci; docházelo k priorávání půdy z území stepi; cesty byly rozježděné povozy a docházelo také k rozkopávání a odvážení hadce jako stavebního materiálu.

¹³ Dvořák, R.: Pěle-měle Paběrky ze stepi, Náměšť nad Oslavou, 1937 + dokumentace v archivu AOPK.

Této vidiny, představující pro obec více než 150-ti tisícový rozdíl, se stále tvrdšíjně držela. Vysokou cenu obec mimo jiné zdůvodňovala i tím, že část území byla vedena jako lesní půda a okolností, že se zde dá povrchově lámat hadec.¹⁴ Prof. Bayerovi se nepodařilo dosáhnout přijatelné dohody o výši ceny pozemků, a tak musel opět jako nejvyšší autorita zasáhnout R. Maximovič, který požádal o součinnost úřad obvodového komisařského vedoucího pro pozemkovou reformu v Brně na základě podmínky v přidělovém řízení z roku 1931, která vázala přiděl lesa na podmínku, že obec odprodá ministerstvu pozemky pro rezervaci.

Obec Mohelno byla po právní stránce v dobrém postavení, protože v roce 1935 ustoupilo ministerstvo od podmínky pozemkového úřadu, která mu měla zaručit právo na pozemky pro rezervaci, aby umožnilo hospodařit obci v nově nabytých lesích bez omezení. Přiděl lesa byl tedy zapsán do pozemkové knihy bez omezení a předpokládalo se, že obec dodrží podmínku dobrovolně. Jenomže zastupitelé obce nemínili dostát svým slibům, obzvláště když byli zbaveni jediného nepopíratelného závazku vůči ministerstvu. Komisařský vedoucí na základě výzvy R. Maximoviče upozornil zástupce obce, že musí dodržet závazky vůči ministerstvu a uložil k jejich provedení velmi krátkou lhůtu s varováním, že jinak budou uvedené parcely lesa obci Mohelno odňaty. Na září 1940 byla proto do Mohelna svolána porada zástupců obce, ministerstva a Svazu okrašlovacích spolků. Podkladem pro jednání se stal předchozí Bayerův návrh smlouvy. Na poradě došlo k jednomyslné shodě s prvním bodem usnesení, ve kterém se obec zavazovala, že odprodá zájemci o zřízení rezervace část dotčených parcel ve výměře asi 30 ha za 2 500,- Kč za hektar a zbylé parcely ve výměře asi 9 ha za 4 000,- Kč za hektar. V listopadu potom prohlásil komisařský vedoucí na jednání svolaném z jeho příkazu smluvní cenu za úměrnou nabývací ceně, a proto za schválenou.

Prof. Bayer mezitím začal s přípravami na realizaci dohody, když už během října téhož roku konal přípravné práce k zaměření hranic rezervace a v prosinci je s patřičným vyznačením v terénu za pomoci svého kolegy prof. Tichého provedl. Při nich bylo zjištěno, že některé lokality mimo území rezervace jsou natolik cenné, že je zapotřebí nyní požadované území pro rezervaci rozšířit z 35 ha (na které už byly finanční prostředky vyčleněny) na 41 ha. Proto se prof. Bayer obrátil na R. Maximoviče s prosbou o dodatečné potřebné finance.

Těžkostem však jako by nebyl konec. Zástupci obce oznámili za nepřítomnosti prof. Bayera dělníkům dokončujícím měřičské práce, že nesouhlasí s průběhem hranic, a že se nemá ve vyměřování pokračovat. Věc byla o to zářející, že při předchozích pochůzkách neměli zástupci ze strany obce k průběhu hranic stepi žádné námítky. R. Maximovič, kterému došla trpělivost stran obce, upustil ode všech ohledů na její

¹⁴ Při bouřlivém jednání byla mimochodem částka 300,- Kč ročně, kterou ministerstvo platilo jako náhradu za udržování stopy, označena zastupitelstvem jako „tringeld, za který nikdo nemůže pozemek hlídat“.

prospěch a zakročil u ministerstva vnitra stížností na nevidaně nedůsledný přístup obecní rady k jednání se zástupci ministerstva školství, na ničivou činnost občanů na stepi a na fakt, že obec znovu pronajala některé plochy určené pro rezervaci k těžení hadce. Za součinnosti ministerstva vnitra byla pak v únoru 1941 po nápravném šetření obnovena původní dohoda o podmínkách koupě. Na uvedeném jednání byly přímo v terénu upřesněny budoucí hranice rezervace a potvrzena kupní cena.

Jak už se stalo zvykem, vyřešením jednoho problému se objevuje jiný a nebylo tomu jinak ani v tomto případě. Naděje na ukončení předlouhých a nekonečných jednání opět pomasla. Důlnímu podniku v Mohelně, nyní německému, se dostalo vlivné podpory u nejvyšších protektorátních úřadů a trvalo celé tři roky než se ministerstvo školství dokázalo očistit z nařčení, že úmyslně klade překážky živnostenskému podnikání občanů německé národnosti. Zákonní majitelé hadcových lomů, kteří se přihlásili k německé národnosti, totiž pokračovali ve vedení živnosti, a aby získali zpět pozbytá kutiska, požádali o ochranu proti domnělému bezprávní úřad zemského protektora v Jihlavě. Jejich protest vycházel z přesvědčení, že zřízením rezervace v Mohelně se sledovalo zničení německého podniku, a že ministerstvo je povinno nahradit příslušníkům německého národa škodu vzniklou následným omezením jejich práva dobývat a zpracovávat mohelenský hadec. Stížnost byla vedena jmenovitě proti Dr. Z. Wirthovi a R. Maximoviči z ministerstva školství, starostovi obce F. Vaňkovi, učitelé R. Dvořákovi a akademickému malíři S. V. Bobešovi.¹⁵ Zemský protektor stížnost sám nevyřídil, nýbrž ji postoupil úřadu říšského protektora, odkud byla předána ministerstvu školství a národní osvěty se zlověstnou žádostí o obšírné a podrobné vysvětlení.¹⁶ Stěžovatelům se musí oprávněně přiznat důvod k protestu, protože Mohelenská obec s nimi v roce 1939 obnovila starou pachtovní smlouvu. Za válečných poměrů měla takto formulovaná stížnost velkou váhu a R. Maximovič byl nucen před říšským protektorem¹⁷ obhajovat postup ministerstva při získávání pozemků pro ochranářské účely. Musel dokázat, že ministerstvo školství nemá žádné závazky vůči rodině Blimsritterů, a že obnovená nájemní smlouva je neopravňuje zahájit práce v kamenolomech nacházejících se uvnitř hornického ochranného pás-

¹⁵ Akademický malíř Svatopluk Bobeš (vlastním jménem Svoboda) je rovněž jednou z osobitých a neopominutelných postav spojených s Mohelenskou hadcovou stepí. Je dodnes uznávaným malířem zdejšího kraje (tj. Pooslaví a Pojihlaví), ale především právě Mohelenské hadcové stepi. Byl současně i dobrým znalcem místních poměrů a zaníceným ochráncem stepi.

¹⁶ Zdůvodnění postupu Ministerstva školství a národní osvěty č. j. 20.961/41-IV/1. ze dne 8. března 1941 adresované přímo říšskému protektoru v Čechách a na Moravě představuje rozsáhlý dokument shrnující jak charakteristiku a význam území, tak zejména i jeho dosavadní pohnutou historii a na z toho vyplývající důsledky pro dědice po p. Blimsritterovi, přičemž se odvolává i na úvod k říšskému zákonu na ochranu přírody z 26. června 1935, ve kterém se uvádí: „Německá říšská vláda uznává za svou povinnost zajistit i nejkudšímu příslušníku národa podíl na kráse německé přírody.“ Zpráva Ministerstva školství a národní osvěty říšskému protektoru v Čechách a na Moravě, č. j. 20.961/41-IV/1.

¹⁷ Říšský protektor jakožto pověřenec nacistické vlády disponoval nejvyšší mocí v protektorátu Čechy a Morava. V době od 18. 3. 1939 do 27. 9. 1941 jím byl Konstantin von Neurath.

ma. Tohoto úkolu se sice zhostil s úspěchem, ale vyřešení celé záležitosti se opětovně o dlouhou dobu oddálilo, nemluvě ani o osobních nepřijemnostech plynoucích z jmenovitého udání. Mimoto byla proti zřízení rezervace podána mlynářem J. Tkaným stížnost ministru školství Moravcovi a dále až k říšskému maršálu H. Goeringovi, jako nejvyššímu představenému pro ochranu přírody v německé říši, ve které obvinil starostu obce Mohelno a ministerstvo školství a národní osvěty ze sabotáže předpisů o zásobování a jiných zločinů proti německému státu, z asociálního jednání a útisku chudých občanů Mohelna.

Vedení brněnského Svazu na ochranu přírody a domoviny se po tragické smrti prof. Bayera v Kounicových kolejích ujal počátkem roku 1942 doc. A. Zlatník, kterému se podařilo uzavřít trhovou smlouvu mezi Svazem okrašlovacích spolků v Praze (zastupovaným brněnským Svazem) a obcí Mohelno na základě dosud uzavřených dohod a Bayerova přesného zaměření hranic. Když se konečně 17. 3. 1944 obě smluvní strany dohodly a smlouvu měl potvrdit okresní úřad v Třebíči, zasáhlo prozatímní nařízení o zákazu veškerých převodů nemovitostí. Peníze na nákup pozemků a smlouva spolu se schvalovací klauzulí ministerstva zemědělství a lesnictví byly tedy uloženy u notáře v Náměšti nad Oslavou a právní stav se ani tentokrát nevyjasnil.¹⁸

Po skončení války byla budoucnost MHS velmi nejistá. R. Dvořák představující její největší záštitu a současně uznávanou a respektovanou autoritu se odstěhoval z Mohelna a brzy poté zemřel, aniž se dočkal zajištění její existence. Představitelé Mohelna, jako již mnohokrát v minulosti, nechtěli ani teď uznat existenci trhové smlouvy z roku 1944 a přáli si najednou vyměnit step za další les. Brzo po okupaci prodala obec značnou část území zařazeného podle původního plánu do rezervace nové majitelce Mohelského mlýna a obnovila, tentokrát správným postupem, nájemní smlouvu s majitelem důlního podniku.

V roce 1946 se udála pro vyhlášení rezervace sice nepodstatná, ale jinak významná událost. 12. června odpoledne navštívil nečekaně Mohelenskou hadcovou step prezident republiky Dr. Edvard Beneš. Prohlédl si se zájmem step a přislíbil, že se opět přijede podívat.¹⁹

Vraťme se ale zpět k problému rezervace. Ve chvíli, kdy se všechna dosavadní námaha zdála marná, se jednání ujal učitel měšťanské školy v Mohelně V. Pleva. Z jeho iniciativy svolal R. Maximovič novou poradu zástupců odpovědných úřadů

¹⁸ Konečné znění nejdůležitější části smlouvy bylo následující: „Městys Mohelno prodává a odevzdává a smlouvou touto již prodal a odevzdal Svazu spolků pro okrašlování a ochranu domoviny v Praze a tento také již koupil a přejal 41,32 ha stepi za kupní cenu 113 990 Kč.“ Z podstatných ujednání lze ještě uvést toto: „Strana kupující se zavazuje za sebe a za všechny své nástupce v držbě těchto pozemků, že bude zachovávat a udržovat pozemky tvořící předmět této smlouvy ve stavu vyhovujícím po stránce vědecké a technické přírodní rezervaci.“ Ve smlouvě byla také zřízena služebnost spočívající v používání stávajících cest přes území stepi a praní prádla v řece pod stepí.

¹⁹ Nováček, O., Sucharda, J.: Stručné dějiny Mohelna, JAS, Hrotovice, 2001.

a vědeckých institucí na den 5. 11. 1946, aby zjedнала jasno a přiměla místní národní výbor konečně k dodržení ujednaných závazků. Na poradě se dospělo k všestrannému porozumění. Obec uznala za vlastníka rezervace Svaz spolků pro okrašlování a ochranu domoviny a přistoupila v plném rozsahu na trhovou smlouvu z roku 1944. Zástupci obce dokonce sami navrhli odprodej i sousedních pozemků. Přesto nebyla smlouva nikdy s definitivní platností schválena. Obnos 113 990,- Kč složený při jejím podepsání a deponovaný do té doby, než bude potvrzena příslušným úřadem, se mezitím stal vázaným vkladem.

Mnoho z nezištné, obětavé a náročné práce v době, kdy největší nebezpečí pro MHS plynulo z toho, že byla v soukromých rukou, ztratilo smysl, když obecní majetky přešly do státních rukou. Všechna další jednání až k definitivnímu vyhlášení rezervace vedl Státní památkový úřad v Brně. Dr. V. Pleva, který se zasloužil velkou měrou o ochranu stepi ještě za svého učitelského působení v Mohelně, a V. Vlach zorganizovali jako pracovníci památkového úřadu uskutečnění starého plánu v poněkud širším pojetí. Vypracovali návrh na vyhlášení státní přírodní rezervace a zaměření hranic ve větším rozsahu než jak tomu bylo v původním projektu. Součástí jejich návrhu se totiž stala i ochrana severních svahů na pravém břehu řeky alespoň v podobě ochranného pásma rezervace. Při jednání se Státními lesy v Moravském Krumlově, jimž patřila část uvedeného území na pravém břehu řeky, s Krajským národním výborem v Brně a předběžně i s Okresním národním výborem ve Velké Bíteši dosáhli souhlasu všech těchto institucí.²⁰

Při závěrečném jednání 16. 11. 1951 přistoupil na návrh také Místní národní výbor v Mohelně. Prohlásil, že souhlasí s tím, aby na obecních pozemcích o celkové výměře 48,1 ha byla zřízena ministerstvem školství, věd a umění přírodní rezervace, a že bere na sebe odpovědnost za uchování dosavadního stavu těchto pozemků bez jakýchkoliv zásahů. Vymínil si jen volný přístup veřejnosti po některých cestách vedoucích rezervací a odepsání územní plochy z lesní výměry. Svaz spolků pro okrašlování a ochranu domoviny prohlásil ústy prof. J. Kliky, že nebude uplatňovat svá vlastnická práva na dotyčné pozemky, ani usilovat o zápis v pozemkové knize v tomto smyslu. O měsíc později dne 15. 12. 1951, učinil Místní národní výbor v Mohelně totéž prohlášení písemně a nyní mohl být návrh na vyhlášení rezervace odeslán ministerstvu ke schválení.

Ještě rok trvalo řízení, a to od data odeslání návrhu 29. 12. 1951 do okamžiku vyhlášení rezervace výnosem ministerstva školství, věd a umění ze dne 11. 12. 1952 úředním sdělením o stanovení ochranného pásma a výměry v Úředním listě, než se skončilo konečným stvrzením nejvyšším orgánem státní ochrany přírody třicetileté nepřetržité úsilí o právní zabezpečení území, o jehož významu nepanovaly už na samém počátku žádné pochybnosti. Na základě dohody s ministerstvem lesů a dřevařského průmyslu, ministerstvem zemědělství a se souhlasem majitelů pozemků (Místním národním

²⁰ Pozn. Mohelno patřilo v letech 1949 – 1960 k okresu Velká Bíteš.

výborem v Mohelně a Krajské správy lesů v Brně) stanovilo ministerstvo školství, věd a umění při vyhlášení také ochranné podmínky pro rezervaci Mohelenská hadcová step. Výměra úplné rezervace v katastrálním území Mohelno byla stanovena na 48,1 ha. Ochranné pásmo ležící v katastrálním území Dukovany mělo výměru cca 8,9 ha a mělo v něm být hospodařeno i nadále dosavadním způsobem (tj. jako v ochranném lese). Celková výměra rezervace tedy při vyhlášení v roce 1952 činila necelých 57 ha.

Negativní vliv na Mohelenskou hadcovou step sebou přinesla výstavba vodních děl na řece Jihlavě v bezprostřední blízkosti stepi.²¹ Stavba a provoz přečerpávací elektrárny Dalešice a vyrovnávací nádrže Mohelno znamenaly zásadní změny v hydrologickém režimu řeky. U vyrovnávací nádrže Mohelno se jedná o každodenní několikametrové kolísání výšky vodní hladiny (až 12 m), jehož vlivem vzniká na březích přehrady souvislý pruh bez vegetačního krytu. Nezanedbatelně ale ovlivňuje soustava vodních děl kumulací velkého objemu vody i zdejší mikroklima (častější tvorba mlh, zvýšená vlhkost ve spodních partiích svahů a efekt oceanizace, tj. snižování výkyvu teplotních rozdílů). Výstavbou vodních děl došlo logicky i ke změně vodního režimu řeky pod hrází přehrady. Křovinná vegetace, kdysi pravidelně redukovaná vlivem jarních tržení (tj. tahem masy ledových ker) a příležitostných velkých vod, dnes vytváří podél břehu víceméně souvislý pás, čímž dochází k zarůstání koryta.

Vliv lidské činnosti na území Mohelenské hadcové stepi ale nebyl a není vždy jen negativní. Dokladem toho je, že samotné území skalnaté a pastvinné stepi bylo v důsledku blízkosti lidských sídel už od dávné minulosti ovlivňováno nahodilou těžbou dřeva a dlouhodobou pastvou dobytka. Právě jarní pastva ovcí, koz a krav probíhající zde zcela běžně ještě v první polovině minulého století patřila k těm faktorům, které při rozumné míře pomáhaly udržovat na stepi příznivý stav. Po přerušení pastvy začalo území stepi postupně vlivem přirozeného náletu zarůstat borovicí. Zatímco v roce 1950 pokrývaly dřeviny území rezervace pouze asi z 16%, v roce 1968 už to bylo skoro 33% a v roce 1984 činila pokryvnost lesní vegetace již téměř 61%. Navíc zatímco v padesátých letech se na zjištěných hodnotách podílely nezanedbatelnou měrou solitérní dřeviny, později už se jednalo prakticky o souvislý lesní porost. V důsledku vytvoření stromového a keřového patra docházelo na původně bezlesých plochách k výrazné změně mikroklimatu. Menší oslunění, omezení proudění větru, nižší teploty oproti bezlesí a rovněž snížení teplotních rozmezí mělo za následek ústup xerotermních druhů a jejich nahrazování druhy charakteristickými pro lesní společenstva.

²¹ V letech 1967–1977 probíhalo napouštění obou nádrží, do roku 1980 pokračovalo napouštění nádrže Dalešice a v roce 1982 byla vypuštěna vodní nádrž Mohelno z důvodu výstavby čerpací stanice pro Jadernou elektrárnu Dukovany. Lysák, J.: Pooslaví a Pohlaví *Vlastivědné vycházky*, Arca JiMfa, Třebíč, 1997, str. 117.

Pod vlivem výše nastíněných změn se v roce 1987 uskutečnila v Mohelně vědecká porada, na které se mělo rozhodnout o tom, jak se k nastalému negativnímu vývoji postavit. Odborníci se v podstatě rozdělili do dvou skupin. Na jedné straně stáli především botanikové a zoologové hájící nutnost regulačních zásahů na území rezervace a na straně druhé zástupci ekologů a odborné veřejnosti zastávající stanovisko ponechat území stepi bez jakýchkoliv rušivých zásahů vlastnímu vývoji (tj. autoregulaci). Po rozsáhlých diskusích vedených nejen na této poradě, ale i na stránkách odborných časopisů, nakonec převážilo kladné stanovisko k provedení částečných regulačních zásahů ve vymezených částech stepi. Již v následujícím roce pak byla zahájena postupná redukce dřevinných porostů (zejména borovice) a likvidace akátu. Dalším zásadním přelomovým bodem pro rezervaci bylo obnovení pastvy ovcí v roce 1997, která tu pokračuje i nadále.

Rovněž i po právní stránce proběhly v tomto období určité změny. Výnosem ministerstva kultury ČSR ze dne 29. 11. 1988 vydaném pod č.j. 14.200/88-SÚOP došlo k prohlášení Mohelenské rezervace za státní přírodní rezervaci.²² K další změně došlo o něco málo později v roce 1992 v souvislosti s přijetím nového zákona upravujícího ochranu přírody, tj. dnes stále platného a účinného zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen zákon o ochraně přírody). Na základě přechodných ustanovení tohoto zákona a nabytí účinnosti jeho prováděcí vyhlášky²³ bylo totiž území Mohelenské hadcové stepi převedeno ke 13. srpnu 1992 z kategorie státní přírodní rezervace do nově vzniklé kategorie národní přírodní rezervace. Pro její ochranu tedy dnes platí základní ochranné podmínky, které stanovuje § 29 zákona o ochraně přírody. Bližší ochranné podmínky jsou součástí zřizovacího předpisu, tj. oznámení č. 26/1953 U.I. ministerstva školství a osvěty o stanovení ochranných podmínek a výměry rezervace Mohelenská hadcová step.

Dále si ještě zaslouží zmínku, že při prováděné aktualizaci vymezení a výměry národní přírodní rezervace v roce 2000 bylo nutno provést srovnání parcelní situace v roce 1952 se současným stavem v katastru nemovitostí. Přitom bylo zjištěno, že skutečná výměra chráněného území je 50,34 ha, což znamená při zcela totožném vymezení v mapě více než dvouhektarový rozdíl (oproti roku 1952). Naproti tomu se ukázalo, že uvedená hodnota je prakticky shodná s výměrou z roku 1933, kdy byla uváděna rozloha Mohelenské stepi 50 ha. Dále bylo potvrzeno, že výměra ochranného pásma cca 8,9 ha v katastrálním území Dukovany odpovídá skutečnosti.²⁴

²² Viz § 1 odst. 2 tohoto výnosu.

²³ Viz Příloha č. V vyhlášky č. 395/1992 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.

²⁴ Čech, L.: Současná rozloha a vymezení NPR Mohelenská hadcová step, perspektivy rozšíření, In: Sborník z konference Aktuální otázky ochrany a výzkumu NPR Mohelenská hadcová step (ed. Veselý, P.), Editační středisko MZLU, Brno, 2000.

V roce 2004 přinesla určité změny do právního postavení Mohelenské hadcové stepi tzv. euronovela zákona o ochraně přírody.²⁵ Tyto změny vyplývají zejména ze zařazení tohoto území mezi evropsky významné lokality, protože Mohelenská hadcová step se stala jedním z 863 území vybraných a zařazených do tzv. národního seznamu evropsky významných lokalit. Tento seznam byl zveřejněn nařízením vlády č. 132/2005 Sb., kterým se stanoví národní seznam evropsky významných lokalit (s účinností ode dne zveřejnění, tj. 15. 4. 2005). Poněkud překvapivé je, že jediným důvodem pro zařazení území Mohelenské hadcové stepi do národního seznamu je pouze přítomnost početné populace drobného motýlka přástevníka kostivalového (lat. *Callimorpha quadripunctaria*, syn. *Panaxia quadripunctaria*). Původně se totiž počítalo se začleněním území Mohelenské hadcové stepi do rozsáhlejší lokality navržené k ochraně více evropsky významných druhů a stanovišť. Tato lokalita měla být vymezena v přírodně nejhodnotnějších partiích údolí řeky Jihlavy přibližně v úseku od Mohelna po Biskoupky. Bohužel, k realizaci tohoto záměru již zřejmě s velkou pravděpodobností nedojde.

Odhlédneme-li ale od problematiky spojené se soustavou Natura 2000, jeví se i tak z pohledu národní přírodní rezervace pro zajištění její ochrany jako velmi vhodné nové vyhlášení. Důvodem pro nové vyhlášení je především nutnost zahrnout do zvláště chráněného území i některé bezprostředně sousedící plochy, které představují lokality přírodně srovnatelné s již chráněným územím a opravit stávající hranice tak, aby odpovídaly lépe důvodu ochrany, tj. hranicím stanovišť s výskytem vzácných druhů. Změny si dále vyžaduje i oprava údajů o výměře a případně i aktualizace parcelních čísel pozemků (pokud by se údaje o pozemcích uváděly i v novém zřizovacím předpise). Po novém vyhlášení by měla národní přírodní rezervace vytvořit celistvější a potřebám ochrany lépe odpovídající území. Jelikož by se nynější ochranné pásmo zřejmě stalo přímou součástí území národní přírodní rezervace, mohla by být Mohelenská hadcová step v budoucnu zajištěna zákonným ochranným pásmem. Při tomto novém vyhlášení se budou muset rovněž pečlivě vymezit bližší ochranné podmínky, které nahradí stávající (tj. více než padesát let staré), již z velké části neodpovídající potřebám tohoto území. Budou v nich muset být řešeny otázky, které základní ochranné podmínky v zákoně o ochraně přírody ani stávající bližší ochranné podmínky neupravují. Nabízí se tak možnost do bližších ochranných podmínek (tj. činností vázaných na souhlas orgánu ochrany přírody) zařadit regulaci takových činností, mezi které patří např. pořádání hromadných, turistických, sportovních a poznávacích akcí; provádění průzkumné geologické a archeologické činnosti; zakládání skládek a zřizování deponií materiálů; ukládání či zneškodňování odpadů mimo vymezená místa; používání biocidů apod. Součástí nového vyhlášovacího předpisu by ale mohla být

²⁵ Viz Knotek, J.: Změny v právním režimu ochrany NPR Mohelenská hadcová step, In: Sborník z konference Aktuální otázky ochrany a výzkumu NPR Mohelenská hadcová step – II. (ed. Veselý, P.), Editační středisko MZLU, Brno, 2000.

i právní úprava otázek souvisejících s aktivitami v případném ochranném pásmu, tj. stanovení zásad pro hospodaření v něm (zejména užívání hnojiv, kejdy a postřiků), protože část ochranného pásma bude tvořit orná půda a splachy z ní budou zasahovat území rezervace. Dále bude zřejmě nezbytné reagovat i na nové rekreační centrum situované blízko řeky bezprostředně na hranicích rezervace. Výše uvedené otázky budou muset být řešeny velmi pečlivě nejenom s ohledem na stávající situaci, ale zejména z pohledu do budoucna, protože lze očekávat, že i nové bližší ochranné podmínky zůstanou v platnosti po delší období.

Je zapotřebí si uvědomit, že současná step chráněná jako národní přírodní rezervace nepředstavuje nedotknutý přírodní ekosystém, ale ekosystém dlouhodobě ovlivňovaný přímou či nepřímou činností člověka. Ne všechny jeho aktivity přitom působily, jak již bylo řečeno výše, nutně negativně. Dnes je proto zřejmé, že dlouhodobá perspektiva tohoto jedinečného území je podmíněna trvalou péčí. Řízené zásahy na území rezervace totiž představují prakticky jediné řešení, jak zachovat její charakter i do budoucna. Samovolný vývoj by při ponechání stepi svému osudu prokazatelně vedl k postupnému a nezadržitelnému zarůstání dřevinami. Jedná se zejména o zajištění pravidelné pastvy a citlivé odstraňování dřevin prováděné dle aktuální potřeby a stavu území. Provádění všech zásahů na stepi dnes vychází z plánu péče o národní přírodní rezervaci Mohelenská hadcová step schváleného na období 2006–2015. Ten ponechává poměrně značnou část rezervace, tj. především plochy tzv. skalní stepi nezasazené negativními vlivy v minulosti, plochy úspěšně ošetřené předchozími zásahy a některé fragmenty lesních porostů, přirozenému, avšak sledovanému vývoji. Na zbývající části území navrhuje realizaci zásahů navazujících na dosavadní provedená bioregulační opatření.

Zcela specifické přírodní podmínky činí z území Mohelenské hadcové stepi velmi cennou lokalitu jak z botanického, tak i zoologického hlediska. Pro své přírodní hodnoty je toto jedinečné území i přes svůj relativně nevelký rozsah řazeno mezi unikátní nadregionální biocentra a biocentra středoevropského významu v České republice.²⁶ O mimořádném botanickém významu Mohelenské hadcové stepi přesahujícím region svědčí navíc i skutečnost, že byla s ohledem na svou výjimečně bohatou a hodnotnou flóru zařazena rovněž do mezinárodního seznamu botanicky významných území ČR.²⁷

Co proto říci závěrem, než snad vyslovit přání, aby se i Mohelenská hadcová step dočkala v dohledné době svého nového vyhlášení a úpravy hranic, přestože nejde

²⁶ Jako minimální se pro nadregionální biocentrum udává rozloha 10–50 ha pro jádrové území a 1 000 ha pro celkovou plochu. Viz Míchal, I.: *Ekologická stabilita*, Veronica, Brno, 1994, str. 247.

²⁷ Botanicky významná území (Important Plant Areas) představují soubor území určených podle mezinárodně stanovených kritérií, v rámci kterých jsou při výběru zvažovány nejen kvetoucí rostliny, ale rovněž i kaprad'orosty, mechorosty, lišejníky, řasy a houby. Vyhláňuje je mezinárodní sdružení vládních i nevládních organizací PlantLife International. V České republice jich je celkem 70.

o povinnost vyplývající z vytváření soustavy Natura 2000. Pohnuté osudy tohoto území jsou totiž sice neobyčejně zajímavé,²⁸ ale na rozdíl od literárních či filmových trháků by své pokračování mít opravdu nemusely.

PRAMENY:

Buček, A., Lacina, J.: Kostra ekologické stability širší oblasti energetické soustavy Dukovany – Dalešice, Přírodovědecký sborník Západomoravského muzea v Třebíči, svazek 29, Třebíč, 1997, str. 38 – 40

Dvořák, R.: Pêle-mêle Paběrky ze stepi, Vilém Papírník, Náměšť nad Oslavou, 1937.

Matuška, P.: Hadcová step u Mohelna a její proměny, Ochrana přírody, ročník 51, číslo 6, 1996, str. 163 – 166

Matuška, P.: Plán péče o národní přírodní rezervaci Mohelenská hadcová step a její ochranné pásmo na období 1996 – 2005, Agentura ochrany přírody a krajiny ČR středisko Brno, Brno, 1996

Nařízení vlády č. 132/2005 Sb., kterým se stanoví národní seznam evropsky významných lokalit

Nováček, O., Sucharda, J.: Stručné dějiny Mohelna, JAS, Hrotovice, 2001

Ondráčková, S.: Z historie státní přírodní rezervace Mohelenská hadcová step, Přírodovědecký sborník Západomoravského muzea v Třebíči, Svazek 7, Třebíč, 1969, str. 19 – 30

Oznámení č. 26/1953 U. I. ministerstva školství a osvěty o stanovení ochranných podmínek a výměry rezervace „Mohelenská hadcová step“

Pleva, V.: Chráněné území Mohelno, Krajské středisko státní památkové péče a ochrany přírody v Brně, Brno, 1971

Slavík, P.: Plán péče o národní přírodní rezervaci Mohelenská hadcová step a její ochranné pásmo na období 2006 – 2015, Agentura ochrany přírody a krajiny ČR středisko Brno, Brno, 2005

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

Trefulka, J., Foral, T., Štolfa, V.: Mohelenská step, Arca JiMfa, Třebíč, 1998

²⁸ Nejenže jsou zajímavé, ale ony vydaly i na jednu celou knížku. Jsem proto rád, že zájemce o bližší osudy Mohelenské hadcové stepi je možné v této souvislosti odkázat na publikaci Veselý, P.: Mohelenská hadcová step – historie vzniku rezervace a jejího výzkumu, Mendelova zemědělská a lesnická univerzita, Brno, 2002. V ní lze kromě podrobného popisu historie ochrany najít i informace o odborných výzkumech probíhajících v minulosti na území stepi. Publikace je navíc doplněna rozsáhlým fotografickým materiálem zachycujícím proměny stepi od počátku minulého století až do současnosti. Její součástí je i přehled prakticky veškeré literatury, která o Mohelenské hadcové stepi v minulosti vyšla.

Unar, J.: Přehled druhové skladby dřevinné a bylinné vegetace národní přírodní rezervace Mohelenská hadcová step, Přírodovědecký sborník Západoomoravského muzea v Třebíči, svazek 23, Třebíč, 1996, str. 1 – 44

Veselý, P.: Mohelenská hadcová step – historie vzniku rezervace a jejího výzkumu, Mendelova zemědělská a lesnická univerzita, Brno, 2002

Veselý, P. (ed.): Sborník z konference Aktuální otázky ochrany a výzkumu NPR Mohelenská hadcová step, Editační středisko MZLU, Brno, 2000, str. 44

Veselý, P. (ed.): Sborník příspěvků z konference Aktuální otázky ochrany a výzkumu NPR Mohelenská hadcová step – II., Editační středisko MZLU, Brno, 2005, str. 23

Vyhláška č. 395/1992 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů

Výnos Ministerstva kultury České socialistické republiky ze dne 29. 11. 1988 č.j. 14.200/88-SÚOP o prohlášení některých území v ČSR za chráněná

Výnos Ministerstva školství a národní osvěty ze dne 31. 12. 1933, č. 143 547-V o ochraně přírodních památek

Zákon č. 146/1854 ř. z., obecný horní zákon, ve znění tehdejších předpisů

Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů

Dokumentární materiál uložený v archivu Agentury ochrany přírody a krajiny ČR středisko Havlíčkův Brod.



*Autor je doktorandem
na katedře práva životního prostředí a pozemkového práva
Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně*



Paraguayská IDEA – zajímavý partner mezinárodní spolupráce ČSPŽP

JUDr. Jana Zástěrová, CSc.

Po definitivním rozpadu koloniální říše lze konstatovat, že konec 20. století a nyní začátek 3. tisíciletí jsou mj. charakterizovány výraznou snahou malých států alespoň v jistých směrech vyrovnat se, zařadit se po bok či – být ve zcela výjimečných případech – dokonce konkurovat velkým státům, jež jsou v té které geografické oblasti z mnoha důvodů rozhodující hybnou silou dalšího vývoje daného regionu. Sféra, která je jako stvořená k naznačenému „soupeření“ v tom nejlepším smyslu je věda a výzkum, zejména též nauky společenskovední, neboť „boj“ zde není ekonomicky zničitelně náročný, ale naopak především závislý na invenci a schopnostech vědeckých organizací a institucí, především však vědců samotných, event. jejich odborných specializovaných sdružení, asociací a společností.

Česká společnost pro právo životního prostředí sleduje – ze zjevných příčin – v rámci Evropy dění sobě funkčně podobných institucí především v klíčových a velkých státech kontinentu, zejména též v Německu, Francii a Velké Británii (Španělsko podobnou organizací dosud nedisponuje!) a při uvážení určitých objektivních faktorů, které její činnost přímo či nepřímo ovlivňují nebo dokonce determinují (kupř. prozatím velmi krátká historie její existence [pro připomenutí: Francouzská společnost pro právo životního prostředí vznikla již v r. 1974 – *sic!*], celkový počet obyvatel ČR, z toho vyplývající potenciální počet členů naší Společnosti, čeština coby bezesporu pouze minoritní jazyk nejen v Evropě atd.), může být se svou prací skutečně spokojena. To ovšem neznamená, že by snad mohla ve svých aktivitách polevit, nýbrž naopak: nejenže již může, ale vysoká úroveň jejich aktivit by dokonce měla být důvodem začít mnohem systematictěji než dříve sledovat, jak dnes pracují též i mimoevropská nikoli „konkurence“, ale spíše její mimoevropské homologové. V daném případě by naopak přitom bylo vhodnější porozhlédnout se zejména po regionech, kde se nacházejí státy, jejichž určitá kritéria hodnocení stupně společenského vývoje jsou buď srovnatelná či poněkud nižší, než je stupeň rozvoje ČR, které však zároveň udělaly v poslední době výrazný pokrok v oblasti ochrany životního prostředí, nikoli jen aktivistického charakteru, ale též i ve sféře ochrany právní. Jakožto ideálním objektem nikoli jen „zkoumání“, ale především praktické spolupráce se v tomto směru jeví **Paraguay**, na poměry Latinské Ameriky malá země, obklopená „obřími sousedy“, tedy Brazílií a Argentinou, jež v posledních dvou dekadách (a zejména též na přelomu tisíciletí) prošla na úseku ochrany nikoli jen životního prostředí velmi významným vývojem.

Ideovým i praktickým „hybatelem“ paraguayské (právní) ochrany životního prostředí je instituce **IDEA** (**I**nstituto de **D**erecho y **E**conomía **A**mbiental – The Environmental Law and Economics Institute),¹ nevládní, nezisková organizace, jež má od doby svého vzniku v r. 1996 (v Asunciónu) za své základní poslání různými prostředky, nástroje a instrumenty podporovat koncepci a realizaci trvale udržitelného rozvoje prostřednictvím ochrany životního prostředí a tuto ekologickou ochranu respektující ekonomiky, to vše ve prospěch veřejného zájmu – ku prospěchu celé paraguayské společnosti. Na naznačeném poli – (právní) ochrana životního prostředí respektovaná při rozvoji ekonomiky – působí **IDEA** doposud jakožto jediná instituce svého druhu v Paraguayi.

IDEA sdružuje skupinu špičkových profesionálů z vícerých oblastí práva a ekonomiky, kteří se snaží zavádět různé změny do rutinních procesů (právní) ochrany životního prostředí a podporovat různé ekonomické modely, jež přispívají k zajištění realizace koncepce trvale udržitelného rozvoje v praxi. Pro naplnění svých cílů **IDEA** využívá následujících strategií:

- snaží se usnadňovat a zjednodušovat rozhodovací procesy obecně, zvláště pak procesy užívané při tvorbě ekologické legislativy i v politice (přijímání politických rozhodnutí);
- pracuje pro ochranu veřejných zájmů a přispívá k ochraně lidských práv obecně a práva na životní prostředí zejména;
- rozšiřuje (vše)obecnou znalost environmentálních norem různého charakteru (kupř. též technických) a koncepce trvale udržitelného rozvoje a jeho požadavků při studiu a takové realizaci ekonomického růstu v souladu s ochranou životního prostředí, která by neohrožovala kvalitu života budoucích generací.

Mimořádně pozoruhodná, zcela nečekaná a značně překvapivá je u instituce daného zaměření státu, jenž rozhodně nehraje na mezinárodním poli přímo klíčovou roli, doslova masivní orientace jejích aktivit směrem do zahraničí: kromě velmi bohaté bilaterální i multilaterální spolupráce s podobně zaměřenými institucemi nejen sousedních zemí či jen států jihoamerického regionu, **IDEA** je mj. též členem řady zvláště významných mezinárodních organizací (též celosvětového významu), s řadou jiných spolupracuje různými specifickými formami:

- v rámci **I.U.C.N.** představuje jeden z 988 subjektů, které dnes tuto řečenou organizaci tvoří;
- **Regional Alliance for Conservation Policy in Latin America and the Caribbean** (španělský akronym **ARCA**) vznikla ve stejném roce jako **IDEA** a sdružuje fyzické osoby z různých organizací, zainteresovaných na ochranářských cílech; jejím hlavním úkolem je pokročit v identifikaci určitých kritérií, které směřují k chápání problémů životního prostředí jakožto jednoznačnou prioritu společen-

¹ Blíže viz internetové stránky <http://www.idea.org.py>

ského vývoje. Výsledky práce Aliance mají sloužit Latinské Americe na mezinárodních fórech k upevňování (upevnění) její pozice při negociacích a usnadňovat a zjednodušovat výměnu informací i zkušeností mezi jihoamerickými zeměmi, jež se týkají životního prostředí, neboť každá z nich může výrazným způsobem obohatit jejich společnou příslušnou databázi; zástupci IDEY náleží v řečené organizaci k těm neaktivnějším;

- **the Nature Conservancy Partners** je nevládní organizace se sídlem ve Washingtonu, D. C., založená již v r. 1951, která spolupracuje s různými nevládními organizacemi – obcemi, podniky, organizacemi a institucemi, včetně IDEY, a dnes zabezpečuje ochranu více než 92 milionů akrů půdy (a na nich se vyskytujících druhů fauny, flory, vodních zdrojů atd.), kterážto chráněná území se nacházejí v různých koutech světa;
- **Climate Action Network** představuje globální síť, zahrnující dnes více než 287 nevládních organizací, jež podporují vládní, nevládní i individuální akce k pozitivnímu trendu ovlivňování klimatických změn k zajištění trvale udržitelného rozvoje. V jednom ze 7 regionálních koordinačních výborů (přirozeně latinskoamerickém) aktivně pracuje IDEA;
- **The Paraguayan National Committee on Wetlands (CNHP – Comité Nacional de Humedales del Paraguay)** je instituce, která pracuje nezávisle na paraguayském ministerstvu životního prostředí, ačkoli udržuje ideovou linii s komisí ministerstva, jež je odpovědná za tvorbu, formulaci a realizaci národní politiky, týkající se ochrany mokřadů, vyplývající z tzv. Ramsarské úmluvy. CNHP je složený z představitelů nevládních subjektů i jednotlivců, zabývajících se různými aspekty problematiky mokřadů, tedy též z členů IDEY. Tak se tito členové IDEY, resp. vždy maximálně jeden člen může stát – díky jistému mechanismu výběru – dokonce i účastníkem činnosti mezinárodní nevládní organizace **Wetlands International**;²
- Téměř kompletní přehled mezinárodních aktivit, které IDEA vyvíjí, lze nalézt na jejich příslušných internetových stránkách.³

² Mezinárodní nevládní organizace **Wetlands International** byla založena v r. 1955 v současnosti funguje především jakožto (nejen technický) servis pro v textu zmíněnou tzv. Ramsarskou úmluvu. Jejím hlavním orgánem je valná hromada, konající se každé tři roky, přičemž klíčovou součástí členské základny **WI** tvoří tzv. národní delegáti, kteří jsou vybíráni na základě určitých mechanismů a kritérií, a to zejména principu pouze dvou delegátů za každý členský stát uvedené Úmluvy. Přitom jedním z delegátů musí být reprezentantem státní ochrany přírody, druhý je pak představitel nevládní organizace ze stejné země, která se problematikou mokřadů zabývá; v případě Paraguaye jím tedy (nejen teoreticky) může být i člen sdružení **IDEA**.

K problematice organizace **Wetlands International** blíže viz **STEJSKAL, V.:** Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost, Praha, Linde Praha, a. s., 2006, str. 97 – 98 (k tzv. Ramsarské úmluvě srov. str. 124 – 128).

³ (Téměř) úplný přehled mezinárodních aktivit, které IDEA vyvíjí, viz na internetových stránkách http://www.idea.org.py/english_version/institucional/membresias.html

Impulsem pro rozvoj ochrany a práva životního prostředí v Paraguayi se stala Stockholmská deklarace z r. 1972. Summit v Riu v r. 1992 pak neinicioval pouze proces „masového“ uzavírání mezinárodních smluv ekologického určení, ale též podnítil snahu těch států zabudovat do svých ústav „právo na životní prostředí“, jejichž řečený základní zákon toto právo dosud neobsahoval, což byl mj. i případ Paraguaye. Dnes má řečená země jednu z nejlepších ústavních úprav práva na životní prostředí (přirozeně brazilská regulace nebude patrně ještě asi dosti dlouho překonána!) v celé Jižní Americe: pozoruhodné jsou zejm. čl. 7 a 8 ústavy, ale i řada dalších, jako např. čl. 6, 38 atd.⁴

Avšak technická, technologická a ekonomická cesta k prosperitě paraguayské společnosti se ovšem ubírala právě opačným směrem, než který doporučovaly Paraguayí tak radostně vítané výsledky výše zmíněných celosvětových akcí: v zemi se radikálně zhoršovaly životní podmínky, docházelo k výrazné redukci domácích neobnovitelných přírodních zdrojů, a to v takové míře, že mohla začít přispívat k určitým globálním změnám a její finální efekt přestal být prediktabilní. Tato situace kupodivu nedeprimovala, nýbrž naopak doslova „vyburcovala“ k činnosti mnoho ochranařských iniciativ, ačkoliv měly jen velmi omezené finanční i lidské zdroje. **IDEA** začala původně na stejném základě, avšak díky mimořádným osobnostem, které v ní vždy pracovaly, se jí nejen podařilo „odlepit se“ od šedého průměru ostatních paraguayských organizací ekologického zaměření; velmi rychle se dostala na kvalitativně zcela odlišnou úroveň svých aktivit v rámci své země a dnes dokonce představuje doslova „pionýrskou organizaci“ (v původním smyslu tohoto terminologického spojení) v celé Jižní Americe, neboť se snaží – jako jediná – vytvářet a navrhovat zcela nové metody řízení efektivní ochrany životního prostředí jako celku, jeho přírodních zdrojů a biodiverzity a snaží se to dělat způsoby, které jsou kompatibilní s různorodými zájmy rozvoje (nejen) paraguayské společnosti (zájmů

⁴ Viz **PARAGUAY – Constitución de 1992**

TÍTULO II. – DE LOS DERECHOS, DE LOS DEBERES Y DE LAS GARANTÍAS

CAPÍTULO I. – DE LA VIDA Y DEL AMBIENTE

SECCIÓN II. – DEL AMBIENTE

Art. 7 – Del derecho a un ambiente saludable

„Toda persona tiene derecho a habitar en un ambiente saludable y ecológicamente equilibrado.

Constituyen objetivos prioritarios de interes social la preservación, la conservación, la recomposición y el mejoramiento del ambiente, así como su conciliación con el desarrollo humano integral. Estos propósitos orientarán la legislación y la política gubernamental pertinente.“

Art. 8 – De la protección ambiental

„Las actividades susceptibles de producir alteración ambiental serán reguladas por la ley. Asimismo, ésta podrá restringir o prohibir aquellas que califique peligrosas.

Se prohíbe la fabricación, el montaje, la importación, la comercialización, la posesión o el uso de armás nucleares, químicas y biológicas, así como la introducción al país de residuos tóxicos. La ley podrá extender ésta prohibición a otros elementos peligrosos; asimismo, regulará el tráfico de recursos genéticos y de su tecnología, precautelando los intereses nacionales.

El delito ecológico será definido y sancionado por la ley. Todo dano al ambiente importará la obligación de recomponer e indemnizar.“

ekonomických, sociálních, potřeby příslušného vzdělávání atd.). Práce IDEY se soustředují na institucionální, politické a právní aspekty ekologické ochrany a na jejich efektivitu při realizaci veřejných i soukromých akcí ve prospěch životního prostředí.

Multitématicky zaměřený institut **IDEA** pracuje zároveň na vícero programech. **Environmental Law Program** je obsahově zaměřen na bádání a realizaci aktivit v následujících čtyřech základních směrech:

- 1) reforma národních (tj. paraguayských) i regionálních rámcových zákonů, týkajících se ochrany životního prostředí;
- 2) rozšiřování znalostí mezinárodních smluv na ochranu životního prostředí (a to i těch, jejichž smluvní stranou Paraguay není);
- 3) podpora principu veřejného přístupu k environmentálním informacím a transparentnosti veškerého konání v dané sféře;
- 4) podpora soudní reformy v aspektech týkajících se (ochrany) životního prostředí.

Konkrétní projekty (mezinárodní, národní i regionální), jež jsou součástí řečeného Programu, lze najít na příslušných internetových stránkách,⁵ kde jsou rovněž uvedena i jména a e-mailové adresy členů pracovního týmu, který vede prof. **Ezequiel SANTAGADA**, kteří se na jednotlivých projektech uvedeného Programu podílejí; všichni členové tohoto týmu jsou velmi ochotni zodpovědět jakoukoli naši otázku.

Spolupráce ČSPŽP s organizací IDEA je prozatím předvídána v podobě výměny zajímavých materiálů, avšak jakákoli smysluplná individuální iniciativa zainteresovaných českých (nejlépe) hispanofilů bude paraguayskou stranou více než upřímně vítána. Běžná komunikace je možná jak ve španělštině, tak i v angličtině; francouzština je rovněž akceptována, byť spíše výjimečně.

⁵ Podrobně k jednotlivým druhům a typům programů práva životního prostředí viz http://www.idea.org.py/english_version/programa/derecho_ambiental.html

ADRESY:

Instituto de Derecho y Economía Ambiental
(IDEA)

Nicanor Torales 150

ASUNCIÓN

PARAGUAY

Sudamérica

Tel: (595-21) 662 543

614 619

614 620

E-mail: idea@idea.org.py

ezequiel.santagada@idea.org.py



*Autorka je vědeckou pracovnící
Ústavu státu a práva Akademie věd ČR*



Humánní ochrana zvířat podle polského práva

Prof. Dr. Wojciech Radecki

V polské právní vědě se rozlišuje obvykle tři směry právní ochrany živočichů:

- 1) záchovná (konzervační) ochrana, to znamená ochrana druhů nebo ochrana v rámci zvláště chráněných územích ve smyslu právních předpisů o ochraně přírody,
- 2) humánní ochrana, to znamená ochrana živočichů proti utrpení,
- 3) užitková ochrana, s rozlišením:
 - a) užitkové ochrany lovných zvířat na základě předpisů mysliveckého práva,
 - b) užitkové ochrany ryb, raků a mihulí na základě předpisů o vnitrozemském rybářství,
 - c) užitkové ochrany ryb v mořských vodách na základě předpisů o mořském rybolovu.

Zákony upravující výše uvedené směry jsou následující:

- směr 1 – zákon ze dne 16. dubna 2004 o ochraně přírody,¹
- směr 2 – zákon ze dne 21. srpna 1997 o ochraně zvířat² a zákon ze dne 21. ledna 2005 o pokusech na zvířatech,³
- směr 3a – zákon ze dne 13. října 1995 o právu mysliveckém,⁴
- směr 3b – zákon ze dne 18. dubna 1985 o vnitrozemském rybářství,⁵
- směr 3c – zákon ze dne 19. února 2004 o rybolovu.⁶

Předmětem mého příspěvku je druhý z výše uvedených směrů právní úpravy.

První polská právní úprava

První normativní akt týkající se ochrany zvířat byl vydaný ve formě nařízení prezidenta Polska ze dne 22. března 1928 o ochraně zvířat.⁷ Rozsahem to byl velmi krátký akt, který se svým obsahem týkal všech domácích a osvojených zvířat, ptactva a také divokých zvířat včetně savců a ptáků, a dále obojživelníků, hmyzu atd. Klíčovým pojetím nařízení bylo pojetí týrání zvířat definované v čl. 2 nařízení způsobem v podstatě otevřeným, protože po výčtu devíti nejvíce typických případů týrání uváděl zbytkový případ skutkové podstaty: „všechna utrpení působená zvířatům bez příslušné důležitosti a oprávněné potřeby.“ Týrání zvířat bylo považované za přestupek, a jestliže bylo spáchané způsobem ukazujícím výjimečnou krutost – pak

¹ Ustawa z 16 kwietnia 2004 o ochronie przyrody (Dz.U. Nr 92, poz. 880 ze zm.).

² Ustawa z 21 sierpnia 1997 o ochronie zwierząt (Dz.U. 2003 Nr 106, poz. 1002 ze zm.).

³ Ustawa z 21 stycznia 2005 o doświadczeniach na zwierzętach (Dz.U. Nr 33, poz. 289 ze zm.).

⁴ Ustawa z 13 października 1995 Prawo łowieckie (Dz.U. 2005 Nr 127, poz. 1066 ze zm.).

⁵ Ustawa z 18 kwietnia 1985 o rybactwie śródlądowym (Dz.U. 1999 Nr 66, poz. 750 ze zm.).

⁶ Ustawa z 19 lutego 2004 o rybołówstwie (Dz.U. Nr 62, poz. 574 ze zm.).

⁷ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 22 marca 1928 o ochronie zwierząt (Dz.U. 1932 Nr 42, poz. 417 ze zm.).

za trestný čin. Kromě toho za přestupek bylo považováno provádění pokusů na zvířatech způsobem porušujícím nařízení nebo předpisy na jeho základě vydané.

V tomto období ještě nebylo používané pojetí ochrany životního prostředí, nýbrž jenom pojetí ochrany přírody. Tvůrce vědy o právní ochraně přírody, Jan Gwalbert Pawlikowski, hodnotil z tohoto pohledu nařízení z roku 1928 a napsal, že nemluví o ochraně zvířat ve smyslu ochrany přírody, ale je namířené proti týrání zvířat, má tedy na zřeteli humaní účely. Pojetí onoho nařízení je však důležité rovněž pro ochranu přírody, a to s ohledem na výchovné cíle a také proto, že na jeho základě je možné v určité míře omezit nadměrné aktivity spojené s „posedlostí pseudovědeckého sběratelství“.⁸ Druhý autor, který psal o právní ochraně přírody v meziválečném období, Jan Julian Nowak, viděl podstatu nařízení z roku 1928 v humaními pohledy odůvodněném (zákaz týrání) administrativněprávním omezení člověka v svobodném disponování předmětem vlastnictví.⁹

Po druhé světové válce nařízení z roku 1928 platilo nadále ve znění upraveného textu z roku 1932 a bylo novelizované již jenom jednou zákonem ze dne 20. května 1971, o předpisech provádějících Kodex přestupků.¹⁰ Tento zákon tehdy zrušil většinu předpisů o přestupcích z předmětného nařízení, a to v souvislosti se zavedením skutkové podstaty přestupku týrání zvířat v čl. 62 § 1 v rámci kapitoly VIII přestupkového kodexu „Přestupky proti veřejnému pořádku a klidu“.

Komentátoři kodexu neměli pochybnosti ohledně předmětu ochrany, podle jejich názoru čl. 62 kodexu chránil zvířata před zbytečným utrpením.¹¹ Umístění tohoto ustanovení v kapitole VIII přestupkového kodexu dovoľovalo činit závěr, že tato ochrana byla motivována pohledy ochrany veřejného pořádku, včetně veřejné mravnosti. Čl. 62 přestupkového kodexu nepřevzal všechna deliktní ustanovení nařízení z roku 1928, zůstalo v něm ustanovení obsahující skutkovou podstatu trestného činu týrání zvířat způsobem ukazujícím výjimečnou krutost (čl. 5) a také ustanovení o přestupcích v podobě provádění zakázaných pokusů na zvířatech.

Zákon z roku 1997 o ochraně zvířat

Nařízení z roku 1928 platilo v Polsku téměř 70 let, což dobře svědčí o jeho legislativní úrovni. Bylo nahrazené až zákonem ze dne 21. srpna 1997 o ochraně zvířat,¹² který v původním znění obsahoval 44 článků rozdělených do 12 kapitol: 1) Úvodní ustanovení, 2) Domácí zvířata, 3) Hospodářská zvířata, 4) Zvířata využívaná pro zábavní, divadelní, filmové, sportovní a zvláštní účely, 5) Zvířata v zoologických

⁸ J. G. Pawlikowski, *Prawodawstwo ochronne*, [w:] Skarby przyrody i ich ochrona, pod red. W. Szafera, Warszawa 1932, s. 256.

⁹ J. J. Nowak, *Problemy administracyjne ochrony przyrody*, Kraków 1939, s. 63.

¹⁰ Ustawa z 20 maja 1971 Przepisy wprowadzające kodeks wykroczeń (Dz.U. Nr 12, poz. 115).

¹¹ J. Bafia, D. Egierska, I. Śmiatanka, *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, Warszawa 1980, s. 163.

¹² Ustawa z 21 sierpnia 1997 o ochronie zwierząt (Dz.U. Nr 111, poz. 724).

zahradách, 6) Zvířata volně žijící (divoká), 7) Transportování zvířat, 8) Zákroky na zvířatech, 9) Pokusné procedury s využíváním zvířat, 10) Usmrcení zvířat, 11) Trestní ustanovení, 12) Změny v platných předpisech, přechodná a závěrečná ustanovení.

Podstatný ideový základ ochrany zvířat vyjadřoval (a vyjadřuje) čl. 1 odst. 1 a 2 zákona v následujícím znění:

Čl. 1. 1. Zvíře jako živoucí stvoření, schopné pocít'ovat utrpení, není věc. Člověk je mu povinen úctou, ochranou a péčí.

2. V záležitostech neupravených zákonem ve vztahu k zvířatům se použijí obdobně předpisy týkající se věcí.

V čl. 1 odst. 1 si všimněme jádra zákona – úkonu, který je všeobecně známý jako dereifikace, tj. prohlášení, že zvíře není věc. Nejdůležitější ustanovení zákona zakotvuje pravidla usmrcení zvířete. To může být odůvodněno pouze pěti důvody vypočítanými v čl. 33 odst. 1, a sice: 1) hospodářskou potřebou, 2) humánními důvody, 3) sanitární nutností, 4) přílišnou agresivitou zvířete, 5) potřebami vědy, s výhradou předpisů o pokusech na zvířatech.

Dodržování zákona je zajištěno ustanoveními o delikttní odpovědnosti. Téměř všechna porušení zákazů a příkazů stanovených zákonem jsou trestána jako přestupky podle jeho čl. 37. Trestnými činy vedle toho jsou:

1) podle čl. 35 odst. 1:

- a) usmrcení zvířete bez právního důvodu,
- b) usmrcení zvířete nehumánním způsobem, dokonce i v případě, byla-li k tomu příčina,
- c) porušení předpisů o porážkách zvířat,
- d) všechna utrpení zvířat,

příčemž čin zvláště krutý naplňuje skutkovou podstatu kvalifikovaného typu trestného činu (čl. 35 odst. 2); v důsledku toho byl zrušen čl. 62 přestupkového kodexu, protože od vstupu zákona v účinnost veškerá utrpení zvířat byla trestným činem, nikoliv přestupkem;

- 2) držení a chov nebezpečných dravých a jedovatých zvířat mimo zoologické zahrady, vědecká pracoviště a cirkusy (čl. 36 odst. 1 ve spojení s čl. 20),
- 3) protiprávní obchod zvířaty mezinárodně chráněnými, v praxi šlo o Úmluvu CITES (čl. 36 odst. 2 ve spojení s čl. 26 odst. 1).

Je nutné doplnit, že pojem „týrání zvířat“ je právní kategorie definovaná v čl. 6 odst. 2 zákona o ochraně zvířat jako všechna působení nebo vědomé umožnění působení bolesti nebo utrpení. Po této obecné definici zákonodárce v několika bodech upřesnil, co je vždy třeba považovat za týrání, mezi jiným: úmyslné zranění nebo zmrzačení, používání nemocných, raněných nebo kulhavých zvířat k práci nebo

k jiným účelům, přetěžování tažných zvířat, držení zvířat v nevhodných podmínkách existence, opuštění zvířete, zejména psa nebo kočky vlastníkem nebo opatrovníkem, organizace zápasů zvířat atd.

V prvním komentáři k zákonu jsem uznal, že ačkoli ustanovení chránící zvířata před utrpením jsou podstatným obsahem zákona, ale zákon nemůže už být považován – jako nařízení ze dne 22. března 1928 – jen jako zákon o humaní ochraně. Jde o to, že zákon zakazuje nejen nehumání, ale také neodůvodněné usmrcení zvířat. Ve srovnání s nařízením z roku 1928 nastoupila změna podstatné povahy: dříve vlastník mohl vždy usmrtit zvíře, nemohl jenom ho týrat, zatímco po vstupu zákona v účinnost nemůže usmrtit zvíře bez právem odůvodněné příčiny. Proto jsem usuzoval, že zákon o ochraně zvířat je zákonem:

- chránícím zvířata jako část světa přírody, a v důsledku toho i životní prostředí,
- nařizujícím humaní zacházení se zvířaty ve všech oblastech společenského, hospodářského a vědeckého života,
- prostupující jiné právní úpravy (včetně týkajících se chovu hospodářských zvířat) z hlediska zamezení zbytečných utrpení zvířat.¹³

Zákon o ochraně zvířat byl vícekrát novelizován také vzhledem k jeho rozsahu. Tři novelizace jsou nejpodstatnější:

- 1) zavedení nové kapitoly 10a o dozoru dodržování předpisů na ochranu zvířat, v rámci které byl takový dozor svěřen Veterinární inspekci;
- 2) přizpůsobení zákona o ochraně zvířat novým úpravám pravidel ochrany přírody, což bylo vyjádřeno:
 - a) přidáním šesté příčiny zdůvodňující usmrcení zvířete – potřeby ochrany přírody,
 - b) zrušením kapitoly 5 o zvířatech v zoologických zahradách v souvislosti s převzetím předpisů o zoologických zahradách zákonem o ochraně přírody,
 - c) zrušením čl. 20 a čl. 36 odst. 1 – dosavadní trestný čin protiprávního držení nebezpečných dravých a jedovatých zvířat se stal přestupkem podle čl. 131 bod 4 zákona o ochraně přírody,
 - d) zrušením čl. 26 a čl. 36 odst. 2–4 – porušení předpisů evropského komunitárního práva vzhledem k ochraně rostlinných a živočišných druhů bylo považováno za trestný čin podle čl. 128 zákona o ochraně přírody,
- 3) zrušení kapitoly 9 – Pokusné procedury s využíváním zvířat a nahrazení této problematiky samostatným zákonem ze dne 21. ledna 2005 o pokusech na zvířatech.

¹³ W. Radecki, *Ustawa o ochronie zwierząt z komentarzem*, Wrocław 1998, s. 12-13.

Zákon z roku 2005 o pokusech na zvířatech

Zákon¹⁴ má 57 článků rozdělených mezi 9 kapitol: 1) Úvodní ustanovení, 2) Zásady využívání zvířat k pokusům, 3) Držení pokusných zvířat, 4) Chov laboratorních zvířat nebo poskytování pokusných zvířat, 5) Pokusné instituce a procedury, 6) Etické komise pro pokusy na zvířatech, 7) Dozor nad dodržováním předpisů zákona, 8) Trestní ustanovení, 9) Změny platných předpisů, přizpůsobující, přechodná a závěrečná ustanovení.

Lehce lze zpozorovat, že zákon o pokusech na zvířatech, který nahradil jednu kapitolu zákona o ochraně zvířat, je rozsáhlejší než všechny kapitoly zákona o ochraně zvířat dohromady. Dodávám, že předmětem úpravy zákona o pokusech na zvířatech jsou jenom obratlovci, zatímco obsah zákona o ochraně zvířat zahrnuje rovněž jiná zvířata, tedy i bezobratlé.

Přípustnost pokusů na zvířatech je podmíněna následujícími faktory:

- 1) provádění pokusů podporuje jeden z účelů uvedených v taxativním výpočtu podle čl. 1 odst. 2 založeném na mezinárodním právu (Evropská dohoda o ochraně obratlovců používaných pro pokusné a jiné vědecké účely, Štrasburk 18. března 1986) a komunitárním právu (Směrnice 86/609/EHS o pokusech na zvířatech), vždy s výhradou „že tohoto účelu není možno dosáhnout bez používání zvířat“,
- 2) pokus může být proveden jenom v zařízení zaneseném v příslušném seznamu, tzv. pokusné jednotce; pokusnými jednotkami mohou být pouze: organizační jednotky vysokých škol, vědecko-výzkumné ústavy, vědecká pracoviště Polské Akademie Věd, úřední veterinární laboratoři, výrobní závody léčivých produktů a biopreparátů, organizační jednotky mající odborné laboratoře vykonávající výzkum léčivých produktů, potravin, chemických látek a přípravků, prostředků ochrany rostlin, biocidů a geneticky modifikovaných organismů,
- 3) osoby provádějící a kontrolující pokus musejí mít příslušnou vědeckou a odbornou kvalifikaci,
- 4) podmínkou provedení pokusu je souhlas příslušné etické komise pro pokusy na zvířatech, která současně schvaluje projekt pokusu.

Nezávisle od orgánů veřejné správy jsou etické komise zřízeny dvoustupňově. V první instanci působí lokální etické komise pro několik vysokých učilišť nebo ústavů, meziústavně nebo společně pro dvě nebo více organizačních jednotek nebo pro vysokou školu. V druhé instanci působí Celostátní etická komise pro pokusy na zvířatech.

Celostátní etická komise je jmenována ministrem pro vědecké záležitosti z kandidátů nominovaných institucemi, které jsou oprávněné k vedení pokusů a nevládními organizacemi, které mají zájem na ochraně zvířat zakotvený ve svých stanovách.

¹⁴ Ustawa z 21 stycznia 2005 o doświadczeniach na zwierzętach (Dz.U. Nr 33, poz. 289 ze zm.).

Komise se skládá z 15 členů, z kterých 12 představují zástupci pěti věd a oborů (biologie, lékařství, zemědělství, veterinární a humanistické obory), 3 nevládní organizace, které mají statutorní zájem na ochraně zvířat. Lokální etické komise jsou jmenovány Celostátní etickou komisí. Lokální etická komise se skládá z 9 členů, z kterých 7 představují pět výše zmíněných věd a oborů, 2 nevládní organizace, jejichž statutorním zájmem je ochrana zvířat. Pro všechny členy komisí obou stupňů platí požadavek vysokoškolského vzdělání, a pro představitele věd (každá věda musí mít svého představitele v komisi) také požadavek významného vědeckého díla. Představitelé čtyř vědeckých oborů (kromě humanistických) musejí mít kvalifikaci v oblasti dozoru nebo provádění pokusů na zvířatech.

Úlohou komise je především vyjadřování souhlasu k pokusu a schvalování projektu pokusu. Lokální komise vydává v této věci usnesení, proti kterému je možné podat odvolání k Celostátní etické komisí. K řízení před komisemi platí bezprostředně předpisy Kodexu správního řízení. Navíc lokální komise dozírá na pokusy na zvířatech, a jestliže zjistí závady, nařizuje jejich odstranění v určité lhůtě. Jestliže závady nebyly odstraněny v této lhůtě, a také jestliže pokus je prováděn bez souhlasu etické komise, komise je povinna vydat usnesení příkazující zastavení pokusu.

Trestní ustanovení zákona o pokusech na zvířatech obsahují skutkové podstaty trestných činů a přestupků. Zákonodárce za trestné činy považuje:

- provedení pokusů vystavujících zvířata zbytečné bolesti, utrpení, strachu nebo trvalému poškození organismu (čl. 38),
- provádění pokusu bez vhodného znecitlivění (čl. 39),
- provádění pokusu za účelem testování kosmetických přípravků nebo hygienických prostředků (čl. 40 odst. 1) s kvalifikovaným případem zvláštní krutosti (čl. 40 odst. 2); dodávám, že zakaz pokusu za účelem testování kosmetiky nebo hygienických prostředků je zákazem absolutní povahy (čl. 5 bod 3 zákona), žádné výjimky zákon nepřipouští,
- používání zvířat k opětovnému pokusu způsobující silnou bolest, strach nebo utrpení (čl. 41).

Zákonodárce za přestupky považuje:

- používání toulavých zvířat při pokusech (čl. 42),
- používání volně žijících zvířat nebo zvířat ohrožených vyhynutím při pokusech, výjimkou je, jestli neexistuje právně vymezený výjimečný důvod (čl. 43),
- získávání toulavých zvířat za účelem chovu jako laboratorních zvířat (čl. 44),
- provádění chovu laboratorních zvířat nebo poskytování pokusných zvířat bez zákonem vyžadovaného povolení (čl. 45 odst. 1 bod 1),
- nezabezpečení vhodných podmínek života při chovu pokusných nebo laboratorních zvířat (čl. 45 odst. 1 bod 2),

- provádění pokusů bez vyžadovaného souhlasu nebo v rozporu se schváleným projektem (čl. 46).

Místo zákona na ochranu zvířat a zákona o pokusech na zvířatech je předmětem diskuse v polské právní vědě. Nejnovější systematická učebnice práva ochrany životního prostředí umísťuje oba zákony v rámci složkové úpravy, v kapitole „Užitková ochrana biosferických zdrojů“, v rámci níž autoři zahrnují šest následujících problémů: využívání lesů, využívání lovné zvěře, právní úprava výkonu rybolovu a rybářství, využívání genových bank, ekologické zemědělství a právě humánní ochranu zvířat v členění na obecné povinnosti (týkající se nakládání se všemi zvířaty) a zvláštní povinnosti a omezení svázané s pokusnými procedurami při využívání zvířat.¹⁵

Závěrem

Humánní ochrana zvířat prošla v polském zákonodárství dlouhým vývojem od stručného pojetí, obsahujícího jenom několik článků nařízení prezidenta z roku 1928 ke dvěma zákonům: o ochraně zvířat z roku 1997 a o pokusech na zvířatech z roku 2005. Tyto dva zákony mají dohromady více než stovku velmi podrobných článků, které berou v úvahu úpravu mezinárodního práva a evropského komunitárního práva. Je třeba doplnit, že zákoná ustanovení byla rozvinuta v několika rozsáhlých prováděcích aktech týkajících se mezi jiným chovu hospodářských zvířat, zvířat používaných ke zvláštním účelům, pokusných zvířat, výkonu porážky jatečných zvířat atd. V Polsku, stejně jako v jiných členských státech Evropské unie, přímo platí komunitární nařízení č. 1/2005/ES, o ochraně zvířat při transportu.

Významným rysem evoluce polských právních předpisů je zostření odpovědnosti za porušení ustanovení o ochraně zvířat. Na základě nařízení z roku 1928 bylo jenom zvláště kruté týrání zvířat považováno za trestný čin, jiné případy týrání byly kvalifikovány jen jako přestupky, a penalizace neodůvodněného usmrcení zvířete neexistovala vůbec. Usmrcení nikoliv vlastního zvířete bylo možné hodnotit jen jako zničení cizí věci, ale vlastník mohl své vlastní zvíře usmrtit beztrestně, pouze ho nesměl týrat. Tato situace se změnila podstatně v roce 1997, kdy zákon o ochraně zvířat prosadil dereifikaci zvířat, což zejména značilo, že dokonce ani vlastník nemohl zabít své zvíře bez právního důvodu, a pokud by to přece učinil, byl vinen trestným činem. Současně všechny (nejenom zvláště kruté) případy týrání zvířat byly považovány za trestné činy, a zvláštní krutost spojená s usmrcením nebo týráním zvířete byla ohodnocena jako okolnost tvořící kvalifikovaný typ trestného činu.

Nadále však porušení ustanovení o pokusech na zvířatech bylo jenom přestupkem, ale už s určitými výjimkami, protože nejvíc drastické formy porušení zákona byly trestnými činy (kupříkladu u pokusného zvířete zbavení hlasivek). Podstatnou

¹⁵ M. Górski, J. S. Kierzkowska, *Pravo ochrony środowiska*, Bydgoszcz 2006, s. 509-549.

změnu přinesl zákon z roku 2005 o pokusech na zvířatech, který nejdůležitější porušení na tomto úseku prohlásil přímo za trestné činy.

Pokud jde o trestní sankce, za všechny trestné činy v základní podobě v obou zákonech hrozí peněžitý trest, omezení svobody nebo odnětí svobody až na jeden rok, zatímco v kvalifikovaných typech (čl. 35 odst. 2 zákona o ochraně zvířat a čl. 40 odst. 2 zákona o pokusech na zvířatech) – odnětí svobody (dále v alternativě s peněžitým trestem nebo omezením svobody) až na 2 léta. V zákoně o ochraně zvířat jsou také určeny trestní prostředky v podobě propadnutí věci, zákazu činnosti nebo odškodnění věnované na účely ochrany zvířat.

Pokud jde o přestupky, je třeba poznamenat, že za všechny přestupky podle zákona o ochraně zvířat a zákona o pokusech na zvířatech je možné uložit alternativně vazbu nebo pokutu. Pokud vezmeme v úvahu, že vazba v polském přestupkovém právu je sankcí výjimečnou, pak to velmi svědčí o tom, že zákonodárce považuje za důležité bojovat nejen proti trestným činům, ale také proti přestupkům v oblasti humánní ochrany zvířat.



Prof. Dr. Wojciech Radecki je polský bohemista a právník zabývající se oblastí práva životního prostředí. V současné době je vedoucím Ústavu právních věd Polské akademie věd, Institutu práva ochrany životního prostředí ve Wroclavi, přednáší na Univerzitě ve Wroclavi a je členem občanského vědeckého sdružení Towarzystwo Naukowe Prawa Ochrony Środowiska (Kolektiv práva ochrany životního prostředí) se sídlem ve Wroclavi. Je redaktorem a členem vědecké rady časopisu *Ochrona Środowiska, Prawo i Polityka*. Profesně se zabývá především otázkami trestního práva, dále odpovědnosti v oblasti ochrany životního prostředí a právem ochrany přírody, živočichů a rostlin. Pravidelně spolupracuje s katedrou práva životního prostředí Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze a s Českou společností pro právo životního prostředí, je jedním z hlavních pořadatelů pravidelných česko-polsko-slovenských konferencí z oblasti práva životního prostředí. Z jeho několika set publikovaných prací jmenujme alespoň některé nejzásadnější:

vedoucí autorského kolektivu: *Teoretické aspekty práva ochrany přírody*. Wrocław 2006.

autor: *Komentář k zákonu o ochraně zvířat*, Wrocław 2003, Towarzystwo Naukowe Prawa Ochrony Środowiska, Nr. 50.

autor komentáře k: *Trestné činy proti životnímu prostředí*, in: *Trestní kodex*. Zvláštní část. Komentář, red. A. Wąsek, t.I, Warszawa 2004.

autor komentáře: *Právo myslivecké*. Wrocław 1997.

autor komentáře: *Právo rybářské*. Wrocław 1997.

spoluautor: Komentář k zákonu o ochraně přírody, Wrocław 2001, Towarzystwo Naukowe Prawa Ochrony Środowiska, Nr. 43, redakcja Jerzego Sommera.

spoluautor: Koncepcje prawnej úpravy ochrany přírody v J.Sommer (red.). Právní formy ochrany přírody, Warszawa 1990.

autor příspěvku: Ochrana životního prostředí v polském a českém trestním právu, in Ochrana Środowiska, Prawo i Polityka, Nr. 3 (21) / 2000.

autor příspěvku: Nový polský zákon o ochraně přírody. in České právo životního prostředí č. 1/2006 (17) str. 67 - 79.





Novým ministrem životního prostředí je Petr Jan Kalaš

Prezident České republiky Václav Klaus v pondělí 4.zář 2006 na návrh nového předsedy vlády Mirka Topolánka jmenoval do funkce nového ministra životního prostředí – ing. Petra Jana Kalaše.

Ministr Kalaš se narodil v roce 1940 v Praze. Vystudoval Fakultu ekonomiky energetiky Českého vysokého učení technického v Praze. Po okupaci Československa v roce 1968 emigroval do Švýcarska, kde pracoval jako konzultant v oblasti energetického a průmyslového plánování. V letech 1986 – 1994 pracoval pro švýcarské Ministerstvo zahraničního obchodu v oddělení švýcarské rozvojové spolupráce. Z iniciativy švýcarské vlády koordinoval donátorskou spolupráci pro ekologické projekty ve střední a východní Evropě v rámci programu Environment for Europe (Životní prostředí pro Evropu).

Od roku 1994 působil jako expert Světové banky na životní prostředí a udržitelný rozvoj. Vedl například program, zaměřený na uplatňování Kjótského protokolu o omezování emisí skleníkových plynů v praxi a mezinárodní obchod s emisními povolenkami. Realizoval více než 200 projektů v 65 zemích Latinské Ameriky, střední a východní Evropy, Afriky a Asie. Od roku 2004 pak pracoval také pro Institut vzdělávání a výzkumu OSN (UNITAR) jako poradce pro problematiku klimatických změn.

S Ministerstvem životního prostředí spolupracoval Petr Jan Kalaš v minulosti opakovaně. Podílel se na několika projektech spolupráce Světové banky s ČR – například na Národní studii energetických úspor, Národní studii využití obnovitelných zdrojů energie či na studii dopadů vstupu ČR do EU v oblasti životního prostředí. „Své priority odvozují od skutečného stavu životního prostředí. Chci se soustředit na řešení problémů, které nejvíce poškozují zdraví a kvalitu života lidí,“ říká Petr Jan Kalaš, ministr životního prostředí. Priority vyplývají především z nejnovější Zprávy o životním prostředí, jejíž návrh je v meziresortním připomínkovém řízení. „Za nejproblematictější oblasti považují zhoršující se stav ovzduší a klimatu Země. Hlavní příčiny vidím v rostoucím znečištění z dopravy a lokálních topenišť, v neefektivním zacházení s energií a nedostatečném využití obnovitelných zdrojů energie,“ zdůrazňuje ministr Kalaš a dodává: „Přestože roste třídění komunálních odpadů, vidím stále velké rezervy v nízké úrovni jeho materiálového využití.“ Na řešení těchto problémů se proto ministerstvo v následujícím období soustředí.

Ministr Kalaš chce úzce spolupracovat s ostatními ministerstvy, kraji, zájmovými svazy, ekologickými organizacemi, odbornou i laickou veřejností: „Širší účast veřejnosti na rozhodování a transparentní politiku považují za svou hlavní prioritu.“

Ministr již zadal audity všech smluv uzavřených na MŽP a připravuje se audit Státního fondu životního prostředí, v přípravě je rovněž personální audit MŽP. Chtěl by také pokračovat v „ozeleňování“ provozu svého úřadu: „Rád bych, aby ministerstvo šlo příkladem v šetrném chování k životnímu prostředí.“ Důraz na řešení aktuálních problémů, snaha učinit z MŽP kompetentnějšího partnera zejména ve vztahu k hospodářským resortům, zvýšit kvalitu práce, posílit jeho zahraniční spolupráci a připravit jej na české předsednictví EU se projevilo ve zjednodušení a zeštíhlení organizační struktury ministerstva a posílení jeho ekonomické složky.

MŽP bude mnohem větší důraz klást na takzvané ekonomické nástroje ochrany životního prostředí. „Nejsem přítel zákazů, proto upřednostňuji ekonomickou motivaci, která poskytuje prostor pro podnikatelskou iniciativu a osobní volbu,“ uvedl Petr Jan Kalaš. Ministr ustavil meziřesortní pracovní skupinu, která dokončí návrh Národního alokačního plánu a předloží jej k veřejné debatě. Intenzivně bude pokračovat příprava výnosově neutrální ekologické daňové reformy s cílem snížit daňové zatížení práce a ve stejné míře zvýšit zdanění jednotlivých druhů paliv podle míry, kterou poškozují lidské zdraví a životní prostředí.

MŽP bude podporovat rozvoj obnovitelných zdrojů energie také prosazováním daňového zvýhodnění pro občany, kteří je využívají. Dřevo, pelety a další zdroje by tak postupně měly při vytápění v domácnostech nahradit část uhlí či uhelných kalů, jejichž spalováním vznikají toxické zplodiny a popílek. Ministr Kalaš také obnovil příjem žádostí do takzvaných národních programů na podporu využívání obnovitelných zdrojů energie. Lidé, obce, školy či zdravotnická zařízení tak budou moci opět požádat například o finanční podporu při budování solárních systémů na ohřev vody a vytápění, kotlů na biomasu či tepelných čerpadel.

MŽP bude podporovat zavedení diferencovaných sazeb mýtného podle úrovně znečištění a rozvoj veřejné hromadné dopravy. Podpoří časové omezení víkendového provozu kamionové dopravy.

Z evropských fondů (Evropský fond pro regionální rozvoj a Fond soudržnosti) může Česká republika v letech 2007–2013 získat celkem 5 176,5 mil. EUR, které by měly výrazně přispět ke kvalitě života. Pro oblast životního prostředí to znamená zhruba 20 miliard korun ročně. Nejvíce prostředků je směřováno do řešení nejnepříjemnějších problémů - čistoty vod a ovzduší a zlepšení nakládání s odpady. Podrobný popis priorit a rozdělení finančních prostředků obsahuje návrh Operačního programu životní prostředí. Na kofinancování projektů se bude podílet Státní fond životního prostředí.

Ministr Kalaš hodlá navázat na svého předchůdce ve snaze změnit návrh evropské směrnice o odpadech tak, aby umožňovala nadále bránit dovozu zahraničních odpadů do českých spaloven a skládek. Podporuje také návrh soustředit část prostředků OPŽP, která je určena pro zlepšení nakládání s odpady, do podpory prevence a mate-

riálového využití odpadů. To je v souladu s prioritami Plánu odpadového hospodářství ČR, který výslovně zakazuje uvolňování státních (a evropských) prostředků na budování nových skládek a spaloven (či zařízení k energetickému využití) komunálních odpadů.



*Redakce
(zpracováno s využitím tiskových materiálů
Ministerstva životního prostředí)*



Výstava Země krásná neznámá

Země krásná neznámá – Planeta pohledem shůry. Tak je pojmenována výstava v Praze na Kampě pod širým nebem, na které mohli zájemci o ochranu životního prostředí na planetě Zemi od 7. srpna do 31. října 2006 obdivovat 120 velkoformátových fotografií francouzského fotografa Yanna Arthuse Bertranda. Výstavu pořádala pod záštitou UNESCO, ministra životního prostředí Libora Ambrozka a primátora hlavního města Prahy Pavla Béma paní Olga Menzelová-Kelymanová.

Na působivých fotografiích o rozměrech 180 x 120 cm, které autor pořídil z vrtníku, jsou pouštní oblasti i arktické polární krajiny, pusté i přelidněné části Země. Návštěvníci mohli využít možnosti vidět Zemi téměř ve všech jejích podobách a ve velmi neočekávaných a netradičních podobách. Divák měl možnost konfrontace s uměleckým dílem přírody, ale autor tak zároveň upozorňuje na její ohrožení.

Yann Arthus-Bertrand se narodil 13. března 1946 a už od mládí projevoval velký zájem o zvířata a záchranu přírodních prostředí. Krásu světa viděného shora, z koše balónu, objevil v Keni, když se svou ženou Annou studoval chování rodiny lvů v rezervaci Massai Mara. Výsledkem měla být dizertační práce a z materiálu vznikla kniha *Lvi* vydaná v roce 1983. Yann Arthus-Bertrand se začal věnovat reportážní fotografii a od roku 1986 se zaměřuje na letecké snímky. V roce 1991 založil agenturu *Altitude*, jedinou banku leteckých fotografií svého druhu, která sdružuje fotografy celého světa. Od roku 1995 pracuje Yann Arthus Bertrand na zásadním projektu dokumentace stavu planety prostřednictvím leteckých fotografií. Vzniklo tak několik knih, mezi než patří *Země z ptačí perspektivy* (nakladatelství *La Martiničre, Paříž*), která byla dodnes vydaná ve 24 jazycích. Výstava *Země z ptačí perspektivy* už proběhla ve více než 30 zemích a shlédlo ji na 60 milionů lidí. Souběžně s tím vydává Yann Arthus-Bertrand fotografické práce o zvířatech, z nich nejznámější je soubor *Zvířata a lidé* (nakladatelství *La Martiničre*) a soubory *Koně* (nakladatelství *Chêne*).

V průběhu posledních patnácti let prolétal Yann Arthus-Bertrand více než sto zemí a ze vzduchu udělal přes sto tisíc obrázků. Tento projekt ho přivedl od beduínských kmenů v malijské poušti až do brazilských slumových čtvrtí, z amazonské džungle k vulkánům na Islandu. Díky autorově důrazu na ochranu přírody projekt od počátku podporuje také UNESCO.

Fotografie doprovázely komentující texty, místa vzniku snímků byla zakreslena na mapkách světa. V informačním stanu, který byl nedílnou součástí výstavy, byly návštěvníkům k dispozici knihy, plakáty i publikace s fotografiemi Yanna Arthuse-Bertranda a byl zde promítán i krátký film o fotografově práci.

Zážitek kazil (ale více méně jen zasvěcenému) pouze nedbalý překlad, resp. odborná revize českého překladu informačně velmi hodnotných textů pod některými velkoformátovými fotografiemi.

Redakce





Kapacita z oblasti evropského práva životního prostředí – Prof. Dr. Ludwig Krämer – navštívil Právnickou fakultu UK v Praze

Mgr. Ivana Macúchová

Právnická fakulta UK v Praze ve dnech 5.–7. listopadu 2006 uvítala významnou návštěvu. Na pozvání Katedry práva životního prostředí navštívil Prahu a Právnickou fakultu přední - ne-li nejvýznamnější – odborník na Evropské právo životního prostředí, Prof. Dr. Ludwig Krämer.

Dr. Ludwig Krämer se narodil v roce 1939. V první etapě své kariéry byl soudcem v Kielu. Od roku 1972 působil v Evropské komisi, kde počala jeho kariéra „Competition Directorate – General“. Evropskou komisi opustil v roce 2004. Prof. Krämer, ač je již v důchodu, stále vyučuje na několika evropských univerzitách např. na univerzitě v Brémách, Kodani, Londýně či Bruselu. Působí také jako ekologicko právní poradce v Madridu.

Dr. Ludwig Krämer dokázal využít svých profesních zkušeností a znalostí, které získal díky svému působení v Evropské komisi, v jeho četné publikační činnosti. Je autorem přibližně 20 publikací a něco přes 140 článků v oblasti komunitárního práva životního prostředí. Pověstné jsou zejména jeho učebnice EC Environmental Law a komentáře judikatury Evropského soudního dvora. Motivuje mladé lidi, jimž přednáší na významných evropských i mimoevropských univerzitách, k ochraně životního prostředí.

V pondělí 6. listopadu 2006 prof. Krämer přednesl dvouhodinovou přednášku na téma „Role evropských soudů v ochraně životního prostředí“. Přednáška byla rozdělena do šesti částí.

Hned v úvodu se prof. Krämer zmínil o tom, kolik sporů v oblasti životního prostředí se řešilo a v současné době řeší u Evropského soudního dvora (dále jen „Soudní dvůr“). Zdůraznil roli Soudního dvora v oblasti ochrany životního prostředí. Pohovořil podrobněji o některých sporech, které měly a mají pro ochranu životního prostředí zásadní význam.

V druhém bodu své přednášky prof. Krámer pohovořil o Soudním dvoru jako o rozhodci v oblasti střetu zájmů, kde životní prostředí hrálo vždy jednu ze stran sporu. Tyto střety zájmů rozdělil do třech okruhů.¹

V prvním okruhu byly zájmy jednotlivých členských států ve střetu se zájmy Evropského společenství. Významným sporem v této oblasti byla otázka ochrany životního prostředí, a to v tom směru, zda je základním zájmem Evropského společenství, či národním zájmem pouze každého členského státu. Soudní dvůr ve sporu judikoval, že ochrana životního prostředí je základním zájmem Evropského společenství, resp. předmětem politiky Evropského společenství.² Jiný judikát v tomto okruhu sporů stanovil, že všechny členské státy si jsou rovny.³ Pro prvně jmenovaný soudní spor bylo zajímavé, že Soudní dvůr judikoval o rok dříve to, co bylo později obsaženo v Jednotném evropském aktu (1987) v čl. 26.

Druhým okruhem střetu zájmů byla oblast, v níž na jedné straně stálo životní prostředí a na straně druhé ostatní zájmy (např. zemědělství, volný obchod nebo mezinárodní obchod). V tomto okruhu se prof. Krámer zmínil o pěti zásadních sporech. Významnou roli hrál například případ, kdy ne jedné straně stálo zemědělství a na druhé opět životní prostředí, Soudní dvůr v něm rozhodnul, že problematika nemá v daném případě přednost před otázkou životního prostředí.⁴

Třetí okruh byl věnován problematice zájmů jednotlivců, jež se střetávaly s veřejnou správou. Tato oblast byla zastoupena opět pěti významnými případy, z nichž za zmínku stojí např. otázka práva demonstrovat za životní prostředí proti otázce volného pohybu zboží.⁵

Podle judikatury Soudního dvora by skutečnost, že členský stát nezakázal demonstraci, jejímž důsledkem bylo několikahodinové uzavření významné tranzitní cesty, mohla způsobit omezení obchodu se zbožím uvnitř Společenství a mohla by představovat opatření s ekvivalentním účinkem jako množstevní omezení podle článku 28 Smlouvy o ES (viz rozsudek Soudního dvora ze dne 12. června 2003, Schmidberger, věc C-112/00). Vzhledem k tomu by blokády popsané panem poslancem mohly být ohodnoceny jako potenciální opatření s ekvivalentním účinkem.

Jak Společenství, tak jeho členské státy nicméně musí respektovat základní práva, jako je například svoboda pokojného shromažďování. Ochrana těchto práv je oprávněná.

¹ Nesoustředil se pouze na žaloby ze strany Komise na členský stát, ale i na ostatní oblasti, kde došlo ke střetu zájmů. Zmínil tedy případy, kde rozhodoval Soud nebo Soud prvního stupně. Dále rozhodnutí o žalobě jednotlivce, tj. fyzické nebo právnické osoby na nesplnění povinností ze strany členského státu, rozhodnutí podle čl. 234 SES o předběžné otázce. Také rozhodnutí o žalobě orgánu Evropského společenství na nesplnění povinností ze strany členského státu podle čl. 228 SES a rozhodnutí o žalobě Komise na nesplnění povinností ze strany členského státu podle čl. 226 SES.

² Viz. C-302/86, (1988) ECR p. 4607.

³ Viz. C-118/86

⁴ Viz. C-412/85

⁵ Viz. C-112/00

něný zájem, který by v zásadě mohl ospravedlnit omezení povinností uložených právními předpisy Společenství, a to i v případě základních svobod zaručených Smlouvou o ES, jako je volný pohyb zboží. Za těchto okolností musí být dotčené zájmy zváženy s ohledem na všechny okolnosti případu, aby bylo možné určit, zda nebyla narušena spravedlivá rovnováha mezi těmito zájmy. Široké pravomoci mají v tomto ohledu vnitrostátní orgány.

V tomto případě nemá Komise k dispozici žádné informace o tom, že by Rakousko svých pravomocí zneužilo. Soudní dvůr v rozsudku ve věci Schmidberger potvrdil, že vzhledem k omezení zeměpisné rozlohy demonstrace a vlastní závažnosti způsobeného narušení by se věc mohla odlišovat od vážných narušení. Izolovaný incident by neměl vyvolávat všeobecný pocit nejistoty, který by měl odrazující účinek na volný pohyb zboží.

Případ blokád způsobených francouzskými zemědělci v letech 1993–1995 byl zcela jiné povahy, než blokády, o kterých se zmiňuje pan poslanec. V případě francouzských blokád šlo o několikaletou pasivitu vnitrostátních orgánů ohledně násilných činů spáchaných soukromými osobami a protestních demonstrací francouzských zemědělců namířených proti zemědělským produktům z jiných členských států. Tyto činy zahrnovaly mimo jiné zadržování kamionů dopravujících takové produkty do Francie a ničení jejich nákladů, násilí namířené proti řidičům kamionů, výhrůžky francouzským supermarketům prodávajícím zemědělské produkty pocházející z jiných členských států a poškozování těchto produktů, pokud byly vystaveny v obchodech ve Francii (viz rozsudek Soudního dvora ze dne 9. prosince 1997, Komise proti Francii, věc C-265/95).

Podobné druhy incidentů vedly ke schválení nařízení Rady (ES) č. 2679/98 ze dne 7. prosince 1998 o fungování vnitřního trhu ve vztahu k volnému pohybu zboží mezi členskými státy. Toto nařízení se vztahuje na překážky volného pohybu zboží mezi členskými státy, jak je v něm konkrétně vymezeno. Pokud vznikne taková překážka, ukládá článek 4 nařízení Rady (ES) č. 2679/98, s výhradou článku 2, dotčenému členskému státu přijmout veškerá nezbytná a přiměřená opatření, aby na svém území zajistil volný pohyb zboží v souladu se Smlouvou o ES.

Komise si je vědoma toho, že vzhledem k nepředvídatelné povaze akcí odpůrců jaderné elektrárny Temelín není pro rakouské orgány možné vyloučit veškerá rizika překážek volného pohybu zboží mezi členskými státy. Komise zůstane nicméně na pozoru a v případě podobných akcí způsobených soukromými osobami v budoucnosti prověří, zda rakouské orgány přijaly veškerá nezbytná a přiměřená opatření k zajištění volného pohybu zboží na svém území v souladu se Smlouvou o ES.

V dalším bodu přednášky prof. Krámer zmínil případy, v nichž byl Soud při svém rozhodování politicky motivován. Za zmínku stojí např. případ Komise vs. Belgie⁶

⁶ Viz. C-252/85

ve věci dovozu nebezpečných odpadů do Belgie. Belgická vláda, resp. valonská vláda přijala nařízení na zákaz dovozu nebezpečného odpadu z jiných zemí, včetně ostatních členských států EU a jiných regionů než je Valonsko, z důvodu ochrany životního prostředí. Komise podala u Soudního dvora žalobu proti takovému jednání. Shledala v jednání belgické vlády porušení komunitárních předpisů. Soudní dvůr dal Komisi za pravdu a rozhodl, že Belgie svým jednáním porušila komunitární právo, které v oblasti dovozu nebezpečného odpadu z ostatních členských států nebylo tak přísné. Národní legislativu v této oblasti naopak Soudní dvůr shledal jako přísnou, nemající oporu v komunitárním právu.

Poté následovala zajímavá diskuze, v níž se probíraly otázky kladené nejen z řad profesorů, docentů či doktorů vyučujících na Právnické fakultě, ale i dotazy z řad studentů Právnické fakulty nebo odborníků z oblasti práva životního prostředí působících mimo Právnickou fakultu.

Diskuze trvala zhruba hodinu. Profesor Krämer se poté s přítomnými rozloučil a popřál jim plno úspěchů v jejich nejen profesním životě. Avšak samotným rozloučením návštěva prof. Krämera neskončila. Zájemci o danou problematiku jednotlivě za prof. Krämerem přicházeli a dotazovali se ho ještě na mnoho jiných věcí s problematikou role evropských soudů v ochraně životního prostředí související.

Poté, co prof. Krämer dohovořil s posledním zájemcem, obrátil se již na prodávka-
na prof. Milana Damohorského a vedoucího zahraničního oddělení prof. Antonína Kernerera a jednal s nimi o možných formách spolupráce. Sám doporučil následující formy spolupráce:

- výměna materiálů, zkušeností a případné literatury a vzájemná publikační činnost,
- pořádání semináře Evropská unie (Česká republika) a Rusko na aktuální otázky práva životního prostředí,
- pomoc při organizaci studijní návštěvy orgánů Evropské unie specializovaných v oblasti životního prostředí, tedy Evropské komise v Bruselu a Evropského soudního dvora v Lucemburku, což by mohlo být organizováno dokonce i v roce 2007.

Zájem prof. Krämera o spolupráci s Právnickou fakultou byl skutečně veliký. Měl zájem o to, aby se studenti na vlastní oči seznámili s institucemi Evropské unie, aby viděli, jak ve skutečnosti tyto instituce pracují.

Prof. Krämer byl také seznámen s chodem fakulty a celé univerzity. Byly mu ukázány historické a reprezentační místnosti jak samotné Právnické fakulty, tak univerzity. Návštěva Karolina jej nadchla.

S ubytováním byl prof. Krämer také velmi spokojený. Právnická fakulta se mu postarala o to, aby byl v centru, proto mu zajistila dvě noci v hotelu v Celetné ulici u Staroměstského náměstí.

Návštěva prof. Krämera na Právnické fakultě byla velmi přínosná. Někdy je možná zbytečné se opakovat, ale v tomto případě je to na místě. Prof. Krämer svou návštěvou pocítil Právnickou fakultu UK v Praze.



*Autorka je doktorandkou katedry
práva životního prostředí PFUK v Praze*



10 let Institutu pro právo životního prostředí JKU Linz

Dne 23. 11. 2006 se uskutečnila v rakouském Linzi slavnostní konference k 10. výročí založení Institutu pro právo životního prostředí Univerzity Jana Keplera. Jedná se o jediné univerzitní pracoviště v Rakousku, specializované na problematiku práva životního prostředí. Bylo založeno prof. Dr. Ferdinandem Kerschnerem v roce 1996 a za uplynulé období vchovalo několik stovek studentů, z nichž mnozí obdrželi odborná ocenění za své závěrečné diplomové či doktorské práce.

Institut provozuje i bohatou a pravidelnou publikační činnost. Vydává jednak časopis *Recht der Umwelt*, jednak odbornou řadu monografií a sborníků *Schriftenreihe Recht der Umwelt*. Spolupůsobí jako spolupořadatel každoročních rakouských právních dnů životního prostředí (*Umweltrechtstage*) dohromady s rakouským Spolkem pro vodní a odpadové hospodářství. Zároveň je spoluorganizátorem propůjčení rakouské právní ceny v oblasti životního prostředí a technických věd. Institut pro právo životního prostředí vyvíjí široce i vědecko-výzkumnou činnost. Soustřeďuje se zejména na otázky dosud málo řešené, jako biotechnologie, genetické mikroorganismy, ale i žhavé a současné, jako je atomová energie, a to vše z pohledu práva a právní vědy. Zpracovává analýzy, komentáře, expertní posudky, návrhy zákonů, oponentury návrhů zákonů, spolupracuje na grantových projektech s úřady, občanskými organizacemi, průmyslovými komorami, atd.

Pro chod Institutu je klíčová osobnost prof. Ferdinanda Kerschnera. Institut v roce 1996 založil, již deset let stojí v čele. Je vydavatelem ročenek rakouského a komunitárního práva životního prostředí a rovněž vedoucím redaktorem časopisu *Recht der Umwelt*. Nedávno oslavil padesátiny, ale s neutuchajícím elánem se pouští do nových projektů, přednáší, vede semináře, zkouší, organizuje konference, publikuje. Má kolem sebe mladý, pracovitý tým, v jehož středu září vždy optimistická, spontánní a hovorná prof. Erika Wagner, nelze opomenout ani vždy přesného a připraveného vše vyřešit, muže mlčenlivého, tak trochu v pozadí, ale nepostradatelného pro chod Institutu, Mgr. Rainera Weisse.

Profesor Ferdinand Kerschner spolupracuje léta i s pražskou Právnickou fakultou Univerzity Karlovy, několikrát zde na katedře práva životního prostředí přednášel a nyní napsal odbornou předmluvu do chystané učebnice Milan Damohorský a kolektiv: *Právo životního prostředí*, 2. vydání, Nakladatelství C.H. Beck Praha, 2007. V historicky prvním čísle časopisu *České právo životního prostředí* měl v roce 2001 příspěvek na téma internalizace externích nákladů v oblasti ochrany životního prostředí.

V listopadu 2006 se tedy Institut pro právo životního prostředí rozhodl bilancovat. V úvodním projevu slavnostní konference pozdravil účastníky Jeho Magnificence rektor Univerzity Jana Keplera pan prof. Dr. Rudolf Ardel, který převzal záštitu nad celým večerem. V následujícím vystoupení ředitel Institutu prof. Dr. Ferdinand Kerschner zdůraznil mimo jiné vynikající spolupráci s Katedrou práva životního prostředí Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze, jejíž představitel prof. Milan Damohorský a JUDr. Vojtěch Stejskal se této konferenci osobně zúčastnili. Katedra práva životního prostředí Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze s Institutem pro právo životního prostředí Univerzity Jana Keplera v Linzi úzce spolupracuje již od konce 90. let minulého století. Prof. Damohorský je člen korespondent Institutu. Prof. Kerschner, prof. Wagner (za rakouskou stranu) a prof. Damohorský a JUDr. Stejskal (za českou stranu) opakovaně navštívili v minulosti obě pracoviště, resp. akce jimi pořádané, a přednesli svoje odborné prezentace, následně též publikované. V roce 2005 se dokonce uskutečnil společný studentský seminář obou dvou pracovišť v Národním parku Podyjí/Thayatal na téma „Ochrana přírody v rakouském a českém právu“ a v roce 2006 byl vydán z této akce společný sborník v jazyce německém. V roce 2007 se plánuje uskutečnit další společný seminář tentokrát v Nationalpark Kalkalpen, téma bude „Transpozice směrnice č. 2004/34/ES o odpovědnosti za škody na životním prostředí. Katedra práva životního prostředí Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze v Praze byla jmenována mezi třemi nejvýznamnějšími zahraničními partnery Institutu pro právo životního prostředí JKU v Linzi. Její studenti jsou vysíláni v rámci programu Erasmus i na Institut pro právo životního prostředí v Linzi. Diplomovou práci JUDr. Milana Cikánka na téma Srovnání právní úpravy národních parků v ČR a v Rakousku, kterou dotýčný ještě jako student psal za doby svého ročního studia v Linzi, získala v roce 2005 Cenu Josefa Vavrouška v kategorii magisterských prací.

V hlavním bloku příspěvků konference pak prof. Dr. Erika Wagner a Mgr. Rainer Weiß představili historii a výsledky práce Institutu pro životní prostředí. S dalšími příspěvky na téma spolupráce s Institutem vystoupil za Advokátní kancelář Haslinger/Nagele und Partner pan Dr. Wilhelm Bergthaler a z hlediska ekonomického výhledu pan Dr. Franz Wurm, prorektor Univerzity Jana Keplera.

Česká společnost pro právo životního prostředí chce i touto cestou poděkovat Institutu pro právo životního prostředí za inspiraci při vydávání zelené řady pub-

likací, časopisu a pořádání konference Český den práva životního prostředí. Do dalších mnoha úspěšných let Institutu se připojuje i se svojí gratulací.

Adresa Institutu

Institut für Umweltrecht
Johannes Kepler Universität
Hochschulfondsgebäude 3.Stock
Altenberger Straße 69
4040 Linz
Österreich
Tel. +4373724685753
Fax. +4373224685750
E-mail: iur@jku.at
Webpage: www.iur.jku.at



JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.





RECENZE A ANOTACE



Vojtěch Stejskal:

Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost.

Nakladatelství Linde Praha, a. s., Praha 2006, 592 str.,

ISBN 80-7201-609-1, cena 660 Kč.

V červnu 2006 vyšla v České republice monografie zabývající se jedním z neaktuálnějších environmentálních témat současnosti – právní ochranou biologické rozmanitosti. Jejím autorem je JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D., odborný asistent katedry práva životního prostředí Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze, alternující předseda rozkladové komise ministra životního prostředí ČR a šéfredaktor vědeckého časopisu České právo životního prostředí. Již z úvodních poznámek a rozsáhlého poděkování je zřejmý autorův hluboký zájem o přírodu a péči o ni, který ovlivnil celou jeho profesionální dráhu. V četných věcných poznámkách se odráží jeho bohaté znalosti z oblasti přírodních věd (pro pojednávanou problematiku nezbytné), v praktických příkladech pak cenné zkušenosti z předchozího působení ve státní ochraně přírody a v nevládních ekologických organizacích. Autorův celoživotní vztah k přírodě bezpochyby předurčila skutečnost, že pochází z rodiny, jež se její ochraně profesionálně i dobrovolně věnuje již čtyři generace. Jeho pradědečkem byl Rudolf Maximovič, který v roce 1922 zakládal státní ochranu přírody na území bývalého Československa a ve své vědecké a úřednické kariéře byl v této oblasti v mnoha směrech průkopníkem.

Cílem recenzovaná publikace je dle úvodní poznámky autora „*podat uceleným způsobem informaci o vývoji problematiky ochrany přírody, stavu životního prostředí, jeho jednotlivých složek a ekosystémů, přístupech k ochraně přírody a péči o biologickou rozmanitost a jejich řešení pomocí práva*“, a to jak na úrovni českého národního práva, tak systémů nadnárodních (evropské komunitární a mezinárodní právo). Jádrem je identifikace, utřídění a rozbor relevantních pramenů, jak samostatně, tak ve vzájemných souvislostech. V tomto smyslu se jedná o ojedinělý přístup a první ucelené zpracování právní ochrany biodiverzity z pera českého autora. Publikace tak vhodným způsobem doplňuje práce řady renomovaných právníků, kteří se některým dílčím otázkám ochrany přírody věnovali či věnují na úrovni příspěvků do časopisů či dílčích kapitol v rámci vysokoškolských učebnic nebo monografií z oblasti práva životního prostředí (namátkou Milan Damohorský, Svatomír Mlčoch, Jana Zástěřová, Milan Pekárek, Ilona Jančářová, Eva Kružíková, Zdeněk Madar, Milan Kindl, atd.), případně v rámci komentářů k existujícím právním předpisům (např. komentář k zákonu č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, Milan

Pekárek a kol., 1994, Milan Pekárek a kol., 2000, Ladislav Miko a kol., 2005, Jana Prchalová, 2006). Úskalím, s nímž se Vojtěch Stejskal musel ve snaze zaplnit existující mezeru vypořádat, je rozsáhlost pojednávaného tématu a s ní související riziko opomenutí některých významných skutečností, či naopak neúčelné zabředávání do podrobností. Je třeba říci, že se mu podařilo velmi dobrým způsobem, práce je čtivá a srozumitelná, nevynechává žádný z podstatných aspektů problematiky, přitom však dovedně přizpůsobuje rozsah pojednání o jednotlivých otázkách národnímu kontextu a přínosu pro českého čtenáře.

Co se týká systematiky, autor se drží logické struktury tradičně u nás používané pro publikace obdobného charakteru: po obecné úvodní části následují tři kapitoly odpovídající trojici právních systémů, na jejichž úrovni je ochrana přírody analyzována, totiž právo mezinárodní, evropské komunitární a české. Až na několik stručných příkladů ilustrativního charakteru se autor nezabývá právní úpravou ochrany přírody v národních právních řádech jiných zemí, což mu však lze vzhledem k šíři tématu a omezenému prostoru jen těžko vytýkat (sám autor nad touto skutečností vyslovuje politování, věrme, že „bude příležitost“ a hlubší analýzy vybraných národních právních úprav z jeho pera se dočkáme v budoucnosti).

Část I., nazvaná „Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost“, shrnuje obecná věcná a právní východiska zvoleného tématu. Autor upozorňuje, že se nejedná o samostatný právní obor, ale o součást práva životního prostředí, jež se vyvinula ve druhé polovině 20. století v rámci tzv. biologie ochrany přírody (*conservation biology*), multidisciplinárního vědeckého oboru, jehož cílem je čelit úbytku biologické rozmanitosti na planetě. Vedle vymezení předmětu studie (včetně nezbytného objasnění klíčových pojmů „příroda“ a „biologická rozmanitost“) a jeho místa v systému práva životního prostředí autor v dalších kapitolách první části objasňuje stav, příčiny a trendy ohrožení biologické rozmanitosti a přístupy k ochraně a péči o ni. Popisuje cíle, nástroje a hlavní směry právní úpravy ochrany přírody a prameny a charakteristické způsoby právní regulace vztahů v analyzované oblasti. Zejména poslední kapitola první části je přes svou stručnost velmi zajímavá, neboť podává na obecné, teoretické úrovni přehled typických hmotněprávních a procedurálních prostředků a institutů používaných v ochraně přírody a přírodních zdrojů, s příklady z národních právních řádů vybraných zemí (USA, Německo, Švýcarsko, Polsko, Rakousko, Slovinsko, Slovensko, Finsko). V české právní literatuře se v tomto smyslu patrně jedná o pionýrský počín a nezbyvá než doufat, že se autor v budoucnosti k těmto obecným otázkám vrátí.

Pokud část I. představuje úvod do právní úpravy ochrany biodiverzity a má do značné míry charakter syntézy, tedy shrnutí a zobecnění nejvýznamnějších věcných a právních aspektů, části II. - IV. jsou naopak zpracovány analytickým způsobem, a to se zjevnou snahou o komplexnost. V systému mezinárodního práva (II. část) autor

v logické posloupnosti nejprve vysvětluje samotný význam právní úpravy ochrany přírody na této úrovni a její historický vývoj a podrobně se zabývá rolí jednotlivých aktérů vystupujících v oblasti tvorby a prosazování příslušných právních norem (kromě těch tradičních, jako jsou státy, mezivládní a nevládní organizace, soudy a finanční instituce, je pozornost věnována i původnímu obyvatelstvu, jehož úloha v ochraně přírody v posledních dvou desetiletích zaznamenala prudký nárůst a v nejbližší budoucnosti bude bezpochyby dále stoupat). Jádrem druhé části je pak více či méně podrobný rozbor relevantních mezinárodněprávních pramenů, a to jak na úrovni *soft law* (celosvětové deklarace a plány, mezinárodní programy a strategie, memoranda o porozumění), tak především na úrovni mezinárodních úmluv. Zvláštní pozornost je pochopitelně věnována Úmluvě o biologické rozmanitosti (Rio de Janeiro, 1992), jakož i nejdůležitějším dokumentům přijatým v jejím rámci konferencí smluvních stran; autor zde těží ze spolupráce s bývalým předsedou SBSTTA-CBD (Poradního orgánu pro vědecké, technické a technologické záležitosti Úmluvy o biologické rozmanitosti), RNDr. Janem Plesníkem, CSc. Úmluvy jsou členěny dle svého předmětu, vedle územní a druhové ochrany přírody a ochrany biodiverzity jsou samostatné kapitoly věnovány přírodním zdrojům Antarktidy, mořské a pobřežní biodiverzitě, sladkým vodám a ochraně zvířat v lidské péči. Část věnovanou mezinárodnímu právu uzavírají kapitoly zabývající se mezinárodní úpravou odpovědnosti za škody na životním prostředí a odpovědnosti trestněprávní.

Třetí část publikace je zaměřena na ochranu biodiverzity v rámci komunitárního práva životního prostředí. Analýza předmětného tématu v supranacionálním právním systému ES je nejen zajímavá z hlediska formálního (specifické prameny práva), ale především neopominutelná z hlediska obsahového, neboť zásadním způsobem ovlivňuje národní právní řády členských zemí včetně České republiky. Mimo chodem není jistě náhodou, že odbornou předmluvu k celé knize napsal RNDr. Ladislav Miko, Ph.D., ředitel sekce ochrany přírodních zdrojů, DG Environment, Evropská Komise, Brusel, nejvyšší představitel ochrany biodiverzity v současné úřední hierarchii Evropské unie. První tři kapitoly třetí části jsou obecného charakteru a usnadňují orientaci v následujícím podrobném rozboru vybraných komunitárních norem. Autor stručně připomíná historický vývoj ochrany přírody ve Společenstvích a její zasazení do širšího rámce obecných cílů ochrany životního prostředí vyjádřených v primárním právu; nechýbí ani stručný rozbor jejího institucionálního a finančního zabezpečení. Pozornost je dále věnována environmentální politice EU, s důrazem kladeným na základní koncepční nástroje, zejména Šestý akční program pro životní prostředí na léta 2002–2012 a v jeho rámci na čl. 6, zaměřený na ochranu přírody a biologické rozmanitosti. Tento „úvod“ do komunitárního práva ochrany přírody je završen užitečným souhrnným přehledem relevantních pramenů rozdělených dle předmětu právní úpravy (drobnou vadou je dle mého názoru absence

jakékoliv zmínky o primárním právu v tomto souhrnu, v zájmu úplnosti by bylo vhodné alespoň odkázat na předchozí výklad). Další kapitoly třetí části jsou věnovány analýze vybraných „podoblastí“ s důrazem kladeným na směrnice z oblasti ochrany přírody a jejich implementaci. Podrobně je rozebrána ochrana ptáků, ostatních volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, ochrana přírodních stanovišť (se zvláštním důrazem kladeným na budování soustavy Natura 2000), regulace obchodu s ohroženými druhy rostlin a živočichů, ochrana některých druhů regulací lovu a zákazu dovozu výrobků z nich, ochrana antarktických mořských živých zdrojů, ochrana *ex situ* (přesněji regulace provozování zoologických zahrad, které jsou jediným způsobem ochrany druhů mimo jejich přírodní stanoviště, který je upraven na komunitární úrovni), ochrana zvířat v lidské péči, ochrana lesních ekosystémů, ochrana vod včetně mořského prostředí, zemědělské hospodaření a rozvoj venkova (ve vztahu k ochraně biodiverzity) a nakládání s geneticky modifikovanými organismy. Obdobně jako v části věnované mezinárodnímu právu nechybí ani zde rozbor ekologickoprávní odpovědnosti, a to jak odpovědnosti za škody na životním prostředí, tak odpovědnosti trestní. Třetí část uzavírá kapitola zaměřená na relevantní rozhodovací praxi Evropského soudního dvora, která je nejen velmi důležitá s ohledem na roli ESD při prosazování požadavků ochrany přírody, ale praktickými příklady také příhodně dokresluje předchozí text.

Poslední, čtvrtá část knihy, věnovaná právní úpravě ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost v České republice, je uvedena poměrně rozsáhlým (a velmi zajímavým) popisem jejího historického vývoje, s logickým předělem v roce 1990. Širší rámec ochrany biodiverzity v České republice představuje autor v kapitole zaměřené na základní koncepční nástroje národního významu – Státní program ochrany přírody a krajiny, Státní politiku životního prostředí a Strategii ochrany biologické rozmanitosti ČR. Jádrem analýzy platné právní úpravy je pochopitelně zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Při členění jednotlivých kapitol přitom autor vychází ze základních přístupů v ochraně biodiverzity používaných: podrobně je rozebrána zejména druhová ochrana *in a ex situ* a územní ochrana přírody a krajiny se zvláštní pozorností věnovanou transpozici a implementaci příslušných norem komunitárního práva, včetně tvorby soustavy Natura 2000. Vedle této základní právní úpravy je pak analyzována i řada souvisejících otázek upravených jinými právními předpisy, jako jsou například lov volně žijících živočichů, obchodování s ohroženými druhy či ochrana lesa, a stranou pozornosti nezůstává ani zde ochrana zvířat v péči člověka. V závěrečné čtvrtině autor zařazuje kapitoly věnované otázkám obecného charakteru, konkrétně právním a ekonomickým nástrojům používaným v ochraně přírody a krajiny, vlastnickému právu (v příslušných souvislostech), ekologickoprávní odpovědnosti a organizaci veřejné správy v oblasti ochrany přírody. Podrobný rozbor právní úpravy *de lege lata* konečně doplňují i stručně

úvahy *de lege ferenda*. Přesahy do jiných právních odvětví zde velmi výmluvně dokumentují šíři a praktickou nemožnost přesného věcného vymezení pojednávaného tématu.

Domnívám se, že recenzovanou publikaci je třeba hodnotit jako velmi zdařilou. Z obsahového hlediska považuji osobně za diskutabilní pouze zařazení problematiky ochrany zvířat v lidské péči. Právní úprava zde totiž směřuje na zajištění tzv. *welfare*, tedy „pohody“ zvířat, čímž se značně liší od norem, jejichž cílem je ochrana přírody, resp. biodiverzity. Tento „přesah“ však nijak nesnižuje celkovou kvalitu díla, naopak lze předpokládat, že si najde své vědecké čtenáře.

Již v úvodu bylo naznačeno, že nová publikace Vojtěcha Stejskala představuje svého druhu milník v historii právní vědy: poprvé v historii České republiky (ale i bývalého Československa, i když zde byla absence obdobné publikace s ohledem na dobové souvislosti do značné míry pochopitelná) se totiž v oboru práva životního prostředí objevuje kniha podobného zaměření, navíc s tak širokým a komplexním záběrem. Pojmout problematiku ochrany přírody, resp. biodiverzity ve vší její mnohovrstevnosti je úkol nesmírně obsáhlý a náročný a autora stál jistě nemálo sil a bezesných nocí. Výsledek však stojí za to a bude jistě přínosem nejen pro ty, kteří se právem ochrany přírody profesionálně zabývají. Nejen právníci totiž ve snaze o nejvhodnější řešení předložených problémů často nevnímají jejich širší souvislosti, my všichni nezřídka „pro stromy nevidíme les“. Příroda je však jedním propojeným systémem, v němž skutečně vše souvisí se vším, a jedině komplexní přístup k její ochraně má naději na úspěch. Nezbytnou podmínkou takového přístupu jsou odpovídající informace a právě ty se nám Vojtěch Stejskal snaží poskytnout, alespoň co se týká oblasti právní. Jeho kniha je neocenitelnou pomůckou při studiu ochrany přírody na globální, evropské a národní úrovni, a to jak samostatně, tak ve vzájemných souvislostech. Díky širokému záběru a zasvěcenému výkladu umožňuje nejen platné normy v této oblasti poznat, ale především je – a to i za pomoci četných příkladů z praxe – pochopit a správně interpretovat.

Dle autorových slov je kniha zamýšlena především jako výkladová publikace pro studenty a učitele vysokých škol se zaměřením na právo a biologické vědy. Vzhledem k jejímu obsahu a srozumitelnosti ji však lze doporučit i odborníkům z veřejné správy, profesionálním i dobrovolným ochráncům přírody, soudcům, nevládním občanským sdružením a obecně široké veřejnosti zajímající se o otázky ochrany přírody. Na závěr nezbyvá než vyjádřit naději, že autor bude ve svém „průkopnickém“ počínání pokračovat a že nezůstane sám. Přes řadu kvalitních odborníků a publikací má totiž česká právnícká literatura v oblasti ochrany biologické rozmanitosti, resp. životního prostředí obecně ve srovnání s vyspělými státy světa stále co dohánět.

Mgr. Karolina Žáková



Tři publikace francouzské nauky mezinárodního práva životního prostředí

Je notoricky známo, že právo životního prostředí náleží k nejdynamičtěji se rozvíjejícím právním odvětvím: za relativně velmi krátkou dobu své existence se kvantitou i kvalitou svých pravidel stalo plně srovnatelné se současným vývojovým stupněm prakticky všech „tradičních“ odvětví práva; nadto lze v jeho vlastním rámci pozorovat jisté vývojové fenomény, z jejichž množství za trvalejší zaznamenání stojí alespoň dva nejdůležitější, a to

- a) nerovnoměrný vývoj jeho jednotlivých součástí jako celku, rozlišovaných na základě klasické triády právních systémů (tj. práva mezinárodního, komunitárního a vnitrostátního) a zároveň významné vzájemné jejich ovlivňování se v rozvoji těchto jednotlivých systémů,¹
- b) ne vždy rovnoměrný vývoj jednotlivých součástí jeho jednotlivých celků, tedy pozitivního práva a jeho právní nauky: zatímco rozvoj vnitrostátního práva životního prostředí (alespoň velké většiny evropských zemí) lze snad pokládat – z obou výše uvedených hledisek – za víceméně vyrovnaný, naproti tomu komunitární právní systém se v dané sféře společenských vztahů vyznačuje téměř „raketovým“ rozvojem pozitivního práva a určitým „pokulháváním“ jeho doktríny za tímto vývojem a naopak nikoli tak progresivní rozvoj pozitivního mezinárodního práva životního prostředí do jisté míry „supluje“ zcela mimořádně pokroková a bohatá jeho nauka.

Francouzská teorie mezinárodního práva životního prostředí bezesporu patří mezi ty nejrozmanitější a vzhledem k mnohonásobnému „tradičnímu“ zpracování většiny jeho základních relevantních témat si v současnosti již může dovolit někdy též experimentovat – samozřejmě někdy s větším, někdy s menším úspěchem, avšak téměř vždy se zajímavým výsledkem – s úhly pohledu i s metodami traktování jeho předmětné materie a jejich jednotlivých otázek. Z recentního, možná až příliš bohatého příslušného francouzského písemnictví „experimentálního“ charakteru možno k anotaci na tomto místě vybrat jen velmi omezený počet prací: na základě věky prověřeného moudrého pravidla *omne trinum perfectum* tři publikace, z nichž každá reprezentuje jeden ze tří nejsilnějších novátorských literárních proudů, které dnes zpracovávají běžná témata

- 1) prostřednictvím specifické koncepce řešení jejich problémů,
- 2) odlišnou šíří jejich tematického záběru,
- 3) prostřednictvím detailního zpracování pouze jedné otázky určitého tematického celku.

¹ Srov. např. práci STEJSKAL, V.: Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost, Praha, Linde Praha, a. s., 2006 a tam traktovanou problematiku CITES v jednotlivých právních systémech, atd.

Jakkoli tyto vybrané práce nejsou ani zdaleka dokonalé či „modelové“ a naopak jim lze vytýkat ledacos – od drobnějších vad spíše technické povahy (např. ne příliš šťastně zvolený systém vzájemných referencí na jednotlivá probíraná témata v rámci druhé anotované publikace) až k mnohem zásadnějším nedostatkům nejednou i meritorní povahy (kupř. zaměňování či alespoň nedostatečné rozlišování pravidel *de lege lata* a *legis ferendae* v případě třetí anotované monografie atd.), díky svému mimořádně originálnímu pohledu na zkoumanou problematiku za zvýšenou pozornost rozhodně stojí.

Raphaël ROMI, avec la collaboration de Gaëlle BOSSIS et de Sandrine ROUSSEAUX, „Droit international et européen de l'environnement“, Paris, Montchrestien, 2005, 368 p.,

Tato práce není běžnou příručkou mezinárodního a evropského (komunitárního) práva životního prostředí, jak by se snad z poněkud nenápaditého názvu monografie mohlo zdát a jichž je i ve vlastní francouzské literatuře dnes již docela značný výběr, nýbrž představuje jakýsi zvláštní sborník předmětných studií, jejichž délka a význam se i dosti výrazně liší, které jsou však spojeny společnou neobvyklou koncepcí díla, již je sledování vzájemného vztahu mezi problémy mezinárodního obchodu a ochrany životního prostředí ve vybraných sférách mezinárodního a komunitárního společenského života. A právě ve světle a prizmatem problematiky mezinárodního obchodu autoři traktují dnes již téměř všeobecně známé otázky, jež tím ovšem nabývají zcela nových rozměrů a nabízejí zcela nové pohledy na svou podstatu i své jednotlivé aspekty: z hlediska mezinárodního obchodu jsou vybrána též samotná témata jednotlivých studií tento sborník tvořících i metody a postupy jejich zpracování. Dílo se tedy celkem logicky méně zabývá tzv. tradičními tématy práva životního prostředí mezinárodního i evropského (jako je kupř. ochrana moří a řek, která není traktována detailně a nadto je řešena společně – str. 165 až 172 a str. 185 až 200), avšak se zjevnou účelovou výjimkou otázek ochrany kvality ovzduší, ozónové vrstvy a (prevence) změn klimatu (str. 201 až 242) z evidentního důvodu možnosti mezinárodního obchodování s emisními limity. Svou pozornost totiž autoři soustředili především a) jednak na některá obecná, ekonomicky však velmi významná témata jako např. princip předběžné opatrnosti, k nimž se ve své práci i vícekrát vrací (k řečenému principu kupř. na stránkách 47 až 64, 320 až 326 atd.), b) jednak – a to zejména – na ekologické aspekty spíše ekonomických problémů, jejichž normativní regulace není běžně pod pojem „práva životního prostředí“ zahrnována – např. právní úprava zemědělské politiky a politiky výživy obyvatelstva (str. 307 až 326), politiky bezpečnosti výživy obyvatelstva (str. 327 až 344) aj., jakkoli tam bezpochyby spadají. Precizně uvedené konkrétní, nikoli všeobecně

známé údaje ekonomického a finančního charakteru zajímavě dokreslují naznačené nové pohledy na známá fakta.

L. BOISSON DE CHAZOURNE, R. DESGAGNE, M. M. MBENGUE, C. ROMANO, „Protection internationale de l'environnement“, nouvelle édition revue et augmentée, Ed. A. Pedone, Paris, 2005, 808 p.,

Anotovaná práce pak nepochybně překvapí zcela nečekanou šíří svého záběru: současné druhé vydání této neobyčejně soukromé sbírky relevantních normativních textů, týkající se mezinárodní ochrany životního prostředí, která se od doby svého prvního vydání v r. 1998² stala doslova „klasikou“ ve svém literárním žánru, doznalo totiž řady podstatných změn ve srovnání s původním vydáním. Zůstala sice základní struktura celého díla a jeho jednotlivých kapitol (a v jejich rámci mimořádně informativní a odborně a vědecky vysoce erudované úvody k problematice tou kterou kapitolou traktované), avšak vlastní obsah přítomného díla pokrývá materií výrazně rozšířenou ve srovnání se svým 1. vydáním, a to a) nejen o nové typy „pramenů“ mezinárodního práva životního prostředí: kromě původních mezinárodněprávních textů *stricto sensu* (vypracovaných a přijatých státy, event. mezinárodními vládními organizacemi), přináší nově též reprodukci judikatury týkající se (ochrany) životního prostředí nikoli pouze mezinárodních tribunálů ve vlastním smyslu slova, ale také rozhodnutí a jiných řešení, přijatých ostatními orgány řešícími spory, včetně OMC a EU, avšak rovněž i určitých komunitárních instrumentů a dokonce norem přijatých pro interpretaci, ev. další rozvoj některých mezinárodních multilaterálních smluv a úmluv orgány, které tyto instrumenty vytvářejí (např. konferencemi smluvních stran, schůzky smluvních stran atd.), b) ale též i o předmětné problematiky, jež v předcházejícím vydání sbírky nefigurovaly: tak kupř. kap. VIII. obsahuje rovněž výňatky z relevantních arbitrážních rozhodnutí, týkající se problémů investic, či kap. X. přináší texty mezinárodního práva trestního. Zatímco tedy první vydání této sbírky dokumentů obsahovalo téměř výlučně mezinárodněprávní texty v „ortodoxním“ smyslu tohoto termínu, přímo se týkajících péče o životní prostředí, současné vydání této sbírky naopak přináší normativní texty různé povahy, regulující též otázky, které nejsou obecně považovány za bezprostředně ovlivňující životní prostředí, avšak jejich význam je pro toto prostředí zcela nepochybný: jakkoli diskutabilní, takto netradičně pojatá práce je zjevnou reakcí na neustále se rozšiřující proces internacionalizace všech sfér společenského života a zároveň na rozvoj práva životního prostředí, jež upravuje čím dál tím více oblastí mezinárodního života a zabývá se i jeho aspekty, dříve v rámci spolupráce mezi státy zcela neznámými.

² Viz BOISSON DE CHAZOURNES, L. – DESGAGNE, R. – ROMANO, C.: *Protection internationale de l'environnement*, Paris, Ed. A. Pedone, 1998.

David GUILLARD, „Les Armes de guerre et l'environnement naturel: essai d'étude juridique“, Paris, L'Harmattan, 2006, 288 p.

Tato monografie obohacuje na české poměry až neskutečně rozsáhlou francouzskou literaturu, která se věnuje vzájemnému vztahu ochrany životního prostředí a ozbrojených konfliktů.³ Práce možná na první pohled překvapí svým názvem: nehovoří totiž o lidských aktivitách, jak tomu bývá v dané tématické oblasti běžným zvykem, nýbrž o specifickém objektu – předmětu – prostředníku těchto aktivit, tj. o válečných zbraních a jejich vztahu k životnímu prostředí. Při hlubším zamyšlení se nad jejím titulem však eventuální podiv rychle zmizí: současné zbraně bezesporu patří k jednomu z nejnebezpečnějších produktů naší civilizace a negativní důsledky pro životní prostředí mohou produkovat – samozřejmě mimo použití, pro které jsou zhotoveny – též samy o sobě, a to během celé doby trvání jejich existence (tedy v čase jejich koncepce, výroby, nakládání s nimi i jejich eliminace); nezanedbatelným problémem je i jejich doslova masové rozšíření a představují základní fenomén v rámci všech konfliktů – mezinárodních i vnitrostátních, včetně teroristických útoků. Východiskem anotované práce je studium relevantních právních instrumentů práva ozbrojených konfliktů, především tzv. Ženevského práva a Haagského práva, kde zejména právo posledně jmenované dnes chrání životní prostředí ve sféře nakládání s válečnými zbraněmi. Na základě tohoto studia se pak autor podrobně soustřeďuje – stále pod zorným úhlem mezinárodní reglementace na ochranu životního prostředí – na problematiku různých kategorií zbraní a různým způsobům jejich výroby a užití. Zcela mimořádně aktuální, novátorské a teoreticky nejpřínosnější jsou ovšem pasáže práce, v nichž se věnuje problémům ekoterorismu a represe teroristických aktů působících škody na životním prostředí, nových typů zbraní (zejména též bakteriologických) a jejich vztahu k potenciálním důsledkům na životní prostředí a především pak otázkám odpovědnosti za poškozování tohoto prostředí jako následku zbrojení, tak i výsledku teroristických útoků, a to z hlediska odpovědnosti států, odpovědnosti mezinárodních organizací i individuální trestní odpovědnosti na úrovni mezinárodní. Práce je skutečně zdařilou ukázkou „filigránského“ zpracování jedné dílčí otázky určité širší problematiky do nezvyklé hloubky za situace, kdy předmětná problematika je již na poměrně velmi vysokém stupni zkoumání a rozpracování jako celek.

Je zjevné, že ačkoli mnohé výsledky bádání a závěry francouzské nauky mezinárodního práva životního prostředí nejsou pravděpodobně všeobecně přijatelné (jak je ostatně zřejmé i z naznačených tezí zde anotovaných prací), mají však zcela nesporný inspirační význam nejen pro ostatní národní nauky této právní sféry, ale též i pro budoucí tvorbu nových pravidel mezinárodního práva životního prostředí.

JUDr. Jana Zástěrová, CSc.

³ Srov. stěžejní dílo francouzské nauky v dané oblasti MOLLARD-BANNELIER, K.: *La protection de l'environnement en temps de conflit armé*, Paris, Ed. A. Pedone, 2001, 542 p. a zejména též literaturu tam uvedenou.



Ústavní soud podržel rozhodnutí obce vyhlásit stavební uzávěru

Dne 1. srpna 2006 vydal Ústavní soud ČR nálezn sp. zn. Pl. ÚS 16/06 (později publikován ve Sbírce zákonů pod č. 475/2006 Sb.), který se dotýká výkladu nejen stavebního zákona, ale i ochrany životního prostředí v užším slova smyslu.

Rada obce P. ve Zlínském kraji schválila v červnu 2004 nařízení obce č. 2/2004 o stavební uzávěře v katastrálním území P., obce P., podle § 33 odst. 3 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších právních předpisů a podle § 11 odst. 1 a 102 odst. 2 písm. d) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů. V čl. 1 nařízení obce bylo stanoveno, že *účelem stavební uzávěry je ochrana území před umísťováním a realizací staveb výrazně narušujících krajinný ráz, vytváření podmínek pro trvale udržitelný rozvoj území, zejména rozvoj lázeňství a cestovního ruchu v území soustředěné rekreace*. V čl. 2 byl zakotven rozsah vymezení stavební uzávěry taxativním výčtem pozemků v katastrálním území obce. Pro skutkový základ případu je pak důležitý čl. 3 nařízení, který stanoví rozsah zákazu nebo omezení stavební činnosti. Rada obce stanovila v čl. 3 bod 1, že *ve výše vymezeném území se omezuje provádění staveb energetických vedení technologiemi narušujícími krajinný ráz. Tyto stavby je možné na výše uvedeném území umísťovat pouze při splnění následujících podmínek:*

- a) *na zalesněných pozemcích nesmí být podpěrné body energetického vedení vyšší než 15 m,*
- b) *ve volné krajině se stavby energetického vedení umísťují pod zem.*

Podle čl. 3 bod 2 nařízení *stavební uzávěrou není zakázáno ani omezeno provádění udržovacích prací*. Výjimku z omezení uvedených v čl. 3 bod 1 může podle čl. 3 bod 3 nařízení v odůvodněných případech udělit Rada obce.

Toto nařízení o stavební uzávěře se stalo předmětem kritiky ze strany Krajského úřadu Zlínského kraje a posléze Ministerstva vnitra, které po provedeném řízení ve věci dozoru podle hlavy VI zákona o obcích dne 22. února 2006 předmětné nařízení obce P. svým rozhodnutím pozastavilo. Ministr vnitra zaslal dne 13. března 2006 (den doručení) Ústavnímu soudu ČR návrh na vydání nálezu, podle něhož se nařízení obce P. o stavební uzávěře dnem vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů zrušuje. Ministr vnitra se domníval, že zmíněné nařízení je v rozporu se zákonem o obcích a stavebním zákonem a s Ústavou ČR.

Hlavním předmětem kritiky ze strany ministerstva vnitra, a to i za podpory stanoviska ministerstva pro místní rozvoj, jako ústředního orgánu pro oblast územního plánování a stavebního řádu, se stal čl. 3 předmětného nařízení obce P. o stavební

uzávěře č. 2/2004. Napadeným nařízením obec stanovila podmínky pro umístění staveb a jejich realizaci. Regulace těchto podmínek je však podle obou ministerstev v rámci zákona č. 50/1976 Sb. předmětem jiného územního rozhodnutí, a sice rozhodnutí o umístění stavby. Obsah rozhodnutí o umístění stavby upravoval § 4 vyhlášky č. 132/1998 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona. Podle § 4 odst. 1 písm. d) vyhlášky obsahuje rozhodnutí o umístění stavby určení stavebního pozemku, podmínky pro umístění stavby na něm a pro zpracování projektové dokumentace, včetně rozsahu a podrobností jejího zpracování. V podmínkách pro umístění stavby podle § 4 odst. 2 citované vyhlášky se pak mimo jiné stanovují požadavky na ochranu zdraví, životního prostředí, na ochranu urbanistických a architektonických hodnot v území a požadavky na výškové a polohové umístění stavby. Problém je podle navrhovatele tedy v tom, že napadené nařízení obce o stavební uzávěře obsahuje podmínky pro realizaci staveb, stanoví výšku staveb a technologie provádění a umístění staveb, čímž obec vybočila z mezí zákonem svěřené věcné působnosti, neboť tyto podmínky je oprávněn stanovit pouze příslušný stavební úřad ve správním (územním) řízení. Tedy navrhovatel fakticky napadá čl. 3 bod 1 písm. a) a b) nařízení obce o stavební uzávěře. Kromě toho dále navrhovatel napadá i čl. 3 bod 3 předmětného nařízení, které stanoví, že výjimku z omezení uvedených v čl. 3 bod 1 může v odůvodněných případech udělit na žádost rada obce P. Podle ministra vnitra tato pravomoc daná radě obce překračuje § 99 odst. 1 zákona o obcích, neboť podle tohoto ustanovení v oblasti přenesené působnosti přísluší radě obce rozhodovat, jen stanoví-li tak zákon. Také z tohoto důvodu navrhovatel hodnotil předmětné nařízení v rozporu se zákonem.

Obec P. ve své replice k argumentaci ministra vnitra uvedla mimo jiné důvody, proč s tvrzením o údajné nezákonnosti nařízení nesouhlasí. Zdůraznila, že účel nařízení nijak nevybočuje z mezí stanovených v § 32 odst. 1 písm. d) zákona č. 50/1976 Sb. a § 7 vyhlášky č. 132/1998 Sb. Vychází ze znění platného územního plánu obce P., dle kterého „*v lázeňském místě mohou být povoleny pouze takové stavby, provozovny a zařízení, které neporušují lázeňské klima, vegetaci, hydrologické podmínky, klid a estetický vzhled lázeňského místa.*“ V této souvislosti obec P. dále uvedla, že zastupitelstvo obce schválilo svým usnesením ze dne 10. února 2005 záměr pořízení nového územního plánu sídelního útvaru P., jehož cílem je mimo jiné zpřesnit podmínky ochrany krajinného rázu, a tím i rekreačního charakteru obce. Nařízením o stavební uzávěře tedy omezuje stavební činnost, která by mohla znemožnit budoucí využití území nebo jeho organizaci podle připravované územně plánovací dokumentace, což je plně v souladu s vymezením cíle zákazu nebo omezení činnosti prostřednictvím institutu stavební uzávěry podle § 7 odst. 1 písm. c) prováděcí vyhlášky č. 132/1998 Sb. Odkázala přitom na čl. 3 bod 1 písm. a) a b) nařízení obce, kde jsou takové podmínky jednoznačně určeny.

Dle názoru obce P. ministr vnitra přehlíží rozdíl mezi obsahem územního rozhodnutí o stavební uzávěře za obsah územního rozhodnutí o umístění stavby a na základě tohoto nesprávného hodnocení pak neprávem napadá předmětné nařízení obce. Územní rozhodnutí o umístění stavby vždy stanoví podmínky pro umístění zcela konkrétní jednotlivé stavby vymezené návrhem na vydání územního rozhodnutí. Naproti tomu územní rozhodnutí či nařízení obce o stavební uzávěře stanoví obecná pravidla či zákazy týkající se určitého typu případné budoucí stavební činnosti v území. Nařízení obce P. č. 2/2004 o stavební uzávěře nestanoví podmínky pro umístění jakékoliv konkrétní stavby, ale vymezuje obecně závazná pravidla pro případ určitého typu budoucí stavební činnosti ve vymezeném území.¹

Napadení formulace čl. 3 bod 1 nařízení o stavební uzávěře obec P. tedy striktně odmítla a uvedla své argumenty na jeho obranu. Naproti tomu u napadeného čl. 3 bod 3 nařízení o stavební uzávěře² obec P. připustila, že tato formulace je nepřesná, neboť výjimka z omezení by musela být řešena pouze formou změny celého nařízení. Přesto se však obec domnívá, že ani předmětné ustanovení o výjimce není nutné rušit, neboť existuje možnost jeho zákonného a tím i ústavně konformního výkladu.

Právní věta nálezu Ústavního soudu:

I. Ustanovení článku 3 bodu 3 nařízení obce P. č. 2/2004 o stavební uzávěře, znějící: „Výjimku z omezení uvedených v odst. 1 může v odůvodněných případech udělit na žádost rada obce P.“ se dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů zrušuje.

II. V ostatních částech se návrh zamítá.

Právní posouzení Ústavního soudu

Ústavní soud se zabýval nejprve podmínkami aktivní legitimity navrhovatele a ústavní a zákonnou konformitou legislativního procesu. *Prima facie* dospěl k závěru, že navrhovatel – ministr vnitra – je oprávněn podat návrh na zrušení nařízení obce o stavební uzávěře. Dále konstatoval, že napadený právní předpis byl přijat a vydán v souladu se zákonem o obcích, tzn. ústavně předepsaným způsobem. Poté se již zabýval meritem věci, tj. zkoumal, zda obsah předmětného nařízení o stavební uzávěře napadeného návrhem ministra vnitra je či není v souladu s platným právním předpisem obce a zda je oprávněn právní předpis obce pro nesoulad s jiným právním předpisem zrušit. V zásadě potvrdil argumentaci obce P., zejména pokud se jedná o soulad nařízení o stavební uzávěře s § 33 odst. 3 stavebního zákona, a o názor, že se jedná v daném případě obsahově o obecně závazná pravidla pro případ určitého typu budoucí stavební činnosti v území a nikoliv o konkrétní jednotlivé stavby.

¹ Nařízení obce omezuje provádění staveb energetických vedení technologiemi narušujícími krajinný ráz.

² Udělení výjimky (rozhodnutím rady obce) z omezení stavební činnosti.

Ústavní soud dospěl k závěru, že napadené nařízení obce P. č. 2/2004 o stavební uzávěře (čl. 3 bod 1 písm. a/ a b/) není tedy s čl. 33 odst. 3 zákona č. 50/1976 Sb., stavebního zákona a § 7 prováděcí vyhlášky č. 132/1998 Sb., v rozporu. Nařízením vyhlášená stavební uzávěra se od cílů a záměrů územního plánování neodchyluje. „Bylo by popřením smyslu stavební uzávěry, pokud by musela být obsahově stejně vymezena již v územním plánu. Stavební uzávěru lze dokonce stanovit i pro území, v němž územní plán výstavbu povoluje, např. jako dočasné opatření do doby schválení podrobnější územně plánovací dokumentace pro dané území. Mezi nařízením o stavební uzávěře a obecně závaznou vyhláškou obce o územním plánu obce tedy není vztah právního předpisu nižší a vyšší právní síly. Metody právní regulace v obou případech nejsou totožné. Při vyhlásování stavební uzávěry je třeba zkoumat, zda stavební uzávěra ve světle cílů a záměrů územního plánování obstojí. Hodnocení souladu s cíli a záměry územního plánování v daném území se nevyčerpává vydáním územního rozhodnutí. Tento soulad je třeba hodnotit i nadále při rozhodování na nižších patrech abstraktnosti. Např. i při rozhodování o vydání stavebního povolení ke stavbě konkrétní stavby se musí stavební úřad zabývat otázkou, zda lze takovou stavbu povolit vzhledem k cílům, záměrům a dokumentaci územního plánování, tj. i vzhledem k obecně závazné vyhlášce, kterou byl schválen územní plán“.³

Ústavní soud rozhodl však částečně vyhovět návrhu ministra vnitra a zrušit napadené ustanovení čl. 3 bodu 3 nařízení obce o stavební uzávěře pro rozpor s čl. 79 odst. 3 Ústavy, podle něhož obce mohou vydávat nařízení, jen jsou-li k tomu výslovně zmocněny zákonem a v mezích takového zákona. Bez konkrétního zmocnění v zákoně nemůže obec vydat nařízení v přenesené působnosti. Vydávání nařízení obce se světuje radě obce a podle § 102 odst. 2 písm. d) zákona o obcích jde o vyhrazenou pravomoc. Čl. 3 bod 3 předmětného nařízení obce P. o stavební uzávěře stanoví, že výjimku z omezení uvedených v čl. 3 bod 1 může v odůvodněných případech udělit na žádost rada obce P. Podle Ústavního soudu tato pravomoc daná radě obce překračuje § 99 odst. 1 zákona o obcích, neboť podle tohoto ustanovení v oblasti přenesené působnosti přísluší radě obce rozhodovat, jen stanoví-li tak zákon. Nařízením obce v čl. 3 bod 3 obec nepřípustně rozšířila své oprávnění. V daném případě se navíc jedná o výkon přenesené působnosti obce, tj. státní správy, a obec se proto měla pohybovat v mezích příslušných právních předpisů, neboť dle čl. 2 odst. 3 Ústavy lze státní moc uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Z tohoto důvodu je také ustanovení čl. 3 bod 3 nařízení obce P. o stavební uzávěře v rozporu se zákonem a Ústavní soud se rozhodl čl. 3 odst. 3 nařízení zrušit dnem vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů. V ostatních částech však předmětné nařízení podle Ústavního soudu není v rozporu se stavebním zákonem ani s čl. 2 odst. 3 Ústavy.

³ Citace z nálezu ÚS vyhlášeného pod č. 475/2006 Sb.

Komentář k nálezu

Územní plán velkého územního celku Zlínského kraje⁴ vymezil mimo jiné v dotčeném regionu vedení koridorů nových elektrických vedení vysokého napětí. Vedení mělo procházet mimo jiné územím chráněné krajinné oblasti Bílé Karpaty a přes území několika obcí s lázeňským statutem. Konkrétní projekty byly následně podrobeny procesu posuzování vlivů na životní prostředí EIA podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Přes nesouhlasná stanoviska dotčených obcí a občanských sdružení výsledné stanovisko Ministerstva životního prostředí tento záměr doporučilo v navrhovaných parametrech. Průběh řízení, některé nejednoznačné formulace a ignorování postoje veřejnosti a územních samospráv byly posléze podrobeny mimo jiné i kritice veřejného ochránce práv. Ten ve své zprávě o šetření uvedl pochybnosti o naplnění smyslu a účelu posuzování vlivů na životní prostředí, kterým je výběr varianty řešení, která je z ekologického hlediska nejvhodnější. Jakkoliv po právní stránce formálnímu postupu řízení EIA v dané kauze ombudsman nemohl vytknout vážnější vady, po provedeném šetření se přiklonil k závěru, že *postupy ministerstva nepřiměly investora k hledání environmentální šetrné varianty*.⁵ Odkázal přitom mimo jiné i na závěry Ústavního soudu ze dne 12. října 2001 sp. zn. Pl. ÚS 24/2000, který se týkal návrhu na zrušení některých ustanovení tehdy platného zákona č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí.

Nutno však dodat, že výsledek řízení *sui generis* EIA, tzv. stanovisko, je sice nutným procesním krokem do navazujícího správního řízení o povolení záměru, po hmotně právní stránce závazné není a konečný výsledek předjímat nemůže. O konkrétní podobě realizace záměru se autoritativně rozhoduje až v dalších fázích jeho projednávání, zejména v rámci územního řízení podle stavebního zákona či řízení o udělení souhlasu se stavbou z hlediska ochrany přírody a krajiny podle zákona č. 114/1992 Sb.

Krok obce P., vydání nařízení o stavební uzávěře, nelze vykládat tak, že by zneumožňovalo uskutečnění těchto staveb, pouze pro jejich výstavbu stanovilo podmínky za účelem ochrany rozvoje jejího území a ochranu krajinného rázu. Uvažovaná stavba vedení vysokého napětí svými výškovými parametry a technologií varianty stavby nespĺňovala podmínky řečeného nařízení obce o stavební uzávěře. Stavební uzávěra je v souladu se zněním platného územního plánu obce P., dle kterého „v lázeňském místě mohou být povoleny pouze takové stavby, provozovny a zařízení, které neporušují lázeňské klima, vegetaci, hydrologické podmínky, klid a estetický vzhled lázeňského místa“.

⁴ Nařízení vlády č. 87/1994 Sb., kterým se vyhláší závazná část územního plánu VÚC Zlínského kraje.

⁵ Citace ze zprávy veřejného ochránce práv o výsledku šetření sp. zn. 3329/2003/VOP/JC ze dne 4. ledna 2006.

Věcná správnost postupu obce má oporu i v rozhodnutí Správy Chráněné krajinné oblasti Bílé Karpaty, potvrzené rozhodnutím Ministerstva životního prostředí, která podle § 44 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb. neudělila investorovi souhlas s vydáním rozhodnutí o umístění stavby vedení vysokého napětí, z důvodu zásahu do dochovaného krajinného rázu, narušení ekologických a estetických funkcí daného území. Toto rozhodnutí je závazným pro případné územní rozhodování o umístění stavby podle zákona o územním plánování a stavebním řádu, tedy de facto takové kladné územní rozhodnutí v současné době nelze vydat.

Oporu citovanému nařízení obce o stavební uzávěře koneckonců poskytl i Ústavní soud ČR v citovaném nálezu. Po provedeném řízení dospěl k názoru, že nejsou dány důvody ke zrušení nařízení obce P. o vyhlášení stavební uzávěry pro katastrální území P., obce P. a proto návrh ministra vnitra dílem podle § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu zamítl a dílem podle § 70 odst. 1 zákona o Ústavním soudu pouze zrušil ustanovení čl. 3 bod 3 napadeného nařízení. Na území obce P. tedy platí stavební uzávěra, přičemž toto rozhodnutí brání vydání územního rozhodnutí o umístění stavby.

JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

Rozsudek ESD C-221/04 ze dne 18. května 2006 **– Komise ES vs. Španělsko**

Následující rozhodnutí Evropského soudního dvora je zajímavé pro jeho širší dopad, neboť se dotýká i výkladu pojmu „úmyslné jednání“ a jeho prokazování. V projednávané věci vedli účastníci řízení spor o to, zda je v souladu se směrnicí Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, aby byl v určitých oblastech lovu povolán lov lišek (*Vulpes vulpes*) s použitím ok se záklopkou. Směrnice mimo jiné zakazuje úmyslné usmrcování a úmyslný odchyt vyder (*Lutra lutra*). Komise se obávala, že v případě povolení používání ok by mohly být odchyťovány nejenom lišky – jak se předpokládá – ale také vydry. Evropský soudní dvůr žalobu Komise zamítl. Z jeho odůvodnění je třeba uvést, že:

- 1. Sporné povolení bylo vydáno pro lov lišky, tedy živočišného druhu, který není uveden ani v příloze IV a), ani v příloze V a) směrnice. Z toho vyplývá, že zákaz nevýběrových prostředků lovu nemůže být španělským orgánům v projednávaném případě vytýkán.**
- 2. Aby byla splněna podmínka úmyslného charakteru uvedená v čl. 12 odst. 1 písm. a) směrnice, musí být prokázáno, že původce jednání zamýšlel odchyt nebo usmrcování jedince chráněného živočišného druhu, nebo byl alespoň**

s možností takového odchytu nebo usmrcování srozuměn. Toto Komise neprokázala.

3. Komise neprokázala dostatečně ani výskyt vyder v oblasti, které se sporné povolení týkalo.

Z hlediska teorie je však zajímavé citovat ze stanoviska generální advokátky Juliane Kokott k tomuto případu, a sice výklad pojmu „úmyslné jednání“ a jeho prokazování. Výklad se přitom dotýká i odpovědnosti za škody na životním prostředí podle směrnice č. 2004/35/ES.

„...Je nutné zkoumat, zda povolení porušuje čl. 12 odst. 1 směrnice o stanovištích. Podle tohoto ustanovení jsou členské státy povinny zavést systém přísné ochrany živočišných druhů uvedených v příloze IV písm. a) v jejich přirozeném areálu rozšíření. Tento systém má podle čl. 12 odst. 1 písm. a) zakázat veškeré formy úmyslného odchytu nebo usmrcování jedinců těchto druhů odchycených v přírodě. S ohledem na dosah zákazu čl. 12 odst. 1 písm. a) je třeba objasnit, zda se v tomto článku použitý pojem úmyslu vztahuje zároveň na odchyt i na usmrcení chráněných zvířat. Tento výklad sice odporuje francouzskému znění, ve kterém se pojem „*intentionelle*“ používá v jednotném čísle, a vztahuje se tedy pouze na usmrcení, nicméně vyplývá z jiných jazykových verzí, do nichž byla směrnice přeložena. Ve španělštině, němčině, řečtině a portugalštině se vztahuje úmysl bez jakýchkoliv pochybností na obě jednání. V angličtině, nizozemštině a dánštině se úmysl vztahuje buď na odchyt, nebo na obě jednání. Pouze italské znění lze vykládat stejným způsobem jako francouzské, přesto je ovšem i v italštině možné vztahovat úmysl na obě jednání. Ostatně to odpovídá také Bernské úmluvě (1979), kterou převzalo směrnicí o stanovištích a směrnicí o ochraně volně žijících ptáků Společenství tak, aby se úmysl gramaticky vztahoval na obě jednání.

Proto je nutné zkoumat, zda je povolení slučitelné s čl. 12 odst. 1 směrnice o stanovištích, který stanoví přísný systém ochrany a který zakazuje úmyslný odchyt a úmyslné usmrcování vyder. ...Povolení by bylo neslučitelné s čl. 12 odst. 1 směrnice o stanovištích již tehdy, pokud by některá ovlivnění vyder nastala úmyslně při výkonu povolení. V německém trestním právu úmysl předpokládá, že usmrcení nebo odchyt chráněného zvířecího druhu je cílem takového jednání. Tímto směrem se ubírají také francouzské *intentionelle* a anglické *deliberate*. Obě tyto jazykové verze mají pro výklad zvláštní význam, jelikož v tomto rozsahu Bernská úmluva odpovídá směrnicí. Francouzské *intentionelle* odpovídá *intention*, pojmu pro úmysl ve francouzském trestním právu. Ve francouzském právu předpokládá úmysl jak vědomí, tak i vůli uskutečnit skutek. Naproti tomu nepřímý úmysl – *dolus eventualis*, popřípadě *dol éventuel*, vědomí uskutečnění skutku a srozumění s jeho důsledky nestojí na stejné úrovni jako úmysl – pokud tak nestanoví právní úprava. Anglické *deliberate* není v právním jazyce srovnatelným způsobem zastoupeno. Německému

úmyslu odpovídá anglický pojem *intention*. Nicméně také pojem *deliberate* může zahrnovat prvky vědomí a vůle.

Podle tohoto doslovného výkladu čl. 12 odst. 1 písm. a) směrnice o stanovištích – orientovaného především na používání trestněprávních pojmů – musí být zakázána pouze jednání, pokud jsou páchána s vědomím a vůlí ovlivňovat chráněné druhy. Prakticky by takové zákazy bránily pouze několika málo jednáním přímo směřujícím proti chráněným zvířecím druhům, např. lovu, usmrcování jako škodné nebo týrání zvířat.

Na druhé straně hovoří usnesení Stálého výboru pro Bernskou úmluvu 1/89 z 9. června 1989 o tom, že přinejmenším pojmy *intentionelle / deliberate* používané v této Úmluvě musí být podle okolností vykládány šířeji. S ohledem na místa sloužící k rozmnožování nebo k odpočinku podle čl. 6 písm. b) Úmluvy je nutné tyto pojmy totiž vykládat tak, že zahrnují také jednání, která nejsou uskutečňována s cílem poškodit místa sloužící k rozmnožování nebo k odpočinku, nýbrž jsou uskutečňována pouze s vědomím, že by mohla pravděpodobně vést k takovýmto škodám.

Ze systematického hlediska je nutno zohlednit, že přísný systém ochrany podle čl. 12 odst. 1 směrnice o stanovištích byl doplněn čl. 12 odst. 4 směrnice o stanovištích a směrnici Evropského parlamentu a Rady 2004/35/ES ze dne 21. dubna 2004 o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí, zejména jejím článkem 5...

... Další omezení pojmu úmyslu v jeho trestněprávním významu by odporovalo pojmu „systém přísné ochrany“, kterým se mají realizovat zákazy uvedené v čl. 12 odst. 1 směrnice o stanovištích. Systém ochrany, který zakazuje usmrcování, odchyt nebo vyrušování těchto druhů v zájmu Společenství pouze tím, že uvádí řídká jednání směřující proti těmto druhům, ale připouští, že ničení těchto druhů v řadě jiných jednání připadá v úvahu, nemůže být označen jako „přísný“... Výklad Soudního dvora nevede k vyloučení čl. 12 odst. 4 směrnice o stanovištích a směrnice 2004/35. Článek 12 odst. 4 směrnice o stanovištích totiž zahrnuje při tomto výkladu pojmu úmyslu případy, ve kterých se nespokojuje s nebezpečím pro chráněné druhy. Případná nezbytná ochranná opatření mohou spočívat zejména v tom, že se vytvoří prostřednictvím vysvětlování nebo varování odpovídající povědomí o ohrožení.

Pokud jde o směrnici 2004/35, je ochrana, nabízená článkem 5 v oblasti předcházení škodám, definována restriktivněji, přesto je rozsáhlejší, pokud jde o požadované subjektivní prvky. Je totiž nutné vyvarovat se značným negativním dopadům na dosažení nebo zachování příznivého stavu populace, zatímco zákazy v čl. 12 odst. 1 platí také pro ovlivnění, která mají méně intenzivní účinky, protože se týkají jen několika jedinců. Povinnost prevence ve směrnici 2004/35 platí ovšem zásadně také na nedbalostní jednání, neboť u určených činností – zejména průmyslových – se odpovědnost předpokládá bez ohledu na úmysl nebo nedbalost. Výklad pojmu „úmysl“ Soudním dvorem tak zabraňuje tomu, aby mezi ochranou určitých

jedinců podle článku 12 směrnice o stanovištích a ochranou populace podle směrnice 2004/35 nevznikla mezera v ochraně a mimo to ještě ponechává směrnici 2004/35 vlastní působnost.

V důsledku toho je třeba vycházet z úmyslného ovlivnění chráněných zvířecích druhů, pokud ovlivnění nastává na základě nějakého jednání, při kterém jednatel věděl a byl srozuměn s ohrožením chráněných zvířat. V tomto smyslu lze také vykládat vyjádření Komise. Ta se domnívá, že v oblasti, ve které se vyskytla vydra, nemůže být lov nevýběrovými prostředky považován za neúmyslný lov chráněného druhu... Komise tak odkazuje na objektivní riziko, které je spojeno s použitím nevýběrových prostředků lovu.

Z toho implicitně dovozuje srozumění s ohrožením chráněných zvířecích druhů. Takový závěr je ovšem přípustný pouze tehdy, pokud lovci věděli, že se jedinci tohoto druhu vyskytují v oblasti dotčené takovým způsobem lovu. V projednávané věci neexistují ovšem dostatečné skutečnosti proto, že lovci při kladení ok věděli o ohrožení vyder. Zatímco bylo známo, že pobřeží ostrova Zakynthos je jedním z mála hnízdišť želvy mořské (*Caretta caretta*) ve Středozemním moři, je pořád ještě mezi účastníky řízení sporné, zda se vydry vůbec ve zde vymezené oblasti lovu nalézají. ... Do prokázání opaku tedy nemůže být lovcům vytýkáno, že byli srozuměni s výskytem vydry v jejich oblastech lovu, a tím s jejím ohrožením. Kromě toho se na pobřeží ostrova Zakynthos nacházely zákazové značky, které výslovně zakazovaly dotčené chování. Naproti tomu kladení ok bylo dokonce povoleno. Proto lovci museli vycházet z toho, že nelze očekávat žádné porušení právních předpisů. V důsledku toho nemůže být případné ovlivnění vyder lovem do ok kvalifikováno jako úmyslné.“

JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.





PŘEHLED AKTUÁLNÍ LEGISLATIVY

**Sbírka zákonů červenec – prosinec 2006**

- 615/2006 Nařízení vlády o stanovení emisních limitů a dalších podmínek provozování ostatních stacionárních zdrojů znečišťování ovzduší – částka 191
- 601/2006 Vyhláška, kterou se zrušuje vyhláška Českého úřadu bezpečnosti práce a Českého báňského úřadu č. 324/1990 Sb., o bezpečnosti práce a technických zařízení při stavebních pracích, ve znění vyhlášky č. 363/2005 Sb., a vyhláška č. 363/2005 Sb., kterou se mění vyhláška Českého úřadu bezpečnosti práce a Českého báňského úřadu č. 324/1990 Sb., o bezpečnosti práce a technických zařízení při stavebních pracích – částka 189
- 572/2006 Zákon o přijetí úvěru Českou republikou od Evropské investiční banky na financování protipovodňových opatření – částka 185
- 574/2006 Zákon, kterým se mění zákon č. 406/2000 Sb., o hospodaření energií, ve znění pozdějších předpisů – částka 185
- 570/2006 Vyhláška, kterou se mění vyhláška Ministerstva životního prostředí č. 356/2002 Sb., kterou se stanoví seznam znečišťujících látek, obecné emisní limity, způsob předávání zpráv a informací, zjišťování množství vypouštěných znečišťujících látek, tmavosti kouře, přípustné míry obtěžování zápachem a intenzity pachů, podmínky autorizace osob, požadavky na vedení provozní evidence zdrojů znečišťování ovzduší a podmínky jejich uplatňování – částka 184
- 561/2006 Vyhláška o stanovení seznamu aglomerací pro účely hodnocení a snižování hluku – částka 182
- 543/2006 Vyhláška o vyhlášení Národní přírodní památky Skalická Morávka a stanovení jejích bližších ochranných podmínek – částka 176
- 540/2006 Vyhláška, kterou se mění vyhláška č. 221/2004 Sb., kterou se stanoví seznamy nebezpečných chemických látek a nebezpečných chemických přípravků, jejichž uvádění na trh je zakázáno nebo jejichž uvádění na trh, do oběhu nebo používání je omezeno, ve znění pozdějších předpisů – částka 175
- 539/2006 Vyhláška o stanovení ochranných pásem přírodního léčivého zdroje minerální vody jímané vrtem Le-7 v katastrálním území Charvátská Nová Ves obce Břeclav a o vymezení konkrétních ochranných opatření – částka 174

- 526/2006 Vyhláška, kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona ve věcech stavebního řádu – částka 170
- 523/2006 Vyhláška, kterou se stanoví mezní hodnoty hlukových ukazatelů, jejich výpočet, základní požadavky na obsah strategických hlukových map a akčních plánů a podmínky účasti veřejnosti na jejich přípravě (vyhláška o hlukovém mapování) – částka 168
- 520/2006 Nález Ústavního soudu ze dne 19. září 2006 ve věci návrhu na zrušení některých ustanovení obecně závazné vyhlášky města Kopřivnice č. 1/2004 o veřejné zeleni – částka 167
- 512/2006 Nařízení vlády, kterým se mění některá nařízení vlády v oblasti strukturálních opatření v zemědělství – částka 166
- 515/2006 Vyhláška, kterou se mění vyhláška Ministerstva zemědělství č. 428/2001 Sb., kterou se provádí zákon č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých zákonů (zákon o vodovodech a kanalizacích), ve znění vyhlášky č. 146/2004 Sb. – částka 166
- 498/2006 Vyhláška o autorizovaných inspektorech Částka 163
- 499/2006 Vyhláška o dokumentaci staveb Částka 163
- 500/2006 Vyhláška o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a o způsobu evidence územně plánovací činnosti Částka 163
- 501/2006 Vyhláška o obecných požadavcích na využívání území Částka 163
- 502/2006 Vyhláška, kterou se mění vyhláška Ministerstva pro místní rozvoj č. 137/1998 Sb., o obecných technických požadavcích na výstavbu Částka 163
- 503/2006 Vyhláška o podrobnější úpravě územního řízení, veřejnoprávní smlouvy a územního opatření Částka 163
- 475/2006 Nález Ústavního soudu ze dne 1. srpna 2006 ve věci návrhu na zrušení nařízení obce Pozlovice č. 2/2004 o stavební uzávěře – částka 155
- 455/2006 Vyhláška o stanovení požadavků na kvalitu paliv používaných pro vnitrozemská a námořní plavidla z hlediska ochrany ovzduší – částka 148
- 447/2006 Vyhláška o genetických zdrojích zvířat – částka 145
- 448/2006 Vyhláška o provedení některých ustanovení plemenářského zákona – částka 145

- 435/2006 Úplné znění zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezení znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci), jak vyplývá z pozdějších změn – částka 140
- 428/2006 Nařízení vlády, kterým se mění nařízení vlády č. 63/2002 Sb., o pravidlech pro poskytování dotací ze státního rozpočtu na podporu hospodárného nakládání s energií a využívání jejich obnovitelných a druhotných zdrojů – částka 137
- 424/2006 Vyhláška o vyhlášení Národní přírodní rezervace Kněžičky a stanovení jejich bližších ochranných podmínek – částka 135
- 425/2006 Vyhláška, kterou se mění vyhláška Ministerstva životního prostředí České republiky č. 395/1992 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů – částka 135
- 406/2006 Úplné znění zákona č. 406/2000 Sb., o hospodaření energií, jak vyplývá z pozdějších změn – částka 130
- 390/2006 Vyhláška, kterou se mění vyhláška č. 166/2005 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, v souvislosti s vytvářením soustavy NATURA 2000 – částka 123
- 384/2006 Vyhláška, kterou se stanoví podrobnosti o uvádění osiva a sadby pěstovaných rostlin do oběhu – částka 121
- 375/2006 Vyhláška, kterou se mění některé vyhlášky v oblasti veterinární péče – částka 118
- 362/2006 Vyhláška o způsobu stanovení koncentrace pachových látek, přípustné míry obtěžování zápachem a způsobu jejího zjišťování – částka 113
- 363/2006 Vyhláška, kterou se mění vyhláška Ministerstva životního prostředí č. 356/2002 Sb., kterou se stanoví seznam znečišťujících látek, obecné emisní limity, způsob předávání zpráv a informací, zjišťování množství vypouštěných znečišťujících látek, tmavosti kouře, přípustné míry obtěžování zápachem a intenzity pachů, podmínky autorizace osob, požadavky na vedení provozní evidence zdrojů znečišťování ovzduší a podmínky jejich uplatňování – částka 113
- 354/2006 Nařízení vlády, kterým se mění nařízení vlády č. 315/2005 Sb., o Národním alokačním plánu České republiky na roky 2005 až 2007 – částka 111

- 351/2006 Nařízení vlády, kterým se mění nařízení vlády č. 242/2004 Sb., o podmínkách provádění opatření na podporu rozvoje mimoprodukčních funkcí zemědělství spočívajících v ochraně složek životního prostředí (o provádění agroenvironmentálních opatření), ve znění pozdějších předpisů – částka 109
- 346/2006 Vyhláška o stanovení bližších podmínek chovu a drezúry zvířat – částka 107
- 344/2006 Úplné znění zákona č. 154/2000 Sb., o šlechtění, plemenitbě a evidenci hospodářských zvířat a o změně některých souvisejících zákonů (plemenářský zákon), jak vyplývá z pozdějších změn – částka 106

Sbírka mezinárodních úmluv červenec – prosinec 2006

- 119/2006 Sdělení Ministerstva zahraničních věcí o sjednání Memoranda o porozumění mezi vládou České republiky a vládou Dánského království o spolupráci při provádění Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu a jejího Kjótského protokolu, zvláště při snižování emisí skleníkových plynů v souladu s článkem 6 Kjótského protokolu – částka 60
- 118/2006 Sdělení Ministerstva zahraničních věcí o sjednání Protokolu o změně Evropské dohody o ochraně obratlovců používaných pro pokusné a jiné vědecké účely – částka 59
- 112/2006 Sdělení Ministerstva zahraničních věcí ke Smlouvě mezi Českou republikou a Polskou republikou o spolupráci a vzájemné pomoci při katastrofách, živelních pohromách a jiných mimořádných událostech (Varšava, 8. června 2000) – částka 56
- 107/2006 Sdělení Ministerstva zahraničních věcí o sjednání Protokolu o vodě a zdraví k Úmluvě o ochraně a využívání hraničních vodních toků a mezinárodních jezer z roku 1992 – částka 54
- 92/2006 Sdělení Ministerstva zahraničních věcí o sjednání Dohody o ochraně africko-euroasijských stěhovavých vodních ptáků – částka 45