

ČESKÉ PRÁVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

vědecký 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

webové stránky: www.cspzp.com

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

Šéfredaktor:

doc. JUDr. VOJTĚCH STEJSKAL, Ph.D.

e-mail: stejskal@prf.cuni.cz

Výkonný redaktor:

VOJTĚCH BAŠNÝ

Členové redakční rady:

prof. JUDr. MILAN DAMOHORSKÝ, DrSc.

(UK v Praze)

JUDr. Ing. FILIP DIENSTBIER, Ph.D.

(UP v Olomouci)

doc. JUDr. JAROSLAV DROBNÍK, CSc.

(UK v Praze)

doc. JUDr. SOŇA KOŠIČIAROVÁ, Ph.D.

(Slovensko)

JUDr. HANA MÜLLEROVÁ, Ph.D.

(ÚSAP AVČR)

doc. JUDr. Ing. MILAN PEKÁREK, CSc.

(MU v Brně)

doc. JUDr. IVANA PRŮCHOVÁ, CSc.

(MU v Brně)

prof. Dr. hab. WOJCIECH RADECKI (Polsko)

Ing. TOMÁŠ ROTHŘÖCKL

(Správa NP Podyjí)

JUDr. Ing. JOSEF STAŠA, CSc.

(UK v Praze)

doc. JUDr. VOJTĚCH STEJSKAL, Ph.D.

(UK v Praze)

JUDr. VERONIKA TOMOSZKOVÁ, Ph.D.

(UP v Olomouci)

JUDr. JOSEF VEDRAL, Ph. D.

(UK v Praze)

prof. Dr. hab. Mag. ERIKA WAGNER

(Rakousko)

Fotografie na přední straně obálky:

doc. JUDr. VOJTĚCH STEJSKAL, Ph.D.

Fotografie na zadní straně obálky:

doc. JUDr. VOJTĚCH STEJSKAL, Ph.D.

Grafická úprava obálky:

RNDr. FRANTIŠEK ROZKOT, CSc.

Sazba a technická redakce provedena

v nakladatelství Eva Rozkotová,

Na Ptačí skále 547, 266 01 Beroun

eva@rozkotova.com

Tištěno na papíru splňujícím ISO 14001

a certifikáty EMAS, FSC, PEFC a ECF.

Uzávěrka 31. čísla DNE 30. 07. 2012 V PRAZE

Náklad: 400 výtisků

Časopis v roce 2012 vychází 2x.

Upozornění redakce:

Zásady recenzního řízení jsou otištěny na konci tohoto čísla časopisu. 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.

OBSAH**ÚVODNÍK**

Velké novinky v právu životního prostředí 2012	5
--	---

TÉMA

<i>Zdeněk Horáček</i> Prosazování veřejného zájmu na ochraně životního prostředí	7
<i>Veronika Tomášková</i> Právní úprava národních parků v Itálii	44
<i>Vojtěch Stejskal</i> Právní aspekty sporů o kácení stromů napadených kůrovcem v Národním parku a Ptačí oblasti Šumava	54

NÁŠ HOST

<i>Adam Habuda</i> Formy ochrany přírody v polském právu a právní vědě	72
---	----

Z VĚDECKÉHO ŽIVOTA

Zpráva z konference „First Contemporary Challenges of International Environmental Law“	92
Mezinárodní konference „Evropské právo v oblasti ochrany klimatu“	95

RECENZE A ANOTACE

Recenze na publikaci: <i>Jindřich Psutka</i> Odpovědnost za ekologické škody v občanském právu	100
--	-----

JUDIKATURA ČR SOUDŮ

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR: právo na příznivé životní prostředí a aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, jímž se vydává návštěvní řád Národního parku Šumava	104
---	-----

JUDIKATURA SOUDNÍHO DVORA EU	123
Postoje Soudního dvora EU ke komerční výstavbě v národních parcích	
PŘEHLED NOVÉ JUDIKATURY	132
Sbírka zákonů: leden 2012 – červen 2012	
ZÁSADY RECENZNÍHO ŘÍZENÍ V ČASOPISU ČESKÉ PRÁVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ	138

← ÚVODNÍK →

**VELKÉ NOVINKY V PRÁVU
ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ 2012**

Vážené čtenářky, vážení čtenáři,

Jistě jste zvědaví, co přináší 31. číslo našeho časopisu. Rozhodně za pozornost stojí příspěvek Prosazování veřejného zájmu na ochraně životního prostředí od Zdeňka Horáčka. Podíváme se také tradičně do zahraničí, tentokrát do Polska a Itálie, a to na úseku práva ochrany přírody. V rubrice Z vědeckého života se dozvíte, proč jeden z legendárních spoluzakladatelů práva životního prostředí se již tomuto oboru nechce věnovat. A konečně třeba upozorním na příspěvky a rubriky zabývající se judikaturou, tentokrát je jakýmsi ústředním tématem Národní park Šumava. Ostatně to je téma, kterým se budeme v budoucnu zabývat jistě častěji, vzhledem k aktuálním dvěma kontroverzním návrhům zákonů o vytvoření Národního parku Šumava (jeden z dílny Plzeňského kraje a druhý z dílny poslance ODS a zároveň ministra životního prostředí Chalupy), které budou projednávány v Poslanecké sněmovně na podzim 2012.

Tento rok vůbec přináší řadu významných změn do právního řádu České republiky, a to nejen na úseku práva životního prostředí. Podstatným vývojem prochází oblast ochrany ovzduší. Nejprve Parlament přijal zákon č. 73/2012 Sb., o látkách, které poškozují ozonovou vrstvu, a o fluorovaných skleníkových plynech. Poté přijal zákon č. 85/2012 Sb., o ukládání oxidu uhličitého do přírodních horninových struktur. Až po bouřlivém projednávání a korekci od Senátu byl nakonec přijat nový zákon o ochraně ovzduší č. 201/2012 Sb. Samostatný nový zákon o obchodování s emisními povolenkami se v době uzávěrky tohoto čísla na projednání v Parlamentu připravoval. O těchto nových zákonech týkajících se ovzduší, ozónové vrstvy Země a klimatu chystáme do některého z budoucích čísel časopisu větší materiál (ještě je třeba počkat minimálně na sérii prováděcích předpisů, které se v současné době teprve tvoří), v 31. čísle, které právě držíte v ruce, najdete v rámci rubriky Z vědeckého života alespoň pár informací o připravovaném novém zákoně o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů.

Z dalších významných zákonů z oblasti práva životního prostředí přijatých v posledním roce jmenujme alespoň ještě nový zákon č. 350/2011 Sb., o chemických látkách a chemických směsích, či zákon č. 174/2012 Sb., kterým se mění

zákon o místních poplatcích. Tento druhý jmenovaný zákon přináší od 1. července 2012 jednu zásadní novinku, umožňuje totiž po letech obcím zvýšit místní poplatky za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů až na 1 000,- Kč za fyzickou osobu na rok. A to je v době ekonomické krize, rozpočtových škrťů, zvyšování daní a cen zboží další citelná rána na účet zejména početných rodin s malými dětmi. Uvidíme, jak se k této novele obce postaví.

Pro oblast ochrany životního prostředí však zásadní význam má přijetí dvou zákonů z oblasti trestního práva. Prvním byl zákon č. 330/2011 Sb., kterým se novelizoval trestní zákoník č. 40/2009 Sb., a kterým byla se zpožděním provedena do hlavy VIII. (trestné činy proti životnímu prostředí) transpozice směrnice EU č. 2008/99/ES, o trestněprávní ochraně životního prostředí. Druhou novinkou je přijetí zákona č. 418/2011 Sb., kterou se zavádí do českého práva poněkud nezvyklý prvek, a sice trestní odpovědnost právnických osob. Pro oblast životního prostředí má význam zejména jeho § 7, který vypočítává, kterých trestných činů podle trestního zákoníku se může dopustit právnická osoba. Je potěšitelné, že zákonodárce pamatoval i na zhruba polovinu trestných činů z hlavy VIII. trestního zákoníku na úseku ochrany životního prostředí.

Další velmi významnou změnu v právním řádu ČR představuje nový občanský zákoník (zákon č. 89/2012 Sb.), který má nabýt účinnosti až od 1. ledna 2014. Zdá se, že tento zákon z oblasti práva soukromého bude mít významný dopad i do práva životního prostředí. Také tomuto novému „velekodexu“ se budeme v budoucnu na stránkách našeho časopisu věnovat.

Přeji Vám hodně štěstí v roce 2012 a inspirativní čtení.

doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.
šéfredaktor časopisu

◀ TÉMA ▶

**PROSAZOVÁNÍ VEŘEJNÉHO ZÁJMU
NA OCHRANĚ ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ***JUDr. Zdeněk Horáček, Ph.D.*

Článek vychází z myšlenek a závěrů autorovy doktorské dizertační práce.

Úvodem

Souvislosti veřejného zájmu a ochrany životního prostředí jsou vnímány společností stále intenzivněji. Jedním ze základních aspektů života soudobé společnosti je ohled na budoucí generace obsažený v politice udržitelného rozvoje. Velmi výstižný je v tomto směru citát, kterým významný německý environmentální právník M. Kloepfer uvádí předmluvu k prvnímu vydání učebnice práva životního prostředí Právnické fakulty Univerzity Karlovy: „*Ochrana životního prostředí má budoucnost, protože bez ochrany životního prostředí žádná budoucnost není*“.¹ Ochrana životního prostředí je moderní společností vnímána jako veřejný zájem a český právní řád není v tomto směru výjimkou. Spíše však než samotné vymezení jednotlivých veřejných zájmů ochrany životního prostředí v příslušných právních předpisech je důležité nalézání veřejného zájmu v konkrétních situacích, tedy aplikace. Ochrana životního prostředí působí sice jako významná ústavní limita volného výkonu práv, nikoliv však jako limita absolutní a právě převaha jiného veřejného zájmu bývá často ospravedlněním pro udělení výjimky z podmínek ochrany životního prostředí.

Stejně jako je veřejným zájmem vnímána ochrana životního prostředí, existují ve společnosti i jiné sdílené hodnoty, které lze označit za veřejné zájmy a které mohou být k ochraně životního prostředí i protichůdné; typicky půjde o hospodářské zájmy. Veřejné zájmy se často dostávají do střetů nejen mezi sebou, ale i se zájmy soukromými. Řešit střety mezi dotčenými zájmy, harmonizovat je a najít řešení, které bude nejlépe kompromisem mezi nimi, je úkolem orgánů veřejné moci. Lze jen souhlasit s M. Damohorským, podle kterého „*hospodářství, společnost a příroda jsou jen tři strany jednoho trojúhelníku, který musíme nutně udržovat a balancovat v dynamické a rozumné rovnováze*“.² Je však nutno si uvědomit, že ochrana

¹ Kloepfer, M. Předmluva. In Damohorský, M. a kolektiv. *Právo životního prostředí*. Praha: C. H. Beck, 2003.

² Damohorský M. Rodina a životní prostředí. In Dvořák, J. (ed.). *Pocta Sentě Radvanové k 80. narozeninám*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, str. 123.

životního prostředí má při prosazování před jinými zájmy jednu zcela zásadní nevýhodu, a tou jsou její často nemalé finanční nároky nebo nižší zisk z dotčené činnosti.

Veřejný zájem na ochraně životního prostředí

Téma ochrany životního prostředí je stále poměrně nové a teprve v posledních desetiletích se intenzivněji dostává do popředí zájmu společnosti, tedy na místo, které si svým významem zcela jistě zaslouží. Stejně dynamicky se rozvíjí i právo životního prostředí. Jeho předmětem je zajišťování ochrany životního prostředí, tedy všeho, co vytváří přirozené podmínky existence organismů včetně člověka a je předpokladem jejich dalšího vývoje.³ M. Damohorský neformálně, zato ale velmi srozumitelně, definuje životní prostředí jako „*hmotný vnější svět, který nás obklopuje a vytváří biologické předpoklady pro existenci nejen nás lidí, ale hlavně mnoha miliónů jiných živočišných a rostlinných organismů*“.⁴ Stěžejním jeho nástrojem je samozřejmě nikoliv regulace životního prostředí (to ani z logiky věci nelze), ale regulace chování dotčených subjektů vůči životnímu prostředí. Podle J. Drobníka proto právo životního prostředí „*neupravuje životní prostředí, ale chování lidí k němu, a proto je třeba rozlišovat mezi tím, co tvoří životní prostředí a co představuje jeho ochranu*“.⁵ Na to ostatně poukazuje i L. Krämer, totiž že „*životní prostředí se na rozdíl od většiny ostatních společenských hodnot nemůže bránit samo, ani pověřit zájmové skupiny, aby lobovaly nové zákony, nebo se u soudů domáhaly dodržování zákonů existujících*“.⁶

Ochrana životního prostředí tedy postupně nabývala a dále nabývá významu, a to jak v mezinárodních souvislostech, tak i ve vnitrostátním pojetí. Je dnes celosvětově neopominutelnou hodnotou, která si nachází své pevné místo v ústavách jednotlivých států. V nadstátních podmínkách hovoří o významu ochrany životního prostředí podíl environmentální problematiky v mezinárodním i unijním právu. Jak uvádí P. Šturma, „*preambule některých moderních mezinárodních environmentálních úmluv výslovně označují ochranu životního prostředí za společný zájem („common interest“) mezinárodního společenství, který je nadřazený partikulárním zájmům jednotlivých států*“.⁷ Pozitivně se vůči životnímu prostředí

³ Takto definuje životní prostředí zákon č. 17/1992, o životním prostředí, v první větě ustanovení § 2. Zákon o životním prostředí obsahuje v ustanovení § 9 i definici ochrany životního prostředí.

⁴ Damohorský M. Rodina a životní prostředí. In Dvořák, J. (ed.). *Pocita Sentě Radvanové k 80. narozeninám*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, str. 120.

⁵ Damohorský, M. a kolektiv. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, str. 28.

⁶ Krämer, L. Přístup k právní ochraně v záležitostech životního prostředí na úrovni ES. In Černý, P. Dohnal, V. (eds.) *Přístup k soudům při ochraně životního prostředí (sborník z 1. dne konference Přístup ke spravedlnosti při ochraně lidských práv a veřejných zájmů)*. Praha: ASPI Publishing, 2004, str. 65.

⁷ Viz Šturma, P. In Šturma, P. Damohorský, M. Ondřej, J. Smolek, M. Zástěrová, J. *Mezinárodní právo životního prostředí, 1. část (obecná)*, Praha: Eva Rozkotová – IFEC, 2004, str. 11. Současně však

vymezuje i Evropská unie v preambuli ke Smlouvě o Evropské unii. Soudní dvůr Evropské unie (dále jen „ESD“) došel k závěru, že ochrana životního prostředí je jedním z cílů společenství,⁸ podle L. Krämera je dokonce ochrana životního prostředí „podle legislativy Evropského společenství v obecném zájmu Evropské unie“.⁹ Začíná se rovněž formulovat (i když spíše jako *leges ferenda*) mezinárodně právní zásada ochrany životního prostředí jako společného zájmu lidstva.¹⁰

Vzhledem k vymezení ochrany životního prostředí v ústavních předpisech ji lze charakterizovat jako výslovně deklarovanou ústavní hodnotu, a tedy veřejný zájem.¹¹ Stejně tak je ústavně deklarováno právo jednotlivce na příznivé životní prostředí a právo se jej v zákonem stanoveném rozsahu domáhat, a nebrání tomu ani skutečnost, že životní prostředí je veřejným statkem.¹² Že je životní prostředí jednou z nejvyšších hodnot, kterou je třeba účinně chránit nejen v zájmu jednotlivců, ale i v zájmu celého lidstva, opakovaně deklarovaly ve své judikatuře nejvyšší české soudní instance.¹³ S. Mayson dokonce jako jeden z nutných aspektů (obecného) veřejného zájmu obecně vidí ohled na zájmy budoucích generací,¹⁴ tedy jinými slovy trvale udržitelný rozvoj.

P. Šturma upozorňuje na problematickou formulaci veřejného zájmu v mezinárodněprávních podmínkách, totiž že „i v těchto úmluvách je nadále patrné určité napětí mezi takto vyjádřeným společným zájmem a snahou o co nejširší zachování státní suverenity“. Jako příklad potom P. Šturma uvádí Úmluvu o biologické rozmanitosti (Rio de Janeiro, 1992), kde si státy, ač v preambuli prohlašují, že zachování biologické rozmanitosti je společnou starostí lidstva, zdůrazňují své suverénní právo rozhodovat o svých genetických zdrojích. Ostatně lze jen opět souhlasit se P. Šturmou, že „veškerá smluvně-právní normativita ochrany životního prostředí jen zakládá spolupráci účastnických států v této oblasti společného ekologického zájmu. Sleduje spíše programové cíle a tím je vlastně zaměřena na předcházení či snižování environmentálních škod (*fact-finding and compliance mechanism*).“ (*Ibid.*, str. 322).

⁸ Viz odst. 13 rozsudku ESD ze dne 7. 2. 1985, ve věci Procureur de la République v. ADBHU, C-240/83.

⁹ Krämer, L. Přístup k právní ochraně v záležitostech životního prostředí na úrovni ES. In Černý, P. Dohnal, V. (eds.) *Přístup k soudům při ochraně životního prostředí (sborník z 1. dne konference Přístup ke spravedlnosti při ochraně lidských práv a veřejných zájmů)*. Praha: ASPI Publishing, 2004, str. 65.

¹⁰ Srov. Šturma, P. In Čepelka, Č. Šturma, P. *Mezinárodní právo veřejné. 2. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2008, str. 314-315.

¹¹ Ústavní soud České republiky (dále jen „ÚS“) vychází z tohoto předpokladu ve svém nálezu ze dne 8. 7. 2010, sp.zn. Pl. ÚS 8/08 a „ochranu životního prostředí považuje za legitimní, ústavně konformní cíl (veřejný zájem)“. Ochranu životního prostředí výslovně považuje za veřejný zájem např. i J. Drobek. Viz Damohorský, M. a kolektiv. *Právo životního prostředí. 3. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2010, str. 57.

¹² Viz náleze ÚS ze dne 10. 7. 1997, sp. zn. III. ÚS 70/97.

¹³ Viz např. již zmiňovaný náleze ÚS ze dne 8. 7. 2010, sp.zn. Pl. ÚS 8/08 nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 29. 10. 2008, čj. 9 As 8/2008-80.

¹⁴ Viz Mayson, S. Legal Services Regulation and „The Public Interest“. *LSI Papers, July 2011*, [online, cit. 2011-11-30], dostupný z http://www.legalservicesinstitute.org.uk/LSI/Legal_Services_Regulation_and_the_Public_Interest/, str. 7.

Jako nezpochybnitelná, ústavně chráněná hodnota a veřejný zájem je ochrana životního prostředí vnímána celosvětově.¹⁵ Pro správné pochopení všech souvislostí ochrany životního prostředí jako veřejného zájmu je zásadní i samotné vymezení pojmu veřejný zájem. Tedy neurčitého právního pojmu, který není právním řádem nijak definován a jeho význam je mnohdy překrucován a znásilňován tak, aby vyhověl předem danému zadání. Ani samotná společnost, která je legitimním nositelem veřejného zájmu, mnohdy neví, co je v konkrétním případě jeho pravým obsahem. V pohledu NSS „jde o pojem, který se svou povahou vymyká možnosti jakéhokoli zevšeobecnění, které by postihlo všechny myslitelné případy. Tento neurčitý právní pojem je proto vždy nutno vykládat v kontextu konkrétní pro- jednávané věci“.¹⁶

Právní předpisy, ačkoliv pojem veřejný zájem užívají, jej blíže nedefinují, pouze zdůrazňují jeho neurčitost a nejinak je tomu u předpisů práva životního prostředí. Odborná literatura obsahuje množství definic tohoto pojmu a v podstatě každý právní slovník nebo učebnice veřejného práva má svou vlastní.¹⁷ Pojetí veřejného zájmu se ve všech úpravách v zásadě shoduje a veřejný zájem lze vyjádřit jako legálně vymezené zájmy společnosti ve vztahu k jejímu celku, který je výlučným nositelem veřejného zájmu¹⁸; zájmy lze charakterizovat jako vymezené sdílené hodnoty, resp. soubor vymezených sdílených hodnot. **Veřejný zájem**

¹⁵ Bonine uvádí ochranu životního prostředí jako příklad veřejného zájmu v Latinské Americe, resp. veřejný zájem jako základní právo ve spojení s právem zachováním životního prostředí v Nepálu. Viz Bonine, J. E. Standing to Sue: The First Step in Access to Justice. December 2007 update. Lecture originally delivered via Internet to students at Mercer University Law School, January 1999, [online, cit. 2011-11-30], dostupný z <http://www.law.uoregon.edu/faculty/jebonine/docs/boninelecture.pdf>, str. 5 a 7.

¹⁶ Rozsudek NSS ze dne 8. 2. 2011, čj. 1 Ao 7/2010-92. K tomu rovněž srov. náleží ÚS ze dne 25. 1. 2005, sp. zn. III. ÚS 455/03.

¹⁷ Ze zahraničních zdrojů namátkově viz např. Statsky, W.P. *Legal thesaurus/ dictionary*, 2nd reprint. St. Paul: West Publishing Company, 1988, str. 618. Black, H. C. (ed.) *Black's Law Dictionary*, Sixth edition. St. Paul: West Publishing Co., 1990, str. 1229. Mellinkoff, D. *Mellinkoff's Dictionary of American legal usage*. St. Paul: West Publishing Co., 1992, str. 524. Gifis, S. H. *Law Dictionary*, 4th ed. Hauppauge: Barron's Educational Series, Inc., 1996, str. 403. Garner, B. A. (ed.). *Black's Law Dictionary*, Eighth edition. St. Paul: West, a Thomson Business, 2004, str. 1266. Greenberg, D. *Stroud's Judicial Dictionary of Words and Phrases*, Seventh edition, Volume 3: P-Z. London: Sweet and Maxwell Ltd, 2006, str. 2204-2205, z domácích namátkově viz např. Hoetzel, J. Zájmy veřejné. In Hoetzel, J., Weyr, F. et al. *Slovník veřejného práva československého*, Brno: Nakladatelství Rovnost, 1948, str. 578, Průcha, P. Veřejný zájem. In Madar, Z. a kolektiv. *Slovník českého práva*, II. díl, 3. rozšířené a podstatně přepracované vydání, Praha: Linde Praha, 2002, str. 1654 nebo Gerloch, A. Veřejný zájem. In Hendrych, D. a kol., *Právní slovník*, 3. podstatně rozšířené vydání, Praha: C. H. Beck, 2009, str. 1236.

¹⁸ Více viz náleží Nejvyššího správního soudu Československé republiky Boh. adm. 14224, podle kterého je veřejný zájem dán, „podniká-li se dílo za tím účelem, aby bylo vyhověno životním potřebám nějakého širšího celku, státního, územního, sociálního apod.“

na ochraně životního prostředí lze potom definovat jako *legálně vymezenou hodnotu ochrany životního prostředí sdílenou celkem.*

Výklad pojmu a i jeho pochopení poněkud komplikuje skutečnost, že není vymezen pouze jeden, univerzální veřejný zájem, ačkoliv by se to mohlo zdát, protože se o veřejném zájmu mluví téměř výlučně v jednotném čísle. Vymezených veřejných zájmů je více a v zásadě každý reprezentuje určitou sdílenou hodnotu a sledovanou prioritu a lze tedy hovořit o pluralitě veřejných zájmů. Na to poukázal už F. Weyr, podle něhož „*jakýsi univerzální, obecně platný a všem ostatním (dílčím) zájmům nadřazený veřejný zájem ostatně ani neexistuje*“.¹⁹ Při jejich střetu v konkrétní věci nelze logicky plně uspokojit všechny vymezené zájmy a nalezen jako převažující může být pouze jeden. Proces takového vývoje lze nazývat formulací veřejného zájmu.²⁰ Formulace veřejného zájmu veřejnou mocí probíhá ve dvou fázích, a to vymezením veřejného zájmu zákonodárnou mocí (abstraktní fáze) a jeho nalezením mocí výkonnou a popř. i mocí soudní (konkrétní fáze), nejčastěji veřejnou správou, tedy v činnostech správních orgánů. Ve fázi nalézání veřejného zájmu již nelze vymezovat nové veřejné zájmy, toto je úkolem zákonodárné moci; veřejná správa toliko jako činnost podzákonná²¹ slouží k řešení střetu zájmů a jejich případné harmonizaci zájmů a nalezení převažujícího veřejného zájmu a tím i jeho konkrétní ochraně. Správní orgány vždy ve svých činnostech dbají, aby přijatá řešení byla v souladu s veřejným zájmem [viz § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „SR“)], tedy ten převažující veřejný zájem by měl nejlépe odpovídat podmínkám dané situace. Pokud je veřejný zájem již formulován, náprava případně vadného procesu je obtížná, jelikož platí presumpce správné formulace veřejného zájmu. Lze ji zajistit zrušením právního předpisu, který jej vymezuje, Ústavním soudem, nebo aktu orgánu veřejné moci, který jej nalézá, nadřazeným orgánem nebo soudem. Důležitou úlohu v následné ochraně veřejného zájmu hrají ochránce veřejných práv, nejvyšší státní zástupce a dotčená veřejnost.

Formulace veřejného zájmu vždy ve vztahu k celku je zcela zásadní; veřejný zájem se může lišit mezi jednotlivými celky v závislosti na převažujících sdílených hodnotách, např. chápání veřejného zájmu pohledem obce, kraje nebo státu může být rozdílné, stejně jako hlediska pro jeho vnímání pohledy vnitrostátním a mezinárodním. Vztah mezi celkem a vymezenými sdílenými hodnotami je symbiotický

¹⁹ F. Weyr toto své tvrzení zdůvodňoval poněkud sporně, a to tím „*že už jen proto, že každý veřejný zájem je jen větším či menším souhrnem zájmů soukromých*“. Viz Weyr, F. *Teorie práva*. Brno, Praha: Orbis, 1936, str. 310. Srov. rovněž Vedral, J. K odvolacímu řízení – vybrané otázky. *ASPI – Původní nebo upravené texty pro ASPI*. 2009, str. 2.

²⁰ Srov. Horáček, Z. Vymezení pojmu veřejný zájem. *Vodní hospodářství*, 2010, roč. LX, č. 11, str. 310.

²¹ Srov. Pošvář, J. *Obecné pojmy správního práva*. Brno: Československý akademický spolek Právnický, 1946, str. 29.

ký, celek definuje své hodnoty a hodnoty definují celek a k pochopení veřejného zájmu daného celku je nutné pochopit sdílené hodnoty, a tím i podstatu celku.²² Někteří autoři, například P. Průcha, považují za nositele veřejného zájmu „blíže neurčené, nicméně alespoň rámcově determinované okruhy či společenství osob, tzv. veřejnost“.²³ S tímto lze souhlasit pouze potud, pokud je nositelem vnímán celek sám, který „blíže neurčené, nicméně alespoň rámcově determinované okruhy či společenství osob, tzv. veřejnost“ reprezentuje.

Vnímáme-li tedy ochranu životního prostředí jako veřejný zájem, vyjadřujeme tím mimo jiné její prioritu. Na druhou stranu je třeba si uvědomit, že stejně tak i jiná sdílená hodnota může být veřejným zájmem, jestliže splní náležitosti pro to, aby na ní mohlo být jako na veřejný zájem nahlíženo, a tyto zájmy nemusí být mezi sebou v souladu. Ostatně již J. Hoetzel zdůrazňoval, že „někdy k určitému objektu (činnosti) se vížou veřejné zájmy, jejichž ochrana je dána do rukou různých úřadů, po př. s hlediska různých zákonů – stavba, která je zároveň živnostenskou provozovnou“.²⁴

Regulace zásahů do životního prostředí umožňuje, sice na úkor tržních mechanismů, řešení střetu jednotlivých zájmů, včetně ekonomických, a jejich případnou harmonizaci. Kdyby byla finanční stránka věci jediným aspektem v rozhodování, silné průmyslové skupiny by „investovaly“ množství finančních prostředků, aby zabránily rozvoji pro ně omezujících požadavků práva životního prostředí.²⁵ Realizace záměru příznivého životního prostředí je totiž většinou dražší variantou řešení, a proto nezřídka převažují nad zcela evidentními zájmy veřejnými soukromé zájmy. Již prvorepublikový NSS ČSR ale prohlásil za neudržitelnou „konstrukci veřejného zájmu v tom smyslu, že ve veřejném zájmu je to, co je nejučelnějším a nejhospodárnějším řešením a při němž s minimálními náklady lze docílit maximálního efektu“.²⁶ Právě z těchto důvodů je „kuratela veřejného zájmu nad ochranou životního prostředí“ nutná, pouhá tržní regulace by byla pro její naplnění neudržitelná. Lze si totiž jen těžko představit situaci, kdy by bylo vše ponecháno pouze volnému trhu, tedy že by např. ochránci přírody vykoupili les, který skýtá vzácné přírodní exempláře, a ochránili jej tak před těžbou. Jak ostatně konstatoval i L. Krämer, „fauna a flóra, přírodní stanoviště, krajiny a biodiverzita, klima a ozónová vrstva, voda

²² Více viz Barnes, R. *Property Rights and Natural Resources*. Portland: Hart Publishing, 2009, str. 70.

²³ Viz Průcha, P. Veřejný zájem. In Madar, Z. a kolektiv. *Slovník českého práva, II. díl, 3. rozšířené a podstatně přepracované vydání*, Praha: Linde Praha, 2002, str. 1654.

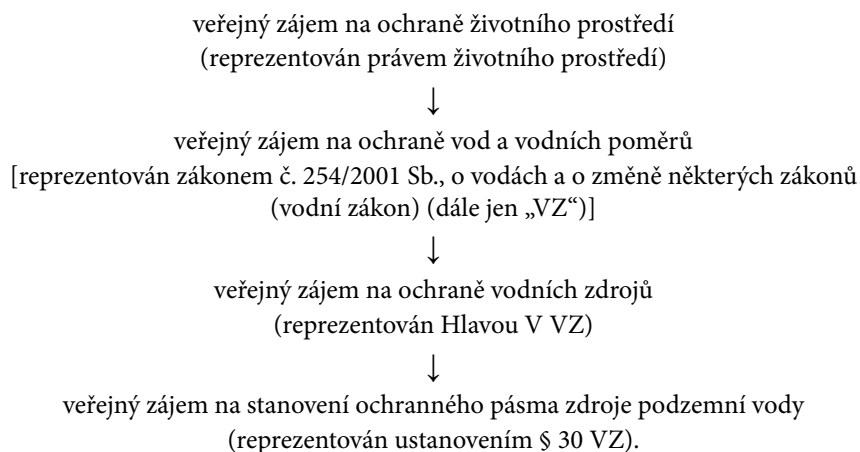
²⁴ Hoetzel, J. Zájmy veřejné. In Hoetzel, J., Weyr, F. et al. *Slovník veřejného práva československého*, Brno: Nakladatelství Rovnost, 1948, str. 578.

²⁵ Viz Wilson, W. *Making Environmental Laws Work*. Oxford: Hart Publishing, 1998, str. 28.

²⁶ Viz náleze NSS ČSR Boh. adm. 14224.

a vzduch, půda a klid jsou hodnotami obecného zájmu, za kterými nestojí žádné významné skupiny.²⁷

Je zjevné, že při řešení konkrétních životních situací je široce vymezený veřejný zájem v podobě ochrany životního prostředí takřka nepoužitelný a je nutné vždy jeho upřesnění. Lze potom sledovat, jak se původně rozsáhlý veřejný zájem rozpadá na užší veřejné zájmy,²⁸ které vyjadřují stupeň detailu skutečnosti, ve které je veřejný zájem aplikován. Pro příklad lze uvést veřejný zájem na stanovení ochranného pásma zdroje podzemní vody. Osa konkretizace veřejného zájmu potom může vypadat následovně:



Počet úrovní konkretizace veřejného zájmu je samozřejmě závislý na jeho povaze a podrobnosti situace, v níž má být aplikován, a v každé úrovni se vybraný veřejný zájem střetává s jinými zájmy. Čím podrobnější je regulace, tím konkrétnější je veřejný zájem, který regulace sleduje.

Jedním ze znaků pojmu veřejný zájem je jeho flexibilita. Vyznačuje se především tím, že jeho obsah je podmíněn místem a časem aplikace; flexibilita vyjadřuje rovněž různou míru intenzity veřejného zájmu v závislosti na okolnostech situace. Je celkem zřejmé, nebudou všechny veřejné zájmy vždy rovnocenné a lze tedy mezi nimi zjistit celou hierarchii jejich intenzity, tedy co do jejich významu.²⁹

²⁷ Krámer, L. Přístup k právní ochraně v záležitostech životního prostředí na úrovni ES. In Černý, P. Dohnal, V. (eds.) *Přístup k soudům při ochraně životního prostředí (sborník z 1. dne konference Přístup ke spravedlnosti při ochraně lidských práv a veřejných zájmů)*. Praha: ASPI Publishing, 2004, str. 65.

²⁸ Srov. ustanovení § 9 věty druhé zákona o životním prostředí.

²⁹ Srov. náleží NSS ČR Boh. adm. 124.

Přesto, že je samotná ochrana životního prostředí obecně vnímána jako veřejný zájem, pracuje právo životního prostředí v hypotézách a dispozicích jednotlivých právních norem i s přímými odkazy na pojem veřejný zájem. Důvodem pro jeho použití (stejně jako každého jiného neurčitého právního pojmu) je nutnost reagovat na přírodní procesy, které nelze dopředu zcela přesně právně definovat a jejichž obsah a rozsah se mění a je podmíněn časem a místem aplikace normy.³⁰ Nelze totiž do zákona zformulovat podobu všech myslitelných opatření za účelem ochrany životního prostředí, které praktický život přináší.³¹ Právo životního prostředí zpravidla nevymezuje jednotlivé předměty ochrany výslovně jako veřejné zájmy, ač by se to mohlo, vzhledem k jeho povaze, zdát logické.

Už samotná regulace chování je totiž projevem (implicitním) veřejného zájmu v této oblasti úpravy. Veřejný zájem lze, vzhledem k již uvedenému, zároveň vnímat jako významné interpretační pravidlo pro výklad právních předpisů, protože všechny právní předpisy musejí být v souladu s veřejným zájmem, jelikož jsou vlastně jeho projevem. Explicitní uvedení veřejného zájmu (odkazu na veřejný zájem) v dispozici právní normy není pro určení konkrétního obsahu veřejného zájmu dané oblasti úpravy vůbec směrodatné, a i proto není ani časté. Pro každou situaci je totiž veřejný zájem vždy znovu nalézán z konkrétních relevantních souvislostí dané věci. Tak například, ačkoliv je stanovení ochranného pásma vodního zdroje podle textace vodního zákona vždy veřejným zájmem (§ 30 odst. 1 VZ), bude nutné v daných případech dotčené zájmy v každém případě posoudit a určit, zda-li je na stanovení konkrétního ochranného pásma vodního zdroje veřejný zájem.

Vazba hypotézy právní normy na pouze formální označení „veřejný zájem“ rovněž není v situaci určující. Veřejný zájem bývá vyjádřen i jinými termíny a z nich je nutné jej dovést pomocí jeho definičních znaků, a to nejen v právu veřejném, ale i v právu soukromém a jeho kogentních ustanoveních.³² Nadto lze veřejný zájem zcela jistě nalézt i v dispozitivních normách; veřejným zájmem v těchto případech je možnost účastníků si projevem souhlasné vůle určit obsah vzájemných oprávnění a povinností a pro případ, že tak neučiní, upravuje práva a povinnosti norma.³³

³⁰ Srov. rozsudek NSS ze dne 23. 10. 2003, čj. 2 As 11/2003-164, který se mj. věnoval výkladu pojmu veřejný zájem v řízení o odstranění stavby; závěry pojmu lze v určité míře zobecnit i na potřebu použití pojmu právem životního prostředí.

³¹ Srov. náleží ÚS ze dne 8. 7. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 8/08.

³² J. Bejček k tomu uvádí např. stanovení neplatnosti právního úkonu pro rozpor se zákonem nebo pro obcházení jeho účelu, ochrana dobrých mravů, ochrana dobré víry nebo zákaz výkonu práva v rozporu s poctivým obchodním stykem. Viz Bejček, J. Veřejný zájem v obchodním právu. In Bejček, J. (ed.). *Veřejný zájem v obchodním právu: sborník příspěvků z VI. mezinárodní vědecké konference*. Brno: Masarykova univerzita. Vyd. 1. Brno: Masarykova univerzita, 2008, str. 5 a 8.

³³ Viz definice dispozitivní normy Boguszak, J. Čapek, J. Gerloch, A. *Teorie práva*. Praha: ASPI Publishing, 2004, str. 89.

Formulace veřejného zájmu, konflikty mezi vzájemně si konkurujícími veřejnými zájmy a rovněž jejich střet se zájmy soukromými a harmonizace v konkrétních věcech jsou předmětem činnosti orgánů veřejné moci. Tyto dbají o veřejný zájem a sledování a ochrana veřejného zájmu jsou potom vlastně i důvodem jejich existence. Orgány veřejné moci jsou rovněž, s některými výjimkami, jedinými posuzovateli a prosazovateli veřejných zájmů. Samotné nalézání veřejného zájmu, tedy nejčastěji výkon veřejné správy, potom není zcela jistě činností soukromých osob, nýbrž činností správních orgánů, oprávněných úředních osob.³⁴ Ačkoliv nelze zcela opomíjet nalézání veřejného zájmu mocí soudní,³⁵ pro právo životního prostředí je klíčové nalézání veřejného zájmu veřejnou správou.³⁶ Tím samozřejmě není opominuta pravomoc soudní moci veřejný zájem přezkoumávat, zejména ve správním soudnictví.

Ochrana životního prostředí je ve všech kulturních státech spojena s jistým omezením volného výkonu práv, zejména dispozice s vlastním majetkem.³⁷ Podle J. Hoetzela „*stát zasahuje různým způsobem do právní sféry občanovy, aby mohl plnit své poslání a uvedl v soulad zájmy soukromé a veřejné*“.³⁸ Veřejný zájem je proto mnohdy vnímán jako ospravedlnění zásahu do osobní sféry jednotlivce,

³⁴ Srov. Hrabák, J. Nahodil, T. *Nový správní řád a zákon související s odkazy a výkladovými poznámkami*. Praha: ASPI, 2005, str. 17. Rovněž viz usnesení zvláštního senátu NSS ze dne 21. 5. 2008, čj. Konf 31/2007-82.

³⁵ Může se jednat např. o přiznání odkladného účinku žaloby ve smyslu ustanovení § 73 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní. Jak judikoval NSS v rozsudku ze dne 16.2.2005, čj. A 6/2003-44, „*v institutu odkladného účinku se střetává jednak právní jistotou vyvolaný zájem na stabilitě pravomocných rozhodnutí správních orgánů, jimž svědčí presumpce správnosti, a jednak zájem na ochraně žalobce, jemuž by v některých případech mohlo nepřiznání suspenzivních účinků způsobit nereparovatelnou újmu; v případech, kdy z rozhodnutí nabyta práv třetí osoba (což se netýká souzené věci) se k tomu pojí i zájem na ochraně těchto osob. Soud tedy mj. musí při řešení odkladného účinku žaloby i s ohledem na princip rovnosti důkladně zvažovat, který z těchto zájmů v řízení převáží. Protože odkladný účinek výrazně oslabuje princip právní jistoty (a někdy též zasahuje do práv třetích osob), je v souladu s veřejným zájmem přiznání odkladnému účinku toliko takové žalobě, u níž by podle obsahu spisu bylo pravděpodobné, že bude úspěšná, tj. že některý z žalobních bodů bude pravděpodobně důvodný, resp. rozhodnutí či jemu předcházející řízení trpí vadami, k nimž soud hledí z úřední povinnosti a pro něž musí rozhodnutí zrušit či deklarovat jeho nicotnost*“. Srov. rovněž Schwarze, J. *European Administrative Law*. London: Sweet and Maxwell, 2006, str. 17.

³⁶ Že je však kvalita rozhodování soudních orgánů veřejným zájmem a rozhodování nesmí být ani nerozumné ani svévolné, je nepochybné, viz bod 185 rozsudku NSS ze dne 31. 3. 2010, čj. 1 Afs 58/2009-541.

³⁷ M. Kusák k tomu uvádí, že „*snad nejvíce se stýkají vlastnické právo a požadavky na ochranu životního prostředí tam, kde určitá složka životního prostředí je předmětem vlastnictví*“. Viz Kusák, M. *Omezení vlastnického práva z důvodu ochrany životního prostředí a přírodních zdrojů. České právo životního prostředí*, 2005, č. 15, str. 4.

³⁸ Hoetzel, J. *Vyvláštění*. In. Hoetzel, J., Weyr, F. et al. *Slovník veřejného práva československého*, Brno: Nakladatelství Rovnost, 1948, str. 487.

A. Gerloch zmiňuje veřejný zájem jako jeden ze dvou důvodů zákonné limitace základních práv a svobod.³⁹ Tomu odpovídá i pojetí čl. 11 a čl. 35 Listiny základních práv a svobod.⁴⁰

Střety veřejného zájmu na ochraně životního prostředí s jinými veřejnými zájmy

Veřejnému zájmu na ochraně životního prostředí je věnována stále větší pozornost a jeho pozice je posilována rozvojem práva životního prostředí. Právo životního prostředí postupně proniká i do jiných právních odvětví a upevňuje v nich své cíle. Obsah veřejného zájmu na ochraně životního prostředí se dynamicky mění, rozšiřuje a zpřesňuje v souvislosti s rozvojem unijního práva, které se na oblast životního prostředí intenzivně zaměřuje a členským státům ponechává stále menší prostor pro vlastní normotvorbu.

Ačkoliv žádný právní předpis výslovně nevymezuje veřejný zájem na ochraně životního prostředí, zcela jasně vyplývá ze základních právních předpisů většiny právních systémů. Je přitom nerozhodné, zda-li se jedná o relevantní mezinárodní smlouvy, zakládající smlouvy EU nebo ústavy jednotlivých států. Z důvodu obecně horší vymahatelnosti konkrétních environmentálních závazků z mezinárodních smluv jsou pro obsah veřejného zájmu na ochraně životního prostředí v podmínkách evropského právního prostředí směrodatné spíše unijní a vnitrozemské právní úpravy. Samotná Evropská unie se ke vztahu k životnímu prostředí vyjadřuje ve svých základních právních předpisech.⁴¹ V české právní úpravě jsou její základy tvořeny třemi ústavními předpoklady, a to povinností státu šetrně využívat přírodní zdroje a chránit přírodní bohatství (čl. 7 Ústavy⁴²), povinným výkonem práv v souladu s ochranou životního prostředí (čl. 11 odst. 3 a čl. 35 odst. 3 Listiny) a právem na příznivé životní prostředí a informace o jeho stavu (čl. 35 odst. 1 a 2 Listiny). Tyto tři postuláty zároveň představují ústavní veřejné zájmy na ochraně životního prostředí a mají zásadní interpretační význam.

Absence konkrétních nástrojů v ústavních předpisech je Ústavou předpokládána, dostatečně jsou obsaženy v jednotlivých prováděcích zákonech, v jejichž mezích jsou prosazovány.⁴³ Této skutečnosti by si měl být zákonodárce vědom,

³⁹ Gerloch, A. Veřejný zájem. In Hendrych, D. a kol., *Právní slovník*, 3. podstatně rozšířené vydání, Praha: C. H. Beck, 2009, str. 1236.

⁴⁰ Usnesení č. 2/1993 Sb. předsednictva České národní rady o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky.

⁴¹ Viz preambule a čl. 3 odst. 3 druhá věta, čl. 21 odst. 2 písm. d) a f) Smlouvy o Evropské unii, čl. 11, čl. 114 odst. 3 až 5, čl. 191 až 193 a čl. 194 Smlouvy o fungování Evropské unie a čl. 37 Listiny základních práv Evropské unie.

⁴² Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

⁴³ Ustanovení čl. 41 Listiny to výslovně stanoví pro čl. 35, v ustanovení čl. 11 odst. 3 Listiny však

aby povinnosti k naplnění uvedených hodnot nastavil racionálně a na reálném podkladě; ústavní úprava je sama o sobě významnou interpretační determinantou. Připomenout v této souvislosti je nutné i ustanovení čl. 4 odst. 4 Listiny, podle něhož *při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu a taková omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena*. Na obdobném principu, kdy není ochrana životního prostředí přímo vymahatelná z Ústavy a je třeba provedení zákonem, funguje i německá právní úprava.⁴⁴

Ochrana životního prostředí není zajišťována jako celek (neexistuje obecný kodex práva životního prostředí a zákon o životním prostředí za takový kodex v žádném případě považovat nelze), ale prostřednictvím ochrany jednotlivých jeho složek a ochrany před zdroji znečišťování. Stejně tak není veřejný zájem na ochraně životního prostředí v celé své šíři příliš aplikován; výjimku svým způsobem tvoří koordinovaná stanoviska, resp. koordinovaná závazná stanoviska v postupech podle § 4 odst. 6 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) (dále jen „SZ“). Konkretizuje se v užších veřejných zájmech a tyto se s každou úrovní podrobnosti rozčleňují na další, ještě užší veřejné zájmy.

Uvedené „drobení“ veřejných zájmů dělá mnohdy úpravu značně nepřehlednou; k nepřehlednosti přispívá i roztříštěnost a mnohdy nekoncepční řešení právní úpravy a výkonu státní správy v ochraně životního prostředí.⁴⁵ Některé veřejné zájmy se dokonce překrývají, a to zejména z důvodu nejasnosti užívaných poj-

nutnost provedení zákonem rovněž vyplývá, stejně jako z ustanovení čl. 7 Ústavy. V případě § 11 odst. 3 se jedná pouze o větu druhou a třetí, první větu, tedy že vlastnictví zavazuje, lze teoreticky považovat za použitelnou přímo a samostatně (Viz i Pavlíček, V. a kol. *Ústava a ústavní řád České republiky. 2. díl: Práva a svobody. 2. doplněné a podstatně rozšířené vydání. Aktualizovaný dotisk podle stavu k 1.1.2003*. Praha: Linde Praha, 2002, str. 124).

⁴⁴ Viz Rodi, M. Public Environmental Law in Germany. In Seerden, R.J.G.H. Heldeweg, M. A. Deketelaere, K. R. (eds.). *Public Environmental Law in the European Union and the United States*. The Hague: Kluwer Law International, 2002, str. 206-207.

⁴⁵ Například ke složkám životního prostředí vodám a lesům sdílí působnost ústředních orgánů státní správy více ministerstev, zejména ministerstva zemědělství a životního prostředí, kdy Ministerstvo zemědělství (dále jen „MZe“) je navíc ústředním orgánem státní správy lesů [§ 49 odst. 1 zákona č. 289/1995, o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon)], včetně (zcela nepocho-pitelně) jejich ochrany a Ministerstvu životního prostředí (dále jen „MŽP“) přísluší pouze výkon vrchního státního dozoru (§ 50 odst. 1 lesního zákona). Výjimku tvoří lesy na území národních parků, kde je ústředním orgánem státní správy MŽP (§ 19 odst. 2 zákona o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky). Roztříštěností úpravy ochrany životního prostředí však není Česká republika výjimkou, na obdobný problém si v německé právní úpravě stěžuje i M. Rodi. Viz Rodi, M. Public Environmental Law in Germany. In Seerden, R.J.G.H. Heldeweg, M. A. Deketelaere, K. R. (eds.). *Public Environmental Law in the European Union and the United States*. The Hague: Kluwer Law International, 2002, str. 208.

mů.⁴⁶ Mohou se ale i překrývat s jinými, podobnými zájmy, např. na ochraně veřejného zdraví, popř. s nimi být v rozporu.⁴⁷ K vyjasnění těchto rozdílných přístupů a jejich řešení v konkrétních věcech slouží stanoviska a závazná stanoviska dotčených orgánů, která je nutno harmonizovat při vzájemných střetech pro výsledný veřejný zájem a sladit rozdílné pohledy (veřejné zájmy) na danou věc. Každý dotčený orgán zastupuje ve věci jednotlivý dílčí veřejný zájem, jehož ochranu má příslušným zákonem svěřenu do své působnosti. Orgány vedoucí řízení musejí dotčené veřejné zájmy respektovat a vyrovnat se s řešením vzájemných střetů (viz § 136 odst. 6 SŘ). V opačném případě to může mít pro výsledný akt fatální účinky, protože jej lze při absenci stanoviska orgánu ochrany životního prostředí i zrušit.⁴⁸

Lze rozlišovat situace, kdy jsou požadavky ochrany životního prostředí prosazovány orgány ochrany životního prostředí z pozice dotčených orgánů nebo ve zvláštních řízeních, která vedou přímo orgán ochrany životního prostředí. Každé takové zvláštní řízení se věnuje posouzení dopadů záměru přímo na konkrétní složku životního prostředí, což je jeho nespornou výhodou, ale končí samostatným rozhodnutím a dochází tedy k nepřilíš prospěšnému řetězení správních aktů.⁴⁹ Druhou negativní stránkou zvláštních řízení je fakt, že některé veřejné zájmy jsou tak povýšeny nad jiné a orgány je hájící mají v podstatě „právo veta“ nad záměrem bez možnosti jakéhokoliv řešení střetu a harmonizace zájmů a případného sladění v koordinovaném závazném stanovisku (§ 4 odst. 6 SZ). Jedná se zejména o některé případy ochrany ovzduší,⁵⁰ jelikož podmínky ochrany ovzduší jsou závazné pro

⁴⁶ Jako příklad lze uvést odlišné pohledy na vodní toky, kdy vodoprávní úřady vnímají vodní tok, vzhledem k jeho odlišení od koryta, pouze jako médium povrchové vody (§ 43 odst. 1 VZ) a chrání jeho kvalitu a kvantitu a naproti tomu orgány ochrany přírody vnímají vodní tok včetně jeho koryta [§ 3 odst. 1 písm. b) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „ZOPK“) vychází z § 31 odst. 1 předchozího vodního zákona č. 138/1973] a chrání jej jako součást ekosystému (významný krajinný prvek).

⁴⁷ Srov. Dudová, J. Ke střetu veřejných zájmů při ochraně životního prostředí a veřejného zdraví. *České právo životního prostředí*. 2004, č. 4, str. 16.

⁴⁸ Srov. rozsudek NSS ze dne 13. 10. 2010, čj. 6 Ao 5/2010-43, který zrušil části opatření obecné povahy Návštěvní řád Národního parku Šumava, schválené Správou Národního parku z důvodu absence stanoviska podle § 45i odst. 1 ZOPK, z důvodu rozporu se zákonem, pro který je důvodné takové opatření zrušit. Situace byla o to komplikovanější, že Správa Národního parku je rovněž orgánem ochrany přírody.

⁴⁹ K problematice řetězení správních aktů v případech ochrany životního prostředí a jejich případné samostatné přezkoumatelnosti ve správním soudnictví viz rozsudek NSS ze dne 14. 5. 2009, čj. 1 As 20/2009-70 nebo rozsudek NSS ze dne 28. 8. 2008, čj. 2 As 43/2005-79.

⁵⁰ Konkrétně jde o případy uvedené v ustanovení § 17 odst. 1 zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů (zákon o ochraně ovzduší), tedy o stanoviska, závazná stanoviska a povolení k politice územního rozvoje a územně plánovací dokumentaci, umístování, povolování a změny staveb zvláště velkých, velkých a středních stacionárních zdrojů a jejich uvádění do zkušebního i trvalého provozu. V souladu rozsudkem NSS ze dne 29. 3. 2007, čj. 1 As 16/2006-54

správní úřady vydávající rozhodnutí (viz ustanovení § 17 odst. 3 zákona o ochraně ovzduší). Dále jde třeba o povolení provozování zařízení k nakládání s odpady podle ustanovení § 14 odst. 1 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, které je závazné pro případný kolaudační souhlas,⁵¹ nebo svého času⁵² souhlas vodoprávního úřadu podle ustanovení § 17 VZ.⁵³ Že to nebylo ani v minulosti výjimkou, ale spíše pravidlem, dokazuje i předchozí stavební zákon č. 50/1976 Sb., který v ustanovení § 126 odst. 2 větě druhé výslovně stanovil, že právo dotčených orgánů státní správy vydat samostatné rozhodnutí ve vztahu k jimi chráněným veřejným zájmům není dotčeno. Zcela zvláštním procesem je v tomto ohledu hodnocení vlivů koncepcí a záměrů na životní prostředí podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí) (dále jen „ZPVŽP“), který je veden orgány ochrany životního prostředí.

Nezastupitelnou úlohu při nalézání veřejného zájmu plní tzv. dotčená veřejnost,⁵⁴ pakliže může do povolovacího či jiného⁵⁵ procesu vstupovat; v řízeních týkajících se ochrany životního prostředí je jí to ve většině případů umožněno. Úlohu účasti veřejnosti v povolovacích procesech výstižně charakterizuje L. Krämer: „*To, co potřebujeme, je spravedlnost pro životní prostředí. Předpisy o přístupu k životnímu prostředí jsou jedním z mnoha nástrojů, jak se k tomuto cíli o něco přiblížit*“.⁵⁶

Jako důvod pro rozšiřování účasti veřejnosti může být vnímána určitá pomoc státním orgánům identifikovat všechny aspekty dané věci.⁵⁷ Nadto má dotčená ve-

„slouží souhlasy a povolení podle ustanovení § 17 citovaného zákona jako prevence a omezování znečišťování této složky životního prostředí“.

⁵¹ Viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 4.6.2009, čj. 10 Ca 381/2007-113.

⁵² Do 31. 7. 2010 se souhlas vodoprávního úřadu podle § 17 VZ vydával vždy formou rozhodnutí. Od 1. 8. 2010, tedy s účinností novely vodního zákona č. 150/2010 Sb. je souhlas vydáván dle povahy věci rozhodnutím nebo závazným stanoviskem.

⁵³ Více viz rozsudek NSS ze dne ze dne 28.8.2008, čj. 2 As 43/2005-79.

⁵⁴ Viz zejm. ustanovení § 70 ZOPK.

⁵⁵ Například proces posuzování vlivů na životní prostředí není povolovacím procesem, ale jeho účelem je toliko získání objektivního odborného podkladu pro vydání rozhodnutí, popřípadě opatření podle zvláštních právních předpisů [viz § 1 odst. 3 ZPVŽP].

⁵⁶ Krämer, L. Přístup k právní ochraně v záležitostech životního prostředí na úrovni ES. In Černý, P. Dohnal, V. (eds.) *Přístup k soudům při ochraně životního prostředí (sborník z 1. dne konference Přístup ke spravedlnosti při ochraně lidských práv a veřejných zájmů)*. Praha: ASPI, 2004, str. 83.

⁵⁷ V. Dohnal vnímá aktivní účast dokonce jako významnou pomoc státním orgánům včetně soudů s tím, že „*státní orgán včetně soudu může dnes mnohem obtížněji než dříve identifikovat a vzájemně poměřit všechny aspekty, které je nutné vzít pro skutečně spravedlivé řešení v úvahu*“. Viz Dohnal, V. Místo úvodu: o defenzivním formalismu a jeho překonávání. In Černý, P. Dohnal, V. (eds.) *Přístup k soudům při ochraně životního prostředí (sborník z 1. dne konference Přístup ke spravedlnosti při ochraně lidských práv a veřejných zájmů)*. Praha: ASPI Publishing, 2004, str. 9.

řejnost v činnosti správních orgánů důležitou kontrolní funkci. Podle P. Černého „*důvodem této možnosti je nepochybně zájem na důslednější ochraně životního prostředí a jeho jednotlivých složek jako důležitých veřejných zájmů*“.⁵⁸ I z tohoto důvodu mohou občanská sdružení, jejichž hlavním posláním je podle stanov ochrana přírody a krajiny, vstupovat do některých správních řízení a být předem o zahájení těchto řízení informována. Právní předpisy práva životního prostředí přiznávají občanským sdružením, ve srovnání s jinými subjekty s odlišným posláním, privilegované postavení. Ve správních řízeních a dalších procesech je úkolem těchto občanských sdružení hájit veřejný zájem na ochraně přírody a krajiny. Podle NSS „*tento zájem však zároveň determinuje obsah námitek a také rozsah, v jakém se správní orgány jejich námitkami musí věcně zabývat*“.⁵⁹

Postavení účastníků řízení přiznávají občanským sdružením v návaznosti na ustanovení § 27 odst. 3 SŘ:

- ustanovení § 70 ZOPK, který má obecnou působnost i na řízení podle jiných právních předpisů (zejména SZ), pokud mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny,
- ustanovení § 23 odst. 9 ZPVŽP,
- ustanovení § 115 odst. 6 a 7 VZ a
- ustanovení § 7 zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezení znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci).⁶⁰

Jak již bylo několikrát naznačeno, jednotlivé právní předpisy práva životního prostředí, a nerozhoduje, zdali se jedná o mezinárodní, unijní či vnitrostátní právní úpravu, neoznačují předměty své ochrany veřejným zájmem. Výjimku tvoří ZOPK. Uvádí, nikoliv však v některém ze svých úvodních ustanovení (jak by asi bylo systematicky vhodné), ale až v § 58 odst. 1, že *ochrana přírody a krajiny je veřejným zájmem*. Činí tak patrně z důvodu lepšího zajištění povinnosti strpět při užívání přírody a krajiny určitá omezení, jelikož ustanovení § 11 odst. 4 Listiny, které obsahuje úpravu omezení vlastnického práva, obsahuje jako jednu z podmínek veřejný zájem, popř. § 11 odst. 3 Listiny ze stejného důvodu. O vymezení veřejného zájmu přímo ve vztahu k předmětu úpravy (v ustanovení § 1 odst. 1) se snaží v současné době stále ještě v meziresortním připomínkovém řízení projed-

⁵⁸ Černý, P. Odklad vykonatelnosti žaloby. *Právní rozhledy*, 2008, roč. XVI, č. 24, str. 890.

⁵⁹ Viz rozsudek NSS ze dne 4. 2. 2010, čj. 7 As 2/2009-80.

⁶⁰ Účast veřejnosti je zajištěna i v dalších případech, avšak bez postavení účastníka řízení. Jedná se třeba o možnost zaslat písemné vyjádření v řízení o udělení povolení pro uvádění geneticky modifikovaných organismů do životního prostředí (§ 5 odst. 6 zákona č. 78/2004 Sb. o nakládání s geneticky modifikovanými organismy a genetickými produkty) nebo zapojení veřejnosti do zpracování plánů povodí a plánů pro zvládání povodňových rizik (§ 25 odst. 1 VZ).

návaná novela zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, a to z důvodu nastavení vyššího stupně ochrany pro některé typy půd v novém ustanovení § 4 odst. 3, kdy nezbytný pro jejich odnětí ze zemědělského půdního fondu bude převažující veřejný zájem.⁶¹ Ačkoliv je v obou těchto případech veřejný zájem stanoven přímo zákonem, neznamená to, jak již bylo ostatně uvedeno, že by příslušný správní orgán vůbec neporovnával různé veřejné a soukromé zájmy a nevyhodnocoval jejich střety a už teprve ne, že by je nemusel harmonizovat. Jejich hodnocení provede vždy bez ohledu na skutečnost, zdali je veřejný zájem vyjádřen explicitně či implicitně.

Vymezení jednotlivých veřejných zájmů není v žádném právním předpise bezbřehé, přičemž veřejné zájmy na ochraně životního prostředí se nejčastěji dostávají do kontradikce s hospodářskými zájmy a naopak. Několikrát již zmiňovaný ZOPK, patrně i z tohoto důvodu, ve svém účelu v ustanovení § 1 zdůrazňuje, že při prosazování chráněných veřejných zájmů je nutno *zohlednit hospodářské, sociální a kulturní potřeby obyvatel a regionální a místní poměry*.⁶² Tím prosazování vymezených veřejných zájmů na ochraně přírody a krajiny limituje, pouze však zdánlivě. Z podstaty věci a základních zásad činnosti správních orgánů [zejména ustanovení § 2 odst. 4 SŘ] totiž vyplývá, že hospodářské, sociální a kulturní potřeby obyvatel a regionální a místní poměry, stejně jako další, pro přijetí řešení relevantní skutečnosti, je nutno zohlednit i v případě, že by takto stanoveno v zákoně nebylo. Nadto se zcela zjevně jedná o ustanovení programové a obecné, které stanovuje výkladová východiska pro další části zákona, ve kterých jsou jednotlivé veřejné zájmy blíže konkretizovány. Jak ale v jednom ze svých rozsudků uvedl NSS, „*zohlednění uvedených potřeb nemůže znamenat negaci primárních cílů zákona, nýbrž hledání řešení respektujících veřejný zájem, avšak zároveň neovlivňujících primární účel zákona či ovlivňujících jej co možná nejméně*“.⁶³ Lze tím ale deklarovat

⁶¹ Přímo v úvodním ustanovení § 1 odst. 1 vymezuje, že ochrana zemědělského půdního fondu je veřejným zájmem, návrh novely zákona o ochraně zemědělského půdního fondu, který byl dne 11. 7. 2011 rozeslán MŽP do meziresortního připomínkového řízení, [online, cit. 2011-11-30], dostupný z <http://eklep.vlada.cz/eklep/page.jsf>. Návrh dále v novém ustanovení § 4 odst. 3 stanoví, že zemědělskou půdu I. a II. třídy ochrany lze odejmout pouze v případech, kdy jiný veřejný zájem převažuje nad veřejným zájmem ochrany zemědělského půdního fondu.

⁶² Srov. rozsudek ESD ze dne 11. 7. 1996, ve věci Regina v Secretary of State for the Environment, ex parte: Royal Society for the Protection of Birds, C-44/95, podle něhož se při označování zvláště chráněných oblastí podle směrnice 79/409/EHS o ochraně volně žijících ptáků neberou v úvahu ekonomické zájmy (hospodářské požadavky), a to ani v případě, že by představovaly veřejný zájem nadřazený ekologickým cílům směrnice. Stejně tak nepředstavují ekonomické zájmy převažující veřejný zájem v případě aplikace ustanovení čl. 6 odst. 4 směrnice 92/43/EHS.

⁶³ Viz rozsudek NSS ze dne 9. 11. 2007, čj. 2 As 35/2007-75. NSS k tomu ještě uvádí, že „*zohlednění ekonomického přínosu je tedy namísto pouze tehdy, pokud navrhovaná stavba zasahuje do krajinného rázu co možná nejméně. Pokud je vliv na krajinný ráz příliš velký, není možné jej vyvážit o to větším*“.

snahu o určitou rovnováhu mezi veřejnými zájmy na ochraně životního prostředí a hospodářskými veřejnými zájmy.

Právní předpisy uvádějí nástroje prosazování jednotlivých chráněných veřejných zájmů uvnitř textu zákona v příslušných ustanoveních problematiku upravujících.⁶⁴ Trochu atypicky naproti tomu působí opět ZOPK, který přímo v úvodu (§ 2 odst. 2) shrnuje a demonstrativně uvádí v obecné rovině jednotlivé nástroje, jimiž zajišťuje vymezené veřejné zájmy. Takové ustanovení působí opět spíše programové, protože neupravuje žádná konkrétní práva a povinnosti. Konkrétní nástroje prosazování chráněných veřejných zájmů obsahuje posléze rovněž v textu zákona.

Zahraniční právní úpravy přistupují k vymezení veřejných zájmů v právní úpravě ochrany životního prostředí obdobně. Např. německý zákon o ochraně přírody a krajiny⁶⁵ vymezuje, podobně jako český ZOPK, v ustanovení § 1 cíle ochrany přírody a krajiny (obecné zásady), přičemž mimo odpovědných příslušných orgánů (§ 2 odst. 2) by měl v rámci svých možností ke stanoveným cílům přispívat každý (§ 2 odst. 1). Prioritu opatření ochrany přírody a krajiny před jinými vyjadřuje ustanovení § 3 odst. 3 a povinnost spolupráce jiných orgánů už při přípravě všech veřejných jednání a akcí s orgány ochrany přírody a krajiny, které mohou mít vliv na zájmy ochrany přírody a péče o krajinu, a nabídnout jim možnost předložit připomínky upravuje ustanovení § 3 odst. 5. Cíle ochrany přírody a krajiny jsou brány v úvahu i na pozemcích sloužících veřejným účelům (§ 4). Orientaci v praxi navíc komplikuje skutečnost, že německá právní úprava ochrany životního prostředí je rozdělena mezi Spolek a jednotlivé spolkové země s tím, že Spolek upraví pouze základní legislativní rámec a spolkové země si mohou upravit detaily (§ 75 Základního zákona Spolkové republiky Německo).

Prosadit veřejný zájem na ochraně životního prostředí lze ve výjimečných případech i po skončeném řízení, a to dokonce i v případě, kdy již byly řádně harmonizovány dotčené zájmy, resp. vyřešen jejich střet (tedy *ex post*). ZOPK to ve prospěch ochrany přírody a krajiny umožňuje hned v několika případech, a to navíc

ekonomickým přínosem, lze-li najít alternativní řešení zasahující do krajinného rázu méně, a přitom ještě z hlediska hospodárnosti vhodné. Nestanoví tedy povinnost, aby v každém jednotlivém případě, bez ohledu na povahu a rozsah zásah do krajinného rázu, bylo zkoumáno, zda ekonomický přínos stavby nevyvažuje zásah do krajinného rázu. Je však samozřejmě namístě hledání kompromisního řešení.“ Opačný výklad § 1 ZOPK by proto nebyl výkladem účelovým (teleologickým), nýbrž naopak výkladem účel zákona popírajícím. Srov. rovněž viz Miko, L. Borovičková, H. a kol.: *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2007, str. 76.

⁶⁴ Např. veřejný zájem ochrany vodních ekosystémů a na nich přímo závisejících suchozemských ekosystémů je ve VZ zajišťován nástroji uvedenými v ustanoveních § 7 odst. 5, § 14 odst. 1 písm. b), d), e) a f), § 15 odst. 6, § 35, § 36, § 37, § 46, § 47 odst. 2 písm. a), b), d), f) a h), § 47 odst. 5 a 50 písm. a).

⁶⁵ Německý zákon o ochraně přírody a krajiny [Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz) vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2542)].

orgánům, které nevydávají konečný (povolující) akt ve věci. S ohledem na tato oprávnění lze ochranu přírody a krajiny vnímat jako jeden z prioritních veřejných zájmů. Jedná se zejména o oprávnění České inspekce životního prostředí v souladu s ustanovením § 80 odst. 2, kdy může *v případech hrozící škody nařídít omezení, případně zastavení škodlivé činnosti, a to až do doby odstranění jejich nedostatků a příčin*. Jak rozhodl NSS, „není přitom vůbec rozhodující, zda předmětná činnost, v níž je spatřována hrozící škoda, má svůj základ v pravomocném rozhodnutí jiného správního orgánu, jímž byla povolena, a rozhodnutí České inspekce životního prostředí toto povolení ani nemění ani neruší“.⁶⁶ Podobného charakteru je i pravomoc orgánu ochrany přírody podle § 66 ZOPK. Pro jeho uplatnění je rozhodujícím kritériem hrozba *nežádoucích změn chráněných částí přírody v důsledku realizované činnosti bez ohledu na to, zda tuto hrozbu představuje činnost zakázaná, povolená či dokonce nařízená jiným orgánem než orgánem ochrany přírody*.

Konflikty povolujících a zakazujících rozhodnutí je nutno řešit s ohledem na zásadu spolupráce správních orgánů ve vzájemné součinnosti dotčených úřadů.⁶⁷ Důvodem těchto významných pravomocí orgánů ochrany přírody je podle NSS fakt, že „*nejen povolená, ale i nařízená činnost totiž může mít z logiky věci nežádoucí vedlejší účinky a efekty, kterými může být ve svém důsledku a za určitých okolností i nedovolená změna chráněné části přírody. Tyto důsledky neovlivní fakt, zda je způsobila činnost zakázaná, povolená či dokonce nařízená. K nežádoucím změnám totiž v praxi buď dojde, nebo nedojde, resp. takové změny reálně buď hrozí, nebo nehrozí a vyhodnocení skutkového stavu v konkrétním případě a posouzení existence případné hrozby je pak na úvaze orgánu ochrany přírody v rámci jeho zákonem vymezené kompetence*“.⁶⁸

Oproti tomu dává zákon o ochraně ovzduší v ustanovení § 53 odst. 2 písm. a) pravomoc přímo orgánu, který povolení nebo rozhodnutí podle tohoto zákona vydal, tedy orgánu ochrany ovzduší, jej změnit nebo zrušit *vyžaduje-li to veřejný zájem na ochraně zdraví lidí před působením nepříznivých účinků znečišťujících látek na lidské zdraví*.

Uvedené zásahy orgánů ochrany životního prostředí mohou mít trvalý charakter, některé zákony však pravomoci k zásahům příslušných orgánů váží na nezbytně nutnou dobu, např. oprávnění vodoprávního úřadu uvedené v ustanovení § 109 odst. 1 VZ. Podle něho může vodoprávní úřad ve veřejném zájmu rozhodnutím nebo opatřením obecné povahy *bez náhrady upravit na dobu nezbytně nutnou povolená nakládání s vodami, popř. tato nakládání omezit nebo i zakázat* (obdobnou pravomoc má vodoprávní úřad i k obecnému nakládání s vodami po-

⁶⁶ Viz usnesení NSS ze dne 10. 11. 2009, čj. 20 Cdo 3544/2007.

⁶⁷ Viz rozsudek NSS ze dne 29. 10. 2008, čj. 9 As 8/2008-80.

⁶⁸ *Ibid.*

dle § 6 odst. 4).⁶⁹ Oproti rakouské právní úpravě nejsou příslušné české správní orgány limitovány ekonomickými dopady takto přijímaných opatření.⁷⁰ Je však zřejmé, že i ekonomické aspekty, stejně jako jiné dotčené veřejné zájmy je třeba při nalézání řešení zohlednit.

Právní úprava ochrany životního prostředí nejčastěji užívá (explicitně) pojem veřejný zájem ve vztahu k výjimkám z podmínek ochrany přírody a krajiny, a to v souvislostech jeho kvalifikovaného projevu, tedy že výjimku lze⁷¹ udělit, pokud jiný veřejný zájem chráněný tímto nebo jiným zákonem výrazně převažuje nad zájmem na ochraně; samostatnou otázkou potom zůstává, jak příslušný orgán ochrany přírody výraznou převahu jiného zájmu odůvodní. Je zřejmé, že se nejedná o pouhou převahu jiného veřejného zájmu a v tomto směru se s tím bude muset orgán ochrany přírody i vyrovnat.

Mnohdy pak i provázejí nutnou převahu jiného veřejného zájmu další podmínky, např. pro udělení výjimky ze zákazů u památných stromů a zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů podle ustanovení § 56 odst. 1 ZOPK *neexistuje-li jiné uspokojivé řešení a povolovaná činnost neovlivní dosažení či udržení příznivého stavu druhu z hlediska ochrany*. Aby tedy bylo možno dovést, že jiný veřejný zájem výrazně převažuje nad zájmem na ochraně přírody a krajiny, a že je tedy dán důvod k udělení výjimky, musí být doloženo, že uvažovaný zásah je nejen potřebný, a v kladném případě, že neexistuje jiné uspokojivé řešení.⁷² Podle S. Havelkové nelze ani „zevšeobecnit, které jiné společenské zájmy jsou důvodem pro povolení výjimky a které nikoli“.⁷³ Hodnotit zájmy na ochraně, resp. pro výjimku z podmínek ochrany, je nutno ve správním řízení o vydání výjimky, popř. v postupu při vydávání opatře-

⁶⁹ VZ v ustanovení § 109 odst. 1 celkem zajímavě uvádí demonstrativní výčet situací, kdy by mohlo k veřejnému zájmu dojít, a to zejména je-li přechodný nedostatek vody nebo je-li ohroženo zásobování obyvatelstva vodou nebo došlo-li k jednorázovému odběru pitné vody z vodovodní sítě v případech záchranných prací při mimořádných událostech, požárech a jiných živelních pohromách, zásahu Hasičského záchranného sboru České republiky a jednotek požární ochrany nebo ozbrojených sil České republiky. Obdobně tak, ale v užší míře, činí v případě § 6 odst. 4, kdy jako příklady veřejného zájmu uvádí, dochází-li při obecném nakládání k porušování povinností podmínek nebo z důvodu bezpečnosti osob.

⁷⁰ Srov. Weber, K. Public Environmental Law in Austria. In Seerden, R.J.G.H. Heldeweg, M. A. Deketelaere, K. R. (eds.). *Public Environmental Law in the European Union and the United States*. The Hague: Kluwer Law International, 2002, str. 11.

⁷¹ Ze zákonných úprav výjimek vyplývá, že orgán ochrany přírody výjimku ze zákazů stanovených zákonem může (avšak nemusí) povolit. Toto je velice problematické, jelikož výjimku není povinen orgán udělit ani v případě převažujícího veřejného zájmu.

⁷² Viz rozsudek NSS ze dne 25. 5. 2009, čj. 8 As 5/2008-93.

⁷³ Havelková, S. Veřejný zájem – aplikace pojmu v ochraně přírody. *Ochrana přírody*, 2008, roč. LXII, č. 3, str. 11.

ní obecně povahy při neurčitém počtu adresátů.⁷⁴ Výjimku z podmínek ochrany přírody a krajiny lze udělit v případech § 10 odst. 2, § 43 odst. 1 a 2, § 43 odst. 3 a 4,⁷⁵ § 45b odst. 1, § 45i odst. 9, § 45i odst. 10, § 56 odst. 1 a § 56 odst. 2 písm. c). V oblasti ochrany lesa lze též udělit výjimku z podmínek ochrany, a to v souladu s ustanovením § 13 odst. 1 lesního zákona. Příkladem pro udělení výjimky např. ve smyslu ustanovení § 56 odst. 1 ZOPK, tedy „jiným veřejným zájmem“, může být ochrana před povodněmi. Aby bylo možné dovodit, že tento zájem výrazně převažuje nad zájmem ochrany přírody, a že je tedy dán důvod k udělení výjimky v souladu s ustanoveními § 56 odst. 1 a odst. 3, musí být podle NSS doloženo, „že uvažovaný zásah je nejen potřebný, a v kladném případě, že neexistuje jiné uspokojivé řešení“.⁷⁶

Veřejný zájem jako důvod pro udělení výjimky nemusí být explicitně uveden, lze jej samozřejmě dovodit, a to i z jiných termínů. Orgán ochrany přírody například v souladu s ustanovením § 5b odst. 1 ZOPK může, *neexistuje-li jiné uspokojivé řešení, rozhodnutím stanovit odchylný postup, je-li to potřebné v zájmu veřejného zdraví nebo veřejné bezpečnosti, v zájmu bezpečnosti leteckého provozu, při prevenci závažných škod na úrodě, domácích zvířatech, lesích, rybářství a vodním hospodářství nebo za účelem ochrany volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin*. V tomto případě zákon uvádí taxativní výčet důvodů, pro které lze výjimku udělit, a o skutečnosti, že je možno výjimku udělit pouze ve veřejném zájmu, nemůže být sporu.

Řešení střetu veřejného zájmu na ochraně životního prostředí s jinými veřejnými zájmy a jejich harmonizace, resp. naopak, harmonizace jiných veřejných zájmů se zájmy na ochraně životního prostředí může probíhat v několika fázích v závislosti na závažnosti záměru. Veřejný záměr na ochraně životního prostředí je zohledňován v každé z uvedených fází, jednotlivé fáze na sebe navazují a v každém dalším stanovisku je třeba vycházet ze stanoviska předešlého. Právě nezbytný aspekt ochrany životního prostředí v povolovacích procesech je zárukou určité rovnováhy mezi veřejnými zájmy na ochraně životního prostředí a hospodářskými veřejnými zájmy. Předmětem harmonizace může být záměr

1. již ve fázi zpracovávání koncepce o záměru, pokud jde o koncepci, resp. záměr s významnějšími dopady do životního prostředí, dále
2. v rámci zahrnutí záměru v územním plánování (mimo územního řízení), popř. jiné koncepci, následně

⁷⁴ Srov. Stejskal, V. In Damohorský, M. a kolektiv. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C.H. Beck, 2010, str. 384.

⁷⁵ Výjimky podle § 43 odst. 1 ZOPK se udělují pouze v případech výrazné převahy veřejného zájmu, a to pouze u záměrů s celostátní působností, tedy záměrů uvedených v Politice územního rozvoje (v zásadě se jedná o dálnice a silnice 1. třídy). Podle § 43 odst. 3 se výjimky udělují ve všech zbývajících případech.

⁷⁶ Op. cit. 72.

3. v případě záměru s významnějšími dopady do životního prostředí při posuzování vlivů samotného záměru na životní prostředí, potom
4. v územním řízení a nakonec
5. ve stavebním řízení a/ nebo
6. v řízení o povolení činnosti.

V konkrétním případě významnějšího záměru,⁷⁷ pro který bude zpracovávána i koncepce, se může jednat až o šest fází harmonizace dotčených zájmů s veřejným zájmem na ochraně životního prostředí, na druhé straně mohou být veřejné zájmy posuzován pouze v jedné fázi, v řízení o povolení činnosti.

V procesu posuzování vlivů koncepcí podle ZPVŽP jsou jednotlivé veřejné zájmy hájeny dotčenými orgány a dotčenými územními samosprávnými celky. Tyto subjekty sledují v jednotlivých vyjádřeních ochranu jim svěřených veřejných zájmů. Střety veřejných zájmů se zájmy na ochraně životního prostředí jsou povinni rovněž v jednotlivých fázích procesu posuzování vlivu koncepcí hodnotit i předkladatel (v oznámení koncepce v souladu s přílohou č. 7 ZPVŽP), příslušný úřad (ve zjišťovacím řízení podle kritérií přílohy č. 8) i posuzovatel (ve vyhodnocení podle náležitostí podle přílohy č. 9). Posuzují se ty záměry v koncepcích, resp. koncepcce samy, jejichž provedení může mít negativní účinky na životní prostředí a tyto účinky je nutno vyhodnotit před přijetím koncepce a její návrh poté případně patřičně doplnit.

Schválení koncepce je vázáno na stanovisko příslušného úřadu (§ 10g odst. 4 ZPVŽP) a předkladatel je i po schválení povinen sledovat její vlivy na životní prostředí a veřejné zdraví a zajistit jejich rozbor. Dotčené veřejné zájmy na jednotlivých úsecích ochrany životního prostředí si po schválení koncepce hlídají jednotlivé dotčené orgány (§ 10h odst. 2).

Částečně odlišný postup se uplatní u koncepcí, které mohou samostatně nebo ve spojení s jinými významně ovlivnit příznivý stav předmětu ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti. Zde se postupuje podle speciální úpravy, kterou představuje ustanovení § 45i, resp. § 4 odst. 4 ZOPK, a samotnému procesu posuzování předchází stanovisko orgánů ochrany přírody; úprava ZPVŽP se použije subsidiárně (§ 45h odst. 2).⁷⁸ Vyšší nároky klade úprava i na posuzovatele. Některé další koncepce mají rovněž zvláštní úpravu pro posuzování vlivů na životní prostředí. Nástroje územního plánování procházejí, ačkoliv jsou bezpochyby koncepcemi, namísto posuzování vlivů na životní prostředí

⁷⁷ Tedy záměru uvedeného v příloze č. 1 ZPVŽP, resp. koncepce, která stanoví rámeček pro budoucí povolení takového záměru (viz § 4 a § 10a ZPVŽP).

⁷⁸ Viz i metodika MŽP č. ZP15/2007, k hodnocení významnosti vlivů při posuzování podle § 45i zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.

zpravidla vyhodnocením vlivů na udržitelný rozvoj území (§ 10i ZPVŽP), tedy speciálním procesem podle SZ.⁷⁹ U územních plánů se vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území dokonce provádí až na základě stanoviska dotčeného orgánu na úseku posuzování vlivů na životní prostředí (§ 47 odst. 2 a 3 SZ).⁸⁰ Jedná se o zvláštní stanovisko, které má zcela jiné dopady do procesu jeho pořizování než stanoviska jiných dotčených orgánů, protože neposuzuje soulad návrhu zadání změny územně plánovací dokumentace s veřejnými zájmy, nýbrž podle NSS „výrazným způsobem determinuje průběh procesu pořizování a schvalování změny“.⁸¹

Ochrana životního prostředí je jedním z významných limitů svévolného využívání území vlastníky pozemků a dalšími subjekty (viz čl. 35 odst. 3 Listiny a zejména čl. 11 odst. 3). Předpoklady pro udržitelný rozvoj území zajišťuje územní plánování, a to *soustavným a komplexním řešením účelného využití a prostorového uspořádání území s cílem dosažení souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území* (§ 18 SZ). Územní plánování je pro hájení veřejného zájmu na ochraně životního prostředí zcela zásadním nástrojem. Jde o vyvážení zájmů vlastníků dotčených pozemků s ohledem na veřejný zájem, kterým je v nejširším slova smyslu zájem na harmonickém využití území. Jak uvádí NSS, „tato harmonie může mít nescíslně podob a ve své podstatě nebude volba konkrétní podoby využití určitého území výsledkem ničeho jiného než určité politické procedury v podobě schvalování územního plánu, v níž je vůle politické jednotky, která o něm rozhoduje, tedy ve své podstatě obce rozhodující svými orgány, omezena, a to nikoli nevýznamně, požadavkem nevybočení z určitých věcných (urbanistických, ekologických, ekonomických a dalších) mantinelů daných zákonnými pravidly územního plánování. Uvnitř těchto mantinelů však zůstává vcelku široký prostor pro autonomní rozhodování příslušné politické jednotky. Každá varianta využití území, která se takto „vejde“ do mantinelů územního plánování, je akceptovatelná a soud není oprávněn politické jednotce vnucovat variantu jinou“.⁸²

Územním plánováním procházejí zpravidla všechny záměry změn v území.⁸³ Veřejný zájem na využití území je pak podle NSS „soustředěn na racionální vyu-

⁷⁹ Srov. odst. 49 rozsudku NSS ze dne 23. 9. 2009, čj. 1 Ao 1/2009-185. Srov. rovněž Machata, P. In Hegenbart, M. Sakař, B. a kol. *Stavební zákon. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2008, str. 55.

⁸⁰ Je povinností pořizovatele územního plánu nebo jeho změny zpracovat věcný obsah návrhu zadání tak, aby skutečně odpovídal navrhovaným změnám a umožňoval posouzení, zda bude nutné jej posoudit dle ZPVŽP, a to jako koncepci či záměr. Viz rozsudek NSS ze dne 30. 10. 2008, čj. 9 Ao 2/2008-62.

⁸¹ Viz bod 109 rozsudku NSS ze dne 24. 11. 2010, čj. 1 Ao 5/2010-169, který se sice věnuje problematice územnímu plánu, je však možné závěry zobecnit na územně plánovací dokumentaci celkové.

⁸² Viz rozsudek NSS ze dne 24. 10. 2007, čj. 2 Ao 2/2007-73.

⁸³ SZ však zná pro některé stavby výjimku z povinnosti jejich vymezení v územně plánovací dokumentaci jako předpokladu jejich realizace. Jedná se o stavby, zařízení a jiná opatření, které nejsou

živání zastavěného území a vymezení zastavitelných ploch a na ochranu nezastavěného území a nezastavitelných pozemků s cílem snižování nebezpečí nevratného procesu jejich přeměny⁸⁴. Veřejný zájem nalézáný v územním plánování má zásadní význam pro nalézání shody o přijatelných řešeních na provedení změn v území.⁸⁵ Důvodem je skutečnost, že nástroje územního plánování jsou opatřeními směřujícími do budoucna a jsou výrazem snahy o sladění zájmů veřejných se zájmy partikulárními.⁸⁶ Jako koordinační činnost mezi různými zájmy v území je územní plánování („land-use planning“) vnímáno i v zahraničních úpravách.⁸⁷

Plánování a provádění změn v území je koordinováno nástroji územního plánování, jimiž jsou územně plánovací podklady, politika územního rozvoje a územně plánovací dokumentace.⁸⁸ SZ v ustanovení § 4 odst. 2 a 7 výslovně zakotvuje spolupráci (vzájemnou součinnost) úřadů územního plánování s dotčenými orgány chránícími veřejné zájmy podle zvláštních právních předpisů a projednání jejich případně protichůdných stanovisek; v případě rozporů se při řešení střetu dotčených veřejných zájmů postupuje podle obvyklé úpravy § 136 odst. 6 SR.⁸⁹

Některé předpisy práva životního prostředí rovněž zakotvují spolupráci s úřady územního plánování a stavebními úřady; jedná se např. o ZOPK, který v ustanovení § 2 odst. 2 písm. g) zdůrazňuje, že *ochrana přírody a krajiny se zajišťuje spoluúčastí v procesu územního plánování a stavebního řízení s cílem prosazovat vytváření ekologicky vyvážené a esteticky hodnotné krajiny*. Ve srovnání se zahraničními právními úpravami se nejedná o výjimečnou situaci: podle německého zákona o ochraně přírody a krajiny rovněž musejí být při územním plánování

v rozporu s cíli územního plánování, pro vodní hospodářství, ochranu přírody a krajiny a pro snižování nebezpečí ekologických a přírodních katastrof a pro odstranění jejich důsledků, které lze v souladu s § 18 odst. 5 SZ umisťovat i v území bez územního plánu.

⁸⁴ Viz rozsudek NSS ze dne 16. 12. 2008, čj. 1 Ao 3/2008-136.

⁸⁵ Viz Doležal, J. Mareček, J. Sedláčková, V. Sklenář, T. Tunka, M. Vobrátilová, Z. Nový stavební zákon v teorii a praxi a předpisy související s poznámkami. Praha: Linde Praha, 2006, str. 114

⁸⁶ Srov. náleží ÚS ze dne 25. 10. 1995, sp.zn. Pl. ÚS 17/95, který sice hovoří pouze o územních plánech, závěry ale lze zobecnit na všechny nástroje územního plánování.

⁸⁷ Jako příklad lze uvést německou právní úpravu. Viz Rodi, M. Public Environmental Law in Germany. In Seerden, R.J.G.H. Heldeweg, M. A. Deketelaere, K. R. (eds.). *Public Environmental Law in the European Union and the United States*. The Hague: Kluwer Law International, 2002, str. 212-213. Americká právní úprava vnímá environmentální plánování dokonce jako nedílnou součást územního plánování. Viz Yang, T. Public Environmental Law in the United States. In Seerden, R.J.G.H. Heldeweg, M. A. Deketelaere, K. R. (eds.). *Public Environmental Law in the European Union and the United States*. The Hague: Kluwer Law International, 2002, str. 534.

⁸⁸ SZ upravuje nástroje územního plánování v § 25 až 102 a řadí mezi ně i územní řízení, které ale vedou již nikoliv úřady územního plánování, ale stavební úřady. Vzhledem k významu územního řízení pro ochranu veřejných zájmů je mu věnována zvláštní podkapitola.

⁸⁹ Viz Hegenbart, M. Mikule, V. In Hegenbart, M. Sakař, B. a kol. *Stavební zákon. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2008, str. 23.

brány v potaz cíle ochrany přírody a krajiny jako základ pro preventivní opatření (§ 8). Příímý vztah ochrany přírody a krajiny ke stavebnímu právu obsahuje německý zákon o ochraně přírody a krajiny v ustanovení § 18.

Ochrana životního prostředí je jedním ze základních veřejných zájmů zohledňovaných v procesu územního plánování při harmonizaci požadavků na provádění změn v území. SZ vnímá ve smyslu ustanovení § 18 odst. 1 udržitelný rozvoj území jako *vyvážený vztah podmínek pro příznivé životní prostředí, hospodářský rozvoj a soudržnost společenství obyvatel území, který uspokojuje potřeby současné generace, aniž by ohrožoval podmínky života generací budoucích*.⁹⁰ Soustavným a komplexním řešením účelného využití a prostorového uspořádání území s cílem dosažení obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území zajišťuje územní plánování předpoklady pro udržitelný rozvoj území (§ 18 odst. 2 SZ). Za tím účelem sleduje společenský a hospodářský potenciál rozvoje. Zahrnuje tedy nejen povolování staveb a zařízení, jak by se mohlo z názvu „stavebního zákona“ zdát, ale stanovuje předpoklady pro využití území i při jiných činnostech.

Ačkoliv by měly úřady územního plánování ochrany životního prostředí dbát samy při své činnosti [viz i § 19 odst. 1 písm. c) SZ], prosazují tento veřejný zájem v územně plánovacích dokumentacích zejména dotčené prostřednictvím stanovisek na základě ustanovení vztahujících se k jednotlivým územně plánovacím dokumentacím⁹¹ a úřady územního plánování je koordinují rovněž se soukromými záměry a konkretizují (§ 18 odst. 3 SZ). Pakliže tedy např. vodoprávní úřad uplatní stanovisko z hlediska zájmů chráněných VZ, zejména obsažených v plánech povodí nebo i obecně vycházejících z ustanovení VZ, je úřad územního plánování povinen se s tímto stanoviskem vyrovnat.

Nástrojům územního plánování přísluší konkretizace veřejných zájmů s ohledem na specifické podmínky v území⁹² a v případě konfliktů mezi jednotlivými veřejnými zájmy jejich harmonizace. Jak uvádí J. Macháčková, „*těžiště uplatňování*

⁹⁰ Rozborem udržitelného rozvoje území se zabývají územně analytické podklady (§ 26 SZ); územně analytické podklady obsahují i tzv. limity využití území, které obsahují zjištění a vyhodnocení omezení změn v území z důvodu ochrany veřejných zájmů, vyplývajících z právních předpisů nebo stanovených na základě zvláštních právních předpisů nebo vyplývajících z vlastností území, tedy i veřejných zájmů ochrany životního prostředí.

⁹¹ Stanoviska k jednotlivým stupňům územního plánování uplatňují dotčené orgány na základě § 33 odst. 3, § 37 odst. 2, § 50 odst. 2 a § 65 odst. 2 SZ; například v případě ochrany vod uplatňují stanoviska vodoprávní úřady jednotlivých stupňů podle § 105 odst. 2, § 106 odst. 2, § 107 odst. 1 písm. a) a § 108 odst. 2 VZ a v případě ochrany přírody uplatňují stanoviska orgány ochrany přírody jednotlivých stupňů podle § 77 odst. 1 písm. q), § 77a odst. 4 písm. x), 78a odst. 2 písm. i) a § 79 odst. 3 písm. q) ZOPK.

⁹² Doležal, J. Mareček, J. Sedláčková, V. Sklenář, T. Tunka, M. Vobrátilová, Z. Nový stavební zákon v teorii a praxi a předpisy související s poznámkami. Praha: Linde Praha, 2006, str. 72.

veřejných zájmů je nasměrováno právě do nástrojů územního plánování, které komplexně řeší uspořádání území, včetně koordinace veřejných a soukromých záměrů, a to zejména výstavby.⁹³ Požadavky, které uplatňují k návrhu zadání územně plánovací dokumentace dotčené orgány, tedy i orgány ochrany životního prostředí, nejsou stanovisky, jejichž obsah by byl závazný pro výslednou podobu zadání územně plánovací dokumentace (s výjimkou požadavku na posouzení vlivů změny územního plánu na životní prostředí).⁹⁴ Nicméně orgán územního plánování se vystavuje reálnému nebezpečí, že dotčený orgán, jehož požadavek k zadání nebyl respektován, vydá negativní stanovisko k návrhu územně plánovací dokumentace, neboť dospěje k závěru, že návrh je v rozporu s veřejným zájmem, který mu byl svěřen do ochrany. Důvodem může být třeba rozpor návrhu s požadavky na ochranu přírody a krajiny, konkrétně územní systém ekologické stability podle ustanovení § 4 odst. 1 ZOPK. Oproti požadavkům k návrhu zadání územně plánovací dokumentace je toto stanovisko závazným podkladem pro opatření obecné povahy, kterým se územně plánovací dokumentace vydává.⁹⁵

Smysl nástrojů územního plánování spočívá v komplexním řešení funkčního využití území a ve vytváření předpokladů k zabezpečení trvalého souladu všech přírodních, civilizačních a kulturních hodnot území, zejména se zřetelem na péči o životní prostředí a ochranu jeho hlavních složek. Výsledné funkční a prostorové uspořádání území představuje podle NSS „rozumný kompromis a vyváženost mezi jednotlivými veřejnými a soukromými zájmy navzájem“.⁹⁶ Německý Spolkový správní soud ve své judikatuře specifikoval hlavní principy plánování.⁹⁷ Základem

⁹³ Viz Macháčková J. In Hegenbart, M. Sakař, B. a kol. *Stavební zákon. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2008, str. 178.

⁹⁴ Srov. Machata, P. In Hegenbart, M. Sakař, B. a kol. *Stavební zákon. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2008, str. 123-124, nebo Doležal, J. Mareček, J. Sedláčková, V. Sklenář, T. Tunka, M. Vobrátílová, Z. *Nový stavební zákon v teorii a praxi a předpisy související s poznámkami*. Praha: Linde Praha, 2006, str. 114. Problematice se rovněž věnuje NSS v rozsudku ze dne 24. 11. 2010, čj. 1 Ao 5/2010-169 zejména v odstavcích 100 a 126 týkajících se zadání změny územního plánu. NSS dále dodává, že jestliže tedy pořizovatel změny územního plánu neakceptoval požadavek dotčeného orgánu uplatněný včas k návrhu zadání, nezatížil proces pořizování změny územního plánu vadou a že vadou procesu není ani zohlednění požadavku dotčeného orgánu v zadání změny územního plánu, který byl vnesen až po uplynutí stanovené lhůty (bod 126). *Dodatečně udělené kladné stanovisko dotčeného orgánu je proto schopné zhojit předchozí vady v procesu pořizování územně plánovací dokumentace, neboť se jím potvrzuje soulad s veřejným zájmem* (bod 109, stejně viz i rozsudek NSS ze dne 2. 9. 2010, čj. 1 Ao 3/2010-161, který dodává, že zohlednění zhojení vady nebrání ani § 184 SZ).

⁹⁵ Viz § 4 odst. 2 písm. b) SZ; stejně tak i viz rozsudek NSS ze dne 7. 1. 2009, čj. 2 Ao 2/2008-62.

⁹⁶ Srov. rozsudek NSS ze dne 5. 2. 2009, čj. 2 Ao 4/2008-88.

⁹⁷ Viz Rodi, M. *Public Environmental Law in Germany*. In Seerden, R.J.G.H. Heldeweg, M.A. Deketelaere, K. R. (eds.). *Public Environmental Law in the European Union and the United States*. The Hague: Kluwer Law International, 2002, str. 228. M. Rodi dále uvádí tři základní porušení tohoto principu, a to: 1. pokud vůbec nedošlo k vyvažování zájmů (chyba vážení), 2. relevantní zájmy ne-

jednoho z nich, principu vyvažování zájmů, je právě nutnost poměrování veřejných a soukromých zájmů pro každý konkrétní případ.

Jednotlivé fáze tvorby a schvalování politiky územního rozvoje a územně plánovací dokumentace jsou stavebním zákonem upraveny tak, aby bylo dosaženo obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území (§ 18 odst. 2), tedy jejich harmonizace.⁹⁸ Zejména zásady územního rozvoje podle NSS „zpravidla představují v rámci územního plánování moment, kdy lze efektivně posoudit kumulativní a synergické vlivy záměru na životní prostředí“.⁹⁹

K ochraně dotčených zájmů v územním plánování byl do procesu zaveden zástupce veřejnosti (§ 23 SZ). Význam a prospěšnost tohoto institutu jsou zřejmé, podle judikatury NSS „umožňuje občanům obce či kraje zúčastnit se projednávání těchto pro rozvoj příslušného územního samosprávného celku zcela zásadních dokumentů, a vykonávat tak veřejnou kontrolu nad tím, zda jsou veřejné zájmy při územním plánování ze strany orgánů veřejné moci skutečně respektovány“.¹⁰⁰

Vzhledem ke schvalování výstupů územního plánování vládou (§ 31 odst. 3 SZ), resp. zastupitelstvy krajů a obcí (§ 41, § 54 a § 69 SZ), se jedná v podstatě o politický proces. Harmonizaci zájmů na využití území v územním plánování, včetně požadavků ochrany životního prostředí, upravuje způsobem obdobným české právní úpravě i německý stavební zákoník,¹⁰¹ zejm. v ustanoveních § 1 odst. 5 a § 1 odst. 6 bodu 7 (kde jsou cíle ochrany životního prostředí brány v potaz) mezi úkoly, pojetím a zásadami územního plánování a dále potom v samostatném ustanovení § 1a, tzv. doplňujícím ustanovení pro ochranu životního prostředí („Ergänzende Vorschriften zum Umweltschutz“), stejně jako pro územní plánování nutnou Zprávu o životním prostředí (§ 2a). Upravuje obdobně i účast veřejnosti (§ 3) a účast dotčených orgánů a jiných veřejných institucí (§ 4) v procesu územního plánování.

Ačkoliv by mělo územní plánování působit jako prvek integrující všechny ostatní plánovací dokumenty, v praxi tomu tak většinou není, a to ať již z důvodů nákladnosti pořízení územně plánovací dokumentace nebo proto, že každý plán má jinou právní sílu a tím i jiné právní důsledky. Česká právní úprava není v tom-

jsou vzaty v úvahu (nedostatek vážení) a 3. intenzita důsledků do dotčených zájmů není zohledněna (disproporcionálnost vážení).

⁹⁸ Srov. rozsudek NSS ze dne 18. 11. 2009, čj. 9 Ao 2/2009-54, který toto konstatoval ve vztahu k jednotlivým fázím tvorby a schvalování územního plánu.

⁹⁹ Viz rozsudek NSS ze dne 20. 5. 2010, čj. 8 Ao 2/2010-644.

¹⁰⁰ Viz usnesení NSS ze dne 25. 6. 2008, čj. 5 Ao 3/2008-27.

¹⁰¹ V originále název zákona zní „Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. September 2004 (BGBl. I S. 2414)“.

to směru výjimkou, integraci jednotlivých plánů ale postrádají i zahraniční úpravy např. rakouská nebo německá.¹⁰²

Po fázi pořízení a schválení územně plánovací dokumentace následuje zpravidla územní řízení a vydání územního rozhodnutí, popř. územní souhlas.¹⁰³ Územní rozhodnutí, popř. územní souhlas není třeba jen pro umístování staveb a zařízení, jejich změn nebo změn jejich vlivu na využití území, ale rovněž ke změnám využití území a ochraně důležitých zájmů v území (§ 76 odst. 1 SZ). SZ vychází tedy ze zásady, že nejen změny ve využití území, ale také ochrana jiných důležitých zájmů v území podléhá posouzení, což je z hlediska uplatňování zájmů na ochraně životního prostředí významné.¹⁰⁴ Kupříkladu tedy, i když se nebude realizovat stavba nebo její změna, ale jiná činnost potenciálně škodlivá pro životní prostředí (např. stanovení dobývacího prostoru, které vždy vyžaduje územní rozhodnutí – viz § 80 odst. 2 písm. b) SZ], bude to opět zpravidla stavební úřad, kdo bude o ní rozhodovat z pohledu změny využití území (popř. jej může nahradit obvodní báňský úřad v souladu s ustanovením § 27 odst. 6 horního zákona). Stavební úřad vydává územní rozhodnutí na základě komplexní odpovědnosti za svěřené území a při uplatňování koordinace všech zájmů na využití území a zájmů uplatňovaných dotčenými orgány,¹⁰⁵ mj. tedy i jednotlivými orgány ochrany životního prostředí.

Územní řízení je typickým příkladem nalézání veřejného zájmu. V německé právní úpravě je dokonce územní řízení těžištěm řešení konfliktů s jinými veřejnými a soukromými zájmy a je v něm finálně určen veřejný zájem; jelikož je určení veřejného zájmu v územním řízení významné pro případné vyvlastňovací řízení, podléhá celé územní řízení, včetně určení veřejného zájmu, soudnímu přezkoumání.¹⁰⁶ Zde již působí všechny soukromé a veřejné zájmy reprezentované účast-

¹⁰² Viz Weber, K. Public Environmental Law in Austria. In Seerden, R.J.G.H. Heldeweg, M. A. Deketelaere, K. R. (eds.). *Public Environmental Law in the European Union and the United States*. The Hague: Kluwer Law International, 2002, str. 14, a Viz Rodi, M. Public Environmental Law in Germany. In Seerden, R.J.G.H. Heldeweg, M. A. Deketelaere, K. R. (eds.). *Public Environmental Law in the European Union and the United States*. The Hague: Kluwer Law International, 2002, str. 213.

¹⁰³ Územnímu rozhodnutí, popř. územnímu souhlasu nemusí vždy předcházet územní plán a jak již bylo uvedeno, některé stavby lze umísťovat i v nezastavěném území (viz § 18 odst. 5 SZ). Některé stavby, zařízení nebo činnosti lze realizovat i bez územního rozhodnutí, resp. územního souhlasu (viz § 79 odst. 3, § 80 odst. 3, § 81 odst. 3, § 82 odst. 3 nebo § 83 odst. 3 SZ).

¹⁰⁴ Srov. Doležal, J. Mareček, J. Sedláčková, V. Sklenář, T. Tunka, M. Vobrátlová, Z. *Nový stavební zákon v teorii a praxi a předpisy související s poznámkami*. Praha: Linde Praha, 2006, str. 157.

¹⁰⁵ Doležal, J. Mareček, J. Sedláčková, V. Sklenář, T. Tunka, M. Vobrátlová, Z. *Nový stavební zákon v teorii a praxi a předpisy související s poznámkami*. Praha: Linde Praha 2006, str. 157.

¹⁰⁶ Viz Korndörfer, Ch. Altmeyer, J. Možné postupy k překonání právních obtíží při povolovacích řízeních pro zařízení povodňové ochrany podle německého práva. *Sborník z konference Vodní toky*

níky řízení a dotčenými orgány. Střet zájmů v územním řízení a obecně nalézání veřejného zájmu v této fázi významně determinují zástupci soukromých zájmů, zejména účastníci řízení. I v územním řízení mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny a i územního řízení se mohou účastnit občanská sdružení založená za účelem ochrany přírody a krajiny, a to za splnění podmínek uvedených v § 70 odst. 2 ZOPK.¹⁰⁷ Územní rozhodnutí je vlastně z hlediska přípustnosti či nepřípustnosti realizace stavby, zařízení či jiné činnosti zásadním rozhodnutím. V judikatuře ESD je ostatně i vnímáno jako tzv. hlavní rozhodnutí ve věci („principal decision“) o povolení záměru.¹⁰⁸

K žádosti o územní rozhodnutí žadatel připojí mj. rozhodnutí dotčených orgánů podle zvláštních právních předpisů, závazná stanoviska, pokud byla obstarána před zahájením řízení, nejde-li o koordinované závazné stanovisko podle § 4 odst. 6, vydané správním úřadem, který je příslušný vydat územní rozhodnutí [§ 86 odst. 2 písm. b) SZ; požadavek na doložení stanovisek dotčených orgánů je obsažen i v žádosti o územní souhlas [§ 96 odst. 3 písm. b) SZ]. Závaznými stanovisky a rozhodnutími jsou míněna zejména závazná stanoviska a rozhodnutí orgánů ochrany životního prostředí. Již tedy v době podání žádosti by mohly/ měly být známy dotčené veřejné zájmy (samozřejmě též soukromé zájmy) a případná nutnost jejich harmonizace nebo již být dokonce zohledněny v žádosti. V případě nutnosti obstat si rozhodnutí „dotčeného orgánu“,¹⁰⁹ a toto rozhodnutí bude negativní, záměr je zastaven, popř. je vyvolána nutnost jej přehodnotit přímo žadatelem ještě před podáním žádosti o územní rozhodnutí. Závazná stanoviska dotčených orgánů, která nebyla přiložena k žádosti, musí být uplatněna nejpozději při veřejném ústním jednání, jinak se k nim nepřihlíží [§ 89 odst. 1 SZ]. Tím samozřejmě nejsou vyloučeny pravomoci „dotčených orgánů“ vedoucích řízení podle zvláštních předpisů, která se k záměru vztahují. V případě negativního rozhodnutí takového orgánu není záměr, i přes pozitivní územní rozhodnutí, možno realizovat. Harmonizace dotčených veřejných zde neprobíhá.

Vydané územní rozhodnutí nebo územní souhlas mohou být i důvodem pro finalizaci postupů v právních předpisech ochrany životního prostředí. Např. teprve v okamžiku, kdy nabude právní moci územní rozhodnutí o umístění stavby, v němž se jednoznačně vymezí rozsah a situování stavby, a bude tak (poprvé) najisto postaveno, které dřeviny by při realizaci stavby musely být pokáceny, může

2009, *Hradec Králové 24.-25. 11. 2009, 2009*, Praha: Vodohospodářský rozvoj a výstavby, a.s., str. 69, 71 a 72.

¹⁰⁷ Op. cit. 59.

¹⁰⁸ Viz např. odst. 52 rozsudku ESD ze dne 4.1.2004 ve věci Delena Wells, C-201/02 nebo odst. 47 a 48 rozsudku ESD ze dne 4.5.2006 ve věci Diane Barker, C-290/03.

¹⁰⁹ Viz např. ustanovení § 17 odst. 2 zákona o ochraně ovzduší.

být dán závažný důvod pro pokácení dřevin spočívající v plánované výstavbě podle § 8 odst. 1 ZOPK.¹¹⁰

Některé významné záměry (§ 4 ZPVŽP) je nutné posoudit ve zvláštním procesu z hlediska jejich vlivů na životní prostředí a lidské zdraví, obdobným procesem posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí. Případná specialita postupu podle § 45i, resp. § 4 odst. 4 ZOPK je splněna za stejných podmínek jako u koncepcí (§ 45h ZOPK). Proces hodnocení vlivů záměrů na životní prostředí vedou rovněž přímo orgány ochrany životního prostředí.

Účelem posuzování vlivů záměrů na životní prostředí a veřejné zdraví je stejně jako u posuzování koncepcí získat objektivního odborného podkladu v povolovacím procesu a přispět tak k udržitelnému rozvoji společnosti (§ 1 odst. 3 ZPVŽP). Jak uvádí L. Dvořák, „*takovýto přístup by měl existovat obecně, avšak proces EIA se pochopitelně nemůže týkat a netýká všech činností, ale pouze těch, u nichž lze odůvodněně předpokládat, že budou nebo by mohly mít závažnější negativní vlivy na životní prostředí*“.¹¹¹ Koncepce je ve vztahu k záměru obecnější, smyslem posouzení koncepce je tedy provést posuzování vlivů ve fázi strategického plánování pro určité území, účelem posouzení záměru je provést detailní posouzení konkrétního záměru.¹¹²

Právě posuzování vlivů záměrů na životní prostředí je mnohdy považováno za klíčovou fázi z hlediska efektivního zapojení veřejnosti¹¹³ a tedy i řádné harmonizace dotčených zájmů. Každý (bez ohledu na hájený zájem) se totiž může ve stanovených lhůtách vyjádřit ať už k oznámení záměrů (§ 6 odst. 7 ZPVŽP), dokumentaci (§ 8 odst. 3) nebo k posudku (§ 9 odst. 8). Zapojení dotčených orgánů je obdobné posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí; výsledné stanovisko je odborným podkladem pro navazující rozhodnutí a příslušný správní orgán vedoucí navazující řízení bere vždy v úvahu jeho obsah (§ 10 odst. 3 a 4). K posuzování vlivů záměru může docházet před podáním žádosti o územní rozhodnutí (vyžaduje-li záměr posouzení vlivu na životní prostředí, připojí žadatel o územní rozhodnutí podle § 86 odst. 4 SZ k žádosti stanovisko) nebo v rámci územního řízení (v případech podle § 91 SZ připojí žadatel dokumentaci vlivu záměru na životní prostředí).

¹¹⁰ Viz rozsudek NSS ze dne 21. 8. 2008, sp.zn. 4 As 20/2008-84.

¹¹¹ Dvořák, L. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí s komentářem*. Praha: ABF – nakladatelství ARCH, 2005.

¹¹² Srov. rozsudek NSS ze dne 30. 10. 2008, čj. 9 Ao 2/2008-62.

¹¹³ Srov. Ramkumar, V. Petkova, E. *Transparency and Environmental Governance*. In Florini, A. (ed.) *The Right to Know: Transparency for an Open World*. New York: Columbia University Press, 2007, str. 288. Shodně i Sobotka, M. In Damohorský, M. a kolektiv. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, str. 249.

Zapojení se do procesu posuzování vlivů je významným předpokladem pro založení účastenství v případném navazujícím řízení (§ 23 odst. 9 ZPVŽP), resp. podání písemného vyjádření k dokumentaci nebo posudku ve stanovených lhůtách je předpokladem pro podání případné žaloby proti navazujícím rozhodnutím (§ 23 odst. 10 ZPVŽP).¹¹⁴

Po územním řízení, popř. po územním souhlasu, následuje zpravidla ohlášení stavby, stavební řízení nebo řízení o povolení činnosti, popř. ohlášení nebo řízení o povolení jejich změn. Samotné ohlašování a povolování staveb, zařízení a činností je poslední fází procesu, kdy lze ještě finální veřejný zájem z pohledu ochrany životního prostředí modifikovat. Je nutné však mít na paměti zásadu kontinuity názorů v případě vydávání závazných stanovisek dotčených orgánů ve smyslu ustanovení § 4 odst. 3 SZ; nelze tedy s výjimkami z pozice dotčených orgánů klást v těchto navazujících řízeních požadavky nové. Obdobný přístup se uplatní i vůči účastníkům řízení (§ 114 odst. 2 SZ).

Zájmů ochrany životního prostředí se mohou dotýkat ohlašování a povolování:

- staveb a zařízení nebo jejich změn, příp. změn jejich užívání, a
- činností.

Při povolování některých staveb se zároveň povolují i činnosti, ke kterým tyto stavby slouží, kde je třeba rozlišovat obsah uplatňovaných požadavků k ochraně dotčených veřejných zájmů. Typicky může jít o povolování vodního díla, jehož stavba může mít jiný vliv v území, a tudíž i z pohledu ochrany životního prostředí, než samotné nakládání s vodami. Pro některé záměry je třeba více povolení, např. v případě zařízení k využívání, odstraňování, sběru nebo výkupu odpadů, je nutné vést zvlášť řízení o povolení stavby nebo zařízení a zvlášť řízení o povolení činnosti.¹¹⁵ Další skupinu tvoří činnosti, které lze realizovat i mimo povolování staveb a zařízení, samy tyto činnosti podléhají povolení. Lze sem zařadit zejména hornickou činnost a činnost prováděnou hornických způsobem, některá nakládá-

¹¹⁴ Viz ustanovení § 23 odst. 10 ZPVŽP, podle něhož občanské sdružení nebo obecně prospěšná společnost, jejichž předmětem činnosti je ochrana životního prostředí, veřejného zdraví nebo kulturních památek, nebo obec dotčená záměrem, pokud podaly ve lhůtách stanovených tímto zákonem písemné vyjádření k dokumentaci nebo posudku, se mohou žalobou z důvodu porušení tohoto zákona domáhat zrušení navazujícího rozhodnutí vydaného v řízení podle zvláštních právních předpisů, postupem podle soudního řádu správního. Odkladný účinek žaloby je vyloučen.

¹¹⁵ K povolení provozování zařízení k využívání, odstraňování, sběru nebo výkupu odpadů je třeba souhlas k provozování zařízení (§ 14 odst. 1 zákona o odpadech) a rovněž stavební povolení pro stavbu určenou k využívání, odstraňování, sběru nebo výkupu odpadů (viz SZ). Zákon o odpadech i v ustanovení § 14 odst. 5 provazuje jednotlivá povolení a stanoví, že kolaudační souhlas, vydaný podle zvláštního právního předpisu (pozn. stavebního zákona), pro stavby určené k využívání, odstraňování, sběru nebo výkupu odpadů nelze vydat bez rozhodnutí, kterým byl udělen souhlas k provozování zařízení podle odstavce 1.

ní s vodami a hospodaření v lese. V těchto případech probíhá vypořádání chráněných veřejných zájmů přímo v řízeních o povolení činnosti.

Žádnou stavební aktivitu v území nelze vnímat izolovaně jako nějakou čistě soukromou iniciativu, jako jen osobní seberealizaci stavebníků, odtrženě od rozvoje území, v němž k ní dochází, neboť jde o věc navýsost veřejnou.¹¹⁶ Je třeba opětovně zdůraznit, že v předchozích fázích již harmonizované veřejné zájmy je nutné respektovat;¹¹⁷ stejně jako k žádosti o územní rozhodnutí přiloží stavebník k žádosti o stavební povolení závazná stanoviska, popřípadě stanoviska nebo jiné doklady vyžadované zvláštními právními předpisy, pokud je stavebník obstaral předem [§ 110 odst. 2 písm. d) SZ; obdobná podmínka platí pro ohlášení stavby ve smyslu § 105 odst. 3 SZ]. Stavební úřady vycházejí při povolování staveb v souladu se závěry NSS „zejména z toho, zda dokumentace splňuje požadavky týkající se veřejných zájmů, především ochrany životního prostředí, ochrany zdraví a života, a odpovídá obecným technickým požadavkům na výstavbu a zvláštnímu předpisu“.¹¹⁸ V případě ohlašování výrobků, které plní funkci stavby, je ochrana životního prostředí v okolí dokonce důvodem k zakázání umístění nebo užívání výrobku (§ 108 odst. 2 SZ).

Obdobně postupují orgány státní správy i při povolování jiných činností. Aktivně mohou v řízeních vystupovat účastníci řízení (v případě stavebních řízení podle § 114 SZ) a mj. i občanská sdružení na základě obecné způsobilosti v souladu s podmínkami danými ustanovením § 70 ZOPK. Tato budou hájit především veřejné zájmy.

Užívání některých povolených a ohlášených staveb je možné pouze na základě oznámení záměru o užívání dokončené stavby (§ 120 SZ) nebo kolaudačního souhlasu (§ 122 SZ). V této fázi stavební úřad již pouze přezkoumává splnění podmínek ochrany dotčených zájmů, jejichž stanoviska si ke kolaudačnímu souhlasu stavebník opatří (§ 122 odst. 1 SZ), nastavených ve stavebním povolení nebo ohlášení stavby (§ 120 odst. 2 a § 122 odst. 3 SZ). Z hlediska ochrany životního prostředí je důležitý požadavek, zda skutečné provedení stavby nebo její užívání nebude ohrožovat mj. životní prostředí (§ 122 odst. 3 SZ).

I v případě řízení o povolení některých činností s negativními dopady do životního prostředí je nutné řešit kolizi s veřejnými zájmy na ochraně životního prostředí. Například pro oblast horních činností upravuje ustanovení § 33 horního zákona přímo a výslovně řešení střetu zájmů. Doklady o takovém řešení je pak nezbytné přiložit k žádosti o povolení hornické činnosti nebo o povolení dobývání ložiska nevyhrazeného nerostu (§ 17 odst. 2, resp. § 19 odst. 3 zákona o hornické

¹¹⁶ Viz rozhodnutí Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 31. 10. 2000, čj. 31 Ca 82/2000.

¹¹⁷ Srov. § 4 odst. 3 SZ.

¹¹⁸ Srov. rozsudek NSS ze dne 29. 6. 2007, čj. 5 As 9/2006-146.

činnosti). ZOPK předpokládá i situace, kdy je vedeno zvláště řízení o povolení určitého zásahu do přírody a krajiny, může se jednat např. o povolení kácení dřevin (§ 8). Tento případ lze podřadit pod řízení o povolení činnosti.

Závěrem

Závěr lze formulovat do tří základních tezí:

- 1) ochrana životního prostředí je celosvětově sdílenou hodnotou a veřejným zájmem,
- 2) veřejný zájem na ochraně životního prostředí je kritériem rozhodování orgánů veřejné moci a
- 3) výsledný veřejný zájem (přijaté řešení) je závislý na konkrétních podmínkách dané situace.

Ad 1) *Ochrana životního prostředí je celosvětově sdílenou hodnotou a veřejným zájmem.* Stále více obyvatel vyspělého světa se zajímá o ochranu životního prostředí, vnímají ji jako vlastní, soukromý zájem a přidává se k nim i stále větší část obyvatelstva rozvojových zemí. Pozitivně vymezuje v ústavních předpisech svůj vztah k ochraně životního prostředí naprostá většina států, a to bez závislosti na stupni jejich vyspělosti. K ochraně životního prostředí se v základních předpisech hlásí rovněž mezinárodní společenství a EU. Její vymezení v základních předpisech vyjadřuje, že se jedná o sdílenou, ústavně vymezenou hodnotu a veřejný zájem. Veřejný zájem prosazující ochranu životního prostředí lze nazvat *veřejným zájmem na ochraně životního prostředí*. Je možno jej definovat jako *legálně vymezenou hodnotu ochrany životního prostředí sdílenou celkem*. Vazba veřejného zájmu na celek je zcela zásadní, protože jen celek je nositelem veřejného zájmu a zároveň jeho hlavním prosazovatelem.

Veřejný zájem na ochraně životního prostředí nebývá formulován v celé své šíři, tedy obecně jako ochrana životního prostředí. Dělí se na užší veřejné zájmy, které se v závislosti na podrobnosti situace mohou členit na ještě užší veřejné zájmy.

Ad 2) *Veřejný zájem na ochraně životního prostředí je kritériem rozhodování orgánů veřejné moci.* Sledování veřejného zájmu je cílem činností orgánů veřejné moci a důvodem její (a jejich) existence. Veřejný zájem je potom implicitně obsažen v každém projevu veřejné moci.

Vymezujeme-li ochranu životního prostředí jako veřejný zájem, vyjadřujeme tím její prioritu v činnostech orgánů veřejné moci. Svým postavením veřejného zájmu je proto ochrana životního prostředí významným interpretačním kritériem, a to v obou fázích formulace veřejného zájmu. Zároveň je nerozhodné, zda-li je ochrana životního prostředí explicitně označena v dispozici právní normy

za veřejný zájem, jak to např. činí § 58 odst. 1 ZOPK nebo není a lze ji (implicitně) dovodit. Veřejný zájem musí být pro konkrétní situaci vždy nalezen.

Veřejný zájem na ochraně životního prostředí zasahuje do práv jednotlivců a stát vstupuje za účelem ochrany životního prostředí do tržního prostředí prostřednictvím veřejného zájmu (regulace), což je nespornou výhodou vymezení ochrany životního prostředí jako veřejného zájmu. Vytváří tím způsobem protiváhu hospodářským zájmům. Jejich případné spory je tak nutno vždy řešit a nejlépe vzájemně harmonizovat, samozřejmě s ohledem na jejich intenzitu a některé další okolnosti.

Z důvodu plurality veřejných zájmů se veřejný zájem na ochraně životního prostředí střetává s jinými veřejnými zájmy. Jejich střet může probíhat v několika fázích a jejich řešení musí vycházet a navazovat na řešení předchozích střetů. Záměr může být předmětem střetu jednotlivých zájmů a jejich případné harmonizace již ve fázi zpracovávání koncepce, územně plánovací dokumentace, posouzení vlivů záměru na životní prostředí, územního řízení a nakonec i ve stavebním řízení a v řízení o povolení činnosti. Pouze prokázání převahy jiného veřejného zájmu bývá často důvodem pro udělení výjimky z ochranných podmínek životního prostředí.

Ad 3) *Výsledný veřejný zájem (přijaté řešení) je závislý na konkrétních podmínkách dané situace.* Jedním ze znaků pojmu veřejný zájem je jeho flexibilita (veřejný zájem bývá označován jako neurčitý právní pojem). Vyznačuje se především tím, že jeho obsah je podmíněn místem a časem aplikace; flexibilita vyjadřuje rovněž různou míru intenzity veřejného zájmu v závislosti na okolnostech situace.

Čím podrobnější je regulace, tím konkrétnější je veřejný zájem, který regulace sleduje. Zároveň platí, že čím je podrobnější regulace, tím větší je mnohočetnost a různorodost veřejných zájmů, které se mohou dostat do střetu. Výsledným veřejným zájmem je posouzení mezi různými zájmy s konkrétním obsahem, který je spojen s okolnostmi případu. Soulad řešení s veřejným zájmem je projevem zákonnosti postupu orgánů veřejné správy (§ 2 odst. 4 SŘ) a je tedy i předmětem jak správního přezkumu, tak přezkumu v rámci správního soudnictví. Prosazování veřejného zájmu na ochraně životního prostředí probíhá nejčastěji prostřednictvím dotčených orgánů; samy orgány ochrany životního prostředí vedou řízení o povolení záměru škodlivého životnímu prostředí pouze výjimečně.

Proces formulace veřejného zájmu je rovněž determinován dotčenou veřejností. Ta je zároveň vnímána jako určitá kontrola jeho řádného průběhu. Je to právě veřejnost, kdo nese důsledky formulace veřejného zájmu.

Přehled použité literatury a judikatury**Monografie, komentáře právních předpisů a slovníky**

- Barnes, R. *Property Rights and Natural Resources*. Portland: Hart Publishing, 2009
- Black, H. C. (ed.) *Black's Law Dictionary, Sixth edition*. St. Paul: West Publishing Co., 1990
- Boguszak, J., Čapek, J., Gerloch, A. *Teorie práva*. Praha: ASPI Publishing, 2004
- Čepelka, Č., Šturma, P. *Mezinárodní právo veřejné. 2. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2008
- Damohorský, M. a kolektiv. *Právo životního prostředí. Praha: C. H. Beck, 2003*
- Damohorský, M. a kolektiv. *Právo životního prostředí. 3. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2010
- Doležal, J., Mareček, J., Sedláčková, V., Sklenář, T., Tunka, M., Vobrátilová, Z. *Nový stavební zákon v teorii a praxi a předpisy související s poznámkami*. Praha: Linde Praha, 2006
- Dvořák, L. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí s komentářem*. Praha: ABF – nakladatelství ARCH, 2005
- Garner, B. A. (ed.). *Black's Law Dictionary, Eighth edition*. St. Paul: West, a Thomson Business, 2004
- Gifis, S. H. *Law Dictionary, 4th ed.* Hauppauge: Barron's Educational Series, Inc., 1996
- Greenberg, D. *Stroud's Judicial Dictionary of Words and Phrases, Seventh edition, Volume 3: P-Z*. London: Sweet and Maxwell Ltd, 2006
- Hegenbart, M., Sakař, B. a kol. *Stavební zákon. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2008
- Hendrych, D. a kol., *Právníký slovník, 3. podstatně rozšířené vydání*, Praha: C. H. Beck, 2009
- Hoetzel, J., Weyr, F. et al. *Slovník veřejného práva československého*, Brno: Nakladatelství Rovnost, 1948
- Hrabák, J., Nahodil, T. *Nový správní řád a zákon související s odkazy a výkladovými poznámkami*. Praha: ASPI, 2005
- Madar, Z. a kolektiv. *Slovník českého práva, II. díl, 3. rozšířené a podstatně přepracované vydání*, Praha: Linde Praha, 2002
- Mellinkoff, D. *Mellinkoff's Dictionary of American legal usage*. St. Paul: West Publishing Co., 1992
- Miko, L., Borovičková, H. a kol.: *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2007
- Pavlíček, V. a kol. *Ústava a ústavní řád České republiky. 2. díl: Práva a svobody. 2. doplněné a podstatně rozšířené vydání. Aktualizovaný dotisk podle stavu k 1. 1. 2003*. Praha: Linde Praha, 2002

- Pošvář, J. *Obecné pojmy správního práva*. Brno: Československý akademický spolek Právnick, 1946
- Schwarze, J. *European Administrative Law*. London: Sweet and Maxwell, 2006
- Statsky, W. P. *Legal thesaurus/ dictionary, 2nd reprint*. St. Paul: West Publishing Company, 1988
- Šturma, P. Damohorský, M. Ondřej, J. Smolek, M. Zástěrová, J. *Mezinárodní právo životního prostředí, 1. část (obecná)*, Praha: Eva Rozkotová – IFEC, 2004
- Weyr, F. *Teorie práva*. Brno, Praha: Orbis, 1936
- Wilson, W. *Making Environmental Laws Work*. Oxford: Hart Publishing, 1998

Příspěvky ve sbornících

- Bejček, J. Veřejný zájem v obchodním právu. In Bejček, J. (ed.). *Veřejný zájem v obchodním právu: sborník příspěvků z VI. mezinárodní vědecké konference*. Brno: Masarykova univerzita. Vyd. 1. Brno: Masarykova univerzita, 2008
- Damohorský M. Rodina a životní prostředí. In Dvořák, J. (ed.). *Pocta Sentě Radvanové k 80. narozeninám*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009
- Dohnal, V. Místo úvodu: o defenzivním formalismu a jeho překonávání. In Černý, P. Dohnal, V. (eds.) *Přístup k soudům při ochraně životního prostředí (sborník z 1. dne konference Přístup ke spravedlnosti při ochraně lidských práv a veřejných zájmů)*. Praha: ASPI Publishing, 2004
- Krämer, L. Přístup k právní ochraně v záležitostech životního prostředí na úrovni ES. In Černý, P. Dohnal, V. (eds.) *Přístup k soudům při ochraně životního prostředí (sborník z 1. dne konference Přístup ke spravedlnosti při ochraně lidských práv a veřejných zájmů)*. Praha: ASPI Publishing, 2004
- Ramkumar, V. Petkova, E. Transparency and Environmental Governance. In Florini, A. (ed.) *The Right to Know: Transparency for an Open World*. New York: Columbia University Press, 2007
- Rodi, M. Public Environmental Law in Germany. In Seerden, R.J.G.H. Heldeweg, M. A. Deketelaere, K. R. (eds.). *Public Environmental Law in the European Union and the United States*. The Hague: Kluwer Law International, 2002
- Weber, K. Public Environmental Law in Austria. In Seerden, R.J.G.H. Heldeweg, M. A. Deketelaere, K. R. (eds.). *Public Environmental Law in the European Union and the United States*. The Hague: Kluwer Law International, 2002
- Yang, T. Public Environmental Law in the United States. In Seerden, R.J.G.H. Heldeweg, M. A. Deketelaere, K. R. (eds.). *Public Environmental Law in the European Union and the United States*. The Hague: Kluwer Law International, 2002

Články v odborných časopisech a přednášky

Bonine, J.E. Standing to Sue: The First Step in Access to Justice. December 2007 update. Lecture originally delivered via Internet to students at Mercer University Law School, January 1999, [online, cit. 2011-11-30], dostupný z <http://www.law.uoregon.edu/faculty/jebonine/docs/boninelecture.pdf>

Černý, P. Odklad vykonatelnosti žaloby. *Právní rozhledy*, 2008, roč. XVI, č. 24

Dudová, J. Ke střetu veřejných zájmů při ochraně životního prostředí a veřejného zdraví. *České právo životního prostředí*. 2004, č. 4

Havelková, S. Veřejný zájem – aplikace pojmu v ochraně přírody. *Ochrana přírody*, 2008, roč. LXII, č. 3

Horáček, Z. Vymezení pojmu veřejný zájem. *Vodní hospodářství*, 2010, roč. LX, č. 11

Korndörfer, Ch. Altmeyer, J. Možné postupy k překonání právních obtíží při povolovacích řízeních pro zařízení povodňové ochrany podle německého práva. *Sborník z konference Vodní toky 2009, Hradec Králové 24.-25. 11. 2009, 2009*, Praha: Vodohospodářský rozvoj a výstavby, a.s.

Kusák, M. Omezení vlastnického práva z důvodu ochrany životního prostředí a přírodních zdrojů. *České právo životního prostředí*, 2005, č. 15

Mayson, S. Legal Services Regulation and „The Public Interest“. *LSI Papers, July 2011*, [online, cit. 2011-11-30], dostupný z http://www.legalservicesinstitute.org.uk/LSI/Legal_Services_Regulation_and_the_Public_Interest/

Vedral, J. K odvolacímu řízení – vybrané otázky. *ASPI – Původní nebo upravené texty pro ASPI*. 2009

Judikatura

Nález NSS ČR Boh. adm. 124

Nález NSS ČR Boh. adm. 14224

Nález ÚS ze dne 25. 10. 1995, sp.zn. Pl. ÚS 17/95

Nález ÚS ze dne 10. 7. 1997, sp. zn. III. ÚS 70/97

Nález ÚS ze dne 25. 1. 2005, sp. zn. III. ÚS 455/03

Nález ÚS ze dne 8. 7. 2010, sp.zn. Pl. ÚS 8/08

Rozhodnutí Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 31.10.2000, čj. 31 Ca 82/2000

Rozsudek ESD ze dne 7. 2. 1985, ve věci Procureur de la République v. ADBHU, C-240/83

Rozsudek ESD ze dne 11. 7. 1996, ve věci Regina v Secretary of State for the Environment, ex parte: Royal Society for the Protection of Birds, C-44/95

Rozsudek ESD ze dne 4. 1. 2004 ve věci Delena Wells, C-201/02

Rozsudek ESD ze dne 4. 5. 2006 ve věci Diane Barker, C-290/03

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 4.6.2009, čj. 10 Ca 381/2007-113

Rozsudek NSS ze dne 23. 10. 2003, čj. 2 As 11/2003-164
Rozsudek NSS ze dne 16. 2. 2005, čj. A 6/2003-44
Rozsudek NSS ze dne 29. 3. 2007, čj. 1 As 16/2006-54
Rozsudek NSS ze dne 29. 6. 2007, čj. 5 As 9/2006-146
Rozsudek NSS ze dne 24. 10. 2007, čj. 2 Ao 2/2007-73
Rozsudek NSS ze dne 9. 11. 2007, čj. 2 As 35/2007-75
Rozsudek NSS ze dne 21. 8. 2008, sp.zn. 4 As 20/2008-84
Rozsudek NSS ze dne 28. 8. 2008, čj. 2 As 43/2005-79
Rozsudek NSS ze dne 29. 10. 2008, čj. 9 As 8/2008-80
Rozsudek NSS ze dne 30. 10. 2008, čj. 9 Ao 2/2008-62
Rozsudek NSS ze dne 16. 12. 2008, čj. 1 Ao 3/2008-136
Rozsudek NSS ze dne 7. 1. 2009, čj. 2 Ao 2/2008-62
Rozsudek NSS ze dne 5. 2. 2009, čj. 2 Ao 4/2008-88
Rozsudek NSS ze dne 14. 5. 2009, čj. 1 As 20/2009-70
Rozsudek NSS ze dne 25. 5. 2009, čj. 8 As 5/2008-93
Rozsudek NSS ze dne 23. 9. 2009, čj. 1 Ao 1/2009-185
Rozsudek NSS ze dne 18. 11. 2009, čj. 9 Ao 2/2009-54
Rozsudek NSS ze dne 4. 2. 2010, čj. 7 As 2/2009-80
Rozsudek NSS ze dne 31. 3. 2010, čj. 1 Afs 58/2009-541
Rozsudek NSS ze dne 20. 5. 2010, čj. 8 Ao 2/2010-644
Rozsudek NSS ze dne 2. 9. 2010, čj. 1 Ao 3/2010-161
Rozsudek NSS ze dne 13. 10. 2010, čj. 6 Ao 5/2010-43
Rozsudek NSS ze dne 24. 11. 2010, čj. 1 Ao 5/2010-169
Rozsudek NSS ze dne 8. 2. 2011, čj. 1 Ao 7/2010-92
Usnesení NSS ze dne 25. 6. 2008, čj. 5 Ao 3/2008-27
Usnesení NSS ze dne 10. 11. 2009, čj. 20 Cdo 3544/2007
Usnesení zvláštního senátu NSS ze dne 21. 5. 2008, čj. Konf 31/2007-82

„Promotion of public interest in environmental protection“**Abstract**

The article deals with legal aspects of promotion of public interest in environmental protection. Firstly, it defines the concept of public interest in environmental protection itself and provides the definition of public interest in environmental protection as a legally defined value of environmental protection shared by whole society. Secondly, the article focuses on conflicts of various interests with the interest in environmental. Finally, as the conclusion are offered three theses that environmental protection is a worldwide shared value and public interest, public interest in environmental protection is a criterion for a decision making process carried out by public authorities, and resulting public interest (adopted solution) depends on the specific circumstances of the situation. The article is based on ideas and conclusions expressed in author's dissertation.



JUDr. Zdeněk Horáček, Ph.D.,

je absolventem doktorského studia na katedře práva životního prostředí

Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze.

V době uzávěrky tohoto čísla časopisu pracoval na Ministerstvu zemědělství.



PRÁVNÍ ÚPRAVA NÁRODNÍCH PARKŮ V ITÁLII

Mgr. Veronika Tomášková

Úvodem

V Itálii je v současné době vyhlášeno 24 národních parků, o celkové rozloze 1.465.681,01 hektarů na souši a 71.812,00 hektarů na moři. Seznam národních parků, rok jejich založení, rozloha každého z nich a odkaz na internetové stránky parku na území Itálie jsou uvedeny v příloze na konci článku.

Obecná ochrana volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin je v Itálii legislativně upravena předpisy na celostátní úrovni, a dále pak právními předpisy na úrovni regionů a autonomních provincií. Regiony a autonomní provincie mohou vydávat vlastní zákony a další normativní akty v mezích zmocnění daných Ústavou a celostátními rámcovými zákony.

Ačkoli Itálie má svůj Kodex práva životního prostředí (*Testo Unico Ambientale*) z roku 2006 (zákon č. 152/2006), právní ochrana přírody a krajiny nebyla do tohoto kodexu zahrnuta a zůstala řešena paralelními speciálními předpisy.¹

Hlavní rámcový zákon týkající se chráněných oblastí je zákon č. 394 ze dne 6. prosince 1991 (*Legge quadro sulle aree protette*), ve znění pozdějších předpisů, který podle čl. 1 stanoví *základní zásady pro zřízení a správu chráněných přírodních oblastí, s cílem zajistit a podporovat, v koordinované formě, ochranu a rozvoj přírodního dědictví země*. Zákon rozlišuje chráněné přírodní oblasti národní a regionální (v Itálii je celkem 20 regionů). Základními národními chráněnými přírodními oblastmi jsou: národní parky, státní rezervace, chráněné mořské oblasti; mezi regionálními chráněnými oblastmi jsou: regionální přírodní parky či regionální přírodní rezervace. Aktuální seznam chráněných přírodních oblastí je zveřejňován vyhláškou italského Ministerstva životního prostředí a územní a mořské ochrany (*Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare*, dále jen Ministerstvo životního prostředí). V současné době je na území Itálie celkem 871 chráněných oblastí.²

Ochrana volně žijících živočichů, vyskytujících se na území Itálie, je regulována speciálním zákonem č. 157 ze dne 11. února 1992 o volně žijících teplokrevných živočíchů a lovu, ve znění pozdějších předpisů (*Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio*). Mezi dalšími předpisy

¹ K italskému kodexu práva životního prostředí blíže v Českém právu životního prostředí č.1/2006 (17), str.48-61.

² Ze seznamu vyhlášky ze dne 27. dubna 2010 vyplývá, že je v Itálii vyhlášeno 24 národních parků, 147 státních rezervací, 27 chráněných mořských oblastí, 3 další chráněné národní oblasti, 134 regionálních přírodních parků, 365 regionálních přírodních rezervací a 171 dalších regionálních oblastí.

v ochraně fauny a flory lze zmínit, kromě již výše uvedeného zákona č. 394 ze dne 6. prosince 1991 o chráněných oblastech, zákon č. 150 ze dne 7. února 1992, který provádí Úmluvu o mezinárodním obchodování s ohroženými druhy zvířat a rostlin (CITES) a nařízení (EHS) č. 3626/82.

Podle italské právní úpravy jsou volně žijící živočichové nedisponovatelným vlastnictvím státu a jsou chráněni v zájmu národního i mezinárodního společenství.³ Stát je odpovědný za jejich ochranu a porušení stanovených zákazů trestá správními a trestními sankcemi. Platí obecný princip, že předmětem ochrany jsou všichni volně žijící živočichové, některým z nich je poskytnuta ochrana speciální.

Rámcový zákon o chráněných oblastech

Požadavky na speciální legislativní úpravu chráněných oblastí, a tedy i národních parků, vznikaly od počátku 60. let 20. století. Před tímto datem bylo v Itálii již vyhlášeno několik národních parků. První národní parky byly vyhlášovány od roku 1922 – konkrétně královským dekretem č. 1584 Národní park Gran Paradiso, v roce 1923 to byl Národní park Abruzzo, Lazio e Molise, ve třicátých letech následovaly národní parky Circeo (1934) a Stelvio (1935). Další parky byly vyhlášovány až na přelomu 80. a 90. let 20. století (viz tabulka na konci textu článku). V roce 1980 byla na Univerzitě v Camerinu uspořádána první významná konference na téma národních parků, ze které vyplynul závěr s cílem nutné legislativní úpravy chráněných oblastí, kterou Itálie postrádala, a to ve vztahu k minimálně 10% území Italské republiky (přibližně tři milióny hektarů). Speciální legislativní ochrany, sjednocující některé aspekty ochrany, se chráněné oblasti dočkaly až v roce 1991 s přijetím zákona č. 394. Současně s přijetím tohoto zákona bylo vyhlášeno dalších šest národních parků.

Za první italský zákon o ochraně krajiny lze považovat zákon č. 1497/39, který stanovil rámec ochrany přírodních a kulturních památek významné hodnoty, ale spíše z estetického hlediska. Pojetí krajiny bylo spojováno s přírodní krásou, cílem ochrany bylo zejména zachování krajinného uspořádání, tedy z hlediska ne toho, co se v krajině nachází, ale co je viditelné – přírodní scenérie.⁴

V současné době Itálie nemá speciální zákon na ochranu přírody a krajiny, který by byl obdobou českého zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v platném znění. Pro právní regulaci národních parků je stěžejní právě zákon o chráněných oblastech, předpisy zřizující národní parky a dále předpisy, k jejichž přijetí jsou zmocněny samotné národní parky (v případě regionálních parků pak zákony a jiné právní předpisy regionů).

³ Čl. 1 odst. 1 zákona č. 157/1992.

⁴ Ochrana krajinné hodnoty, ke které je stát zavázán, je následně uznána i Ústavou Italské republiky z roku 1948 v článku 9.

Obecně platí zásada, že ochrana přírody a krajiny na území národních parků přírodních rezervací národního významu jsou v kompetenci státu, zatímco regionální parky a ostatní přírodní rezervace jsou v kompetenci regionů.⁵

Orgány italských národních parků

Podle čl. 8 rámcového zákona o ochráněných oblastech č. 394/1991, jsou národní parky zřizovány a vymezovány dekretem prezidentem republiky, na návrh italského Ministerstva životního prostředí, po předchozím vyjádření dotčeného regionu.

Park je veřejnoprávním subjektem a jeho správa je podřízena dohledu Ministerstva životního prostředí. Orgány parku jsou:

- Ředitel (*Presidente*)
- Řídící výbor (*Consiglio direttivo*)
- Výkonná rada (*Giunta esecutiva*)
- Kolegium účetních revizorů (*Collegio dei revisori del conti*)
- Společenství parku (*Comunità del parco*)

Ředitel parku je na základě výsledků veřejného konkurzu jmenován dekretem Ministerstva životního prostředí v dohodě s hejtmanem dotčeného kraje (prezidentem regionu). S vybranou osobou se uzavírá soukromoprávní smlouva na dobu určitou (maximálně pět let). Ředitel parku je ze zákona oprávněn k právním úkonům v zastoupení parku, plní funkce svěřené mu Výkonnou radou, přijímá naléhavá a neodkladatelná opatření, která předkládá k dodatečnému schválení Řídícímu výboru.

Řídící výbor se skládá z předsedy a dvanácti členů jmenovaných dekretem Ministerstva životního prostředí, v dohodě s dotčeným regionálním úřadem, kteří jsou vybíráni z kvalifikovaných odborníků v oblasti ochrany přírody, nebo ze zástupců Společenství parku, podle zákonem stanovených pravidel:

- pět členů navrhne Společenství parku
- dva členové jsou navrženi zákonem uznanými občanskými ekologickými sdruženími – i ti jsou vždy vybráni z odborníků na ochranu přírody
- dva členové jsou navrženi společně Národní akademii, Italskou botanickou společností, Italským zoologickým svazem, Národní radou pro výzkum a univerzitami přítomnými na území provincií v rámci parku
- jeden člen je jmenován na návrh Ministerstvem zemědělství a lesnictví
- dva členy určí Ministerstvo životního prostředí.

⁵ Dělení této kompetence zavedl dosud platný Dekret prezidenta republiky ze dne 24. července 1977, č. 616.

Orgány jsou voleny na dobu nejdéle pěti let a jejich členové mohou být zvoleni pouze jednou.

Statut parku následně stanoví vnitřní pravidla, podle kterých se v rámci Řídícího výboru volí zástupce ředitele parku, případně další orgány, vnitřní organizaci parku, pravidla pro účast veřejnosti a zveřejňování vydaných aktů.

Společenství parku je složeno z prezidentů dotčených regionů a provincií (hejtmani, primátoři), starostů obcí a předsedů horských komunit nacházejících se na území parku. Společenství je poradním a navrhuje orgánem správy parku. Jeho vyjádření je vyžadováno při přijímání řádu parku, plánu parku, schvalování rozpočtu a dalších záležitostech.

Řády národních parků

Správa parku přijímá Řád parku (*Regolamento del parco*), ve kterém je upraven výkon činností přípustných na území parku. Zákon stanoví minimální požadavky na obsah Řádu parku, který musí regulovat nejméně následující oblasti: typologie a způsob stavebních činností, výkon zemědělských, obchodních či pasteveckých činností, pobyt a cirkulace veřejnosti dopravními prostředky, výkon sportovních, rekreačních a výchovných činností, provádění vědeckého výzkumu, emisní limity pro hluk, osvětlení či další znečišťující faktory, či přístup na území parku prostřednictvím cest a struktur vhodných pro zdravotně postižené, handicapové a seniory.

Rámcový zákon dále výslovně stanoví některé ze zakázaných činností na území parku. Obecně platí zákaz provádění jakýchkoliv činností, které by ohrozily ochranu krajiny a přírodní stanoviště, zejména s ohledem na ochranu planě rostoucích rostlin a volně žijících živočichů a jejich habitat.⁶ Zejména je podle zákona zakázáno:

- i. odchyt, zabíjení, poškozování a rušení živočišných druhů; sbírání a poškozování rostlinných druhů, s výjimkou oblastí, kde jsou povoleny zemědělské, lesnické a pastevecké činnosti; dále je zakázáno vnášení cizích druhů, rostlinných nebo živočišných, které by mohly narušit přirozenou rovnováhu
- ii. zřizování a provozování dolů, lomů a skládek, jakož i odnímání minerálů
- iii. změny vodního režimu
- iv. provádění reklamních činností mimo městská vyhrazená centra bez povolení správy parku
- v. vnášení a používání prostředků ničení nebo s vysokým podílem biogeochemických cyklů

⁶ Viz čl. 11 odst. 3 zákona č. 394/1991.

- vi. vnášení soukromými osobami zbraní, výbušnin či jakýchkoli prostředků ničení nebo odchytu bez povolení
- vii. používání otevřených ohnišť
- viii. neoprávněné přelety letadel, pokud to není upraveno jinak zvláštními právními předpisy

Park je zmocněn k tomu, aby ve svých předpisech výše uvedené zákazy konkrétně upravil. Jakýkoli odchyt a zabíjení podle cit. bodu i. může být provedeno pouze z iniciativy parku, pod jeho přímým dohledem, na jeho odpovědnost a osobami k tomu výslovně pověřenými.

Řád parku je schvalován Ministerstvem životního prostředí, po slyšení dotčených místních orgánů, a po dohodě s dotčenými regiony a provinciemi. Řád parku je účinný po 90 dnech od jeho publikace v Úředním věstníku Italské republiky. V tomto termínu jsou obce povinné přizpůsobit vlastní předpisy obsahu řádu. Pokud tak neučiní, v případě rozporu mezi ustanoveními obecních předpisů a předpisu parku, mají aplikační přednost ustanovení předpisu parku.

Plány národních parků

Plán národního parku je podle zákona nástrojem, který chrání přírodní a environmentální hodnoty. Minimální požadavky na jeho obsah stanoví čl. 12 zákona č. 394/1991. Plány regulují zejména:

- I. obecnou organizaci území a jeho rozdělení do oblastí nebo částí vyznačují se různými formami užívání, využití a ochrany
- II. omezení, využití pro veřejné nebo soukromé potřeby a prováděcí pravidla ve vztahu k jednotlivým oblastem nebo částem vyznačených plánem
- III. otázku dopravního a pěšího přístupu do parku, zejména s ohledem na cesty, přístup a vybavení pro osoby se zdravotním postižením, handicapované a seniory
- IV. vybavení a služby pro správy a výkon sociální funkce parku, muzeí, návštěvnických center, informačních středisek, kempů a agroturistiky
- V. zásady a kritéria pro zacházení s planě rostoucími rostlinami a volně žijícími živočichy a životním prostředím obecně.

Plán musí park přijmout do šesti měsíců od dne jeho založení. Plán následně ve lhůtě čtyř měsíců schvaluje dotčený region, po slyšení místních institucí.⁷ Následně je po dobu čtyřiceti dnů zveřejněn pro zaslání připomínek, které může k plánu uplatnit kdokoli. Region je povinen se připomínkami zabývat a vypořádat je. Pokud by park plán nepřipravil a nepředložil v zákonem stanovené půlroční

⁷ Viz čl. 12 odst. 3 zákona č. 394/1991.

době, připraví plán Ministerstvo životního prostředí.⁸ Aktualizace plánu probíhá stejnou procedurou jako jeho schvalování, a je vyžadována minimálně každých deset let.⁹

Plán má charakter opatření obecného naléhavého a neodkladného veřejného zájmu a v rámci rozsahu obsažených ustanovení nahrazuje na všech úrovních plány krajiny, územní plány, plány rozvoje a jakékoli další nástroje v oblasti plánování.¹⁰

Přijatý a schválený Plán je zveřejněn v Úředním věstníku Italské republiky a ve Věstníku dotčeného regionu a stává se bezprostředně závazným pro orgány veřejné správy a soukromé osoby.¹¹

Náhrady škod proplácené národními parky

Italská legislativa není v oblasti ekonomických nástrojů jednotná, značná část regulace je delegována na úroveň předpisů jednotlivých regionů, provincií a právě i národních parků.

Správy parků mají zákonem i judikaturou stanovenou povinnost přijímat na svém území taková opatření, kterým zabrání vzniku škodám (například způsobených volně žijícími živočichy) a pokud ke škodám dojde, tyto hradit. V opačném případě těmto subjektům vzniká občanskoprávní odpovědnost podle čl. 2043 občanského zákoníku (*Codice civile*) za škody způsobené volně žijícími živočichy osobám na životě, zdraví nebo jejich majetku.¹²

V tomto ohledu zákon č. 394/1991 v čl. 15 odst. 3 stanoví, že *správy italských parků poskytují náhrady za škody způsobené volně žijícími živočichy vyskytujícími se na území parku*. Příslušným předpisem je park povinen stanovit rozsah a způsob vypořádání a proplácení náhrad. Detaily nárokovosti a výše náhrad jsou tedy ponechány na předpisech parku. Zákon v tomto nestanoví žádné, byť minimální požadavky.

Správy parků tuto problematiku upravují ve svých řádech, kde je podrobně stanoveno, komu a za jaké škody jsou náhrady poskytovány, za jakých podmínek vzniká a zaniká nárok na náhradu, minimální a maximální výše náhrad, lhůty a procesní pravidla pro oznámení vzniklých škod, postup parku při ohledání a stanovení způsobilých nákladů k proplácení a následný proces vyplácení finančních prostředků.

⁸ Viz čl. 12 odst. 5.

⁹ Viz čl. 12 odst. 6.

¹⁰ Viz čl. 12 odst. 7.

¹¹ Viz čl. 12 odst. 8.

¹² Viz například rozsudky Kasačního soudu (*Cassazione Civile*) č. 8953 ze dne 7. dubna 2008, č. 27673 ze dne 21. listopadu 2008, č. 80 ze dne 8. ledna 2010.

Žadatelé o poskytnutí náhrady mohou být legitimní vlastníci, držitelé a nájemci hospodářských zvířat a pozemků, na nichž ke škodě došlo. Náhrady se poskytují až do výše 100% tržní ceny, pro účely stanovení škod jsou v některých parcích zřizovány příslušné orgány a komise, případně vydávány manuály stanovící způsob výpočtu uznatelných škod, přičemž při výpočtu se často vychází z tržních cen platných v době vzniku škody stanovené místně příslušnými obchodními komorami.

Nejsou propláceny škody pod stanovenou minimální hranicí¹³, dále nejsou vypláceny náhrady tam, kde i přes pokyn parku, nebyla přijata příslušná preventivní opatření, která park doporučil a zpravidla i financoval. Žadatel o náhradu je vázán splněním předepsaných lhůt k podání žádosti, které se mohou park od parku lišit. V rámci jednotlivých parků se mohou lišit formální náležitosti a vyžadované dokumenty, které musí být předloženy k uplatnění náhrady. Nesplnění formálních a procesních požadavků znamená neposkytnutí náhrady.

Celý proces vyřízení žádosti, od jejího podání, přes ohledání místa, vypracování závěrů a posudků a proplacení přiznané náhrady je většinou omezen na 90 dnů (to vychází i z národní legislativy). Parky poskytují až 100% vzniklé a přiznané škody, pokud rozpočet v daném roce nestačí, jsou náhrady vypláceny v nejbližším následujícím roce. Část rozpočtu parky vyčleňují na financování systémů prevence, které v některých případech zdarma poskytují ohroženým subjektům. Na oplátku vyžadují jejich správné a konstantní používání, v opačném případě může být žádost o náhradu následně vzniklé škody zamítnuta. Pokud se týká jednotlivých druhů volně žijících živočichů, předmětem úpravy jsou zpravidla všechny druhy bez omezení. V omezené míře lze v některých řádech parků nalézt specifická ustanovení týkající se vybraného, v daném území se vyskytujícího druhu.

¹³ Zpravidla nejsou propláceny škody nedosahující 50 euro (někde 25 euro).

Příloha

Seznam italských Národních parků (podle abecedy):

	Název parku	Rok založení	Rozloha (ha)	Internetová stránka
1.	Parco Nazionale d'Abruzzo, Lazio e Molise	1923	49.680,00	www.parcoabruzzo.it
2.	Parco Nazionale Alta Murgia	2004	68.077,00	www.parcoaltamurgia.it
3.	Parco Nazionale dell'Appennino Lucano Val d'Agri – Lagonegrese	2007	68.966,00	www.parcoappenninolucano.it
4.	Parco Nazionale Appennino Tosco-Emiliano	1997	26.149,00	www.parcoappennino.it
5.	Parco Nazionale dell'Arcipelago di La Maddalena	1994	5.134,00 + 15.046,00 (moře)	www.lamaddalenapark.it
6.	Parco Nazionale Arcipelago Toscano	1989	17.887,00 + 56.776,00	www.islepark.it
7.	Parco Nazionale dell'Asinara	1997	5.200,00	www.parcoasinara.org
8.	Parco Nazionale dell'Aspromonte	1989	76.000,00	www.parcoaspromonte.it
9.	Parco Nazionale del Cilento, Vallo di Diano e Alburni	1991	181.048,00	www.cilentoediano.it
10.	Parco Nazionale delle Cinque Terre	1999	3.860,00	www.parconazionale5terre.it
11.	Parco Nazionale del Circeo	1934	8.484,00	www.parcocirceo.it
12.	Parco Nazionale Dolomiti Bellunesi	1988	31.034,00	www.dolomitipark.it
13.	Parco Nazionale delle Foreste Casentinesi, Monte Falterona, Campigna	1989	36.426,00	www.parcoforestecasentinesi.it
14.	Parco Nazionale del Gargano	1991	121.118,00	www.parcogargano.it
15.	Parco Nazionale Gran Paradiso	1922	71.043,00	www.pngp.it
16.	Parco Nazionale del Gran Sasso e Monti della Laga	1991	148.935,00	www.gransassolagapark.it
17.	Parco Nazionale della Majella	1991	74.095,00	www.parcomajella.it
18.	Parco Nazionale dei Monti Sibillini	1988	71.437,00	www.sibillini.net
19.	Parco Nazionale del Pollino	1988	192.565,00	www.parcopollino.it
20.	Parco Nazionale della Sila	1997	73.695,00	www.parcosila.it
21.	Parco Nazionale dello Stelvio	1935	130.728,00	www.stelviopark.it
22.	Parco Nazionale della Val Grande	1991	15.000,00	www.parcovalgrande.it
23.	Parco Nazionale del Vesuvio	1991	8.428,00	www.parconazionalevesuvio.it
24.	Parco Nazionale del Gennargentu	1998	73.935,00	www.parcogennargentu.it

Zobrazení území Itálie a umístění národních parků www.parks.it:

Legal regulation of Italian National parks

Abstract

The article deals with legal aspects of Italian National Parks. In Italy, at the beginning of the twentieth century, the idea of national parks was spread through a cultural movement whose interest was in defending “natural beauty”. The institution of the first Italian national park took place in areas that had been royal hunting reserve. In December 1922, the national Park of Gran Paradiso was established and consecrated to the protection of fauna, flora, geologic formations and landscape. Based on the Framework Law on Protected Areas (Law no. 394 of 6 December 1991) in next fifteen years, nineteen new national parks were created in addition to the five historical national parks founded in the previous seventy years. Every national park is managed by a special state authority, called Park Authority, independent from the State but controlled by the Ministry of the Environment. In this article we shall analyse the most important aspects of the Italian National parks by the Framework law on Italian Protected areas.



Mgr. Veronika Tomášková

*je absolventkou Západočeské univerzity v Plzni
a Università degli Studi di Milano (Itálie).*

V současné době pracuje na Ministerstvu životního prostředí ČR.



PRÁVNÍ ASPEKTY SPORŮ O KÁCENÍ STROMŮ NAPADENÝCH KŮROVCEM V NÁRODNÍM PARKU A PTAČÍ OBLASTI ŠUMAVA

doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

Jak možná čtenáři vědí, v létě 2011 nařídil tehdejší ředitel Správy Národního parku Šumava kácení stromů napadených kůrovcem v lokalitě Na Ztraceném (Ptačí potok) v Národním parku a Ptačí oblasti soustavy Natura 2000 Šumava. Tři neděle probíhal zároveň na místě kácení protest občanů, bulvárně nazývaných „ekologičtí aktivisté“, neboť ti byli toho názoru, že Správa NP k takovému kroku neměla potřebná právní povolení, výjimky a stanoviska. Konkrétně, neměla dle mého názoru stanovisko o posuzování vlivů záměru na soustavu Natura 2000 podle § 45i zákona č. 114/1992 Sb., dále neměla výjimky z územní a druhové ochrany podle § 43 a 56 zákona č. 114/1992 Sb., a z obecné ochrany ptáků podle § 5b téhož zákona (kácení probíhalo v hnízdní sezóně).

Připomeňme si, že území Šumavy je nejen národním parkem a chráněnou krajinnou oblastí, ale je také součástí soustavy evropsky chráněných přírodních území Natura 2000 (je zde několik ptačích oblastí (Šumava a Boletice) a evropsky významných lokalit a dále se Šumava objevuje na seznamu Ramsarské úmluvy o mokřadech mezinárodního významu, v rámci Biosférických rezervací UNESCO či seznamech chráněných území IUCN.

Z hlediska české legislativy je proto území Šumavy zákonem chráněno v minimálně čtyřech vrstvách:

- 1) Na území Šumavy je vyhlášen národní park, v němž je dle § 16 odst. 1 písm a) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, zakázáno hospodařit na pozemcích způsobem vyžadujícím intenzivní technologie, zejména prostředky a činnosti, které mohou způsobit podstatné změny v biologické rozmanitosti, struktuře a funkci ekosystémů, což kácení jednoznačně způsobuje.
- 2) Na území Šumavy se vyskytují zvláště chráněné druhy živočichů a rostlin. Podle § 49 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb. jsou chráněny zvláště chráněné druhy rostlin včetně jejich biotopu. Je zakázáno je ničit, poškozovat nebo jinak rušit ve vývoji. Podle § 50 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb. je zakázáno škodlivě zasahovat do přirozeného vývoje zvláště chráněných živočichů. Proto k zásahům proti kůrovci Správa NP Šumava musí mít výjimku k zásahu do míst výskytu těchto druhů, které se v oblasti prokazatelně vyskytují.
- 3) Na území Šumavy se vyskytují druhy evropsky chráněných ptáků, je zakázáno rušivě zasahovat do jejich biotopů a do jejich přirozeného vývoje, zejména

- na v době hnízdění a vyvádění mláďat (což bylo právě v onu kritickou dobu v létě 2011), tudíž Správa NP musí mít výjimku dle § 5b zákona č. 114/1992 Sb.
- 4) Území Šumavy není jen národním parkem a chráněnou krajinnou oblast, ale také chráněným územím soustavy Natura 2000, ve kterém lze kácet pouze s povolením orgánu ochrany přírody, který shledá, že taková činnost nepředstavuje negativní vliv na chráněné území. Posouzení vlivu kácení na území Natura 2000 však nebylo provedeno, ačkoliv podle § 45h a § 45i zákona č. 114/1992 Sb. se tak mělo stát. Je třeba odmítnout právní názor Správy NP Šumava, že posouzení vlivů v daném případě ve smyslu zákona č. 100/2001 Sb. nemuselo proběhnout. Zastávám názor, že definici záměru ve smyslu zákona č. 100/2001 Sb. v případě záměru na území soustavy Natura 2000 použít nelze. Je nutné použít definici záměru podle § 45h a 45i zákona č. 114/1992 Sb. Záměry, jako je provádění rozsáhlých nahodilých těžeb coby opatření proti kůrovci způsobujících mimo jiné vznik holin v lokalitách soustavy NATURA 2000, o nichž značná část odborné veřejnosti zastává názor, že mohou mít významné negativní dopady na předměty ochrany, přičemž naopak v horských smrčínách je nutné na působení kůrovce pohlížet jako na součást jejich přirozené dynamiky, je třeba podřadit mezi plány či projekty, které podléhají odpovídajícímu hodnocení ve smyslu čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích „*jakýkoliv plán nebo projekt, který s určitou chráněnou lokalitou přímo nesouvisí nebo není pro péči o ni nezbytný, podléhá odpovídajícímu posouzení jeho důsledků pro lokalitu z hlediska cílů její ochrany, pokud na základě objektivních skutečností není možno vyloučit, zejména s ohledem na zvláštní charakteristiky a podmínky životního prostředí této lokality, že bude mít pravděpodobně na tuto lokalitu významný vliv, a to buď samostatně, nebo v kombinaci s jinými plány nebo projekty. Takové posouzení důsledků předpokládá, aby před schválením plánu nebo projektu byly, s přihlédnutím k nejlepším vědeckým poznatkům v dané oblasti, identifikovány všechny stránky plánu nebo projektu, které mohou samostatně nebo v kombinaci s jinými plány nebo projekty ovlivnit cíle ochrany této lokality.*“¹ Tudíž má proběhnout i hodnocení jejich dopadů na území evropsky významné lokality a ptačí oblasti Šumava. Vnitrostátní úprava tohoto hodnocení nachází svůj základ v § 45h a 45i ZOPK. Nevyloučí-li orgán ochrany přírody ve svém stanovisku významný negativní vliv těchto činností (vzhledem k výše uvedenému po odborné stránce takový vliv s jistotou vyloučit nelze), musí dojít k posouzení procesně upravenému v zákoně č. 100/2001 Sb. s odchylkami podle § 45i ZOPK. Potřeba takového posouzení je zesílena i tím, že v předmětném území

¹ Pro podporu argumentace odkazují též na judikaturu SDEU, např. kauza Wadenzee C-127/02, in Stejskal, V.-Zícha, J.: Judikatura Evropského soudního dvora podle směrnice o ptácích a směrnice o stanovištích, Praha 2011.

může docházet ke kumulativním vlivům ve spojení s dalšími činnosti (např. dopady provádění těžeb a současné aplikace biocidů na populace zvláště chráněným druhů ptáků jako je tetřev hlušec apod.).²

Občanský protest v lokalitě Na Ztraceném (Ptačí potok) probíhal formou veřejného shromáždění. Proti účastníkům shromáždění zasahovala Policie ČR. Krajský soud v Plzni na podzim 2011 vydal rozsudek,³ ve kterém prohlásil zásah Policie ČR za nezákonný. Podle soudu si měla Policie ČR před zásahem vyhodnotit, zda Správa NP Šumava svým jednáním neporušuje zákon, což namítali protestující občané.

Uvedme si pro ilustraci pár citací ze zmíněného rozsudku:

Soud podtrhl význam účasti veřejnosti na ochraně přírody, třeba i formou blokády kácení. str. 17: „Skutečnost, že ochrana životního prostředí je věcí veřejnou, vyplývá i z preambule Ústavy České republiky... Veřejná povaha je v dané věci podtržena tím, že byl vyjádřen postoj k těžbě dřeva v národním parku. Národní parky jsou pod zvláštní ochranou zákona o ochraně přírody a krajiny, jakožto rozsáhlá území, jedinečná v národním či mezinárodním měřítku ... Národní park Šumava ... zcela jistě patří mezi přírodní bohatství České republiky. Uskutečňuje-li se ochrana přírody za přímé účasti občanů, je evidentní, že účast občanů bude díky jejich významu mnohem intenzivnější na území národních parků než kdekoli jinde.“

Soud vytkl Policii ČR, že neřešila otázku, zda těžba v oblasti Ptačího potoka Na Ztraceném je vůbec legální.

str. 21: „Jedním z důvodů pro rozpuštění shromáždění je [...] konání shromáždění na místě, kde účastníkům hrozí závažné nebezpečí pro jejich zdraví... Koná-li se na téměř místě shromáždění a současně zde probíhá činnost, která je způsobilá ohrozit zdraví účastníků shromáždění (dále jen „rušivá činnost“), je nezbytné pečlivě zvážit, zda je nutné zajistit nerušený průběh shromáždění a za tím účelem zastavit rušivou činnost, nebo naopak rozpustit shromáždění a zajistit tím nerušený průběh rušivé činnosti. Soud je přesvědčen o tom, že otázkou, kterou je nezbytné v této souvislosti vyřešit je, zda je rušivá činnost legální.“

str. 22: „Úřad ... či velící příslušník Policie ČR ... je oprávněn přistoupit k rozpuštění shromáždění pouze tehdy, pokud prokáže, že rušivá činnost je v souladu se zákonem ... V oblasti Ptačího potoka v Národním parku Šumava byla rušivou činností těž-

² Pro další podporu mého tvrzení viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. října 2010, č.j. 6 Ao 5/2010-43, který zrušil část návštěvního řádu NP Šumava a který se v rozsudku věnuje nutnosti provést hodnocení vlivů záměru povolení splavnosti Teplé Vltavy sportovními loděmi na oblast Natura 2000 ve smyslu § 45h a 45i zákona č. 114/1992 Sb. Rozsudek uvádíme též v rubrice Ze soudní judikatury v ČR v tomto čísle časopisu.

³ Č.j. 57 A 66/2011-102 ze dne 5. října 2011.

ba dřeva. Pokud by bylo přistoupeno k rozpuštění shromáždění z důvodu [konání shromáždění na místě, kde účastníkům hrozí závažné nebezpečí pro jejich zdraví] [...], bylo by nutné řešit otázku, zda je tato těžba v souladu se zákonem či nikoli. Ze žádné skutečnosti nevyplývá, že by v případě nezákonnosti těžby této nebylo možné objektivně zabránit za účelem nerušeného průběhu shromáždění.“

str. 23: „Je ... zřejmé, že odpůrce /pozn editora: Policie ČR/ otázku oprávněnosti těžby dřeva vůbec neřešil, resp. nedospěl k závěru, že těžba je oprávněná (ač tak učinit měl).“

Celé rozhodnutí lze shlédnout na adrese:

http://issuu.com/hnuti_duha/docs/rozhodnuti_ks_plzen_57a66-2011

Tolik k první etapě tohoto zdá se nekonečného příběhu.

Ale pojďme dál. Spolu se dvěma místními občany podalo občanské sdružení Okrašlovací spolek Zdíkovsko žalobu na Správu Národního parku Šumava, ve které se domáhalo, aby soud vydal předběžné opatření na zákaz kácení v první a druhé zóně Národního parku Šumava, a to až do chvíle, než si Správa NP a CHKO Šumava obstará příslušné výjimky ke kácení. Krajský soud v Českých Budějovicích se žalobou ani věcně nezabýval, odmítl ji bez projednání a nevydal ani požadované předběžné opatření. Žalobci se obrátili na Nejvyšší správní soud s kasační stížností. Ten koncem července 2012 kasační stížnosti vyhověl. Podle Nejvyššího správního soudu se Krajský soud měl žalobou věcně zabývat a teprve poté ji případně zamítnout. Usnesení Krajského soudu, kterým byla žaloba odmítnuta, proto z hlediska zákona nemůže obstát.

Do sporu o kácení stromů napadených kůrovcem v lokalitě Na Ztraceném u Modravý se vložila rovněž Evropská Komise. Komisař EU pro životní prostředí Janez Potočnik zaslal dne 14. června 2012 českému ministrovi životního prostředí Tomáši Chalupovi dopis, ve kterém mimo jiné píše, že Evropská komise obdržela znepokojující důkazy o tom, že opatření přijatá z fytosanitárních důvodů minulý rok významně zasáhla chráněné druhy, které na místě žijí, zvláště tetřeva hlušce, a způsobila podstatný úpadek smrkového lesního biotopu. Komisař proto požádal ministra, aby zastavil velkoplošné kácení v národním parku Šumava. Potvrdil, že by se Evropská komise mohla obrátit i na Soudní dvůr EU ve smyslu čl.258 Smlouvy o fungování EU (tzv.infringement procedure). Na setkání s novináři v Lucemburku se na stranu Evropské komise postavil i ministr zahraničí Karel Schwarzenberg. Ve svém vyjádření prohlásil, že je na čase, aby Česko začalo dodržovat své závazky v oblasti ochrany přírody. Hlavní problém vidí v současném vedení Správy národního parku a v postojích ministerstva životního prostředí. „Bylo by načase, abychom konečně dodrželi pravidla... Když jsme přijali myšlenku národního parku, tak se k tomu chovat jako k národnímu parku a ne jako k něčemu,

co se vydává za národní park, kde se zohledňují všechny jiné zájmy,“ uvedl ministr Karel Schwarzenberg.⁴

K situaci na Šumavě se vyjádřil i ombudsman ČR, prostřednictvím své statutární zástupkyně. Ta vydala dne 1. března 2012 „Závěrečné stanovisko ombudsmana a opatření k nápravě ve věci postupu Správy Národního parku Šumava, Ministerstva životního prostředí a České inspekce životního prostředí ve věci kácení stromů v lokalitě Na Ztraceném v Národním parku Šumava“, Sp. zn.: 4064/2011/VOP/MPO. Pro plnění zpravodajské povinnosti a srozumitelnost cituji níže podstatné výňatky z tohoto stanoviska.

„...část C – Závěrečné stanovisko veřejného ochránce práv.....“⁵

.....Předmětem mého šetření byl postup správních orgánů v souvislosti s kácením kůrovcem napadených stromů v lokalitě Na Ztraceném v červenci a srpnu roku 2011. V řešeném případě se objevila řada odborných a právních problémů. Výklad relevantních právních předpisů tak byl nezbytný pro šetření dané kauzy, nebyl však jejím předmětem. Ohledně vyjádření Správy NP a CHKO Šumava, že jí není znám důvod opravňující ochránce k provedení šetření, plně odkazují na ustanovení § 1, § 9 a § 10 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránce práv, ve znění pozdějších předpisů.

Po obdržení reakcí oslovených úřadů na svoji průběžnou zprávu o šetření a po zvážení všech okolností jsem dospěla k následujícím závěrům.

1) Souhlas k zásahům proti škůdcům dle ustanovení § 22 zákona o ochraně přírody a krajiny (souhlas k zásahům proti škůdcům a v případech mimořádných okolností a nepředvídaných škod v lesích národních parků)

Správa NP a CHKO Šumava ve svém vyjádření uvádí, že podle lesního zákona je vlastník lesa povinen hospodařit v lese tak, aby jeho činností nebyly ohroženy lesy sousedních vlastníků. Navíc si každý musí počínat tak, aby nedocházelo ke škodám na zdraví, majetku, na přírodě a životním prostředí. Dále uvádí, že v průběžné zprávě zástupkyně veřejného ochránce práv není hovořeno o odpovědnosti státu za škody vzniklé z titulu neplnění zákonných povinností vlastníka lesa.

K tomuto názoru lze konstatovat, že v obecné rovině je výše uvedené pravdou. Nicméně ani při takovém počínání nesmí být postupováno v rozporu s jinými právními předpisy, jakými je například zákon o ochraně přírody a krajiny, jenž ke kácení kůrovcem napadených stromů vyžadoval určitá povolení⁶, bez kterých tato činnost neměla být provedena. Zákony, ze kterých výše uvedené názory Správy NP a CHKO Šumava vycházejí, nestojí proti sobě, nevylučují se; naopak se vzájemně doplňují

⁴ Z tiskové konference ministra zahraničí dne 25. 6. 2012.

⁵ Text pro citační účely vybral a upravil autor článku.

a navazují na sebe. Jednání osob by vždy mělo být v souladu se všemi právními předpisy, na základě nichž daná osoba jedná.

Osoba je tedy povinna hospodařit v lese tak, aby její činností nebyly ohroženy lesy sousedních vlastníků, aby nedocházelo ke škodám na zdraví, majetku, na přírodě a životním prostředí, zároveň je však povinna dodržovat i ostatní právní předpisy, které na ni dopadají (Pozn.pod č.6: Pojem „povolení“ používám obdobně jako ve zprávě ze šetření v širším smyslu a míním jím jakýkoli správní akt, který byl pro uvedenou činnost potřebný). Je proto nezbytné, aby v zákonem daných případech subjekt hospodařící v lese národního parku disponoval zákonem požadovanými povoleními.

Jedním z těchto povolení je také souhlas orgánu ochrany přírody k zásahům proti škůdcům v lesích národních parků. V našem případě je subjekt hospodařící v lese při zásazích proti škůdcům povinen vycházet zejména ze dvou právních předpisů, a to z lesního zákona, protože zásah je prováděn v lese, a ze zákona o ochraně přírody a krajiny, protože zásah je prováděn v národním parku – tedy ve zvláště chráněném území přírody.

Povinnost zásahů (opatření) proti škůdcům je upravena v ustanovení § 32 lesního zákona. V ustanovení § 22 zákona o ochraně přírody je potom stanovena povinnost opatřit si k těmto zásahům proti škůdcům souhlas orgánu ochrany přírody, kterým tento orgán stanoví rozsah plánovaných zásahů (opatření).

Citované ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny je zvláštním ustanovením k lesnímu zákonu a jeho prováděcím předpisům. (Pozn. p. č. 7: Viz důvodová zpráva k zákonu č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny – stav k 29. 6. 1992). Poznámky pod čarou u ustanovení § 22 zákona o ochraně přírody a krajiny, které však nemají normativní charakter, odkazovaly dříve (Pozn. p. č. 8: tj. do doby vydání úplného znění zákona o ochraně přírody a krajiny ve Sbírce zákonů, roč. 2010, částka 5.) na ustanovení § 20 a § 21 zákona č. 96/1977 Sb., o hospodaření v lesích a státní správě lesního hospodářství, který však byl zrušen nynějším lesním zákonem. V současné době je v poznámce pod čarou k ustanovení § 22 zákona o ochraně přírody a krajiny uveden odkaz na celý lesní zákon. Z toho lze dovodit, že ustanovení § 22 zákona o ochraně přírody a krajiny dopadá také na současné ustanovení § 32 odst. 1 a 2 zákona o lesích.

Poněkud nešťastné je použití rozdílné terminologie v těchto dvou právních předpisech, ačkoli jsou, resp. měly by být, prováděny. Zákon o ochraně přírody a krajiny hovoří o souhlasu k „zásahům“ proti škůdcům. Lesní zákon však hovoří o zásazích tehdy, jestliže mají směřovat k zastavení šíření nebo k hubení škodlivých organismů – ustanovení § 32 odst. 2 citovaného zákona. Je otázkou, zda ustanovení § 22 zákona o ochraně přírody a krajiny lze vztáhnout také na ustanovení § 32 odst. 1 lesního zákona, kde se mimo jiné hovoří o preventivních opatřeních proti vývoji, šíření a přemnožení škůdců. (Tato situace ale nedopadá na mnou nyní šetřený případ).

Není pochyb o tom, že k aplikaci ustanovení § 32 odst. 2 lesního zákona, tedy k zásahu proti škůdcům v případě jejich přemnožení, je zapotřebí získat souhlas dle ustanovení § 22 zákona o ochraně přírody a krajiny buď ve formě správního rozhodnutí, jestliže nebude podkladem pro žádné další navazující řízení podle jiného zákona, nebo ve formě závazného stanoviska, jestliže závazným podkladem pro další řízení bude. (Pozn. p. č. 9: Ustanovení § 32 odst. 1 lesního zákona, které se týká preventivních opatření před přemnožením škůdců, již přímo termín „zásah“ neobsahuje. Je proto nutné položit si otázku, zda i k preventivním opatřením proti škůdcům bude nutné získat souhlas (ve formě správního rozhodnutí) od orgánu ochrany přírody a krajiny. Pro zodpovězení této otázky se jeví jako podstatné posuzovat intenzitu preventivních opatření.)

Situace se tedy jeví tak, že souhlas k zásahům proti škůdcům bude nutný jak v případě zásahů uvedených v § 32 odst. 2 lesního zákona, tak v případě některých preventivních ustanovení podle § 32 odst. 1 lesního zákona, v závislosti na tom, jaké budou dosahovat intenzity.

S ohledem na výše uvedené se domnívám, že by bylo vhodné, aby Ministerstvo životního prostředí provedlo výklad ustanovení § 22 zákona o ochraně přírody a krajiny v návaznosti na aplikaci ustanovení § 32 lesního zákona. Je nepochybné, že pro kácení kůrovcem napadených stromů v oblasti Na Ztracném byla Správa NP a CHKO Šumava povinna disponovat souhlasem k zásahu proti škůdcům.

Lze konstatovat, že Ministerstvo životního prostředí pochybilo, když na základě žádosti Správy NP a CHKO Šumava ze dne 22. března 2011 nevedlo řízení o vydání souhlasu dle ustanovení § 22 zákona o ochraně přírody a krajiny.

I ve vazbě na skutečnost, že ohledně souhlasů (rozhodnutí) k zásahům proti škůdcům vydaných v roce 1998 a 2007 panují pochybnosti o jejich platnosti, mělo Ministerstvo životního prostředí přistoupit k revizi dosud vydaných souhlasů a pokud došlo ke změnám skutečností rozhodných pro vydání těchto rozhodnutí, tato měla bez dalšího podle ustanovení § 84 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny zrušit a vydat rozhodnutí nové.

Ustanovení § 22 zákona o ochraně přírody a krajiny je speciálním k některým dalším ustanovením téhož zákona, která upravují některé základní povinnosti související s hospodařením v lesích národních parků. Vztah tohoto paragrafu k dalším ustanovením zákona o ochraně přírody a krajiny obsahujícím zákaz některých činností v národním parku a potřebě výjimek z těchto zákazů zákon výslovně neupravuje. Ve zprávě ze šetření bylo uvedeno, že již není nutné získávat další výjimky ze zákazů některých činností v národních parcích, jestliže je v rámci řízení o udělení souhlasu k zásahu proti škůdcům brán zřetel na zájmy ochrany přírody. Tento názor vycházel z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (Pozn. p. č. 10: Rozsudek NSS ze dne 16. 7. 2004, čj. 5 A 151/2001-56.).

Podle názoru Ministerstva životního prostředí a České inspekce životního prostředí však toto jednoznačně z rozsudku nevyplývá. K uvedenému rozsudku se Ministerstvo životního prostředí vyjádřilo v tom smyslu, že vydaný souhlas by měl obsahovat stanovení takových podmínek pro provedení opatření, aby byly respektovány zákonem stanovené základní ochranné podmínky tak, aby nemohlo dojít k porušení zákona o ochraně přírody a krajiny v podobě realizace činnosti ze zákona zakázané, ke které by bylo nutné požádat o povolení výjimky ze zákazu. V případě, kdy bude vydán souhlas podle ustanovení § 22 zákona o ochraně přírody a krajiny a vlastník lesa dojde při realizaci konkrétních opatření k názoru, že nelze postupovat v souladu se stanovenými omezujícími podmínkami, a vzhledem k tomu, že by se jednalo o činnost ze zákona zakázanou, bude muset požádat o povolení výjimky. Česká inspekce životního prostředí vyjádřila obdobný postoj k této problematice. S ohledem na vyjádření MŽP a ČIŽP tedy upřesňuji předchozí názor a konstatuji, že souhlas dle ustanovení § 22 zákona o ochraně přírody a krajiny nemůže nahradit další příslušné výjimky a povolení dle zákona o ochraně přírody a krajiny. Povolení výjimky podle ustanovení § 43 a § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny nelze nahradit udělením souhlasu podle ustanovení § 22 odst. 1 téhož zákona. K tomuto závěru jsem dospěla také s ohledem na to, že takto nastavený režim přispěje ve větší míře k zajištění ochrany přírody a krajiny, potažmo životního prostředí.

Závěr k bodu 1: Ministerstvo životního prostředí pochybilo, když nevydalo na žádost Správy NP a CHKO Šumava rozhodnutí ve věci žádosti o souhlas dle ustanovení § 22 zákona o ochraně přírody a krajiny. Souhlas příslušného orgánu ochrany přírody k zásahům proti škůdcům je nutný v případě zásahů uvedených v ustanovení § 32 odst. 2 lesního zákona. Dále doporučuji ke zvážení, zda by z důvodu efektivního fungování veřejné správy nebylo do budoucna vhodné nastavit systém vydávání příslušných povolení tak, aby k vydávání souhlasu k zásahu proti škůdcům a k vydávání výjimek ze zakázaných činností v národním parku dle zákona o ochraně přírody a krajiny byl kompetentní pouze jeden správní orgán, na základě čehož by bylo možné uvedená řízení sloučit. V současnosti je kompetence k vydávání povolení roztržena mezi Ministerstvo životního prostředí (souhlas) a Správu NP Šumava (výjimky ze zakázaných činností v národním parku).

2) Povolení dle zákona o ochraně přírody a krajiny

I tehdy, jestliže hospodářcí osoba disponuje souhlasem k zásahu proti škůdcům dle ustanovení § 22 zákona o ochraně přírody a krajiny, je k hospodaření v lesích národních parků v případě nedodržení zákazů stanovených zákonem o ochraně přírody a krajiny zapotřebí příslušných povolení (podle § 43 a § 56).

V řešeném případě byla Správou NP a CHKO Šumava rozporována především nutnost získání povolení o výjimce z ustanovení § 16 odst. 1 písm. a), resp. § 43,

zákona o ochraně přírody a krajiny. Podle tohoto ustanovení „je na celém území národních parků zakázáno hospodařit na pozemcích způsobem vyžadujícím intenzivní technologie, zejména prostředky a činnosti, které mohou způsobit podstatné změny v biologické rozmanitosti, struktuře a funkci ekosystémů anebo nevratně poškozovat půdní povrch“.

Pojem „intenzivní hospodaření“ sice není v zákoně o ochraně přírody a krajiny vymezen, nicméně zákonodárce v citovaném ustanovení příkladmo uvedl, co je možno pod „způsoby vyžadující intenzivní technologie“ podřadit. Jsou to jak prostředky, tak i činnosti, které mohou způsobit podstatné změny v biologické rozmanitosti, struktuře a funkci ekosystémů anebo nevratně poškozovat půdní povrch. V komentáři k zákonu o ochraně přírody a krajiny (Pozn. p.č. 11: Miko, L., Borovičková, H. a kol.: Zákon o ochraně přírody a krajiny, komentář. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2007, 607 s.) jsou na str. 168-169 v případě lesních pozemků a porostů uvedeny následující způsoby hospodaření využívající intenzivní technologie:

- provádění úmyslných i nahodilých těžeb v lesních porostech mající za následek vznik holiny (Pozn.p.č. 12: Pod pojmem „holina“ lze rozumět porostní půdu úmyslně odlesněnou řádnou mýtní těžbou nebo nahodile v důsledku živelní pohromy a doposud nezalesněnou (Lesnický naučný slovník I, Praha: Ministerstvo zemědělství, 1994, 743 s. ISBN 80-7084-111-7). Obecně uznávané číslo o minimální rozloze takto odlesněné plochy neexistuje. Za holinu lze například považovat souvislou plochu větší než 5 arů (viz strana 3 rozhodnutí MŽP ze dne 5. 3. 2007, čj. 18517/ENV/06-972/620/06.),
- provádění mýtních i předmýtních těžeb v lesních porostech vedoucí ke snižování podílu zastoupení druhů dřevin tvořících přirozenou složku ekosystému na daném stanovišti,
- provádění mýtních i předmýtních těžeb v lesních porostech vedoucí k odstraňování stromů vybraných věkových stupňů (pasečné hospodářství) nebo vybraných tloušťkových stupňů (výběrné hospodářství) v rámci porostu,
- vyklízení dřeva z přirozených lesních porostů,
- výchovné zásahy v lesních porostech směřující k zjednodušení věkové anebo prostorové struktury lesního porostu (vyřezávání jedné porostní etáže apod.),
- výchovné zásahy v lesních porostech směřující ke snížení zastoupení některého stanovištně původního druhu dřeviny v lesním porostu pod úroveň přirozeného zastoupení, ...
- ... použití biocidů,
- veškeré zásahy do vodního režimu pozemků.

Z materiálů, které jsem v průběhu šetření získala..., lze usuzovat na to, že kácením kůrovcem napadených stromů vznikaly holiny. Česká inspekce životního prostředí mi dne 14. 12. 2011 poskytla mapové podklady se zákresem ploch zásahů proti

kůrovci v lokalitě Na Ztraceném, ke dni 29. 7. 2011, ze kterých je patrné, že na některých místech holiny vznikly...

... S ohledem na to, že vznik holin důsledkem těžby lze považovat za hospodaření vyžadující intenzivní technologie, námitka Správy NP a CHKO Šumava, že v daném případě nebyly použity technologie (s poukazem na těžební techniku – stroje), nemůže obstát. Za intenzivní technologie lze považovat prostředky a činnosti, které mohou způsobit podstatné změny v biologické rozmanitosti, struktuře a funkci ekosystémů anebo nevratně poškozovat půdní povrch. Nelze proto usuzovat, že pokud nedojde v konkrétní lokalitě k použití těžebních strojů ke kácení, bude se jednat o hospodaření bez intenzivních technologií.

Příslušným a odpovědným za posouzení, zda je konkrétní plánovaná činnost v národním parku zakázaná, a proto vyžaduje povolení výjimky, je orgán ochrany přírody. Subjekt hospodařící v lese národního parku by proto měl vždy zamýšlenou činnost s tímto orgánem konzultovat. V daném případě je však situace vzhledem k dvojímu postavení Správy NP poněkud složitější, jak uvádím níže.

Podle mého názoru byla v daném případě Správa NP a CHKO Šumava povinná o povolení výjimky podle ustanovení § 16, resp. § 43, zákona o ochraně přírody a krajiny požádat, a to tehdy, kdyby disponovala souhlasem podle ustanovení § 22 citovaného zákona.

Závěr k bodu 2: Správa NP a CHKO Šumava byla povinná před zahájením kácení v předmětné lokalitě požádat orgán veřejné správy (Správu NP Šumava) o výjimku dle ustanovení § 16, resp. § 43, zákona o ochraně přírody a krajiny. Správa NP Šumava pochybila, když na území Národního parku Šumava nevykonávala dozor v souladu s ustanovením § 85 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny a nepřistoupila k uložení náležitých opatření, pokud nebylo o výjimku požádáno nebo nebyla ve správním řízení povolena.

Pojem „intenzivní hospodaření“ není v zákoně o ochraně přírody a krajiny vymezen, nicméně v ustanovení § 16 citovaného zákona je příkladmo uvedeno, co lze považovat za hospodaření na pozemcích způsobem vyžadujícím intenzivní technologie. Pod pojmem „intenzivní technologie“ si nelze představovat pouze použití těžké těžební techniky.

Příslušným a odpovědným za posouzení, zda je konkrétní plánovaná činnost v národním parku zakázaná, a proto vyžaduje povolení výjimky dle ustanovení § 16 zákona o ochraně přírody a krajiny, je pouze orgán ochrany přírody.

3) Stanovisko orgánu ochrany přírody, zda plánované činnosti mohou mít samostatně či ve spojení s jinými záměry či koncepty vliv na předmět ochrany Natura 2000

Zmíněná lokalita Na Ztraceném je součástí území Natura 2000 (soustava chráněných území). Cílem této soustavy je zabezpečit ochranu těch druhů živočichů, rostlin a typů přírodních stanovišť, jež jsou z evropského pohledu nejcennější, nejvíce ohrožené, vzácné či omezené svým výskytem jen na určitou oblast (Pozn. p. č. 14: Viz Natura 2000, AOPK ČR. Dostupné z: <http://www.nature.cz/natura2000-design3/sub-text.php?id=2102>). Proto požívá vysokého stupně ochrany.

Z ustanovení § 45h zákona o ochraně přírody a krajiny vyplývá mimo jiné, že jakýkoliv záměr, který může samostatně nebo ve spojení s jinými významně ovlivnit příznivý stav předmětu ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti, podléhá hodnocení jeho důsledků na toto území a stav jeho ochrany z uvedených hledisek.

Nelze proto souhlasit s názorem Správy NP a CHKO Šumava, že povinnost posouzení vlivu se vztahuje výlučně na stavby, činnosti a technologie uvedené v příloze č. 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí (Pozn. p. č. 15: Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů.). Odkaz pod čarou uvedený u § 45h nemá normativní charakter, kromě toho ustanovení § 4 odst. 1 písm. e) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí stanoví povinnost zjišťovacího řízení u všech staveb, činností, technologií, které podle stanoviska orgánu ochrany přírody, vydaného podle zvláštního předpisu (odkaz na ustanovení § 45h zákona o ochraně přírody a krajiny), mohou samostatně nebo ve spojení s jinými významně ovlivnit příznivý stav předmětu ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti.

K posouzení konkrétní situace a vydání odůvodněného stanoviska, zda konkrétní záměr může, či nemůže mít významný vliv na výše zmíněný předmět ochrany, včetně posouzení, zda nemůže jít o záměr ve smyslu čl. 6 odst. 3 směrnice č. 92/43 EHS o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, je příslušný orgán ochrany přírody a krajiny podle ustanovení § 45i zákona o ochraně přírody a krajiny (v daném případě Správa NP Šumava).

Povinnost předložit záměr k posouzení orgánu ochrany přírody a krajiny má ten, kdo zamýšlí záměr uskutečnit (zde Správa NP a CHKO Šumava). Z uvedených ustanovení zákona nelze dovodit, že by k posouzení vlivu zamýšleného záměru byl bez dalšího oprávněn ten, kdo jej hodlá uskutečnit.

Správa NP a CHKO Šumava tak byla povinna v době kácení kůrovcem napadených stromů disponovat písemným stanoviskem Správy NP Šumava jako orgánu

ochrany přírody a krajiny, zda plánované činnosti mohou samostatně či ve spojení s jinými záměry či koncepty mít vliv na předmět ochrany Natura 2000, i přestože obě instituce sídlí „pod jednou střeou“. Nelze přistoupit na myšlenku, že i kdyby obě instituce postup Správy NP a CHKO Šumava konzultovaly (což však žádná z nich neuvedla), nebyl by nutný žádný písemný výstup ohledně zvoleného postupu. I z opačného pohledu lze konstatovat, že právě proto, že obě instituce sídlí „pod jednou střeou“, by měl být postup obou institucí co nejvíce transparentní a jakýkoli postup Správy NP Šumava by měl být přezkoumatelný. Proto je nutné, aby bylo stanovisko Správy NP Šumava vydáno v písemné podobě.

Závěr k bodu 3: Správa NP a CHKO Šumava byla povinna před zahájením kácení v předmětné lokalitě požádat orgán ochrany přírody o stanovisko, zda její plánované činnosti mohou mít samostatně nebo ve spojení s jinými činnostmi či záměry vliv na území Natura 2000.

Správa NP Šumava neplnila své povinnosti tím, že neprováděla dozor na území Národního parku Šumava v souladu s ustanovením § 85 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, umožnila kácení stromů bez stanoviska orgánu ochrany přírody a nevydala potřebná opatření k nápravě vzniklého stavu.

Jakýkoliv záměr (činnost), který může samostatně nebo ve spojení s jinými významně ovlivnit příznivý stav předmětu ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti, podléhá hodnocení jeho důsledků na toto území a stav jeho ochrany z hledisek uvedených v zákoně. K posouzení konkrétní situace a vydání odůvodněného stanoviska, zda konkrétní záměr může, či nemůže mít významný vliv na výše zmíněný předmět ochrany, včetně posouzení, zda nemůže jít o záměr ve smyslu čl. 6 odst. 3 směrnice č. 92/43 EHS o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, je příslušný orgán ochrany přírody a krajiny. K posouzení vlivu zamýšleného záměru není bez dalšího oprávněn ten, kdo jej hodlá uskutečnit.

4) Uspořádání (organizace) Správy NP

Jako problematické se z hlediska plnění základních cílů ochrany a péče o Národní park Šumava jeví „dvojí postavení“ Správy NP, které však má v současné době oporu v ustanovení § 78 zákona o ochraně přírody a krajiny, dle něhož správa jednak vykonává státní správu v ochraně přírody a krajiny (odst. 1, 2, 3), jednak plní ve svých územních obvodech úkoly odborných organizací ochrany přírody (odst. 7).

V daném případě jsou zmíněné činnosti řešeny podrobně vnitřním organizačním uspořádáním Správy NP a CHKO Šumava. Z dvojího postavení Správy NP lze tedy mimo jiné dovodit, že Správa NP a CHKO Šumava jako odborná organizace může na žádost Správy NP Šumava jako orgánu ochrany přírody, ale i Správy NP a CHKO Šumava jako právnické osoby, zpracovat odborné posouzení konkrétní věci

týkající se ochrany přírody národního parku. Jeví se, že praxe je taková, že Správa NP Šumava jako orgán ochrany přírody nechá vypracovat odborné posouzení od zaměstnance Správy NP a CHKO Šumava, který sice předkládá posudek řediteli k nahlédnutí, ale následně ho sám podepíše.

Uvedený postup neodpovídá zákonné úpravě dvojího postavení Správy NP.

Odbornou organizací je Správa NP a CHKO Šumava (právnícká osoba), proto odborné posouzení musí vydat a také za jeho odbornost odpovídá tato organizace. Jinak se nebude jednat o posudek či stanovisko odborné organizace, ale o stanovisko soukromé osoby. Samozřejmě i takové stanovisko může být podkladem pro rozhodnutí, ale pokud soukromá osoba není znalcem, pak se ve smyslu ustanovení § 50 správního řádu nebude jednat o důkaz (Pozn. p. č. 16: Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů).

Poněkud kuriózní je situace vyplývající z dvojího (resp. trojího) postavení Správy NP. Tato je jako účastník správního řízení (navrhovatel) podle ustanovení § 52 správního řádu povinna označit důkazy na podporu svých tvrzení. Takovým důkazem může být odborné stanovisko Správy NP a CHKO Šumava jako odborné organizace. Správa NP Šumava jako orgán ochrany přírody (správní orgán), vedoucí na návrh Správy NP a CHKO Šumava správní řízení, však není návrhem účastníka řízení na dokazování vázána a je vždy její povinností zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu ochrany přírody (ustanovení § 50 odst. 3 správního řádu). Budu-li stručněji parafrázovat, tedy pak v běžné praxi Správa NP jako organizace hospodařící v národním parku navrhuje důkazy pro správní řízení a následně tato organizace jako orgán státní správy tyto vlastní důkazy posuzuje.

Uvedené postavení Správy NP se mi do budoucna jeví jako neudržitelné. Je třeba zachovávat nestrannost rozhodování ve smyslu principu rovnosti stran; tím mám na mysli, že Správa NP Šumava (správní orgán) musí o žádosti, kterou podala Správa NP a CHKO Šumava (soukromá osoba), rozhodovat tak, jako by tuto žádost podával jakýkoli jiný žadatel.

Závěr k bodu 4: Činnost veřejné správy musí být transparentní a rozhodování správních orgánů musí být přezkoumatelné nadřízenými orgány a subjekty stojícími mimo systém veřejné správy, aby byly naplněny záruky zákonnosti – jako jeden z pilířů demokratického právního státu.

5) Role dozorových orgánů veřejné správy

Jak Správa NP Šumava, tak Ministerstvo životního prostředí a Česká inspekce životního prostředí mají zákonem dané prostředky, jak zasáhnout v případech, kdy dochází k činnostem, které by mohly způsobit ohrožení zájmu na ochraně přírody a krajiny. Žádný z těchto orgánů však nezasáhl v okamžiku objevení se pochybností

o zákonnosti kácení kůrovcem napadených stromů v dané lokalitě. Ministerstvo životního prostředí ve svém vyjádření sice uvádí, že v červnu 2011 žádalo opakovaně ČIŽP o využití postupu dle ustanovení § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny, tj. o možnost Správě NP a CHKO Šumava, resp. realizátoru prací, zakázat další kácení kůrovcem napadených stromů při zjištění absence potřebných povolení. K využití tohoto ustanovení ze strany České inspekce životního prostředí však nedošlo. Jestliže Ministerstvo životního prostředí uvádí, že ve věci kácení v Národním parku Šumava bylo aktivní, je nutné si položit otázku, proč nevyužilo své pravomoci dle ustanovení § 85 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny a neuložilo ČIŽP opatření k odstranění zjištěných závad. Nelze proto veškerou odpovědnost za dění v Národním parku Šumava přenášet na Českou inspekci životního prostředí.

Česká inspekce životního prostředí k užití ustanovení § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny uvedla, že se nesmí při aplikaci citovaného ustanovení dopustit jakéhokoli předjímání, jak bude prošetřovaný subjekt jednat do budoucna. Konstatovala, že ČIŽP musí zjišťovat stav věci bez důvodných pochybností.

Je pravdou, že podle správního řádu je správní orgán zpravidla povinen postupovat tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky základních zásad činnosti správních orgánů.

Situace se jeví tak, že Česká inspekce životního prostředí nezohlednila všechny skutečnosti, které mohla, aby zjistila stav v lokalitě Na Ztraceném bez důvodných pochybností. Z protokolu o kontrolním zjištění k případu č. 1110920 ze dne 21. 7. 2011 vyplývá, že ze strany ČIŽP nedošlo v patřičné míře ke zjišťování rozsahu připraveného a plánovaného kácení a jeho způsobu, tedy činnosti v dané lokalitě. Šetření ČIŽP bylo nedostatečné, neboť tak nemohlo vyhodnotit, zda výkon činnosti, tedy prováděný a připravený rozsah kácení, může způsobit nedovolenou změnu obecně nebo zvláště chráněných částí přírody. ČIŽP měla Správě NP a CHKO Šumava klást více otázek o jejím dalším postupu. Pokud by byl přijat názor ČIŽP ohledně aplikace ustanovení § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny, nemohlo by citované ustanovení, které je preventivního charakteru, být fakticky využito, neboť ve všech v úvahu přicházejících případech omezení nebo zákazu činnosti je nutné bez důvodných pochybností předpokládat, jakým způsobem bude posuzovaná činnost v plánovaném a předpokládaném rozsahu podle zjištění teprve pokračovat.

Právě pokračování v činnosti by mohlo způsobit onu nedovolenou změnu. Kontrola měla rovněž probíhat komplexnějším způsobem, mělo být zohledněno také možné narušení biotopu tetřeva hlušce. Z informací, které jsou v protokolu uvedeny, mohla skutečně ČIŽP jen obtížně usuzovat, že dojde k takové situaci, jaká později nastala.

S ohledem na sdělovací prostředky, které neustále veřejnost informovaly o tom, jaká panuje v lokalitě Na Ztraceném situace, se mi doba, která uplynula do provedení dalšího kontrolního zjištění (16. 8. 2011) ČIŽP, jeví jako nepřiměřená.

Ustanovení § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny, jež stanoví, že orgán ochrany přírody je oprávněn stanovit fyzickým a právnickým osobám podmínky pro výkon činnosti, která by mohla způsobit nedovolenou změnu obecně nebo zvláště chráněných částí přírody, popřípadě takovou činnost zakázat, je ustanovení svou povahou preventivní, a je tedy využitelné především v těch situacích, kdy může dojít k ohrožení či poškození částí přírody. (Pozn. p. č. 17: K tomu více viz Míko, L., Borovičková, H. a kol.: Zákon o ochraně přírody a krajiny, komentář. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2007, str. 269). Takováto situace nastala v Národním parku Šumava.

V průběhu šetření jsem vysledovala, že by Česká inspekce životního prostředí uvítala větší podporu ze strany Ministerstva životního prostředí k tomu, aby ustanovení § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny aplikovala více jako nástroj prevence.

Ačkoli si uvědomuji, že práce inspektora v terénu je nesnadná, inspektor musí disponovat řadou odborných i právních vědomostí, nemůže tento argument sloužit jako omluva pro nesprávný postup správního orgánu. Do budoucna proto apeluji na Českou inspekci životního prostředí, aby ustanovení § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny aplikovala ve všech případech, kdy bude mít odůvodněné pochybnosti o možném ohrožení či poškození částí přírody.

Základním koncepčním dokumentem nezbytným pro hospodaření ve zvláště chráněném území je Plán péče (Pozn. p. č. 18: Viz ustanovení § 38 zákona o ochraně přírody a krajiny.). Plán péče Národního parku Šumava byl vydán pro období od 1. 1. 2001 do 31. 12. 2010. V době přípravy, posuzování a převážné doby vlastního zásahu kácení kůrovcem napadených stromů platný Plán péče, který by měl být respektován Správou NP a CHKO Šumava, neexistoval. Nic na tom nemění ani informace, že protokolem ze dne 10. 8. 2011 byl opětovně schválen do 31. 12. 2013 tentýž Plán péče, který platil do konce roku 2010. K obsahu Plánu péče, který nebyl předmětem mého šetření, si dále dovoluji poznamenat, že zásadní problém zásahů proti kůrovci v podstatě neřeší a že zejména v tomto ohledu by přicházelo v úvahu zpracování zcela nového plánu.

Závěr k bodu 5: *Česká inspekce životního prostředí kácení v lokalitě Na Ztraceném dostatečně neprošetřila. Nedošlo v potřebném rozsahu ke zjištění připraveného a plánovaného kácení, tak aby bylo možno usuzovat na to, jaký dopad bude kácení mít na chráněné složky a části přírody. ČIŽP nedostatečným způsobem vyhodnocovala, zda připravené a plánované kácení může způsobit nedovolenou změnu obecně nebo zvláště chráněných částí přírody.*

Česká inspekce životního prostředí měla uplatnit ustanovení § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny, tj. měla možnost Správě NP a CHKO Šumava, resp. realizátoru prací, stanovit podmínky nebo případně zakázat další kácení kůrovcem napadených stromů při zjištění absence potřebných výjimek.

Ministerstvo životního prostředí z pozice ústředního orgánu v oblasti ochrany přírody neučinilo vůči ČIŽP žádné účinné opatření k odstranění nedostatků v jejím postupu.

Ustanovení § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny, které stanoví, že orgán ochrany přírody je oprávněn stanovit fyzickým a právnickým osobám podmínky pro výkon činnosti, která by mohla způsobit nedovolenou změnu obecně nebo zvláště chráněných částí přírody, popřípadě takovou činnost zakázat, je ustanovení svou povahou preventivní, a je tedy využitelné především v těch situacích, kdy může dojít k ohrožení či poškození části přírody. Tento nástroj prevence je nezbytný k zajištění efektivní ochrany přírody a krajiny.⁶

Tolik z citovaného dokumentu vydaného RNDr. Jitkou Seitlovou, zástupkyní veřejného ochránce práv.⁶

Co tedy ze závěrů ombudsmana vyplývá?

Jednak, Správa NP a CHKO Šumava jako příspěvková organizace hospodařící v národním parku v době kácení stromů v lokalitě Na Ztraceném nedisponovala nutnými povoleními dle zákona o ochraně přírody a krajiny. Získání povolení před prováděním samotné činnosti však bylo dle právních předpisů nutné. K zásahům proti škůdcům a v případech mimořádných okolností a nepředvídatelných škod musí mít vlastník lesa, resp. hospodařící subjekt, souhlas orgánu ochrany přírody. Správa NP a CHKO Šumava nedisponovala v době kácení kůrovcem napadených stromů souhlasem k zásahům proti škůdcům, dle kterého bylo možno v lokalitě Na Ztraceném postupovat. Kácení stromů napadených kůrovcem tak mělo probíhat v souladu s právními předpisy, zejména se zákonem o ochraně přírody a krajiny, s lesním zákonem a nařízením vlády č. 163/1991 Sb., s lesním hospodářským plánem pro LHC Modrava a Plánem péče pro Národní park Šumava.

Za druhé, Správa NP a CHKO Šumava nedisponovala v rozhodné době ani dalšími výjimkami ze zakázaných činností v národních parcích dle zákona o ochraně přírody a krajiny (ustanovení § 43, resp. § 16, a § 56 citovaného zákona).⁷

Za třetí, lokalita Na Ztraceném je zároveň součástí území Natura 2000. Tato oblast třtinových a rašelinných a podmáčených smrčín je preferovaným stanovištěm, mimo jiných druhů, také druhu tetřeva hlušče. Kácení stromů může ovliv-

⁶ Poznámka autora: dále následují v citovaném dokumentu ještě požadovaná opatření k nápravě.

⁷ Poznámka autora: dle mého názoru chyběla Správě ještě i výjimka dle § 5b zákona č. 114/1992 Sb.

nit biotopy těchto druhů. Ke kácení stromů v této oblasti je proto nutné získat písemné stanovisko orgánu ochrany přírody, zda plánované činnosti mohou samostatně či ve spojení s jinými záměry či koncepty mít vliv na předmět ochrany Natura 2000. Takovýmto stanoviskem Správa NP a CHKO Šumava v době kácení stromů v lokalitě Na Ztraceném nedisponovala.

Za čtvrté, orgány státní správy v oblasti ochrany životního prostředí neplnily své povinnosti. Správa NP Šumava jako orgán státní správy nedozorovala, zda v obvodu její působnosti nedochází k ohrožování zájmů ochrany přírody. Přitom má zákonem dané prostředky, jak zasáhnout v případech, kdy dochází k činnostem, které by mohly způsobit nedovolenou změnu obecně nebo zvláště chráněných částí přírody. Správa NP Šumava neplnila své povinnosti tím, že neprováděla dozor na území Národního parku Šumava v souladu s ustanovením § 85 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, umožnila kácení stromů bez potřebných povolení orgánu ochrany přírody a nevydala potřebná opatření k nápravě vzniklého stavu.

Česká inspekce životního prostředí v předmětné lokalitě dostatečně neprošetřila kácení a jeho dopad na všechny chráněné složky a části přírody. Nevyhodnotila, zda připravené a plánované kácení může způsobit nedovolenou změnu obecně nebo zvláště chráněných částí přírody. Česká inspekce životního prostředí měla uplatnit ustanovení § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny, tj. měla možnost Správě NP a CHKO Šumava, resp. realizátoru prací, stanovit podmínky nebo případně zakázat další kácení kůrovcem napadených stromů při zjištění absence potřebných výjimek.

Ministerstvo životního prostředí pochybilo, když nerozhodlo o žádosti Správy NP a CHKO Šumava o vydání souhlasu k zásahům proti škůdcům a naopak žádost o vydání příslušných povolení postoupilo Správě NP Šumava.

Ministerstvo životního prostředí nezajistilo včasné zpracování Plánu péče pro Národní park Šumava, ačkoli se jedná o koncepční dokument, který je pro hospodaření ve zvláště chráněném území nezbytný.

Konečně je třeba poznamenat, že současné organizační uspořádání Správy NP Šumava neposkytuje dostatečnou záruku nestrannosti výkonu státní správy ve smyslu rovnosti stran. Není možné, aby docházelo k propojování fungování státní správy s činností soukromoprávního subjektu v jedné instituci, byť by tento subjekt hospodařil se státním majetkem. Jeví se jako nevhodné, aby Správa NP Šumava současně vystupovala jako žadatel o určité povolení s tím, že k žádosti přiloží jako podklad odborné stanovisko, které sama vytvoří, a zároveň jako osoba, která má o této žádosti vést správní řízení. Současný stav je v rozporu se základními principy výkonu veřejné správy. Péče a ochrana hodnot v Národním parku Šumava je bezpochyby veřejným zájmem, a je tedy nutné, aby byla plně umožněna transparentnost a veřejná kontrola takovéto činnosti. Připomeňme ještě závěrem

slova Ústavního soudu ČR z nálezu č.j. II. ÚS 623/02, ze dne 19. 10. 2004: „Pokud jde o poukaz stěžovatele na dvojjedinou roli Správy Národního parku Šumava, připustil Nejvyšší správní soud, že taková právní úprava je nevhodná (v důsledku kogentní zákonné úpravy, § 22 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, vykonává tatáž Správa i právo hospodaření k lesům, tzn., že žádost o souhlas k zásahu proti škůdcům si podává sama sobě a také souhlas sama sobě uděluje). Tento fakt však sám o sobě nepůsobí podle Nejvyššího správního soudu nezákonnost nebo neústavnost rozhodnutí.“

Kauza Národního parku tím evidentně nekončí. Ministr životního prostředí odvolal v červnu ředitele Správy NP Jana Stráského (aby se mohl pan Stráský vrátit do čela Rady NP Šumava, kde působil do svého jmenování do funkce ředitele Správy NP Šumava na jaře 2011, či snad do čela připravovaného tzv. Společného výboru, navrženého ministrem Chalupou v návrhu zákona o Národním parku Šumava, předloženého v červenci 2012 do legislativního procesu ?) a jmenoval novým ředitelem jeho dosavadního náměstka Jiřího Mánka. Nedá se tedy očekávat nějaká výraznější změna dosavadního přístupu Správy NP Šumava k ochraně přírody.

The bark-beetle calamities in the Šumava National Park and Special Protected Bird Area Šumava from the legal point of view

Abstract

An extensive part of the Šumava mountain range along the south-western border of the Czech Republic with Germany and Austria was declared a national park in 1991 and have been included in the list of Natura 2000 Network in 2004. In the 70's of the last century, large windstorms led to extensive forest calamities. This was followed by bark-beetle (*Ips typographus*) calamities. In the 2011 the new director of The Šumava National Park ordered to felling of trees in the locality Na Ztraceném (Ptačí potok) in the core area of the National Park, but without any permission required by Law on the protection of nature No. 114/1992 Coll. This article discusses the legal aspects of nature conservation in the National park Šumava after the bark-beetle calamities and the jurisprudence of the courts in this case.



Autor je docentem práva životního prostředí. Dlouhodobě se zabývá problematikou právní úpravy mezinárodní, evropské a vnitrostátní ochrany přírody a biodiverzity.



FORMY OCHRANY PŘÍRODY V POLSKÉM PRÁVU A PRÁVNÍ VĚDĚ

Dr. Adam Habuda

Pojetí a klasifikace forem ochrany přírody

Článek 6 odst. 1 polského zákona o ochraně přírody¹ stanoví: „*Formami ochrany přírody jsou 1) národní parky, 2) přírodní rezervace, 3) krajinné parky, 4) oblasti chráněného krajinného rázu, 5) území Natura 2000, 6) přírodní památky, 7) dokumentační stanoviště, 8) ekologické prvky krajiny, 9) přírodně-krajinářské soubory, 10) druhová ochrana rostlin, živočichů a hub.*“ V odstavci 2 tohoto článku zákonodárce dodává, že po dohodě se sousedními státy mohou být vyznačené příhraniční lokality cenné z pohledu přírodních hodnot a to za účelem jejich společné mezistátní ochrany. V doktríně polského práva ochrany přírody je forma ochrany přírody definována jako právní institut založený na 1) vymezení konkrétního předmětu (lokality, objektu, druhu), 2) jeho uznání za chráněný obecně závazným právním předpisem, 3) podrobení předmětu speciálnímu právnímu režimu, ve kterém zásadní roli hrají činnosti, zakázané z důvodu ohrožení tohoto chráněného předmětu, 4) ustanovení deliktů odpovědnosti při porušení těchto zákazů.²

Polovina z vyjmenovaných forem ochrany přírody pokrývá určité území (oblast forem územní ochrany přírody: 1) národní parky, 2) přírodní rezervace, 3) krajinné parky, 4) území chráněného krajinného rázu, 5) území Natura 2000. Přírodní památky, dokumentační stanoviště, ekologické prvky krajiny a přírodně-krajinářské soubory v patří k objektové ochraně přírody (ve zvláštních situacích může objekt, jako jsou např. aleje stromů, být považován jak za objekt, který zahrnuje i určitou oblast, tak i za oblast přírody a krajiny, tedy podléhat jak územní tak i objektové ochraně; podobně i přírodně-krajinářské soubory). Rostliny, živočichové a houby podléhají druhové ochraně. Rozdělování forem ochrany na územní, objektovou a druhovou, přestože je v odborné literatuře velmi populární a často používaný, bývá často nelogický a postrádá konsekvenci.³ Ve formální logice různé

¹ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, t. jedn. Dz. U z 2009 r. nr 151, poz. 1220 ze zm.

² Viz Wojciech Radecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 65.

³ Například přírodně-krajinářský soubor bývá označován jako objekt, ale i jako území. viz. Ewa Symonides, *Ochrona przyrody*, Warszawa 2007, s. 547.

podmnožiny sdílejí společné prvky, což je ovšem v disjunktivním distribučním modelu vyloučené. Má toto rozdělení normativní základ? Někteří autoři tvrdí, že ano, argumentujíc přitom čl. 127 zákona o ochraně přírody: „... *zákazy platné*: (Pozn. autora: zde následuje výčet forem územní ochrany), *zákazy vztahující se na*: (Pozn. autora: zde následuje seznam objektů a druhů ochrany)“.⁴ Chtěl bych dodat ještě jednu tezi, kterou jsem odvodil přímo ze slov používaných zákonodárcem. Zákonodárce opakovaně hovoří o území (národní park – čl. 7, 12, přírodní rezervace – čl. 13, přírodní park – čl. 16, oblast chráněného krajinného rázu – podle definice, Natura 2000 – podle definice), což jasně vyvolává dojem, že mluví o územní ochraně, a tudíž lze hovořit o způsobech územní ochrany jak ve smyslu právním tak i faktickém. Zato objekt bych popsal jako něco odděleného od okolí, jako věc, kterou můžeme vidět nebo se jí dotknout, jako něco, čeho se týká vlastní jednání.⁵ Srovnáme-li tuto definici objektu a obsahové prvky této koncepce (např. přírodní objekty, živé i neživé, místa nálezů fosilií, shluky stromů, vodopády, jeskyně, krajinné prvky), získáme základ pro rozlišování mezi územím a objektem. Pokud potom porovnáme vymezení území (omezená část prostoru, většinou velkých rozměrů, kde je cosi předmětem) s koncepcí objektu a jeho vymezení, je zřejmé, že lze dojít k závěru, že rozdíl je podložen jak jazykově, tak věcně a do jisté míry i právně – i když o tomto lze pochybovat (protože jsem již upozornil na úpravu, např. čl. 44 odst. 1 a 2, čl. 45 zákona o ochraně přírody, kde zákonodárce staví objekt a území vedle sebe, regulujíc tedy to, co je obvykle definováno formou objektové ochrany.

Dovolte mi ještě se věnovat terminologii používané zákonodárcem, pokud jde o vytváření forem ochrany: národní parky a krajinné parky jsou vytvořeny (články 7 a 16 zákona o ochraně přírody), za přírodní rezervace se považují (určité oblasti, čl. 13), chráněné krajinné oblasti Natura 2000 jsou určeny (články 23 a 27a), zatímco přírodní památky, dokumentační stanoviště, ekologické prvky krajiny a soubory přírodně-krajinářského charakteru jsou stanoveny (čl. 44). Může vzniknout otázka, zda takové rozdíly v použitých výrazech znamenají právní důsledky. Zdrojem těchto pochybností je paragraf 10 zásad legislativní techniky, podle kterého „stejně pojmy se používají za stejných podmínek a různé pojmy za různých podmínek.“⁶ I když v tomto případě použil zákonodárce různá slova k popisu jednoho jevu – vytváření územních forem ochrany, neměli bychom předpokládat, že právě kvůli tomu, že jsou jiné, chtěl vyjádřit zákonodárce obsahové rozdíly. Za prvé, přestože byla u všech použita jiná literární forma, jazykově jde o totéž.

⁴ Viz W. Radecki, *op. cit.*, s. 65.

⁵ Viz Uniwersalny słownik języka polskiego, red. S. Dubisz, Warszawa 2003, t. 2.

⁶ Nařízení předsedy Rady ministrů ze dne 20. června 2002 o „zásadách tvorby právních předpisů“, Dz. U. nr 100, poz. 908.

Stejný princip by se dal předpokládat i u rozdílů, pokud zákonodárce na jednom místě mluví o likvidaci národního parku (čl. 10 odst. 1 zákona o ochraně přírody) a na dalším o zrušení formy ochrany (čl. 44 odst. 3 zákona o ochraně přírody), protože myšlenka je stejná, jde u obojího o zánik dané formy ochrany. Kromě toho toto pojetí regulace (založené na pravidlech legislativní techniky) jako opatření omezující práva v žádném případě nemůže být v rozporu s ústavně zakotvenou hierarchií pramenů práva.

Pro lepší představu rozdílů mezi různými formami územní ochrany lze uvést příklady z právní úpravy dané formy ochrany přírody. V případě právního stavu zakotvení územní ochrany přírody uvedme následující: národní park je vytvořený (včetně změny hranic a likvidace) nařízením Rady ministrů (čl. 10 odst. 1 zákona o ochraně přírody), uznání území jako přírodní rezervace je formou místní vyhlášky regionálního ředitele ochrany životního prostředí (čl. 13 odst. 3), vytvoření krajinného parku (zvětšení, likvidace) je formou usnesení parlamentu vojvodství (článek 16 odst. 3), vyznačení (likvidace, změna hranic) území chráněného krajinného rázu je formou usnesení parlamentu vojvodství (čl. 23 odst. 2), označení zvláštní oblasti ptací ochrany nebo zvláštní oblasti ochrany přírodních stanovišť soustavy Natura 2000 (hranice území, zrušení územní ochrany) je formou nařízení ministra odpovědného za životní prostředí (§ 27a odst. 1), zřízení přírodní památky, schválení dokumentačního stanoviště, ekologického prvku krajiny, či přírodně – krajinářského souboru je formou usnesení zastupitelstva obce (§ 44 odst. 1). Druhá ochrana je vyhlášována v kompetenci ministra odpovědného za ochranu životního prostředí (čl. 48-50).

Všimněme si, že vyjmenované formy ochrany jsou vydávány různými normativními akty a různými odpovědnými subjekty – od Rady ministrů přes ministra (centrální úroveň) přes regionální státní správu (regionální ředitel ochrany životního prostředí) až po orgány územní samosprávy (parlamenty vojvodství a zastupitelstva obcí).

Přestože se jedná o tolik různých aktů, jedno mají společné, z hlediska zdrojů práva se jedná u všech o kategorii obecně závazných právních předpisů. Připomínám, že základní právní podmínkou existence obecně závazných právních předpisů v demokratickém právním státu je, jak konkretizuje i čl. 88 polské Ústavy, vyhlášení (zveřejnění) zákonů, nařízení a aktů územní samosprávy, a to jako podmínka jejich vstupu v platnost. V odborné literatuře se uvádí, že ne vždy a ne úplně jde o dodržení právní formy vyhlášení ochrany přírody. Příkladem je nedůsledné vymezení hranic chráněného území či nevyhlášení průběhu hranic chráněného území. Kupříkladu profesor Alexander Lipiński, analyzující různé právní akty vyhlášení chráněných území, uvádí, že často se jedná z hlediska nepřesného vymezení hranic území či nevyhlášení o rozpor s ústavou, což odůvodňuje oprávnění odstranění

ochrany daného území.⁷ Toto podle autora trefně vyjádření upozorňuje i na velmi důležitý fakt, že totiž územní ochrana přírody může mít značný vliv na předmět a způsob výkonu vlastnického práva k nemovitostem.⁸ Existují ostatně i rozhodnutí správních soudů, ve kterých se judikuje, že nezbytnou podmínkou pro vytvoření chráněných oblastí je vyhlášení aktu definujícího průběh jejich hranic.⁹

Co hovoří pro rozmanitost subjektů, tvořících formy vyhlášení ochrany přírody i pro rozmanitost aktů, na základě nichž se ochrana přírody uskutečňuje? Zdá se, že jde především o ústavní princip decentralizace (článek 15 Ústavy), viděný ve vztahu k rozdílné povaze a podstatě různých forem ochrany. Decentralizace je chápána jako ústavně a politicko – právní konstrukce vztahů mezi subjekty veřejného práva na vyšších i nižších úrovních organizační struktury státu, která je určena k vymezení předmětu úpravy v oblasti výkonu veřejné moci, a opatřena pravomocí nezbytnou pro výkon veřejnoprávních úkolů. Decentralizovaný subjekt stanoví zákonnou záruku své nezávislosti. Posílení postavení právního subjektu by se mělo odrazit v jeho reálné možnosti prosazovat nějakou činnost. Výhodami decentralizace jsou 1) menší rozsah úkonů, přičemž subjekt je detailněji seznámen s obsahem případu a s okolnostmi jeho vzniku, 2) zvýšení transparentnosti rozhodování, lepší a rychlejší identifikace anomálií případu, 3) zvýšení pocitu odpovědnosti za své činy, 4) silnější vliv obyvatel na výkon veřejné správy.¹⁰

Decentralizace v rámci vytváření forem ochrany přírody může být viděna jako pověření výkonu kompetence orgánem územní samosprávy na místní úrovni a to v tom ohledu, je-li oprávněná blízkostí, velikostí a charakterem chráněného objektu. Je třeba při tom zdůraznit, že správa ochrany přírody je samosprávnou povinností obce – čl. 7 odst. 1 bod 1 zákona ze dne 8. března 1990, o obecní samosprávě,¹¹ která posiluje pravomoci obcí v této oblasti (tj. vytváření některých

⁷ Viz A. Lipiński, *Z problematyki tworzenia niektórych form ochrony przyrody*, (w:) *Człowiek a środowisko. Aspekty prawno – społeczne*, Rzeszów 2010, s. 173.

⁸ Tamtéž, s. 162.

⁹ Z rozhodnutí krajského správního soudu v Olsztynie z 24. února 2004, čj. IV SA 2484/02: „I z letmé analýzy struktury tohoto ustanovení vyplývá, že obsahem § 3 nařízení č. „[...]“ není určení prostorového rozsahu oblasti chráněného krajinného rázu, protože odkazuje na přílohy k nařízení. Samozřejmě, že by tato právní úprava byla přijatelná (za účelem stanovení prostorového rozsahu chráněných území v příloze k nařízení), nicméně, je základní podmínkou, že příloha bude zveřejněna v Úředním věstníku vojvodství, jak správně uvádějí žalobci. Mezitím, nařízení č. „[...]“ jednoduše uvádí, že příloha není (a nebude), publikovaná a je jen k nahlédnutí „k dispozici na úřadu vojvodského konzervátora ochrany přírody v Olsztynie a na Úřadu územního plánování v Olsztynie“. V této situaci nevyžaduje případ další posouzení a širší argumentaci. To znamená, že nebyly splněny požadavky na zveřejnění zákona (normativního aktu). Legislativa, kterou se stanoví práva a povinnosti subjektů zúčastněných v rámci veřejného práva, musí být zveřejněna v souladu se zákonem.

¹⁰ Viz J. Jeżewski, (in:) *Encyklopedia prawa*, red. U. Kalina – Prasznic, Warszawa 2007.

¹¹ T. jedn. Dz. U. z 2001 r. nr 142, poz. 1951 ze zm.

forem ochrany přírody). Zároveň pravomoci obcí schvalovat formy ochrany podle zákona o ochraně přírody, jsou obecně poměrně konkrétně stanoveny pro komunální ochranu životního prostředí (na základě zákona o obcích). Musíme si vzpomenout na vývoj postavení obcí v tomto ohledu: Původní znění zákona o ochraně přírody z roku 1991¹² uvádělo, že příslušný správní orgán oprávněný vyhlásit přírodní památku, dokumentační stanoviště, ekologické prvky krajiny a přírodně-krajinářské soubory je v podstatě vojvoda, a zastupitelstvo obce je pak příslušné pouze tehdy, pokud orgán obce neměl z příslušného aktu nějaký profit. To co bylo v kompetenci parlamentu vojvodství (vytvoření přírodně krajinářského parku) podle právní úpravy ochrany přírody před rokem 1991, bylo přeneseno na vojevodu (systém fungoval dobře v rámci zákona o ochraně přírody, změna nastala až v roce 2008).¹³ Nejde mi o nějakou podrobnou analýzu změn kompetencí v ochraně přírody, použité příklady využívám pouze k postavení následující hypotézy – že je stále více a více úkolů v oblasti ochrany přírody prováděno orgány územní samosprávy na různých úrovních. Všimněme si, že jen „nejvyšší“ forma ochrany přírody (národní parky, přírodní rezervace, území Natura 2000) je vytvořena v rámci aktů státních orgánů (a dokonce i tady je např. svoboda Rady ministrů vytvořit národní park omezena na právní povinnost získat souhlas příslušných místních orgánů jednotek územní samosprávy), ostatní formy ochrany přírody (kromě ochrany chráněných druhů) jsou vytvořeny akty orgánů územní samosprávy.

Právní režim forem územní ochrany přírody a krajiny

Je možné uvést, že ochrana přírody je nejvíce realizována prostřednictvím formy územní ochrany (chráněná území). Světový svaz ochrany přírody IUCN¹⁴ definuje chráněné území jako jasně stanovené území na pevnině a/nebo na vodě/v moři, vymezené, vyhlášené a řízené na základě právních předpisů nebo jiných účinných prostředků, jehož účelem je dlouhodobá ochrana a zachování biologické rozmanitosti a přírodních zdrojů, včetně souvisejících kulturních statků a ekosystémových služeb.¹⁵ IUCN navrhuje rozlišovat mezi následujícími kategoriemi chráněných území: 1) území přísné ochrany: chráněné území, využívané především pro vědecké cíle, 2) divočina: chráněné území, s cílem ochrany nenarušeného stavu přírody, 3) národní park: chráněné území vyznačené k ochraně ekosystémů a k možnosti rekreace, 4) přírodní památníky: chráněné území vytvořené především k ochraně určitých konkrétních přírodních hodnot, 5) území ochrany

¹² Dz. U. z 1991 r. nr 114, poz. 493

¹³ Ještě dříve, koncem 70. let 20. stol., byly krajinné parky vyhlášovány na základě usnesení vojvodských rad.

¹⁴ IUCN – International Union for the Conservation of Nature; WCU – World Conservation Union.

¹⁵ http://www.unep-wcmc.org/protected_areas/categories/index.html

přírodních stanovišť či druhů: tato forma územní ochrany umožňuje i aktivní péči o chráněné území, nejde jen o konzervační přístup, 6) chráněná krajinná oblast/ mořská oblast: územní ochrana přírody na pevnině i v moři, s možností rekreace, 7) chráněná oblast udržitelného využívání přírodních zdrojů: jak již název napovídá, jedná se o územní ochranu, kdy je přípustné trvale udržitelné využívání ekosystémů. Současná klasifikace chráněných území dle IUCN je tedy do značné míry reflektována oddílem 2. polského zákona o ochraně přírody, pokud jde o formy územní ochrany přírody.

Právní režim forem ochrany přírody se vyznačuje především ohraničením povinností, které jsou (mohou být) v území vyhlášeném v dané kategorii závazné. Jedná se o činnosti, které v daném chráněném území, nebo v souvislosti s ním nelze vykonávat, resp. svoboda rozhodování se zda takovou činnost vykonat, je zde omezena. Tato omezení se nazývají zákazy (na tom se shoduje jak zákonodárce, tak i právní doktrína). V těchto omezeních se skrývá jistota právní ochrany přírody. Z tohoto pohledu je v rámci forem ochrany přírody nejpřísnější ochrana národních parků a přírodních rezervací. Zákonodárce stanoví opatření, která jsou v národních parcích a přírodních rezervacích zakázána (a tedy se jedná o zákazy přímo použitelné ze zákona).

Katalog těchto zakázů je vymezen v čl. 15 zákona o ochraně přírody. Z něho vyplývá, že v národních parcích i v přírodních rezervacích je zakázán/a:

- 1) výstavba nebo rozšíření budov a technických zařízení s výjimkou zařízení pro naplnění cílů národního parku nebo přírodní rezervace;
- 2) chytání či zabíjení volně žijících živočichů, sbírání či ničení jich, včetně mláďat a všech živočišných vývojových stádií, úmyslné rušení obratlovců, sbírání paroží, ničení nor, hnízd, nocovišť, a dalších přirozených útulků;
- 3) lov, s výjimkou území vyznačených v plánovacích dokumentech ochrany přírody;
- 4) sbírání, ničení nebo úmyslné poškození rostlin či hub;
- 5) využití, zničení, úmyslné poškození, znečištění a provedení změny přírodních objektů, oblastí a přírodních zdrojů, volně žijících živočichů a dalších částí přírody;
- 6) změny vodních poměrů, regulace řek a potoků, pokud tato změna neslouží účelům ochrany přírody;
- 7) těžba hornin, včetně rašeliny a sbírání zkamenělin, včetně fosilních zbytků rostlin a živočichů, sbírání minerálů a jantaru;
- 8) poškozování půdy včetně změny jejího účelového vymezení a využívání;
- 9) rozdělávání ohňů a používání hořících předmětů jakož i využívání zdrojů světla s otevřeným plamenem, s výjimkou míst vyznačených se souhlasem ře-

- ditele národního parku a v přírodní rezervaci regionálním ředitelem ochrany životního prostředí;
- 10) provozování výrobní, obchodní a zemědělské činnosti v území, s výjimkou míst stanovených plánem ochrany chráněného území;
 - 11) používání chemických a biologických přípravků na ochranu rostlin a používání hnojiv;
 - 12) sběr planě rostoucích rostlin a hub včetně jejich částí, s výjimkou míst vyznačených se souhlasem ředitele národního parku a v přírodní rezervaci regionálním ředitelem ochrany životního prostředí;
 - 13) lov ryb a jiných vodních organismů, s výjimkou míst vyznačených v pláne územní ochrany nebo v ochranných podmínkách;
 - 14) chůze, cyklistika, lyžování a jízda na koni s výjimkou lyžařských tratí, které určí ředitel národního parku a v přírodní rezervaci regionální ředitel ochrany životního prostředí;
 - 15) chovat psy v území přísné i aktivní ochrany, s výjimkou míst určených v plánu ochrany území a ovčáckých psů dovezených do území aktivní ochrany, kde plán ochrany nebo jiné úkoly v souvislosti s ochranou území umožňují pastvu;
 - 16) horolezectví, speleologie či využívání vodních nádrží, s výjimkou míst vyznačených se souhlasem ředitele národního parku a v přírodní rezervaci regionálním ředitelem ochrany životního prostředí;
 - 17) jezdit s terénními vozidly na veřejných silnicích, nebo na silnicích, které se nacházejí na pozemcích, které jsou v trvalé správě národního parku, které určí ředitel národního parku a u přírodní rezervace regionální ředitel ochrany životního prostředí;
 - 18) umístování cedulí, tabulí, panelů, reklam a dalších informačních forem, které se nevztahují k ochraně přírody, poslání národního parku nebo přírodní rezervace, či k environmentálnímu vzdělávání, s výjimkou dopravních značek a dalších značení souvisejících s ochranou veřejného pořádku a bezpečnosti;
 - 19) rušení ticha;
 - 20) použití motorových člunů a jiných motorových zařízení, provozování vodních a motorových sportů, plavání a plachtění, s výjimkou nádrží nebo cest, které určí ředitel národního parku a u přírodní rezervace regionální ředitel ochrany životního prostředí;
 - 21) provádění terénních prací trvale poškozujících území;
 - 22) táboření, s výjimkou míst určených ředitelem národního parku a u přírodní rezervace regionálním ředitelem ochrany životního prostředí;
 - 23) provádění vědeckého výzkumu bez povolení – v národním parku bez povolení ředitele parku a v přírodní rezervaci bez souhlasu regionálního ředitele ochrany životního prostředí;

- 24) vysazování nepůvodních druhů rostlin, živočichů a hub, bez souhlasu ministra životního prostředí;
- 25) uvádění geneticky modifikovaných organismů do životního prostředí v chráněném území;
- 26) organizování rekreačních a sportovních akcí – v národním parku bez povolení ředitele národního parku a v přírodní rezervaci bez povolení regionálního ředitele ochrany životního prostředí.

Soubor zákazů je početný a jeho obsah je vymezen široce. To je však samotnou podstatou národního parku (v národním parku jsou chráněny přírodní a krajinné hodnoty jako celek). S určitým zjednodušením lze popsat národní park jako území s ochranou univerzální, ale omezenou teritoriálně. Zákonodárce však předpokládá, že v určitých situacích se pozastavuje uplatňování zákazů. Podle článku 15 zákona o ochraně přírody zákazy neplatí, jestliže:

- 1) vykonávání činností plynoucích z plánu ochrany nebo z ochranných podmínek;
- 2) provádění záchranných operací a činností vztahujících se k bezpečnosti obecně;
- 3) výkonu úkolů obrany regionu v případě vojenského ohrožení státu;
- 4) výkonu běžného obhospodařování v krajinně fyzickými a právníckými osobami při výkonu vlastnického práva v souladu s předpisy kodexu práva civilního.

Podle názoru K. Gruszeckiego formulace zákazů závazných na území národního parku jakož i na území přírodní rezervace mají velmi kazuistický charakter, s čímž je spojena i velmi precizní konstrukce, která neotvírá příliš prostor pro výklad. Mnohem vážnější problémy v praxi mohou přinést naopak ustanovení týkající se oněch situací, předvídaných zákonem, kdy se lze od zákazů odchýlit.¹⁶

Navíc lze právní režim zákazů v rámci národního parku trochu „uvolnit“ na základě povolení ministra odpovědného za životní prostředí, vydaného na základě stanoviska ředitele národního parku. Za použití správního uvážení ministr může udělit výjimky ze zákazů uvedených výše, je-li oprávněná, a to z důvodů 1) ochrany přírody, vědeckého výzkumu, vzdělávání, kulturních, turistických, rekreačních, sportovních a náboženských účelů, a zároveň tato činnost nemůže způsobit negativní dopad na přírodu národního parku nebo 2) činnost je třeba pro realizaci liniových investic ve veřejném zájmu, v případě neexistence alternativních řešení, a po zajištění toho, aby environmentální škody ve smyslu čl. 3 bod 8 zákona ze dne 27. dubna 2001 – Zákon na ochranu životního prostředí – budou kompenzovány.

Je třeba také poznamenat, že ne všechny v článku 15 zákona o ochraně přírody uvedené zákazy jsou absolutní povahy. Kromě zákazů, u kterých zákonodárce nestanoví výjimky, mohou být rozlišovány: zákazy u kterých je možná výjimka,

¹⁶ Viz K. Gruszecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Zakamycze 2005, s. 81.

jestliže činnost slouží cílům ochrany území, zákazy relativní, od kterých může být upuštěno v plánu ochrany nebo v ochranných podmínkách, relativní zákazy, které neplatí na místech vyznačených příslušným orgánem veřejné správy či relativní zákazy, od nichž lze upustit se souhlasem příslušného orgánu ochrany přírody.¹⁷

Jak jsem již uvedl výše, národní park i přírodní rezervaci spojuje ten samý seznam zákazů z čl. 15 odst. 1 zákona o ochraně přírody a totéž platí i o výjimkách ze zákazů v odst. 2 téhož článku. Co však tyto kategorie zvláštní územní ochrany přírody vzhledem k právnímu vymezení základní ochrany před zakázanými činnostmi odlišuje?

Především je to zákonodárcem odlišné vymezení orgánu, který je oprávněný povolit výjimku ze zákazů. Jmenovitě v případě přírodní rezervace je to kromě ministra životního prostředí a Generálního ředitele ochrany životního prostředí též regionální ředitel ochrany životního prostředí, a to tehdy, pokud jde o odchýlení se od zákazů z důvodů vědeckého výzkumu, vzdělávání, kulturních, turistických, rekreačních, sportovních a náboženských účelů, a zároveň tato činnost nemůže způsobit negativní dopad na přírodu národního parku. Nicméně, právní režim zákazů činností v národních parcích a přírodních rezervacích je velmi blízký, což je odůvodněno tím, že přírodní rezervace, vedle národních parků, jsou základem právního systému ochrany přírody v Polsku. Přírodovědci s nadsázkou poukazují na fakt, že pokud národní parky jsou perly naší přírody, přírodní rezervace představují malé perličky k nezaplacení.¹⁸ To potvrzuje to, co je uvedeno v poznámkách pod čarou. Národní parky jsou ve vztahu k vymezení přírodních rezervací větší (minimální zákonná výměra pro území národního parku je 1000 ha, v případě přírodní rezervace takové minimum není stanoveno), národních parků je méně než přírodních rezervací a podléhají přísnější ochraně. Obecně lze říci, že národní park je vyhlášen na ochranu celé přírody na jeho území, zatímco přírodní rezervace jen na ochranu části území, i když ne vždy to musí být pravda. Je pozoruhodné, že mezi jednotlivými zeměmi existují značné rozdíly v počtu národních parků, a nemusí to být ve vztahu k velikosti státu nebo jeho přírodnímu bohatství.¹⁹

¹⁷ Viz W. Radecki, *op. cit.*, s. 98.

¹⁸ Viz Ewa Symonides, *Ochrona przyrody*, Warszawa 2007, s. 478. Autorka uvádí, že v roce 2005 bylo přírodních rezervací v Polsku celkem 1395, což činí podíl celkem více než 0,5% plochy státu. Dále bylo v Polsku 23 národních parků, jejichž prostor zabírá plochu 1,01% Polska. Průměrná velikost národního parku je 13800 ha, zatímco v případě přírodní rezervace toto činí 118 ha. Přísně ochráně podléhá v průměru 30% území národního parku, v přírodní rezervaci je to okolo 2%.

¹⁹ Již ve výše citovaném díle Ewa Symonides uvádí: s. 402: „Největším počtem národních parků se může pochlubit Austrálie (415), Kanada (251), USA 176), ale v několikanásobně menší zemi než je Polsko, v Dominikánské republice, vzniklo 32 národních parků. V západní, jižní a severní Evropě je poměrně málo národních parků: v Portugalsku a ve Švýcarsku jeden, v Bulharsku tři, čtyři v Nizozemsku, pět ve Francii, v Itálii jedenáct, v Norsku založili dvacet a ve Finsku dvacetpět.“

Popisujeme-li právní zakotvení dvou nejvyšších forem územní ochrany přírody (kategorie národní park a přírodní rezervace), zjistíme, že: 1) právo co nejvíce definuje jejich právní režim, včetně zákazů určitých činností, což je v obou kategoriích ochrany značně konzistentní, 2) národní park však drží prvenství v katalogu forem přírody, které je odůvodněno tradicí, názory představitelů přírodních věd a úpravou některých právních předpisů, 3) „silnější“ právní přísnost režimu ochrany národního parku je vidět v: a) rozsahu právní úpravy – režimu národního parku jsou věnovány přímo a výlučně čtyři články (čl. 8 až 12) zákona o ochraně přírody zatímco přírodním rezervacím jen dva (čl. 13 až 14 tohoto zákona), b) organizační struktura spojené s danou formou přírody – v případě národního parku je nejrozvinutější, c) úrovni, na které se rozhodnutí spojené s vytvořením formu ochrany vztahuje – centrální úroveň v případě nařízení Rady ministrů o vyhlášení národního parku a nařízení regionálního ředitele ochrany životního prostředí v případě přírodní rezervace, d) určité právní povinnosti spojené s touto formou ochrany (například, že v oblastech sousedících s národním parkem se vymezuje a označuje ochranné pásmo nebo nárazníkové zóny, které ale např. v přírodní rezervaci mohou ale nemusí být stanoveny), 4) jak v národním parku, tak i v přírodní rezervaci jsou vypracovány plánovací postupy, u nichž je stanoven cíl, účel, obsah a doba, po kterou budou platit – tzv. plány ochrany přírody. Plánovací dokumenty nejsou určeny přímo ke konkrétním případům, působí obecně, koncepčně, ale mohou ovlivnit třeba dohodu orgánů ochrany přírody a hospodářských subjektů o výkonu určitých činností, které by mohly mít na přírodu nepříznivé účinky.

Právní režim dalších institutů zvláštní ochrany přírody lze popsat pomocí kritérií popsaných již výše. Krajinný park zahrnuje území chráněné kvůli přírodním, historickým a kulturním hodnotám, za účelem zachování a popularizace těchto hodnot z hlediska udržitelného rozvoje (článek 16 zákona o ochraně přírody). Ochrana přírody není jediným určujícím faktorem při založení a provozování krajinného parku (což rozhodně odlišuje krajinný park od národního parku a přírodní rezervace). Důkazem toho je odstavec 6 článku 16 zákona o ochraně přírody, který stanovil, že zemědělské a lesní pozemky a jiný majetek nacházející se v krajinném parku lze využívat hospodářsky. Také z formulace udržitelného rozvoje uvedeného v čl. 16 zákona lze vyvodit, že v případě krajinného parku nejde o formu ochrany, jejímž cílem je pouze chránit přírodu, ale umožnit i hospodářské využití.

Vznik této formy územní ochrany přírody spadá do konce 40. let dvacátého století a je spojena s aktivitami architektů.²⁰ Uspořádání jednotlivých krajinných

²⁰ Již ve výše citovaném díle Ewa Symonides uvádí: v roce 2007 Polsko mělo 120 krajinných parků, které zabírají celkem 8,33% plochy státu, průměrná plocha krajinného parku se blíží 22 tisíc. ha, většinu plochy parků tvoří zároveň přírodní rezervace – v rámci krajinných parků je 501 přírodních rezervací.

parků je flexibilní v tom smyslu, že jednotlivé zákazy činností spojené s jeho vyhlášením mohou (nikoliv musí, nejde o mocenské nařízení podle zákona) být zavedeny. Orgán, který vytváří krajinný park (zastupitelský sněm příslušného vojvodství, tzv. sejmík), a který zakotví normativně jeho ochranný režim, může stanovit tyto zákazy:

- 1) může zakázat realizaci takových projektů, které mohou významně ovlivnit životní prostředí ve smyslu zákona ze dne 3. října 2008 o poskytování informací o životním prostředí a jeho ochraně, účasti veřejnosti na ochraně životního prostředí a posuzování vlivů na životní prostředí;
- 2) úmyslně usmrctvat volně žijící živočichy, ničit jejich nory, doupata, ostatní útočiště a rozmnožovací místa, včetně míst pro tření ryb a kladení jiker, kromě amatérského rybolovu a opatření prováděných v rámci racionálního výkonu zemědělství, lesnictví, rybářství a myslivosti;
- 3) potlačovat výskyt nebo ničit dřeviny podél polí, okrajů silnic a vodních toků, není-li potřeba provádět ochranu před povodněmi nebo v rámci bezpečnosti silničního provozu nebo režii ochrany vod nebo z důvodu výstavby, rekonstrukce, údržby nebo opravy či generální opravy vodohospodářských zařízení;
- 4) dobývat pro obchodní účely horniny, včetně rašeliny a rovněž zkameněliny, včetně fosilních zbytků rostlin a živočichů, minerály a jantar;
- 5) provádět zemní práce nevratně poškozující terén, s výjimkou prací souvisejících s bezpečnostními opatřeními proti bouřkám, povodním nebo sesuvu půdy nebo s výjimkou výstavby, rekonstrukce, údržby, rekonstrukce nebo opravy vodohospodářských zařízení;
- 6) provádění činností ovlivňujících kvalitu vody, pokud tyto změny nebudou sloužit k ochraně dochovaného přírodního prostředí nebo racionálnímu provádění zemědělství, lesnictví, vodohospodářství nebo rybaření;
- 7) výstavba nových budov v pásmu o šířce 100 m od břehů řek, jezer a dalších vodních ploch, s výjimkou zařízení pro vodní turistiku, vodní hospodářství a rybářství;
- 8) umístění budov v pásmu o šíři 200 m od okraje mořského útesu nebo v téže šíři v rámci území technické ochrany pobřeží;
- 9) likvidace, zasypaní a přeměna vodních nádrží, jezer a mokřadů;
- 10) vypouštění kejdy, s výjimkou hnojení vlastní půdy;
- 11) provozovat intenzivní chov zvířat;
- 12) udržovat otevřené odkaliště;
- 13) organizace shromažďování a závodů automobilových a jiných motorových vozidel;
- 14) použití motorových lodí a jiných motorových plavidel na otevřených vodních nádržích.

Tyto zákazy se nevztahují na činnosti: 1) při plnění úkolů vyplývajících z plánů ochrany přírody území parku; 2) při plnění úkolů národní obrany a bezpečnosti země; 3) při provádění činností v rámci všeobecného záchranného a havarijního bezpečnostního systému; 4) investice ve veřejném zájmu ve smyslu čl. 2 bodu 5 zákona ze dne 27. března 2003 o územním plánování a rozvoji.

Zákonodárce stanovil, že krajinný park by měl mít samostatný orgán výkonné moci. Tím je ředitel krajinného parku. Krajinný park je tedy zároveň nejen zvláště chráněným územím, ale i organizační jednotka (má své vlastní orgány a strukturu stanovenou zákonem). Je třeba mít na paměti, že krajinný park je vytvořen v rámci místní samosprávy. Zpracovává se plán ochrany krajinného parku jako koncepční nástroj ochrany přírody. Na rozdíl od národního parku a přírodní rezervace, krajinný park nemá v zákoně stanoveny obligatorní základní ochranné podmínky.

Oblast chráněného krajinného rázu zahrnuje území rozmanitých ekosystémů, plní funkce ekologických biocenter a biokoridorů, včetně území umožňujících uspokojování potřeb cestovního ruchu a rekreace. Stejně jako krajinný park, i oblast chráněného krajinného rázu patří do kompetencí orgánu místní samosprávy (schvaluje je regionální parlament – sněm vojvodství – usnesením, návrh musí být dohodnut s regionálním ředitelem ochrany životního prostředí). Právní režim v oblasti chráněného krajinného rázu je dán systémem zákazů, který sněm stanoví na základě katalogu činností uvedených v čl. 24 zákona o ochraně přírody. Podle tohoto článku v rámci oblasti chráněného krajinného rázu mohou být uplatněny zákazy následujících činností:

- 1) usmrcování volně žijících živočichů, ničení jejich nor, doupat, ostatních útulků a rozmnožovacích míst a míst pro tření ryb a kladení jiker, kromě amatérského rybolovu a provádění činností spojených s racionálním výkonem zemědělství, lesnictví, rybářství a myslivosti;
- 2) realizace projektů, které mohou významně ovlivnit životní prostředí ve smyslu zákona ze dne 3. října 2008 o poskytování informací o životním prostředí a jeho ochraně, účasti veřejnosti na ochraně životního prostředí a posuzování vlivu na životní prostředí (pokud ovšem provedené posouzení vlivů nevykázalo žádný možný významný negativní dopad na oblast ochrany přírody chráněného krajinného rázu);
- 3) kácet nebo ničit dřeviny kolem polí, veřejných komunikací a vodních toků, okrajů silnic a nábřeží, pokud tyto činnosti nepocházejí z potřeby ochrany před povodněmi a zajištění bezpečnosti na silnici, vodě či pokud nejde o výstavbu, rekonstrukci, údržbu, generální opravu nebo opravu vodohospodářských zařízení;

- 4) činnosti za účelem hospodářského využití hornin, včetně těžby rašeliny, získávání zkamenělin, včetně fosilních zbytků rostlin a živočichů, těžba minerálů a jantaru;
- 5) provádět zemní práce nevratně poškozující terén, s výjimkou prací souvisejících s bezpečnostními opatřeními proti bouřkám, povodním nebo sesuvu půdy nebo s výjimkou výstavby, rekonstrukce, údržby, rekonstrukce nebo opravy vodohospodářských zařízení;
- 6) provádění činností ovlivňujících kvalitu vody, pokud tyto změny nebudou sloužit k ochraně dochovaného přírodního prostředí nebo racionálnímu provádění zemědělství, lesnictví, vodohospodářství nebo rybaření;
- 7) odstranění přírodních vodních nádrží, jezer a mokřadů;
- 8) výstavba nových budov v pásmu o šířce 100 m od břehů řek, jezer a dalších vodních ploch, s výjimkou zařízení pro vodní turistiku, vodní hospodářství a rybářství;
- 9) umístění budov v pásmu o šíři 200 m od okraje mořského útesu nebo v téže šíři v rámci území technické ochrany pobřeží;

Zákazy uvedené výše se nevztahují na:

- 1) plnění úkolů národní obrany a vnitřní bezpečnosti země;
- 2) provádění činností v rámci všeobecného záchranného a havarijního bezpečnostního systému;
- 3) realizaci investice ve veřejném zájmu.

Aby byla informace o organizačně – právním zabezpečení ochrany oblasti chráněného krajinného rázu úplná, je třeba dodat, že to je forma ochrany přírody, která na rozdíl od výše uvedených, není samostatnou organizační jednotkou, není zde vlastní personál a samostatné koncepčně-plánovací nástroje (ačkoli i na toto území dopadají jiné plánovací nástroje vyplývající z jiných zákonů, a musí zde být provedeno zjištění jejich vlivu na oblast chráněného krajinného rázu, takové plány pak musí být dohodnuty s regionálním ředitelem ochrany životního prostředí). Kolem oblasti chráněného krajinného rázu není vyznačeno ochranné pásmo jako nárazníková zóna, neboť se často v praxi stává, že oblast chráněného krajinného rázu sama představuje ochranné pásmo (nárazníkovou zónu) pro vyšší formy ochrany přírody (např. pro národní parky, krajinné parky, přírodní rezervace).

Právní režim soustavy Natura 2000

Implementace území soustavy Natura 2000 do polského práva představuje realizaci závazků vyplývajících ze dvou směrnic EU, směrnice Rady 2009/147/ES, o ochraně volně žijících druhů ptáků, jakož i směrnice Rady č. 92/43/EHS o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin. Základní předpoklady ochrany přírody podle obou směrnic lze shrnout takto:

- 1) Cílem je ochrana a zlepšování životního prostředí, přírody, biologické rovnováhy a zachování biologické rozmanitosti.
- 2) Ochrana životního prostředí, přírodních stanovišť a druhů je realizována s cílem vytvoření sítě chráněných území (spojitá evropská ekologická soustava známá jako Natura 2000).
- 3) Přírodní stanoviště a druhy, které vyžadují ochranu, jsou uvedeny v přílohách směrnic, z nichž některé, zvláště důležité pro dosažení cílů směrnice jsou definovány jako priority.
- 4) Určení a vytvoření zvláštních chráněných oblastí je záležitostí vnitrostátních orgánů, ale při nutnosti koordinace s příslušnými orgány EU. Tato povinnost spolupráce, jednoznačně omezuje svobodu vnitrostátních orgánů, je přitom silnější ve vztahu k chráněným územím vymezeným podle směrnice o stanovištích. V extrémní situaci, lze chráněné území považované za významné z hlediska zájmu celé EU vymezit i z vůle Evropské komise. Proto zásadní rozdíl mezi vytvořením sítě Natura 2000 v chráněných oblastech obou typů je ten, že ptačí oblasti jsou určeny samotnými členskými státy a po vyhlášení automaticky zařazeny do sítě Natura 2000, zatímco evropsky významné lokality (určené podle směrnice o stanovištích) jsou podrobeny poměrně složitému postupu, který lze popsat stručně takto: A) příprava národního seznamu zahrnuje oblasti navržené pro ochranu, B) schválení evropsky významných lokalit uvedených v národním seznamu Komise EU a jejich zahrnutí na seznamu evropsky významných lokalit v jednotlivých biogeografických regionech (vyhlášováno rozhodnutím Komise), C) členský stát formálně zřídí tyto evropsky významné lokality co možná nejdříve, nejpozději však do 6 let od výslovného schválení ze strany Komise. Je třeba poznamenat, že skutečné formální zřízení evropsky významné lokality ze strany členského státu má jen omezený význam. To vyplývá ze skutečnosti, že právní následky jsou spojovány již s dobou, kdy lokalita byla uvedena Komisí (v rámci fáze B) na evropském seznamu.
- 5) Projekty a plány, které mohou mít významný vliv na lokality soustavy Natura 2000 a přímo s vývojem této oblasti nesouvisí, musí být posuzovány z hlediska dopadu na cíle ochrany této oblasti.
- 6) Pro oblasti již pod ochranou, stejně jako ty, které jsou teprve k ochraně navrženy národním seznamem, je stanoven obecný zákaz přijímání opatření zhoršujících stav přírodních stanovišť a druhů, pro které byly vytvořeny chráněná území. Proto projekty, jiné než ty, které souvisí s ochranou území nebo jsou nezbytné pro správu chráněných území, lze realizovat jen se souhlasem vnitrostátních orgánů, nezbytnou podmínkou takového souhlasu je, že nebyl v procesu posouzení vlivů shledán negativní dopad projektu na chráněné úze-

- mi. Posouzení vlivů by mělo být provedeno před samotným rozhodováním o povolení projektu a orgány jsou povinny vzít jeho výsledek v úvahu.
- 7) Realizaci projektu, který byl vyhodnocen v rámci posuzování vlivů jako negativní (s negativními dopady na soudržnost a kvalitu soustavy Natura 2000), lze přesto povolit s ohledem na důvody převažujícího veřejného zájmu (včetně sociálních a ekonomických), pokud jsou předem provedena vyrovnávací opatření, která zajistí celkovou soudržnost evropské ekologické sítě.
 - 8) V případě, že oblast má vysokou prioritu ochrany přírody (s přihlédnutím k povaze přírodních stanovišť a druhů obývajících) je udělení souhlasu s plánem nebo projektem podmíněno navíc: údaji svědčícími pro realizaci v zájmu lidského zdraví, veřejné bezpečnosti nebo nesporně příznivých důsledků pro životní prostředí. Zákodárce EU zakotvil i možnost schválení z „jiných náležitých důvodů převažujícího veřejného zájmu“, ale ty mohou být důvodem ke schválení plánu či projektu pouze tehdy, vydala-li k zamýšlenému plánu či projektu stanovisko Evropská komise. Fráze o „Komise“ může naznačovat, že konečné rozhodnutí je na straně vnitrostátních orgánů, protože se předpokládá, že názor Komise není v tomto případě závazný. Z praxe je však známo, že nerespektování stanoviska EK má za následek její okamžitou reakci, požadující po příslušném státě objasnit důvody takového postupu, což může vést fakticky až k zahájení procesu pro porušení Smlouvy o založení EU a k případnému podání žaloby k Soudnímu dvoru EU.

Soustava Natura 2000 jako forma územní ochrany přírody je forma podstatně odlišná od národních parků a přírodních rezervací na jedné straně, a od krajinných parků a chráněných krajinných oblastí na straně druhé. Není pravdou, že soustava Natura 2000 chrání celou přírodu, jako například v národním parku. Vytvoření soustavy Natura 2000 je vždy za konkrétním účelem – ochrana celoevropsky (v celé EU) důležitých přírodních stanovišť a druhů. Právní režim soustavy Natura 2000 má tendenci chránit tato konkrétní stanoviště a druhy. Proto v lokalitách soustavy Natura 2000 můžete investovat, můžete dokonce například v této oblasti napláňovat dálnici, ale pod podmínkou, že tyto činnosti nejsou s to významně ovlivnit negativně druhy či stanoviště, pro které byla ochrana v rámci soustavy Natura 2000 určena. Je tedy třeba věnovat pozornost rozlišení působení dvou typů ochrany: 1) činnosti, které neohrožují zachování přírodních stanovišť a stanovišť rostlin nebo živočichů nebo nemají významný nepříznivý účinek na zachování rostlinných a živočišných druhů, pro které byla ochrana vyhlášena – pak taková činnost nepodléhá žádným omezením a otázka výkonu vlastnictví je plně respektována, 2) činnosti, které mohou významně negativně ovlivnit cíle ochrany soustavy Natura 2000 (které zejména degradují stav přírodních stanovišť a stanovišť rostlin a živočišných druhů, pro které je ochrana určena, a také nega-

tivně ovlivňují druhy, pro které byla určena ochrana v rámci druhové ochrany soustavy Natura 2000 – tyto akce jsou obecně zakázány podle čl. 33 odst. 1 zákona o ochraně přírody.

Právní režim objektové ochrany přírody

Čtyři další kategorie ochrany přírody, které je třeba ještě po předchozí analýze soustavy Natura 2000 uvést, mohou být popsány společně, protože jejich právní režim je téměř stejný. Termín pochází původně z třetího polského zákona o ochraně přírody z roku 1991, který hovořil o individuální ochraně jakožto formě ochrany přírody, termín je také používán v odborné literatuře,²¹ jakožto forma objektové ochrany přírody. Přírodní památky, dokumentační stanoviště, ekologické prvky krajiny a přírodně-krajinné soubory jsou konstruovány podle právního režimu jednotného systému zákazů, které mohou (není to povinnost) být vybrány z katalogu uvedeném v čl. 45 zákona o ochraně přírody, a to formou usnesení obecní rady. Návrh usnesení musí být dohodnut s regionálním ředitelem ochrany životní prostředí. Obecní rada volí z řad těchto zákazů:

- 1) ničit, poškozovat nebo přeměňovat dochovaný objekt nebo prostor;
- 2) provádět zemní práce trvale poškozující terén, s výjimkou prací souvisejících s bezpečností proti bouřím nebo povodním nebo s výjimkou výstavby, rekonstrukce, údržby, rekonstrukce nebo opravy vodohospodářských zařízení;
- 3) poškozovat a znečišťovat půdu;
- 4) provádět změny v podmínkách kvality vody, pokud tyto změny nebudou sloužit k ochraně přírody nebo racionálnímu provádění zemědělství, lesnictví, vodohospodářství, nebo rybaření;
- 5) likvidovat, zasypávat a přetvářet koryta přirozených vodních toků, přírodní vodní nádrže, jezera a mokřady;
- 6) vypouštět kejdu, s výjimkou hnojení zemědělské půdy;
- 7) měnit dosavadní využívání půdy;
- 8) za účelem hospodářského využití těžit horniny, včetně rašeliny, těžit zkameněliny, včetně fosilních zbytků rostlin a živočichů, těžit minerály a jantar;
- 9) úmyslně usmrcovat volně žijící živočichy, včetně ničení nor, doupat, nocovišť a jiných útočišť, včetně rybích trdlišť a míst kladení jiker, s výjimkou amatérského rybolovu a provádění činností spojených s racionálním výkonem zemědělství, lesnictví, rybářství a myslivosti;
- 10) ničit, poškozovat rostliny a houby v oblastech ochrany ekologických prvků krajiny, vytvořených s cílem chránit přírodní stanoviště a sídliště či lokality výskytu chráněných rostlin a hub;
- 11) umísťovat billboardy.

²¹ Viz A. Lipiński, *Prawne podstawy ochrony środowiska*, Zakamycze 2005, s. 253.

Tyto zákazy se nevztahují na: 1) práce vykonávané z důvodu ochrany přírody po souhlasu příslušného orgánu oprávněného k vyhlášení dané formy ochrany přírody; 2) investice ve veřejném zájmu po souhlasu příslušného orgánu oprávněného k vyhlášení dané formy ochrany přírody; 3) úkoly národní obrany v případě bezpečnostních hrozeb státu; 4) odstranění následků mimořádných událostí a provádění záchranné operace v zájmu veřejné bezpečnosti. Je třeba zdůraznit přísnost výjimky ze zákazu uvedeného v bodě 1 – může to znamenat zavedení přísnějšího režimu než v krajinném parku nebo oblasti chráněného krajinného rázu.

Právní režim druhové ochrany

Druhová ochrana rostlin, živočichů a hub je předmětem právní úpravy v čl. 46-64 zákona o ochraně přírody. Jejím cílem je zajistit přežití a stav ochrany druhů vyskytujících se ve volné přírodě na území členských států EU, které jsou vzácné, endemické, ohrožené a dále těch, které jsou chráněné v souladu s ustanoveními mezinárodních dohod, kterých je Polsko smluvní stranou. Cílem je ochrana rostlin, živočichů a hub a jejich životního prostředí a ochrana a zachování genetické rozmanitosti těchto druhů. Rostliny, zvířata a houby druhů, jimž hrozí vyhynutí v přírodě, jsou chráněny též formou *ex situ* v zoo, botanických zahradách nebo v genových bankách (účelem této ochrany je obnovit stavy populací těchto druhů v přirozeném prostředí).

Klíčové prvky právní ochrany druhů jsou následující: 1) nařízení ministra životního prostředí, kterým se stanoví druhy, na něž se vztahují různé formy ochrany, 2) zákazy, které platí pro daný druh, které mohou být zavedeny, a výjimky z těchto zákazů (rovněž nařízením ministra životního prostředí), 3) vyhláška regionálního ředitele ochrany životního prostředí, podle které se stanoví pravidla na ochranu druhů, které nejsou zahrnuty v předpisech ministra; stanoví se příslušné zákazy (a odchylky od nich), 4) stanovení prostředků, způsobů a metod, které nesmí být používány při odchytu, lovu či zabíjení stanovených druhů zvířat, 5) eventuelní povolení výjimek z některého z uvedených zákazů generálním ředitelem ochrany životního prostředí či regionálním ředitelem pro životní prostředí, 6) záchranný plán jakožto nástroj územního plánování na ochranu ohrožených druhů připravený generálním ředitelem ochrany životního prostředí, 7) zcela obecně specifikované činnosti regionálního ředitele ochrany životního prostředí, který může v případě porušení nebo předvídané změny v prostředí, které mohou ohrozit chráněné druhy, přijmout opatření k ochraně (trvalému zachování ohrožených druhů) a odstranění příčin rizika, 8) povolení regionálního ředitele ochrany životního prostředí k vymezení (či zrušení) ochranných pásem míst výskytu (chráněné druhy rostlin a hub) a pravidelná místa rozmnožování a sídel

živočichů. V těchto zónách platí některé zákazy, z nichž výjimky musí odsouhlasit regionální ředitel ochrany životního prostředí.

Závěry

Zvláštní a obecná ochrana přírody – tyto formy ochrany přírody byly kdysi v jazyce práva nazvané specifickými formami ochrany (viz původní text kapitoly 3 bývalého třetího zákona o ochraně přírody z roku 1991²²). Předmětem zvláštní ochrany přírody je spousta různých samostatných výtvorů (prvků) přírody.²³ Toto vymezení se může týkat konkrétního objektu, území nebo druhu. Je důležité uvést, že zvláštní ochrana se nevztahuje na celou přírodu, ochrana bez vazby na konkrétní druh, objekt či území je základem obecné ochrany přírody.

Ve vědě práva životního prostředí při popisu vztahu mezi obecnou a zvláštní ochranou přírody je obecná ochrana uváděna s výrazně slabšími nástroji právní ochrany. Mám na mysli závěr W. Radeckého, že „polský zákonodárce neuvedl explicitně formy ochrany přírody obecnou a zvláštní (konkrétní), ale že kladl důraz především na zvláštní ochranu přírody, přičemž obecnou ochranu přírody uvedl pouze okrajově“.²⁴ Prof. Radecki zejména zdůraznil výrazný nedostatek účinné právní ochrany krajiny mimo zvláště chráněná území. Položené teze nabývají zvláštního významu, když je konfrontujeme s poznatky zástupců přírodních věd. Ty lze shrnout jako: „tradiční ochranná opatření jsou zaměřena na jednotlivé druhy a chráněná území. Ochrana ohrožených druhů zaměřila pozornost na úsilí o ochranu populací živočichů, rostlin, hub a jejich přírodních stanovišť. V současné době stále více a více je zřejmé, že bychom se měli zaměřit na krajinu. Dříve byly studie procesů ochrany přírody v krajinném měřítku špatně vyvinuté, ale nyní se objekty zájmu v populační ekologii a krajinné ekologii sblíží. Dochází ke změnám ve způsobu myšlení o ochraně přírody, k přechodu od systému ochrany jednotlivých přírodních rezervací a dalších forem lokální územní ochrany k regionálnímu přístupu založenému na ochraně krajiny a krajinných ekosystémů, jakožto systémů proměnných, chaotických a náchylných ke změně.“²⁵ To vyvolává následující argumentaci, která by na základě poznatků přírodních věd se měla stát základem pro změny v legislativě, bylo by žádoucí přejít z ochrany specifické, individuální, objektové na ochranu krajiny (univerzální). Jak bylo uvedeno výše, a na základě právě provedené analýzy,

²² Dz. U. z 1991 r. nr 114, poz. 492.

²³ Zvláštní ochrana přírody je vymezena jako protipól obecné ochrany přírody, kterou představuje ochrana všech stromů a keřů mimo les, ochrana všech rostlin, živočichů a hub (bez ohledu na to, zda jsou součástí určitého druhu) a komplexní ochrana krajiny, a to nejen v oblastech zvláštní ochrany.

²⁴ Viz W. Radecki, *Instytucje prawa ochrony przyrody*, (in:) *Instytucje prawa ochrony środowiska. Geneza*

²⁵ Tamtéž, s. 157 i 281.

v tomto ohledu závěr W. Radeckeho je ve vztahu k polské legislativě skeptický. Co by mohlo zabránit změnám v legislativě? Možná, že odpověď spočívá v nedostatku důvěry zákonodárce ve skutečnou a účinnou ochranu něčeho tak nejasného, a tak obecně definovaného, jako je „krajinný ráz“. Ačkoli v Polskem ratifikované Evropské úmluvě o krajině²⁶ lze najít definici krajiny, jedná se o obecný a široký pojem („prostor, jak je vnímán obyvatelstvem, jehož charakter je výsledkem činnosti a vzájemného působení přírodních a / nebo lidských sil.“). Polské právní předpisy neobsahují žádnou definici krajinového rázu, za to mají definici krajinových hodnot (článek 5 odst. 23 se zákonem o ochraně přírody.), jakožto „ekologické, estetické a kulturní oblasti, a související útvary a prvky přírody, tvarované přírodními silami nebo lidskou činností“. Kromě toho je krajina klíčovým prvkem životního prostředí, jak s prvky neživé přírody tak i živé, přírodní i přeměněné (čl. 5 odst. 20 zákona o ochraně přírody). Takže krajina je vlastně vše, co nás obklopuje. Je vůbec možné realizovat účinnou právní ochranu něčeho tak široce a všeobecně pojímaného, jako je krajina/krajinný ráz, prostřednictvím konkrétních právních nástrojů? Myslím, že racionální zákonodárce (a takový předpoklad při interpretaci musíme přijmout) si je vědom toho, že ochrana krajiny musí být zakotvena, nicméně, zatím není účinná ochrana možná, neboť se používají jen poměrně dost obecné nástroje. Pokud by zákonodárce nějaký prvek v krajině (zejména součást přírodního prostředí) považoval za zvláště důležitý, pak použije mnohem přesnější nástroje zvláštní ochrany, takže vlastně aplikuje formy zvláštní územní ochrany přírody.



Dr. Adam Habuda je polský právník zabývající se oblastí práva životního prostředí. V současné době působí na Ústavu právních věd Polské akademie věd, Institutu práva ochrany životního prostředí ve Wroclavi (Zakład Prawa Ochrony Środowiska INP PAN Wrocław), je členem občanského vědeckého sdružení Towarzystwo Naukowe Prawa Ochrony Środowiska (Kolektiv práva ochrany životního prostředí) se sídlem ve Wroclavi. Dále působí též na Právnické fakultě Univerzity ve Wroclawi. Profesně se zabývá především otázkami práva ochrany přírody. Pravidelně spolupracuje s katedrami práva životního prostředí Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze a Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně a rovněž s Českou společností pro právo životního prostředí. Je pravidelným účastníkem česko-polsko-slovenských konferencí z oblasti práva životního prostředí. Je autorem či spoluautorem několika desítek vědeckých článků či kolektivních monografií z oblasti práva životního prostředí.



Přeložil: **Doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.**



²⁶ Dz. U. z 2006 r. nr 14, poz. 98.

Nature and landscape protection forms in Polish law and science

Abstract

This article presents an overview of the form of the nature and landscape protection in current Polish law and the environmental science. Polish author Doctor Adam Habuda is specialist in the environmental law, he works in Polish Academy of Science, Wroclaw Town.

Doctor Habuda deals in this article with the Polish Nature Protection Act from 2004 and his several forms of conservation of protected areas and analyse the legal tools of nature and landscape protection. The author deals not only with the area-based conservation and the law, but also with the species protection and the law and describes the basic legal instruments for this protection and management.

The present Nature Protection Act from 2004 is composed of 13 Sections: General provisions (sect. 1); Nature conservation forms (sect. 2); Botanical gardens, zoological gardens and animal rehabilitation centres (sect. 3); Conservation of greenery areas and wooded areas (sect. 4); Nature conservation organs (sect. 5); Nature conservation service (sect. 6); Fighting against crimes and offences on protected areas (sect. 7); Carrying out nature conservation (sect. 8); Management of resources and nature elements (sect. 9); Legal results of the conservation (sect. 10); Criminal provisions (sect. 11); Changes in valid provisions (sect. 12); Transitional, adapting and final provisions (sect. 13). The Act specifies the aims, principles and forms of conservation of living and non-living nature and landscape.

The nature conservation is in the Polish Law defined as the sustainable use and restoration of natural resources: wild plants, animals and mushrooms; plants, animals and mushrooms included in species conservation; nomadic animals; nature homes; rare and protected species of plants, animals and mushrooms; formations of living and non-living nature, and digging remains of plants and animals; landscape; greenery in cities and villages; wooded areas.

In the conclusions of this article author deals with the problems of landscape conservation and ecosystems protection in the polish legal regulation in the future.

✂✂

Z VĚDECKÉHO ŽIVOTA**ZPRÁVA Z KONFERENCE „FIRST CONTEMPORARY
CHALLENGES OF INTERNATIONAL
ENVIRONMENTAL LAW“*****JUDr. Petra Humlíčková, Ph.D.***

Konferenci First Contemporary Challenges of International Environmental Law uspořádala na konci června 2012 Faculty of Law, University of Ljubljana, Slovinsko. Hlavní hvězdou celé konference byl prof. Phillipe Sands (University College London, jeden ze zakladatelů práva životního prostředí a autor Principles of International Environmental Law, které v současné době vycházejí v 3. edici). Konference se dále zúčastnilo několik desítek především doktorandů a začínajících akademiků z regionu jihovýchodní Evropy, ale i zemí západní Evropy a Číny.

Konference byla uvedena projevem prorektora Univerzity Prof. Dr. Miha Juharta a prezidentem Slovinské republiky H. E. Dr. Danilo Türkem. Hlavní jednání bylo rozděleno do několika paralelních sekcí. Z jejich programu vybírám: New perspectives on connecting human rights and international law, Climate refugees: The emergence of gaps and new, Green economy and environmental law: a mismatch and why bother?, Environmental Protection and Patent Law, Forests: Does state sovereignty hinder their protection at the international level?. V téměř třiceti konferenčních příspěvcích bylo zastoupeno široké spektrum názorů, myšlenek a teorií, které ve své přednášce shrnul prof. Phillipe Sands.

Prof. Sands je přes svůj nízký věk jedním ze zakladatelů práva životního prostředí ve Velké Británii, výuku svého prvního kurzu životního prostředí prosadil na konci 80. let ve svých ani ne 30 letech. Jeho slavná kniha Principles of International Environmental Law byla tvořena jako studijní pomůcka pro tento kurz, protože v té době byl nedostatek odborné literatury. Osobně se také zúčastnil konference v Riu v roce 1992 jako člen oficiální národní delegace a měl tak možnost přímo jednat s nejvyššími reprezentanty světových velmocí. Osobně se v následujících letech intenzivně podílel na mnoha mezinárodních úmluvách, konferencích a výuce. Dokonce zastupoval jednotlivé strany sporu před Evropským soudem pro lidská práva.

V současné době se však právu životního prostředí nevěnuje (pokud bychom se podívali na jeho bibliografii – je v současné době mnohem proslulejší kniha-

mi o lidských právech v mezinárodním právu po válce v Afgánistánu – Lawless World: America and the Making and Breaking of Global Rules-From FDR's Atlantic Charter to George W. Bush's Illegal War nebo Torture Team: Rumsfeld's Memo and the Betrayal of American Values). Letošní konference Rio+20 se přes četná pozvání nezúčastnil, protože ji považoval za zbytečnou. Co je důvodem tohoto posunu? Prof. Sands si podobně jako mnoho dalších akademiků myslí, že právo životního prostředí (se zvláštním důrazem na mezinárodní právo) selhalo. Existují stovky různých mezinárodních režimů, které ale neřeší známé problémy. Státy navíc dnes odmítají přijímat tvrdé závazky a namísto nich vyjadřují pouze měkká očekávání a snahy (viz i výsledek právě proběhlé konference Rio+20, o které se v rámci konference i posměšně mluvilo jako o Rio-20). Za zásadní problém prof. Sands považuje skutečnost, že všichni i nadále hrají „hru“ na existující a fungující mezinárodní právo životního prostředí namísto přiznání, že tento systém selhal pro nedostatek politické vůle.

Jak však toto selhání politické vůle nahradit? Řešení je podle prof. Sandse obdobné jako u mezinárodní ochrany lidských práv, která po svém bouřlivém rozvoji v 60. a 70. letech také stagnovala a k jejímu dalšímu rozvoji došlo až po velkých katastrofách v 90. letech (konflikt na Balkáně, genocida ve Rwandě). Kdy nově vzniklé tribunály mají mnohem větší pravomoc než by kdo před tím očekával. Vývoj práva životního prostředí by tak podle jeho názoru měl kopírovat právě tento vývoj, kdy po nějaké zásadní katastrofě, která bude mít řádově stovky tisíc obětí v politických citlivých regionech, dojde k politickému prozření. Přitom příčiny této katastrofy budou velmi pravděpodobně dobře řešitelné díky dalšímu rozvoji technologií a právní aspekty budou moci být řešeny právě díky dobře propracovanému právu životního prostředí. Tomuto oboru má proto cenu se věnovat, protože bude klíčový pro řešení problémů vzniklých v blízké budoucnosti.

Podrobnější materiály z konference jsou dostupné na webových stránkách fakulty: <http://www.pf.uni-lj.si/en/conferences/contemporary-challenges-of-international-environmental-law/introduction-17049/> a především v knize *International Environmental Law: Contemporary Concerns and Challenges*, Edited by Dr. Vasilka Sancin, kterou je možné si na výše uvedeném webu i nadále objednat.

First Contemporary Challenges of International Environmental Law**Abstract**

The article reports about the international conference „First Contemporary Challenges of International Environmental Law“, which took place in the end of June 2012 at the Faculty of Law, University of Ljubljana, Slovenia (Ljubljana Town). The entire conference was based on discussions and reports about the environmental law. In the sections of the conference was discussed the following problems: New perspectives on connecting human rights and international law; Climate refugees: The emergence of gaps and new; Green economy and environmental law: a mismatch and why bother?; Environmental Protection and Patent Law; Forests: Does state sovereignty hinder their protection at the international level?, etc. This article reports also of the main star of this conference, Professor Phillippe Sands, one of the founders of International Environmental law, and about his lecture on the crisis of environmental law at the turn of the century.

*Autorka je odbornou asistentkou na katedře práva životního prostředí
Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze.*



MEZINÁRODNÍ KONFERENCE „EVROPSKÉ PRÁVO V OBLASTI OCHRANY KLIMATU“

doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

Ve dnech 21. 6.–22. 6. 2012 jsem se zúčastnil mezinárodní vědecké konference zaměřené na oblast evropského práva týkajícího se klimatických změn. Konference se uskutečnila v reprezentačních prostorách Univerzity Jana Keplera (JKU). Konferenci uspořádal Institut práva životního prostředí JKU v Linzi ve spolupráci s Institutem práva životního prostředí a technické ochrany životního prostředí Univerzity v Trieru. Záštitu nad konferencí převzal spolkový rakouský ministr životního prostředí, zemědělského, lesního a vodního hospodářství Nikolaus Berlakovich. Konference se zúčastnilo několik desítek odborníků z Rakouska, Německa, Švýcarska, Maďarska, Belgie a Číny. Přítomen byl i zástupce Evropské Komise Dr. Kuepker z DG Energie. První den konference se nesl ve znamení sektorové právní úpravy v oblasti ochrany klimatu, druhý den byl zaměřen na dopady klimatických změn na ochranu přírody, krajiny, rostlinstva, živočišstva a zemědělství.

První den moderovali střídavě prof. Erika Maria Wagner, nositelka rakouské ceny Právnick roku 2011, a velmi mladý, ale již široce respektovaný prof. Nikolaus Raschauer (oba z JKU), syn známého rakouského profesora Bernharda Raschauera z Vídeňské univerzity. V prvním bloku vystoupila s úvodním referátem týkajícím se unijního práva v oblasti klimatických změn prof. Astrid Epiney z Univerzity Fribourg, Právnická fakulta, Švýcarsko. Přestože paní profesorka je Švýcarska a tamtéž převážně působí, je jednou z nejuznávanějších předních evropských odborníků na unijní právo v současnosti. Ve svém referátu představila publiku recentní úpravu právních nástrojů klimatického práva na úrovni primárního a sekundárního práva EU.

Klimatickým změnám z pohledu rakouského práva se věnovali prof. Verena Madner z Univerzity ve Vídni a prof. Wilhelm Bergthaler z JKU. Zejména od druhého jmenovaného zazněla tvrdá kritika EU a skeptický pohled na prosazování evropského práva v podmínkách rakouského vnitrostátního práva. Prof. Bergthaler například hned na úvod svého vystoupení neváhal prohlásit, že obchodování s emisemi CO₂ je experimentem unijního práva k odvrácení globální klimatické katastrofy, ale že nevidí důvod, proč by se Rakousko mělo stát pokusnou stanicí pro zánik světa. V průběhu vystoupení přirovnal systém nakládání s emisními povolenkami k středověkým papežským odpustkům. Závěrem prohlásil, že obchod s CO₂ je ještě stále ve své experimentální fázi, a že vykazuje technické, ekonomické a právní problémy (zejména v oblasti kontroly a prosazování odpovědnosti).

V průběhu prvního dne konference jsem vystoupil i já s pohledem českého práva na danou oblast. V úvodu jsem konstatoval nepochybný vliv klimatických změn na biodiverzitu. Je zřejmé, že vlivem klimatických změn se mění kromě podnebí také podmínky pro život zvířat a mění se tedy i migrační areály. Připomněl jsem i závazky ČR vyplývající z Rámcové úmluvy UNFCCC, na které se občas kvůli převažující implementaci unijního práva zapomíná. V České republice v současnosti fungují dva navzájem propojené systémy – Evropský systém emisního obchodování a mechanismy Kjótského protokolu (Mechanismus čistého rozvoje, Projekty společné realizace a Mezinárodní emisní obchodování).

Jádro mého vystoupení bylo seznámení účastníků konference s platnou i připravovanou českou právní úpravou v oblasti přizpůsobení se změnám klimatu včetně transpozice práva unijního. Koncem května 2012 připravilo ministerstvo životního prostředí pro jednání vlády ČR návrh zákona o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů. Návrh zákona má mimo jiné zrušit dosavadní právní úpravu, zákon č. 695/2004 Sb. a další související předpisy. Důvodem pro nový zákon je zásadní změna systému od roku 2013 – přechod od přidělování povolenek k dražbám. Hlavním cílem návrhu zákona je transpozice směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/29/ES, která mění dosavadní základ právní úpravy, směrnici 2003/87/ES, ve znění pozdějších předpisů. Transpoziční lhůta skončí 31. prosince 2012. Dále jde o adaptaci českého právního řádu na několik přímo použitelných předpisů EU. Jedná se zejména o nařízení Komise (EU) č. 1031/2010 ze dne 12. listopadu 2010 o harmonogramu, správě a jiných aspektech dražeb povolenek na emise skleníkových plynů v souladu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství, dále o nařízení Komise EU č. 1193/2011 ze dne 18. listopadu 2011 o vytvoření registru Unie pro obchodovací období počínající dnem 1. ledna 2013 a dalších připravovaných nařízení Komise přijímaných v roce 2012 (o ověřování výkazů emisí skleníkových plynů či o monitorování a vykazování emisí podle nového systému od roku 2013).¹

Návrh zákona zpracovává příslušné právní předpisy Evropské unie v oblasti ochrany klimatu a upravuje podmínky v oblasti obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů, zejména postupný přechod od přidělování bezplatných emisních povolenek k systému nákupu povolenek v dražbách. Návrh zákona dále upravuje podmínky vydávání povolení k emisím skleníkových plynů, podmínky zjišťování, vykazování a ověřování vykázaného množství emisí, převod a použití jednotek snížení emisí a jednotek ověřeného snížení emisí z projektových

¹ V době předložení návrhu zákona do vlády neměla poslední dvě jmenovaná nařízení Komise EU ještě čísla v Úředním věstníku.

činností a hospodaření s jednotkami přiděleného množství. Návrh zákona stanoví, že povolenky pro provozovatele zařízení pro obchodovací období od 1. ledna 2013 do 31. prosince 2020 a pro každé následující obchodovací období, které nejsou přiděleny bezplatně, jsou draženy v souladu s pravidly stanovenými příslušným nařízením Evropské komise o dražbách povolenek. Výnos dražeb má být příjmem státního rozpočtu. Alespoň polovina výnosů dražeb z povolenek bude v rozpočtu účelově vázána na dodatečné financování činnosti Státního fondu životního prostředí vedoucích ke snižování emisí skleníkových plynů, na podporu inovací v průmyslu, na podporu vědy a výzkumu v oblasti efektivního nakládání se zdroji, na podporu úspor energie na straně spotřebitelů, na adaptační opatření, na plnění mezinárodních závazků ČR a rozvojovou pomoc v oblasti ochrany klimatu, na náklady spojené s fungováním a správou Evropského systému obchodování a správou rejstříku a na podporu výzkumu, vývoje, výroby a zavádění vhodných technologií a akcí vědecko-technického rozvoje v oblasti snižování emisí skleníkových plynů z dopravy, zejména z civilního letectví.

Druhý den konference byl zaměřen z hlediska dopadů klimatických změn na ochranu přírody, krajiny a zvířat. Jednání moderoval prof. Ferdinand Kerschner z JKU. Úvodní referát prof. Peine z University ve Frankfurtu a. O. představil problematiku ochrany zvířat z pohledu německého práva i společné evropské unijní politiky v oblasti zemědělství. Připomněl důležitost reformy *Common agriculture policy* a vyzdvihl zejména úlohu nástrojů *cross-compliance*. Následoval blok komparativních příspěvků z Rakouska (Prof. Sautner z JKU), Německa (Prof. Hecker z UNI Trier) a ČR, týkající se trestněprávní ochrany životního prostředí. Společné všem třem zemím je nedávná provedená transpozice evropské Směrnice 2008/99/EG ze dne 19. 11. 2008 o trestněprávní ochraně životního prostředí. V této sekci jsem byl opět požádán o vystoupení. V něm jsem informoval účastníky konference o novém českém trestním zákoníku č. 40/2009 Sb., hlavě osmé, včetně evropské novely provedené zákonem č. 330/2011 Sb. Z vystoupení kolegů stojí za zmínku, že např. Rakousko přijalo společnou unijní trestněprávní úpravu ochrany životního prostředí vyplývající z požadavků evropské směrnice rovněž teprve před půl rokem, či že Německo nemá zavedenu trestněprávní odpovědnost právnických osob. Ani jedna z těchto tří partnerských zemí nemá speciální skutkovou podstatu trestného činu na úseku zmírňování dopadu klimatických změn, např. na úseku vypouštění emisí skleníkových plynů CO₂.

V závěrečné panelové a poté i plenární diskuzi, kterou řídil děkan Univerzity Trier Prof. Reinhard Hendler, se účastníci konference věnovali především otázkám předpokládaného i odhadovaného budoucího vývoje v oblasti environmentální politiky a práva na úseku přizpůsobení se změnám klimatu. Diskutující se věnovali nadcházejícímu Summitu Rio plus 20 (červen 2012, Rio de Janeiro),

otázkám budoucnosti Kyotského protokolu, resp. jeho normativního nástupce a otázkám transpozice a implementace evropského práva. Klíčovým tématem se zdá být rok 2013 ve znamení přechodu na systém dražeb povolenek na emise CO₂.

Ekonomický pohled obhajoval Mag. Brenner z advokátní kanceláře v rakouském Linci. Zamyslel se nad faktem, zda je EU na správné cestě, pokud nahrazuje postupně dosavadní systém přidělování emisních povolenek systémem dražeb. Pro provozovatele podniků je důležité vědět, kolik dostanou povolenek zdarma a kolik si budou kupovat v dražbách. Opatření na zmírnění dopadů činností průmyslových podniků se musí provozovateli vyplatit.

Právní přístup komentoval Prof. Proelß z Univerzity Trier. Zdůraznil, že EU nežije v izolovaném prostředí, ale že musí vycházet z mezinárodního práva. Zamyslel se nad faktem, jak lze skloubit trh a právo. Problém vidí v tom, že trh s povolenkami na emise skleníkových plynů by neměl primárně podporovat ekonomický rozvoj, ale měl by v první řadě přispívat ke zmírnění dopadů změn klimatu na životní prostředí.

Prof. Ferdinand Kerschner z JKU Linz zdůraznil interdisciplinární charakter práva životního prostředí. Právo se neobejde bez ekonomů, techniků a přírodovědců. Prof. Kerschner je bezvýhradně pro takový ekonomický nástroj, jako je obchodování s emisemi CO₂, pokud se v systému opravdu bude redukovat emitování CO₂ a podniky s tím takto musí počítat.

Děkan Právnické fakulty Univerzity v Trieru Prof. Reinhard Hendler se zabýval prosazováním práva, problémem vymahatelnosti závazků, otázkou odpovědnosti států a jejich přičitatelnosti podle mezinárodního práva. Lepší situaci vidí v prosazování dle evropského unijního práva, ale kritizoval těžkopádnost, dlouhodobost a političnost řízení o porušení smlouvy podle čl. 258 a 260 Smlouvy o fungování EU.

Shrnu-li, z jednotlivých vystoupení dvoudenní konference i diskuzí na závěr jednotlivých bloků se nesla především viditelná skepse rakouských účastníků v kontrastu s optimismem německých kolegů. Účastníci z ostatních států prezentovali své postoje spíše neutrálně.



**INTERNATIONAL CONFERENCE
„EUROPEAN LAW AND CLIMATE CHANGE“**

Abstract

The article reports about the international conference „European Law and Climate Change“, which took place in the end of June 2012 at the Faculty of Law, Johannes Kepler University of Linz, Austria (Linz Town). The entire conference was based on discussions and reports about the several problems of the environmental law. In the sections of the conference was discussed the following problems: Climate change and protection measures of the climate; European climate change law; Implementation of the EU law in the national countries; Renewable energy: a major player in the European energy market; Climate change and the agriculture; Environmental protection through the criminal law.



◀ RECENZE A ANOTACE ▶

Recenze na publikaci: Odpovědnost za ekologické škody v občanském právu.

Autor publikace: Jindřich Psutka, nakl. Wolters Kluwer, 2011

ISBN: 978-80-7357-559-5,

Recenzovaná publikace se velice obšírně zabývá tématem odpovědnosti za škodu podle občanského práva. Vychází z obecného rámce této odpovědnosti daného občanským zákoníkem a postupně přechází k podrobnému rozboru zvláštní škody, a to škody ekologické.

Pojednání o škodě a ekologické škodě na sebe navazuje a prolíná se, takže umožňuje průběžné srovnávání obou institutů, resp. vyjasnění odpovědnostního rámce škody ekologické. Z celé publikace je patrný rozdíl v přístupech práva civilního a práva veřejného, tedy práva občanského a práva životního prostředí. Nicméně autor se snaží důrazně odlišit pohled na právo životního prostředí jako veřejnoprávní obor a soustředí se právě na pojetí ekologické škody jako soukromoprávního institutu. K tomuto mu slouží vymezení pojmu ekologické škoda v kapitole druhé, které je na straně 31 uzavřeno shrnutím a rozdělením pojmu ekologické škody do dvou typů. Ekologickými škodami typu I jsou podle autora škody na věcech, tedy na složkách životního prostředí, které jsou věcmi. Jde tedy o majetkové škody. Za ekologické škody typu II považuje autor stále škody jako majetkové újmy vyjádřitelné v penězích, ale není nezbytné, aby předmětem poškození bylo životní prostředí. Ekologickými škodami typu II mají být majetkové újmy, které vzniknou v důsledku poškození („zničení, narušení či zmenšení kvality“) životního prostředí, přičemž újmy samotné nemusí mít již vztah k životnímu prostředí.

Pokud jde o strukturu publikace, po obecném vymezení pojmu škoda, resp. ekologická škoda, které zahrnuje též charakteristiku náhradových a nápravných opatření v předpisech na ochranu životního prostředí (součástí této kapitoly je též náhled do trestněprávní ochrany životního prostředí s ohledem na využití pojmu ekologická škoda/újma v evropských a českých normách, popř. důvodové zprávě, trestního práva) následuje obsáhlá kapitola o předpokladech vzniku odpovědnosti za škodu. V této kapitole autor v souladu s občanskoprávní teorií vysvětluje povahu právně relevantní škodní události, příčinné souvislosti, zavinění aj.

V kapitole čtvrté (strana 137 a následující) je obsažen výklad povahy složek životního prostředí ve vztahu k definici věci v občanském právu.

Tato část velmi podrobně zkoumá příslušné části předpisů na ochranu životního prostředí, a to od podzemních a povrchových vod, přes jeskyně a pozemky až po volně žijící živočichy. Ve všech případech autor podává podrobný výklad a zdůvodnění, proč ta které složka je či není či nemůže být předmětem vlastnického práva, věci movitou či nemovitou. Poukazuje též na významnou judikaturu k těmto otázkám (např. otázka postavení rybníka jako samostatné věci) a na rozličné právní odborné názory na postavení vybraných složek životního prostředí jako věci. V této části je výrazně využito též odkazů na návrh nového občanského zákoníku, který nabízí řešení určitých nejasných či dokonce sporných otázek (viz např. pojetí volně žijícího živočicha jako věci). Autor v této části prokazuje komplexní znalost a přehled o problémech vlastnictví složek životního prostředí, a to prací s konkrétními ustanoveními vybraných norem.

Předmětná část práce může sloužit jako podklad pro další komentáře či diskuse nad vhodností stávající právní úpravy a změny *de lege ferenda*.

Kapitola pátá a šestá jsou věnovány otázkám způsobu a rozsahu náhrady škody, zejména jejím vyčíslení (zvláště u ekologické škody), a promlčení jako specifickému právnímu nástroji spojenému s marným uplynutím času (lhůty).

Sedmá kapitola je označena jako „Platná právní úprava“, míněno „Platná právní úprava soukromoprávní odpovědnosti za ekologické škody“.

Jak autor v úvodu této kapitoly uvádí, pro účely výkladu je třeba se oprostit od pojetí práva životního prostředí jako veřejnoprávního oboru a občanskoprávní odpovědnost řešit všude tam, kde vzniká majetková újma, která má být podle platného práva vyrovnána. V tomto duchu jsou dále rozebrány nejprve ekologické škody odpovídající vymezením § 420, resp. § 420a občanského zákoníku, dále náhrady jaderných škody, náhrady důlních škod a náhrady škod na složkách životního prostředí (podle zákona o myslivosti, vodního zákona, lesního zákona aj.). Zvláště jsou rozvedeny škody způsobené v důsledku odvracení krizových situací, popř. mimořádných událostí, a škody způsobené na pozemku v souvislosti s oprávněným vstupem nebo výkonem předvídaných činností. Zde se jedná např. o vstup pověřených zaměstnanců na pozemky či do objektů za účelem kontroly plnění zákonných požadavků, popř. za účelem uplatnění nápravných opatření.

V této části jde o detailní zmapování právního stavu nejen z pohledu dotčení věcí, pokud jde o možnost způsobení škody na nich, ale též z pohledu oprávněných osob.

V závěru je okrajově zmíněna též problematika vesmírných objektů, ale důležitý, byť poměrně stručný, je zejména samotný závěr práce. Tento obsahuje určité návrhy *de lege ferenda*, zmiňuje se též o nejednotnosti právní úpravy

na daném úseku (z tohoto závěru je patrný celkový pohled na předpisy v ochraně životního prostředí jako nejednotný celek s ohledem na rozdílné struktury jednotlivých předpisů, opakování principů, pojmů apod.) a o úvahách nad kodexem práva životního prostředí.

Danou publikaci lze v každém případě doporučit jako studijní materiál a zdroj pro další rozbor. Dílčí témata, která jsou v práci zahrnuta, přímo vybízejí k dalším statím a článkům. Autor pracuje s bohatým citačním aparátém, čímž jsou násobeny zdroje pro další studium tématu.

Pokud jde o obsah jako celek, na jedné straně oceňuji důslednost v dodržování pohledu na škodu v životním prostředí jako soukromoprávní záležitost vázanou na pojem ekologická škoda, na druhé straně stále zvažuji, do jaké míry je tento pohled prakticky výhodný a potřebný pro ochranu životního prostředí. Nicméně toto váhání předčí rozsah publikace a celkově šíře rozboru daného tématu. Součástí výkladu tak je nejen škoda v občanském právu (ať již obecná či ekologická škoda), ale také zvláštní části věnované předpisům na ochranu životního prostředí (vždy ve vztahu ke škodě, resp. její náhradě, s čímž je nutně spojený náhled do předpisů práva životního prostředí jako celku). Autor tak mapuje kromě občanskoprávních otázek též veřejnoprávní oblast práva životního prostředí.

Zvolené téma ukazuje úzkou provázanost soukromého a veřejného práva či spíše naopak potřebu využití soukromoprávní úpravy též v jinak veřejnoprávní oblasti. V tomto směru je studium publikace rozhodně inspirativní a nové.

Ve vztahu k aktuálnímu legislativnímu vývoji by bylo jistě velmi zajímavé srovnání s novým občanským zákoníkem. Určitým limitem recenzované publikace je tedy to, že nedokáže reflektovat rekodifikaci soukromého práva v České republice (spolu s občanským zákoníkem ji tvoří zákon o obchodních korporacích a zákon o mezinárodním právu soukromém). Je zřejmé, že takovou míru aktuálnosti nelze po žádné publikaci požadovat (autor v některých částech alespoň odkazuje na znění návrhu nového občanského zákoníku, který byl v době vzniku publikace k dispozici), nicméně nový občanský zákoník je jistě výzvou pro autora k pokračování ve výzkumné práci na tomto úseku.

Závěrem zbývá shrnout, že autor vytvořil rozsáhlé dílo, které mapuje stávající využití odpovědnosti za ekologické škody v soukromém právu v českém právním řádu. Publikace umožňuje jednak srovnání s právními úpravami členských států Evropské unie, popř. s dalšími státy, a zejména pojmenovává stávající nedostatky a současně nabízí (též ve spojení s novým občanským zákoníkem) budoucí řešení. Přestože cílem autora bylo seznámení čtenáře s problematikou soukromoprávní odpovědnosti za ekologické škody, lze říci, že práce jde dál. Vybízí totiž k dalším otázkám a úvahám, jejichž zodpovězení by mohlo při-

nést další krok v neustálém zlepšování právní úpravy životního prostředí a tím k ochraně životního prostředí samotného.

JUDr. Tereza Snopková, Ph.D.

*Autorka recenze je odbornou asistentkou
na katedře práva životního prostředí
Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze.*



Liability for environmental damage in civil law

Summary:

The review presents the book „Liability for environmental damage in civil law“. Author of this book, Doctor Jindřich Psutka, works at the Faculty of Law, Department of the civil law, Western Bohemian University in Pilsen. The book deals with responsibility for damage of ecology in Czech civil law. Text aim for explore unusable this civil law instrument a her limit in case, when the damage have ecological disposition. This book endeavour to accomplish self-contained interpretation of problems analysis of Czech legal form.



ZE SOUDNÍ JUDIKATURY V ČR

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR
č.j. 6 Ao 5/2010-43 ze dne 13. 10. 2010:
právo na příznivé životní prostředí a aktivní legitimace
k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy,
jímž se vydává návštěvní řád Národního parku Šumava**

***Klíčová slova:** Opatření obecné povahy; návštěvní řád národního parku; aktivní legitimace občanského sdružení; právo na příznivé životní prostředí; stanovisko orgánu ochrany přírody k hodnocení vlivů na území soustavy Natura 2000*

Dnes se podíváme v rubrice Ze soudní judikatury v ČR na poměrně zásadní rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ČR, týkající se nejen ochrany přírody v národním parku, ale i takových základních teoretických otázek práva životního prostředí, jako je aktivní legitimace fyzických a právnických osob k podání žaloby na zrušení opatření obecné povahy nebo dokonce otázka týkající se práva na příznivé životní prostředí. A hned je třeba zmínit, že v posledně uvedené otázce došlo po letech k poměrně zásadnímu právně-teoretickému vyjádření Nejvyššího správního soudu, a sice v případě fyzických osob domáhat se práva na příznivé životní prostředí.

Předmětné rozhodnutí se týkalo návrhu dvou subjektů, a) Občanského sdružení Okrašlovací spolek Zdíkovska a b) paní D. K., zastoupené advokátem Mgr. Vítězslavem Dohnalem, proti Správě Národního parku a chráněné krajinné oblasti Šumava. V daném případě šlo o návrh na zrušení opatření obecné povahy č. 2/2010 – Návštěvní řád Národního parku Šumava, schválený Správou Národního parku zn. SZ NPS 05607/2010/34 – NPS 06830/2010 ze dne 17. 7. 2010. Navrhovatelé se domáhali zrušení návštěvního řádu v té části, která upravuje splouvání Teplé Vltavy v úseku Soumarský Most – most u Pěkné, tj. v čl. 5 odst. 1 žádali zrušit větu „V úseku Soumarský Most – most u Pěkné vodního toku Vltava je provozování vodních sportů navíc podmíněno registrací.“ a v příloze č. 3 návštěvního řádu navrhli zrušit tu část, jež se dotýká splouvání uvedeného úseku řeky.

Je třeba také pro přehled čtenáře uvést, že předmětná lokalita se nachází v první zóně Národního parku Šumava a dále se jedná o území, které je součástí Evropsky významné lokality Šumava v rámci soustavy Natura 2000 (kód lokality CZ0314024), vyhlášené nařízením vlády č. 132/2005 Sb., příloha 187; mezi žijící-

mi ohroženými druhy v této lokalitě je v nařízení vlády uvedena perlorodka říční (*Margaritifera margaritifera*). Ta je podle navrhovatelů v ohrožení právě intenzivním splouváním daného úseku (rušením a zasahováním do jejího přirozeného vývoje a poškozování jejího přírodního stanoviště).

Navrhovatelé napadenému návštěvnímu řádu, resp. jeho části upravující splouvání Teplé Vltavy v úseku Soumarský Most – most u Pěkné vytýkali, že nebyl vydán zákonem stanoveným způsobem a není v souladu se zákonem. Za zásadní procesní vadu návštěvního řádu navrhovatelé považovali skutečnost, že návštěvní řád byl vydán bez posouzení jeho vlivů na Evropsky významnou lokalitu Šumava podle § 45h a § 45i zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

K tomu je třeba ještě dodat, že Evropská komise zahájila v daném případě proti České republice dne 8. 10. 2009 řízení o porušení Smlouvy o založení Evropských společenství podle čl. 226 SES, resp. čl. 258 Smlouvy o fungování EU (tzv. *infringement procedure*), a to pro pochybnosti o řádném hodnocení vlivu zá-
měru splouvání Teplé Vltavy na EVL Šumava.

V předmětném rozhodnutí Nejvyšší správní soud ČR nakonec po provedeném řízení vyhověl návrhu jednoho z navrhovatelů, a to občanskému sdružení, přičemž zrušil příslušné napadané části Návštěvního řádu Národního parku Šumava. Co je však na rozhodnutí asi překvapením, že soud odmítl stejný návrh druhého navrhovatele – fyzické osoby.

Než přejdeme k odůvodnění NSS v případě vyhovění návrhu občanského sdružení, nejprve ocitujme výňatek z rozhodnutí, příslušné pasáže, týkající se právě neúspěšné navrhovatelky. Lze se domnívat, že pro právo životního prostředí má právě tato část rozhodnutí nesmírný právně-teoretický význam.

„[25] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval posouzením, zda jsou v projednávané věci splněny podmínky řízení. Těmi jsou v řízení vedeném dle části třetí hlavy druhé dílu sedmého s. ř. s., existence předmětu řízení (opatření obecné povahy), aktivní legitimace navrhovatele a formulace závěrečného návrhu, vše v souladu s podmínkami vyplývajícími z ustanovení § 101a s. ř. s.

[26] Zákon o ochraně přírody a krajiny předvídá v § 16, že striktní zákazy určitých činností na území národního parku mohou být prolomeny tím, že budou vyhrazena místa, kde takové činnosti provozovány budou moci být, v některých případech ovšem se souhlasem orgánu ochrany přírody. To je i situace upravená v § 16 odst. 1 písm. e) cit. zákona pro zákaz provozování vodních sportů. Právní formu, v níž má být „vyhrazení místa“ vtěleno, zákon výslovně neupravuje, což nutno hodnotit jako jeho významný deficit. Dalším deficitem je absence výslovně upravené kompetence pro autoritativní výrok tohoto typu. Vychází-li však Nejvyšší správní soud z úpravy obsažené v § 78 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, podle níž státní správu

na území národního parku vykonává správa národního parku, pak jednak dochází k závěru, že v posuzované věci nejde o absolutní nedostatek kompetence (který by vnášel do věci požadavek zabývat se samotnou existencí napadeného opatření), jednak připouští, že s ohledem na charakter věci – vymezení určité části území národního parku a podmínky pro vodní sporty, jež v nejobecnější rovině lze považovat za rekreační a turistické aktivity ve smyslu § 19 odst. 1 věty první zákona o ochraně přírody a krajiny obsahující povinnost vydat formou opatření obecné povahy (návštěvním řádem) soubor omezujících podmínek pro vstup, vjezd, volný pohyb mimo zastavěné území a rekreační a turistické aktivity osob – lze v posuzované věci užít v judikatuře Nejvyššího správního soudu pravidelně aplikované materiální pojetí přezkoumávaného aktu (srov. např. rozsudek z 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 – 98).¹ Vyhrazení míst pro provozování vodních sportů představuje úpravu konkrétních práv (a též povinností) v konkrétním místě pro obecně vymezený okruh osob, jde tedy svou povahou o opatření obecné povahy. Z obsahu předloženého spisového materiálu pak vyplývá, že návštěvní řád obsahující vyhrazení míst ke splouvání řeky splňuje veškeré formální náležitosti vyžadované v § 172 odst. 5 a § 173 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, a byl zákonným způsobem publikován. V souladu s požadavky zákona (§ 101a odst. 1 s. ř. s.) je též závěrečný návrh, kterým se navrhovatelé domáhají zrušení části čl. 5 odst. 1 návštěvního řádu a odpovídající části přílohy č. 3 návštěvního řádu, jež se vztahují k povolení splouvání úseku Vltavy od Soumarského Mostu k mostu u Pěkné.

[27] Aktivní legitimaci pro řízení o zrušení opatření obecné povahy jakožto zvláštní druh řízení podle zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), upravuje § 101a odst. 1 cit. zákona, podle něhož je „návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen“.

[28] K výkladu citovaného ustanovení již existuje ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu, již lze shrnout tak, že „k založení aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy dle § 101a odst. 1 s. ř. s. musí navrhovatel tvrdit, že byl na svých právech zkrácen přímo napadeným opatřením obecné povahy, nikoli toliko (na rozdíl od žaloby proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. s. ř. s.) řízením, které vydání opatření obecné povahy předcházelo. Z toho tudíž vyplývá, že navrhovatel musí tvrdit dotčení na svých právech hmotných, nepostačí tvrzení, že byla v daném řízení o vydání opatření obecné povahy porušena jeho procesní práva. To neznamená, že by procesní námitky navrhovatele byly v každém případě nepřijatelné. Jak vyplývá z § 101d odst. 1 s. ř. s., přezkoumává Nejvyšší správní soud (i z úřední povinnosti) rovněž to, zda napadené opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným způsobem, může tak však činit až v rámci meritorní-

¹ Shodně též rozsudek z 7. 1. 2009 č. j. 2 Ao 3/2008-100.

ho přezkumu opatření obecné povahy, tedy pouze v případě, jsou-li splněny veškeré podmínky řízení, včetně aktivní legitimace navrhovatele, která je v § 101a odst. 1 s. ř. s. založena, jak již bylo řečeno, na tvrzení navrhovatele o tom, že byla dotčena jeho práva hmotná. Zároveň musí jít o dotčení pravděpodobné, či alespoň možné, pouhé tvrzení zkrácení na subjektivních právech, byť by se jednalo o subjektivní práva hmotná, nepostačí tam, kde je takové dotčení pojmově vyloučeno. (usnesení Nejvyššího správního soudu z 25. 8. 2008, č. j. 5 Ao 3/2008-27, které obsáhle cituje z dřívějších rozhodnutí Nejvyššího správního soudu k dané otázce).²

[29] Navrhovatelé shodně tvrdí, že odpůrce vydáním návštěvního řádu zasáhl do jejich práva na spravedlivý proces a práva na příznivé životní prostředí (čl. 35 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, dále též jen „Listina“). Jak plyne z právě uvedených závěrů rozhodovací činnosti Nejvyššího správního soudu, tvrzení o zkrácení práva na spravedlivý proces (zde spíše porušení procesních pravidel pro přijetí opatření obecné povahy tvrzenou podjatostí pracovníků odpůrce) není způsobitelné samo o sobě založit návrhovou legitimaci odpůrců.

III.1. Aktivní legitimace navrhovatelů z pohledu vnitrostátního práva

[30] Pokud jde o tvrzený zásah do práva na příznivé životní prostředí, v obecné rovině by se jistě mohlo jednat o tvrzení způsobitelné aktivní procesní legitimaci založit. V konkrétní rovině je však třeba vyhodnotit, k jakému zásahu do životního prostředí mělo návštěvním řádem dojít: navrhovatelé se domnívají, že povolením vodáckých aktivit v úseku Vltavy od Soumarského Mostu k mostu u Pěkné dojde k ohrožení populace perlorodky říční, jež je kriticky ohroženým druhem a jejíž výskyt v oblasti Národního parku Šumava je výjimečný. Otázkou je, zda takovéto případné zhoršení stavu životního prostředí je zásahem do práva na příznivé životní prostředí navrhovatelů; při odpovědi na tuto otázku je třeba též vzít v úvahu povahu navrhovatelů: navrhovatel ad a) je občanským sdružením věnujícím se otázkám ochrany přírody, navrhovatelka ad b) je fyzickou osobou dlouhodobě žijící v oblasti Šumavy (ve Z., tj. cca 30 km od Soumarského mostu).

[31] Pokud jde o právo navrhovatele ad a) na příznivé životní prostředí zakotvené v čl. 35 odst. 1 Listiny, Ústavní soud se setrvale vyjadřuje tak, že „článek 35 Listiny základních práv a svobod zakotvující právo na příznivé životní prostředí a včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů na právnické osoby vztahovat nelze. Je zřejmé, že práva vztahující se k životnímu prostředí přísluší pouze osobám fyzickým, jelikož se jedná o biologické organismy, které – na rozdíl od právnických osob – podléhají eventuálním negativním vlivům životního prostředí. Tomu ostatně odpovídá i charakteristika životního prostředí, jak ji provedl zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí.“ (srov. usnesení ze dne 6. 1. 1998, sp. zn.

² www.nssoud.cz, <http://nalus.usoud.cz/>, <http://eur-lex.europa.eu>

I. ÚS 282/97, Sb. n. u. ÚS, sv. 10, str. 339; stálou aktuálnost vysloveného názoru potvrdil Ústavní soud např. v usnesení z 10. 7. 2008, sp. zn. III. ÚS 3118/07).

[32] Nejvyšší správní soud respektuje předestřený výklad Ústavního soudu musí dospět k závěru, že navrhovatel ad a) není nositelem práva na příznivé životní prostředí, neboť je právnickou osobou, které toto právo pojmově nepřísluší. Vydáním návštěvního řádu tedy nemohlo být do tohoto práva ani zasaženo. Navrhovateli ad a) tak s.ř.s. nepřiznává aktivní legitimaci k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Navrhovatel ad a) se v návrhu dovolává rozsudku Nejvyššího správního soudu z 29. 3. 2007, č. j. 2 As 12/2006-111, z něhož dovozuje, že občanská sdružení jsou nositeli práva na příznivé životní prostředí; tento názor je však mylný. Nejvyšší správní soud se pro podporu své argumentace dovolal nálezu Ústavního soudu z 10. 7. 1997, sp. zn. III. ÚS 70/97; slovy samotného Ústavního soudu v již cit. usnesení sp. zn. III. ÚS 3118/07: „Z odůvodnění nálezu [sp. zn. III. ÚS 70/97] je ovšem zřejmé, že tehdy ve věci rozhodující senát měl na mysli pouze procesní práva stěžovatele související s právem na životní prostředí. Jinak řečeno, z citovaného nálezu nelze jednoznačně dovodit, že Ústavní soud přiznává subjektivní veřejné základní právo na příznivé životní prostředí (v mezích zákonů toto základní právo provádějících) vedle fyzických osob i osobám právnickým, zejména občanským sdružením, jejichž hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny ve smyslu ustanovení § 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.“³[3] Nejvyšší správní soud tedy argumentaci navrhovatele ad a) neshledal opodstatněnou.

[33] Ve vztahu k navrhovatelce ad b) není pochyb o tom, že je osobou způsobilou mít právo na příznivé životní prostředí ve smyslu čl. 35 Listiny v obecné rovně. Jak bylo naznačeno výše, je však třeba uvážit, zda konkrétně napadený návštěvní řád je s to zasáhnout do tohoto jejího základního práva.

[34] Nejvyšší správní soud si je vědom značné rozmanitosti možných forem zásahu do práva na životní prostředí; typicky by se mohlo jednat např. o znečištění ovzduší, vody či půdy, jež by mělo nesporný (nepříznivý) dopad na životní prostředí i v oblasti nacházející se mimo zdroj tohoto znečištění. Nicméně zásah do životního prostředí v posuzovaném případě je velice specifický; výskyt perlorodky říční v horním toku Vltavy přímo neovlivňuje kvalitu života navrhovatelky ad b) a lze si těžko představit i faktický dopad snížení populace perlorodky říční v předmětném úseku na její život. Nejvyšší správní soud se tedy přiklonil k závěru, že ani dotčení práva navrhovatelky ad b) na příznivé životní prostředí způsobené vydáním napadeného opatření obecné povahy není myslitelné, navrhovatelka ad b) tedy též není aktivně legitimována k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy.

³ Ke shodnému závěru dospěl Ústavní soud i v usnesení sp.zn.I.ÚS 603/04 ze dne 22. 2. 2005, v němž odlišil cit.nález sp.zn.I. ÚS 282/97 a nálezu sp.zn. III.ÚS 70/97.

[35] *Právě vyslovený závěr ovšem odráží jeden z problémů ochrany životního prostředí: příroda není sama schopna se postavit na svou obranu proti lidské společnosti a brojit „lidskými“ prostředky proti zásahům člověka.*

[36] *Právo však na toto specifikum ochrany životního prostředí pamatuje a snaží na něj reagovat tím, že veřejnosti (nejčastěji sdružením osob) přiznává specifická práva, jejichž prostřednictvím se právě o ochranu životního prostředí mohou zasazovat. V právním řádu České republiky je takovým předpisem především zákon o ochraně přírody a krajiny a jeho § 70, který v odst. 1 stanoví, že „ochrana přírody podle tohoto zákona se uskutečňuje za přímé účasti občanů, prostřednictvím jejich občanských sdružení a dobrovolných sborů či aktivů“; uvedená občanská sdružení mají právo na informace o probíhajících správních řízeních a též právo účastnit se těchto řízení (§ 70 odst. 2 a 3). Z tohoto ustanovení však nelze dovodit ničeho pro právo účasti občanských sdružení na řízení podle § 101a a násl. s. ř. s.“*

Čtenáři jistě neuniklo, že jsme pro potřeby komentovaného rozsudku v redakci tučně zdůraznili odstavce 33 a 34 odůvodnění rozhodnutí NSS. K tomu je třeba uvést, že léta letoucí byl soudy prováděn výklad čl. 35 odst. 1 Listiny základních práv a svobod konstantním způsobem tak, že práva na příznivé životní prostředí se mohou na rozdíl od právnických osob domáhat jen osoby fyzické. Nyní však NSS výslovně uvedl mantinely, resp. podmínky, za nichž se fyzická osoba může tohoto práva domáhat.

Nejvyšší správní soud výslovně uvedl, že není zásah (do práva na příznivé životní prostředí) jako zásah. Zásah musí přímo ovlivnit kvalitu života fyzické osoby-navrhovatele. Pokud ne, resp. takový zásah není myslitelný, není ani fyzická osoba aktivně legitimována k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Za zásah do kvality života fyzické osoby NSS považuje důsledky znečištění ovzduší, vody či půdy, jež by mělo nesporný (nepříznivý) dopad na životní prostředí i v oblasti nacházející se mimo zdroj tohoto znečištění (fyzická osoba bydlí 30 km od předmětného zdroje znečištění). NSS však odmítá uznat za zásah do kvality života fyzické osoby takové případy, jako je ohrožení či poškozování populace či jedince volně žijícího živočicha a snaha fyzické osoby jej ochránit.

Je sice „dojemné“, že NSS vzápětí v odůvodnění (odst. 35) připustil, že *„právě vyslovený závěr ovšem odráží jeden z problémů ochrany životního prostředí: příroda není sama schopna se postavit na svou obranu proti lidské společnosti a brojit „lidskými“ prostředky proti zásahům člověka.“* a nastínil jinou možnost řešení v odst. 36 (viz výše), ale přírodě tento názor NSS stejně moc nepomůže.

Daný případ se však zároveň dotýká i evropského unijního práva na úseku ochrany životního prostředí. Pojďme se tedy v citacích z rozsudku podívat, kterak se s touto otázkou NSS ve svém odůvodnění vyrovnal.

...[37] Nelze však pominout, že právní řád České republiky je tvořen též právem Evropské unie a mezinárodně právními závazky České republiky; k nyní posuzované otázce možnosti domáhat se soudního přezkumu návštěvního řádu je třeba vzít v potaz především Směrnicí Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (Úř. věst. L 206, 22. 7. 1992, s. 7-50, dále jen „směrnice o stanovištích“), dále Směrnicí EHS o posuzování vlivů na životní prostředí a rovněž Úmluvu o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, vyhlášené v ČR pod č. 124/2004 Sb. m. s. (tzv. Aarhuská úmluva).

III.2. Aktivní legitimace navrhovatelů pohledem práva Evropské unie

[38] Vyjádření Nejvyššího správního soudu k tomu, zda právo Evropské unie (dále též „právo EU“) zakládá navrhovatelům aktivní legitimaci v probíhajícím řízení, je podmíněno posouzením aplikovatelnosti uvedených směrnic na daný případ. Nejvyšší správní soud si je vědom, že zde se v konstrukci odůvodnění svého rozsudku dostává do logických problémů, neboť pro odpověď na prvotní otázku po aktivní legitimaci účastníků je nezbytné zabývat se samým meritem věci; je však toho názoru, že je to jediný možný způsob, jak vyvodit relevantní závěr k této otázce.

[39] Část toku řeky Vltavy v úseku mezi Soumarským Mostem a mostem u Pěkné je, jak uvedeno shora, součástí Národního parku Šumava a zároveň EVL Šumava, ochrana tohoto území je tedy upravena nejen zákonem o ochraně přírody a krajiny jako zvlášť chráněné území – národní park, ale též jako evropsky významná lokalita směrnicí o stanovištích, resp. ustanoveními v zákoně o ochraně přírody a krajiny, jež uvedenou směrnicí implementují (část čtvrtá zákona).

[40] Splouvání řeky je obecně v oblasti národního parku zakázáno, se souhlasem orgánu ochrany přírody (zde odpůrce) lze pro vodní sporty vyhradit určitá území (§ 16 odst. 1 písm. e/ zákona o ochraně přírody a krajiny); zákon v části týkající se národních parků (část třetí, hlava druhá) nestanoví žádný (procesní) postup ani kritéria, podle nichž orgán ochrany přírody vydává souhlas s vyhrazením určitých území s jinak zakázanou činností.

[41] Poněvadž ovšem je předmětná část Šumavy zároveň součástí EVL Šumava, je třeba vzít v úvahu též ustanovení části čtvrté zákona o ochraně přírody a krajiny. V § 45c odst. 2 je stanovena obecná povinnost chránit evropsky významné lokality před poškozováním a ničením; toto ustanovení se však neuplatní v případě, že daná lokalita je současně zvlášť chráněným územím (věta čtvrtá cit. ust.), nicméně aplikovatelnost mj. ustanovení § 45h a § 45i téhož zákona tím není vyloučena. Právě posledně zmiňovaná ustanovení upravují otázku hodnocení důsledků koncepcí a záměrů na evropsky významné lokality.

[42] Ust. § 45h odst. 1 stanoví, že „jakákoliv koncepce nebo záměr, který může samostatně nebo ve spojení s jinými významně ovlivnit příznivý stav předmětu ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti, podléhá hodnocení jeho důsledků na toto území a stav jeho ochrany z uvedených hledisek“. Pro výklad pojmů „záměr“ a „koncepce“ jsou rozhodné definice užití v zákoně o posuzování vlivů; cit. § 45h na tento zákon odkazuje za pomoci poznámek pod čarou a takový postup byl hodnocen i Soudním dvorem Evropské Unie jako správný (viz rozsudek C-127/02, Waddenzee,⁴ [4] body 23, 24).

[43] V zákoně o posuzování vlivů je pak konečně stanoveno, co je záměrem a koncepcí (§ 3 písm. a/ a b/), které záměry a které koncepce podléhají posuzování vlivů na životní prostředí (§ 4 a § 10a). Splouvání Vltavy v úseku spadajícím do EVL Šumava je nutno považovat za činnost, která „podle stanoviska orgánu ochrany přírody vydaného podle zvláštního právního předpisu [může] samostatně nebo ve spojení s jinými významně ovlivnit území evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti“ (§ 4 odst. 1 písm. e/ cit. zák.). Dále k této otázce v bodu [63] tohoto rozsudku.

[44] Na tomto místě není třeba dále se zabývat tím, zda stanovisko orgánu ochrany přírody bylo či nebylo vydáno a zda posuzování vlivů proběhlo; tomuto rozboru bude věnován prostor při meritorním posouzení návrhu. V této fázi posouzení je určující, že na předmětnou část návštěvního řádu se vztahuje povinnost posouzení jejích důsledků na evropsky významnou lokalitu a posouzení vlivu záměru na životní prostředí, jež se shodně řídí zákonem o posuzování vlivů (posouzení vlivu záměru na životní prostředí – část první, hlava I., díl 2 zákona o posuzování vlivů), potažmo směrnici o posuzování vlivů, která byla (resp. měla být) právě do zákona o posuzování vlivů implementována.

[45] Směrnice o posuzování vlivů v čl. 10a⁵ [5] stanoví:

„Členské státy zajistí, aby v souladu s příslušnými předpisy vnitrostátního práva příslušníci dotčené veřejnosti, kteří:

- a) mají dostatečný zájem, nebo v opačném případě
- b) namítají porušování práva v případech, kdy to správní řád členského státu požaduje jako předběžnou podmínku,

měli možnost dosáhnout přezkoumání soudem nebo jiným nezávislým a ne-stranným orgánem zřízeným ze zákona a mohli tak napadat hmotnou nebo procesní zákonnost jakýchkoli rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti podléhajících ustanovením o účasti veřejnosti obsaženým v této směrnici.

⁴ Rozsudek ze dne 7. září 2004, C-127/02, Waddenzee, Sb. rozh. s. I 7405.

⁵ Ve znění směrnice Evropského parlamentu a rady 2003/35/ES, o účasti veřejnosti na vypracování některých plánů a programů týkajících se životního prostředí a o změně směrnic Rady 85/337/EHS a 96/61/ES.

Členské státy stanoví, v jaké fázi mohou být rozhodnutí, akty nebo nečinnost napadeny.

To, co představuje dostatečný zájem a porušování práva, určí členské státy v souladu s cílem poskytnout zúčastněné veřejnosti široký přístup k právní ochraně. K tomuto účelu je zájem jakékoli nevládní organizace, která splňuje požadavky uvedené v čl. 1 odst. 2, pokládán pro účely písmena a) tohoto článku za dostatečný. Pro účely písmena b) tohoto článku se předpokládá, že tyto organizace mají práva, která mohou být porušována.

[...]⁶

[46] Citovaný článek směrnice o posuzování vlivů nebyl výslovně promítnut do úpravy řízení o zrušení opatření obecné povahy (§ 101a a násl. s. ř. s.) nebo do jiného ustanovení právních předpisů, jež by bylo lze pro otázku posouzení aktivní legitimace navrhovatelů v tomto řízení aplikovat. Je tedy třeba se zabývat otázkou, zda je čl. 10a směrnice schopen tzv. přímého účinku, jak jej ve své judikatuře stanovil Evropský soudní dvůr.⁶[6]

[47] Nejvyšší správní soud se k této otázce (a k současně navrhovanému položení předběžné otázky Soudnímu dvoru) již ve své rozhodovací činnosti vyslovil a seznal, že, „V souladu s konstantní judikaturou Soudního dvora Evropských společenství (srov. rozsudek ze dne 6. 10. 1982 ve věci 238/81 Srl CILFIT a Lanificio di Tabardo SpA proti Ministerstvu zdravotnictví, Recueil s. 3415) platí, že překládací povinnost soudu odpadá v případě tzv. *acte clair*, tj. když je výklad evropského práva bez dalšího naprosto zjevný a jasný. V projednávaném případě je tomu tak proto, že předmětná směrnice vychází téměř doslovně z Aarhuské úmluvy a navíc uvádí, že ‚členské státy stanoví, v jaké fázi mohou být rozhodnutí, akty nebo nečinnosti napadeny‘. Toto ustanovení má za následek, že předmětná směrnice, resp. její ustanovení týkající se práva na soudní ochranu, nespĺňuje jeden z bodů testu přímého účinku směrnic, jak byl Soudním dvorem Evropských společenství stanoven [...]“ (srov. rozsudek č. j. 1 As 39/2006-55).⁷[7]

[48] Nejvyšší správní soud ale považuje za nezbytné zdůraznit skutkové okolnosti případu, v němž k citovanému právnímu závěru dospěl: občanské sdružení (resp. v druhém cit. případě fyzická osoba) se v řízení před správními soudy domáhalo přezkumu stanoviska k posouzení vlivů provedení určitého záměru (rozšíření dálnice) na životní prostředí vydané Ministerstvem životního prostředí. Nejvyšší správní soud zde vyšel ze svých předchozích rozhodnutí,⁸[8] že uvedené stanovisko je pouze závazným podkladem pro vydání dalšího správního rozhodnutí a jako ta-

⁶ K přímému účinku směrnic srov. rozsudek Soudního dvora ES ze dne 4.12.1974, Van Duyn, 41/74, Recueil, s.1337, zejm. bod 12.

⁷ Obdobně též rozsudek NSS č.j.4 As 70/2006-72 ze dne 26. 6. 2007.

⁸ Rozsudek NSS z 14. 6. 2006, č.j.2 As 59/2005-134.

kové není soudem samostatně přezkoumatelné ve správním soudnictví. Stanovisko lze podrobit soudnímu přezkumu v rámci přezkumu správního rozhodnutí, jež z něj vychází. V cit. rozsudku č.j. 1 As 39/2006-55 Nejvyšší správní soud opřel svůj názor na absenci přímého účinku čl. 10a směrnice o posuzování vlivů u ustanovení druhého pododstavce cit. ust., který ponechává na členských státech stanovení vhodné fáze řízení, v níž bude mít dotčená veřejnost přístup k soudu.

[49] *V nyní projednávané věci se jedná o situaci odlišnou; navrhovatelé se domáhají soudního přezkumu návštěvního řádu vydaného ve formě opatření obecné povahy, ve specifickém řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. Návštěvní řád, jak bylo dovozeno shora (body [39] až [44]), resp. regulace splouvání Vltavy v čl. 5 návštěvního řádu, má vycházet ze stanoviska o posuzování vlivů podle § 45h zákona o ochraně přírody a krajiny. Je to tedy pouze a jen návštěvní řád, jenž z daného posouzení vlivů vychází; žádné další (navazující) správní řízení neprobíhá; navrhovatele tedy není možno odkázat do nějakého další řízení, jehož výsledek by mohl posléze napadnout před soudem a realizovat tak své právo na soudní přezkum.*

[50] *Nejvyšší správní soud tedy zohlednil tyto specifické okolnosti a posoudil otázku přímého účinku čl. 10a směrnice o posuzování vlivů právě v jejich kontextu, takový postup ostatně aproboval Evropský soudní dvůr v již citovaném rozsudku Van Duyn.⁹ [9] Dospěl přitom k závěru, že čl. 10a směrnice je přímo účinný.*

[51] *Nejvyšší správní soud vyšel z následující úvahy: cílem čl. 10a směrnice o posuzování vlivů, který je promítnutím ustanovení Aarhuské úmluvy do práva EU,¹⁰ [10] je zajistit tzv. dotčené veřejnosti přístup k soudnímu přezkumu ve věcech spadajících do působnosti cit. směrnice a tento cíl je z uvedeného článku jasně znatelný. Při jeho naplnění je členským státům však ponechán prostor pro úvahu, jak cíle dosáhnout, mimo jiné tím, že stanoví příslušnou fázi, v níž bude soudní přezkum umožněn (druhý pododstavec čl. 10a cit. směrnice). Ve věci nyní projednávané před Nejvyšším správním soudem se však jedná, jak popsáno shora v bodě [49], o jediném správním řízení, jehož výsledek – návštěvní řád vyhrazující místa k provozování vodních sportů – může být podroben soudnímu přezkumu v jediném typu soudního řízení. Je tedy zřejmé, že v této věci se uvážení svěřené České republice, resp. jejímu zákonodárci nemohlo vůbec uplatnit; je-li možno vést pouze jediný soudní řízení, není prostor pro určení „fáze“, v níž lze návštěvní řád soudně přezkoumat. V takovém případě je třeba naplnit cíl daného ustanovení a umožnit „dotčené veřejnosti“ přístup k soudu.*

⁹ Op.cit. pozn. p. č. 6, bod 12 rozsudku.

¹⁰ Viz čl. 1 Směrnice EP a Rady 2003/35/ES ze dne 26. května 2003 o účasti veřejnosti na vypracování některých plánů a programů týkajících se životního prostředí a o změně směrnic Rady 85/337/EHS a 96/61/ES, pokud jde o účast veřejnosti a přístup k právní ochraně; touto směrnicí byl do směrnice o posuzování vlivů vložen mj. čl. 10a.

[52] Nejvyšší správní soud tedy posoudil otázku aktivní legitimace navrhovatelů v probíhajícím řízení podle § 101a s. ř. s. ve spojení s čl. 10a směrnice, jeho prvním a třetím pododstavcem. Vycházel při tom též z definice pojmu „dotčená veřejnost“ v čl. 1 odst. 2 směrnice a zohlednil i výklad, který podal Soudní dvůr ve věci C-263/08, *Djurgarden-Lilla Värtans Miljöskyddsörening*.¹¹ [11] Zde se Soudní dvůr zaobíral otázkou výkladu pojmu „dotčená veřejnost“ a článku 10a směrnice. Soudní dvůr uvedl:

„I když platí, že [článek 10a] tím, že odkazuje na čl. 1 odst. 2 této směrnice ponechává na vnitrostátním zákonodárci, aby určil podmínky, které mohou být požadovány, k tomu, aby nevládní organizace podporující ochranu životního prostředí jakožto sdružení mohla mít právo dosáhnout přezkum za výše uvedených podmínek, musí vnitrostátní pravidla takto stanovená jednak zajistit „široký přístup k právní ochraně“, a jednak zajistit ustanovením směrnice 85/337 týkajícím se práva dosáhnout přezkoumání soudem jejich užitečný účinek. Nesmí tedy hrozit, že tato vnitrostátní pravidla zbaví plné účinnosti ustanovení práva Společenství, která stanoví, že ti, kdo mají dostatečný zájem napadnout záměr, a ti, do jejichž práva je zasazeno, mezi něž patří sdružení na ochranu životního prostředí, musí mít možnost aktivní legitimace v řízeních před příslušnými soudy.“ (bod 45 rozsudku).

[53] Jak již bylo shora uvedeno, § 101a s. ř. s. vyžaduje, aby navrhovatel v řízení o zrušeníopatření obecné povahy, tvrdil, že byl daným opatřením dotčen na svém hmotném právu. K přiznání aktivní legitimace příslušníkům tzv. dotčené veřejnosti je nutné, aby tito namítali porušení svého práva; přitom někteří z příslušníků dotčené veřejnosti – nevládní organizace ve smyslu čl. 1 odst. 2 směrnice – mají privilegované postavení plynoucí z druhé a třetí věty třetího pododstavce čl. 10a směrnice.

[54] K výkladu tedy zbývá pojem „dotčená veřejnost“ definovaný v čl. 1 odst. 2 směrnice a určení, zda a případně, který z navrhovatelů pod tento pojem spadá. Článek 1 odst. 2 směrnice definuje „veřejnost“ jako „jedn[u] nebo více fyzických nebo právnických osob a jejich sdružení, organizace nebo skupiny v souladu s vnitrostátními právními předpisy nebo zvyklostmi“; „dotčenou veřejností“ se dle téhož ustanovení rozumí „veřejnost, která je nebo by mohla být ovlivněna rozhodovacími řízeními pro oblast životního prostředí podle čl. 2 odst. 2 [tj. řízení o povolení záměru, jenž může mít vliv na životní prostředí], nebo která má na těchto řízeních určitý zájem; pro účely této definice se předpokládá, že nevládní organizace podporující ochranu životního prostředí a splňující požadavky vnitrostátních právních předpisů mají na rozhodování ve věcech životního prostředí zájem“ Soudní dvůr se v cit. rozsudku *Djurgaringrden-Lilla Värtans Miljöskyddsörening* přiklonil spíše k takovému výkladu požadavků (podmínek) stanovených vnitrostátním právem, které budou

¹¹ Rozsudek Soudního dvora ES ze dne 15. 10. 2009, *Djurgarden-Lilla Värtans Miljöskyddsörening*, C-263/08.

respektovat cíle směrnice o posuzování vlivů, „zejména pak [cíl] umožnit snadný soudní přezkum činností, na něž se [směrnice] vztahuje“ (bod 47 rozsudku).

[55] Navrhovatel ad a) je občanským sdružením, jehož hlavním cílem činnosti je ochrana životního prostředí. Nejvyšší správní soud při posuzování, zda navrhovatel ad a) „splňuj[e] požadavky vnitrostátních právních předpisů“ vycházel pouze z obecných pravidel stanovených procesními předpisy pro procesní způsobilost, neboť zákon o ochraně přírody a krajiny či zákon o posuzování vlivů žádné další podmínky nestanoví; ustanovení § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny se vztahuje pouze na účastenství ve správních řízeních, není tedy použitelné v posuzovaném případě. Navrhovatel ad a) splňuje podmínky § 33 s. ř. s. a vzhledem k cíli své činnosti formulovanému v registrovaných stanovách jej Nejvyšší správní soud tedy považuje za nevládní organizaci ve smyslu čl. 1 odst. 2 směrnice o posuzování vlivů.

[56] Poněvadž je navrhovatel ad a) nevládní organizací ve smyslu čl. 1 odst. 2 cit. směrnice, má se za to, že má právo, jež může být porušeno pro účely posouzení jeho aktivní legitimace v řízení o zrušení opatření obecné povahy; konkrétně se tedy má za to, že navrhovatel ad a) má právo na příznivé životní prostředí. Jelikož v návrhu na zahájení řízení tvrdil, že právě do tohoto jeho práva bylo vydáním návštěvního řádu zasazeno a toto jeho tvrzení není prima facie nemyslitelné, je třeba uzavřít, že je oprávněn k podání návrhu na zahájení řízení. Nejvyšší správní soud tedy návrh věcně projedná.

[57] Pokud se jedná o navrhovatelku ad b) – fyzickou osobu, podmínky pro posouzení její aktivní legitimace pro probíhající řízení se nezměnily; nevztahuje se na ni domněnka (a tedy „privilegované postavení“) stanovená druhou a třetí větou třetího pododstavce čl. 10a směrnice o posuzování vlivů. Příznivější závěr by pro navrhovatelku ad b) nemohla přinést ani aplikace Aarhuské úmluvy, které nadto povaha přímo účinné normy přiznána pravidelně není,¹² [12] poněvadž její ustanovení jsou v dané části totožná s čl. 10a směrnice o posuzování vlivů. Konečně je třeba uvést, že předchozí aktivní vystupování navrhovatelky ad b) v řízení o vydání návštěvního řádu (a její procesní legitimace v takovém řízení) žádným způsobem nemají vliv na posouzení návrhové legitimace v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s.; k takovému závěru dospěl i Soudní dvůr Evropské unie ve věci *Djurgaringrden-Lilla Värtans Miljöskyddsforening*: „účasť na rozhodovacím řízení ve věcech životního prostředí za podmínek stanovených v čl. 2 odst. 2 a čl. 6 odst. 4 směrnice 85/337 je odlišná a má jiný účel než případný soudní přezkum rozhodnutí přijatého v tomto řízení. Tato účast tedy nemá vliv na podmínky pro podání opravného prostředku.“ (bod 38).

¹² Srov. usnesení Ústavního soudu z 10.7.2008, sp.zn.III ÚS 3118/07 nebo stanovisko generální advokátky SDEU Sharpston ve věci C-240/09 *Lesoochránárske zoskupenie VLK*.

[58] Návrh navrhovatelky ad b) je tedy třeba ze všech uvedených důvodů odmítnout podle ust. § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.“

Tolik opět z odůvodnění Nejvyššího správního soudu ČR. Je tedy jasné, že NSS přiznal s ohledem na evropské právo aktivní legitimaci právnické osobě (občanskému sdružení) a opět nikoliv fyzické osobě. NSS v odst. [56] odůvodnění rozsudku připustil, že poněvadž je navrhovatel nevládní organizací ve smyslu čl. 1 odst. 2 cit. směrnice o posuzování vlivů na životní prostředí, má se za to, že má právo, jež může být porušeno pro účely posouzení jeho aktivní legitimace v řízení o zrušení opatření obecné povahy; konkrétně se tedy má za to, že navrhovatel nevládní organizace má právo na příznivé životní prostředí. Jelikož v návrhu na zahájení řízení tvrdil, že právě do tohoto jeho práva bylo vydáním návštěvního řádu zasaženo a toto jeho tvrzení není dle názoru NSS prima facie nemyslitelné, NSS uzavřel, že je nevládní organizace oprávněna k podání návrhu na zahájení řízení o přezkumu opatření obecné povahy.

Konečně se NSS v odůvodnění rozhodnutí zabýval vlastním přezkumem napadeného opatření obecné povahy – návštěvního řádu Národního parku Šumava.

„...[61] Odpůrce byl oprávněn předmětný návštěvní řád vydat (viz § 78 odst. 2 písm. c/ zákona o ochraně přírody a krajiny) a vyhradit v něm místa pro provozování vodních sportů (viz § 19 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny; k tomu srov. argumentaci v bodě [26] tohoto rozsudku).

[62] Navrhovatel však činí sporným dodržení zákonem stanovených procesních postupů pro vydání návštěvního řádu – podjatost úředníků odpůrce, jak byla podrobněji popsána v bodech [10] a [13]. Zpochybňuje také splnění podmínek pro přijetí pravidel pro splouvání řeky v návštěvním řádu (absence posouzení vlivů záměru na životní prostředí – § 45i zákona o ochraně přírody a krajiny; srov. body [5] až [8]); tuto námitku nelze považovat za námitku směřující čistě do procesu přijímání opatření obecné povahy, neboť vypracování posouzení natura/EIA, je-li vyžadováno, je nezbytnou podmínkou souladu napadeného opatření obecné povahy s hmotným právem. Nejvyšší správní soud považuje za účelné vyjádřit se k oběma vytkaným vadám současně, neboť spolu úzce souvisejí.

[63] Splouvání Vltavy v předmětném úseku je záměrem ve smyslu § 45h odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny a § 4 odst. 1 písm. e) zákona o posuzování vlivů, neboť jde o činnost, která může samostatně nebo ve spojení s jinými významně ovlivnit území ELV Šumava (konkrétně může dojít k narušení a ohrožení populace perlorodky říční). Nejprve je třeba upřesnit, že takový záměr může podléhat dvěma typům hodnocení, jež by v praxi bylo lze obvykle zpracovávat v jediném dokumentu.¹³[13] Jedná se jednak o hodnocení vlivů záměru na životní prostředí (dále

¹³ Srov. Metodika ministerstva životního prostředí Hodnocení významnosti vlivů při posuzování po-

jen „posouzení EIA“), jež se provádí plně dle zákona o posuzování vlivů a kritéria hodnocení jsou uvedena zejména v § 5 zákona o posuzování vlivů a jeho přílohách (zejm. příloha 5), jednak jde o hodnocení důsledků záměru na území evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti (tzv. „naturové posouzení“), jež vychází z § 45h zákona o ochraně přírody a krajiny a ze směrnice o stanovištích, hodnotícím kritériem je vliv na předmět ochrany konkrétní lokality a na její celistvost; procesně se při vypracování tohoto hodnocení a následného stanoviska postupuje podle týchž ustanovení jako při posuzování EIA, s případnými odchylkami stanovenými v § 45i zákona o ochraně přírody a krajiny.

[64] Každý záměr musí být nejprve jeho předkladatelem (tím, kdo jej zamýšlí pořádit – § 45i odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny) předložen orgánu ochrany přírody ke stanovisku, zda „může mít samostatně nebo ve spojení s jinými koncepcemi nebo záměry významný vliv na příznivý stav předmětu ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti“ (tamtéž). Pokud významný vliv vyloučen není, je třeba provést naturové posouzení (§ 45i odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny); o povinnosti provést též posouzení EIA se rozhodne ve zjišťovacím řízení (§ 45i odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny ve spojení s § 4 odst. 1 písm. e) zákona o posuzování vlivů).

[65] V posuzované věci navrhovatel ad a) tvrdí, že odpůrce vydal ve věci nejprve stanovisko ze dne 15. 1. 2010, č. j. SZ NPS 00306/2010/2 – NPS 00459/2010, v němž dospěl k závěru, že významný vliv záměru na ELV Šumava vyloučit nelze. Dne 10. 3. 2010 vydal odpůrce nové stanovisko č. j. SZ NPS 02349/2010/2 – NPS 02369/2010, tentokrát časově omezené „na překlenovací období 1. 5. – 31. 7. 2010“, že významný vliv záměru je vyloučen. Kopie obou stanovisek přiložil navrhovatel ad a) k návrhu, tato stanoviska nejsou součástí předloženého správního spisu odpůrce, ten však jejich existenci ani obsah, jak byl podán navrhovatelem ad a) v návrhu nijak nepopřel.

[66] Nejvyšší správní soud především uvádí, že názor navrhovatele ad a), že dnem 1. 8. 2010, tj. uplynutím „překlenovacího období“, znovu začalo platit původní stanovisko odpůrce ze dne 15. 1. 2010, je nesprávný. Stanovisko z 15. 1. 2010 bylo vydáno k záměru, který počítal s denním omezením počtu plavidel na 100 při stavu vody 50–61 cm na vodočtu Soumarský Most, což neodpovídá úpravě přijaté návštěvním řádem účinným od 1. 8. 2010 (srov. bod [18]); stanovisko se tedy týká jiného záměru, o jeho neúčinnosti pro období od 1. 8. 2010 tedy nemůže být pochyb. V odůvodnění návštěvního řádu (čl. 11) odpůrce uvedl, že orgán ochrany přírody vyloučil významný vliv na EVL Šumava stanovisky ve smyslu § 45i odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny sp. zn. SZ NPS 01099/2010 a sp. zn. SZ NPS 01162/2010.

dle § 45i zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů; dostupná v systému ASPI.

[67] Nejvyšší správní soud si od odpůrce vyžádal cit. stanoviska a zjistil následující skutečnosti: Stanovisko sp.zn. SZ NPS 01099/2010/2 – NPS 01366/2010 z 10. 3. 2010 je stanoviskem ve smyslu § 45i odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny a týká se záměru „Vyhrazení tras a stezek pro jízdu na kolech na území Národního parku Šumava“. Druhé zmiňované stanovisko, sp.zn. SZ NPS 01162/2010/2 – NPS 01369/2010 z 10. 3. 2010, je stanoviskem ve smyslu § 45i odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny k záměru „splouvání vyhrazených úseků vodních toků Vydry, Otavy a Vltavy v úseku Borová Lada – Polka, Lenora – Soumarský Most a most u Pěkné – Nová Pec“. Z obsahu posléze uvedeného stanoviska je zřejmé, že se týká splouvání Vltavy nikoliv v předmětném úseku Soumarský Most – most u Pěkné; Nejvyšší správní soud tedy konstatuje, že tato stanoviska sice byla správně považována za podklad k vydání návštěvního řádu, nevztahují se však na otázku řešenou v probíhajícím řízení, tj. zákonnost stanovení režimu splouvání Vltavy v úseku Soumarský Most – most u Pěkné.

[68] Je tak třeba dospět k závěru, že odpůrce se při vydání návštěvního řádu neřídil § 45i odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, nevyžádal si stanovisko orgánu ochrany přírody a nemohl tedy ani dospět k závěru (byť implicitně vyjádřenému), že není třeba záměr podrobit naturovému posouzení. Absence tohoto stanoviska, resp. navazujícího naturového/EIA posouzení představuje závažné pochybení odpůrce, které mělo vliv na zákonnost vydaného opatření obecné povahy.

[69] Nejvyšší správní soud na tomto místě považuje za nutné uvést, že důvodem ke zrušení návštěvního řádu v předmětné části nebyla „pouhá“ absence stanoviska podle § 45i odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, která by snad mohla být považována za administrativní pochybení a následně zrušení návštěvního řádu pro tuto vadu za přílišné lpění na procesní formě. Rozhodovacím důvodem byla pro Nejvyšší správní soud skutečnost, že ignorováním postupu zakotveného v § 45i odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny se uzavře cesta jak k naturovému posouzení a hodnocení, tak k posouzení EIA. Jsou to právě tyto procesy, které zohledňují veškeré (negativní i pozitivní) vlivy záměru na posuzovanou oblast (zde dokonce oblast mimořádné přírodní hodnoty). Nejvyšší správní soud si je vědom, že odpůrce návštěvní řády v roce 2010 (opatření obecné povahy č. 1/2010 – účinný od 1. 5. 2010 do 31. 7. 2010 a nyní přezkoumávané opatření obecné povahy č. 2/2010 – účinností navazující na předchozí návštěvní řád) přijímal v určitém časovém tlaku způsobeném snad i změnou právní úpravy (zákon č. 349/2009 Sb., účinný od 1. 12. 2009) a zdlouhavostí uvedených posuzovacích procesů. Ostatně jak uvedl navrhovatel ad a) a Nejvyšší správní soud tuto skutečnost ověřil,¹⁴ [14] záměr splouvání v předmětném úseku je v současnosti v procesu naturového a EIA posuzování. Tyto skutečnosti ovšem nemohou zhojit zjištěný rozpor se zákonem, který nadto mohl znamenat

¹⁴ Informace jsou veřejně přístupné na <http://tomcat.cenia.cz/eia/detail.jsp?view>

těž porušení závazků plynoucích pro Českou republiku z jejího členství v Evropské unii.¹⁵[15]

[70] V tomto ohledu nelze ani akceptovat postup odpůrce, který v přezkoumávaném návštěvním řádu zakotvil regulaci splouvání v předmětném úseku způsobem vycházejícím z tzv. varianty 4 „Útlum vodáckých aktivit v úseku Soumarský Most – most u Pěkné a opatření na podporu biotopu perlorodky říční“ „naturové“ posouzené Mgr. V. v březnu 2010. Ze správního spisu odpůrce plyne, že ve fázi přípravy pro vydání návštěvního řádu pro rok 2010 (účinný od 1. 5. 2010) bylo Mgr. V. zpracováno naturové hodnocení pro záměr „Splouvání Teplé Vltavy v úseku Soumarský Most – most u Pěkné“, toto hodnocení bylo v pozdějším období (dne 8. 3. 2010)¹⁶[16] doplněno též o posouzení tzv. varianty 4, která představuje postupný útlumový režim vodáckých aktivit v období let 2010 – 2012. Z hodnocení této varianty je zřejmé, že režim nebude mít významný negativní vliv na ELV Šumava v případě, že bude v návštěvním řádu zakotven pro celé tříleté období. I když odpůrce zakotvil do návštěvního řádu účinného v době od 1. 8. 2010 do 30. 4. 2011 režim splouvání, jenž odpovídá splouvání v posouzené variantě 4 pro dané období, přesto se dopustil nezákonnosti spočívající v nedodržení postupu podle § 45h zákona o ochraně přírody a krajiny. V takovém případě by totiž mělo být orgánem ochrany přírody vydáno stanovisko podle § 45i odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny pro tento záměr (tj. splouvání ve variantě 4, avšak jen pro období účinnosti vydávaného návštěvního řádu) a případně navazující naturové a EIA posouzení. Nejvyšší správní soud tedy ani tento argument (či vysvětlení) odpůrce neshledal důvodným.

[71] Opatření obecné povahy jsou obvykle vydávána na neomezenou dobu, správní řád obsahuje pouze ustanovení o nabytí účinnosti (§ 173 odst. 1), je jisté v kompetenci přijímajícího orgánu účinnost omezit, musí však též zajistit kontinuitu v regulované oblasti, tj. zajistit včasné přijetí navazujícího opatření obecné povahy. Každé opatření obecné povahy musí splňovat podmínky stanovené jak procesním, tak hmotným právem. Změny v účinném opatření obecné povahy lze dosáhnout přijetím nového opatření,¹⁷[17] opět za splnění všech zákonných podmínek; právě v procesu přijímání opatření jsou pak zohledňovány všechny relevantní zájmy, tedy i zájmy ochrany přírody. Odpůrce nemůže vycházet z toho, že v období 1. 8. 2010 – 30. 4. 2011 zakotvil režim splouvání ve variantě 4 předpokládaný pro rok 2010 do nyní účinného návštěv-

¹⁵ Navrhovatel ad a) v návrhu poukazyval na skutečnost, že Evropská komise vytykala ČR nedostatky při přijímání návštěvních řádů v předchozích obdobích, zejména s ohledem na absenci naturového a EIA posouzení. Tato skutečnost, ač pro probíhající řízení před NSS nemá žádného významu, jen dokresluje, co bylo uvedeno o závažnosti porušení procedur předepsaných v § 45i odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, resp. v čl. 6 směrnice o stanovištích.

¹⁶ Srov. str. 11 hodnocení.

¹⁷ Správní řád neobsahuje speciální ustanovení o přijímání změn opatření obecné povahy jako je tomu v § 55 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

ního řádu s „nadějí“, že v následujícím opatření obecné povahy bude zakotven zbytek původního tříletého režimu stanoveného záměrem „Útlum vodáckých aktivit v úseku Soumarský Most – most u Pěkné a opatření na podporu biotopu perlorodky říční“.

[72] Nejvyšší správní soud pak ještě pro úplnost připomíná, že další podmínkou pro stanovení (vyhrazení) míst, na kterých je povoleno provozovat vodní sporty, je též souhlas orgánu ochrany přírody s takovým vyhrazením (§ 16 odst. 1 písm. e/ zákona o ochraně přírody a krajiny). V posuzované věci takový souhlas nebyl (srov. § 78 odst. 2 písm. f/ zákona o ochraně přírody a krajiny) vydán; i tento nedostatek měl vliv na zákonnost vydaného opatření obecné povahy.

[73] Ve světle právě učiněného závěru není důvodné zabývat se námitkou navrhovatele ad a) vytykající podjatost úředních osob orgánu ochrany přírody, jímž je v daném případě odpůrce (§ 75 odst. 1 písm. e/ ve spojení s § 78 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny). Na okraj lze pouze obecně poznamenat, že obdobnou otázkou se v současné době zabývá rozšířený senát Nejvyššího správního soudu pod sp. zn. 1 As 79/2009; i toto rozhodnutí bude po jeho vydání přístupné na www.nssoud.cz.

[74] Účastníci řízení dále zastávají rozdílný názor na to, zda celý návštěvní řád je koncepcí ve smyslu § 45h zákona o ochraně přírody a krajiny, resp. § 3 odst. 1 písm. b) zákona o posuzování vlivů; oba vycházejí z definice podané v posléze cit. ustanovení, avšak docházejí k opačným závěrům. Nejvyšší správní soud je nicméně toho názoru, že tato námitka se netýká přímo napadené části návštěvního řádu. Navrhovatel ad a) totiž výslovně uvedl, že není jeho cílem brojit proti celému návštěvnímu řádu a dosáhnout jeho zrušení, veškerá jeho argumentace směřovala pouze k otázce regulace splouvání Vltavy v předmětném úseku, čemuž také odpovídala formulace závěrečného návrhu. Z tohoto pohledu je nastolená otázka pro rozhodnutí o formulovaném návrhu nadbytečná. Nejvyšší správní soud by se jí mohl zabývat k návrhu podanému v řízení podle § 101a s. ř. s., návrh by však musel věcně směřovat proti celému návštěvnímu řádu; v tomto rozsahu by bylo nutno též posuzovat otázky aktivní legitimace navrhovatelů pro takové řízení, zejména možnost dotčení jejich hmotných práv. V této souvislosti pak Nejvyšší správní soud pouze upozorňuje na skutečnost, že v případě posuzování návštěvního řádu jakožto koncepce (tedy v režimu strategického posuzování vlivů na životní prostředí, tzv. SEA), by byla rozhodným právním předpisem vedle zákona o posuzování vlivů Směrnice Evropského Parlamentu a Rady 2001/42/ES ze dne 27. června 2001 o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí, jež neobsahuje období čl. 10a směrnice o posuzování vlivů.

[75] Na okraj pak ještě Nejvyšší správní soud poznamenává, že skutečnost, že odpůrce nový návštěvní řád vydal k příkazu ministryně životního prostředí (založený ve správním spise odpůrce; přípis z 7. 6. 2010, č. j. 50020/ENV/10) nemá vliv

na zákonost přezkoumávaného opatření obecné povahy; je to odpůrce, kdo napadené opatření obecné povahy ve své pravomoci vydal a Nejvyšší správní soud není oprávněn zabývat se otázkami plynoucími z funkčního uspořádání orgánů ochrany přírody (srov. zejm. § 79 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny). Právním názorem Ministerstva životního prostředí (vyjádřeným též přípisem z 4. 6. 2010, č. j. 47777/ENV/10 1208/410/10, na nějž se odvolává navrhovatel ad a/) se Nejvyšší správní soud nemohl zabývat, neboť vyjádřený názor lze snad považovat za výkladové stanovisko v konkrétním případě, které však nebylo vydáno v řízení o vydání opatření obecné povahy a nebylo tak pro odpůrce závazné. Nejedná se rozhodně o metodický pokyn ústředního orgánu státní správy určený ke sjednocení praxe jemu podřízených správních orgánů; odkaz navrhovatele ad a) na rozsudek Nejvyššího správního soudu z 16. 8. 2010, č. j. 2 Afs 53/2010-63, tedy není případný.“

Pokud závěrem shrneme, v citovaném rozhodnutí Nejvyšší správní soud z důvodů uvedených v odstavcích [34] a [57] odůvodnění neshledal, že by navrhovatelka byla oprávněna podat návrh na zahájení řízení o zrušení opatření obecné povahy, proto její návrh podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. odmítl. Naopak připustil aktivní legitimaci druhého navrhovatele, občanského sdružení. Podle NSS občanské sdružení, jehož předmětem činnosti je ochrana životního prostředí, je aktivně legitimováno k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy – návštěvního řádu národního parku – tehdy, pokud opatření upravuje otázky, jež jsou předmětem hodnocení podle § 45h zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, tedy tzv. naturového posuzování vlivů záměru či koncepce. Nejvyšší správní soud přezkoumal návštěvní řád v rozsahu vymezeném návrhem občanského sdružení Okrašlovací spolek Zdíkovsko a dospěl k závěru, že návrh je důvodný. Návštěvní řád Národního parku Šumava vydaný opatřením obecné povahy č. 2/2010 by vydán nezákonným způsobem, neboť nebylo respektováno ustanovení § 45i odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny a případné navazující postupy upravené tímto ustanovením a zákonem č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí. Absence stanoviska podle § 45i odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb. v případě vyhrazení určitého úseku vodního toku pro provozování vodních sportů v návštěvním řádu způsobuje rozpor se zákonem, pro který je důvodné takové opatření zrušit.

Dodejme, že poněvadž navrhovatel své námitky zaměřil pouze k regulaci splouvání Teplé Vltavy v úseku od Soumarského Mostu k mostu u Pěkné a výslovně se domáhal zrušení pouze této části návštěvního řádu, Nejvyšší správní soud zrušil pouze tuto oddělitelnou část napadeného opatření obecné povahy a část jeho přílohy č. 3.

Judikát opatřil komentářem a citace vybral doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.



Summary

The article examines the decision of the Supreme Administrative Court of the Czech Republic in the question of the participation in proceeding according to the Nature Protection Act and the Environmental Impact Assessment Act by the decisionsmaking the National Park Authority in National Park Šumava. The case concerns the National Park Visitor Rules.



JUDIKATURA SOUDNÍHO DVORA EU**Postoje Soudního dvora EU
ke komerční výstavbě v národních parcích***doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.***Úvodem**

Protože se v současné době aktuálně diskutuje o budoucím využití území Národního parku Šumava, je vhodné ukázat na dvou případech italských národních parků, že Evropský soudní dvůr, resp. Soudní dvůr EU v minulosti zaujal minimálně v těchto dvou případech poměrně striktní postoj názor na výstavbu v těchto chráněných územích. V prvním případě, Národní park Stelvio, se jednalo o výstavbu sportovních areálů a rekreačních zařízení, v druhém případě, Národní park Murgia Alta, se jednalo o výstavbu větrného parku. V obou případech se jedná o území národního parku zahrnuté do evropské soustavy Natura 2000.

C-304/05 Komise vs. Itálie (Národní park Stelvio)

Dne 4. října 1999 byl regionálním orgánům předložen projekt přestavby lyžařské oblasti Santa Caterina Valfurva, jakož i související infrastruktury s ohledem na mistrovství světa v alpském lyžování v roce 2005. Tento projekt předpokládal vybudování koridoru v lese pro lyžařské sjezdovky. Zahrnoval rovněž výstavbu kabinové lanovky, která měla vést od nástupního místa Santa Caterina do oblasti Plaghera a v druhé části do oblasti Valle dell'Alpe. Krom toho předpokládal spojení mezi Valle dell'Alpe a Costa Sobretta díky čtyřmístné jednolanové sedačkové lanovce. Uvedený projekt dále zahrnoval další práce, které úzce souvisely se zamýšlenou přestavbou, a to vybudování výchozí stanice, lyžařského stadionu, parkoviště v blízkosti výchozí stanice, změnu sjezdovky „Edelweiss“, výstavbu mostu přes vodní tok Frodolfo, chaty ve Valle dell'Alpe, jakož i provozních sítí, vybudování programovatelného umělého zasněžování a depa pro vozidla. Nařízením č. 13879 ze dne 30. května 2000 vydal region Lombardie na základě posouzení provedeného architektem pro společnosti Montagne di Valfurva a Santa Caterina Impianti příznivé stanovisko, které se týkalo slučitelnosti projektu se životním prostředím s podmínkou, že při uskutečnění jednotlivých částí projektu bude dodržena řada obecných a zvláštních podmínek. Uvedené nařízení upřesnilo, že v rámci pozdějších řízení o povolení musí být ověřeno, zda jsou dodržovány uvedené podmín-

ky, jakož i určité zákazy a kompenzační opatření stanovená s ohledem na životní prostředí. Příslušné orgány zajistily několik odborných posudků proveditelnosti a posudků vlivů na životní prostředí. Následně byla stavba povolena dne 14. října 2003. Od února 2003 bylo vykáceno téměř 2 500 stromů na ploše široké 50 m a dlouhé 500 m, v nadmořské výšce od 1700 do 1900 metrů. Přestavba lyžařských sjezdovek a infrastruktury v Santa Caterina Valfurva ve zvláště chráněné ptáčích oblasti IT 2040044 krom toho zcela rozdělila stanoviště ptáků, kteří se vyskytují v této lokalitě.

Účastníci řízení u Soudního dvora se shodli na skutečnosti, že vzhledem k povaze prací existovala povinnost provést posouzení podle článku 6 odst. 3 směrnice o stanovištích. Bylo tedy třeba přezkoumat, zda v projednávaném případě byly účinky sporných prací na celistvost dotčené lokality přezkoumány podle kritérií stanovených tímto ustanovením před udělením povolení dne 14. února 2003. Soudní dvůr zkoumal odborné posudky a analýzy, předložené ve spise jako důkazní prostředky o provedení předběžných hodnocení a úvah. Na jejich základě došel k závěru, že jak posouzení z roku 2000 tak zpráva z roku 2002 jsou nedostatečné a neobsahují úplné, přesné a konečné zjištění a závěry, na jejichž základě by byla odstraněna jakákoli důvodná vědecká pochybnost ohledně účinků prací, které byly v dotčené zvláště chráněné oblasti plánovány. Taková zjištění a závěry byly přitom nezbytné k tomu, aby příslušné orgány mohly nabýt jistoty, která byla nutná pro přijetí rozhodnutí o povolení uvedených prací. Za těchto podmínek nebylo povolení ze dne 14. února 2003 v souladu s článkem 6 odst. 3 směrnice. Pokud jde o další následně provedená posouzení, postačí konstatovat, že je nelze považovat za relevantní, jelikož byla vypracována buďto během prací, anebo po jejich uskutečnění, tj. po udělení povolení ze dne 14. února 2003.

Dále se Soudní dvůr zabýval námitkou Komise, že bylo zjevné, že v případě plánovaných prací hrozilo, že bude vážně poškozena celistvost dotčené oblasti. Nebylo však vážně uvažováno o žádném alternativním řešení. Regionální nařízení č. 13879 ze dne 30. května 2000 totiž uvedlo možnost nepřestavovat lyžařské sjezdovky „Bucaneve“ a „Edelweiss“, avšak spíše je ponechat v rámci možností v současné podobě; později však byla tato možnost zamítnuta. Komise z toho vyvodila, že projekt byl povolen, ačkoli existovala jiná řešení, která by životní prostředí v uvedené oblasti poškodila méně, která však nebyla vnitrostátními orgány zohledněna. Komise rovněž upozornila, že uskutečnění prací nebylo odůvodněno naléhavými důvody převažujícího veřejného zájmu. Krom toho nebylo stanoveno žádné kompenzační opatření. Soudní dvůr se tedy zabýval otázkou, zda povolení ze dne 14. října 2003 bylo v souladu s požadavky uvedenými v článku 6 odst. 4 směrnice. Článek 6 odst. 4 směrnice lze použít pouze poté, co byly účinky plánu nebo projektu posouzeny podle článku 6 odst. 3 této směrnice. Informace o těchto

účincích s ohledem na cíle ochrany, které se týkají dotčené lokality, totiž představují nezbytnou podmínku pro použití uvedeného článku 6 odst. 4, jelikož v opačném případě nemůže být žádná podmínka pro použití této výjimky přezkoumána. Přezkum případných naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu a přezkum alternativních řešení, která by lokalitu poškodila méně, vyžaduje totiž porovnání s poškozením lokality, které by dotčený plán nebo projekt způsobil. Krom toho musí být účinky na uvedenou lokalitu definovány přesně, aby mohla být určena povaha případných kompenzačních opatření. Z výše uvedených úvah přitom vyplývá, že vnitrostátní orgány neměly v okamžiku, kdy přijaly rozhodnutí o udělení povolení ze dne 14. února 2003, tyto údaje k dispozici. Z toho vyplývá, že toto povolení nemůže být založeno na článku 6 odst. 4 směrnice. V důsledku toho povolení ze dne 14. února 2003 nebylo v souladu s článkem 6 odst. 4 směrnice.

Konečně se Soudní dvůr zabýval také třetí námitkou Komise, že vnitrostátní orgány nebyly oprávněny udělit povolení pro rozšíření a přestavbu lyžařské oblasti, jelikož tyto práce mohly vážně poškodit celistvost parku. Komise uvedla, že dotčená oblast byla vážně poškozena v důsledku prací, které Consorzio povolilo. Připomněla, že přestavba lyžařských sjezdovek „Bucaneve“ a „Edelweiss“ způsobila, že bylo vykáceno přibližně 2500 stromů, které byly důležitým stanovištěm řady chráněných druhů ptáků. Italská republika uvedla, že skutečnost, že provedení sporných prací zahrnovalo určité sporné aspekty, které nebyly dosud odstraněny, neznamená, že zamýšlené zásahy nebyly správně posouzeny. Pokud jsou totiž veřejné práce, které negativně ovlivňují životní prostředí, nezbytné, ustanovení směrnice nestanoví zákaz provést tyto práce, avšak povinnost přijmout vhodná kompenzační opatření. Italská republika má za to, že taková opatření musí být přijata podle možností před, během a po uskutečnění dotčených prací. Podle Soudního dvora tak bylo namísto přezkoumat otázku, zda činnosti, které mají vliv na chráněnou oblast, mohou porušovat i článek 6 odstavce 2 směrnice. Pokud, jak vyplývá v projednávaném případě z přezkumu prvního žalobního důvodu, bylo povolení uděleno pro plán nebo projekt v rozporu s článkem 6 odst. 3 směrnice, porušení odstavce 2 uvedeného článku s ohledem na chráněnou oblast může být konstatováno, je-li prokázáno poškozování stanoviště nebo vyrušování druhů, pro které dotčená lokalita byla vyhlášena. V oblasti, která je stanovištěm druhů chráněných ptáků, zejména jestřába, kura sněžného, datla a tetřívka obecného, bylo vykáceno přibližně 2500 stromů. Sporné práce v důsledku toho zničily místa rozmnožování uvedených druhů. Je tedy nutno dospět k závěru, že uvedené práce a jejich účinky na zvláště chráněnou oblast IT 2040044 byly neslučitelné s právním statutem ochrany, kterého měla požívat uvedená oblast podle článku 6 odst. 2 směrnice.

C-2/10 Azienda Agro-Zootecnica Franchini Srl, Eolica di Altamura Srl proti Regione Puglia (Národní park Alta Murgia)

Tentokrát se jednalo o předběžnou otázku, kterou rozhodoval Soudní dvůr EU na základě žádosti italského regionálního správního soudu. Tato žádost byla podána v rámci sporu mezi Azienda Agro-Zootecnica Franchini Srl (dále jen „Azienda Agro-Zootecnica Franchini“) a Eolica di Altamura Srl (dále jen „Eolica di Altamura“) na jedné straně a Regione Puglia na straně druhé ohledně zamítnutí žádosti o povolení umístění větrných turbín, které nejsou určeny pro vlastní spotřebu, ale pro komerční využití obou firem, na pozemcích nacházejících se v obvodu národního parku Alta Murgia, chráněného území označeného za lokalitu významnou pro ochranu ptáků v rámci Společenství podle směrnice o ptácích, a za evropsky významnou lokalitu podle směrnice o stanovištích, které jsou součástí evropské ekologické sítě Natura 2000, ačkoli nebylo provedeno žádné předchozí posouzení důsledků projektu pro životní prostředí v konkrétně dotčené lokalitě.

Nařízením italského ministerstva životního prostředí a ochrany pevniny a moře ze dne 17. října 2007, nazvaným „Minimální jednotná kritéria pro definování ochranných opatření týkajících se oblastí zvláštní ochrany podle směrnice o ptácích a zvláště chráněných oblastí podle směrnice o stanovištích“ (GURI č. 258 ze dne 6. listopadu 2007, dále jen „nařízení ze 17. října 2007“), byla regionům a autonomním provinciím uložena povinnost zakázat výstavbu nových větrných elektráren, které nejsou určeny pro vlastní spotřebu, ve všech územích Natura 2000. Toto nařízení bylo provedeno regionálním zákonem i v regionu Puglia, kde pak vznikl předmětný spor.

Společnost Eolica di Altamura získala práva k projektu výstavby větrného parku, který není určen pro vlastní spotřebu, na pozemcích společnosti Azienda Agro-Zootecnica Franchini, které se nacházejí v obvodu národního parku Alta Murgia, chráněného území vymezeného v soustavě Natura 2000. Jak žádost o předběžné potvrzení ze strany orgánu pověřeného správou parku, že nemá námitky, tak žádost o posouzení slučitelnosti se životním prostředím, podaná k Regione Puglia, byly zamítnuty, a to rozhodnutím orgánu pověřeného správou parku ze dne 1. září 2006 a rozhodnutím Regione Puglia ze dne 4. července 2007. Zamítavé rozhodnutí posledně uvedeného regionu bylo odůvodněno odkazem na relevantní regionální ustanovení, podle nichž jsou zaprvé chráněná území stanovená podle směrnic o stanovištích a o ochraně ptáků při volbě umístění větrných turbín považovány za zcela „nevhodné“, a zadruhé jsou tyto lokality při neexistenci územního plánu pro větrné turbíny považovány za „nevhodné“. Společnosti Azienda Agro-Zootecnica Franchini a Eolica di Altamura podaly k Tribunale amministrativo regionale per la Puglia žalobu proti zamítavým rozhodnutím a relevantním předpisům Regione Puglia. V průběhu původního řízení nabyt účinnosti regionální

zákon č. 31. Ten v čl. 2 odst. 6 stanoví zákaz výstavby nových větrných turbín, které nejsou určeny pro vlastní spotřebu, ve všech lokalitách sítě Natura 2000, tedy rovněž v lokalitách významných pro Společenství označených v souladu se směrnicí o stanovištích. Za těchto podmínek se Tribunale amministrativo regionale per la Puglia rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:

„Jsou ustanovení čl. 1 odst. 1226 zákona č. 296 [...] ve spojení s ustanovením čl. 5 odst. 1 nařízení [...] ze dne 17. října 2007 a ustanovením čl. 2 odst. 6 [regionálního] zákona [...] č. 31 [...] slučitelná s právem [Unie], a zejména se zásadami vyplývajícími ze směrnic 2001/77[...] a 2009/28[...] a ze směrnic [o ochraně ptáků] a [o stanovištích], v rozsahu, v němž zakazují absolutně a bez rozdílu umístování větrných turbín, které nejsou určeny pro vlastní spotřebu, v chráněných územích, které jsou součástí sítě Natura 2000, namísto provedení odpovídajícího posouzení důsledků pro životní prostředí, které by analyzovalo vliv každého jednotlivého projektu na konkrétní dotčenou lokalitu?“

Soudní dvůr Evropské unie se ve svém rozhodnutí zabýval vlastně otázkou slučitelnosti evropských směrnic na ochranu přírody a regionálních italských předpisů. Podle společností žalujících v původním řízení je tento typ právní úpravy v rozporu se systémem zavedeným směrnicemi o stanovištích a o ochraně ptáků. Poukazují v tomto ohledu na to, že režim ochrany zavedený těmito směrnicemi nezakazuje v oblastech, jež patří do sítě Natura 2000, veškerou činnost, ale pouze podmiňuje povolení uvedených činností provedením předchozího posouzení důsledků pro životní prostředí podle čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích. Taková právní úprava, o jakou se jedná ve věci v původním řízení, stanovující absolutní zákaz umístování nových větrných turbín v lokalitách, které jsou součástí uvedené sítě, bez jakéhokoli předchozího posouzení důsledků plánu nebo projektu pro konkrétní lokalitu, vede podle názoru žalobkyň k tomu, že systém stanovený směrnicemi o stanovištích a o ochraně ptáků je zbaven veškerého obsahu.

Evropská komise a Regione Puglia s touto argumentací nesouhlasila. Tvrdili, že čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích se nepoužije, je-li plán nebo projekt v oblasti, která je součástí sítě Natura 2000, zakázán. V této souvislosti poukázali na to, že skutečnost, že určité činnosti mohou být v lokalitách, jež patří do uvedené sítě, povoleny, neznamená, že k těmto zásahům musí vždy dojít. Evropská Komise mimoto připomněla, že článek 193 SFEU umožňuje členským státům za určitých podmínek zachovat nebo zavést přísnější opatření na ochranu životního prostředí.

Ocitujme nyní výňatek z odůvodnění rozhodnutí Soudního dvora EU, k jakým závěrům při řešení předmětné položené otázky došel.

„/40/ Úvodem je třeba poukázat na to, jak uvedli účastníci původního řízení, že režim ochrany, který směrnice o stanovištích a o ochraně ptáků přiznávají lo-

- kalitám, jež patří do sítě Natura 2000, nezakazuje veškerou lidskou činnost v těchto lokalitách, ale pouze podmiňuje povolení uvedených činností předchozím posouzením důsledků dotčeného projektu pro životní prostředí. Podle čl. 6 odst. 3 první věty směrnice o stanovištích – která se v souladu s článkem 7 uvedené směrnice použije na území označená podle čl. 4 odst. 1 směrnice o ochraně ptáků nebo obdobně uznaná podle čl. 4 odst. 2 této směrnice – jakýkoli plán nebo projekt, který s určitou lokalitou přímo nesouvisí nebo není pro péči o ni nezbytný, avšak bude mít pravděpodobně na tuto lokalitu významný vliv, a to buď samostatně, nebo v kombinaci s jinými plány nebo projekty, podléhá odpovídajícímu posouzení jeho důsledků pro lokalitu z hlediska cílů její ochrany.*
- /41/ *Z ustálené judikatury mimoto vyplývá, že spuštění mechanismu ochrany životního prostředí podle čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích vyžaduje, aby existovala pravděpodobnost či riziko, že plán nebo projekt bude mít na dotčenou lokalitu významný vliv (viz zejména rozsudky ze dne 7. září 2004, Waddenvereniging a Vogelbeschermingsvereniging, C127/02, Sb. rozh. s. I7405, body 40 a 43, a ze dne 4. října 2007, Komise v. Itálie, C179/06, Sb. rozh. s. I8131, bod 33).*
- /42/ *Zdá se tedy, že zákonodárce Unie měl v úmyslu vytvořit ochranný mechanismus, který je spuštěn pouze v případě plánu nebo projektu, které představují riziko pro lokalitu, jež patří do sítě Natura 2000.*
- /43/ *Právě s ohledem na tyto úvahy je třeba posoudit, zda směrnice o stanovištích a směrnice o ochraně ptáků brání takové vnitrostátní a regionální právní úpravě, o jakou se jedná ve věci v původním řízení.*
- /44/ *Ze spisu předloženého Soudnímu dvoru přitom vyplývá, že tato právní úprava zahrnuje zákaz výstavby nových větrných turbín, které nejsou určeny pro vlastní spotřebu, v LVP a ZCHO, jež jsou součástí sítě Natura 2000. Tento zákon se vztahuje i na nárazníkovou zónu v šíři 200 metrů.*
- /45/ *Důsledkem této právní úpravy je automatické zamítnutí jakéhokoli plánu nebo projektu, jehož předmětem je nová větrná elektrárna v některé z těchto lokalit, a to bez provedení jakéhokoli posouzení důsledků konkrétního plánu nebo projektu na životní prostředí v dané lokalitě.*
- /46/ *Je tedy nutné konstatovat, že taková právní úprava zakládá přísnější režim ochrany lokalit, jež patří do sítě Natura 2000, než je režim zavedený směrnicemi o stanovištích a o ochraně ptáků.*
- /47/ *Jak uvedl generální advokát v bodě 33 svého stanoviska, za účelem odpovědi předkládajícímu soudu je tedy třeba určit, zda a za jakých podmínek právo Unie umožňuje členským státům zavést vnitrostátní ochranná opatření, která jsou přísnější než opatření stanovená uvedenými směrnicemi.*
- /48/ *V tomto ohledu je třeba poukázat na to, že cílem právní úpravy Unie v oblasti životního prostředí není úplná harmonizace (viz zejména rozsudky ze dne*

22. června 2000, Fornasar a další, C318/98, Recueil, s. I4785, bod 46, a ze dne 14. dubna 2005, Deponiezweckverband Eiterköpfe, C6/03, Sb. rozh. s. I2753, bod 27).
- /49/ odle článku 14 směrnice o ochraně ptáků mohou členské státy zavést přísnější ochranná opatření, než stanoví tato směrnice.
- /50/ Směrnice o stanovištích neobsahuje ustanovení odpovídající článku 14 směrnice o ochraně ptáků. Avšak vzhledem k tomu, že tato směrnice byla přijata na základě článku 192 SFEU, je třeba uvést, že článek 193 SFEU umožňuje členským státům přijmout přísnější ochranná opatření. Tento článek podmiňuje uvedená opatření pouze tím, aby byla slučitelná s SFEU a oznámena Komisi. Soudní dvůr tak rozhodl, že „pokud v rámci politiky Společenství v oblasti životního prostředí sleduje vnitrostátní opatření stejné cíle jako směrnice, překročení minimálních požadavků zavedených touto směrnicí je upraveno a povoleno článkem 176 ES za jím stanovených podmínek“ (viz výše uvedený rozsudek Deponiezweckverband Eiterköpfe, bod 58).
- /51/ Jak ze spisu předloženého Soudnímu dvoru, tak z vyjádření účastníků řízení na jednání přitom vyplývá, že hlavním cílem vnitrostátní a regionální právní úpravy dotčené ve věci v původním řízení je ochrana oblastí, jež patří do sítě Natura 2000, a zejména ochrana stanovišť volně žijících ptáků před nebezpečími, které pro ně mohou větrné turbíny představovat.
- /52/ Z toho vyplývá, že taková právní úprava, o jakou se jedná ve věci v původním řízení, která za účelem ochrany populací volně žijících ptáků, kteří žijí v chráněných oblastech, jež patří do sítě Natura 2000, zakazuje absolutně výstavbu nových větrných turbín v uvedených oblastech, sleduje stejné cíle jako směrnice o stanovištích. V rozsahu, v němž stanoví přísnější režim, než je režim zavedený článkem 6 této směrnice, tedy představuje přísnější ochranné opatření ve smyslu článku 193 SFEU.
- /53/ Je pravda, že ze spisu předloženého Soudnímu dvoru nevyplývá, že by italská vláda tato opatření podle článku 193 SFEU oznámila Komisi. Je však třeba uvést, že uvedený článek sice ukládá členským státům povinnost oznámit Komisi přísnější ochranná opatření, která zamýšlejí zachovat nebo zavést, avšak nepodmiňuje provedení zamýšlených opatření souhlasem nebo nevznesením námitek ze strany Komise. Jak uvedl generální advokát v bodě 38 svého stanoviska, v tomto kontextu ani znění, ani účel přezkoumávaného ustanovení neumožňují učinit závěr, že nesplnění oznamovací povinnosti, kterou mají členské státy podle článku 193 SFEU, samo o sobě způsobuje protiprávnost takto přijatých přísnějších ochranných opatření (viz, per analogiam, rozsudky ze dne 13. července 1989, Enichem Base a další, 380/87, Recueil s. 2491, body 20 až 23; ze dne 23. května 2000, Sydhavnens Sten & Grus, C209/98,

Recueil s. I3743, bod 100, jakož i ze dne 6. června 2002, Sapod Audic, C159/00, Recueil s. I5031, body 60 až 63).

- /54/ *To však nic nemění na tom, že přísnější ochranná opatření zavedená vnitrostátní a regionální právní úpravou dotčenou ve věci v původním řízení musejí rovněž dodržovat ostatní ustanovení Smlouvy o FEU.*
- /55/ *Žalobkyně v původním řízení v tomto ohledu tvrdí, že cíl rozvoje nových a obnovitelných zdrojů energie, jak jej pro politiku Unie stanoví čl. 194 odst. 1 písm. c) SFEU, by měl mít přednost před cíli ochrany životního prostředí, které sledují směrnice o stanovištích a o ochraně ptáků.*
- /56/ *V tomto ohledu stačí připomenout, že článek 194 SFEU ve svém odstavci 1 uvádí, že politika Unie v oblasti energetiky musí přihlížet k potřebě chránit a zlepšovat životní prostředí.*
- /57/ *Mimoto takové opatření, o jaké se jedná ve věci v původním řízení, jež zakazuje pouze umístování nových větrných turbín, které nejsou určeny pro vlastní spotřebu, v lokalitách, jež patří do sítě Natura 2000, když přitom větrné turbíny určené pro vlastní spotřebu o výkonu nejvýše 20 kW mohou být ze zákazu vyňaty, nemůže vzhledem ke svému omezenému rozsahu ohrozit cíl Unie rozvíjet nové a obnovitelné zdroje energie.*
- /58/ *Je proto třeba učinit závěr, že směrnice o ochraně ptáků a směrnice o stanovištích, a zejména čl. 6 odst. 3 posledně uvedené směrnice, nebrání přísnějšímu vnitrostátnímu ochrannému opatření, které stanoví absolutní zákaz výstavby větrných elektráren, které nejsou určeny pro vlastní spotřebu, v oblastech patřících do sítě Natura 2000 bez jakéhokoli posouzení důsledků konkrétního plánu nebo projektu na životní prostředí v dotčené oblasti, jež patří do uvedené sítě.“*

Soudní dvůr EU v rozhodnutí vyložil nejen sekundární právo EU, ale i primární právo EU. Soudní dvůr EU nejprve potvrdil, že členské státy mohou přijmout i přísnější vnitrostátní právní úpravu na ochranu životního prostředí, ve smyslu čl. 193 SFEU, včetně právní úpravy na ochranu přírody v územích soustavy Natura 2000. V daném italském případě se jednalo o potvrzení správnosti vnitrostátního právního předpisu zakazujícího komerční výstavbu větrných elektráren na území národního parku. Hlavním cílem italské vnitrostátní a regionální právní úpravy dotčené ve věci v původním řízení je ochrana oblastí, jež patří do sítě Natura 2000, a zejména ochrana stanovišť volně žijících ptáků před nebezpečími, které pro ně mohou větrné turbíny představovat. Dále Soudní dvůr potvrdil, že článek 194 SFEU ve svém odstavci 1 uvádí, že politika Unie v oblasti energetiky musí přihlížet k potřebě chránit a zlepšovat životní prostředí, což znamená, že toto ustanovení společné energetické politiky nemá přednost před ustanoveními společné environmentální politiky.

Závěr

Výše uvedené judikáty Soudního dvora EU představují výběr z rozhodnutí týkajících se územní ochrany přírody a byly vybrány s ohledem na území národních parků, které jsou zároveň součástí soustavy Natura 2000. Tyto a podobné problémy se objevují nejen v Itálii, ale i v jiných zemích EU, včetně ČR. Podobnost s tím, co se děje na Šumavě (či co se tam chystá), ale i v jiných českých zvláště chráněných územích a územích soustavy Natura 2000, jistě není náhodná, a proto, ačkoliv se jedná již o starší judikaturu, bylo snad vhodné si postoje Soudního dvora EU k otázkám komerční výstavby versus ochrana přírody na stránkách našeho časopisu také představit.



Summary

The article examines the two decisions of the European Court of Justice in the field of nature protection in the Italian national parks. First judgment C-304/05 Commission vs. Italy deals with the building of a mammoth ski areal in National Park Stelvio. Second judgment C-2/10 deals with the preliminary ruling in the case of National Park Alta Murgia (building of the commercial wind farm).



← PŘEHLED NOVÉ LEGISLATIVY →**Sbírka zákonů leden 2012 – červen 201****Částka č. 1**

- 4/2012 Sb. Nařízení vlády, kterým se mění nařízení vlády č. 467/2009 Sb., kterým se pro účely trestního zákoníku stanoví, co se považuje za jedy a jaké je množství větší než malé u omamných látek, psychotropních látek, přípravků je obsahujících a jedů.
- 3/2012 Sb. Nařízení vlády, kterým se mění nařízení vlády č. 455/2009 Sb., kterým se pro účely trestního zákoníku stanoví, které rostliny nebo houby se považují za rostliny a houby obsahující omamnou nebo psychotropní látku a jaké je jejich množství větší než malé ve smyslu trestního zákoníku.

Částka č. 2

- 10/2012 Sb. Vyhláška o vyhlášení Národní přírodní rezervace Chlumská stráň a stanovení jejích bližších ochranných podmínek.

Částka č. 3

- 13/2012 Sb. Vyhláška o stanovení ochranných pásem přírodního léčivého zdroje ložiska peloidu Labiště lázeňského místa Lázně Toušeň a vymezení konkrétních ochranných opatření.

Částka č. 12

- 33/2012 Sb. Vyhláška, kterou se mění vyhláška č. 327/2004 Sb., o ochraně včel, zvěře, vodních organismů a dalších necílových organismů při použití přípravků na ochranu rostlin.
- 32/2012 Sb. Vyhláška o přípravcích a dalších prostředcích na ochranu rostlin .

Částka č. 14

- 38/2012 Sb. Zákon, kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů.

Částka č. 19

- 51/2012 Sb. Vyhláška, kterou se mění vyhláška č. 291/2003 Sb., o zákazu podávání některých látek zvířatům, jejichž produkty jsou určeny k výživě

lidí, a o sledování (monitoringu) přítomnosti nepovolených látek, reziduí a látek kontaminujících, pro něž by živočišné produkty mohly být škodlivé pro zdraví lidí, u zvířat a v jejich produktech, ve znění pozdějších předpisů .

Částka č. 20

54/2012 Sb. Zákon, kterým se mění zákon č. 219/2003 Sb., o uvádění do oběhu osiva a sadby pěstovaných rostlin a o změně některých zákonů (zákon o oběhu osiva a sadby), ve znění pozdějších předpisů.

Částka č. 24

61/2012 Sb. Nařízení vlády, kterým se mění nařízení vlády č. 87/2010 Sb., o stanovení některých podmínek pro poskytování platby na krávy chované v systému s tržní produkcí mléka, ve znění nařízení vlády č. 369/2010 Sb., a nařízení vlády č. 79/2007 Sb., o podmínkách provádění agroenvironmentálních opatření, ve znění pozdějších předpisů.

60/2012 Sb. Nařízení vlády o stanovení některých podmínek pro poskytování zvláštní podpory zemědělcům.

Částka č. 28

78/2012 Sb. Vyhláška, kterou se mění vyhláška č. 208/2004 Sb., o minimálních standardech pro ochranu hospodářských zvířat, ve znění pozdějších předpisů.

75/2012 Sb. Zákon, kterým se mění zákon č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů.

74/2012 Sb. Zákon, kterým se mění zákon č. 95/1999 Sb., o podmínkách převodu zemědělských a lesních pozemků z vlastnictví státu na jiné osoby a o změně zákona č. 569/1991 Sb., o Pozemkovém fondu České republiky, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 569/1991 Sb., o Pozemkovém fondu České republiky, ve znění pozdějších předpisů .

73/2012 Sb. Zákon o látkách, které poškozují ozonovou vrstvu, a o fluorovaných skleníkových plynech.

Částka č. 29

80/2012 Sb. Vyhláška, kterou se mění vyhláška č. 16/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o ekologickém zemědělství.

Částka č. 30

83/2012 Sb. Vyhláška, kterou se mění vyhláška č. 302/2001 Sb., o technických prohlídkách a měření emisí vozidel, ve znění pozdějších předpisů.

Částka č. 31

85/2012 Sb. Zákon o ukládání oxidu uhličitého do přírodních horninových struktur a o změně některých zákonů.

Částka č. 33

89/2012 Sb. Zákon občanský zákoník.

Částka č. 38

94/2012 Sb. Zákon o zásluhách Václava Havla

Částka č. 41

108/2012 Sb. Nařízení vlády, kterým se mění nařízení vlády č. 53/2009 Sb., o stanovení podmínek pro poskytování dotací na lesnicko-environmentální opatření, ve znění pozdějších předpisů

107/2012 Sb. Nařízení vlády, kterým se mění nařízení vlády č. 112/2008 Sb., o stanovení některých podmínek poskytování národních doplňkových plateb k přímým podporám, ve znění pozdějších předpisů

106/2012 Sb. Nařízení vlády, kterým se mění nařízení vlády č. 147/2008 Sb., o stanovení podmínek pro poskytování dotací na zachování hospodářského souboru lesního porostu v rámci opatření Natura 2000 v lesích, ve znění pozdějších předpisů.

Částka č. 44

115/2012 Sb. Zákon, kterým se mění zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Částka č. 45

123/2012 Sb. Vyhláška o poplatcích za vypouštění odpadních vod do vod povrchových.

Částka č. 48

129/2012 Sb. Vyhláška o podrobnostech uvádění osiva a sadby pěstovaných rostlin do oběhu.

Částka č. 53

143/2012 Sb. Nařízení vlády o postupu pro určování znečištění odpadních vod, provádění odečtů množství znečištění a měření objemu.

Částka č. 56

- 159/2012 Sb. Vyhláška, kterou se zrušují některé právní předpisy o vyhlášení zvláště chráněných území.
- 158/2012 Sb. Vyhláška o vyhlášení Národní přírodní památky Jestřebské slatiny a stanovení jejích bližších ochranných podmínek.
- 157/2012 Sb. Vyhláška o vyhlášení Národní přírodní rezervace Rolavská vrchoviště a stanovení jejích bližších ochranných podmínek.
- 156/2012 Sb. Vyhláška o vyhlášení Národní přírodní památky Medník a stanovení jejích bližších ochranných podmínek.
- 155/2012 Sb. Vyhláška o vyhlášení Národní přírodní rezervace Mohelenská hadcová step a stanovení jejích bližších ochranných podmínek.
- 154/2012 Sb. Vyhláška o vyhlášení Národní přírodní rezervace Červené blato a stanovení jejích bližších ochranných podmínek.

Částka č. 57

- 161/2012 Sb. Vyhláška, kterou se mění vyhláška č. 299/2003 Sb., o opatřeních pro předcházení a zdolávání nákaz a nemocí přenosných ze zvířat na člověka, ve znění pozdějších předpisů.

Částka č. 58

- 163/2012 Sb. Vyhláška o zásadách správné laboratorní praxe.
- 162/2012 Sb. Vyhláška o tvorbě názvu nebezpečné látky v označení nebezpečné směsi.

Částka č. 59

- 166/2012 Sb. Usnesení Poslanecké sněmovny k zákonu o podporovaných zdrojích energie a o změně některých zákonů, přijatému Parlamentem dne 31. ledna 2012 a vrácenému prezidentem republiky dne 14. března 2012.
- 165/2012 Sb. Zákon o podporovaných zdrojích energie a o změně některých zákonů.

Částka č. 61

- 174/2012 Sb. Zákon, kterým se mění zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

Částka č. 62

- 179/2012 Sb. Vyhláška, kterou se mění vyhláška č. 325/2004 Sb., k provedení zákona o ochraně chmele.
- 178/2012 Sb. Vyhláška, kterou se stanoví seznam významných vodních toků a způsob provádění činností souvisejících se správou vodních toků.

Částka č. 67

191/2012 Sb. Zákon o evropské občanské iniciativě.

Částka č. 68

199/2012 Sb. Zákon, kterým se mění zákon č. 326/2004 Sb., o rostlinolékařské péči a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 321/2004 Sb., o vinohradnictví a vinařství a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o vinohradnictví a vinařství), ve znění pozdějších předpisů.

Částka č. 69

201/2012 Sb. Zákon o ochraně ovzduší.

Částka č. 72

207/2012 Sb. Vyhláška o profesionálních zařízeních pro aplikaci přípravků a o změně vyhlášky č. 384/2011 Sb., o technických zařízeních a o označování dřevěného obalového materiálu a o změně vyhlášky č. 334/2004 Sb., o mechanizačních prostředcích na ochranu rostlin.

206/2012 Sb. Vyhláška o odborné způsobilosti pro nakládání s přípravky.

205/2012 Sb. Vyhláška o obecných zásadách integrované ochrany rostlin.

204/2012 Sb. Vyhláška o technických požadavcích pro pověření referenční laboratoře.

Částka č. 73

208/2012 Sb. Nařízení vlády o vyhlášení evropsky významných lokalit zařazených do evropského seznamu.

Částka č. 77

216/2012 Sb. Vyhláška, kterou se mění vyhláška č. 46/2010 Sb., o příslušnosti správ národních parků a správ chráněných krajinných oblastí k výkonu státní správy ve správních obvodech tvořených národními přírodními rezervacemi, národními přírodními památkami a jejich ochrannými pásmy.

220/2012 Sb. Nález Ústavního soudu ze dne 15. května 2012 sp. zn. Pl. ÚS 17/11 ve věci návrhu na zrušení § 7a až 7i, části § 8 zákona č. 180/2005 Sb., o podpoře výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie a o změně některých zákonů (zákon o podpoře využívání obnovitelných zdrojů), ve znění pozdějších předpisů, článku II bodu 2 přechodných ustanovení zákona č. 402/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 180/2005 Sb., o podpoře výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů

energie a o změně některých zákonů (zákon o podpoře využívání obnovitelných zdrojů), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, některých ustanovení zákona č. 357/1992 Sb., o dani dědic-
ké, dani darovací a dani z převodu nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů, a článku II bodu 2 zákona č. 346/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

Částka č. 82

237/2012 Sb. Zákon, kterým se mění zákon č. 99/2004 Sb., o rybníkářství, výkonu rybářského práva, rybářské stráž, ochraně mořských rybolovných zdrojů a o změně některých zákonů (zákon o rybářství), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.



Zásady recenzního řízení v rámci časopisu České právo životního prostředí

Časopis **České právo životního prostředí** (dále jen „časopis“) vydávaný Českou společností pro právo životního prostředí, členkou Rady vědeckých společností Akademie věd ČR, je odborným vědeckým recenzovaným periodikem zaměřeným na oblast práva životního prostředí a environmentální politiky a oborů společenských věd s těmito problematikami souvisejícími. Časopis obsahující pravidelné rubriky vychází od roku 2001. Od roku 2010 bylo zavedeno anonymní odborné recenzní řízení.

1. Předmět recenzního řízení

Anonymnímu recenznímu řízení zpravidla podléhají odborné příspěvky určené pro klíčovou rubriku časopisu „**Téma**“, tedy původní autorské příspěvky představující výsledky či dílčí výsledky původního výzkumu, zaměřené obvykle na monotematický problém, dosud nepublikované v jiném tištěném periodiku či na internetu. Příspěvky do ostatních pravidelných rubrik časopisu si může redakční rada vyhradit k anonymnímu recenznímu řízení.

2. Postup před zahájením recenzního řízení

- 2.1 Šéfredaktor přijímá nabídky příspěvků na otištění v časopise.
- 2.2 Redakční rada má právo kdykoli si vyžádat k nahlédnutí, případně posouzení, rukopisy nabídnuté redakci, včetně těch, které obvykle nejsou určeny k recenznímu řízení.
- 2.3 Šéfredaktor má právo odmítnout nabídnutý příspěvek, pokud se domnívá, že nespĺňuje základní požadavky kladené na odborný text nebo výrazně vybočuje z oblasti práva životního prostředí a příbuzných oborů. Toto své rozhodnutí musí zdůvodnit před redakční radou časopisu, pokud si to redakční rada vyžádá.
- 2.4 Šéfredaktor může autorovi doporučit provedení jazykových, formálních i obsahových úprav ještě před tím, než nabídnutý rukopis postoupí do anonymního recenzního řízení. V případě, že autor odmítne navrhované změny provést, šéfredaktor jeho nabídnutý příspěvek, tak jak jej autor odevzdal, postoupí do anonymního recenzního řízení.

3. Průběh recenzního řízení

- 3.1 Každý text nabídnutý redakci časopisu podléhá posouzení šéfredaktora (případně redakční rady, vyhradí-li si toto), zda bude určen pro rubriku „**Téma**“. Takové příspěvky budou podrobeny anonymnímu recenznímu řízení. O při-

jetí do anonymního recenzního řízení i o jeho následném výsledku je autor informován šéfredaktorem.

- 3.2 V anonymním recenzním řízení je příspěvek posuzován recenzentem vybraným z členů redakční rady nebo okruhu odborníků doporučeného redakční radou. K posouzení příspěvku vybírá šéfredaktor zpravidla odborníka na problematiku, již se text zabývá.
- 3.3 Na základě vyjádření recenzenta šéfredaktor autorovi sdělí, zda redakce časopisu a) rukopis přijímá, b) požaduje přepracování rukopisu, c) požaduje úpravy rukopisu nebo d) zamítá přijmout rukopis k otištění. V případě, že autora žádá o přepracování, o úpravy nebo jeho text zamítá, uvede i nejzávažnější důvody. Konečné rozhodnutí o přijetí či zamítnutí příspěvku činí ve všech případech šéfredaktor nebo, vyhradí-li si toto, redakční rada.
- 3.4 V případě autorova nesouhlasu se stanoviskem recenzenta může autor zaslat redakci dopis či email s důvody nesouhlasu, který šéfredaktor předloží redakční radě. O konečném výsledku anonymního recenzního řízení pak v tomto případě rozhoduje redakční rada.
- 3.5 Výsledek anonymního recenzního řízení je závazný pro autora příspěvku, který je povinen do termínu určeného šéfredaktorem zapracovat připomínky recenzenta, není-li stanoveno v bodě 3.4. jinak. V případě neprovedení přepracování či provedení nedostatečné úpravy autorského příspěvku si redakce nebo redakční rada vyhrazuje právo odmítnout předmětný autorský příspěvek publikovat.
- 3.6 Za recenzní posudek se považuje i oponentský posudek, pokud jde o publikaci kvalifikační práce či její podstatné části obhájené na vysoké škole. Recenzní posudek se nevyžaduje v případech publikace textu odborných přednášek proslavených před vědeckou radou příslušné vysoké školy či její fakulty v rámci habilitačního nebo jmenovacího řízení.

4. Podrobnosti o posuzování nabídnutých rukopisů recenzenty

- 4.1 Autor a recenzent zůstanou navzájem anonymní.
- 4.2 Recenzent, který přijal posuzování nabídnutého rukopisu, posoudí text obvykle ve lhůtě 4 týdnů a vypracuje odborný recenzní posudek. V jeho závěru bude doporučení, zda má redakce příspěvek přijmout k otištění a) bez úprav, b) s úpravami, c) přepracovat, nebo odmítnout příspěvek otisknout. Ve všech případech je nutné uvést zdůvodnění.

5. Doba recenzního řízení

Standardní doba recenzního řízení je 4 až 6 týdnů, počítá se od doby, kdy byla redakci doručena konečná verze článku nabízená k otištění v časopise.

6. Redakční rada

Redakční rada se sestává z významných odborníků na problematiku práva životního prostředí a ostatních souvisejících oborů. Členy redakční rady jmenuje představenstvo České společnosti pro právo životního prostředí. Redakční rada se usnává nadpoloviční většinou hlasů svých členů.

7. Závěrečné ustanovení

Tyto zásady schvaluje na základě čl. 12 svých stanov představenstvo České společnosti pro právo životního prostředí.

