

ČESKÉ PRÁVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

vědecký časopis

Vydavatel: Česká společnost pro právo životního prostředí, z. s.

Evidenční číslo MK ČR E 11476

ISSN: 1213-5542

Časopis je zařazen od roku 2014 na Seznamu recenzovaných neimpaktovaných periodických publikací Rady pro vědu, výzkum a inovace

Adresa redakce:

Náměstí Curieových 7, Praha 1, PSČ 116 40, tel. 221 005 232

e-mail: stejskal@prf.cuni.cz

www.cspzp.com

Šéfredaktor:

doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

Editoři rubrik:

Vědecká témata:

doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

Komentovaná judikatura SDEU:

Mgr. Vojtěch Vomáčka, Ph.D., LL.M.

Z judikatury Ústavního soudu ČR:

JUDr. Ondřej Vícha, Ph.D.

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)

prof. nadzw. Dr. hab. Adam Habuda (Polsko)

Prof. Dr. Ferdinand Kerschner (Rakousko)

prof. JUDr. Soňa Košičiarová, Ph.D. (Slovensko)

JUDr. Hana Müllerová, Ph.D.
(Ústav státu a práva AV ČR, v.v.i.)

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 Rothrockl
(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 obálce:

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.

Náklad: 400 výtisků

Uzávěrka 48. čísla dne 30. 6. 2018.

Fotografie na obálce:

Pravčická brána, Národní park České
Švýcarsko.

**Toto číslo bylo podpořeno Radou vědeckých
společností ČR – rozhodnutí AV ČR**

č. 106/2018/RVS ze dne 7. 3. 2018.

☛ OBSAH č. 2/2018 (48) ☚**ÚVODNÍK**

<i>Vojtěch Stejskal</i> Paradox	7
------------------------------------	---

VĚDECKÁ TÉMATA

<i>Eva Mazancová</i> Velkoplošná územní ochrana přírody v České republice a vybraných evropských zemích z právního pohledu	10
<i>Olga Svobodová</i> K vyplácení náhrad za škody způsobené kormoránem velkým v letech 2018–2020	67

NÁŠ HOST

<i>Wojciech Radecki, Jerzy Rotko</i> Role soudů a tribunálů v ochraně životního prostředí v Polsku	75
---	----

Z JUDIKATURY ÚSTAVNÍHO SOUDU ČR

<i>Ondřej Vícha</i> Právo na informace o životním prostředí v judikatuře Ústavního soudu ČR	86
--	----

KOMENTOVANÁ JUDIKATURA SOUDNÍHO DVORA EU

<i>Vojtěch Stejskal</i> Soudní dvůr EU odsoudil Polsko a Maltu za dva závažné případy porušení směrnice o ptácích a směrnice o stanovištích	96
---	----

Z VĚDECKÉHO ŽIVOTA

<i>Alena Chaloupková</i> 17 rozvojových cílů udržitelného rozvoje – mezinárodní studentský seminář v NP České Švýcarsko	104
---	-----

RECENZE A ANOTACE

Komentář k zákonu o posuzování vlivů na životní prostředí	109
---	-----

Certifikované metodiky: Prosazování ochrany kulturních hodnot při ochraně dřevin rostoucích mimo les. Prosazování ochrany kulturních hodnot v procesech územního plánování – územní plán. 1. vydání.	111
Kapitoly z mezinárodního dopravního práva	119
Cena Josefa Hlávky pro knihu o mokřadech	128
PŘEHLED AKTUÁLNÍ LEGISLATIVY	
Sbírka zákonů duben – červen 2018	130
Sbírka mezinárodních úmluv leden – červen 2018	132
INFORMACE O ČASOPISU	133
POKYNY PRO AUTORY	135
ZÁSADY RECENZNÍHO ŘÍZENÍ	138

☛ TABLE OF CONTENTS No. 2/2018 (48) ☚**EDITORIAL***Vojtěch Stejskal*

Paradox

7

MAIN TOPICS*Eva Mazancová*Protection of the large-scale nature conservation areas
in the Czech Republic and in the selected European countries
from the legal point of view

10

*Olga Svobodová*Compensations for damages caused by great cormorant
between 2018–2020

67

OUR GUESTS*Wojciech Radecki, Jerzy Rotko*The role of the Polish courts of law and tribunals in the domain
of environmental protection

75

**COMMENTARY ON CASE LAW OF THE CONSTITUTIONAL
COURT OF THE CZECH REPUBLIC***Ondřej Vícha*The right to information on the environment in the case law
of the Constitutional Court of the Czech Republic

86

**COMMENTARY ON CASE LAW OF THE COURT OF JUSTICE
OF THE EUROPEAN UNION***Vojtěch Stejskal*EU Court of Justice condemned Poland and Malta in two cases
of serious breach of the Birds Directive and the Habitats Directive

96

FROM SCIENTIFIC LIFE*Alena Chaloupková*

17 United Nations Sustainable Development Goals, with an emphasis on the issue of their implementation in European, Czech and Austrian law. International student's seminar. 104

THE REVIEWED PUBLICATIONS

Commentary on Czech EIA Act 109

Promotion of Cultural Values' Protection in the Course of Preservation of Woody Plants Growing outside of a Forest and Promotion of Cultural Values' Protection in the Course of Town and Country Planning Processes – a Local Plan. 111

Chapters of International Transport Law 119

Wetlands – ecology, conservation and sustainable management 128

NEW ENVIRONMENTAL LEGISLATION

The Statute Book of the Czech environmental legislation April – June 2018 130

The Statute Book of the international agreements January – June 2018 132

THE PEER-REVIEWED JOURNAL “ČESKÉ PRÁVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ”

Basic information 133

INFORMATION FOR AUTHORS

Manuscript requirements 135

PRINCIPLES OF THE PEER-REVIEW PROCEEDINGS 138

 ÚVODNÍK

PARADOX

Vážené čtenářky, vážení čtenáři,

letošní suché jaro a léto ukázalo jeden paradox. Část politické scény začala mluvit z ničeho nic o ochraně krajiny, o klimatických změnách, o potřebě udržet vodu v krajině, o ochraně lesů. To, na co již dávno odborníci upozorňovali, stalo se najednou předmětem politických diskuzí a slibů. Chce se mi říct, že politici objevili Ameriku.

Ministr zahraničí najednou připomíná v souvislosti s migrací (lidí, ne ptáků) klimatické změny. Ministerstvo zemědělství najednou má i jiný lék na sucho, než jen tradiční plány na výstavbu přehrad. Konečně začalo naslouchat hlasu odborníků z oblasti přírodních věd a nevládních organizací, konečně připouští, že je třeba udržet vodu v krajině i jinými způsoby, například budováním mokřadů, revitalizací sítě vodních toků, výsadbou krajinných prvků, budováním rybníků a jezírek. A propos, zaznamenali jste, že ministr životního prostředí chce před budovou ministerstva stavět jezírko? Napadá mě, zruší kvůli němu skalku, keře nebo parkoviště?

Některým ministrům zjevně došlo, že s přírodou a počasím nelze bojovat, že je třeba konečně začít respektovat přírodní zákony a názory odborníků. Některým to ale stále nedochází, zejména ministrům dopravy (v souvislosti s D8 či D11) či pro místní rozvoj. Pardon, v tomto případě paní ministryni pro místní rozvoj. Paní ministryně (předchozí i ta současná) chrlí jednu novelu stavebního zákona za druhou, ale praxe ukazuje, že všechny přinášejí spíše problémy než-li zlepšení.

A samozřejmě, evergreen, pan prezident vždy a všude neopomene zmínit prospěšnost plánu výstavby kanálu Dunaj–Odra–Labe. Ano, stále ještě ho ten ekonomicky nereálný, technicky nesmyslný, pro přírodu nebezpečný a právně sporný plán drží. Ačkoliv je již dnes snad každému jasné, že vodu je potřeba v krajině udržet a ne ji nechat rychleji odtéct do zahraničí.“

Nevládní organizace letos opět jako každý rok udělily cenu Ropák roku za nejhorší čin politika proti ochraně přírody a životnímu prostředí. Letos ji obdržel zcela zaslouženě poslanec za ČSSD Jaroslav Foldyna, a to za prosazení návrhu na zrušení účasti veřejnosti ve správních řízeních (§ 70 odst. 3 zák. č. 114/1992 Sb. ve znění zák. č. 225/2017 Sb.). Podle mého (a nejen mého) názoru měla Ropáka dostat i bývalá ministryně pro místní rozvoj Karla Šlechtová, stačí si přečíst steno-

záznamy jejích ostudných vystoupení v průběhu projednávání této novely v Parlamentu.

A o čem si přečtete tentokrát na stránkách našeho časopisu?

Přednostně si dovolím upozornit na rubriku *Náš host*. Tentokrát máme dva hosty, Prof. Radeckého a Prof. Rotka z Institutu právních nauk Polské akademie věd. Podělili se s námi o svůj výzkum v oblasti polského soudnictví, pochopitelně zaměřeného na oblast práva životního prostředí. Zároveň si dovolím jménem redakce časopisu a vydavatele, České společnosti pro právo životního prostředí, poblahopřát panu profesorovi Radeckému k jeho významnému životnímu jubileu, 75. narozeninám.

Pokud jsem v předchozích řádcích psal o přírodě, není divu, že hlavním článkem tohoto čísla našeho časopisu je ochrana přírody. Určitě si najdete čas na to, co napsala Eva Mazancová, jeden z nejzkušenějších odborníků na právo ochrany přírody v současné době u nás. Stojí to opravdu za to. A dejte si v tom suchém počasí k tomu něco k pití, nejlépe vodu.

Vojtěch Stejskal

šéfredaktor



EDITORIAL**Summary**

Current issue of the journal *Czech Environmental Law Review*, No. 2/2018 (48) deals with the following hot issues and main themes.

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

Olga Svobodová deals with the Act No. 197/2017, which amended the Act No. 115/2000 on Providing Compensation for Damages Caused by Selected Specially Protected Animals. The paper deals with problems with the new legislation, especially discusses the possibility of providing compensation for damages caused by Great Cormorant, after delisting this fish-eating bird from the Specially Protected Species list in 2013 and between 2018–2020 in the Czech Republic.

Our guests from Polish Academy of Science Prof. Radecki and Prof. Rotko focused on the role of the Polish courts of law and tribunals in the domain of environmental protection. This research was led by the group of Polish specialists of environmental law. Their work was published in 2016 by the publisher „Difin“. The authors of this short paper present the system of Polish courts and tribunals and successively show selected results of jurisdiction performed in the domain of environmental protection by the Constitutional Tribunal, by the common courts in civil and penal cases as well as by the administrative courts.

Ondřej Vícha presents the current development in the case law of the Constitutional Court of the Czech Republic concerning the right of the information on the environmental protection.

Also, in the current issue of the journal *Czech Environmental Law Review* we bring to you some information about the new judgements of the EU Court of Justice, new environmental legislation of the Czech Republic or the peer-review of the new books from environmental law.

Vojtěch Stejskal
editor-in-chief



 VĚDECKÁ TÉMATA **VELKOPLOŠNÁ ÚZEMNÍ OCHRANA PŘÍRODY
V ČESKÉ REPUBLICE A VYBRANÝCH EVROPSKÝCH ZEMÍCH
Z PRÁVNÍHO POHLEDU***JUDr. Eva Mazancová, Ph.D.***Předmluva**

Tento článek vychází ze stejnojmenné disertační práce, kterou jsem pod vedením Prof. JUDr. Milana Damohorského, DrSc. na katedře práva životního prostředí Právnické fakulty Univerzity Karlovy dokončila v srpnu roku 2017 a v září téhož roku obhájila. Obsahem práce bylo právní ukotvení problematiky velkoplošných zvláště chráněných území v České republice a dvou dalších evropských státech (Rusko, Velká Británie). Hlavním cílem práce bylo analyzovat a porovnat úroveň ochrany velkoplošných území ochrany přírody a zodpovědět otázku, zda je právní úprava těchto zemí pro zajištění ochrany přírody ve velkoplošných územích dostatečně efektivní. Rozebrány a porovnány byly administrativní nástroje ochrany, včetně rozsahu omezení vlastnických práv a s tím souvisejících náhrad ekonomických ztrát, dále byly zkoumány koncepční nástroje ochrany a ekonomické nástroje pozitivní i negativní stimulace. Součástí rozboru byla i pravidla právní odpovědnosti při ochraně velkoplošných chráněných území. Práce se rovněž soustředila na institucionální zajištění ochrany velkoplošných území v jednotlivých zemích a na posouzení rozsahu kompetencí orgánů ochrany přírody. Předmětem mého zájmu bylo i posouzení míry dotčenosti práv jednotlivých subjektů při vyhlášení chráněných území a následně při uplatňování jejich ochranného režimu. V neposlední řadě jsem pozornost věnovala rozsahu ochrany, kterou zajišťuje velkoplošným územím mezinárodní právo a právo Evropské unie.

Pro účely tohoto článku jsem shrnula klíčové poznatky a závěry práce o efektivitě jednotlivých nástrojů ochrany ve třech zkoumaných zemích; zvýšenou pozornost jsem přitom věnovala novému právnímu režimu českých národních parků, založeného s účinností od 1. 6. 2017 zákonem č. 123/2017 Sb.

1. Úvod

Ochrana přírody jako složky životního prostředí, šetrné zacházení s přírodními zdroji, ochrana biodiverzity a udržení a obnova přírodní rovnováhy v krajině je

jednou z celosvětových priorit ochrany životního prostředí. Degradace přírodního prostředí představuje přímo hrozbu pro přírodní dědictví planety i pro sociální a ekonomický vývoj lidstva.

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

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

Poskytnutím zvláštní právní ochrany **rozsáhlejšími územím**, při současném stanovení zón odstupňované ochrany přírody, lze cíleně zajistit nejen ochranu jednotlivých přírodních fenoménů (což je účelem a cílem především maloplošných zvláště chráněných území), ale též ochranu **ekologických procesů**, a lze v nich vytvořit podmínky pro přirozený vývoj rostlin a živočichů,³ jejich společenstev a celých ekosystémů.⁴ Rovněž ochrana krajiny a ucelenějších krajinných komplexů může být účinně zajištěna pouze stanovením ochranného režimu na rozsáhlejšími teritorii.

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

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

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

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

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

2. Velkoplošná územní ochrana přírody v České republice

2.1 Ochrana přírody podle zákona o ochraně přírody a krajiny

Právní forma vyhlášení NP a CHKO

Za zvláště chráněná území lze podle § 14 odst. 1 ZOPK vyhlásit území **přírodovědecky či esteticky velmi významná nebo jedinečná**; přitom se stanoví podmínky jejich ochrany. Výčet šesti kategorií zvláště chráněných území je taxativní, za zvláště chráněná území nelze vyhlášovat jiné typy území. Velkoplošná území naplňující uvedené charakteristiky lze v souladu s definicemi uvedenými v § 15 odst. 1 resp. § 25 odst. 1 ZOPK vyhlásit v kategorii „národní park“ resp. „chráněná krajinná oblast“. Ostatní kategorie jsou předurčeny pro zvláště chráněná území maloplošná. Terminologické rozlišení na „velkoplošná“ a „maloplošná“ zvláště chráněná území není v pozitivní právní úpravě užíváno (s výjimkou některých dotačních předpisů), jde však o dělení běžně užívané, a to i v české a zahraniční odborné literatuře, včetně kategorizace chráněných území dle IUCN.⁶ ZOPK neobsahuje žádný (minimální) územní limit pro vyhlášení území v kategorii NP nebo CHKO.⁷ Záleží tedy nejen na rozsahu výskytu, ale především na kvalitě ekosystémů a jejich složek, jejichž ochrana má být zajištěna formou velkoplošného chráněného území.

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

⁶ Systém kategorizace chráněných území stanovený IUCN užívá kritérium velkoplošnosti pro kategorii Ib (divočina) „... *large unmodified or slightly modified areas*...“, pro kategorii II (národní park) „... *large natural or near natural areas* ...“ a pro kategorii VI (oblast ochrany přírodních zdrojů) „... *they are generally large, with most of the area in a natural condition*...“.

⁷ Územní limit je obsažen například ve slovenské právní úpravě, která za velkoplošná území ochrany přírody považuje rovněž národní parky a chráněné krajinné oblasti. Slovenský zákon č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny určuje pro jednotlivé kategorie chráněných území (doporučené) minimální resp. maximální výměry, u CHKO a NP se má jednat o rozsáhlejší území zpravidla s výměrou nad 1 000 ha (další kategorie – chráněný areál a přírodní rezervace mohou být vyhlášeny pro lokality zpravidla do 1000 ha, přírodní památka pro lokality zpravidla do 50 ha).

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

Forma vyhlášení NP a CHKO podle platné právní úpravy

NP jsou podle platného znění ZOPK vyhlášovány zákonem, CHKO nařízením vlády.⁸ Vyhlášení obou velkoplošných chráněných území, a to jak území zcela nových, tak i (pouze) „přehlašovaných“, předchází v současném prostředí plurality zájmů široká **společenská diskuse**. Otázka potřeby nového chráněného území, jeho rozsahu a intenzity ochranného režimu, zasahujícího do vlastnických i jiných práv, je diskutována jak ve fázi projednávání záměru na vyhlášení se všemi vlastníky, samosprávami a dalšími dotčenými osobami, tak ve všech fázích legislativního procesu, v němž je projednáván návrh zákona o vyhlášení NP, resp. návrh nařízení vlády o vyhlášení CHKO. Jen samotná doba projednávání záměru

⁸ Forma vyhlášení velkoplošných ZCHÚ se v jednotlivých státech liší. Například na Slovensku jsou národní parky i chráněné krajinné oblasti podle zákona č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny vyhlášovány **formou nařízení vlády, tj. podzákoným právním předpisem**. Ze zákona je určen konkrétní stupeň ochrany těchto území, tedy vyhlášením NP nebo CHKO se obdobně jako v českém zákoně aktivuje výčet konkrétních zákazů činností a činností vázaných na souhlas orgánu ochrany přírody, dle slovenského zákona výčet, který je přiřazen k jednotlivým stupňům ochrany. Ve Spolkové republice Německo upravuje spolkový zákon o ochraně přírody (Bundesnaturschutzgesetz) výslovně tři kategorie velkoplošných zvláště chráněných území, a to národní park, biosférickou rezervaci a přírodní park. Ustanovení upravující výčet kategorií chráněných území je tzv. základním ustanovením, od kterého se nemohou předpisy jednotlivých spolkových zemí odchýlit. Podle spolkového zákona jsou příslušné orgány zmocněny k vyhlášení chráněného území **právním předpisem nebo jiným (správním) aktem**. Národní parky musí být přitom vyhlášeny a jejich ochranný režim stanoven v souladu s požadavky ustanovení § 24, na nějž je v § 20 odst. 2 výslovně odkazováno. Naproti tomu u přírodních parků a biosférických rezervací mohou mít odlišný (často volnější) ochranný režim, než pro tyto kategorie stanoví spolkový zákon. Tedy, zatímco podle české úpravy lze zvláště chráněné území vyhlásit pouze právním předpisem (zákon, nařízení vlády, vyhláška MŽP, nařízení kraje), umožňuje spolkový zákon vyhlášení vedle **formy zákona a podzákoného předpisu (nařízení, vyhláška) též formou opatření obecné povahy**. Například v Bavorsku jsou NP vyhlášovány nařízením vlády, v Sasku nařízením ministerstva životního prostředí.

na vyhlášení s vlastníky, samosprávnými celky a dalšími dotčenými subjekty podle § 40 ZOPK činí v průměru 2 roky, následuje několikaměsíční legislativní proces projednávání návrhu právního předpisu do úrovně schválení návrhu nařízením vládou resp. návrhu zákona Parlamentem ČR. Například projednávání návrhu novely ZOPK (nyní zákon č. 123/2017 Sb.), který měl znovu prohlásit existenci všech 4 českých NP (sněmovní tisk 501), trvalo na půdě obou komor Parlamentu ČR téměř 2 roky. Je zřejmé, že vyhlášení velkoplošných zvláště chráněných území je a i do budoucna bude v podmínkách ČR výjimečnou záležitostí.

Podle ust. § 15 odst. 1 ZOPK, změněného zákonem č. 123/2017 Sb., mají být jako národní parky chráněna *rozsáhlá území s typickým reliéfem a geologickou stavbou a převažujícím výskytem přirozených nebo člověkem málo pozměněných ekosystémů, jedinečná a významná v národním či mezinárodním měřítku z hlediska ekologického, vědeckého, vzdělávacího nebo osvětového*. Vyhlášení národního parku formou zákona (§ 15 odst. 5 ZOPK) představuje nepochybně nejdemokratičtější cestu k vyhlášení nového rozsáhlého chráněného území národního resp. mezinárodního (všechny 4 dosud vyhlášené naše národní parky jsou přeshraniční) významu. Byly-li dosud NP vyhlášovány samostatnými předpisy, bylo jejich součástí též zřízení správy příslušného NP a stanovení jejich kompetencí; to je podle čl. 79 odst. 1 Ústavy České republiky možné v případě zřízení správy NP jako správního úřadu (pouze) formou právního předpisu se silou zákona. Do nabytí účinnosti zákona č. 123/2017 Sb. byl zákonem vyhlášen pouze NP České Švýcarsko (č. 161/1999 Sb.), ostatní tři NP byly vyhlášeny ještě podle předchozí právní úpravy nařízením vlády (nyní lze za jejich zřizovací předpis považovat zákon č. 114/1992 Sb., ve znění zákona č. 123/2017 Sb.; zákon č. 123/2017 Sb. všechny dosavadní zřizovací předpisy NP ve svém čl. III zrušil). Pokud by mělo být i v případě vyhlášení NP uvažováno *de lege ferenda* o formě opatření obecné povahy, musel by být současně zákonem (zřejmě v ZOPK) zřízen orgán příslušný k jeho správě, pokud by tento měl mít – oproti dnešní formě příspěvkové organizace zřizované ministerstvem – formu správního úřadu.

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

omezujícího institutu zákonem a rovněž zákonem provedené stanovení pravomocí správních úřadů k doзору nad dodržováním omezení vyplývajících z vyhlášení národního parku) naplnilo ústavní kautely dle čl. 2 odst. 3 a 4, čl. 79 odst. 1 Ústavy ČR a čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

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

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

Zákon č. 123/2017 Sb., který nově upravil režim NP, deklaruje existenci všech 4 v České republice dosud vyhlášených NP. Úmyslem zákonodárce přitom nebylo *de iure* nové vyhlášení NP: nemění se totiž nijak jejich rozloha ani nejsou nově zpřísňovány bližší ochranné podmínky – naopak, tyto jsou velmi redukovány. Vydání zákona č. 123/2017 Sb. nepředcházelo projednání záměru na nové vyhlášení NP podle § 40 ZOPK. Zákon č. 123/2017 Sb. v § 15a až 15d nepoužívá dikci obvyklou ve zřizovacích předpisech („vyhlašuje se NP ...“), ale pouze **konstatuje existenci dosud vyhlášených NP** s tím, že předmět ochrany, slovní vymezení hranic a orientační grafické znázornění průběhu hranic jednotlivých NP jsou uvedeny v přílohách k zákonu. Dosavadní zřizovací předpisy NP přitom novela

č. 123/2017 Sb. v závěrečných ustanoveních (čl. III) ruší. Znamená to, že ZOPK v platném znění prohlašuje existenci 4 dosud vyhlášených NP s tím, že každý nový NP by již byl stejným zákonem vyhlášován (§ 15 odst. 5 ZOPK). Byl tedy zvolen obdobný přístup, jako například u zákona o vysokých školách, který upravuje režim mj. Univerzity Karlovy, aniž by tuto instituci *de iure* opětovně zřizoval.⁹

CHKO zajišťují daným územím nižší stupeň ochrany (v souladu s definicí uvedenou v § 25 odst. 1 ZOPK jde především o zajištění ochrany osobitého krajinného rázu) a jejich význam je spíše regionální; formu nařízení vlády lze pro tento typ velkoplošného území (v němž s ohledem na jeho rozsah často dochází ke střetu s rozvojovými záměry jako jsou liniové stavby nebo výhledové vodní nádrže) považovat za formu optimální. Vyhlášovacím právním předpisem není třeba zřizovat orgán, který bude novou CHKO spravovat, neboť dle platné dikce ZOPK (§ 78 odst. 1) vykonává státní správu ve všech CHKO Agentura ochrany přírody a krajiny ČR.

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

2.2 Právní režim národních parků v České republice

2.2.1 Definice, cíle a poslání NP

Národní parky v České republice se liší nejen rozlohou a přírodními charakteristikami, ale rovněž počtem obcí, jejichž katastry se zcela nebo částečně nachází na území NP a logicky i počtem pracovníků jednotlivých správ NP. Při použití těchto kritérií lze NP dělit na tzv. „malé“ (NP České Švýcarsko, NP Podyjí) a „velké“ (NP Šumava, Krkonošský NP). Je zřejmé, že velikost NP a počet (katastrů) obcí v nich se nacházejících (ale například i počet podnikajících subjektů či ve-

⁹ Ustanovení § 101 a příloha č. 1 k zákonu č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších předpisů.

řejných institucí) vyvolává odlišné konflikty při správě území a při prosazování nástrojů ochrany NP.

Zákonem č. 123/2017 Sb. došlo k upřesnění definice národního parku, k přiblížení této kategorie mezinárodním standardům IUCN a též k jejímu zřetelnému odlišení od kategorie chráněná krajinná oblast. ZOPK nyní stanoví (§ 15 odst. 1), že ***národním parkem má být vyhlášeno rozsáhlé území s typickým reliéfem a geologickou stavbou a s převažujícím výskytem přirozených nebo člověkem málo pozměněných ekosystémů***. Právě zákonem ukotvením požadavku na převažující výskyt přirozených nebo přírodě blízkých ekosystémů a rovněž ukotvením dlouhodobých cílů ochrany NP (§ 15 odst. 3) došlo k pojmovému odlišení NP od kategorie CHKO.¹⁰ Neznamená to, že kritérium převažujícího výskytu (tj. alespoň na 51% území) musí být splněno u všech již vyhlášených či v budoucnu nově vyhlášených NP. Klíčové je, aby na převažující ploše existujícího NP byla zajišťována péče v souladu se zákonem nově definovaným dlouhodobým cílem ochrany NP (§ 15 odst. 3 a 4 ZOPK), tj. postačí, že **na převažující ploše** dochází k zachování nebo (alespoň) k postupné obnově přirozených ekosystémů, včetně zajištění nerušeného průběhu přírodních dějů v jejich přirozené dynamice; na zbývajícím území NP je pak dlouhodobým cílem zachování nebo postupné zlepšování stavu ekosystémů významných z hlediska biodiverzity, jejichž existence je podmíněna činnostmi člověka.

Novou definicí NP a vymezením dlouhodobých cílů ochrany NP byla reflektována **kritéria kategorizace chráněných území IUCN** (pro kategorii II – národní park), byť pouze částečně (pro kategorii NP je těmito kritérii určeno jako cílové dosažení přirozených ekosystémů na 75% rozlohy NP). Plné dosažení tohoto kritéria je v současné době u českých NP s ohledem na procento přirozenosti ekosystémů (zejména u Krkonošského NP, který je v současné době zařazen v kategorii V – chráněná krajinná oblast¹¹ a též u NP České Švýcarsko) nereálné.¹²

¹⁰ Definičně se tyto dvě kategorie odlišovaly před nabytím účinnosti zákona č. 123/2017 Sb. jen nepatrně: jako NP byla označována *rozsáhlá území, jedinečná v národním či mezinárodním měřítku, jejichž značnou část zaujímají přirozené nebo lidskou činností málo ovlivněné ekosystémy, v nichž rostliny, živočichové a neživá příroda mají mimořádný vědecký a výchovný význam*; CHKO jsou ZOPK dosud v § 25 odst. 1 definována velmi obdobně – jako *rozsáhlá území s harmonicky utvářenou krajinou, charakteristicky vyvinutým reliéfem, významným podílem přirozených ekosystémů lesních a trvalých travních porostů, s hojným zastoupením dřevin, popřípadě s dochovanými památkami historického osídlení*.

¹¹ Viz Stejskal, V., in Damohorský, M. a kol.: *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, str. 376.

¹² Jediným NP, který reálně směřuje k zajištění samovolného vývoje na 75% území, je NP Podyjí. V NP Podyjí je již samovolný vývoj na převažující části zajištěn, připočteme-li k jeho území navazující území rakouského NP Thayatal, lze v součtu hovořit o 75% plochy s dosaženým přirozeným vývojem ekosystémů. Viz Plán péče o Národní park Podyjí a jeho ochranné pásmo 2012–2020, str. 9. Dostupný z: http://www.nppodyji.cz/uploads/soubory/publikace/Plan_pece_o_NP_Podyji_2012_2020.pdf.

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

Novelou č. 123/2017 Sb. byl v zákoně též upřesněn limit pro možnost hospodářského i jiného využití NP. Veškeré využití NP musí být podle § 15 odst. 2 ZOPK **podřízeno zachování jejich ekologicky stabilních přirozených ekosystémů** odpovídajících danému stanovišti a dosažení jejich přirozené biologické rozmanitosti a musí být též v souladu s cíli ochrany sledovanými jejich vyhlášením. Tím je zajištěno, že území se statusem NP je přednostně chráněno jako kategorie ochrany přírody a jakékoliv jiné využívání NP (včetně rozvoje obcí, vzdělávání, výchovy, výzkumu nebo turistického využití) musí být v souladu s výše uvedeným dlouhodobým cílem ochrany NP (§ 15 odst. 4 ZOPK). Zákonný limit pro využití NP v souladu se zájmy ochrany přírody je klíčovým ustanovením pro aplikaci všech nástrojů ochrany NP (konceptních, včetně územních plánů, administrativních, ale i finančních) a obdobně jako v české právní úpravě se vyskytuje i v úpravách dalších evropských zemí.¹³

2.2.2 Administrativní nástroje ochrany NP

Základní a bližší ochranné podmínky NP

Nejvýznamnější administrativní nástroje ochrany NP – zákazy škodlivých činností – jsou novelou č. 123/2017 Sb. nově odlišeny pro **území celého NP** a pro území NP **mimo zastavěná území obcí a zastavitelné plochy obcí** (tzv. volná krajina NP). Oproti předchozí úpravě nejsou základní ochranné podmínky vázány na jednotlivé zóny NP, neboť zonace je zákonem pojata jako výlučný nástroj managementu (péče o území NP za účelem dosažení dlouhodobých cílů NP). Lidské

¹³ Viz např. čl. 15 bod 2 zákona Ruské federace o zvláště chráněných přírodních územích (1995), podle kterého je na území NP zakázána veškerá činnost, která by mohla poškodit přírodní komplexy a objekty rostlinstva a živočišstva, kulturně-historické objekty a která je v rozporu s cíli a úkoly NP; podle § 19 odst. 1 slovenského zákona o ochrane prírody a krajiny, je ochrana přírody v NP nadřazena nad ostatní činnosti. V právních předpisech Velké Británie není přednost ochrany přírody výslovně zakotvena, nicméně v konfliktních případech je uplatňován tzv. Sandfordův princip (nelze-li zájmy v území skloubit, musí být dána přednost zájmům ochrany přírody).

aktivity obsažené v **katalogu zakázaných činností** představují ze své podstaty ohrožení nebo dokonce přímé poškození předmětů ochrany NP (jde především o umísťování vybraných typů staveb, jako jsou důlní díla, průmyslové zóny, změnu vodního režimu pozemků či rozšiřování nepůvodních druhů rostlin na území celého NP, nebo o umísťování rozsáhlejších staveb vyžadujících územní rozhodnutí nebo územní souhlas, odstraňování svrchní vrstvy půdy, používání biocidů či zákaz vjezdu mimo vyznačená místa ve volné krajině NP).

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

pro některé okruhy činností resp. osob je **výjimka stanovena přímo zákonem** – například sběr rostlin je ve volné krajině NP zakázán pouze v případech, nejde-li o sběr lesních plodů v rámci obecného užívání lesů podle lesního zákona [§ 16 odst. 2 písm. e) ZOPK], zákazy vjezdů se netýkají pracovníků orgánů veřejné moci, dalších osob při výkonu zvláštních oprávnění a též nájemců a vlastníků nemovitých věcí v souvislosti s jejich užíváním [§ 16 odst. 2 písm. l) ZOPK],

- 1) správou NP může být **opatřením obecné povahy** (tj. pro neurčitý okruh osob) vyhrazeno místo, kde neplatí zákonný zákaz (§ 43 odst. 3 ZOPK) – například vyhrazení míst pro vjezdy a setrvávání motorových vozidel [§ 16 odst. 2 písm. l) ZOPK], vyhrazení míst k táboření nebo rozdělování ohňů [§ 16 odst. 2 písm. o) resp. p) ZOPK],
- 2) správa NP může podle § 43 odst. 1 ZOPK povolit výjimku ze zákonů **správním rozhodnutím** k žádosti konkrétního subjektu (typicky individuální žádosti o umísťování staveb nebo o vjezdy do zakázaných území); výjimka může být udělena pouze v případě, kdy jiný veřejný zájem převažuje nad zájmem ochrany přírody, nebo v zájmu ochrany přírody, anebo tehdy, pokud povolovaná činnost významně neovlivní zachování stavu předmětu ochrany NP,
- 3) správa NP může podle § 43 odst. 2 ZOPK povolit výjimku ze zákazu (teoreticky z kteréhokoliv) opatřením obecné povahy pro blíže neurčitý okruh osob, jsou-li splněny podmínky analogické individuálnímu povolování výjimek podle § 43 odst. 1 ZOPK.

Blíže ochranné podmínky, tj. regulace činností podle specifických potřeb jednotlivých NP, jsou pro NP nově stanoveny přímo v ZOPK (§ 16a až 16d), tedy nikoliv jako dosud ve zřizovacích předpisech jednotlivých NP. Součástí těchto ochranných podmínek jsou pro každý NP dva okruhy činností: a) činnosti představující přímé riziko pro předměty ochrany konkrétního NP, které zákon zakazuje (například na území NP České Švýcarsko je zakázáno zasahovat do přirozeného vývoje skalních útvarů nebo nocovat mimo vyhrazená místa [§ 16a odst. 1

písm. a) resp. c) ZOPK] a dále b) činnosti, které svou povahou (intenzitou) obecně nemusí působit přímé ohrožení předmětů ochrany NP, a proto podléhají ad hoc individuálnímu posouzení správou NP (**činnosti vázané na souhlas správy NP**). U všech NP je činností podléhající souhlasu změna druhu nebo způsobu využití pozemků mimo zastavěné území a zastavitelné plochy obcí, u NP České Švýcarsko je souhlasem správy NP podmíněno například zřizování nových vyhlídek nebo zpřístupňování skalních útvarů schodišti a žebříky [§ 16a odst. 3 písm. a) ZOPK].

Zákazy činností zahrnuté zákonem do seznamu základních ochranných podmínek NP odráží veřejný zájem na ochraně přírody a krajiny (§ 58 odst. 1 ZOPK), v daném případě na ochraně unikátních přírodních hodnot NP. Jejich stanovení představuje v řadě případů zásah do vlastnického práva vlastníků nemovitých věcí (pozemků a staveb) nacházejících se na území NP. Omezení vlastnických práv též mohou vyplývat ze správních aktů vydávaných pro činnosti konané na území NP podle ZOPK (zejm. souhlasy k činnostem v rámci bližších ochranných podmínek, souhlasy k některým činnostem podle § 44 ZOPK). Jedná se o přípustná omezení vlastnického práva, která mohou být zákonem resp. na jeho základě stanovena v souladu s čl. 11 odst. 3 a čl. 35 odst. 3 LZPS.

Zákazy a regulace činností a náhrada ekonomické újmy s tím související

Ochrana přírody a krajiny, zahrnující též ochranu zvláště chráněných území, je veřejným (obecným) zájmem. Tato premisa je výslovně obsažena v ustanovení § 58 odst. 1 ZOPK, jehož obsahem je dále stanovení podmínek vzniku nároku na náhradu újmy z titulu ochrany přírody a krajiny. Právní úprava náhrady újmy za ztížení zemědělského nebo lesnického hospodaření respektuje ústavní kautely obsažené v čl. 11 odst. 4 LZPS, podle něhož je vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva možné ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu. V návaznosti na ustálenou rozhodovací praxi Ústavního soudu (stanovisko pléna ÚS sp. zn. Pl. ÚS-st 27/09 ze dne 28. 4. 2009, vyhlášeno pod č. 136/2009 Sb.), lze dovodit, že (obecně) má být **náhrada újmy za omezení vlastnického práva** poskytnuta v případě, kdy omezení vlastnického práva v důsledku právního aktu (zákona) či individuálního aktu (správního či soudního rozhodnutí) dosahují patřičné intenzity, postihují **speciálně úzký okruh osob**, kdy vznikne konkrétní, vyčíslitelná majetková újma, která může spočívat v poklesu hodnoty majetku či ve ztrátě výnosů z majetku nebo jeho budoucího zhodnocení a kdy existuje příčinná souvislost mezi omezením vlastnického práva a vznikem újmy.¹⁴

Náhrady vyplácené státem (prostřednictvím správ NP na území NP a jejich ochranných pásem a AOPK ČR na ostatním území) vzniklé v důsledku právních

¹⁴ Tuháček, M., Jelínková, J. a kol.: Právo životního prostředí: praktický průvodce. Grada Publishing, a.s., 2015, str. 25.

pravidel ochrany přírody (zejména ochranných režimů zvláště chráněných území) kompenzují vlastníkům zemědělské půdy nebo lesních pozemků nebo rybníků s chovem ryb nebo vodní drůbeže (anebo nájemcům či pachtýřům těchto pozemků) nevýhody, které osobám hospodařícím na pozemcích bez těchto omezení nevznikají. Je tak odstraňována nerovnost mezi subjekty, kterým vzniká omezení z titulu ochrany přírody a které tak hospodařením nemohou (oproti subjektům hospodařícím bez omezení) dosahovat vyšších zisků.¹⁵

Regulace pohybu osob v NP

Národní parky jsou obecně nejznámějšími zvláště chráněnými územími, což se též odráží také v jejich vysoké návštěvnosti. Do 4 našich národních parků zavítalo v roce 2016 více než 8 milionů návštěvníků; počet návštěvníků se přitom každoročně zvyšuje, v posledních letech až o desítky procent. Vysoká návštěvnost, která na jedné straně přispívá k rozvoji dotčených regionů, představuje na straně druhé riziko poškozování unikátních ekosystémů a jejich složek a musí být tedy určitým způsobem regulována. Svoboda pohybu je ústavně zaručeným právem (čl. 14 odst. 1 LZPS), proto její omezení musí být i v NP vyváжено vážným a odůvodněným zájmem na ochraně přírody a krajiny, jakožto v tomto případě v protikladu stojícím zájmem ochrany životního prostředí.

Omezení pohybu osob na území NP bylo podle předchozí právní úpravy vázáno, obdobně jako regulace dalších činností, na zonaci: do nabytí účinnosti zákona č. 123/2017 Sb. byl ze zákona zakázán vstup (paušálně) na území I. zóny NP mimo cesty vyznačené se souhlasem orgánu ochrany přírody. Další omezení vstupu vyplývala z návštěvních řádů NP, který obsahoval podmínky omezení pohybu a výčet zakázaných turistických a rekreačních činností. Při hrozbě poškozování území NP nadměrnou návštěvností mohla správa NP vydat ad hoc opatření obecné povahy, kterým omezila nebo zakázala přístup veřejnosti na území NP nebo jeho části (§ 64 ZOPK); tento nástroj regulace vstupu podle aktuálních potřeb NP (např. po dobu hnízdění zvláště chráněných druhů ptáků nebo při nadměrném poškozování lesa hromadným sběrem borůvek) zůstal novelou č. 123/2017 Sb. beze změny zachován a bude jako nástroj prevence poškozování území nadále užíván podle aktuálních potřeb ochrany území (například hnízdění zvláště chráněných druhů ptáků).

Zákon č. 123/2017 Sb. zavedl zcela nový administrativní nástroj regulace vstupu osob do některých částí NP – **klidová území** (§ 17 ZOPK). Opatřením obecné povahy budou vymezena území, kde z důvodu nerušeného vývoje ekosystémů

¹⁵ Mazancová, E.: Uplatňování náhrady újmy za ztížení zemědělského nebo lesního hospodaření podle zákona o ochraně přírody a krajiny na pozemcích ve vlastnictví státu. *Acta Universitatis Carolinae-Iuridica* 3/2017, str. 84.

nebo jejich složek, které jsou *citlivé na nadměrný pohyb osob a zranitelné vlivem rušivých vlivů s ním spojených*, bude zakázán vstup mimo vyhrazené cesty nebo trasy. Předpokládá se, že v každém NP bude vymezeno více (disjunktních) klidových území, oproti dosavadnímu plošnému zákazu vstupu na území I. zóny. Klidová území nejsou vázána na zóny NP, tedy nemusí být vymezována pouze v zóně přírodní nebo přírodě blízké, byť tomu tak u většiny klidových území v praxi zřejmě bude. Kritériem pro vymezení klidového území je výlučně citlivost ekosystémů (např. rašeliniště, krkonošská arko-alpínská tundra) a některých druhů rostlin a živočichů (např. tetřev hlušec, tetřev obecný, sokol stěhovavý) na nadměrnou návštěvnost. Klidová území by tedy cíleně měla být vymezována pouze tam, kde se citlivé ekosystémy a druhy vyskytují s tím, že míře citlivosti konkrétních ekosystémů a druhů bude zároveň přizpůsoben způsob pohybu na cestách a trasách (§ 17 odst. 2 ZOPK), které správa NP v klidovém území vyhradí opatřením obecné povahy¹⁶ jako veřejně přístupné (vstup bude na tyto cesty a trasy umožněn například pouze v některé roční době, pouze pro pěší nebo pouze s průvodcem).

Pro vymezení klidových území, jehož důsledkem je zákaz vstupu mimo vyhrazené cesty a trasy, musí být naplněny zákonem stanovené skutkové předpoklady a tyto musí být zjištěny a důkazně doloženy v proceduře vydávání opatření obecné povahy. Nadto musí jít z hlediska územního, věcného i osobního o nejmenší omezení, které ještě postačuje k dosažení zákonem stanoveného cíle, tedy umožnění nerušeného vývoje ekosystémů nebo jejich složek, které jsou citlivé na nadměrný pohyb osob a zranitelné vlivem rušivých vlivů s ním spojených.¹⁷ Obdobně jako u jiných důležitých dokumentů ochrany NP bude procesu projednávání opatření obecné povahy předcházet projednání návrhu klidových území v radě NP. Návrh klidových území je správa NP povinna dohodnout s radou NP (§ 20 odst. 3 ZOPK), případně následně předložit rozpor MŽP, které může návrh klidových území upravit, a následně projednat postupem podle části šesté správního řádu.

¹⁶ Do doby vyhrazení a označení cest v klidovém území podle § 17 odst. 2 ZOPK se za vyhrazené a označené cesty považují cesty vyznačené se souhlasem orgánu ochrany přírody podle znění ZOPK před účinností zákona č. 123/2017 Sb.

¹⁷ Viz též rozsudek NSS č. j. Ao 6/2010 – 56 ze dne 15. prosince 2010, kterým byla zrušena opatření obecné povahy podle § 64 ZOPK a část opatření obecné povahy, kterým byl vydán Návštěvní řád NP Šumava. Požadavek subsidiarity a minimalizace zásahu vyplývá z povahy omezení, resp. zákazu vstupu na území NP jako zásahu mj. do ústavně zaručené svobody pohybu (čl. 14 LZPS), jehož omezení je podle čl. 14 odst. 3 LZPS možné, jen jestliže je to nevyhnutelné (...) na vymezených územích (...) z důvodu ochrany přírody. Též z čl. 4 odst. 4 LZPS vyplývá, že při stanovení mezí základních práv musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu mj. právě tím, že tyto meze budou stanoveny tak, aby při dosažení ústavně aprobovaného cíle dotyčné základní právo co nejméně omezily.

Zonace jako nástroj péče o NP

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

Nabytím účinnosti zákona č. 123/2017 Sb. získala zonace NP jiný význam – již nepředstavuje metody ochrany, ale **výlučně managementový režim** pro území NP. Území NP je nově rozlišeno (§ 18 ZOPK) podle cílů ochrany a stavu ekosystémů na čtyři zóny ochrany přírody, a **to zónu přírodní, zónu přírodě blízkou, zónu soustředěné péče o přírodu a zónu kulturní krajiny**. Každá zóna má zákonem vymezen svůj cíl (§ 18 odst. 1 ZOPK) a režim pro provádění zásahů v každé této zóně (§ 19 ZOPK). Vymezení a změny jednotlivých zón a jejich charakteristiku podle přírodních podmínek a cílů ochrany stanoví MŽP vyhláškou.

Nové pojetí zonace podle zákona č. 123/2017 Sb., kdy každá zóna má určen svůj cíl a režim, odpovídá rovněž požadavkům Kategorizace chráněných území IUCN, aktualizované v roce 2008 právě za účelem zvýšení aktivní cílené péče o chráněná území. Zóna přírodní má být podle § 18 odst. 1 písm. a) ZOPK vymezena na ucelených¹⁸ plochách, kde již je dosažen přirozený vývoj ekosystémů, zóna přírodě blízká na plochách, které mají být výhledově (v horizontu cca 30 – 50 let) převedeny do zóny přírodní [§ 18 odst. 1 písm. b) ZOPK] a zóna soustředěné péče o přírodu na plochách, kde mají být číněna opatření v zájmu biologické rozmanitosti [§ 18 odst. 1 písm. c) ZOPK].

Péče o lesy v NP a vztah k lesnímu zákonu

Lesy v NP plní oproti hospodářským lesům prioritně jiné – mimoprodukční – funkce. To je zřetelné jak z příslušných ustanovení ZOPK (především § 22

¹⁸ Zákonem stanovený požadavek na ucelenost ploch je významný zejm. pro NP Šumava, jejíž I. zóny jsou podle současné zonace schválené protokolem MŽP z r. 1995 rozdrobeny do 135 segmentů, což neodpovídá mezinárodně uznávaným standardům a způsobům péče o zvláště chráněná území, nerespektuje plně ekologické hodnoty a výskyt předmětů ochrany v rámci národního parku a je nefunkční kvůli vysoké fragmentaci a omezené výměře (některé části jsou menší než 1 ha). Zdroj: Křenová, Z., Hruška, J.: Zonace Národního parku Šumava anebo O cestě tam a zase zpátky. Ochrana přírody č. 3/2011 str. 21, též Matějka, K., Hruška J., Kindlman, P.: Jak má vypadat smysluplná zonace národního parku Šumava? Živa 5/2013 str. 97.

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

Zákon č. 123/2017 Sb. nově upravil vztah k ustanovením lesního zákona¹⁹ a jednoznačně vymezil vztah obou předpisů při hospodaření v lesích (lépe při péči o lesy) v NP. Zatímco podle dosavadní právní úpravy byla aplikace některých ustanovení lesního zákona (o zásazích proti škůdcům a o případech mimořádných okolností a nepředvídaných škod) v NP podmíněna ad hoc vydávaným souhlasem orgánu ochrany přírody²⁰ (a v případech ostatních ustanovení lesního zákona se střet s režimem NP řešil ad hoc v jednotlivých případech), nově je aplikace některých ustanovení v lesích NP ZOPK ze zákona přímo vyloučena. ZOPK nově (§ 22a odst. 2) vylučuje uplatnění některých povinností, které vyplývají vlastníkům lesů lesního zákona, a to v zóně přírodní a zóně přírodě blízké.²¹ V těchto zónách vlastník lesa není povinen:

¹⁹ Zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

²⁰ Princip souhlasu správy NP s použitím ustanovení lesního zákona o zásazích proti škůdcům a o případech mimořádných okolností a nepředvídaných škod (§ 22 odst. 1 ZOPK, ve znění před novelou č. 123/2017 Sb.) se v praxi ukázal jako velmi problematický. Přestože i předchozí právní úprava preferovala zájem na ochraně lesů v NP z hlediska přírody a krajiny před zájmem na ochraně hospodářských práv jejich vlastníků či správců, bylo v každém konkrétním případě nutno prokazovat, z jakých důvodů a za jakých podmínek má být souhlas s aplikací ustanovení lesního zákona udělen či nikoliv. Vydané souhlasy pak byly napadány jak obcemi, které měly zájem na maximálním vytěžení lesa v daných lokalitách, tak ekologickými spolky, které naopak akcentovaly ochranu a obnovu samořídících funkcí přírodních systémů v NP. Viz zejména rozsudky NSS č. j. 3 As 51/2012-124 ze dne 4. 4. 2013 a č. j. 5 A 151/2001-56 ze dne 16. 7. 2004.

²¹ Obdobně zákon č. 123/2017 Sb. vymezil vztah (pro území zóny přírodní a zóny přírodě blízké) vůči některým dalším právním předpisům: Podle § 21 odst. 2 ZOPK není uživatel honitby v těchto zónách povinen (v době nouze) zvěř řádně přikrmovat (negace povinnosti vyplývající z § 11 odst. 4 zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti) a příslušný rybářský orgán není oprávněn v rozhodnutí nebo v oznámení o povolení výkonu rybářského práva pro každý rybářský revír stanovit způsob hospodaření a postup zarybnování v rybářském revíru podle druhu, počtu a věkových kategorií vysazovaných ryb (negace kompetence uvedené v § 11 odst. 1 písm. b) a c) zákona č. 99/2004 Sb., o rybářství). Na pozemky v zóně přírodní nebo zóně přírodě blízké, které jsou součástí zemědělského půdního fondu, se nevztahuje zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu. Zóny ochrany přírody NP, které byly vymezeny právními předpisy a jinými opatřeními MŽP podle

- 1) obnovovat lesní porosty stanovištně vhodnými dřevinami a vychovávat je včas a soustavně tak, aby se zlepšoval jejich stav, zvyšovala jejich odolnost a zlepšovalo plnění funkcí lesa (§ 31 odst. 1 lesního zákona),
- 2) zalesnit holinu na lesních pozemcích do dvou let a lesní porosty na ní do sedmi let od jejího vzniku (§ 31 odst. 6 lesního zákona),
- 3) provádět meliorace a hradit bystřiny (§ 35 odst. 1 lesního zákona),
- 4) přednostně provádět těžbu nahodilou tak, aby nedocházelo k vývinu, šíření a přemnožení škodlivých organismů (§ 33 odst. 1 lesního zákona),
- 5) provádět taková opatření, aby se předcházelo a zabránilo působení škodlivých činitelů na les (§ 32 odst. 1 lesního zákona),
- 6) při vzniku mimořádných okolností a nepředvídaných škod v lese (větrné a sněhové kalamity, přemnožení škůdců, nebezpečí vzniku požárů v období sucha apod.) činit bezodkladná opatření k jejich odstranění a pro zmírnění jejich následků, s výjimkou preventivních opatření proti vzniku lesních požárů (§ 32 odst. 2 zákona o lesích). Orgán státní správy lesů není oprávněn vlastníku lesa tato opatření nařídít.

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

2.2.3 Koncepční nástroje péče o NP

Správy NP jsou dotčenými orgány státní správy při zpracování územně plánovací dokumentace všech stupňů. I do územních plánů obcí, jejichž katastry se nacházejí na území NP, promítají správy NP požadavky na zajištění ochrany NP v souladu ochranným režimem, daným základními i bližšími ochrannými pod-

dosavadních předpisů, zůstávají (pro účely výše uvedených právních předpisů) v platnosti, a to až do doby jejich nahrazení vyhláškami o zonaci pro jednotlivé NP vydanými nově podle § 18 odst. 3 ZOPK. Co se týče správních rozhodnutí, která byla vydána podle jiných zákonů (zejm. zákon o rybářství, zákon o ochraně ZPF) před účinností novely č. 123/2017 Sb., tato rozhodnutí zůstávají v platnosti, dokud nebudou zrušena nebo nahrazena rozhodnutími novými. Nicméně, je-li v rámci těchto rozhodnutí uložena povinnost, která se nově na daný subjekt podle § 21 odst. 2, § 22a odst. 2 resp. § 22b odst. 2 ZOPK nevztahuje, jsou tato rozhodnutí v těch částech, která ukládají některou z těchto povinností, nevymahatelná. Tedy adresát rozhodnutí povinnost uloženou rozhodnutím může splnit (pokud se tak nedostane do rozporu s režimem NP), nedodržení povinnosti však podle mého názoru nemůže být sankcionováno.

mínkami. Bez souhlasného stanoviska správy NP nelze schválit územní plán obcí nacházejících se na území NP a jeho ochranného pásma.

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

Na rozdíl od plánů péče zpracovávaných pro ostatní typy ZCHÚ představují zásady péče o NP **obecnější a dlouhodobé koncepční dokumenty**, které stanoví rámcové zásady péče nezbytné pro zachování nebo zlepšení stavu předmětů ochrany národních parků a v ochranných pásmech pro zabezpečení národních parků před nepříznivými vlivy z okolí. Pro velkoplošná území je velmi obtížné stanovit detailní popis opatření péče o NP pro dlouhodobý horizont. To bylo též hlavním důvodem zavedení zásad péče o NP jakožto dokumentů obsahově odlišných od plánů péče pro ostatní typy ZCHÚ. Oproti plánům péče, schvalovaným na 10 až 15 let, budou zásady péče schvalovány na delší časové období 15 až 20 let (§ 38a odst. 6 ZOPK).

Zásady péče, obdobně jako plány péče, jsou **podkladem pro jiné druhy plánovacích dokumentů** a pro rozhodování orgánů ochrany přírody. Byť to ZOPK oproti plánům péče (§ 38 odst. 1) výslovně nestanoví, **nejsou** ani zásady péče **závazné pro fyzické a právnické osoby**. Plány péče i zásady péče jsou odborné dokumenty, které musí respektovat právní režim ZCHÚ stanovený základními i bližšími ochrannými podmínkami zvláště chráněného území, popř. dalšími ustanoveními ZOPK. Zásady péče nejsou schvalovány ve správním řízení, nejsou ani vydávány formou opatření obecné povahy. Ze samotných plánů péče ani zásad péče nevyplývají pro fyzické a právnické osoby žádná omezení.²² Zásady péče, které budou oproti plánům péče koncipovány v ještě vyšší míře obecnosti, ani ze své podstaty žádná omezení činností obsahovat nemohou. Omezení hospodaření a dalších lidských aktivit jsou založena ochranným režimem ZCHÚ, zejména základními a bližšími ochrannými podmínkami.

²² NSS v rozsudku 6 As 32/2016 ze dne 13. 7. 2016 potvrdil, že plán péče není vydáván ani ve správním řízení, ani v jiném procesním postupu, jehož výsledkem by byl závazný správní akt jiné povahy, nýbrž se jedná o typický akt řízení s povahou „plánovacího dokumentu“, dostatečně opírající se o postavení a „řídící pravomoc“ ministerstva jako ústředního správního úřadu.

2.2.4 Institucionální zajištění ochrany NP

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

Trojí pozice správ NP

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

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

V instituci správy NP je tak propojena státní správa na úseku ochrany přírody a krajiny na území NP a jejich ochranných pásem a rovněž činnosti zahrnující soukromoprávní hospodaření s majetkem ve vlastnictví státu, především se státními lesy na území NP.²³

S ohledem na výše popsané postavení byla pro správy NP zvolena zákonodárcem zvláštní právní forma. Správy NP jsou **příspěvkovými organizacemi** zřízenými pro výkon státní správy, odborných činností a hospodaření se státním majetkem na území NP a jejich ochranných pásem. Jde o orgány speciální státní správy, stojící podle ZOPK vedle systému obecných orgánů ochrany přírody vykonávajících státní správu v ochraně přírody na ostatním území (obce všech stupňů, kraje, MŽP) a vedle Agentury ochrany přírody a krajiny ČR, správního úřadu vykonávajícího státní správu a další odborné činnosti na území CHKO, NPR a NPP. Příspěvková organizace je právnickou osobou veřejného práva a vzniká a zaniká rozhodnutím zřizovatele (zřizovací listinou). Podle § 55 odst. 1 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vzta-

²³ Viz též rozsudek NSS č. j. 3 As 75/2013-116 ze dne 13. srpna 2014.

zích, a v souladu se zákonem č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, nemají příspěvkové organizace vlastní majetek; za podmínek stanovených tímto zákonem nabývají majetek a též s ním hospodaří.

Dosavadní model, kdy je v rámci jedné organizace soustředěn výkon státní správy, hospodářské činnosti i nakládání se státním majetkem, jsou v některých případech předmětem kritiky. Například (tehdejší) zástupkyně ombudsmana v závěrečném stanovisku vydaném v r. 2012 v souvislosti se šetřením podnětu Ekologického právního servisu (dnes Frank Bold Society) ve věci postupu orgánů státní správy ve věci kácení stromů v lokalitě Na Ztraceném v NP Šumava²⁴ vyslovila názor, že současné uspořádání (organizace) správy NP neposkytuje dostatečnou záruku nestrannosti výkonu státní správy ve smyslu rovnosti stran. Podle jejího názoru „není možné, aby docházelo k propojování fungování státní správy s činností soukromoprávního subjektu v jedné instituci, byť tento subjekt hospodaří se státním majetkem. Jeví se jako nevhodné, aby správa NP současně vystupovala jako žadatel o určité povolení s tím, že k žádosti přiloží jako podklad odborné stanovisko, které sama vytvoří, a zároveň jako osoba, která má o této žádosti vést správní řízení. Současný stav je v rozporu se základními principy výkonu veřejné správy. Péče a ochrana hodnot v NP je bezpochyby veřejným zájmem, a je tedy nutné, aby byla plně umožněna transparentnost a veřejná kontrola takové činnosti.“ Zástupkyně veřejného ochránce práv proto v závěru stanoviska mj. doporučila (Ministerstvu životního prostředí) vyhodnocení a účinnou změnu právní úpravy v návaznosti na nevhodnou dvojedinou roli správy NP.

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

²⁴ Závěrečné stanovisko a opatření k nápravě zástupkyně veřejného ochránce práv ve věci postupu Správy NP Šumava, MŽP a ČIŽP ve věci kácení stromů v lokalitě Na Ztraceném v NP Šumava, sp. zn. 4064/2011/VOP/MPO ze dne 1. 3. 2012. Dostupný z: https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/STANOVISKA/Zivotni_prostredi/Les/4064-2011-MPO-ZSO.pdf. (20. 5. 2017).

tech takového kroku; součástí diskuse by nepochybně musela být i otázka zřízení správ NP jako správního úřadu v souladu s čl. 79 odst. 1 Ústavy ČR.

2.3 Právní režim chráněných krajinných oblastí v České republice

Chráněné krajinné oblasti (CHKO) jsou druhým, méně přísně chráněným typem velkoplošných zvláště chráněných území v České republice. Předmětem ochrany CHKO je především specifická krajina, resp. krajinný ráz dané oblasti (horské masivy, rozsáhlé lesní porosty, skalní města, krasové jevy). Podle § 25 odst. 1 ZOPK lze za chráněné krajinné oblasti vyhlásit **rozsáhlá území s harmonicky utvářenou krajinou, charakteristicky vyvinutým reliéfem, významným podílem přirozených ekosystémů lesních a trvalých travních porostů, s hojným zastoupením dřevin, popřípadě s dochovanými památkami historického osídlení**. Posláním CHKO je uchování a obnova jejího přírodního prostředí, zejména ekosystémů včetně volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, zachování a obnova ekologických funkcí území a zachování typického charakteru krajiny za současného rozvíjení ekologicky optimálního systému využívání krajiny a jejích přírodních zdrojů.²⁵ Právní režim CHKO umožňuje zachovat jedinečné přírodní hodnoty a nezastavenost krajiny a přispívá též k zachování přírodních funkcí krajiny, například přirozené retence vody v krajině či ekologické stability území.²⁶

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

Též území CHKO jsou zdrojem významných ekosystémových služeb. Většina CHKO je tvořena rozsáhlými zalesněnými územími, která produkují dřevní hmotu a biomasu. Řada CHKO se překrývá s chráněnými územími přirozené akumulace vod, vymezenými podle vodního zákona za účelem ochrany velmi kvalitních zdrojů podzemních i povrchových vod, určených jako zdroje pitné vody.²⁷ Území CHKO jsou rekreačně hojně využívána, mezi nejnavštěvovanější patří CHKO Šumava, Český ráj, Moravský kras a Český kras.

²⁵ Poslání CHKO vyjádřené např. v § 2 nařízení vlády č. 292/2015 Sb. o Chráněné krajinné oblasti Brdy.

²⁶ Blíže viz Mazancová, E.: *Adaptace na klimatické změny z pohledu právních nástrojů ochrany přírody a krajiny* in: Sborník z konference Právní aspekty klimatických změn, 2016.

²⁷ Ustanovení § 28 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon).

V současné době je na území ČR vyhlášeno 26 chráněných krajinných oblastí, s celkovou výměrou 1 135 276,8921 ha, což představuje více než 14 % území ČR.

S ohledem na skutečnost, že předmětem ochrany CHKO je především specifický krajinný ráz dané oblasti, představuje nejčastější střet s ochrannými podmínkami CHKO stavební činnost, ať už jde o rozsáhlé (zejm. liniové) stavby (typickým příkladem je dlouholetý spor umístění dálnice D8 přes CHKO České Středohoří)²⁸ nebo o běžné stavby pro bydlení a rekreaci.²⁹

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

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

2.3.1 Administrativní nástroje ochrany CHKO

Základní a bližší ochranné podmínky CHKO

Území vyhlášené v kategorii CHKO je chráněno prostřednictvím základních ochranných podmínek, vztahených k celému území CHKO, resp. k jednotlivým zónám, a dále prostřednictvím bližších ochranných podmínek uvedených ve zřizovacích předpisech jednotlivých CHKO; v rámci bližších ochranných podmínek jsou stanoveny činnosti zakázané nebo činnosti regulované, podléhající předchozímu souhlasu AOPK ČR.

Obdobně jako u NP jsou zákazy činností obsažené v katalogu **základních ochranných podmínek** CHKO koncipovány v ZOPK jako **zákazy relativní**, tzn. lze z nich za zákonem stanovených podmínek povolit výjimku. Zákonné důvody pro možnost udělení výjimky jsou totožné pro všechny kategorie zvláště chráněných území (§ 43 ZOPK) a i na území CHKO mohou být (AOPK ČR) povoleny opatřeními obecné povahy (§ 43 odst. 2 ZOPK) pro neurčitý okruh osob nebo individuálním rozhodnutím pro konkrétního žadatele o výjimku (§ 43 odst. 1 ZOPK). Zákonným titulem pro možnost udělení výjimky za zákazů v CHKO je podle § 43 odst. 1 ZOPK **převaha jiného veřejného zájmu nad zájmem ochrany přírody** nebo zájem ochrany přírody anebo případ, kdy povolovaná činnost vý-

²⁸ Např. rozsudek NSS č. j. 5 As 6/2013-97 ze dne 10. 10. 2014.

²⁹ Např. rozsudek NSS č. j. 4 As 241/2014-30 ze dne 19. 2. 2015 – nevydání souhlasu podle § 12 a 44 ZOPK k umístění stavby rodinného domu v zastavitelné ploše v CHKO Jizerské hory.

znamně neovlivní zachování stavu předmětu ochrany CHKO.³⁰ Žadatel o výjimku nemá na její udělení právní nárok, tedy orgán ochrany přírody není povinen žadatel o toto povolení, byť by byly podmínky pro povolení výjimky splněny, výjimku povolit. Je věcí správního uvážení, zda při splnění podmínek pro povolení výjimky bude výjimka povolena. Uvážení musí být orgánem ochrany přírody dostatečně popsáno a odůvodněno.³¹

U řady dosud vyhlášených CHKO je katalog **blížeších ochranných podmínek**, obsažených ve zřizovacích předpisech, poměrně zastaralý a neodpovídá ustanovením platných právních předpisů (zejm. stavebního zákona). Zastaralost dikcí blížeších ochranných podmínek způsobuje v řadě případů jejich neaplikovatelnost a zejména z tohoto důvodu je třeba starší zřizovací předpisy postupně novelizovat a aktualizovat.³² Dosud bylo možné při jakékoliv změně území či blížeších ochranných podmínek danou CHKO pouze kompletně „přehlásit“ postupem podle § 40 ZOPK.³³ Možnost aktualizace (změny) vyhlášovacích předpisů ZCHÚ byla zjednodušena zákonem č. 123/2017 Sb., který v § 41 ZOPK nově umožnil blížeší ochranné podmínky (pouze) změnit postupem obdobným § 40 odst. 2 až 4 s tím, že změna se projednává pouze s těmi vlastníky nemovitých věcí, obcemi a kraji, jichž se dotýká. Tento zjednodušený postup nelze využít u CHKO, které byly vyhlášeny podle předchozích předpisů jinou formou právního předpisu, než je nařízení vlády, požadované pro vyhlášení CHKO současnou právní úpravou.

Zonace CHKO

Administrativní rozdělení území CHKO na jednotlivé zóny ochrany přírody nejen určuje přísnost ochranného režimu (zákazy činností jsou základními

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

³¹ Absolutní či neomezené správní uvážení v moderním právním státě neexistuje. Každé správní uvážení má své meze, vyplývající v první řadě z ústavních principů zákazu libovůle, principu rovnosti, zákazu diskriminace, příkazu zachovávat lidskou důstojnost, principu proporcionality atd. Dodržení těchto mezí podléhá soudnímu přezkumu. Viz usnesení rozšířeného senátu NSS č. j. 6 A 25/2002-42 ze dne 23. 3. 2005, publ. pod č. 906/2006 Sb.

³² Damohorský, M.: Aktuální otázky zvláště chráněných území. Acta Facultatis Iuridicae Carolinae, 2006, sv. 24, s. 310.

³³ Tak tomu bylo např. v případě CHKO Kokořínsko – Máchův kraj, kdy byla nařízením vlády č. 176/2014 Sb. vyhlášena CHKO Kokořínsko – Máchův kraj a zároveň zrušen původní zřizovací výnos (MK ČSR) CHKO Kokořínsko z roku 1976. Důvodem nového vyhlášení bylo rozšíření předchozí CHKO Kokořínsko o novou část Dokeska, kde se nachází velmi cenné části přírody a ekosystémy (např. Horní Ploučnice nebo Velký a Malý Bezděz).

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

Obdobně jako zonace u NP nepodléhá nově ani zonace CHKO projednání s dotčenými obcemi, kraji a vlastníky nemovitých věcí podle § 40 ZOPK. Je však zřejmé, že s ohledem na skutečnost, že vymezením zón, resp. jejich změnou dochází (na rozdíl od NP) k „aktivování“ základních ochranných podmínek CHKO vztažených ustanovením § 26 ZOPK k jednotlivým zónám, bude nezbytné se všemi dotčenými subjekty projednat návrh nové zonace alespoň neformálním způsobem a teprve poté připravit a projednat návrh vyhlášky, kterou budou *de iure* stanoveny zóny ochrany přírody pro konkrétní CHKO. Je zřejmé, že novou zonací či její změnou může být dotčeno právní postavení vlastníků nemovitých věcí, popř. i dalších subjektů (hospodařících nájemců, pachtýřů atd.).

2.3.2 Koncepční nástroje péče o CHKO

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

Základním koncepčním nástrojem péče o CHKO je, obdobně jako v ostatních ZCHÚ (s výjimkou NP, pro které se budou nově zpracovávat zásady péče), **plán péče**. Plán péče je **odborný a koncepční dokument** ochrany přírody, který na základě údajů o dosavadním vývoji a současném stavu zvláště chráněného území navrhuje opatření na zachování nebo zlepšení stavu předmětu ochrany ve zvláště chráněném území a na zabezpečení zvláště chráněného území před nepříznivými vlivy okolí v jeho ochranném pásmu (§ 38 odst. 1 ZOPK). V praxi nejsou obsahem plánu péče pouze opatření pro ochranu přírody, ale jedná se o širší dokument postihující veškeré aktivity na území CHKO, včetně aktivit turistických a výzkumných.

Též pro CHKO jakožto velkoplošná území, u kterých je obtížné naplánovat detailní opatření v dlouhodobém horizontu (i pro CHKO platí, že se plány péče schvalují zpravidla na období 10 až 15 let),³⁴ by bylo vhodné zpracovávat pouze obecné koncepční dokumenty, obdobné zásadám péče o NP (§ 38a ZOPK). Ty by nasměrovaly dlouhodobé cíle, jež nelze na velkém území postihnout realizačními dokumenty typů podrobných plánů péče, které jsou vhodné spíše pro maloplošná ZCHÚ.

³⁴ Ustanovení § 38 odst. 4 ZOPK.

2.3.3 Institucionální zajištění ochrany CHKO

Státní správu v ochraně přírody a krajiny na území CHKO vykonává **Agentura ochrany přírody a krajiny České republiky** (dále též „AOPK ČR“). AOPK ČR zastřešila s účinností ke dni 1. 1. 2015 pod novou právní formou správního úřadu celkem 25 do té doby samostatně existujících orgánů ochrany přírody – správ CHKO. Správy CHKO nadále existují (v rámci vnitřní organizační struktury Agentury) jako regionální pracoviště AOPK ČR (14 RP), v některých případech sdružené podle regionální příslušnosti do větších pracovišť.³⁵

AOPK ČR je **orgánem ochrany přírody příslušným k výkonu státní správy na území CHKO** mimo CHKO Šumava a CHKO Labské pískovce (v těchto dvou CHKO, jež plní funkci ochranného pásma NP, vykonává státní správu příslušná správa NP) a dále na území národních přírodních rezervací a jejich ochranných pásem a národních přírodních památek a jejich ochranných pásem mimo území národních parků a jejich ochranných pásem, a také pozemků určených k obraně státu a vojenských újezdů v rozsahu určeném ZOPK (§ 78 odst. 1 ZOPK). **AOPK ČR jako správní úřad** podle čl. 79 odst. 1 Ústavy ČR může (na rozdíl od správ NP, které správními úřady nejsou) vydávat právní předpisy – nařízení, jimiž se na území CHKO zřizují maloplošná zvláště chráněná území. AOPK ČR plní též svůj původní účel – roli odborné organizace ochrany přírody, a to podle požadavků MŽP (§ 78 odst. 5 ZOPK); v rámci požadavků MŽP především zajišťuje administraci některých dotačních programů a provádí záchranné programy pro zvláště chráněné druhy.

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

³⁵ Regionální pracoviště Správa CHKO Slavkovský les, RP SCHKO Český les, RP SCHKO České stře-dohoří, RP Jižní Čechy, RP Střední Čechy, RP SCHKO Kokořínsko – Máchův kraj, RP Liberecko, RP Východní Čechy, RP SCHKO Žďárské vrchy, RP Jižní Morava, RP Olomoucko, RP SCHKO Poodří, RP SCHKO Beskydy a RP SCHKO Bílé Karpaty. Viz: <http://www.ochranaprirody.cz/o-aopk-cr/organizacni-struktura/>.

2.4 Ekonomické nástroje ochrany velkoplošných území v České republice

Ekonomické nástroje jsou specifickým prostředkem ochrany životního prostředí, jejichž účelem je podnítit zájem na ochraně životního prostředí ekonomickou stimulací. I ekonomické nástroje v ochraně přírody se uplatňují jako významný doplněk administrativního systému ochrany přírody a vyvažují jeho určité nedostatky.³⁶

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

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

V některých obcích, jejichž katastry se nacházejí na území NP a CHKO (např. Pec pod Sněžkou, Velká Úpa), je regulován vjezd do některých částí obcí prostřednictvím **místního poplatku** podle zákona o místních poplatcích.³⁷ Tyto poplatky vybírají obce, výnosy z poplatků jsou jejich příjmem.

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

³⁶ Viz Drobník, J., in Damohorský, M. a kol.: *Právo životního prostředí*, 3. vydání, Praha: C. H. Beck, 2010, str. 41.

³⁷ Poplatek za povolení vjezdu motorovým vozidlem do vybraných míst a částí měst podle zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích.

Orgán ochrany přírody je dále oprávněn uzavírat k provádění péče o pozemky s vlastníky a nájemci dohody, případně sám či prostřednictvím jiného tyto zásahy provádět, neučiní-li tak ani po vyzvání (formou správního rozhodnutí)³⁸ vlastník nebo nájemce. Těmto je pak zákonem uložena povinnost takové zásahy strpět a umožnit osobám provádějícím zásahy vstup na pozemky. Uvedené ustanovení se ve své „donucovací“ podobě uplatňuje v praxi zcela výjimečně (zejména v případě nezbytnosti likvidovat invazivní druhy rostlin – např. bolševník velkolepý – na pozemcích vlastníků, kteří na podněty orgánů ochrany přírody nijak nereagují). V naprosté většině případů je s vlastníkem či nájemcem pozemku **uzavřena dohoda, doprovázená finančním příspěvkem** podle § 69 ZOPK, na jejímž základě jsou potřebná opatření ke zlepšování přírodního prostředí provedena. Jedná se o racionální přístup k ochraně přírody, souladný s principem, podle kterého nelze po vlastnících požadovat, aby bez náhrady prováděli opatření nad rámec běžného obhospodařování pozemků. Uzavírání dohod s vlastníky pozemků, při současném poskytnutí příspěvku na dohodou upravená opatření či způsob hospodaření, je klíčovým přístupem ochrany přírody nejen pro dosažení potřebného účelu zlepšování přírodního prostředí, ale i pro akceptaci požadavků ochrany přírody vlastníky pozemků, prosazovaných nikoliv autoritativně, ale oboustranně přijatelným (výhodným) způsobem. *De lege ferenda* nabude institut finančních příspěvků na významu, a to nejen v návaznosti na adaptaci přímo použitelných evropských předpisů zakládajících povinnosti v oblasti **prevence a regulace invazních druhů živočichů a rostlin**.³⁹

Ochranný režim nejprísneji chráněných ZCHÚ reflektují též **daňové předpisy**. Pozemky v I. zónách NP a CHKO jsou osvobozeny od daně z nemovitých věcí.⁴⁰ Naopak sazba daně za rekreační budovy umístěné v NP a v I. zónách CHKO podléhá vyššímu koeficientu.⁴¹

Ochranný režim velkoplošných ZCHÚ je rovněž promítnut do dalších nástrojů ochrany životního prostředí. Jednotlivé zóny NP a CHKO jsou zahrnuty do **faktorů životního prostředí**, které budou negativně ovlivněny odnětím půdy ze zemědělského půdního fondu a do **ekologické váhy těchto vlivů**, čímž dochází při výpočtu odvodů za odnětí pozemků ze ZPF k jejich výraznému navýšení.⁴² Obdobně jsou koncipovány (navyšovány) poplatky za odnětí lesních pozemků podle lesního zákona.

³⁸ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 8/08 ze dne 8. 7. 2010.

³⁹ Zejm. nařízení EU č. 1143/2014 o prevenci a regulaci zavlékání či vysazování a šíření invazních ne-původních druhů a nařízení Rady č. 708/2007 o používání cizích a místně se nevyskytujících druhů v akvakultuře.

⁴⁰ Ustanovení § 4 odst. 1 písm. j) zákona č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitých věcí.

⁴¹ Ustanovení § 11 odst. 4 zákona č. 338/1992 Sb.

⁴² Zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu.

Šetrné způsoby hospodaření na území velkoplošných ZCHÚ (NP, CHKO) jsou (v návaznosti na příslušné evropské předpisy) podporovány **platbami v rámci tzv. agroenvi**,⁴³ které na základě žádosti zemědělsky hospodařících osob vyplácí při splnění zákonných podmínek Státní zemědělský intervenční fond.

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

De lege ferenda by mělo být uvažováno o **zavedení komplexního systému finančních nástrojů v ochraně přírody a krajiny**, ať už formou samostatného zákona, či novelizací ZOPK. Formou poplatků by měla být řešena regulace stále narůstající návštěvnosti některých ZCHÚ (některé poplatky za vstupy do chráněných území přitom jsou či v minulosti byly vybírány obcemi nebo i soukromými osobami bez právního titulu)⁴⁴, ale též regulace využívání přírodních zdrojů (dosud nezavedené, byť zákonem předpokládané odvody za kácení dřevin rostoucích mimo les).⁴⁵ Zváženo by mělo být zavedení (zcela nových) **poplatků (odvodů) za nepříznivé zásahy do přírody** (například za změnu druhu pozemku, která závažným způsobem negativně působí na druhové bohatství přírody nebo stabilizační funkci ekosystémů – typicky umístění stavby ve volné krajině, změna lesních pozemků na ZPF nebo změna zatravněných pozemků na ornou půdu). Je zřejmé, že v současném velmi komplikovaném právním prostředí, včetně podrobných procesních postupů podle daňového řádu, i z důvodu obtížnosti prosadit novou poplatkovou povinnost, nelze v nejbližších letech komplexní změnu ekonomických nástrojů v ochraně přírody předpokládat.

⁴³ Nařízení vlády č. 75/2007 Sb., o podmínkách poskytování plateb za přírodní znevýhodnění v horských oblastech, oblastech s jinými znevýhodněními a v oblastech Natura 2000 na zemědělské půdě, nařízení vlády č. 505/2000 Sb., kterým se stanoví podpůrné programy k podpoře mimoprodukčních funkcí zemědělství, k podpoře aktivit podílejících se na udržování krajiny, programy pomoci k podpoře méně příznivých oblastí a kritéria pro jejich posuzování, a nařízení vlády č. 241/2004 Sb., o podmínkách provádění pomoci méně příznivým oblastem a oblastem s ekologickými omezeními.

⁴⁴ Například vstup do Tiských stěn, vyhlídka (horní můstek) u Macochy.

⁴⁵ Zavedení poplatku (odvodu) za kácení dřevin rostoucích mimo les by naopak řada povinných subjektů uvítala, neboť by tímto poplatkem byla nahrazena dosavadní (poměrně zatěžující) povinnost provést náhradní výsadbu a po dobu až pěti let o ni pečovat.

3. Velkoplošná územní ochrana přírody v Ruské federaci

3.1 Funkce zvláště chráněných území přírody

Obdobně k celosvětovému vývoji má rozvoj společnosti a průmyslové výroby i v Ruské federaci negativní dopad na životní prostředí a je rovněž příčinou poškozování unikátních přírodních ekosystémů a jejich složek. I v RF se intenzivně rozvíjí cestovní ruch a služby s ním spojené, což v posledních letech představuje stále významnější společenské odvětví. Ze strany občanů RF i zahraničních turistů vzrůstá tlak na zpřístupňování dosud málo navštěvovaných území.⁴⁶

Obrovská rozloha území Ruska s omezenou infrastrukturou v odlehlých částech dosud představuje určitý přirozený limit pro přetěžování území hospodářskou činností i nadměrnou návštěvností a službami s ní spojenými, ke kterým dochází na území západní a střední Evropy. Příroda a krajina na území Evropy jsou lidmi značně pozměněné, často zcela přetvořené. Rusko, rozkládající se na území dvou kontinentů, disponuje zejména ve své severní části zcela původní krajinou (divočinou), kterou lze v Evropě nalézt pouze na nepatrném území.⁴⁷ S ohledem na postupující rozvoj ekonomických aktivit, turistiky a rekreace i na dosud nedotčených územích je i v RF **vytvoření sítě zvláště chráněných území** klíčovým nástrojem pro zabránění nevratným změnám původních ekosystémů a nezbytnou podmínkou udržitelného rozvoje ruské společnosti. Právním nástrojem pro ochranu přírody je v současné ruské společnosti věnována poměrně velká pozornost. Základní federální zákon o zvláště chráněných přírodních územích přijatý v roce 1995, byl již 25x novelizován, v roce 2015 a 2016 zásadním způsobem. Rok 2017 byl prezidentem Ruské federace vyhlášen Rokem zvláště chráněných území přírody, čímž mělo být rovněž připomenuto sté výročí založení první přírodní rezervace (Barguzinské).⁴⁸

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

⁴⁶ V roce 2015 navštívilo zvláště chráněná přírodní území v RF více než 8 milionů návštěvníků, ve srovnání s rokem 2011 to představuje dvojnásobný nárůst. Nejnavštěvovanějším NP je Sočský NP, který v roce 2015 navštívilo více než 750 000 návštěvníků. Zdroj: Zpráva o stavu a o ochraně životního prostředí RF za rok 2015, Ministerstvo přírodních zdrojů a ekologie, Moskva, 2016, str. 186.

⁴⁷ Härtel. H., Křenová, Z.: Dilema priorit: chráníme biodiverzitu nebo procesy? Ochrana přírody. 5/2009, str. 19.

⁴⁸ Zpráva o stavu a o ochraně životního prostředí RF za rok 2015, Ministerstvo přírodních zdrojů a ekologie, Moskva, 2016, str. 186.

ekosystémů a jejich složek a ochranu typické a unikátní krajiny s celou škálou druhů rostlinstva a živočišstva.⁴⁹

Kompetence správních orgánů ve vztahu k ZCHPÚ jsou upraveny zákonem o ZCHPÚ z r. 1995 a souvisejícími předpisy pouze rámcově. Těžiště organizace státní správy, a to jak ve vztazích mezi správními orgány a fyzickými a právnickými osobami, tak ve vztazích mezi správními orgány navzájem (Ministerstvo přírodních zdrojů a ekologie RF a jeho regionální pracoviště, subjekty RF – tj. jednotlivé republiky, oblasti, kraje, autonomní oblasti, autonomní okruhy a federální města, rozpočtové organizace zajišťující péči o NP) představují usnesení, řády, příkazy a další odvozené správní akty. Všechny tyto exekutivní předpisy jsou velmi podrobné a do detailu upravují kompetence a postupy při zajišťování ochranného režimu ZCHPÚ vycházejícího ze zákona o ZCHPÚ a souvisejících zákonů. Oproti české právní úpravě je dána zřizovacím předpisům mnohem větší **volnost pro stanovení zákazů a omezení** podle potřeb konkrétního ZCHPÚ. Zřizovací předpisy obsahují katalogy zákazů nejrůznějších činností s cílem naplnit obecný zákaz stanovený federálním zákonem o ZCHPÚ, a to zákaz vykonávat jakoukoliv činnost, která by mohla poškodit přírodní komplexy a objekty rostlinstva a živočišstva, kulturně historickým objektům a cílům SPR/NP.

Zřízení a ochrana ZCHPÚ vycházejí z **Ústavy RF**.⁵⁰ V těchto ustanoveních je vyjádřen veřejný zájem na zachování unikátních, zvláště hodnotných přírodních území a přírodních objektů pro současné i budoucí generace. Ústava výslovně stanoví (čl. 9 odst. 2), že půda a další přírodní zdroje mohou být v soukromém, státním, obecním nebo jiném vlastnictví. Výkon vlastnických a užívacích práv k půdě a dalším přírodním zdrojům nesmí způsobit škodu životnímu prostředí a zákonným zájmům dalších osob (čl. 36 odst. 2). Ústava RF též zakládá právo každého na příznivé životní prostředí, dostatečné informace o jeho stavu a právo na náhradu škody, způsobenou na jeho zdraví či majetku porušením předpisů na ochranu životního prostředí (čl. 42). Podle čl. 72 odst. 1 písm. v) Ústavy RF jsou ve společné působnosti Ruské federace a subjektů Ruské federace otázky vlastnictví, užívání a ochrany půdy, nerostného bohatství a vodních a jiných přírodních zdrojů, podle písm. d) téhož odstavce pak využívání přírody – ochrana životního prostředí a zajištění ekologické bezpečnosti, ochrana zvláště chráněných přírodních území a rovněž ochrana historických a kulturních památek.

Právní úprava zvláště chráněných přírodních území a jejich speciální právní režim vycházejí z čl. 4 a hlavy IX. **federálního zákona o ochraně životního pro-**

⁴⁹ Zpráva o stavu a o ochraně životního prostředí RF za rok 2015, Ministerstvo přírodních zdrojů a ekologie, Moskva, 2016, str. 179.

⁵⁰ Zejm. čl. 9, 36, 42 a 71 Ústavy Ruské federace z r. 1993.

středí⁵¹ a jsou předmětem úpravy (na federální úrovni) několika dalších právních předpisů, zejména zákona o půdě, lesního zákona, vodního zákona, horního zákona a zákona o ochraně rostlinstva a živočišstva.

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

Lesní zákon RF⁵² zakládá pro lesy nacházející na území ZCHPÚ zvláštní právní režim. V lesích ve státních přírodních rezervacích je zakázáno kácení porostů na lesních pozemcích, na kterých jsou zakázány (zákonem o ZCHPÚ) jakékoliv lidské zásahy do přírodních procesů (jde o nejprísněji chráněné zóny SPR). Na ostatních (lesních) pozemcích ve státních přírodních rezervacích lze provádět pouze **výběrné kácení porostů**, a to pouze za účelem zabezpečení funkcí státních přírodních rezervací nebo za účelem zajištění potřeb místních obyvatel. V lesích nacházejících se na území národních parků, přírodních parků a státních přírodních „zakazníků“ je zakázáno plošné (v české lesnické terminologii pasečné) kácení lesních porostů, nestanoví-li režim zonace jinak. V lesích na území ZCHPÚ je lesním zákonem zakázáno používání toxických chemických látek pro ochranu lesů, včetně použití těchto látek pro vědecké účely.

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

⁵¹ Federální zákon o ochraně životního prostředí z r. 2002.

⁵² Federální zákon o lesích z r. 2006.

Jednotlivé subjekty Ruské federace vydávají **speciální zákony, které upravují podrobnosti týkající se správy a péče o ZCHPÚ v jejich územní působnosti**. Například zákon města Moskvy o zvláště chráněných přírodních územích ve městě Moskvě⁵³ vedle vlastních kategorií ZCHPÚ (např. „chráněný pozemek“ nebo „městský les“) zakládá poměrně rozsáhlé kompetence zastupitelstvu města Moskvy, orgánům ochrany přírody města Moskvy a orgánům místní samosprávy ve věcech ochrany ZCHPÚ. Zastupitelstvo může zejména rozhodnout o předběžné ochraně území určených pro jejich vyhlášení jako ZCHPÚ a přísluší mu též zpracování a schválení plánu rozvoje ZCHPÚ v Moskvě. Občanům, právnickým osobám, občanským sdružením a náboženským společnostem je uvedeným zákonem založeno právo navrhopvat zřízení nových ZCHPÚ, tyto subjekty mají též právo na informace o zřizování a případném rušení ZCHPÚ a mohou se podílet na kontrole dodržování režimu ZCHPÚ (formou upozornění či podnětů, na které jsou orgány města povinny reagovat). Zákon uvedeným subjektům též zakládá oprávnění podat správní nebo soudní žalobu v případě, že mají za to, že povinné osoby či instituce porušují právní předpisy RF a města Moskvy o ZCHPÚ. Tyto subjekty jsou též aktivně legitimovány napadat u soudu rozhodnutí o zřízení, zrušení nebo změně některé z kategorií ZCHPÚ v Moskvě.

3.2 Kategorie zvláště chráněných přírodních území

Těžiště právní úpravy zvláštní územní ochrany přírody je na federální úrovni obsaženo ve **federálním zákoně o zvláště chráněných přírodních územích z r. 1995**.⁵⁴ Za zvláště chráněná přírodní území (dále též „ZCHPÚ“) považuje tento zákon části země, včetně vod a vzduchu, na kterých se nacházejí přírodní komplexy a objekty, které mají mimořádný přírodní, vědecký, kulturní, estetický, rekreační a zdravotní význam, ve kterých je úplně nebo částečně rozhodnutími státních orgánů omezeno hospodářské využití a pro které se stanoví zvláštní ochranný režim (vlastní volný překlad). Zákon o ZCHPÚ upravuje právní vztahy při zřizování, ochraně a využívání ZCHPÚ, s cílem zachování unikátních a typických přírodních komplexů a objektů, pozoruhodných přírodních výtvarů, zajištění ochrany rostlinstva a živočišstva a jejich genetického fondu, umožnění výzkumu přirozených procesů v biosféře a změn jejího stavu a za účelem provádění ekologické výchovy. Uvedený zákon rozlišuje v čl. 2 bodu 2 šest kategorií zvláště chráněných území:

1) státní přírodní rezervace, včetně biosférických rezervací,⁵⁵

⁵³ Zákon města Moskvy o zvláště chráněných přírodních územích ve městě Moskvě z r. 2001.

⁵⁴ Federální zákon o zvláště chráněných přírodních územích ze dne 14. března 1995.

⁵⁵ Termín „zapovednik“ byl původně užíván v jiném významu: v době carského Ruska představovaly „zapovednoje mesto“ (zakázané, uzavřené místo) carské honitby a lesy. Zapovedniky jako kategorie

- 2) **národní parky,**
- 3) **přírodní parky,**
- 4) **státní přírodní „zakazniky“,**⁵⁶
- 5) **přírodní památky a**
- 6) **dendrologické parky a botanické zahrady.**

Státní přírodní rezervace a národní parky jsou ze zákona zvláště chráněnými územími federálního významu (jsou ve státním vlastnictví a jsou řízeny federálními orgány). Státní přírodní památky, přírodní památky a dendrologické parky a botanické sady mohou mít federální nebo regionální význam, přírodní parky mají ze zákona význam (pouze) regionální.

Subjekty Ruské federace mohou zákonem vyhlašovat i jiné typy zvláště chráněných území regionálního a místního významu. Například zákon Krasnojarského kraje o zvláště chráněných územích v Krasnojarském kraji řadí mezi zvláště chráněná území vedle kategorií stanovených federálním zákonem též *přírodní mikroz rezervace a mikropamátky, chráněné mokřady, biologické stanice, chráněné vodní objekty, městské lesy a městské parky* (vlastní volný překlad). V dalších krajích jsou zákonem vyhlašovány jako zvláště chráněná území například *umělé sady a parky, chráněná pobřeží, chráněné říční systémy nebo chráněné přírodní krajiny*. Hlavním účelem mnoha regionálních a místních chráněných území není ochrana původní přírody, ale zvláštní ochrana je těmto územím přiznána především za účelem zajištění rozvoje turistického ruchu nebo zajištění vědeckého výzkumu.

V Ruské federaci je v současné době vyhlášeno celkem přes 13 000 zvláště chráněných území federálního, regionálního a místního významu, celkem se rozkládají na více než 12% území RF.⁵⁷ Federální význam má 295 z nich, z toho je 103 státních přírodních rezervací, 48 národních parků a 64 státních přírodních zakazníků federálního významu, 2243 státních přírodních zakazníků regionálního významu a více než 8000 přírodních památek.

Je zřejmé, že na kritérium „velkoplošnosti“ zvláště chráněných území v případě Ruska, které je svou rozlohou přes 17 milionů km² největším státem světa,

ochrany přírody poprvé popsal V. N. Makarov v roce 1939 (Zapovedniki Rossii). Pojem „zapovednik“ je dnes užíván v širším smyslu (např. v okolí Černobylu byla po havárii jaderné elektrárny v roce 1986 též stanovena „zapovednaja zona“ (zakázaná, uzavřená zóna). Zdroj: Shtilmark, F. History of the Russian Zapovedniks 1895–1995, Russian Nature Press 2003, str. 3.

⁵⁶ Pojem „zakaznik“ je obtížně nahraditelný českým ekvivalentem. Obvykle je překládán jako „refugium“, „hájené místo“, či obecně „chráněné území“, spadající obvykle do kategorie IUCN IV – místo výskytu druhu (habitat). V anglickém jazyce je někdy překládáno jako „national wildlife refuge“, v němčině jako „Naturschutzzonen“.

⁵⁷ Pro srovnání – v České republice se zvláště chráněná území všech kategorií nachází na více než 15% území.

je nezbytné nahlížet se zcela jiným měřítkem, než platí pro evropský nebo dokonce (pouze) střeoevropský prostor.⁵⁸ Přestože s ohledem na obrovskou rozlohu Ruska, zahrnující evropskou i asijskou část, je srovnání (co se rozsahu chráněných území týče) s jakoukoliv evropskou zemí obtížné, **zvolila jsem pro účely komparace na základě podrobnějšího studia kategorie ruského práva státní přírodní rezervace, národní park a přírodní park**, které lze nejen z hlediska velikosti, ale i svým právním pojetím (ochrana ekosystémů a jejich složek na rozsáhlých územích) řadit mezi území velkoplošná a které lze s ohledem na jejich cíle a nástroje ochrany úspěšně porovnat s kategoriemi zvláště chráněných území podle českého práva.

3.3 Právní režim státních přírodních rezervací

Státní přírodní rezervace (dále též „SPR“) jsou vyhlášovány na přírodně nejhodnotnějších územích, čemuž odpovídá i **nejpřísnější ochranný režim** stanovený pro tuto kategorii ZCHPÚ, tj. **zákaz veškerých činností**, s výjimkou těch, které federální zákony výslovně umožňují. Zakázány jsou tak činnosti veškeré intenzity, od kosení, pastvy skotu či sběru lesních plodů až po provádění staveb a přelety letadel v letové hladině pod 2000 metrů. Cílem SPR je ochrana biodiverzity a dlouhodobé udržení přírodních systémů a objektů v přirozeném stavu. Lidské zásahy mohou být na území SPR prováděny pouze v případech, je-li to nezbytné pro zamezení nežádoucích změn přirozených ekosystémů v důsledku lidské činnosti. Příkladem povolených zásahů je pravidelné kosení luk, vypalování porostů nebo regulace početních stavů některých druhů zvěře a nepůvodních živočichů, dále též zdravotní a protipožární zásahy a zásahy nezbytné pro ochranu života a zdraví lidí a lidských sídel.⁵⁹ V některých lokalitách SPR je umožněno hospodaření místních občanů (například lov ryb pro vlastní potřebu), které musí být prováděno v souladu se zřizovacím předpisem dané SPR a které nesmí poškodit předměty ochrany SPR.

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

⁵⁸ Pro srovnání: náš největší NP Šumava má rozlohu 68 342 ha (167 822 ha, pokud připočteme i CHKO Šumava plnící funkci ochranného pásma NP). Největší NP v RF Jugyd-va se rozkládá na téměř 1,9 mil. ha, následuje NP Beringija s rozlohou 1,8 mil. ha a NP Ruská Arktida s rozlohou 1,4 mil. ha.

⁵⁹ Stepanickij, V. B.: Podrobný komentář k federálnímu zákonu o zvláště chráněných územích přírody, 2. vydání, str. 24.

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

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

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

Ve SPR (v praxi zejména v těch, které mají početnější vědeckou základnu) mohou být jako vědecko-konzultační a poradní orgány zřizovány na základě Řádu Rady ministrů **Vědecké rady**. O zřízení Vědecké rady rozhoduje ředitel SPR, po souhlasu Ministerstva ekologie a přírodních zdrojů RF. Personální obsazení Vědecké rady je **výlučně vědecké**, její členové mohou být ředitelem SPR jmenováni z řad vědeckých zaměstnanců SPR (i sousedních SPR), vědecko-výzkumných institucí a regionálních orgánů ochrany přírody.

3.4 Právní režim národních parků

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

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

Mnoho NP bylo v RF vyhlášeno nejen pro ochranu přírodně cenného území, ale i pro zvýšení turistického ruchu prostřednictvím „značky“ národní park. Například jeden z nově vyhlášených NP, Kislovodský NP ve Stavropolském kraji, byl zřízen v roce 2016 na území původního lázeňského parku města Kislovodsk. Předmětem ochrany území s rozlohou cca 965 ha je komplex lázeňských parků, z přírodních objektů pak pouze pískovce červeno-hnědé barvy s různými formami

zvětrávání; cílem NP je podle zřizovacího předpisu⁶⁰ především ochrana unikátních lázeňských zdrojů a podpora léčebně-rekreačního potenciálu a infrastruktury Kislovodského lázeňského parku. Kislovodský NP je tak typickým představitelem trendu vyhlašování území za NP nejen za účelem ochrany přirozených (spontánních) procesů, ale také z důvodu atraktivity území pro návštěvníky a často v kulturní krajině. Z pohledu Ruska jde přesto nepochybně o národní přírodní dědictví nejvyšší kvality, které má být označeno tímto prestižním názvem.⁶¹ Naproti tomu nejvýchodnější NP Beringija (s rozlohou 1 819 454 hektarů, vyhlášen v roce 2013), se nachází v téměř nedotčené přírodě, na mořské hranici dvou kontinentů a představuje důležitý migrační koridor pro mnoho druhů ptáků i dalších živočichů, včetně kytovců. Je klíčovým územím pro ochranu biodiverzity Arktidy.

Podle platného znění zákona o ZCHPÚ mohou být **rozhodnutím vlády RF** za národní parky prohlášena území s výskytem přírodních komplexů, unikátních přírodních ploch a objektů a historicko-kulturních objektů. Posláním národních parků je nejen ochrana těchto přírodních a kulturních hodnot, ale též ekologická výchova, umožnění udržitelné turistiky a rekreace a vědeckého poznání. Návštěvníkům NP přináší obohacení i poznání života původních obyvatel, kteří dosud žijí na území NP a zachovávají si svoji kulturu a zvyky.⁶²

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

Obdobně jako u SPR se na přírodní zdroje a nemovitě věci v NP, které jsou ve státním vlastnictví, vztahuje **zákaz zcizení** (privatizace) dle čl. 95 odst. 6 zákona o půdě. Přestože uvedený článek federálního zákona o půdě uvádí, že pozemky soukromých osob mohou být součástí NP jen v jednotlivých případech, je struktura vlastníků pozemků v NP v praxi různorodá – u některých NP přesahuje podíl pozemků soukromých vlastníků dokonce 50% (NP Orlovské polesí, Meščerský NP, NP Ruský Sever).⁶³ Vlastnické právo soukromých vlastníků je ze zákona omezeno – hospodařit na svých pozemcích mohou pouze tak, aby **nedošlo k narušení cílů NP** a jeho ochranného režimu. NP má **výhradní předkupní právo** (tj. může být jediným kupcem) na pozemky fyzických a právnických osob v NP. Výkup pozemků je financován především ze státního rozpočtu, výjimečně i z jiných zdro-

⁶⁰ Usnesení vlády RF č. 493 ze dne 2. června 2016 o zřízení Národního parku „Kislovodskij“.

⁶¹ Hošek, M.: Kdy je národní park národním parkem? Ochrana přírody 2/2013 str. 28.

⁶² Například území Tunkinského NP u jezera Bajkal stále obývají původní obyvatelé – Burjaté a v Tunkinské kotlině se též nachází jejich hlavní buddhistická svatyně.

⁶³ Stepanickij, V. B.: Podrobný komentář k federálnímu zákonu o zvláště chráněných územích přírody, 2. vydání, str. 52.

jů. Záměrem, vyjádřeným též ve strategických vládních dokumentech, je, aby stát do svého vlastnictví postupně získal všechny pozemky v NP (i SPR) a byl tak vytvořen nerozdělitelný komplex území s výlučnými dispozičními právy státu. Stát může pozemky v NP pronajímat fyzickým i právnickým osobám, pouze však k rekreačním účelům.

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

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

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

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

4) **zóna ochrany objektů kulturního dědictví národů RF**,

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

6) **zóna tradičního extenzivního hospodaření**, ve které je umožněno hospodaření typické pro původní národy RF.

V nejpřísněji chráněné zóně jsou lidské zásahy vyloučeny, v ostatních zónách je možnost hospodaření omezena naplňováním cílů NP. Recentními novelizacemi (zejm. z roku 2011 a 2013) byl režim národních parků zpřísněn a byla doplněna ustanovení, která mají umožnit směřování ruských NP ke splnění cílů IUCN pro kategorii II, tj. národní park – především bylo doplněno ustanovení **zakazující zmenšení rozlohy chráněné zóny a zóny zvláštní ochrany** a byly upraveny základní ochranné podmínky společné pro všechny NP. Většina NP v RF v současné době kritéria IUCN pro kategorii II (výskyt přirozených nebo člověkem málo pozmeněných ekosystémů na převažující ploše NP) nesplňuje a spadají spíše pod kategorii V (chráněná krajinná oblast). Nejpřísněji chráněné (zapovedné) zóny odpovídající rozloze požadované pro kategorii II – národní park – jsou vymezeny zejména u rozsáhlých NP vyhlášených v málo obydlených oblastech. Příkladem je NP Prielbrusje (73%), největší NP Jugyd-va (64%) a NP Pripyšmynskije bory (51%).

Základní ochrannou podmínkou, od níž se odvíjí posuzování vlivu všech lidských činností na ekosystémy NP, je **zákaz provádění jakékoliv činnosti**, kte-

rá může poškodit přírodní komplexy a objekty rostlinstva a živočišstva, kulturně-historické objekty a která je v rozporu s cíli a úkoly národního parku (čl. 15 odst. 2 zákona o ZCHPÚ).

O účinném uplatňování tohoto obecného zákazu v aplikační praxi svědčí několik judikátů Vrchního soudu RF, který na jeho základě zrušil některá ustanovení zřizovacích předpisů NP. Například v r. 2014⁶⁴ prohlásil VS RF za neúčinné ustanovení zřizovacího předpisu NP Jugyd-va, které umožňovalo užívání dopravních prostředků i na území mimo vyhrazené cesty v NP, a zároveň jako neúčinné označil vynětí konkrétního pozemku z NP, ke kterému došlo při upřesňování hranic NP. Vrchní soud shledal jako nedostatečné odůvodnění Ministerstva přírodních zdrojů a ekologie, že umožnění vjezdu dopravních prostředků je v pravomoci ministerstva a nepřisvědčil ani tvrzení, že vynětí daného pozemku z území NP bylo provedeno s ohledem na požadavek sociálně-ekonomického rozvoje regionu.

Zákon o ZCHPÚ dále obsahuje výčet několika činností, které se považují *ex lege za škodlivé* na území všech NP bez rozdílu a jejichž provádění je tedy na celém území všech NP zakázáno (analogie základních ochranných podmínek podle § 16 ZOPK). Podle čl. 15 odst. 2 zákona o ZCHPÚ jsou na celém území NP zakázány průzkum a těžba nerostných surovin, činnosti způsobující narušení půdního povrchu a geologických vrstev, změna stávajícího vodního režimu a propůjčování (pronajímání) pozemků jako zahrady a chaty. Další činnosti, jejichž provádění je zakázáno v jednotlivých NP podle jejich konkrétních potřeb, jsou uvedeny ve zřizovacích předpisech NP (typicky zákaz komerčního lovu a rybolovu). Komerční lov a rybolov byl původně zakázán zákonem o ZCHPÚ ve všech NP. Zejména na Sibiři a na Severu evropské části Ruska jde přitom o tradiční odvětví, prováděné jak na komerční, tak na sportovní bázi, jehož zákaz byl prakticky neaplikovatelný. Do novelizace zákona bylo proto na lov a rybolov v uvedených částech Ruska pohlíženo jako na tradiční činnost původního (ruského) národa a se souhlasem ředitele příslušného NP byl v zóně tradičního extenzivního hospodaření původních národů povolen.⁶⁵

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

Uvedená ustanovení federálního zákona o půdě (čl. 27 a 95), společně s korespondujícím ustanovením zákona o ochraně životního prostředí (čl. 58 bod 4), sehrála klíčovou úlohu ve sledované kauze Sočského národního parku. Na zá-

⁶⁴ Rozsudek VS RF ze dne 1. 10. 2014 č. AKPI 14-953. Žalobcem byla nevládní organizace Greenpeace a podle ruského práva šlo o civilní spor.

⁶⁵ Bogoljubov, S. A.: Právo životního prostředí: učebnice. 2. Vydání. Vydavatelství Jurait ID, 2011, str. 57.

kladě žaloby podané nevládní organizací Greenpeace rozhodl Vrchní soud RF v r. 2004⁶⁶ s odkazem na uvedená zákonná ustanovení, že vyjmutí pozemků o výměře 33 222 ha z území NP a jejich převedení do (časově neomezeného) užívání Sočskému státnímu přírodnímu „zakazniku“ bylo provedeno v rozporu se zákonem. K převodu pozemků došlo usnesením vlády RF (č. 571 ze dne 15. září 2003). Soud konstatoval, že převod předmětných pozemků do užívání Sočskému přírodnímu „zakazniku“ by fakticky změnil jejich cílové využití a že jeho důsledkem by bylo snížení úrovně jejich ochrany a degradace cenných a unikátních ekosystémů.

Obdobně jako ve SPR se za vstup do NP platí poplatky. Výši poplatku a okruh osob, které platí snížený poplatek resp., na které se poplatková povinnost nevztahuje, stanoví příkazem Správa příslušného NP, který potvrzuje Ministerstvo ekologie a přírodních zdrojů RF.⁶⁷

3.5 Právní režim přírodních parků

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

Přestože účelem PP je prioritně zajištění možností pro odpočinek a poznávání přírody, je i rekreační využití v PP regulováno s ohledem na ochranu přírodních hodnot těchto území. Režim ochrany je rozlišen podle **funkčních zón** s přírodním, rekreačním nebo hospodářským určením. Ve vztahu k funkčnímu určení jednotlivých zón jsou ve zřizovacích předpisech přírodních parků stanoveny **zákazy a omezení hospodářských i jiných činností**, které by mohly narušit ekologickou, estetickou, kulturní nebo rekreační hodnotu území. Oproti NP je zákonem o ZCHPÚ zonace PP upravena pouze rámcově. To se v praxi projevuje též tím, že je u řady PP upřednostňována právě rekreační funkce před funkcí ochrany přírody.⁶⁸

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

⁶⁶ Rozsudek Vrchního soudu RF č. GKPI03-1225 ze dne 22. ledna 2004.

⁶⁷ Příkaz Minpřírody ze dne 9.12. 2014 č. 546 o stanovení poplatků za vstup fyzických osob do SPR, a příkaz Minpřírody ze dne 8.4. 2015 č. 174 o stanovení poplatků za vstup fyzických osob do NP.

⁶⁸ Čižova, V. P. Metodika zonace národních parků. Ruský věstník geologie, geografie a globální energie. Vědecko-technický časopis č. 3 (16) Astrachaň. Vyd. Dom „Astrachaňská univerzita“, 2006, str. 105.

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

4. Velkoplošná územní ochrana přírody ve Velké Británii

4.1 Systém ochrany přírody ve Velké Británii

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

Britská ochrana přírody vychází rovněž z duálního přístupu – **ochrany druhové a územní ochrany**, zajišťující požadovanou ochranu stanovišť pro druhy vyžadující pro své přežití genetickou výměnu, migraci a specifické podmínky pro rozmnožování.⁶⁹ Též v UK je vyhlásování chráněných území hlavním nástrojem pro ochranu **přírodních stanovišť**.

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

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

⁶⁹ Rodgers Ch. P.: The Law of Nature Conservation – Property, Environment, and the Limits of Law, Oxford University Press, 2013, str. 64.

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

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

Významnou roli v ochraně přírody na území UK (Anglie, Wales, Severní Irsko) zastává **National Trust** (celým názvem National Trust for Places of Historic Interest or Natural Beauty – Národní trust pro ochranu kulturních památek a přírody), který byl založen v roce 1895 jako nezisková organizace, a který je v současné době organizací s největší členskou základnou v UK. **National Trust zajišťuje prostřednictvím svých členů a mnoha dobrovolníků ochranu historických památek a přírodně cenných území, řadu z nich přitom z pozice jejich vlastníka** (vlastní např. čtvrtinu pozemků v Lake District nebo 12% pozemků v NP Peak District).⁷⁰ National Trust je obdobou neziskové organizace, jeho příjmy tvoří zejména členské příspěvky, příspěvky ze vstupného, dary a zisky z prodeje suvenýrů a provozu vlastních restaurací.

4.2 Právní režim národních parků

Právní úprava NP v UK je stejně jako v ostatních zemích předmětem úpravy vnitrostátního práva. Obdobně, jako v ostatních členských státech Evropské unie, zajišťuje právní režim NP v řadě lokalit též ochranu druhů rostlin a živočichů, pří-

⁷⁰ National Trust je vlastníkem více než 350 historických objektů a s celkovou výměrou více než 247 000 ha pozemků (1,5% území Anglie, Walesu a Severního Irsku) je největším soukromým vlastníkem půdy v UK vůbec. Zdroj: National Trust Annual Report 2015–16, dostupný z: <http://www.nationaltrustannualreport.org.uk/>.

rodních stanovišť a ptáků v souladu s požadavky evropské směrnice o stanovištích a evropské směrnice o ptácích.

NP v UK (dosud je vyhlášeno 15 NP s celkovou rozlohou přes 21 000 km²) nesplňují kritéria pro kategorii II – národní park podle mezinárodně uznávaných standardů IUCN. Přestože NP v UK též (z obecného pohledu) kombinují ochranu ekosystémů s podporou turistiky, není jejich hlavním cílem ochrana přirozených nebo člověkem málo pozměněných ekosystémů na převažující ploše NP. Předmětem ochrany je především **krajina (krajinný ráz)** dané oblasti, v níž jsou omezeny některé komerční činnosti. NP jsou převážně tvořeny kulturními krajinami (hory, vřesoviště, lesy, jezera, ale i farmy, města a vesnice), které byly po staletí využívány lidmi pro zemědělství i další činnosti. Svou charakteristikou proto NP v UK spadají do kategorie **IUCN V (chráněná krajina)**.⁷¹ Pojetí NP v UK je dáno i dobou přijetí zákona o NP a přístupu do krajiny v r. 1949, kdy prvotním účelem bylo umožnit (v poválečné době) přístup veřejnosti do přírodně zajímavých území. **Přístup do krajiny** je v britském právu tradičním institutem, upraveným několika právními předpisy. Toto chápání NP (s upřednostňováním účelu turistiky a rekreace) přetrvává u britských NP dodnes. Příkladem může být iniciativa vyhlásit NP i na území hlavního města Londýna (NP Greater London).⁷²

NP v Anglii a Walesu

Zákon o národních parcích a přístupu do krajiny z r. 1949 (dále též „zákon o NP“), platný pro Anglii a Wales, upravuje zřízení a účel národních parků. Podle čl. 5 tohoto zákona plní NP dva základní cíle: 1) **zachování a zlepšování přírodních krás, ochranu rostlin a živočichů a kulturního dědictví**⁷³ a 2) **vytváření příležitosti pro poznání a požitek z mimořádných hodnot území**.

Právní úprava chráněných území (zejm. naplňování druhého cíle NP – vytváření příležitosti pro poznávání a rekreaci) je bezprostředně svázána s tradičním britským institutem – **právem na veřejný přístup do krajiny**. Tento institut má v právu UK tři podoby: 1) veřejné právo cesty (průchodu krajinou), 2) volný přístup do krajiny a 3) povolený přístup do krajiny. Zákon o krajině a právu cesty z r. 2000 (The Countryside and Rights of Way Act 2000), zajišťuje na území Anglie a Walesu veřejný (pěší) přístup do určitých území a doplňuje tak veřejné právo cesty.

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

⁷¹ Zdroj: UK ANPA www.nationalparks.gov.uk.

⁷² Zdroj: <http://www.nationalparkcity.london/>.

⁷³ Například v NP Northumberland je jedním z předmětů ochrany též zachovalá část Hadriánova valu a správa NP též podporuje tradiční výrobu piva a whisky v Upper Coquetdale. Zdroj: <https://www.northumberlandnationalpark.org.uk/about-us/looking-after-the-park/historic-environment/>.

posuzoval soud v souvislosti s vyhlášením NP New Forest naplnění druhého účelu NP – vytváření příležitostí pro **poznávání a rekreaci**. Na základě žaloby konkrétního podnikatelského subjektu vyslovil soud závěr,⁷⁴ že musí být zajištěna více než „spekulativní možnost“, že bude přístup veřejnosti do NP skutečně zajištěn. K vyhlášení NP podle názoru soudu nepostačovalo, pokud někteří soukromí vlastníci pouze přislíbili možnost příležitostného vstupu návštěvníků NP na své pozemky, aniž by v území bylo založeno veřejné právo cesty a aniž by tedy skutečně byl zajištěn dostatečný volný přístup do krajiny pro návštěvníky NP.

Na území Anglie bylo na základě výše zákona o NP dosud zřízeno 10 NP (Dartmoor v r. 1951, Exmoor v r. 1954, Lake District v r. 1951, New Forest v r. 2004, Nothumberland, North York Moors, Peak District v r. 1951, South Downs v r. 2010 a Yorkshire Dales). Status NP požívá též The Broads (byť není jako NP výslovně označen), jehož účelem je (vedle dvou výše uvedených cílů dle čl. 5 zákona o NP) zajištění zájmů navigace (čl. 2 odst. 1 Norfolk and Suffolk Broads Act, 1988). V Anglii pokrývají území NP 10% území a 28% zvláště chráněných území.⁷⁵ Na území Walesu byly dosud zřízeny 3 NP – Snowdonia, Pembrokeshire Coast (1952) a Brecon Beacons (1957). Celkově svou rozlohou zahrnují 20% území Walesu.

Návštěvnost NP odráží jejich hlavní účel – tedy především vyhrazení místa pro oddych a poznávání přírody – a pohybuje se v milionech návštěvníků ročně. Nejnavštěvovanějším NP je NP South Downs, kde se počet návštěvníků přepočtený na počet dní, které v NP návštěvníci stráví, pohybuje kolem 39 milionů návštěvníků ročně. Následují NP Lake District (16,4 mil. návštěvníků ročně), Yorkshire Dales (9,5 mil.) a Peak District (8,75 mil.). Nejméně navštěvovanými NP jsou (s 1,4 mil. návštěvníků ročně) NP Exmoor, NP Nothumberland a NP Cairngorms.

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

Návrh na vyhlášení NP, tj. rozsáhlé části krajiny splňující dva výše uvedené cíle, **schvaluje (potvrzuje) vláda (Státní sekretář)**. Součástí procesu je zveřejnění záměru na vyhlášení v celostátním i místním tisku a též projednání návrhu ve veřejném slyšení s místními úřady a dalšími dotčenými subjekty. Vyhlášení NP následně **potvrzuje ministr pro záležitosti venkova**. Na základě potvrzení ministra nabývá účinnosti **nařízení o vyhlášení NP**. Celý proces vyhlásování nového NP je procesem poměrně složitým a zároveň procesem velmi otevřeným, jehož součástí

⁷⁴ Šlo o soudní spor Meyrick Estate Management Ltd v Secretary of State for the Environment Food and Rural Affairs (2007). EWCA Civ 53.

⁷⁵ English National Parks and the Broads, UK Government Vision and Circular 2010, Defra, str. 9.

jsou několikaměsíční konzultace se všemi dotčenými obcemi a dalšími místními subjekty.⁷⁶

Vlastnictví pozemků v NP

Většina pozemků v NP je ve vlastnictví **soukromých osob** (místní obyvatelé, farmáři),⁷⁷ část pozemků vlastní neziskové organizace (včetně National Trust). Část pozemků je též ve státním vlastnictví a vlastnická práva k nim vykonávají správy NP. Vláda (Anglie, Wales) je ze zákona (čl. 14 odst. 1 zákona o NP) oprávněna koupit, pronajmout či vyměnit pozemky potřebné pro zajištění správy NP. Takto získané pozemky jsou následně převedeny do správy trustu nebo jiného subjektu za podmínek, že budou využívány v souladu s cíli NP.

Specifickým institutem britského práva je **tzv. společná půda** („common land“), která v NP tvoří cca 5% půdy.⁷⁸ Právní režim společné půdy je založen zákonem o společné půdě z roku 2009 (Commons Act 2006). Společná půda je vlastněna společně několika osobami, nebo jen jednou osobou, ale ostatní mají k těmto pozemkům některá tradiční práva, jako například právo pastvy dobytka, lovu ryb, nebo sběru klestu či rašeliny na topení. Společné pozemky jsou registrovány a zakresleny do map. Správám NP přísluší stíhat protiprávní činy spáchané v NP na společné půdě, jejíž vlastník není znám.

Zákon o NP a přístupu do krajiny z r. 1949 nastavil jako základní přístup k ochraně chráněných území uzavírání **dohod s vlastníky a nájemci pozemků o způsobu hospodaření**. Orgány ochrany přírody mohou navrhnout uzavření dohod vlastníkům pozemků v chráněných územích i mimo ně. Zatímco původním účelem těchto dohod bylo poskytnutí náhrady vlastníkům pozemků za omezení činností škodlivých přírodním stanovištím (avšak legálně vykonávaných), nyní je účelem dohod uzavíraných podle zákona o krajině a právu cesty z r. 2000 (Countryside and Rights of Way Act 2000) poskytnout vlastníkům **náhradu (dotaci)** za hospodaření způsobem prospěšným pro ochranu přírody, tj. nikoliv pouze za účelem předcházení škody.⁷⁹ Jedná se o období příspěvku na zajištění opatření ke zlepšování přírodního prostředí, poskytovaného na základě dohod uzavíraných podle § 68 ZOPK.

⁷⁶ Viz např. proces vyhlášení NP New Forest <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20050216120000/http://www.defra.gov.uk/wildlife-countryside/issues/landscap/newforest/index.htm>.

⁷⁷ Na území anglických NP žije více než 313 000 lidí. Zdroj: English National Parks and the Broads, UK Government Vision and Circular 2010, Defra str. 4. Dostupný z: <https://www.gov.uk/government/publications/english-national-parks-and-the-broads-uk-government-vision-and-circular-2010>.

⁷⁸ English National Parks and the Broads, UK Government Vision and the Circular, 2010, Defra, str. 17.

⁷⁹ Rodgers Ch. P.: The Law of Nature Conservation – Property, Environment, and the Limits of Law, Oxford University Press, 2013, str. 21.

Vláda může na základě zákona o ochraně přírody a přístupu do krajiny z r. 1981 (čl. 42) vydat **nařízení, jímž na vřesovištích v NP omezí některé způsoby hospodaření**. Pokud dojde k rozorání nebo k jiné přeměně těchto typů biotopů na zemědělskou půdu (která po dobu předchozích 20 let zemědělskou půdou nebyla), může být takové jednání posouzeno jako trestný čin. Účelem tohoto nástroje je zachovat polopřirozený ráz krajiny v NP.⁸⁰ Vlastník takového pozemku má možnost konzultovat se správou NP po dobu 12 měsíců záměr na zemědělské využití půdy a dohodnout podmínky takového využití; poté je mu zemědělská činnost umožněna. Jedná-li se o záměr podléhající posuzování vlivů na životní prostředí, musí záměr na přeměnu na zemědělskou půdu projít procesem podle příslušných předpisů.

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

Součástí plánu péče může být v některých NP též **zonace**, tj. administrativní rozdělení území NP podle způsobů využití a způsobů hospodaření. Tak je tomu zejména ve skotských NP, kde se území NP obvykle člení do tří zón odstupňované ochrany přírody: ochranná zóna (conservation zone), zóna péče o krajinu (countryside management zone) a rozvojová zóna (community development zone).⁸¹ Plán péče je podroben režimu **strategického posuzování** podle evropské směrnice o strategickém posuzování vlivů na životní prostředí 2001/42/EC. To je významné s ohledem na komplexnost tohoto dokumentu, stanovícího priority a účely NP, jako je podpora biodiverzity a kulturního dědictví, mitigační a adaptační opatření týkající se změny klimatu, ochrana krajiny, podpora zdravého životního stylu a upevňování sociální a ekonomické udržitelnosti místních obyvatel.

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

⁸⁰ Rodgers str. 108.

⁸¹ Scottish Natural Heritage's Advice to Government 1999, str. 16. Dostupný z: <http://www.gov.scot/Publications/1999/01/nppg14>. (14. 7. 2017).

Institucionální zajištění ochrany NP

Správy NP (NP Authorities) jsou správními úřady, zřizovanými vládou, kterým ze zákona přísluší klíčové správní kompetence na území NP. Správy NP jsou příslušné přijímat veškerá opatření směřující k dosažení cílů NP. Státní správu vykonávají správy NP ve spolupráci s ostatními vládními institucemi (čl. 11A zákona o NP), zejm. s Natural England. Na základě příslušných předpisů⁸² **jsou správy NP zároveň orgány územního plánování a stavebními úřady** pro území NP, s mnoha kompetencemi, kterými mohou ovlivnit veškeré rozvojové aktivity na území NP, popř. v jeho blízkosti (správám NP přísluší například též kompetence v oblasti hospodaření s odpady a některé kontrolní funkce). K nejdůležitějším kompetencím patří vydávání **stavebních povolení** a dalších činností s tím, že okruh činností, pro něž je povolení vyžadováno, je na území NP oproti volné krajině rozšířen. Další stavby a činnosti (například zřízení či změna práva soukromé cesty) musí být se správou NP předem projednány. Řada pravomocí správ NP ve věcech územního plánování je podmíněna projednáním s Natural England.

Úlohou správ NP je vedle zajišťování ochrany přírody též podpora ekonomického a sociálního rozvoje obcí a spolupráce s místními úřady a orgány veřejné správy, jejichž kompetence zahrnují též ekonomický a sociální rozvoj na území NP (čl. 11A zákona o NP). V témže ustanovení je zakotven klíčový princip fungování NP, kterým je – pro případ střetu ochrany přírody s ekonomickými a sociálními zájmy – dání přednosti účelu zachování a zlepšování předmětů ochrany NP.⁸³ Tato zákonná direktiva (známá též jako **Sandfordův princip** – Sandford Principle) je přitom určena všem příslušným úřadům, tj. nikoliv pouze správám NP.

Personálně jsou správy NP složeny z několika okruhů členů.⁸⁴ Především jsou to zástupci místních úřadů, dále zástupci městských a farních rad a také tzv. „národních“ členové. Správy NP tedy v sobě kumulují pravomoci orgánu státní správy

⁸² Čl. 4A Planning and Compulsory Purchase Act 2004, Environment Act 1995 and Town and Country Planning Act 1990.

⁸³ Obdobný princip je v ČR pro NP založen v § 15 odst. 2 ZOPK, podle něhož veškeré využití národních parků musí být podřízeno zachování jejich ekologicky stabilních přirozených ekosystémů odpovídajících danému stanovišti a dosažení jejich přirozené biologické rozmanitosti a musí být v souladu s cíli ochrany sledovanými jejich vyhlášením. Mírnější princip je nastaven pro CHKO (§ 25 odst. 2 ZOPK) podle něhož se hospodářské využívání CHKO provádí podle zón odstupňované ochrany tak, aby se udržoval a zlepšoval jejich přírodní stav a byly zachovány a vytvářeny optimální ekologické funkce těchto území. Rekreační využití je přípustné, pokud nepoškozuje přírodní hodnoty chráněných krajinných oblastí.

⁸⁴ Například Správa NP South Down má v současné době 27 členů. Z toho je 14 radních z místních úřadů, dále 6 členů z městských a farních rad a 7 členů je jmenováno státním sekretářem na základě veřejného výběrového řízení. Členové správy musí pracovat pro NP nejméně 3 až 5 dní v měsíci. Členství ve správě NP je bezplatné, členům jsou pouze hrazeny cestovní a další mimořádné výdaje. Zdroj: <http://www.southdowns.gov.uk/national-park-authority/our-people/members/>.

i konzultačního a poradního fóra (obdoba českých rad NP). Nejsou složeny pouze z odborníků na ochranu přírody, ale s ohledem na širší funkci britských NP se v závěrech správ NP odrážejí též postoje místních samospráv a dalších lokálních úřadů.

NP ve Skotsku

Ve Skotsku jsou **národní parky** jedinou zákonem ukotvenou kategorií zvláštní územní ochrany přírody. Zákonem o NP z roku 2000 [National Parks (Scotland) Act 2000] byly dosud vyhlášeny dva NP (Loch Lomond and the Trossachs v r. 2002 a Cairngorms v r. 2003), pokrývající celkem 7,3% území Skotska.⁸⁵

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

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

4.3 Právní režim území mimořádné přírodní krásy

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

Kategorie AONB byla původně založena společně s NP zákonem o NP a přístupu do krajiny z r. 1949 a jejím účelem bylo zajistit ochranu územím, která nesplňují podmínky pro jejich vyhlášení jako NP s ohledem na jejich menší rozlohu a nedostatek původní přírody (divočiny).⁸⁶ Nyní jsou právní základy AONB obsaženy v zákoně o krajině a právu cesty z r. 2000 (Countryside and Rights of Way Act 2000).

⁸⁵ Scotland's Protected Landscapes, dostupný z: <http://www.environmentlaw.org.uk/rte.asp?id=258>.

⁸⁶ Na základě zprávy J. Dowera o NP v Anglii a Walesu – John Dower Report to the Government on National Parks in England nad Wales 1945. Zdroj: Zouwen, M: Nature policy between trends and traditions, Eubron Delft 2006, str. 57.

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

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

V AONB mohou být zřizovány **společné komise** (joint committees) nebo **rady ochrany přírody** (conservation boards). Je-li zřízena rada, zpracovává **plán péče**, jehož návrh projednává s místními samosprávami a dalšími dotčenými subjekty. Členy těchto poradních orgánů jsou zástupci místních úřadů, vlastníků pozemků, farmářů, místních obyvatel, ekologických spolků a podnikatelů v turistickém ruchu.

Obdobně jako v NP jsou v AONB **omezeny některé rozvojové aktivity**, zejména umístování průmyslových a obytných staveb. Umístění a provedení stavby může být místním úřadem povoleno za podmínky, že není v rozporu s plánem péče. AONB, jakožto území chráněná mírnějším ochranným režimem, méně rozsáhlá a oproti NP též veřejnosti méně známá, jsou v praxi poměrně často ohrožována různými rozvojovými záměry⁸⁷.

4.4 Ekonomické nástroje ochrany velkoplošných území ve Velké Británii

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

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

⁸⁷ Například umístění silnice v AONB Dorset, umístění fotbalového stadionu v AONB Sussex Downs nebo záměr rozsáhlé bytové výstavby v AONB Kent Downs at Wye. Silnice Weymouth Relief Road v Dorsetu a fotbalový stadion v Sussex Downs již byly realizovány, a to přes rozsáhlé protesty ekologických organizací. Zdroj: Campaign to Protect Rural England – <https://www.cpre.org.uk/>, <https://savewye.wordpress.com/>.

dotace (její části) a mohou vlastníky upozorňovat na závažné porušení pravidel agro-envi.

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

5. Závěry

Velkoplošná území v ČR a Velké Británii jsou velikostně porovnatelná; jde řádově o stovky km², výjimečně o území většího rozsahu. Velkoplošná území v Rusku jsou velikostně různorodá a dosahují i milionů km²; s rozlohou chráněných území v ČR a UK jsou nesrovnatelná. V NP i v CHKO v ČR se vyskytují sídelní útvary spíše řídčeji, na území NP a AONB v UK se běžně vyskytují obce i města a koncepce ochrany těchto území s existencí lidských sídel také počítá. Velkoplošná území v RF jsou obydlena velmi nesourodě, od NP ležících na území či v přímé blízkosti velkých měst až po prakticky neobydlené oblasti divočiny.

Ve všech zkoumaných zemích jsou velkoplošná zvláště chráněná území **vyhlášována obdobným procesem** (projednání se zúčastněnými subjekty, v RF a UK vyhlášovacím aktu předchází proces posuzování vlivů na životní prostředí). Odlišná je právní forma, kterou se tato území vyhláší. V ČR je proces vyhlášení dovršen vydáním právního předpisu (zákona pro NP, nařízení vlády pro CHKO), v Rusku jsou SPR a NP vyhlášovány usnesením vlády RF, PP usnesením správních orgánů subjektů RF. NP i AONB jsou ve Velké Británii vyhlášovány nařízením, po potvrzení vládou. Z velké podrobnosti, která je v jednotlivých úpravách věnována procesu projednávání záměrů na vyhlášení velkoplošných území, a z následného schvalovacího procesu na úrovni exekutivních popř. zákonodárných orgánů, je zřejmé, že zavedení ochranného režimu na velkém území je považováno za závažný zásah do právních poměrů v území.

Z hlediska **zapojení dotčených subjektů** do procesu vyhlášení chráněných území a do následného uplatňování ochranného režimu (místní samosprávy, místní občané, ekologické spolky, podnikatelské subjekty, široká veřejnost) považují za velmi otevřenou právní úpravu v UK, ale i v RF. V UK je velký důraz kladen na zajišťování práv místních komunit – záměry na vyhlášení chráněného území i následné kroky orgánů spravujících tato území jsou podrobně konzultovány s místními občany a jejich práva musí být respektována. Rovněž ruská právní úprava umožňuje širokou účast veřejnosti od počátku vyhlášovacím procesu; veřejnost může podávat podněty k vyhlášení nového chráněného území a může i upozorňovat na nedodržování režimu vyhlášených území. Státní orgány jsou podle zákona povinny na tyto podněty reagovat. I podle českého práva mají dotčené

subjekty při projednávání záměru na vyhlášení chráněného území poměrně silné postavení, zajišťující dostatečné prosazení jejich zájmů.

Na základě rozboru jednotlivých právních úprav **národních parků** mohu konstatovat, že nejpřísnější ochranu poskytuje nejstarší a nejznámější kategorii chráněných území české právo. V rámci novelizace ZOPK, která nově nastavila režim pro všechny NP (zákon č. 123/2017 Sb.), byl v ZOPK udržen princip, podle kterého musí být **veškeré využití NP podřízeno ochraně přírody**, a princip podmiňující jakékoliv další využití NP (včetně trvale udržitelného rozvoje a turistického využití) cílům ochrany NP. V Rusku je výlučný účel ochrany přírody zákonem stanoven (pouze) pro SPR, pro NP nikoliv. V právních úpravách RF a především UK je mnohem více akcentován účel NP jako území určeného pro turistiku a rekreaci. NP v UK mají podle zákona na roveň postaven účel ochrany přírody a účel rekreační. Ruské i britské NP mají tedy širší účel (cíle), než české NP, což jednoznačně oslabuje ochranu jejich přírodního prostředí.

Pouze některé ze zkoumaných NP vyhovují mezinárodním kritériím pro kategorii NP (v ČR je to pouze NP Podyjí, v UK nevyhovuje žádný NP). Ruské NP jsou svým charakterem velmi různorodé, od nedotčených oblastí s přísnou ochranou až po NP využívané jako rekreační zóny přilehlých měst.

Z hlediska přísnosti považují **za nejpřísněji** nastavený právní režim **státních přírodních rezervací v Rusku**. Ve SPR platí ze zákona zákaz veškerých škodlivých činností a jsou v nich zároveň vymezovány lokality bez jakýchkoliv lidských zásahů. Obrovská rozloha chráněných území v Rusku, omezená personální vybavenost a omezené finanční zajištění orgánů ochrany přírody však velmi limitují účinnou kontrolu dodržování přísného (a až příliš kazuistického) ochranného režimu SPR i dalších kategorií chráněných území. To potvrzují případy porušování právních předpisů, zejména nelegální masivní kácení lesních porostů a umísťování nelegálních staveb.

Zákazy činností stanovených v rámci ochranných režimů velkoplošných zvláště chráněných území jsou ve všech zkoumaných právních rádech zákazy relativními a je možné z nich povolit výjimku. Ve Velké Británii je ochranný režim NP založen zásadně na dohodách s vlastníky pozemků a zásahy ze strany orgánů ochrany přírody se uplatní až v momentě excesů z těchto dohod.

Právní předpisy RF zakládají poměrně **přísnou ochranu lesů v NP** – zákonem je zakotvena povinnost výběrného lesního hospodaření oproti (běžnému) hospodaření pasečnému. Zakotvení speciálního režimu v lesích NP (včetně zvláštní vyhlášky o lesnickém plánování, která by pro lesy v ZCHÚ zakládala povinnost právě výběrného způsobu hospodaření) dosud v ČR schází.

Ve všech zkoumaných právních úpravách je významným administrativním nástrojem **zonace území**, která umožňuje na velkoplošných územích diferencovat způsob péče s ohledem na různou přírodní kvalitu ploch a cíle jejich ochrany. Česká právní úprava se novou úpravou zonace přiblížila nejen pojetí zonace podle kritérií IUCN, ale i pojetí zonace jako výlučného nástroje managementu podle ruské i britské právní úpravy. To považuji za výrazný posun v kvalitě péče o území českých národních parků.

Zatímco v ČR a v Rusku přetrvává tradiční **státem řízený přístup k ochraně přírody** (stanovení veřejnoprávních povinností pozitivním právem a jejich kontrola a vynucování ze strany státu), v UK je právo v ochraně přírody založeno do značné míry na dobrovolném přístupu k ochraně přírody, založeném na **dohodách o způsobu péče s vlastníky pozemků**. Teprve v posledních desetiletích je dodržování pravidel při ochraně přírody v UK kontrolováno a vynucováno prostřednictvím sankčních nástrojů civilního i trestního práva. Absence kontrolních a sankčních nástrojů v právu Velké Británie se v minulosti projevila zcela v neprospěch ochrany přírody a krajiny a způsobila degradaci ekosystémů v některých lokalitách. Vyšší standard územní ochrany přírody byl v UK dosažen zavedením režimu ochrany evropsky významných lokalit a ptačích oblastí podle práva EU; mezi odborníky na ochranu přírody v UK proto panují velké obavy z důsledků vystoupení UK z EU. Bude velmi záležet na obsahu a rozsahu závazků mezi UK a EU po dokončení procesu vystoupení z EU. Pokud by se UK nepřihlásila k závazkům z evropských směrnic o stanovištích a o ptácích, znamenalo by to jednoznačně snížení standardu ochrany přírody. V UK jsou naopak silně rozvinuty **finanční nástroje ochrany přírody** (pozitivní i negativní stimulace), které nabývají v posledních letech na významu i v ČR, a které jsou teprve v počátcích v RF.

Z pohledu vlastnické struktury považuji za výhodnější formu pro zajištění ochrany velkoplošných zvláště chráněných území formu **státního vlastnictví pozemků**, které jsou součástí těchto území a jejich ochranných pásem. Jsou-li pozemky v chráněných územích v rukou státu, může na nich stát lépe naplňovat veřejný zájem na ochraně přírody stanovením přísného ochranného režimu. Státní vlastnictví pozemků v ZCHÚ též představuje nižší míru administrativy a je jednoznačně výhodnější i z ekonomického hlediska, neboť na státních pozemcích nevzniká soukromým subjektům nárok na náhradu újmy za omezení hospodaření z titulu ochrany přírody.

Ve Velké Británii je obtížné prosazování zájmů ochrany přírody důsledkem převážně **soukromého vlastnictví pozemků** v chráněných územích a tradičně silné ochrany vlastnického práva. Při uplatňování ochranného režimu i zajišťování aktivních opatření ve prospěch ochrany přírody je do značné míry respektována vůle vlastníků pozemků. Úlohu státní ochrany přírody a prosazování veřejného

zájmu na ochraně přírody proto v UK doplňují neziskové organizace (zejména **National Trust**), které vykupují pozemky potřebné pro ochranu přírody a zajišťují potřebnou péči o ně. Na rozdíl od ČR a RF je ochrana a zlepšování stavu chráněných území ve Velké Británii zajišťována velkým počtem dobrovolníků; dobrovolnictví je běžnou součástí života britské společnosti a z tohoto pohledu je jistě pozitivním příkladem pro ochranu přírody v ČR i Rusku.

Jsem si vědoma, že ani státní vlastnictví pozemků ve velkoplošných chráněných územích (převažující v ČR a RF), neznamená neomezenou možnost státu uplatňovat na nich výlučně pravidla ochrany přírody. Stát musí respektovat **sociální a ekonomické zájmy obcí, místních občanů a dalších subjektů**, kterých se dotýká ochranný režim chráněných území. Sladění těchto zájmů je pro orgány ochrany přírody, zajišťující správu chráněných území, největším úskalím. V ČR jsou zájmy samospráv i dalších subjektů prosazovány především v radách NP. V RF představují rady NP pouze odbornou (vědeckou) poradní složku. V UK jsou zájmy různých subjektů řešeny přímo správami NP, které jsou ze zástupců všech dotčených skupin také složeny.

Ve všech zkoumaných právních úpravách je založena možnost uplatňovat **náhradu újmy** za některá omezení z titulu zvláštní územní ochrany přírody. V ČR přísluší náhrada újmy za omezení lesního nebo zemědělského hospodaření zejména právě za omezení v důsledku ochranného režimu zvláště chráněných území. *De lege ferenda* by měly být z nároku na náhradu újmy vyloučeny v ZOPK státní podniky, které byly státem zřízeny mj. za účelem zajišťování veřejného zájmu na ochraně přírody a kterým by zákon neměl umožňovat uplatňovat náhradu újmy vůči státu jako jejich zřizovateli.

Ve všech zkoumaných právních rádech spravují velkoplošná území **zvláštní kategorie orgánů ochrany přírody**. Výjimkou jsou oblasti mimořádné přírodní krásy (AONB) vyhlášené v UK, které spravují místní úřady. Speciální orgány ochrany přírody (správy) disponují v jednotlivých státech rozdílným rozsahem kompetencí. V ČR přísluší správám NP a AOPK ČR veškeré správní kompetence pro daná území; tyto orgány zároveň plní roli odborných organizací a vykonávají i vlastnická práva státu ke svěřenému majetku. V RF správy SPR a NP vykonávají zásadně pouze odbornou správu území a jen výjimečně vykonávají správní kompetence; klíčové pravomoci přísluší ústředním orgánům. V UK vykonávají správy NP též veškeré správní kompetence pro území NP, v řadě případů však po konzultaci s obecnými orgány ochrany. V UK plní správy NP (v souladu se dvěma rovnocennými cíli NP – ochranou přírody a zajištěním rekreace) též roli **rozvojových agentur**; jejich úlohou je podporovat udržitelný rozvoj regionu. To považuji za významný limit pro zajišťování zájmů ochrany přírody v chráněných územích.

V ČR, nacházející se v samém středu Evropy, mají všechny čtyři dosud vyhlášené NP charakter **NP přeshraničních**, tedy navazují na ně území NP vyhlášené pro ochranu stejných ekosystémů v Rakousku, Německu resp. Polsku. Nevýhodou z hlediska jednotné správy těchto komplexů jsou rozdílná právní pravidla ochrany na obou stranách státních hranic. O sjednocení péče je dosud usilováno (pouze) v rámci odborné spolupráce, jak bilaterální, tak v rámci federace Europarc. *De lege ferenda* považují za vhodné doplnění právní úpravy o procesní pravidla, která by založila určitý právní rámec pro realizaci záměrů majících vliv na ochranný režim území na obou stranách státních hranic.

Jak je z porovnání všech tří právních úprav zřejmé, je pro zajištění účinné ochrany velkoplošných území ochrany přírody nezbytná **vyvážená škála všech nástrojů** – administrativních, koncepčních, ekonomických i sankčních. Jak ukázala zkušenost z UK, nelze ochranu přírody ve velkoplošných zvláště chráněných územích založit pouze na bázi dobrovolnosti, resp. ochotě vlastníků pozemků uzavřít dohodu o způsobech ekologicky přijatelného hospodaření, a to ani v případě, že jsou takové dohody doprovázeny potřebnými finančními nástroji. Mohu tedy shrnout, že **absence některého nástrojů (či jeho upozadění) výrazně oslabuje účinnost ochrany přírody**. Finanční nástroje nabývají na významu i v ČR, nicméně samy o sobě pro zajištění účinné ochrany nepostačují.

Přístup k ochraně velkoplošných území ochrany přírody v ČR a RF lze – s ohledem na nastavení okruhu právních instrumentů – označit za **přístup konceptní**. Právní řád Velké Británie nedisponuje dostatečnými nástroji pro zajištění účinné ochrany přírodních území velké rozlohy. Z britského přístupu k ochraně přírody se lze inspirovat propracovaným systémem smluv zajišťujících ekologicky šetrné způsoby hospodaření a také zapojením dobrovolníků do ochrany přírody. Za pozitivní rys britské úpravy považují i intenzivní zapojení obcí, vlastníků pozemků i podnikatelských subjektů do projektů na ochranu přírodního prostředí.

Česká republika vykazuje vysokou úroveň zvláštní územní ochrany přírody. Za nezbytné považují **posílení prosazování práva v ochraně přírody** v ČR, ale zároveň i **zlepšení komunikace** mezi orgány ochrany přírody a ostatními subjekty v území, a to jak při vyhlásování nových chráněných území, tak při uplatňování ochranného režimu území stávajících.

V ČR zajišťuje právní režim velkoplošných území rovněž ochranu některých evropských druhů, přírodních stanovišť a ptáků podle práva EU (např. evropsky významná lokalita a ptačí oblast Šumava). V UK je tomu spíše naopak: přísnější ochrana evropsky významných lokalit a ptačích oblastí vyplývající z práva EU zvyšuje úroveň ochrany velkoplošných území, která je podle britských národních standardů méně přísná.

Velkoplošná zvláště chráněná území plní v rámci systému ochrany přírody nezastupitelnou roli. Zajišťují nejen ochranu a stabilizaci ekosystémů a jejich složek v širokém území, ale svým ochranným režimem zároveň poskytují **ochranu dalším složkám životního prostředí**, zejména povrchovým a podzemním vodám, půdě, lesu nebo ovzduší. Další rozšiřování sítě velkoplošných území ochrany přírody je nezbytným předpokladem pro zajišťování celkové ekologické stability krajiny.

Seznam použitých zkratk:

AOPK ČR	Agentura ochrany přírody a krajiny České republiky
AONB	Area of Outstanding Natural Beauty (území mimořádné přírodní krásy)
ČIŽP	Česká inspekce životního prostředí
EU	Evropská unie
CHKO	chráněná krajinná oblast
KRNAP	Krkonošský národní park
LZPS	Listina základních práv a svobod (č. 2/1993 Sb.)
MŽP	Ministerstvo životního prostředí
NP	národní park
NPR	národní přírodní rezervace
NPP	národní přírodní památka
NS	Nejvyšší soud České republiky
NSS	Nejvyšší správní soud
PR	přírodní rezervace
PP	přírodní park (podle zákona RF o zvláště chráněných přírodních územích)
RF	Ruská federace
SPR	státní přírodní rezervace (podle zákona RF o zvláště chráněných přírodních územích)
UK	Spojené království Velké Británie a Severního Irska
ÚS	Ústavní soud
VS RF	Vrchní soud Ruské federace
ZCHÚ	zvláště chráněné území
ZCHPÚ	zvláště chráněná přírodní území (podle zákona RF o zvláště chráněných přírodních územích)
ZOPK	zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny

Výběr z použité literatury a dalších zdrojů:

Bogoljubov, S. A. Právo životního prostředí: Učebnice. Vydavatelství Jurait 2011, ISBN 978-5-9692-1043-1, 482 s.,

Cullingworth, B. Town and Country Planning in the UK, Routledge, Abingdon, 15. edice 2015, ISBN 978-0-415-49227-0, 601 s.,

Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí, 3. vydání, Praha: C. H. Beck, 2010, ISBN 978-80-7400-338-7,

Damohorský, M.: Právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí, Nakladatelství Karolinum, Univerzita Karlova v Praze, 1999,

Damohorský, M.: Právní odpovědnost v životním prostředí, Acta Universitatis Carolinae 2/1994, Praha 1995,

Damohorský, M., Snopková, T. a kol.: Role obcí v ochraně životního prostředí z pohledu práva, Univerzita Karlova v Praze – Právnická fakulta, 2016. ISBN 978-80-87975-31-2, 222 s.,

Damohorský, M. – Stejskal, V. Právní úprava ochrany lesa. Procesní právo ochrany životního prostředí. Sborník z mezinárodní konference. Praha. Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2005,

Dudley, N. Guidelines for Applying Protected Area Management Categories. Gland: IUCN, 2008. 94 s. ISBN 978-80-87457-72-6,

Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 7. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, ISBN 978-80-7400-049-2,

Kocourek, T.: Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí, Praha, Leges, 2012,

Moldan, B. a kol.: Ekonomické aspekty ochrany životního prostředí. Praha. Karolinum, 1997,

Rodgers Ch. P.: The Law of Nature Conservation – Property, Environment, and the Limits of Law, Oxford University Press, 2013, 337 s. ISBN 978-0-19-954313-7, Stejskal, V. Vývojové tendence právní úpravy ochrany přírody, Univerzita Karlova v Praze – Právnická fakulta, Praha 2012, ISBN 978-80-87146-65-1, 302 s.,

Stejskal, V. Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2016. 576 s. ISBN 978-80-7552-229-0,

Stejskal, V. Prosazování právní odpovědnosti v ochraně biodiverzity. Eva Rozkottová – IFEC, 2006,

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

- Stepanickij, V. B.: Podrobný komentář k federálnímu zákonu o zvláště chráněných územích přírody, 2. vydání,
- Pekárek, M.: Kompenzace za omezení výkonu vlastnických práv při ochraně životního prostředí. Aktuální otázky práva životního prostředí. Masarykova univerzita, Brno, 2005,
- Tuháček, M., Jelínková, J. a kol. Právo životního prostředí: praktický průvodce. Grada Publishing, a.s., 2015. ISBN 978-80-274-9979-7,
- Bufková, I.: Náprava narušeného vodního režimu rašelinišť v Národním parku Šumava. Ochrana přírody 2/2013,
- Havelková, S. Odpovědnost za správní delikty a trestné činy. Ochrana přírody č. 1/2012,
- Härtel, H., Křenová, Z.: Dilema priorit: Chráníme biodiverzitu, nebo procesy? Ochrana přírody č. 5/2009,
- Hošek, M.: Kdy je národní park národním parkem? Ochrana přírody 2/2013,
- Hošek, M.: Zásady pro používání kategorií chráněných území IUCN opět na stole. Jak by měly být aplikovány v našich podmínkách. Časopis Fórum ochrany přírody 1/2016,
- Zicha, J. Právní problematika ochrany biodiverzity. České právo životního prostředí 1/2011.

O autorce:

JUDr. Eva Mazancová, Ph.D., je absolventkou Právnické fakulty UK, včetně doktorského studijního programu. Řadu let pracuje v legislativním odboru Ministerstva životního prostředí, v současné době na pozici zástupkyně ředitele. Je členkou představenstva České společnosti pro právo životního prostředí.

PROTECTION OF THE LARGE-SCALE NATURE CONSERVATION AREAS IN THE CZECH REPUBLIC AND IN THE SELECTED EUROPEAN COUNTRIES FROM THE LEGAL POINT OF VIEW

Abstract

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

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

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

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

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

Keywords

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



K VYPLÁCENÍ NÁHRAD ZA ŠKODY ZPŮSOBENÉ KORMORÁNEM VELKÝM V LETECH 2018–2020

JUDr. Olga Svobodová, Ph.D.

Velká část pamětníků táborové písně¹ o *moři, co zpívá pod křídly kormoránů*, nejspíš netuší, jak dobrodružný současný příběh o kormoránech by mohla vyprá-
vět *voda, co hučí po lučinách*.

Kormorán velký (*Phalacrocorax carbo*) je druhem, jenž v posledních deká-
dách zažívá v Evropě strmý populační růst, a to vlivem celého souboru faktorů.
Nesporný je vliv ochranných opatření² a zákaz používání některých biocidů.
Nárůst potravní nabídky pro kormorána v rybníčních akvakulturách souvisí
i s opakujícími se teplejšími zimami posledních let, během nichž vodní hladiny
nezamrzají. V současnosti je početnost hnízdící populace v České republice
stabilní a pohybuje se okolo 250–350 párů. Zároveň však území ČR navštěvují
hejna migrujících a zimujících jedinců pocházejících ze severní a severovýchodní
Evropy. Dle odhadů může před naše území ročně přeletět přes 100 tisíc kormorá-
nů, přičemž v posledních letech jich v ČR zimuje kolem 8–15 tisíc.³

Proměny právního rámce

Až do dne 31. března 2013 byl kormorán velký legislativně zařazen mezi tzv.
zvláště chráněné druhy podle kritérií vymezených § 48 zákona č. 114/1992 Sb.,
o ochraně přírody a krajiny („zákon o ochraně přírody a krajiny“).⁴ Jednotlivé
zvláště chráněné druhy jsou taxativně vymezeny prováděcím předpisem (tzn. vy-
hláškou Ministerstva životního prostředí ČR č. 395/1992 Sb., kterou se provádějí
některá ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny). Celospolečenský zájem
na ochraně zvláště chráněných druhů, a to i těch, které lidem občas způsobují
nemalé škody, byl v roce 2000 zhmotněn do podoby zákona č. 115/2000 Sb., o po-
skytování náhrad škod způsobených vybranými zvláště chráněnými živočichy
(„zákon o náhradách“).

¹ Autorem písně, kterou v českém znění pod názvem Děti z Pirea proslavili Milan Chladil a Yvetta Simonová, je řecký skladatel Manos Hatzidakis.

² Na území České republiky byl dne 5. dubna 2000 přijat zákon č. 115/2000 Sb., o poskytování náhrad škod způsobených vybranými zvláště chráněnými živočichy (dále též „zákon o náhradách“), a to jako komplementární právní úprava k zákonu č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále též „zákon o ochraně přírody a krajiny“), jenž deklaruje celospolečenský zájem na ochraně zvláště chráněných druhů. Zákon o náhradách nastavil právní rámec kompenzace škod, které (nejen) kormorán vlastníkům působí.

³ Blíže viz CHABADOVÁ, Z. a kol. *Konfliktní druhy*. Třeboň: Český nadační fond pro vydru, 2016, s. 8.

⁴ V celém textu jsou právní předpisy uváděny bez dovětky, že jde o platné znění.

Ačkoliv kormorán velký legislativně vybranou společnost bobra evropského, vydry říční, losa evropského, medvěda hnědého, rysa ostrovida a vlka v roce 2013 opustil⁵ a náhrady škod jím způsobené přestaly být poškozeným subjektům státem vypláceny, jeho enormní predační tlak na rybí společenstva, pochopitelně, trvá i po tomto datu.⁶ Předpoklad,⁷ že škodám, jejichž roční výše se v ČR pohybuje v řádu desítek milionů korun a má vzrůstající tendenci, by mělo být předcházeno pomocí odlovu a plašení, se nenaplnil. Agentura ochrany přírody a krajiny ČR v roce 2013 upozornila, že preventivní odstřel kormoránů zcela nezabrání způsobovaným škodám na rybách a může vést i ke zvýšení predačního tlaku na ryby, jelikož vyplašený jedinec, který tráví ulovenou rybu, svoji kořist vyvrhne, odletí pryč a bude se snažit ulovit si novou potravu.⁸ Odborná právní literatura v této souvislosti hodnotí legislativní změnu směrem k nevyplácení náhrad jako účelovou a diskriminující vlastníky rybochovných zařízení.⁹

Právě snahou poskytnout v letech 2018–2020 pomyslnou finanční „náplast“ vlastníkům rybochovných zařízení bylo zřejmě motivováno předložení poslaneckého návrhu na novelizaci zákona o náhradách. Dle důvodové zprávy předkládaný legislativní návrh odpovídá dohodě ministra životního prostředí a ministra zemědělství.¹⁰ Novela byla Poslaneckou sněmovnou Parlamentu ČR s odůvodněním, že se jedná pouze o „technickou“ novelu, schválena již v 1. čtení; jde o zákon č. 197/2017 Sb. účinný od 1. ledna 2018. Leitmotiv novely lze vyjádřit citací z důvodové zprávy (s. 3-4): „Navrhovaná novela zákona nastavuje (po přechodnou dobu) zjednodušený a legislativně správný systém hrazení škod způsobených živočichy, kteří je způsobují, aniž by se muselo jednat o druhy zvláště chráněné (...) Navrhovaná novela zákona nenavyšuje nároky na státní rozpočet a na ostatní veřejné rozpočty (...) Novela bude mít pozitivní dopad v podnikatelském prostředí, ve smyslu stabilizace podmínek pro rybníkáře a uživatele rybářských

⁵ Vyhláškou č. 393/2012 Sb., kterou se mění prováděcí vyhláška č. 395/1992 Sb., byl kormorán velký vyřazen z přílohy č. III uvedené prováděcí vyhlášky k zákonu o ochraně přírody a krajiny.

⁶ Kormorán velký je nadto nadále obecně chráněn podle § 5a zákona o ochraně přírody a krajiny, který vychází z požadavků čl. 5 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/147/ES o ochraně volně žijících ptáků, byť je za dodržení podmínek tzv. odchylného postupu podle § 5b odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny možný jeho preventivní odstřel. Blíže viz metodický pokyn Ministerstva životního prostředí ČR (dále též „MŽP“) zveřejněný ve Věstníku MŽP v dubnu 2013, částce 1.

⁷ Předpoklad Ministerstva životního prostředí zachycený v jím vydané tiskové zprávě ze dne 21. listopadu 2012, dostupné z: https://www.mzp.cz/cz/news_121121_Kormoran (cit. 29. 01. 2018).

⁸ Viz ŠEDINA, P. *Vyřazení kormorána velkého ze seznamu zvláště chráněných druhů*. In *Ochrana přírody* č. 3/2013, s. 18-19.

⁹ Viz STEJSKAL, V. *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2016. s. 72-73.

¹⁰ Ministerstvo financí zřejmě nebylo, žel, k projednávání legislativního návrhu přizváno, chtělo by se dodat.

revírů.“ Konkrétně text novely sice vyjímá kormorána velkého ze seznamu zvláště chráněných druhů uvedeného v § 3 zákona o náhradách, zároveň však pro jmenovaný druh zavádí přechodné období v délce 3 let ode dne nabytí účinnosti novely, ve kterém mají být škody jím způsobené hrazeny, a to „za podmínek, v rozsahu a způsobem, které jsou stanoveny zákonem o náhradách, ve znění účinném do dne nabytí účinnosti novely“, tzn. do dne 1. ledna 2018.

Zákon o náhradách je konstruován tak, že o poskytnutí náhrady škody poškozený žádá krajský úřad příslušný podle místa, kde ke škodě došlo, nebo Magistrát hlavního města Prahy, došlo-li ke škodě na území hlavního města Prahy, ačkoli náhrady jsou posléze poskytovány ze státního rozpočtu (Ministerstvem financí ČR, dále jen „MF“). Krajské úřady, potažmo Magistrát hl. m. Prahy, jsou tedy skutečnými vykonavateli¹¹ vůle zákonodárce, ačkoli výslednou podobu právní úpravy mohou ze své pozice v systému veřejné správy přímou ovlivňovat. V případě nutnosti aplikovat nejednoznačnou právní úpravu, jak bude popsáno níže, se tak krajské úřady ve své správní praxi dostávají do nezáviděníhodné situace.

Autorka tohoto článku, referentka právní agendy krajského úřadu, zastává názor, že text novely zákona o náhradách č. 197/2017 Sb. není způsobilý vyvolat zamýšlený účinek, tj. nastavit právní rámec pro obnovení vyplacení předmětných náhrad. *Circulos vitiosus*, který text poslední novelizace zákona o náhradách skýtá, se tak stal předmětem metodických dotazů Krajského úřadu Jihomoravského kraje příslušným zainteresovaným ministerstvům.

Metodické dotazy Krajského úřadu Jihomoravského kraje ministerstvům

S ohledem na nutnost ochrany dobré víry adresátů nové právní úpravy požádal Krajský úřad Jihomoravského kraje, odbor životního prostředí („krajský úřad“) o výkladové stanovisko v určitém časovém předstihu, a to dne 17. července 2017. V rámci dobré správy adresoval žádost o výkladové stanovisko jak svému nadřízenému orgánu – MŽP, tak MF jakožto státnímu orgánu poskytujícímu finanční náhrady ze státního rozpočtu.

Krajský úřad v textu dopisu vyjádřil názor, že pro zodpovězení otázky, zda mají být náhrady škod způsobené kormoránem po 1. lednu 2018 (znovu) vypláceny či nikoliv, je klíčová interpretace § 1 odst. 1 zákona o náhradách, jenž stanoví, že tento zákon upravuje poskytování náhrad škod způsobených vybranými *zvláště chráněnými živočichy*. Obecná definice zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů je obsahem § 48 zákona o ochraně přírody a krajiny. Seznam a stupeň ohro-

¹¹ Úřady jednají ve věci vyplacení náhrad jménem státu, nejsou zde ale v roli správních orgánů, nevývádají ve věci správní rozhodnutí. Žádost poškozeného o poskytnutí náhrady škody u příslušného orgánu má charakter předběžného uplatnění nároku věřitele u dlužníka, který buďto nárok shledá důvodným a zaplatí, nebo ne.

žení zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů stanovilo k provedení zákona o ochraně přírody a krajiny MŽP vyhláškou č. 395/1992 Sb., která byla s účinností ke dni 1. dubna 2013 novelizována vyhláškou č. 393/2012 Sb. v tom smyslu, že vyňala kormorána velkého ze seznamu zvláště chráněných druhů (ohrožených druhů ptáků). Kormorán velký byl tedy s odůvodněním, že přestal existovat veřejný zájem na jeho ochraně, ke dni 1. dubna 2013 vyřazen ze seznamu zvláště chráněných druhů, což mělo za následek, že na § 3 písm. c) zákona o náhradách bylo od téhož data nutno nahlížet jako na obsoletní ustanovení, na jehož základě již nemohly být náhrady *pro futuro* vypláceny. Krajský úřad tedy usoudil, že na správní praxi nevyplácení náhrad za škody způsobené kormoránem velkým, která se po 1. dubnu 2013 utvořila, je třeba setrvat i po nabytí účinnosti novely zákona o náhradách č. 197/2017 Sb., neboť tato novela prostřednictvím svého přechodného ustanovení ve své podstatě odkazuje na obsoletní ustanovení zákona o náhradách. Vyplácet náhrady škod způsobené kormoránem velkým po 1. dubnu 2013 není možné ani s ohledem na ustanovení § 5 odst. 1 zákona o náhradách, podle něhož lze hradit jen škodu vzniklou v době, kdy byl živočich, který tuto škodu způsobil, živočichem zvláště chráněným.

Krajský úřad dále uvedl, že si je vědom historie vzniku novely zákona o náhradách i cíle, který zákonodárce sledoval, tj. stabilizovat podmínky pro podnikání rybníkářů a uživatelů rybářských revírů, kterým kormorán velký nesporně způsobuje značné škody na rybách. S tvrzením uvedeným v důvodové zprávě k návrhu zákona č. 197/2017 Sb., že cit.: „Navrhovaná novela zákona nastavuje (po přechodnou dobu) zjednodušený a legislativně správný systém hrazení škod způsobených živočichy, kteří je způsobují, aniž by se muselo jednat o druhy zvláště chráněné (...)“, se však krajský úřad neztotožňuje. Právní řád tvoří jednotu a při definování právních pojmů – zde pojmu *zvláště chráněného druhu*, jehož legální definice je nesporná – nelze připustit jeho erozi zaváděním různých kategorií téhož. Zároveň krajský úřad jako administrátor žádostí ve smyslu zákona o náhradách vyslovil pochybnosti o dílčím závěru důvodové zprávy k novele, a sice o tom, že novela nenavyšuje nároky na státní rozpočet a na ostatní veřejné rozpočty.

Krajský úřad uzavřel, že za použití dostupných interpretačních metod (prvku gramatického, logického, historického a systematického, jež musejí působit sjednoceně) dospěl ohledně čl. II (přechodného ustanovení) zákona č. 197/2017 Sb., kterým se mění zákon o náhradách, k předběžnému závěru o jeho neaplikovatelnosti, tzn. k závěru, že na jeho základě nelze obnovit vyplácení náhrad za škody způsobené kormoránem velkým.

Repliky MŽP a MF

Dne 3. srpna 2017 krajský úřad obdržel stanovisko odboru legislativního MŽP v tom smyslu, že zákon č. 197/2017 Sb. umožňuje po přechodnou dobu vyplácet náhrady škod způsobených kormoránem přesto, že tento živočich již není zahrnut v seznamu zvláště chráněných živočichů. Resortní ministerstvo v odpovědi na metodický dotaz zdůraznilo, že návrh zákona publikovaný pod č. 197/2017 Sb. „prošel řádným legislativním procesem a byl Poslaneckou sněmovnou schválen již v 1. čtení, s jednoznačným účelem, uvedeným v důvodové zprávě, umožnit vyplácení náhrad škod způsobených kormoránem v letech 2018 až 2020.“

Naopak MF, odbor 29 Legislativa a právní služby, s pochopitelnou výhradou, že role závazně vyložit právní předpis přísluší v konkrétních případech pouze soudu, zareagovalo přípisem, v němž se přiklonilo k argumentaci krajského úřadu s tím, že přechodné ustanovení zákona č. 197/2017 Sb. postrádá na aplikovatelnosti. MF vyjádřilo přesvědčení, že byla-li by znovu zavedena náhrada škody způsobené kormoránem velkým po čtyřleté praxi neproplácení takovéto náhrady, jednalo by se o krok nelogický a narušující právní jistotu, přičemž i při postupu dle přechodného ustanovení by byla náhrada škody nulová. MF upozornilo, že odůvodnění přechodného ustanovení v důvodové zprávě novely zákona o náhradách vychází z nesprávného předpokladu zákonodárce, když stanoví, že způsobené škody budou „i nadále hrazeny“. Z odůvodnění je patrný úmysl zákonodárce plynule přejít od domněle poskytované náhrady po stav, kdy se náhrada nevyplácí vůbec. Z citované formulace je zjevné, že zákonodárce nezohlednil fakt, že náhrada škody způsobené kormoránem velkým se neposkytuje již od r. 2013, kdy na základě nabytí účinnosti vyhlášky č. 393/2012 Sb. již nebyla splněna podmínka pro náhradu škody, a sice uvedení kormorána velkého v prováděcí vyhlášce k zákonu o ochraně přírody a krajiny. MF též uvedlo, že přechodné ustanovení zákona č. 197/2017 Sb. sice uvádí procentuální výši náhrady, která má být hrazena „za podmínek, v rozsahu a způsobem, které jsou stanoveny zákonem č. 115/2000 Sb., o poskytování náhrad škod způsobených vybranými zvláště chráněnými živočichy, ve znění účinném do dne nabytí tohoto zákona“, nicméně i při interpretaci tohoto ustanovení bez ohledu na výklad v komplexních souvislostech by platilo, že se náhrada škody způsobená kormoránem velkým nadále hradit nebude, neboť nebyla nahrazována ani doposud, tedy před nabytím účinnosti zákona č. 197/2017 Sb. Ministerstvo financí uzavřelo, že na přechodné ustanovení novely zákona o náhradách lze nazírat jako na „pochybení zákonodárce, když nereflektoval správně praxi založenou na správné interpretaci, kterou sám v důvodové zprávě potvrzuje. Takovéto ustanovení je neaplikovatelné, a tedy obsoletní, a nemělo by mít žádný vliv na praktický dopad.“

Namísto závěru

Interpretační rozpory zachycené ve výše představené korespondenci krajského úřadu se zainteresovanými ústředními správními úřady se prozatím, nakolik je krajskému úřadu známo, oficiálně nepodařilo překlenout. Po opětovné urgentní žádosti o aktuální metodické stanovisko MŽP, kterou krajský úřad svému nadřízenému orgánu spolu s výkladovým stanoviskem MF adresoval v prosinci 2017, byl krajský úřad informován, že záležitost bude v samotném závěru loňského kalendářního roku (v pracovních dnech mezi státními svátky) projednána na úrovni náměstků ministrů obou oslovených resortů.

„Předběžná opatrnost“, jakou krajský úřad otázce aplikovatelnosti nové právní úpravy vyplacení náhrad věnoval, je namístě, neboť je to právě krajský úřad, který bude, takříkajíc v první linii, čelit případným žalobám vlastníků rybochovných zařízení, nebude-li MF náhrady vyplácet. Prozatím krajskému úřadu nezbyvá než se spokojit s neformálním příslibem svého nadřízeného orgánu, že vyplacení náhrad nebude po dobu přechodného tříletého období blokováno, přestože není dosud vyjasněno, z jaké kapitoly státního rozpočtu náhrady v řádu desítek milionů korun (sic!) budou vypláceny. S ohledem na rozpočtovou zásadu účelovosti (tzn. zásadu, že rozpočtové prostředky mohou být používány jen k účelům, pro které byly určeny, a to na krytí nezbytných potřeb, na opatření zakládající se na právních předpisech a k zajištění nerušeného chodu orgánů či organizací) je vyplacení náhrad za škody způsobené kormoránem v letech 2018 – 2020 přiběhem s otevřeným koncem.¹²

¹² Děkuji kolegovi JUDr. Mgr. Jaroslavovi Knotkovi, Ph.D., za to, že mě přesvědčil k napsání tohoto příspěvku i za jeho následné laskavé pročtení a podnětný komentář.

Seznam literatury:

Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 197/2017 Sb.

CHABADOVÁ, Z. a kol. *Konfliktní druhy*. Třeboň: Český nadační fond pro vydru, 2016.

Metodický pokyn MŽP ke sjednocení postupu orgánů ochrany přírody při stanovení odchylného postupu dle §5b odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, při prevenci závažných škod na rybářství působených kormoránem velkým (*Phalacrocorax carbo sinensis*) a za účelem ochrany volně žijících živočichů v souvislosti s predací tímto druhem. In Věstník MŽP, duben 2013, částka 1.

STEJSKAL, V. *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2016.

ŠEDINA, P. *Vyřazení kormorána velkého ze seznamu zvláště chráněných druhů*. In Ochrana přírody č. 3/2013.

O autorce:

JUDr. Olga Svobodová, Ph.D., pracuje jako referentka právní agendy na odboru životního prostředí, oddělení ochrany přírody a krajiny Krajského úřadu Jihomoravského kraje. V roce 2008 absolvovala doktorský studijní program (obor finanční právo) na Masarykově univerzitě, letech 2007–2015 byla zaměstnána v Kanceláři veřejného ochránce práv.

Klíčová slova:

kormorán velký, náhrada škody, zákon č. 115/2000 Sb., o poskytování náhrad škod způsobených vybranými zvláště chráněnými živočichy.

**COMPENSATIONS FOR DAMAGES CAUSED
BY GREAT CORMORANT BETWEEN 2018–2020****Summary:**

This paper focused on the Act No. 197/2017, which amended the Act No. 115/2000 on Providing Compensation for Damages Caused by Selected Specially Protected Animals. The paper deals with problems with the new legislation, especially discusses the possibility of providing compensation for damages caused by Great Cormorant, after delisting this fish-eating bird from the Specially Protected Species list in 2013 and between 2018–2020 in the Czech Republic.

Key words:

Great Cormorant, Compensation for Damages, Act No. 115/2000 on Providing Compensation for Damages Caused by Selected Specially Protected Animals.



☞ NÁŠ HOST ☞

ROLE SOUDŮ A TRIBUNÁLŮ V OCHRANĚ ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ V POLSKU

*Prof. dr hab. Wojciech Radecki, dr h.c.,
Dr hab. Jerzy Rotko, prof. INP*

Úvodem¹

Skupina polských právníků – environmentalistů, kterou řídil Jerzy Rotko, a v které byl členem mj. Wojciech Radecki, prováděla v posledních letech vědecký výzkum judikatury polských soudů a tribunálů v oblasti ochrany životního prostředí.² Jedním z pramenů inspirace byla pro nás obdobná práce českých autorů,³ která byla též představena v polském odborném periodickém tisku.⁴ Doufáme, že výsledky našeho výzkumu budou zajímavé také pro českého čtenáře, a právě proto jsme se rozhodli představit některé výsledky na stránkách českého časopisu věnovaného otázkám práva životního prostředí.⁵

Polská soustava soudů a tribunálů

Polská ústava z 2. dubna 1997⁶ obsahuje hlavu VIII „Soudy a tribunály“, podle které soustava soudní moci zahrnuje:

1. Nejvyšší soud.⁷

¹ Tento článek vznikl v rámci výzkumného záměru „Ochrana životního prostředí v činnosti soudů a tribunálů“, financovaného Národním Centrem Vědy sídlem v Krakově na základě smlouvy č. UMO-- 2012/07/B/HS5/03962.

² Rotko, J. (také vědecký redaktor publikace) a Baran, M., Draniewicz, B., Habuda, A., Iwańska, B., Jerzmański, J., Radecki, W., *Rola sądów i trybunałów w ochronie środowiska*, Nakladatelství „Difin“ Warszawa 2016.

³ Damohorský, M., Müllerová, H., Stejskal, V., Sobotka, M., Žakovská, K., *Role soudů v ochraně životního prostředí* [in:] P. Šturma, M. Tomášek et al., *Nové jevy v právu na počátku 21. století. III. Proměny veřejného práva*, Univerzita Karlova v Praze. Nakladatelství Karolinum 2009.

⁴ Radecki, W., *Rola sądów w ochronie środowiska (badania autorów czeskich)*, „Prawo i Środowisko“ 2009, č. 4.

⁵ Poznámka redakce pro české čtenáře: V polštině výraz „Ustawa“ znamená zákon, ve smyslu běžný zákon, zatímco výraz „Konstytucja“ znamená ústavní zákon (Ústava).

⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.4.1997 (DzU 1997 č. 78, poz. 483).

⁷ Ustawa z 8. 12. 2017 o Sądzie Najwyższym (DzU 2018 poz. 5), dříve – ustawa z 23. 11. 2002 o Sądzie Najwyższym (úplný text DzU 2013 poz. 499).

2. Obecné soudy,⁸ to znamená rajónní soudy, okrskové soudy a apelační soudy.
3. Správní soudy,⁹ to znamená Nejvyšší správní soud a vojvodské správní soudy.
4. Vojenské soudy,¹⁰ to znamená vojenské okrskové soudy a vojenské garnizónní soudy.
5. Ústavní tribunál.¹¹
6. Státní tribunál.¹²

Z pohledu ochrany životního prostředí je bez významu judikatura vojenských soudů, omezená na některé trestní věci, a také judikatura Státního tribunálu, který je v Polsku v současné době institutem úplně mrtvým.

Lze zjednodušeně říci, že z hlediska ochrany životního prostředí je třeba uvést nejpodstatnější úlohy soudů a tribunálů v následujícím pořadí:

- 1) Ústavní tribunál přezkoumává shodu zákonů s Ústavou a shodu prováděcích předpisů se zákony,
- 2) správní soudy přezkoumávají rozhodnutí správních orgánů, ale pouze s ohledem na jejich legalitu; k působnosti správních soudů patří zvláště přezkum rozhodnutí o správních deliktech, nikoli však o přestupcích, protože řízení ve věcech přestupků patří k působnosti obecných soudů,
- 3) obecné soudy rozhodují ve věcech občanského (a také obchodního) a trestního práva, včetně přestupkového řízení; pouze soud může uložit trest za přestupek, a jedinou výjimkou je tzv. blokové řízení ve věcech přestupků, které patří k působnosti správních orgánů; v oblasti ochrany životního prostředí mají zvláštní postavení v přestupkovém řízení orgány Inspekce ochrany životního prostředí jako veřejní žalobci ve věcech přestupků (nikoli trestných činů) před soudem.

Judikatura Ústavního tribunálu

V judikatuře Ústavního tribunálu jsme našli několik judikátů, jejichž význam byl diferencovaný. Hodné zmínky jsou judikáty ukazující význam obecných principů práva životního prostředí. Zajímavý je nálezk Ústavního tribunálu z 6. června 2006 – K 23/05, týkající se principů udržitelného rozvoje. Tribunál v něm řekl, že sice zásada ochrany životního prostředí je ústavním principem (čl. 5 ústavy), ale pouze jedním z několika. V rámci principu udržitelného rozvoje je třeba zohlednit také jiné společenské zájmy. Může dojít tedy i k situaci, že v konkrétním přípa-

⁸ Ustawa z 27. 7. 2001 Prawo o ustroju sądów powszechnych (úplný text DzU 2018 poz. 23).

⁹ Ustawa z 25. 7. 2002 Prawo o ustroju sądów administracyjnych (úplný text DzU 2017 poz. 2188).

¹⁰ Ustawa z 21. 8. 1997 Prawo o ustroju sądów wojskowych (úplný text DzU 2017 poz. 2243).

¹¹ Ustawa z 30. 11. 2016 o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (DzU 2016 poz. 2072), dříve – ustawa z 1.8.1997 o Trybunale Konstytucyjnym (DzU č. 102, poz. 643).

¹² Ustawa z 26. 3. 1982 o Trybunale Stanu (úplný text DzU 2016 poz. 2050).

du je třeba dát přednost výstavbě vhodné technické dopravní infrastruktury před ochranou životního prostředí.

Ústavní tribunál neabsolutizuje ochranu životního prostředí a jeho judikatura není ochraně životního prostředí příliš příznivá. Jako příklad uveďme nález Ústavního tribunálu z 13. května 2009 – Kp 2/09 ve věci zřizování krajinných parků a chráněných krajinných oblastí. Podle zákona z 16. dubna 2004, o ochraně přírody,¹³ v původním znění, patřilo toto do působnosti státní správy – vojvodům. Novelizační zákon z 23. ledna 2009 přenesl působnost na samosprávu – vojvodské sněmy. Odborníci v oblasti ochrany přírody se obrátili na prezidenta Polské republiky, který podal ústavní stížnost na Ústavní tribunál a namítl, že přenesení působnosti v této oblasti na samosprávu oslabuje ochranu přírody, protože tato je povinností státní správy. Ústavní tribunál stížnost prezidenta odmítl a uvedl, že ochrana přírody je částí ochrany životního prostředí a je povinností nejen státní správy, ale také samosprávy. Je možné, že předchozí řešení bylo lepší, ale zákonodárce neporušil Ústavu přenesením působnosti na samosprávu. Při té příležitosti Ústavní tribunál judikoval, že z ústavních ustanovení o povinnosti státu na úseku ochrany životního prostředí (čl. 5 a čl. 74 odst. 1, 2 a 4 ústavy Polské republiky) není možné vyvodit subjektivní právo na příznivé životní prostředí. V podobě subjektivního práva je zakotveno v ústavě pouze právo na informace o stavu a ochraně životního prostředí (viz čl. 74 odst. 3 ústavy).

Velice významný je nález Ústavního tribunálu z 1. července 2014 – SK 6/12 ve věci správních pokut za kácení stromů a keřů bez vyžádaného povolení, ukládaných na základě zákona o ochraně přírody. Ústavní tribunál potvrdil možnost zavedení zákonodárcem správních pokut mimo soustavy trestní odpovědnosti a poukázal na význam stromů a keřů pro životní prostředí ve světle čl. 5, 74 a 86 ústavy. Nicméně Ústavní tribunál uvedl, že zákonodárce zavedl čistě objektivní odpovědnost bez možnosti zohlednění individuálních okolností a výše pokut nebere v potaz skutečné hodnoty stromů a keřů. Podle názoru Ústavního tribunálu taková úprava je v rozporu s ústavními zárukami vlastnictví. Zajímavá je ta část odůvodnění nálezu, v které Ústavní tribunál uvádí, že pachatel správního deliktu musí mít možnost zprostit se odpovědnosti, pokud prokáže, že k pokácení nebo ničení stromů nebo keřů došlo v důsledku okolností, za které nenese odpovědnost. Je to jistá obdoba českého liberačního důvodu, která není zakotvená v polském zákonodárství, ale kterou zavádí Ústavní tribunál.

¹³ Ustawa z 16. 4. 2004 o ochronie przyrody (původní text DzU 2004 č. 92, poz. 880, úplný text DzU 2018 poz. 142).

Je třeba ještě upozornit, že hlavní myšlenky nálezu nalezly svůj odraz v zákoně z 25. června 2015, který novelizoval zákon o ochraně přírody: zmenšení sazeb pokut a zohlednění stavu krajní nouze jako okolnosti vylučující odpovědnost.¹⁴

Chtěli bychom ještě uvést nálezy Ústavního tribunálu z 10. července 2014 – P 19/13 ve věci honiteb, vydaný na základě zákona z 13. října 1995, o právu mysliveckém.¹⁵ Podle tohoto zákona myslivost je prvkem ochrany přírodního prostředí. Myslivecké hospodaření, včetně lovu, může být prováděné pouze v honitbách.

Předmětem ústavní stížnosti byl čl. 27 odst. 1 zákona o mysliveckém právu, který stanovil, že rozdělení území vojvodství na honitby je úkolem vojvodského sněmu. Autoři stížnosti namítali, že toto rozdělení nebere v úvahu zájmy vlastníků nemovitostí nacházejících se v hranicích honitby, kteří nemohou žádat vyloučení jejich nemovitostí z honitby. Ústavní tribunál judikoval, že čl. 27 odst. 1 je v rozporu s Ústavou právě proto, že nezohledňuje zájmy vlastníků nemovitosti v honitbě, kteří jsou povinni snášet omezení svého vlastnického práva v podobě lovu na jejich pozemcích.

Reakcí byl zákon z 22. března 2018 novelizující zákon o mysliveckém právu, který vstoupil v účinnost 1. dubna 2018. V novém právním stavu vlastník nemovitosti, ale pouze fyzická osoba, jejíž nemovitost se nachází v honitbě, může pouhým oznámením starostovi, přičemž není nutné prokázat důvod, stanovit zákaz lovu na své nemovitosti. Je třeba říci, že to sice má pro vlastníka jisté negativní následky, protože tím ztrácí nárok na náhradu škod způsobených lovem, ale zákonodárce vlivem nálezu Ústavního tribunálu upřednostnil zájmy vlastníka nemovitosti před zájmy racionálního mysliveckého hospodaření, které vyžaduje souvislé honitby.

Judikatura obecných soudů v občanskoprávních věcech

Nejvýznamnější vlna judikátů Nejvyššího soudu v občanských věcech týkajících se životního prostředí byla v 70. a 80. letech minulého století. Tato judikatura byla velice příznivá pro zájmy ochrany životního prostředí v dvou hlavních směrech. Prvním byla občanskoprávní odpovědnost za škody způsobené na životním prostředí nebo jeho části: zemědělských a lesních pozemcích a také na zdraví lidí v důsledku znečišťování ovzduší. Nejvyšší soud judikoval, že dodržování podnikatelem imisních limitů znečišťování ovzduší není důvodem zprostit se odpovědnosti za poškození zdraví, jestliže lze mezi znečišťováním a poškozením proká-

¹⁴ Poznámka redakce: O výše uvedeném nálezu Ústavního tribunálu, jakož i o novele zákona o ochraně přírody jsme naše čtenáře na stránkách našeho časopisu podrobněji informovali v článku Danecka, D., Radecki, W.: K otázce ochrany dřevin rostoucích mimo les v Polsku – smutné konsekvence jedné nesmyslné novelizace. In ČPŽP č. 3/2017 (45), str. 83 a n.

¹⁵ Ustawa z 13. 10. 1995 Prawo łowieckie (původní text DzU 1995 č. 147, poz. 713, úplný text DzU 2017 poz. 1295).

zat příčinnou souvislost (usnesení z 7. dubna 1970 – III CZP 17/70 a rozsudek z 24. února 1981 – IV CR 17/81). Významné je také přijetí rozšířené koncepce příčinné souvislosti Nejvyšším soudem v rozsudku z 6. října 1976 – IV CR 380/76, v kterém tento soud judikoval, že předpokladem odpovědnosti za škody na zdraví je pouze to, že znečišťování ovzduší mohlo způsobit (není nutné dokázat, že skutečně způsobilo) škodu na zdraví člověka. Tento směr judikatury nepřímou sloužil také ochraně životního prostředí.

Druhý směr už přímo měl na zřeteli ochranu životního prostředí. Příkladem může být zajímavý rozsudek Nejvyššího soudu z 22. června 1972 – III CRN 126/72, v kterém soud judikoval, že nárok zemědělce na odstranění stromů zastíňujících jeho obilí může být odmítnut vzhledem k ochraně krajinných hodnot.

Tyto judikáty prokrestily cestu ke koncepci občanskoprávní odpovědnosti v zákoně z 27. dubna 2001, o právu ochrany životního prostředí.¹⁶ Tento zákon obsahuje titul V „Odpovědnost v ochraně životního prostředí“ složený z třech dílů:

Díl I. Občanskoprávní odpovědnost

Díl II. Trestněprávní odpovědnost

Díl III. Správněprávní odpovědnost.

První díl zahrnuje čl. 322-328. Klíčovou normou je čl. 322, který stanoví, že při odpovědnosti za škody způsobené působením na životní prostředí se použijí předpisy občanského zákoníku, jestliže zákon nestanoví jinak.

Zvláštní nárok zavádí čl. 323 zákona o právu ochrany životního prostředí. Podle jeho odst. 1 každý, komu protiprávním působením na životní prostředí přímo hrozí škoda nebo mu byla způsobena škoda, může požádat subjekt odpovědný za ohrožení nebo poškození, aby navrátil stav shodný s právem a aby učinil ochranné opatření, zejména aby vytvořil instalace nebo zařízení zabráňující ohrožení nebo poškození, a v případě, kdy to není možné nebo je příliš zatěžující, může požádat o zanechání činnosti způsobující toto ohrožení nebo poškození. Podle čl. 323 odst. 2, jestliže ohrožení nebo porušení se týká životního prostředí jako veřejného dobra, tento nárok může uplatnit stát, jednotka územní samosprávy, a také ekologická organizace.

Tento článek je sverázným spojením klasického negatorního nároku, ale nejen o zanechání, nýbrž také o aktivním zabraňování ohrožení nebo poškození, a specifického nároku na ochranu životního prostředí jako veřejného (společného) dobra. Protože polské zákonodárství nezakotvuje subjektivní právo na příznivé životní prostředí, čl. 323 odst. 2 opravňuje k použití nároku nikoli každého, ale

¹⁶ Ustawa z 27. 4. 2001 Prawo ochrony środowiska (původní text DzU 2001 č. 62, poz. 627, úplný text DzU 2018 poz. 799).

pouze tři subjekty, přičemž nejdůležitější může být nárok občanského sdružení, které má pozici ekologické organizace.

Prímým následkem judikatury 70. a 80. let minulého století je čl. 325 zákona o právu ochrany životního prostředí, podle kterého se odpovědnosti za škody způsobené působením na životní prostředí subjekt nemůže zprostit poukazem na okolnost, že činnost jako příčina škody byla vedena na základě správního rozhodnutí a v jeho mezích.

Překvapivé je, že nová ustanovení týkající se občanskoprávní odpovědnosti nenašla téměř žádného odrazu v judikatuře Nejvyššího soudu. Je možné pouze poukázat na rozsudek Apelačního soudu ve Varšavě z 12. ledna 2010 ve věci zakázané reklamy používající obrazy přírody.

Judikatura obecných soudů v trestních věcech

Nejdůležitější judikáty Nejvyššího soudu v oblasti ochrany životního prostředí v trestním právu pocházejí ze 70. a 80. let minulého století, neboť v nich obsažené otázky ochrany životního prostředí začaly pronikat na veřejnost. Velice významný z tohoto pohledu byl institut známý socialistickému právu v podobě „Směrnice justici a soudní praxi“, jejíž porušení mohlo být podstatou rozsudku soudu. Dne 27. února 1976 Trestní komora Nejvyššího soudu schválila „Směrnici ve věcech odpovědnosti za hospodářské trestné činy“ (VI KZP 10/75), v které uvedla, že ředitel socialistické hospodářské jednotky, který při výkonu hospodářské činnosti způsobí závažnou škodu na životním prostředí, může odpovídat za trestný čin nehospodárnosti dokonce i tehdy, jestliže jeho činnost přinesla užitek této jednotce. Tím způsobem Nejvyšší soud už tehdy judikoval, že není možné ospravedlnit porušení požadavků ochrany životního prostředí snahou o hospodářskou výhodu. Myšlenka směrnice z roku 1976 našla odraz v rozsudcích Nejvyššího soudu z 24. května 1988 – VI KZP 2/88 a z 27. července 1988 – V KRN 136/88, podle kterých není možné mluvit o dobrém hospodaření, jestliže dočasně jsou hospodářské výsledky dosaženy na úkor znečišťování životního prostředí a možného ohrožení života a zdraví lidí nebo závažných škod v přírodě.

Tyto judikáty pocházejí z období platnosti zákona z 31. ledna 1980, o ochraně a tvorbě životního prostředí,¹⁷ který v čl. 106a-109 obsahoval skutkové podstaty trestných činů proti životnímu prostředí.

Trestní ustanovení tohoto zákona byly zrušeny 1. září 1998, kdy vstoupil v účinnost zákon z 6. června 1997, trestní zákoník.¹⁸ Tento stále platný trestní

¹⁷ Ustawa z 31. 1. 1980 o ochronie i kształtowaniu środowiska (původní text DzU 1980 č. 3, poz. 6, úplný text DzU 1994 č. 49, poz. 196).

¹⁸ Ustawa z 6. 6. 1997 Kodeks karny (původní text DzU 1997 č. 88, poz. 553, úplný text DzU 2017 poz. 2204).

zákoník obsahuje hlavu XXII „Trestné činy proti životnímu prostředí“ skládající se z 8 ustanovení, které je možné rozdělit na dvě části.

První část (čl. 181, 187 a 188) obsahuje skutkové podstaty trestných činů působících značné škody v přírodě (čl. 181 odst. 1), včetně škod na chráněných územích (čl. 181 odst. 2 a čl. 187) a chráněných druzích (čl. 181 odst. 3), a také protiprávní stavby nebo provádění škodlivé hospodářské činnosti na chráněných územích nebo jejich ochranných pásmech (čl. 188).

Druhá část (čl. 182-186) obsahuje skutkové podstaty trestných činů protiprávního znečišťování vod, ovzduší a půdy (čl. 182), protiprávního nakládání s odpady (čl. 183 odst. 1) a zdroji ionizujícího záření (čl. 184), jestliže to může ohrozit život nebo zdraví lidí, způsobit podstatné snížení kvality vody, ovzduší nebo půdy nebo zničení podstatného rozsahu ekosystémů rostlin a živočichů, různé varianty protiprávního přeshraničního přemísťování odpadů (čl. 183 odst. 2-5), doplněné kvalifikovanými skutkovými podstatami ohledně škodlivých následků pro život a zdraví lidí nebo přírodu (čl. 185), a také skutkovou podstatu samostatného trestného činu neudržování ochranných zařízení ve vhodném stavu nebo jejich nevyužívání (čl. 186).

Statistické policejní údaje ukazují, že čl. 181-188 v praxi fungují. V období 2003–2016 byly zjištěny následující počty trestných činů: podle čl. 181 tr. zák. – 304, podle čl. 182 tr. zák. – 251, podle čl. 183 tr. zák. – 837, podle čl. 184 tr. zák. – 17, podle čl. 185 tr. zák. – 7, podle čl. 186 tr. zák. – 59, podle čl. 187 tr. zák. – 124, podle čl. 188 tr. zák. – 212.

Extrémně překvapivé je, že náš výzkum nenašel ani jeden rozsudek Nejvyššího soudu ve věcech podle hlavy XXII trestního zákoníku. Proč? – je možné pouze hádat. Pravděpodobně tresty byly tak mírné, že pachatelé neměli zájem podávat kasační stížnosti a projednávání tak končilo u rajonového nebo okrskového soudu.

V judikatuře Nejvyššího soudu našly odraz pouze problémy trestní odpovědnosti za myslivecké a rybářské pytláctví a za protiprávní těžbu stromů v cizím lese.

Pokud jde o odpovědnost za přestupky, náš výzkum také nenašel ani jeden rozsudek Nejvyššího soudu.

Judikatura správních soudů

Nejvýznamnější pozici v otázkách ochrany životního prostředí zaujímá judikatura správních soudů. K nejdůležitějším problémům projednávaným správními soudy patří: posuzování vlivů na životní prostředí, zejména na území Natura 2000, role ekologických organizací (zajímavý je judikát Nejvyššího soudu z 12. prosince 2005, podle kterého nejen občanské sdružení, ale také nadace zřízená za účelem ochrany životního prostředí může být považována za ekologickou organi-

zaci), omezení vlastnického práva svobody hospodářské činnosti v chráněných územích.

Zvláště zajímavé jsou judikáty týkající se poplatků a správních peněžitých trestů v oblasti ochrany životního prostředí. V zákoně z roku 2001, o právu ochrany životního prostředí, zákonodárce přijal řešení, podle kterého ustanovení týkající se finančních nástrojů na úsecích ochrany ovzduší a vod, nakládání s odpady a ochrany před hlukem budou upraveny společně v tomto zákoně. Realizací této koncepce byl titul V zákona o právu ochrany životního prostředí „Finančně-právní nástroje“, který v původním znění upravoval tři druhy finančních nástrojů:

- 1) běžné (standardní) poplatky za využívání životního prostředí (čl. 273 odst. 1) v podobě:
 - a) vypouštění plynů a prachu do ovzduší,
 - b) vypouštění odpadních vod do vod nebo do půdy,
 - c) odběru vod,
 - d) skladování odpadů,
- 2) poplatky zvýšené o 500 % v případě nedostatku vyžádaného povolení (čl. 292) za:
 - a) vypouštění plynů a prachu do ovzduší,
 - b) odběr vod nebo vypouštění odpadních vod do vod nebo do půdy,a také podle čl. 293 za:
 - c) skladování odpadů bez rozhodnutí schvalující instrukce provozu skládky odpadů,
 - d) shromažďování odpadů bez vyžádaného rozhodnutí určujícího způsob a místo shromažďování,
- 3) správní peněžní tresty (čl. 298 odst. 1) za:
 - a) překročení povolením určených množství nebo druhu plynů a prachu vypouštěných do ovzduší,
 - b) překročení povolením určených podmínek týkajících se odpadních vod,
 - c) překročení povolením určeného množství odebraných vod,
 - d) porušení podmínek rozhodnutí schvalujícího instrukce provozu skládky odpadů nebo rozhodnutí určujícího místo a způsob shromažďování odpadů, ohledně druhů a způsobů skladování nebo shromažďování odpadů,
 - e) překročení rozhodnutím určené přípustné úrovně hluku.

Zákonodárce v titule V zákona o právu ochrany životního prostředí udělal podstatnou teoretickou a koncepční chybu, protože finančními nástroji jsou pouze standardní poplatky, zatímco zvýšené poplatky (přesněji – zvýšení poplatků)

a správní peněžitě tresty mají zřejmě sankční povahu a jsou nástroji právní odpovědnosti.¹⁹

Zákon o právu ochrany životního prostředí byl mnohokrát novelizován. Když vstoupil v účinnost zákon z 20. července 2017 o vodním právu,²⁰ ustanovení týkající se poplatků, zvýšených poplatků a správních peněžitých trestů v oblasti vod byla přenesena do zákona o vodním právu, ale pouze pod názvem poplatků a zvýšených poplatků, což mj. potvrdilo zřejmě sankční (odpovědnostní) povahu zvýšených poplatků.

Změny nemají vliv na výsledky našeho výzkumu judikatury správních soudů, v které jedním z podstatných problémů byla otázka, zda správní odpovědnost (v podobě zvýšených poplatků nebo správních peněžitých trestů) je absolutní povahy, nebo sice objektivní (bez ohledu na zavinění), ale nikoliv absolutní povahy. Tento problém se objevil zcela zřetelně ve věcech zvýšených poplatků za vypouštění plynů a prachu do ovzduší nebo odpadních vod do vody nebo do půdy bez vyžádaného povolení. Zvýšení o 500% je velmi bolestivé, protože subjekt místo toho aby platil, řekněme, 1 000, je povinen platit 6 000.

Zpočátku, rychle po zavedení institutu zvýšených poplatků, Nejvyšší správní soud rozhodně hájil názor, že se jedná o čistou objektivní odpovědnost: jestliže subjekt povolení má – platí standardní poplatek, jestliže nemá – platí zvýšený poplatek, a vůbec není podstatné, proč povolení nemá. Postupně, nikoliv bez vlivu Ústavního tribunálu, který někdy zastával dokonce názor, že ukládání správních peněžitých trestů (a tím také zvýšených poplatků, protože právní povaha těchto institutů je stejná) je realizací trestní odpovědnosti ve smyslu polské Ústavy (nález Ústavního tribunálu z 3. listopadu 2004 – K 18/03), se situace začala měnit.

Nejvyšší správní soud v rozsudku z 1. června 2010 – II OSK 871/09 judikoval, že za účelem určení pojetí „nedostatek vyžádaného povolení“ je třeba uplatnit zásady systematického výkladu a vzít v potaz okolnosti, které to způsobily. Jestliže příčinou nedostatku povolení byla pomalost správních orgánů, a subjekt splňující podmínky pro obdržení povolení podal žádost v řádném termínu, nelze uložit zvýšený poplatek.

Řešení přineslo abstraktní usnesení Nejvyššího správního soudu z 11. prosince 2011 – II OPS 2/11, závazné pro všechny správní soudy, které příkazuje rozlišit dvě situace. První, kdy subjekt podal žádost o nové povolení – jasné je, že za plyny, prach a odpadní vody vypouštěné do ovzduší nebo vod před obdržением povolení se ukládá zvýšený poplatek. Druhá situace, kdy subjekt podal žádost o prodloužení povolení – jestliže subjekt splňuje podmínky nutné pro obdržení povolení

¹⁹ W. Radecki, *Odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska*, Warszawa 2002, s. 79.

²⁰ Ustawa z 20.7.2017 Prawo wodne (DzU poz. 1566).

a podal žádost vhodně brzy (což musí sám dokázat), ale orgán nevydal povolení v požadované lhůtě, tak sice subjekt skutečně nemá povolení, avšak uloží se mu standardní, nikoli zvýšený poplatek. Tak skončila cesta také ohledně plynů, prachu a odpadních vod od absolutní odpovědnosti k sice objektivní (bez ohledu na zavinění), ale nikoli absolutní, což je také jistou obdobou českého liberačního důvodu.

Závěrem

Hodnocení judikatury Ústavního tribunálu a obecných i správních soudů v oblasti životního prostředí v Polsku není jednoduché. Nepochybný je přínos judikatury v občanskoprávních věcech k vypracování koncepce ochrany životního prostředí prostředky občanského práva, která našla odraz v zákoně o právu ochrany životního prostředí.

Nicméně pokud jde o judikaturu Ústavního tribunálu a správních soudů, ta – vedle velmi užitečných vysvětlení nejasných pojetí – šla spíše směrem ke zmírnění velmi přísných podmínek ochrany životního prostředí.

Krajně překvapivý je nedostatek judikátů Nejvyššího soudu v trestních věcech ochrany životního prostředí podle zvláštní hlavy polského trestního zákoníku o trestných činech proti životnímu prostředí.

O autorech:

Autoři jsou dlouholetí vědečtí pracovníci Ústavu právních věd Polské akademie věd, oddělení práva ochrany životního prostředí, Vratislav. **Prof. Jerzy Rotko** je novým vedoucím oddělení, funkci převzal v letošním roce po prof. Radeckém. **Prof. Wojciech Radecki** je dlouholetým spolupracovníkem České společnosti pro právo životního prostředí, členem redakční rady časopisu České právo životního prostředí. Dosud publikoval v českém nebo polském jazyce přes sto odborných článků, vědeckých recenzí, vědeckých monografií a odborných posudků týkajících se českého práva životního prostředí a správního práva, přičemž je třeba vyzdvihnout zejména jeho monografie srovnávacího práva českého, polského a slovenského na úseku ochrany životního prostředí. Je hostujícím profesorem Právnické fakulty Univerzity Karlovy.

Spolupráce na úpravě překladu článku do češtiny a poznámky redakce: doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

THE ROLE OF THE POLISH COURTS OF LAW AND TRIBUNALS IN THE DOMAIN OF ENVIRONMENTAL PROTECTION

Summary

This paper is devoted to research part of jurisdiction of the Polish courts of law and tribunals in the domain of environmental protection. This research was led by the group of Polish specialists of environmental law. Their work was published in 2016 by the publisher „Difin“. The authors of this short paper present the system of Polish courts and tribunals and successively show selected results of jurisdiction performed in the domain of environmental protection by the Constitutional Tribunal, by the common courts in civil and penal cases as well as by the administrative courts.

Key words:

environmental protection, Constitutional Tribunal, common courts, administrative courts.



Z JUDIKATURY ÚSTAVNÍHO SOUDU ČR**PRÁVO NA INFORMACE O ŽIVOTNÍM PROSTŘEDÍ
V JUDIKATUŘE ÚSTAVNÍHO SOUDU ČR***JUDr. Ondřej Vícha, Ph.D.***Úvodem**

Právo na informace, jakož i jeho konkretizace v podobě práva na informace o životním prostředí, jsou poměrně mladými, moderními lidskými právy, která se na našem území začala formovat až v 90. letech minulého století. Impulsem k tomu bylo přijetí ústavního zákona č. 23/1991 Sb., kterým se uvozuje Listina základních práv a svobod. Právo na informace – společně se svobodou projevu – bylo tehdejší ústavodárcem zařazeno do čl. 17, a to mezi politická práva. Právo na informace o životním prostředí bylo začleněno do čl. 35 mezi hospodářská, sociální a kulturní práva. V nezměněné podobě jsou tato základní práva též součástí platného ústavního pořádku.

Listina základních práv a svobod (dále jen „Listina“)¹ zakládá jistou dichotomii v zakotvení práva na informace, což však odpovídá i mezinárodněprávnímu a unijnímu zakotvení tohoto základního lidského práva. Svoboda projevu a právo na informace jsou zaručeny na základě čl. 17 Listiny, kdežto právo na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů je specificky garantované v čl. 35 odst. 2 Listiny.

Na zákonné úrovni jsou rozsah, podmínky, omezení i konkrétní obsah práva na informace blíže upraveny zákonem č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů,² resp. zákonem č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů.³ Oba tyto zákony jsou prvními svého druhu, v období jim předcházejícím žádná obdobná zákon-

¹ Usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky.

² K tomuto zákonu blíže srov. FUREK, A., ROTHANZL, L., JIROVEC, T. *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2016 nebo JELÍNKOVÁ, J., TUHÁČEK, M. *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2017.

³ K oběma těmto předpisům blíže srov. např. KORBEL, F. a kol. *Právo na informace. Zákon o svobodném přístupu k informacím. Zákon o právu na informace o životním prostředí. Komentář*. 2. vydání. Praha: Linde, 2005 nebo PAZDERKA, S. Dva zákony o informacích. *Právní rozhledy*, roč. 7, č. 10, 1999, s. 526 a násl.

ná úprava na našem území neexistovala, ačkoli, jak konstatuje V. Sládeček⁴ a vyplývá to i z textu samotné Listiny, právní regulace v čl. 17 Listiny byla přímo uplatnitelná. Pro právo každého na „včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů“ to však neplatilo, neboť práva uvedeného v čl. 35 odst. 2 Listiny bylo (a je) možné se domáhat jen v mezích prováděcího zákona (čl. 41 odst. 1 Listiny). M. Kokeš v komentáři k Listině základních práv a svobod⁵ uvádí, že „[g]arance práva na informace o životním prostředí představuje specifikaci a konkretizaci čl. 17 Listiny, příp. čl. 10 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod“ a v návaznosti na to dokonce polemizuje s nezbytností zakotvení samostatného práva na informace o životním prostředí v čl. 35 odst. 2 Listiny vzhledem k širšímu rozsahu a hlubší garanci svobody projevu a základního práva na informace.

Otázky související s právem na informace o životním prostředí jsou předmětem nejen vnitrostátního práva (ústavního pořádku a zákonné úpravy), ale též práva mezinárodního⁶ a unijního.⁷ Právní úprava na všech těchto úrovních přitom rozlišuje mezi poskytováním (zpřístupňováním) informací o životním prostředí na základě žádosti veřejnosti (tzv. pasivní přístup k informacím) a aktivním shromažďováním a šířením informací o životním prostředí spadajícím do okruhu působnosti povinných subjektů, což předpokládá tyto informace shromažďovat, třídit a zveřejňovat (tzv. aktivní přístup k informacím⁸).

⁴ SLÁDEČEK, V. Poznámky k prehistorii práva na informace. *Acta Iuridica Olomucensia*, roč. 11, č. 2, 2016, s. 9-13.

⁵ KOKEŠ, M. In WAGNEROVÁ, E., ŠIMÍČEK, V., LANGÁŠEK, T., POSPÍŠIL, I. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 716-717.

⁶ Klíčovým pramenem mezinárodního práva je v této oblasti Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, tzv. Aarhuská úmluva (publikovaná pod č. 124/2004 Sb. m. s.). K této mezinárodní smlouvě blíže srov. např. MÜLLEROVÁ, H., HUMLÍČKOVÁ, P. *Nové přístupy k implementaci Aarhuské úmluvy v ČR*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2014.

⁷ Relevantním pramenem práva EU jsou v této oblasti zejména nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1367/2006 ze dne 6. září 2006 o použití ustanovení Aarhuské úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí na orgány a subjekty Společenství, nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 401/2009 ze dne 23. dubna 2009 o Evropské agentuře pro životní prostředí a Evropské informační a pozorovací síti pro životní prostředí, směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2003/4/ES ze dne 28. ledna 2003 o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí a o zrušení směrnice Rady č. 90/313/EHS a směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2007/2/ES ze dne 14. března 2007 o zřízení Infrastruktury pro prostorové informace v Evropském společenství (INSPIRE). K posledně jmenovanému právnímu aktu EU blíže srov. VÍCHA, O. Spatial Environmental Information and Implementation of the INSPIRE Directive into the Czech Law. *International and Comparative Law Review*, Supplement No. 1, 2013, Vol. 13, s. 61-79.

⁸ K tomu blíže srov. VÍCHA, O. Aktivní přístup k informacím o životním prostředí se zaměřením na informační systémy. *Acta Iuridica Olomoucensia*, roč. 11, č. 2, 2016, s. 193-202.

Judikatura k právu na informace o životním prostředí

Judikatura Ústavního soudu zahrnuje pouze několik málo případů, v nichž se tento soudní orgán ochrany ústavnosti vyslovil k uplatnění práva na informace o životním prostředí garantovaného v čl. 35 odst. 2 Listiny, popř. přímo k aplikaci zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů. Šlo vesměs o případy, kdy stěžovatelé v řízení o ústavní stížnosti, popř. ve dvou případech v řízení o návrhu na zrušení jiného právního předpisu (sp. zn. Pl. ÚS 17/95 a sp. zn. Pl. ÚS 26/95) namítali porušení ústavně zakotveného práva na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů podle čl. 35 odst. 2 Listiny. Právo na informace o životním prostředí přitom nebylo v těchto případech jediným ústavně zaručeným právem, jehož porušení stěžovatelé tvrdili. Mezi souběžně namítaná práva, k jejichž porušení mělo podle stěžovatelů dojít, patří např. obecné právo na informace (čl. 17 odst. 1 Listiny), právo na příznivé životní prostředí (čl. 35 odst. 1 Listiny), právo na spravedlivý proces (čl. 36 odst. 1 Listiny), právo na soudní ochranu v případě správního rozhodnutí (čl. 36 odst. 2 Listiny) nebo právo na projednání věci bez zbytečných průtahů (čl. 38 odst. 2 Listiny).

Nálezem sp. zn. **Pl. ÚS 17/95** ze dne 25. 10. 1995 plénium Ústavního soudu zamítlo návrh skupiny poslanců na zrušení nařízení vlády č. 104/1994 Sb., kterým se vyhláší závazná část územního plánu velkého územního celku Plzeňské sídelní regionální aglomerace. Navrhovatelé spatřovali porušení základních práv podle čl. 35 odst. 1 a 2 Listiny v tom, že občané byli zbaveni možnosti vznášet připomínky k návrhu územního plánu. Ústavní soud v odůvodnění tohoto nálezu konstatoval, že mu nepřísluší přezkoumávat postup správních orgánů při pořizování, schvalování a změnách územně plánovací dokumentace, v konkrétním případě tedy dodržení všech ustanovení § 21 až 31 (tehdy platného) stavebního zákona. Projednání právního předpisu uvnitř systému orgánů státní správy podle názoru Ústavního soudu do jeho přezkumné pravomoci nespádalo, pokud se jím nezasažovalo do ústavně garantovaných práv. Výsledkem činnosti orgánů exekutivy bylo v daném případě usnesení vlády a teprve následně nařízení vlády, kterým byla vyhlášena závazná část schváleného územního plánu. Kritériem ústavnosti tohoto nařízení vlády mohlo být podle názoru Ústavního soudu toliko to, zda se nařízení nepříčí účelu a smyslu stavebního zákona jako celku. Takový rozpor však Ústavní soud neshledal a nemohl tedy ani přisvědčit názoru navrhovatelů, že vláda svým postupem porušila čl. 2 odst. 2 Listiny. Stejně tak Ústavní soud neshledal (aniž by to však blíže odůvodnil), že by došlo k tvrzenému porušení základních práv podle čl. 35 odst. 1 a 2 Listiny.

V usnesení sp. zn. **Pl. ÚS 26/95** ze dne 19. 1. 1996 plénium Ústavního soudu posuzovalo návrh obyvatel rakouského města Retz na zrušení části § 59 odst. 1

tehdejšího stavebního zákona (č. 50/1976 Sb.). Ti se s odvoláním na uvedené ustanovení stavebního zákona neúspěšně domáhali postavení účastníka řízení o vydání stavebního povolení ke stavbě meziskladu vyhořelého jaderného paliva. Ústavní stížnost a s ní spojený návrh podali navrhovatelé s odvoláním na porušení jejich ústavních práv zakotvených v čl. 35 odst. 2 (jakož i v čl. 1, čl. 17 odst. 1 a čl. 36 odst. 2 Listiny). Ústavní soud tento návrh odmítl, když v odůvodnění mj. uvedl, že práva zakotvená v čl. 35 Listiny konkretizují a blíže rozvádějí především zákony č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, a č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí.⁹ Přitom poukázal zejména na zákon ČNR č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, který – jako jeden ze základních pramenů tehdy platné právní úpravy, týkající se ochrany životního prostředí a jejího zajišťování – mj. ukládal povinnost příslušným obcím informovat veřejnost o zamýšlených stavbách (§ 7 odst. 1) a zároveň také upravoval možnosti účasti veřejnosti, a to nejen v etapách samotnému stavebnímu řízení předcházejících (např. § 7 odst. 3, § 8 odst. 1, § 10), ale i v samotném řízení stavebním, v němž postavení účastníka řízení mohlo získat za splnění zákonem stanovených podmínek (§ 8 odst. 5) i občanské sdružení.¹⁰ Ústavní soud uzavřel, že „[v] návaznosti na uvedené, kdy je zřejmé, že zákony přímo provádějí a konkretizují čl. 35 Listiny obsahují instituty, jejichž prostřednictvím jsou zohledňovány a chráněny oprávněné zájmy na příznivém životním prostředí širší veřejnosti, a v případě ustanovení § 8 odst. 5 zákona č. 244/1992 Sb. v podstatě umožňují i rozšíření okruhu účastníků řízení vedeného podle stavebního zákona, nelze považovat ustanovení § 59 odst. 1 stavebního zákona, resp. jeho napadenou část, za protiústavní pro rozpor s čl. 35 Listiny, a to také s přihlédnutím k tomu, že napadené ustanovení samo o sobě ani nelze považovat za ustanovení, které práva zakotvená v čl. 35 Listiny přímo provádí (čl. 41 odst. 1 Listiny).“

Usnesením sp. zn. **IV. ÚS 75/01** ze dne 6. 5. 2003 odmítl Ústavní soud ústavní stížnost, v níž stěžovatel tvrdil, že usneseními Krajského soudu v Českých Budějovicích bylo porušeno mj. jeho právo na informace o životním prostředí podle čl. 35 odst. 2 Listiny (a dále též práva dle čl. 2 odst. 2, čl. 4 odst. 3, čl. 21 odst. 1 a čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny). Stěžovatel se neúspěšně domáhal účastenství v některých řízeních o změnách staveb v areálu jaderné elektrárny Temelín (JETE) vedených podle tehdejšího stavebního zákona (č. 50/1976 Sb.), a to v návaznosti na § 70 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. K porušení ústavně zaručeného práva podle čl. 35 odst. 2 Listiny mělo podle stěžovatele dojít

⁹ Usnesení pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 26/95 bylo přijato dne 19. 1. 1996, tedy více než dva roky před přijetím (13. 5. 1998) a nabytím účinnosti (1. 7. 1998) zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí.

¹⁰ Dnešní soukromoprávní terminologii spolek.

v důsledku toho, že mu bylo odepřeno zpřístupnění informací obsažených povinně v dokumentaci o vlivech na životní prostředí podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Ústavní soud usoudil, že „*dílčí změny při výstavbě se životního prostředí nijak nemohly dotknout, stejně jako tento dopad nemohla vyvolat změna termínu dokončení. To znamená, že změny projektu, o něž v projednávané věci jde, nepodléhají zvláštnímu typu řízení, kterým je posuzování vlivu stavby na životní prostředí. Orgán státu k tomu kompetentní také rozhodl, že charakter dotyčné dílčí změny při výstavbě je takového druhu, že toto zvláštní posouzení nevyžaduje. Za tohoto stavu takového řízení ať již podle zákona č. 114/1992 Sb. nebo zákona č. 244/1992 Sb. se vůbec nezahajuje a tak ani občanské sdružení nemůže být jeho účastníkem.*“

V usnesení sp. zn. **III. ÚS 156/02** ze dne 18. 12. 2002¹¹ se Ústavní soud zabýval tvrzeným porušením práva na informace dle čl. 17 odst. 1 a 2 Listiny v souvislosti s tím, že mu stavební úřad neumožnil nahlížet do projektové dokumentace stavby. Ústavní soud ústavní stížnost odmítl a v odůvodnění svého usnesení se mj. vyjádřil ke zvláštní právní úpravě poskytování informací o životním prostředí obsažené v zákoně č. 123/1998 Sb. a k jejímu vztahu k obecné právní úpravě. V tomto směru Ústavní soud konstatoval, že „*[čl. 17 odst. 5 Listiny stanoví povinnost všem státním orgánům a orgánům územní samosprávy přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti. Zákonem, který toto právo upravuje, je zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Tento zákon stanoví základní podmínky, za nichž jsou poskytovány informace povinnými subjekty; nelze jej však použít na poskytování osobních údajů a informací podle zvláštních právních předpisů. Těmito zvláštními právními předpisy jsou např. zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, a zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, a další právní předpisy, které obsahují zvláštní úpravu poskytování informací vztahujících se k určité části působnosti povinných subjektů. Tyto zvláštní právní předpisy se vyznačují tím, že komplexně upravují podmínky, za nichž jsou určité informace poskytovány, včetně způsobu a forem jejich zpřístupňování a postupu při vyřizování žádostí o jejich poskytnutí, a to natolik úplně, že obecná právní úprava podmínek poskytování informací podle zákona č. 106/1999 Sb. se vedle nich nemůže uplatnit.*“

¹¹ Usnesením sp. zn. III. ÚS 156/02 ze dne 18. 12. 2002 Ústavní soud odmítl ústavní stížnost, kterou se stěžovatel domáhal zrušení rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 19. 12. 2001, č. j. 10 Ca 332/2001-42. Napadeným rozsudkem byla zamítnuta správní žaloba stěžovatele proti rozhodnutí Krajského úřadu Jihočeského kraje ze dne 27. 8. 2001, č. j. ÚP-SŘ/483/01/Am, v níž se stěžovatel domáhal umožnění nahlížet do projektové dokumentace stavby Jaderné elektrárny Temelín (JETE). Navrhovatel uvedl, že napadeným rozhodnutím bylo zasaženo do jeho základního práva na informace podle čl. 17 odst. 1 a 2 Listiny. Protože napadené rozhodnutí bylo vydáno na základě § 133 tehdejšího stavebního zákona (č. 50/1976 Sb.), požadoval stěžovatel také zrušení tohoto ustanovení.

V usnesení sp. zn. **II. ÚS 42/05** ze dne 27. 9. 2005 Ústavní soud odmítl ústavní stížnost stěžovatele (Centrum pro podporu občanů, organizační jednotka občanského sdružení Arnika), který se domáhal zrušení usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 10. 2004, č. j. 6 A 93/2001-56. Tímto usnesením byla odmítnuta žaloba stěžovatele proti Českému báňskému úřadu (vedlejšímu účastníkovi), jíž se stěžovatel domáhal přezkoumání rozhodnutí ČBÚ ze dne 12. 7. 2001, č. j. 1913/01/125, ve věci poskytnutí informace podle zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, a zrušení tohoto rozhodnutí pro nezákonnost (a později tvrzenou nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů). Hlavní námitka stěžovatele spočívala v tom, že Nejvyšší správní soud neuznal jeho právní nástupnictví v řízení, v němž se jednalo o právo na informace o životním prostředí, s poukazem na „povahu věci“ ve smyslu § 107 odst. 3 o. s. ř. V tomto postupu spatřoval stěžovatel porušení čl. 35 odst. 2 a čl. 36 odst. 2 Listiny. Ústavní soud se v odůvodnění svého usnesení ztotožnil s názorem Nejvyššího správního soudu a uvedl, že „[p]rávo na informace o životním prostředí je nepochybně právem veřejné povahy, které podle čl. 35 odst. 2 Listiny náleží každému, ovšem s výhradou vyjádřenou v usnesení sp. zn. I. ÚS 282/97, v němž Ústavní soud zaujal ve vztahu k právnickým osobám a jejich právu na informace o životním prostředí v ústavně-právní rovině negativní postoj.“ Jak naznačuje aktuální vývoj judikatury Ústavního soudu (srov. nálezy sp. zn. I. ÚS 59/14 nebo sp. zn. IV. ÚS 3572/14), jakož i názory v odborné literatuře¹², je tento negativní postoj postupně přehodnocován. Ostatně i Ústavní soud přímo v odůvodnění svého usnesení sp. zn. II. ÚS 42/05 tento svůj postoj k uplatňování práva na informace o životním prostředí právnickými osobami upřesnil, když uvedl, že „[n]icméně na úrovni jednoduchého práva není právo právnické osoby požadovat informace o životním prostředí nikterak omezeno, či dokonce vyloučeno.“ Ústavní soud dále v odůvodnění usnesení sp. zn. II. ÚS 42/05 charakterizoval právo na informace o životním prostředí tak, že „[t]omuto právu pak samozřejmě odpovídá povinnost státních orgánů požadované informace poskytovat. S právem na příznivé životní prostředí pak bezprostředně souvisí právo na informace o životním prostředí, které zároveň představuje jakousi záruku pro ochranu životního prostředí. Toto právo je ovšem individualizováno. Může se jej domáhat pouze konkrétní subjekt, přičemž ve vztahu mezi tímto subjektem a právem na informace o životním prostředí se vytváří úzký vztah, který vykazuje rysy osobní

¹² Blíže srov. DAMOHORSKÝ, M. Úvodní glosa: Právo na příznivé životní prostředí a právnické osoby. In: MÜLLEROVÁ, H. a kol. *Právo na příznivé životní prostředí: Nové interpretační přístupy*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2016, s. 21-27, MÜLLEROVÁ, H. Kdo se může domáhat práva na příznivé životní prostředí? In: MÜLLEROVÁ, H. a kol. *Právo na příznivé životní prostředí: Nové interpretační přístupy*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2016, s. 79-112 nebo MÜLLEROVÁ, H. *Právo na příznivé životní prostředí: Zkušenosti vybraných evropských zemí a návrhy pro budoucí uplatňování v ČR*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2018, s. 143-151.

povahy. Z výše uvedeného lze dospět k závěru, že právo na informace o životním prostředí je subjektivním individuálním právem veřejnoprávní povahy.“

V dalších případech vedených pod sp. zn. **III. ÚS 682/07, III. ÚS 2514/07, III. ÚS 2469/07 a I. ÚS 2441/07** se Ústavní soud zabýval v zásadě shodnými – ať již z hlediska vymezení rozhodné materie (posuzování vlivů záměru „Přeložka silnice I/13 Děčín – D8“ na životní prostředí), tak i kritiky postupu v předmětném řízení – ústavními stížnostmi různých stěžovatelů, zastoupených stejným advokátem, v nichž bylo namítáno porušení práva na informace o životním prostředí podle čl. 35 odst. 2 Listiny (a dále též podle čl. 2 odst. 2 Listiny a čl. 6 Aarhuské úmluvy). K porušení těchto práv mělo podle stěžovatelů dojít tím, že Ministerstvo životního prostředí (jako příslušný orgán v procesu posuzování vlivů na životní prostředí podle zákona č. 100/2001 Sb.) nevyzvalo Ředitelství silnic a dálnic (ŘSD) k doplnění oznámení záměru o další (pátou) zpracovávanou variantu, která vycházela při řešení dopravního koridoru ze zcela odlišné varianty dosud schválené územně plánovací dokumentace, resp. ho nevyzval ke zpracování nového oznámení. Stěžovatelé tvrdili, že nebyli seznámeni s nově zvažovanou variantou dálničního přivaděče a postupem správního orgánu jim měla být odejmuta možnost využít svého práva vyjádřit se k zamýšlenému záměru. Ústavní soud i tyto ústavní stížnosti odmítl, když v odůvodnění jednotlivých usnesení zejména uvedl, že *„ani následný postup (resp. úkony) ministerstva po obdržení příslušné dokumentace s ohledem na samotnou povahu procesu EIA, jehož výsledkem je vypracování jednoho z podkladů pro následné řízení, nelze považovat za jiný zásah orgánu veřejné moci do tvrzených práv stěžovatelů, což je zjevné z jeho poměření pojmovým vymezením „jiného zásahu orgánu veřejné moci“ ve smyslu § 87 odst. 1 písm. d) Ústavy, jež Ústavní soud standardně aplikuje.“* Podle Ústavního soudu ústavní stížnosti v posuzovaných případech proti takovému zásahu orgánu veřejné moci nesměřovaly, neboť se svým obsahem obracely proti postupu ministerstva v procesu (pouhé) „přípravy (zajištění) pokladů“ pro vlastní rozhodování jiného správního orgánu (zde příslušného stavebního úřadu), jenž – vzhledem k této povaze – se vyznačovat kvalitou zásahu, *„který v době útoku představuje trvalé ohrožení po právu existujícího stavu“*, nemůže. Ústavní soud dále dodal, že *„vlastním procesem posuzování vlivů na životní prostředí nemohou být práva účastníků a dalších osob přímo dotčena (viz nálezy sp. zn. Pl. ÚS 24/2000), když ten nebyl – nadto – v době podání stížnosti ani ukončen; ne nepodstatným rovněž je, že stěžovatelům (jakož i ostatním osobám) je (byla) dána zákonná možnost se k dokumentaci vyjádřit (§ 8 odst. 3 zákona), jakož i to, že objektivně přichází i v úvahu eventualita vrácení dokumentace oznamovateli k přepracování či doplnění a to ještě před vypracováním posudku (§ 8 odst. 5 zákona).“* Pokud šlo o údajně ministerstvem nesplněnou povinnost poskytovat informace o životním prostředí, resp. o připravovaných nebo prováděných

činnostech a opatřeních, které by se významným způsobem dotkly životního prostředí a okruhu zájmů stěžovatele, poukázal Ústavní soud v usnesení sp. zn. III. ÚS 682/07 na nutnost vyčerpat před ústavní stížností procesní prostředky nabízené k ochraně subjektivních práv stěžovatele právním řádem České republiky. Ústavní soud dále upřesnil, že „[k] takovému procesnímu prostředku náleží postup podle zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů (§ 9 citovaného zákona), případně ve smyslu ustanovení § 14 téhož zákona využití procesních prostředků daných zákonem č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.“

Závěrem

Platný ústavní pořádek České republiky zakládá jistou dichotomii v zakotvení práva na informace, což nicméně odpovídá i mezinárodněprávnímu a unijnímu zakotvení tohoto základního lidského práva. Svoboda projevu a právo na informace jsou zaručeny na základě čl. 17 Listiny, kdežto právo na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů je specificky garantované v čl. 35 odst. 2 Listiny.

Oproti judikatuře Ústavního soudu k obecně zakotvenému právu na informace v čl. 17 Listiny zahrnuje jeho dostupná judikatura pouze několik málo případů, v nichž se tento soudní orgán ochrany ústavnosti vyslovil k uplatnění práva na informace o životním prostředí garantovaného v čl. 35 odst. 2 Listiny, popř. přímo k aplikaci zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů. Je to dáno tím, že stěžovatelé ve svých podáních adresovaných Ústavnímu soudu nenamítají porušení práva na informace o životním prostředí podle čl. 35 odst. 2 Listiny, ale v převážné většině případů tvrdí, že došlo k porušení jejich práva na informace podle čl. 17 Listiny. Tato skutečnost je zjevně důsledkem toho, že žadatelé tyto informace (bez ohledu na to, zda se týkají životního prostředí či nikoli) v převážné většině případů požadují v obecném režimu (tedy podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím) a mnohem méně využívají zvláštní právní úpravu danou zákonem č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí.

Judikatura Ústavního soudu k obecnému právu na informace, tedy k čl. 17 Listiny, resp. k použití zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, je tak – na rozdíl od té vztahující se výslovně k specificky garantovanému právu na informace o životním prostředí – mnohem četnější a pestřejší. V poslední době jsou v judikatuře Ústavního soudu vysledovatelné dvě obsahové linie rozhodování ve vztahu k obecnému právu na informace. První z nich se týká poskytování informací o platech zaměstnanců ve veřejné sféře (nálezy sp. zn. IV. ÚS 1378/16 a sp. zn. IV. ÚS 1000/16); ta však nemá bezprostřední vztah k právu

životního prostředí. Druhá linie je již z hlediska práva životního prostředí jistě zajímavější, neboť je představována rozhodnutími Ústavního soudu, ve kterých se tento soud vyjádřil k vymezení povinných subjektů podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (nálezy sp. zn. IV. ÚS 1146/16 a sp. zn. I. ÚS 1262/17). Závěry Ústavního soudu k obecnému právu na informace podle čl. 17 odst. 1 Listiny jsou nepochybně inspirativní i pro veřejnou správu v oblasti ochrany životního prostředí. Jak již totiž Ústavní soud několikrát zdůraznil, ochrana práva na informace se vztahuje zejména na věci, jež jsou předmětem obecného (veřejného) zájmu, a to bez ohledu, zda jsou veřejnoprávní či soukromoprávní povahy (srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 2/10). A ochrana životního prostředí takovým veřejným zájmem bez jakýchkoliv pochybností je, což ostatně Ústavní soud ve své judikatuře též připustil.

Přes výše nastíněnou skromnost rozhodovací praxe Ústavního soudu v otázkách práva na informace o životním prostředí lze v jeho judikatuře vysledovat názor, že právo na informace o životním prostředí je právem veřejné povahy, které náleží každému, a odpovídá mu povinnost státních orgánů požadované informace poskytovat. Právo na informace o životním prostředí úzce souvisí s právem na příznivé životní prostředí (garantovaným v čl. 35 odst. 1 Listiny) a představuje jakousi záruku pro ochranu životního prostředí. Toto právo je ovšem individualizováno. Může se jej domáhat pouze konkrétní subjekt, přičemž ve vztahu mezi tímto subjektem a právem na informace o životním prostředí se vytváří úzký vztah, který vykazuje rysy osobní povahy. Z výše uvedeného pak Ústavní soud dovodil závěr, že právo na informace o životním prostředí je subjektivním individuálním právem veřejnoprávní povahy.

Klíčová slova:

informace – životní prostředí – právo na informace – Ústavní soud České republiky – judikatura – ústavní pořádek – Listina základních práv a svobod

O autorovi:

JUDr. Ondřej Vícha, Ph.D. je odborným asistentem na Právnické fakultě Univerzity Palackého v Olomouci a asistentem soudce Ústavního soudu.

Dedikace: Článek byl zpracován v rámci projektu IGA SPP č. 437100027/31 podpořeného Interní grantovou agenturou Univerzity Palackého v Olomouci.

**THE RIGHT TO INFORMATION ON THE ENVIRONMENT
IN THE CASE LAW OF THE CONSTITUTIONAL COURT
OF THE CZECH REPUBLIC**

Summary:

The paper presents current development of the case law of the Constitutional Court of the Czech Republic concerning the right to information on the environment. The author describes the constitutional starting points of the right to information. The constitutional order of the Czech Republic establishes a certain dichotomy between enshrining of the right to information but it also corresponds to international legal and EU foundations of this basic human right. Freedom of speech and the right to information are guaranteed under Article 17 of the Charter of Fundamental Rights and Freedoms while the right to timely and complete information on the state of the environment and natural resources is specifically guaranteed in Article 35 (2) of the Charter. Contrary to the case law of the Constitutional Court on the general right to information in Article 17 of the Charter, its case law covers only a few cases in which that judicial authority for the protection of constitutionality has put forward the right to information on the environment guaranteed by Article 35 (2) of the Charter or directly the application of Act No. 123/1998 Coll., on the right to information on the environment, as amended. The article analyses particular decisions of the Constitutional Court, namely files no. Pl. ÚS 17/95 of 25 October 1995, no. Pl. ÚS 26/95 of 19 January 1996, no. III. ÚS 156/02 of 18 December 2002, no. IV. ÚS 75/01 of 6 May 2003, no. II. ÚS 42/05 of 27 September 2005, no. III. ÚS 682/07 of 6 June 2007 or no. I. ÚS 2441/07 of 27 May 2010.

Key words:

information – environment – right to information – Constitutional Court of the Czech Republic – case law – constitutional order – Charter of Fundamental Rights and Freedoms



 KOMENTOVANÁ JUDIKATURA SD EU **SOUDNÍ DVŮR EU ODSOUDIL POLSKO A MALTU
ZA DVA ZÁVAŽNÉ PŘÍPADY PORUŠENÍ SMĚRNICE
O PTÁČÍCH A SMĚRNICE O STANOVIŠTÍCH***doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.***Úvodem**

V následujících řádcích se budeme zabývat dvěma aktuálními rozsudky Soudního dvora EU z jara 2018, ve kterých byly řešeny závažné dopady na přírodu, konkrétně typy přírodních stanovišť a na druhovou rozmanitost ptáků. Oba případy mají ještě společné to, že se jedná o rozsudky proti dvěma novým členským státům, které přistoupily k EU až v roce 2004. V prvním případě šlo o spor Komise versus Polsko, ve věci nezákonného kácení v pralese Puszcza Białowieska, o němž jsme čtenáře našeho časopisu již v minulosti informovali.¹ Druhý případ se týká sporu Komise vs. Malta, v tomto případě šlo o nezákonné povolování odchytu ptáků pro rekreační účely a tedy nerespektování směrnice č.147/2009/ES, o ptácích.²

K případu nezákonného kácení lesů v Polsku

V případě C-441/17³ šlo o vyvrcholení dvouletého sporu Komise EU a vlády Polské republiky⁴ týkající se kácení lesních dřevin v lokalitě NATURA 2000 Puszcza Białowieska v Bělověžském pralese.

Předmětem sporu a základem hlavních důvodů žaloby bylo schválení přílohy k lesnímu hospodářskému plánu z roku 2012 rozhodnutím ministra životního

¹ VOMÁČKA, Vojtěch. Pomocná ruka unijního práva: Těžba v Bělověžském pralese, postup podle čl. 259 SFEU, pojem „veřejná instituce“ a přístup k informacím o životním prostředí. Časopis České právo životního prostředí. 2017, 2 (44). Str. 97-102.

STEJSKAL, Vojtěch. Předběžné opatření Soudního dvora EU v případě kácení v oblasti Bělověžského pralesa (Komise vs. Polsko – Věc C-441/17 R, usnesení z 20. 11. 2017). Časopis České právo životního prostředí. 2017, 3 (45). str. 94-100.

² Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 21.června 2018, *Komise vs. Malta* (C557/15).

³ Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 17. dubna 2018 ve věci C441/17 (*Komise v. Polsko*, ECLI:EU:C:2018:255).

⁴ Základní fakta o přírodních poměrech a ochranných režimech v předmětném území viz STEJSKAL, Vojtěch. Předběžné opatření Soudního dvora EU v případě kácení v oblasti Bělověžského pralesa (Komise vs. Polsko – Věc C-441/17 R, usnesení z 20. 11. 2017). Časopis České právo životního prostředí. 2017, 3 (45). str. 94-100.

prostředí Polské republiky ze dne 25. března 2016, kterým s odvoláním na rozšíření lýkožrouta smrkového bylo umožněno ztrojnásobit těžbu dřeva v lesní oblasti Białowieża a provádět lesnické zásahy v oblastech, ve kterých takový postup odstraňování starých stromů byl doposud zakázán.⁵ Dalším důvodem žaloby bylo přijetí rozhodnutí č. 51 ze dne 17. února 2017 generálním ředitelem Státních lesů rozhodnutí „o odstraňování stromů napadených lýkožroutem smrkovým a těžbě stromů představujících hrozbu pro veřejnou bezpečnost a pro ochranu před požáry ve všech věkových kategoriích lesních porostů lesních oblastí Białowieża, Browsk a Hajnówka“, tedy ve všech oblastech, které tvoří lokalitu Natura 2000 Puszcza Białowieża.⁶

Evropská komise výše uvedené kroky považovala za porušení směrnic, které představují právní základ pro ekologickou soustavu NATURA 2000⁷ a dne 20. července 2017 podala u Soudního dvora EU žalobu pro nesplnění povinnosti na základě článku 258 Smlouvy o fungování Evropské unie. Zároveň Evropská komise podala návrh na předběžná opatření, aby se Polská republika až do vyhlášení rozsudku zdržela, s výjimkou případu ohrožení veřejné bezpečnosti, aktivních lesnických zásahů v přírodních stanovištích a odstraňování odumřelých stoletých smrků v lokalitě Natura 2000 Puszcza Białowieża, tedy opatření vyplývajících z přílohy lesního plánu z roku 2016 a z rozhodnutí č. 51.⁸

Soudní dvůr Evropské unie rozhodl o akceptaci návrhu Evropské komise usnesením ze dne 27. července 2017 a z důvodu možných nezvratných zásahů do této lokality až do konce řízení o předběžných opatřeních takto rozhodl ještě před doručením stanoviska Polské republiky.⁹ Řízení o předběžných otázkách bylo ukončeno usnesením SDEU ze dne 20. listopadu 2017, které znovu vyhovělo návrhu předběžných opatření až do konce vyhlášení rozsudku.¹⁰ Soudní dvůr EU si v usnesení z listopadu 2017 vyhradil právo rozhodnout o uložení pokuty za nesplnění povinností Polskou republikou v budoucnu.¹¹

Konečný rozsudek

V letošním roce na jaře, 17. dubna 2018, Velký senát Soudního dvora EU konečně rozhodl ve věci samé, přičemž lze konstatovat, že se ve svých závěrech ztožnil se žalobními důvody Evropské komise. Z klíčových vět rozsudku ocitujme,

⁵ Tamtéž.

⁶ Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 17. dubna 2018 ve věci C441/17, *Komise vs. Polsko*, bod 38.

⁷ Směrnice 92/43/EHS, o stanovištích a směrnice 2009/147/ES, o ptácích.

⁸ Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 17. dubna 2018 ve věci C441/17, *Komise v. Polsko*, bod 54.

⁹ Usnesení SDEU ze dne 27. července 2017 ve věci C-441/17, *Komise v. Polsko*, (ECLI:EU:C:2017:622).

¹⁰ Usnesení SDEU ze dne 20. listopadu 2017 ve věci C-441/17 R, *Komise vs. Polsko*.

¹¹ K tomu viz STEJSKAL, Vojtěch. Předběžné opatření Soudního dvora EU v případě kácení v oblasti Bělověžského pralesa (*Komise vs. Polsko – Věc C-441/17 R*, usnesení z 20. 11. 2017). *Časopis České právo životního prostředí*. 2017, 3 (45). str. 94-100.

že podle Soudního dvora EU Polská republika nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají:

- z článku 6 odst. 3 směrnice o stanovištích, tím, že přijala přílohu k lesnímu hospodářskému plánu pro lesní oblast Białowieża, aniž se ujistila, že tato příloha nebude mít nepříznivý účinek na celistvost lokality významné pro Společenství a zvláště chráněné oblasti PLC200004 Puszcza Białowieńska;
- z článku 6 odst. 1 směrnice o stanovištích a čl. 4 odst. 1 a 2 směrnice o ptácích o ochraně volně žijících ptáků, tím, že nestanovila nezbytná ochranná opatření, která odpovídají ekologickým požadavkům typů přírodních stanovišť uvedených v příloze I a druhů uvedených v příloze II směrnice o stanovištích, jakož i druhů ptáků uvedených v příloze I směrnice o ptácích, a pravidelně se vyskytujících stěhovavých druhů neuvedených v této příloze, pro něž byla vyhlášena lokalita významná pro Společenství a zvláště chráněná oblast PLC200004 Puszcza Białowieńska;
- z článku 12 odst. 1 písm. a) a d) směrnice o stanovištích, tím, že nezajistila přísnou ochranu saproxylických brouků, uvedených v příloze IV této směrnice, když v lesní oblasti Białowieża nezakázala jejich úmyslné usmrcování či vyrušování a poškozování či ničení míst jejich rozmnožování, a
- z článku 5 písm. b) a d) směrnice 2009/147 o ptácích, tím, že nezajistila ochranu druhů ptáků uvedených v článku 1 této směrnice, zejména kulíška nejmenšího, sýce rousného, strakapouda bělohřbetého a datlíka tříprstého, když nezajistila, aby tyto druhy nebyly v lesní oblasti Białowieża úmyslně usmrcovány či vyrušovány během rozmnožování a odchovu mláďat a aby jejich hnízda a vejce nebyla úmyslně ničena, poškozována nebo odstraňována.¹²

Závěrem k rozsudku Komise vs. Polsko

Rozsudek Soudního dvora EU ukázal, jaké právní nástroje z oblasti sekundárních právních norem na ochranu přírody a biodiversity existují (ve směrnici o ptácích a směrnici o stanovištích). Výsledek tohoto soudního sporu je založen na tom, že Polská republika neunesla důkazní břemeno a nepředložila dostatečné vědecky podložené argumenty ospravedlňující přijetí výjimečných opatření a zásahů, které vyplývaly z přílohy k lesnickému plánu z roku 2016 a rozhodnutím č. 51.¹³ Ve vztahu k postavení hospodářského lesního plánu pak Soudní dvůr EU shledal, že především pak nebyla dodržena povinnost provést posouzení vlivů

¹² Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 17. dubna 2018 ve věci C441/17, *Komise v. Polsko*.

¹³ Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 17. dubna 2018 ve věci C441/17, *Komise vs. Polsko*, body 192, 220, 237, 265.

na životní prostředí a přezkum proveditelnosti alternativních řešení u změny lesního hospodářského plánu z roku 2012 Přílohou 1 v roce 2016 a rozhodnutím č. 51. Soudní dvůr EU shledal, že tyto nástroje takovému posouzení podléhají, jelikož se nejedná o ochranná opatření, ale o využívání lesních zdrojů, vedoucí k odstraňování nejen stromů zasažených lýkožroutem smrkovým, přičemž nebyla naplněna ani povinnost zajistit kompenzační opatření.¹⁴

Polská vláda již začátkem roku zřejmě tušila, co se u Soudního dvora EU chystá a v lednu předseda vlády vyměnil ministra životního prostředí Jana Szyszka, který kácení v Bělověžském pralese obhajoval. Nový ministr životního prostředí Henryk Kowalczyk po dubnovém rozsudku nařídil kácení zastavit. Rozsudek může být poučením i pro ostatní členské státy EU, včetně České republiky, která také plánuje opatření pro boj s kůrovcovou kalamitou.

Rozsudek C-557/15 ze dne 21. června 2018, Komise vs. Maltská republika

Druhý závažný případ porušování evropského unijního práva týkající se směrnic o ptácích a o stanovištích byl judikován v červnu. Komise uspěla v dlouholetém sporu proti Maltě, týkající se nezákonného odchytu pěnkavovitých druhů ptáků (**rozsudek C-557/15 ze dne 21. června 2018**). Nebyl to první případ, kdy Malta byla odsouzena za porušování směrnice o ptácích, připomeňme rozsudek ze dne 10. 9. 2009 C-76/08, tehdy šlo o nezákonné umožnění lovu křepelky polní a hrdličky divoké během jarní migrace. Předtím Komise uspěla ve stejné věci proti Maltě i s návrhem na předběžné opatření (C-76/08 R, usnesení předsedy Soudního dvora EU ze dne 24. 4. 2008).¹⁵

Případ vznikl již v roce 2014. Maltská republika tehdy přijala vnitrostátní právní předpisy a rozhodnutí, povolující odchyt sedmi druhů pěnkavovitých ptáků. Toto vydávala za odchylná opatření ve smyslu čl. 9 směrnice 2009/147, o ptácích. Komise byla jiného názoru a proto dne 17. října 2014 zaslala Maltské republice výzvu dopisem, v němž bylo uvedeno, že odchylný režim tohoto členského státu nesplňuje podmínky uvedené v článku 9 směrnice 2009/147. Komise tvrdila, že Maltská republika neprokázala, že neexistuje jiné uspokojivé řešení, a že nesplnila podmínky týkající se rozumného využívání, malého množství a přísné kontroly stanovené v čl. 9 odst. 1 písm. c) této směrnice.

Protože ani v dalších stádiích řízení o porušení společné evropské legislativy podle čl. 258 Smlouvy o fungování EU nedošlo ke shodě názoru Komise a Maltské

¹⁴ Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 17. dubna 2018 ve věci C441/17, *Komise vs. Polsko*, body 122, 124, 192.

¹⁵ Viz VOMÁČKA, Vojtěch. Pomocná ruka unijního práva: Těžba v Bělověžském pralese, postup podle čl. 259 SFEU, pojem „veřejná instituce“ a přístup k informacím o životním prostředí. *Časopis České právo životního prostředí*. 2017, 2 (44). Str. 101-102.

republiky, rozhodla se Komise podat žalobu k Soudnímu dvoru EU. Ten žalobě vyhověl a dne 21. června 2018 vydal rozsudek C-557/15, ve kterém prohlásil, že Maltská republika tím, že přijala odchylnou právní úpravu, která umožňuje odchyt živých jedinců sedmi druhů volně žijících pěnkavovitých (pěnkava obecná *Fringilla coelebs*, konopka obecná *Carduelis cannabina*, stehlík obecný *Carduelis carduelis*, zvonek zelený *Carduelis chloris*, dlask tlustozobý *Coccothraustes coccothraustes*, zvonohlík zahradní *Serinus serinus* a čížek lesní *Carduelis spinus*), nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z ustanovení čl. 5 písm. a) a e) a čl. 8 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/147/ES ze dne 30. listopadu 2009 o ochraně volně žijících ptáků ve spojení s čl. 9 odst. 1 této směrnice.

Podívejme se nyní na odůvodnění rozsudku. Komise předložila pět argumentů, které považovala za závažné porušení unijního práva v daném postupu Maltské republiky. Co se týče těchto podmínek, Komise zaprvé tvrdila, že Maltské republice se nepodařilo prokázat, že neexistuje jiné uspokojivé řešení, jak vyžaduje ustanovení čl. 9 odst. 1 směrnice o ptácích. Za druhé, Maltská republika nepředložila odůvodnění neexistence jiného uspokojivého řešení za účelem ospravedlnění svého odchylného režimu. Za třetí, Maltská republika neprokázala, že povolená činnost představuje „rozumné využívání“ ve smyslu čl. 9 odst. 1 písm. c) směrnice o ptácích. Za čtvrté, Maltská republika neprokázala, že splňuje podmínku uvedenou v čl. 9 odst. 1 písm. c) této směrnice, podle které se dotčená výjimka může týkat pouze malého množství ptáků. Konečně za páté, Maltská republika neprokázala, že povolení je udělováno „za přísně kontrolovaných podmínek“, jak vyžaduje čl. 9 odst. 1 písm. c) uvedené směrnice.

K prvním dvěma argumentům – „neexistence jiného uspokojivého řešení“:

Soudní dvůr EU sice shledal Maltskou vnitrostátní právní úpravu z roku 2014 v souladu se směrnicí o ptácích, naproti tomu však rozhodnutí z let 2014 a 2015, kterým byly fakticky povolovány odchyty pěnkavovitých druhů ptáků během podzimního období let 2014 a 2015, slučitelná s článkem 9 směrnice 2009/147 nejsou. Uvedená rozhodnutí totiž neobsahují žádnou zmínku týkající se neexistence jiného uspokojivého řešení. Kromě toho tato rozhodnutí každopádně neodkazují ani na právní, vědecké a technické zprávy, které podle Maltské republiky byly předloženy ornitologickému výboru, ani na doporučení založená na těchto dokumentech, která podle tohoto členského státu byla zaslána ornitologickým výborem ministroví a která se vyslovovala pro použití dotčené odchylky, neboť všechny podmínky stanovené v čl. 9 odst. 1 písm. c) směrnice 2009/147, tedy i neexistence jiného uspokojivého řešení, byly považovány za splněné. Z toho plyne, že uvedená oznámení nepředstavují rozhodnutí obsahující přesné a přiměřené odůvodnění ohledně podmínky neexistence jiného uspokojivého řešení stanovené v článku 9

směrnice 2009/147. V důsledku toho je žalobní důvod vycházející z nedostatku odůvodnění maltského režimu odchylek ohledně neexistence jiného uspokojivého řešení, opodstatněný, a musí mu tudíž být vyhověno.¹⁶

Ke třetímu argumentu „rozumné využívání“:

Z judikatury Soudního dvora EU vyplývá, že není-li splněna podmínka, že se odchyt chráněných druhů smí týkat pouze některých druhů ptáků v malém množství, nelze rekreační odchyt ptáků v žádném případě považovat za rozumný ve smyslu čl. 9 odst. 1 písm. c) směrnice 2009/147.¹⁷ Tudíž v daném případě, a vcelku pochopitelně, u postupu Maltských úřadů Soudní dvůr EU také neshledal rekreační odchyt ptáků za rozumný. Usoudil tak i s ohledem na závěr, týkající se podmínky „odchytu v malém množství“, viz níže. Navíc shledal (a orgány Maltské republiky to fakticky přiznaly), že v daném případě byly používány neselektivní metody odchytu ptáků, což je v rozporu s čl. 8 odst. 1 a čl. 9 odst. 1 písm. c) směrnice o ptácích.¹⁸

Ke čtvrtému argumentu – „odchyt v malém množství“:

Soudní dvůr EU usoudil, že Maltská republika neposkytla dostatečné důkazy, že její odchylný režim pro odchyt sedmi dotčených druhů pěnkavovitých ptáků umožnil zajistit zachování populací těchto druhů na uspokojivé úrovni a že tedy podmínka „malého množství“ není v projednávaném případě splněna. K tomuto závěru dospěl i za pomoci odkazu na dosavadní judikaturu. Podmínka „malého množství“ nemůže být splněna, pokud povolená činnost odchytu ptáků na základě odchylky nezaručuje udržení populace dotyčných druhů na uspokojivé úrovni.¹⁹ Je třeba připomenout, že při vykonávání svých pravomocí ke stanovení odchylek v souladu s článkem 9 směrnice musejí brát orgány členských států v úvahu řadu posuzovacích prvků, které se týkají údajů geografické, klimatické, environmentální a biologické povahy, jakož i zejména situace, pokud jde o celkovou roční reprodukci a úhyn živočišných druhů přirozenou smrtí.²⁰

¹⁶ Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 21. června 2018. *Komise vs. Maltská republika*. C-557/15, body 49 až 52.

¹⁷ V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 16. října 2003, *Ligue pour la protection des oiseaux a další*, C182/02, EU:C:2003:558, bod 17, jakož i ze dne 8. června 2006, *WWF Italia a další*, C60/05, EU:C:2006:378, bod 32.

¹⁸ Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 21. června 2018. *Komise vs. Maltská republika*. C-557/15, body 84-86.

¹⁹ Viz rozsudek Soudního dvora EU ze dne 16. října 2003, *Ligue pour la protection des oiseaux a další*, C182/02, bod 17.

²⁰ Viz rozsudek Soudního dvora EU ze dne 8. června 2006, *WWF Italia a další*, C60/05, bod 25.

Soudní dvůr EU určil, že co se týče těchto posuzovaných aspektů, je třeba za „malé množství“ ve smyslu čl. 9 odst. 1 písm. c) směrnice 2009/147 za současného stavu vědeckých poznatků považovat úbytek způsobený lovením nepřekračující 1% celkové roční mortality dotčené populace (průměrná hodnota) pro druhy, které nemohou být loveny, a přibližně 1% pro druhy, které mohou být předmětem lovu, přičemž „dotčenou populací“ se rozumí, co se týče migrujících druhů, populace z regionů, které dodávají hlavní díl stěhovavých ptáků přelétajících přes region, kde se použije výjimka v průběhu období jejího uplatnění.²¹ Tyto množství poznatky vycházejí z prací výboru ORNIS pro přizpůsobení směrnice 2009/147 technickému a vědeckému pokroku, zřízeného v souladu s článkem 16 této směrnice a složeného ze zástupců členských států.²²

K pátému argumentu – povolení je udělováno „za přísně kontrolovaných podmínek“:

V předmětném případě Soudní dvůr EU zjistil, že příslušné maltské orgány provedly individuální kontrolu pouze u 23% lovců, což se jeví jako nedostatečné. Systém vnitrostátních kontrol byl založen na dvou pilířích. Jednak na vlastním prohlášení lovce prostřednictvím elektronické textové zprávy (SMS) a za druhé na namátkových místních kontrolách prováděných policejními úředníky. Toto bylo vyhodnoceno jakožto opatření vykazující systémové nedostatky a neumožňující účinnou kontrolu podmínek uplatňování odchylky. Kromě toho Soudní dvůr EU zjistil z odborných zpráv nevládních organizací týkajících se období odchytu 2014, že docházelo k rozsáhlým porušováním podmínek odchylky, od užívání nelegálních vábniček přes zneužívání kroužků „na jedno použití“ k odchytu druhů, na něž se nevztahuje odchylka, až po nedodržování omezení týkajících se povolených dob a míst, zejména hromadným odchycem uvnitř lokalit „Natura 2000“. Z vědecké ornitologické studie BirdLife Malta z měsíce července 2015 vyplývá, že nedodržení omezení týkajících se dob a míst povoleného odchytu, mimo jiné odchycem prostřednictvím sítí uvnitř lokalit soustavy „Natura 2000“, bylo v podzimním lovném období roku 2014 poměrně časté. Podle této studie bylo v podzimním lovném období v roce 2014 vydáno 41 591 kroužků na jedno použití s vědomím, že omezení odlovu pro všech 7 druhů pěnkavovitých bylo stanoveno na 26 850 jedinců. Systém stanovil a vyžadoval, aby držitelé povolení vraceli nevyužité kroužky. Na konci sezóny přitom zůstalo v držení držitelů povolení 38 602 kroužků, tj. o 11 752 více, než činilo omezení odchytu na 26 850 ptáků, a o 31 380 více než 7 222 pěnkavovitých, jejichž odchyt byl ohlášen během celého uvedeného období. Z uvedeného vyplý-

²¹ Viz rozsudek Soudního dvora EU ze dne 11. listopadu 2010, Komise v. Itálie, C164/09, nezveřejněný, EU:C:2010:672, bod 35.

²² Viz rozsudek Soudního dvora EU ze dne 8. června 2006, WWF Italia a další, C60/05, bod 26.

vá, že Maltská republika neprokázala, že dotčená odchylka je uplatňována za přísně kontrolovaných podmínek ve smyslu čl. 9 odst. 1 písm. c) směrnice 2009/147. I tento pátý žalobní důvod Komise musel být tudíž ze strany Soudního dvora EU uznán.

Závěrem k rozhodnutí proti Maltské republice

Výsledek tohoto soudního sporu je založen na tom, že Maltská republika neunesla důkazní břemeno a nepředložila dostatečné vědecky podložené argumenty ospravedlňující přijetí příslušných odchylných opatření. Uvedené rozhodnutí Soudního dvora EU lze považovat dle mého názoru za zásadní ze dvou důvodů. Jednak dalo jasný signál všem členským státům EU, že Soudní dvůr EU nebude tolerovat porušování společné unijní legislativy na úseku ochrany přírody. Za druhé, Soudní dvůr EU dal jasně najevo, jak vykládat ustanovení čl. 9 směrnice 2009/147, o ptácích. Přidržel se přitom své dosavadní judikatury.

*doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.*²³

EU COURT OF JUSTICE CONDEMNED POLAND AND MALTA IN TWO CASES OF SERIOUS BREACH OF THE BIRDS DIRECTIVE AND THE HABITATS DIRECTIVE

Summary:

This article analyses the two recent case law of the Court of Justice (CJEU) with particular interest in the current controversial case of logging in Poland's Białowieża forest (C-441/17). This logging has been identified by the Court of Justice as a breach of the obligations of the Republic of Poland under the Habitats Directive and the Birds Directive. Furthermore, this article analyses the second case law (C-557/15) with the controversial Decision by the State authorities of the Republic of Malta concerning the permit for the capture of seven species of singing birds for recreational purposes. This decision has been identified by the Court of Justice as a breach of the obligations of the Republic of Malta under the Birds Directive.

Key words:

EU Court of Justice, Natura 2000 network, nature conservation, Habitats Directive, Birds Directive, birds protection.



²³ Článek byl vytvořen v rámci programu podpory vědních oborů Univerzity Karlovy PROGRES Q 16 Environmentální výzkum.

 Z VĚDECKÉHO ŽIVOTA **17 CÍLŮ UDRŽITELNÉHO ROZVOJE – MEZINÁRODNÍ
STUDENTSKÝ SEMINÁŘ V NP ČESKÉ ŠVÝCARSKO**

Ve dnech 13. až 15. června 2018 se s podporou rektorátu Univerzity Karlovy uskutečnil další ročník tradičního česko-rakouského vědeckého semináře¹, který je pravidelnou příležitostí pro studenty magisterských a doktorských programů právnických fakult Univerzity Karlovy v Praze a Univerzity Johannese Keplera v Linci setkat se a sdílet své vědomosti z různých oblastí oboru práva životního prostředí. Je krásným zvykem pořádat tento seminář v některém z českých či rakouských národních parků a ani letošní ročník nebyl výjimkou, když účastníky zavedl do okouzlujícího prostředí Národního parku České Švýcarsko. Za Katedru práva životního prostředí Právnické fakulty Univerzity Karlovy se organizace a vedení letošního semináře ujali prof. JUDr. Milan Damohorský, DrSc., doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D. a JUDr. Jiří Pokorný, Ph.D., které doprovázelo šest studentů z řad doktorandů Katedry. Institut práva životního prostředí Univerzity Johannese Keplera reprezentovali Univ.-Prof.ⁱⁿ Mag.^a Dr.ⁱⁿ Erika M. Wagner a Visit.-Univ.-Prof. Dr. Ferdinand Kerschner i. R. spolu s šesti diplomanty a doktorandy. Mezinárodní prvek dále podpořila účast dvou hostů z Institutu legislativy a srovnávacího práva vlády Ruské Federace (Natalia Putilo a Yulia Shupletsova).

Za hlavní téma letošního semináře bylo zvoleno 17 cílů udržitelného rozvoje OSN (SDGs, *Sustainable Development Goals*)² s důrazem na otázku jejich implementace na úrovni evropského, českého a rakouského práva. Jedním z dílčích cílů semináře bylo pokusit se provést komparaci rakouského a českého práva v této oblasti. Ačkoli přístup českých a rakouských studentů k volbě a zpracování dílčích témat se v mnohém lišil (zatímco čeští studenti vesměs zvolili problematiku týkající se určitého cíle a tu ve své prezentaci představili, rakouští studenti se spíše věnovali tématům svých diplomových či dizertačních prací a cíle udržitelného rozvoje zmiňovali pouze okrajově), otázka implementace cílů udržitelného rozvoje OSN se promítla do všech prezentací, stejně jako se tyto cíle přirozeně promítají do všech v dnešní době běžně diskutovaných otázek týkajících se udržitelného rozvoje a ochrany životního prostředí.

¹ Seminář byl podpořen ze strany rektorátu Univerzity Karlovy č. SVV 260365.

² Jedná se o program rozvoje do roku 2030, který je součástí Agendy pro udržitelný rozvoj 2030 schválené dne 25. září 2015 na summitu OSN v New Yorku. Více informací [online]: <https://sustainabledevelopment.un.org/>.

První blok semináře, kterému předsedal prof. JUDr. Milan Damohorský, DrSc., zahájila svou prezentací s názvem „European Legal Framework of Sustainable Production“ (Evropský právní rámec udržitelné produkce) Mgr. Tereza Fabšíková. Příspěvek se zabýval některými aspekty 12. cíle udržitelného rozvoje týkajícího se odpovědné výroby a spotřeby, zejména právními souvislostmi v problematice čisté výroby, ekoznačení, ekodesignu a environmentálního managementu, a to s ohledem na celý životní cyklus výrobku i na požadavky oběhového hospodářství. Následoval příspěvek Mag.^a Sandry Grafeneder trefně uvozený citátem S. Suzuki „if you can't fix it, please stop breaking it“,³ jehož tématem byla zásada předběžné opatrnosti v rizikové oblasti elektromagnetických polí („Das Vorsorgeprinzip im Risikobereich elektromagnetischer Felder“), okrajově se tedy dotýkal hned několika z cílů udržitelného rozvoje. Autorka v něm zkoumala, nakolik obecně uznávaný princip předběžné opatrnosti ob stojí při aplikaci v oblasti elektromagnetických polí a tzv. elektrosmogu. První blok semináře pak uzavřela JUDr. Markéta Škvorová se svým příspěvkem na téma „Selected Aspects of Solar Energy from the Legal Point of View“ (Vybrané aspekty solární energie z pohledu práva), ve kterém v přímé návaznosti na 7. cíl udržitelného rozvoje zaměřující se na dostupné a čisté energie zkoumala příležitosti související se solární energií a současně upozorňovala na úskalí, se kterými jsme se setkali při snaze o její podporu v České Republice (tzv. solární boom).

První polovina druhého bloku semináře, jehož předsednictví se ujala Univ.-Prof.ⁱⁿ Mag.^a Dr.ⁱⁿ Erika M. Wagner, byla zahájena prezentací Mag.^a Daniely Ecker s názvem „Rahmenbedingungen und Regelwerke der Kreislaufwirtschaft“ (Rámcové podmínky a předpisy regulující oběhové hospodářství). Tento příspěvek navázal na prezentaci Mgr. Terezy Fabšíkové, když podrobněji rozvedl další aspekty 12. cíle udržitelného rozvoje, a to s důrazem na jeho zakotvení v evropském právu. Následovalo téma „Umweltverschmutzung durch sozialadäquates Verhalten“ (Znečištění životního prostředí v důsledku sociálně přijatelného chování) prezentované Michaelou Feldbauer, která v této souvislosti blíže zkoumala zejména právní aspekty ochrany před znečištěním ovzduší a změnou klimatu, dotkla se tedy některých aspektů zmiňovaných v 11. a 13. cíli udržitelného rozvoje (udržitelná města a obce a klimatická opatření). Zajímavým momentem této prezentace bylo mimo jiné krátké srovnání s nově zavedeným omezením vjezdu některých vozidel s dieselovým pohonem v německém městě Hamburg, a nastínění možných alternativ takového zákazu.

³ Volně přeloženo „Pokud to neumíte opravit, přestaňte to prosím rozbíjet“ – tato věta se stala symbolem projevu mladé S. C. Suzuki předneseného roku 1992 na Summitu Země v Riu de Janeiro. Více informací [online]: <https://speakola.com/ideas/severn-suzuki-world-earth-summit-1992>.

Druhý blok pak po přestávce pokračoval příspěvkem Mgr. Sabiny Falteiskové s názvem „The Desert Challenge“ (Pouštní výzva), který se zaměřoval na jeden z úkolů 15. cíle udržitelného rozvoje (život na souši), a to na boj proti desertifikaci. Velice zajímavé na této prezentaci bylo srovnání české právní úpravy v oblasti ochrany před suchem s právní úpravou přijatou v Izraeli, kde jsou přírodní podmínky ve vztahu k problematice sucha mnohem extrémnější.⁴ Toto poučné srovnání mohla autorka poskytnout díky zkušenostem nabytým při svém zahraničním pobytu v Izraeli. Následoval lokálněji situovaný příspěvek Gerharda Guttmanna na téma „Die Haftung des Servitutberechtigten und das Verhältnis zur Eigentümerhaftung“ (Odpovědnost osoby oprávněné ze služebnosti a její vztah k odpovědnosti vlastníka), který se zabýval výhradně rakouskou právní úpravou v této oblasti. Druhý blok pak zakončila Mgr. Barbora Křížová se svým příspěvkem popisujícím mezinárodní, evropskou a pak zejména českou právní úpravu v oblasti ochrany přírodní rozmanitosti („Biodiversity as a part of Goal 15 from the Czech legal point of view“), účastníci semináře tak měli možnost blíže se seznámit i s dalšími úkoly stanovenými v 15. cíli udržitelného rozvoje.

Třetí a poslední blok semináře vedený střídavě Univ.-Prof. Dr. Ferdinandem Kerschnerem i. R. a doc. JUDr. Vojtěchem Stejskalem, Ph.D. ráno zahájila prezentace, kterou společně připravily Natalia Putilo a Yulia Shupletsova. Tato prezentace se zabývala vývojem zakotvení sociálních a environmentálních práv občanů v Ruské federaci („Sozial- und Umweltrechte der Bürger in der russischen Gesetzgebung“), svým charakterem tedy poněkud vybočovala z řady ostatních příspěvků. Poté přišel na řadu příspěvek Lukase Grabmaiera s názvem „Unzureichende Umsetzung der Aarhus-Konvention durch die EU“ (Nedostatečné provedení Aarhuské úmluvy ze strany Evropské unie), který se vracel zpět na pole evropské legislativy a judikatury, přičemž představil také některé podstatné aspekty 16. cíle udržitelného rozvoje sledujícího mír, spravedlnost a silné instituce, zejména problematiku účasti veřejnosti ve věcech souvisejících s ochranou životního prostředí. Posledním příspěvkem před přestávkou bylo téma „Neuregelung des Bagatellrechts durch die Gewerbeordnungs-Novelle und dessen Folgen im zivilen Nachbarrecht“ (Nová úprava pravidla de minimis novelou rakouského obchodního řádu a její důsledky v sousedském právu) prezentované Marlene Prinz, které se zabývalo touto nove-

⁴ Závěrem prezentace autorka konstatuje: „Israel overcame all possible obstacles before it has come to today's level with the most modern water system in the whole region and infrastructure at least comparable to the richest countries in the world. This is an excellent proof of water management success that is definitely good to follow not only by the Czech Republic.“ (Izrael překonal všechny možné překážky, než dosáhl své dnešní úrovně s nejmodernějším vodním systémem v celém regionu, který je přinejmenším srovnatelný s nejbohatšími zeměmi na světě. Jedná se o vynikající důkaz o úspěchu v oblasti vodního hospodářství, který je rozhodně dobré sledovat, a to nejen v České Republice).

lou rakouského práva a jejími důsledky v procesech povolování provozu jednotlivých zařízení sloužících obchodní činnosti.

Po přestávce následovaly poslední dva příspěvky semináře. První z nich, prezentovaný Mgr. Alenou Chaloupkovou pod názvem „Goal 11: Sustainable cities“ (Cíl 11: Udržitelná města), se zabýval vybranými otázkami udržitelnosti měst v kontextu postupující urbanizace, územním plánováním a implementací 11. cíle na úrovni mezinárodní, evropské a české. Druhý, prezentovaný Mgr. Dominikem Andreskou, LL.M., se zabýval otázkou udržitelného rozvoje sdílených vodních toků, konkrétně otázkou, zda a jak máme ve 21. století tyto toky užívat a/nebo chránit („Sustainable development of shared watercourses in the 21st century: to use and/or to protect?“). Zajímavostí této prezentace byla mimo jiné případová studie na příkladu řeky Labe, kterou měli účastníci možnost pozorovat takřka z oken hotelu, nebo také seznámení s kontroverzními plány na výstavbu vodního koridoru Dunaj-Odra-Labe.

Vedle příspěvků účastníků tvořila významnou součást semináře také přednáška o Národním parku České Švýcarsko prezentovaná v rámci večerního programu Tomášem Salovem (tiskový mluvčí NP České Švýcarsko), a dále společný odpolední výlet k Pravčické bráně. České Švýcarsko bylo posledním z českých národních parků, ve kterém se společný seminář Univerzity Karlovy v Praze a Univerzity Johannese Keplera v Linci zatím nekonal, pro účastníky tedy šlo o jedinečnou příležitost navštívit tuto krásnou krajinu pískovcových skal a hlubokých lesů. Za tuto možnost, stejně jako za krásnou příležitost setkat se se zahraničními studenty zabývajícími se právem životního prostředí, sdílet s nimi své znalosti a společně nabývat nové zkušenosti, za všechny účastníky semináře všem těm, kteří se podíleli na jeho organizaci, srdečně děkuji.

Je plánováno vydání dvojazyčného německo-anglického sborníku, kde bude možné seznámit se podrobněji s obsahem i závěry jednotlivých příspěvků.

Mgr. Alena Chaloupková

interní doktorandka katedry práva životního prostředí
Právnické fakulty UK

Abstract:

The article informs about this year's international student seminar organized by the Department of Environmental Law at the Charles University in Prague in cooperation with the Institute of Environmental Law at the Johannes Kepler University in Linz. The seminar took place from 13th to 15th June in the Czech Switzerland National Park. The main theme of this year's seminar were the 17 United Nations Sustainable Development Goals, with an emphasis on the issue of their implementation in European, Czech and Austrian law. One of the objectives of the seminar was to compare the Austrian and Czech law in this area. The contributions were presented by six Ph.D. students from Charles University and six Master and Ph.D. students from the Johannes Kepler University, as well as two guests from the Russian Federation. The issue of implementation of the 17 Sustainable Development Goals has been reflected in almost all the presentations. A bilingual Czech-English yearbook shall be published in which it will be possible to get acquainted with the content and conclusions of the individual contributions.

Key words:

Sustainable Development Goals, environmental law, international student seminar, National park Bohemian Switzerland



 RECENZE A ANOTACE

DVOŘÁK, Libor. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Komentář.* 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, 428 s. ISBN 978-80-7552-183-5.

Od okamžiku prvního vydání komentáře k zákonu č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí (dále jen „zákon o posuzování vlivů“) z nakladatelství Wolters Kluwer, jehož autorem je JUDr. Libor Dvořák, Ph.D. došlo ke dvěma významným novelám tohoto zákona. Jednak šlo o novelu provedenou zákonem č. 225/2017 Sb., účinnou od 1. 11. 2017 a jednak o novelu provedenou zákonem č. 326/2017 Sb., účinnou od 1. 1. 2018. Obě tyto novely se dotkly téměř všech ustanovení zákona o posuzování vlivů. Některá nová ustanovení pak musela být do zákona o posuzování vlivů vložena (§ 10) v souvislosti se zakotvením možnosti využití spojených či sloučených řízení v zákoně č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“). Spojenými či sloučenými řízeními, jež mají vazbu na zákon o posuzování vlivů, jsou územní řízení s posouzením vlivů na životní prostředí a společné územní a stavební řízení s posouzením vlivů na životní prostředí.

Od prvního vydání komentáře se jeho druhé vydání liší především rozsahem, protože komentář, jak uvádí sám autor, reflektuje nejen aktuální legislativní změny, ale také praktické zkušenosti s aplikací zákona, zejména pak s aplikací novely provedené zákonem č. 39/2015 Sb., která mimo jiné změnila koncepci účasti veřejnosti, resp. dotčené veřejnosti ve formě spolků v procesu EIA a zejména v řízeních podle stavebního zákona.

Obdobně jako u prvního vydání obsahuje výklad k jednotlivým ustanovením zákona o posuzování vlivů nejen odkazy na českou odbornou literaturu a judikaturu Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu, ale přirozeně vzhledem ke kořenům samotného zákona i na evropské předpisy a judikaturu Soudního dvora EU.

Autor komentáře, Dr. Dvořák, je osobou nanejvýš povolanou, neboť působí jako ředitel legislativního odboru na Ministerstvu životního prostředí a zároveň je autorem řady odborných článků o legislativě na ochranu životního prostředí. Autor tak mohl do komentáře promítnout nejen výklad odborníka, který se dané problematice dlouhodobě věnuje, ale také své praktické zkušenosti plynoucí z jeho dlouholetého působení na Ministerstvu životního prostředí.

Vzhledem k osobě autora a nesporné kvalitě již prvního vydání komentáře, je téměř zbytečné věnovat se podrobněji jednotlivým částem komentáře. Nicméně vzhledem k nově zavedené koncepci společných řízení s posouzením vlivů na ži-

votní prostředí je nutné alespoň krátce zmínit a upozornit na komentář k § 10 zákona o posuzování vlivů.

Tuto pasáž totiž považuji v komentáři za mimořádně zdařilou a velmi přínosnou pro právní praxi. Autor nejprve osvětluje základní modely postavení procesu EIA ve vztahu k rozhodovacím procesům a následně pro lepší pochopení dané problematiky přibližuje čtenáři koncepci vztahu EIA a tzv. navazujících řízení [tedy řízení navazujících na posouzení vlivů na životní prostředí ve smyslu § 3 písm. g) zákona o posuzování vlivů] do roku 2017.

Komentovat § 10 zákona o posouzení vlivů na životní prostředí nelze bez reflexe ustanovení § 94a a násl a § 94q a násl. stavebního zákona, které upravují právě výše zmíněná společná (sloučená) řízení. Autor si je této skutečnosti vědom, a proto pro lepší pochopení nejprve charakterizuje tato společná řízení a následně podrobně popisuje jejich průběh. Tuto část komentáře považuji za mimořádně přínosnou pro právní praxi, neboť se jedná o řízení zcela nová a nic zatím nenasvědčuje tomu, že by měla být v praxi využívána ve větší míře, a proto o to přínosnější je kvalitní zpracování výkladu těchto procesů. Tato část komentáře bude přínosná nejen pro aplikující správní orgány, ale také pro ty, kteří se cestou těchto řízení rozhodnou jít.

Z dalších částí komentáře, na které je dobré jen krátce upozornit je např. část věnující se nové definici podlimitních záměrů, dále výklad věnující se taxativnímu výčtu navazujících řízení a zejména je pak nutné upozornit na podrobný výklad ustanovení § 9a zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, tedy samotnému závaznému stanovisku EIA.

Pokud mám hodnotit komentář celkově, musím konstatovat, že se jedná o kvalitní komentář na vysoké odborné úrovni s širokým praktickým využitím. Již první vydání komentáře našlo široké praktické i teoretické využití a u druhého vydání tomu jistě nebude jinak. Ocenit na komentáři je třeba promítnutí praktických zkušeností autora s aplikací zákona o posuzování vlivů do textu jednotlivých komentovaných ustanovení, což se následně odráží i v možnostech jeho praktického využití.

Komentář je proto skvělou pomůckou nejen pro úředníky veřejné správy, ale také pro advokáty, firemní právníky a jiné právní profese, které se s problematikou posuzování vlivů ve své praxi setkávají. Nápomocen může být fyzickým i právnickým osobám, ale i široké veřejnosti, která se o proces posuzování vlivů na životní prostředí zajímá. V neposlední řadě lze komentář doporučit jako rozšiřující literaturu i studentům různých oborů v oblasti práva či životního prostředí.

JUDr. Aleš Mácha, Ph.D.,

odborný asistent

Katedra správního práva a finančního práva

Právnická fakulta Univerzity Palackého

Commentary on Czech EIA Act

The reviewed publication is a detailed commentary on Act No. 100/2001 Coll. on Environmental Impact Assessment. The publication is on a high professional level, it contains a number of references to current jurisprudence and professional literature. The publication is an appropriate aid for all who come into contact with the application of Act No. 100/2001 Coll.



DIENSTBIER, Filip, POUPEROVÁ, Olga, VÍCHA, Ondřej. *Prosazování ochrany kulturních hodnot při ochraně dřevin rostoucích mimo les*. 1. vydání. Praha: Leges, 2016. 47 s. Certifikovaná metodika. ISBN 978-80-7502-145-8 (brož.).

DIENSTBIER, Filip, POUPEROVÁ, Olga, VÍCHA, Ondřej. *Prosazování ochrany kulturních hodnot v procesech územního plánování – územní plán*. 1. vydání. Praha: Leges, 2016. 64 s. Certifikovaná metodika. ISBN 978-80-7502-146-5 (brož.).

Předmětem následující recenze jsou dvě certifikované metodiky, které byly zpracovány s podporou Ministerstva kultury České republiky v rámci projektu zaměřeného na zlepšení vymahatelnosti zájmů ochrany kulturních památek a péče o kulturní památky zahradního umění a kulturní krajiny.¹ První z nich se týká prosazování zájmů památkové péče při rozhodování o ochraně dřevin rostoucích mimo les (*Prosazování ochrany kulturních hodnot při ochraně dřevin rostoucích mimo les* – Certifikát Min. kultury č. 117/2016), druhá metodika se soustředí na prosazování zájmů památkové péče v rámci územního plánování, přičemž zvláštní důraz je kladen zejména na proces pořizování územního plánu (*Prosazování ochrany kulturních hodnot v procesech územního plánování – územní plán* – Certifikát Min. kultury č. 119/2016). Obě publikace vydalo nakladatelství Leges v červnu roku 2016. Samy o sobě jsou v tištěné podobě neprodejné, nicméně jejich plné znění je možné pohodlně stáhnout zdarma z internetu, mj. právě z webových stránek vydavatele,² což jejich atraktivitu pro potenciálního čtenáře ještě zvyšuje.

¹ Součástí programu Metody a nástroje krajinářské architektury pro rozvoj území (kód DF11P01OVV019) financovaného z Programu aplikovaného výzkumu a vývoje národní a kulturní identity (NAKI) 2011–2017.

² Srov. Leges [online]. knihyleges.cz [cit. 8. července 2018]. První z publikací je dostupná na <<https://www.knihyleges.cz/prosazovani-ochrany-kulturnich-hodnot-pri-ochrane-drevin-rostoucich-mimo-les>>, druhá je pak k dispozici na <<https://www.knihyleges.cz/prosazovani-ochrany-kulturnich-hodnot-v-procesezech-uzemniho-planovani>>.

Obě metodiky pocházejí od stejného autorského kolektivu ve složení Filip Dienstbier, Olga Pouperová a Ondřej Vícha. Všichni autoři se dlouhodobě specializují na oblast správního práva, popř. přímo práva životního prostředí. Společně mají i to, že všichni působí na Katedře správního práva a finančního práva Právnické fakulty Univerzity Palackého v Olomouci. Filip Dienstbier, který v současné době působí jako soudce Nejvyššího správního soudu, má k popisované problematice o to blíž i díky tomu, že mimo práv vystudoval také obor Zahradní a krajinářská tvorba na nynější Mendelově univerzitě v Brně. Má za sebou již dlouhou řadu publikačních výstupů v monografiích, komentářích, odborných časopisech a sbornících, které úzce souvisí s jeho zaměřením na oblast zájmu obou recenzovaných metodik (z poslední doby lze jmenovat spolutorství komentáře k zákonu o ochraně přírody a krajiny vydaného nakladatelstvím C. H. Beck v roce 2018 či autorství kapitol týkajících se územního plánování, stavebního řádu a památkové péče v učebnici správního práva od kolektivu autorů kolem Vladimíra Sládečka z let 2011 a 2014). Olga Pouperová pracovala v minulosti jako právnička v České televizi a při své činnosti se specializuje na právní regulaci médií, v této oblasti rovněž čteně publikuje – v nedávné době (2016) vyšla např. její monografie *Institucionální aspekty regulace médií* u nakladatelství Wolters Kluwer. Třetí spolutor metodik Ondřej Vícha je mimo akademického působení také asistentem soudce Ústavního soudu České republiky, zaměřuje se zejména na horní a energetické právo. Z jeho nejnovějších děl jmenujme např. jeho komentář k hornímu zákonu a zákonu o hornické činnosti (Wolters Kluwer, 2017) či komentovaný zákon o geologických pracích (Leges, 2014) nebo monografii *Základy horního a energetického práva* (Wolters Kluwer, 2015).

Již v roce 2015 všichni autoři recenzovaných metodik v rámci téhož projektu publikovali články *International Documents on Landscape Restoration* a *Specificities of the Garden Architecture Monuments from the Legal Point of View* v odborném časopise *Acta Universitatis Agriculturae et Silviculturae Mendelianae Brunensis* vydávaném Mendelovou univerzitou v Brně.³ A konečně byly výstupem téhož projektu i dva další samostatné články Ondřeje Víchy.⁴

³ DIENSTBIER, Filip, POUPEROVÁ, Olga, VÍCHA, Ondřej. International Documents on Landscape Restoration. *Acta Universitatis Agriculturae et Silviculturae Mendelianae Brunensis*, roč. 63, č. 4, 2015, s. 1331-1344 a DIENSTBIER, Filip, POUPEROVÁ, Olga, VÍCHA, Ondřej. Specificities of the Garden Architecture Monuments from the Legal Point of View. *Acta Universitatis Agriculturae et Silviculturae Mendelianae Brunensis*, roč. 63, č. 4, 2015, s. 1345-1355.

⁴ VÍCHA, Ondřej. The Concept of the Right to Cultural Heritage within the Faro Convention. *International and Comparative Law Review*, roč. 14, č. 2, 2014, s. 23-38 a VÍCHA, Ondřej. Právní nástroje ochrany historické kulturní krajiny v právních předpisech na úseku památkové péče. *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica*, roč. 61, č. 2, 2015, s. 87-116.

Certifikované metodiky jsou psány poměrně stručně, ale zároveň věcně a systematicky. Mají v zásadě obdobnou strukturu, kdy po krátkém úvodu a nastínění sledovaných cílů autoři bez zbytečného balastu přecházejí k jádru věci. Čtenář získá přehled o pramenech právní úpravy na popisovaném úseku, seznámí se s používanou terminologií a pak už se ponoří do výkladu příslušné právní úpravy. Ve finále je zdůrazněna vždy otázka zohledňování zájmů památkové péče, konkrétně jakými způsoby je možné takové zájmy uplatňovat a z jakých důvodů, nezřídka jsou nastíněny i konkrétní možnosti argumentace. Autoři opatřili metodiky bohatým poznámkovým aparátem a nevycházejí při svém výkladu jen z textu zákona, nicméně zmiňují i související judikaturu, mezinárodní smlouvy a interní předpisy (jedinou věcí, kterou je možné v této souvislosti vytknout metodice týkající se dřevin je, že čísla odkazující na poznámky pod čarou ne vždy logicky odpovídají textu v dané poznámce a je třeba si související text dohledat). Na konci metodik nalezneme popis jejich předpokládaného přínosu a přehledný seznam použité literatury, předpisů a judikatury.

První metodika (přiléhavě zelené barvy) si klade za cíl poskytnout vodítka k řešení situací, kdy se mohou střetávat zájmy na ochraně památkově chráněných objektů na straně jedné a zájmy na ochraně přírody a krajiny, konkrétně ve vztahu ke dřevinám rostoucím mimo les na straně druhé. Aktuálně stále účinný zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči (dále jen „zákon o státní památkové péči“),⁵ přitom rozlišuje režim ochrany individuální (kulturní památky a národní kulturní památky) a v rámci oblastí s vyšší koncentrací cenných objektů režim ochrany teritoriální (památkové rezervace a památkové zóny). Připravovaná právní úprava výslovně počítá i s památkami s mezinárodním statutem.⁶ Kromě památek samotných je třeba pamatovat ale i na jejich ochranná pásma, do kterých se jejich ochrana rovněž znatelně promítá. Zájmy na ochraně přírody a krajiny (obecná i zvláštní ochrana dřevin) vyvěrají zejména z federálního zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“). Jeho důležitým doplňkem je vyhláška Ministerstva životního prostředí č. 189/2013 Sb.,

⁵ Návrh zákona o ochraně památkového fondu připravovaný v letech 2011–2017 poslanci sice ve 3. čtení roku 2017 zamítli, vzhledem k postojí nemalé části odborníků ale byly zahájeny Ministerstvem kultury v únoru 2018 přípravné práce na nové právní úpravě opět. Přitom ta vychází z předchozího návrhu a předpokládá se její návrat do Poslanecké sněmovny v září 2018. K aktuálnímu vývoji srov. *Příprava nového památkového zákona* [online]. mkcr.cz [cit. 9. července 2018]. Dostupné na <<https://www.mkcr.cz/priprava-noveho-pamatkového-zákona-255.html>>.

⁶ Míří na památky zapsané na Seznamu světového kulturního a přírodního dědictví organizace UNESCO, srov. § 2 odst. 7 pracovní verze návrhu zákona o ochraně památkového fondu (ve stavu ke dni 19. 4. 2018). Všechny 12 aktuálně zapsaných českých hmotných kulturních památek UNESCO je chráněno i na národní úrovni.

o ochraně dřevin a povolování jejich kácení.⁷ Ne vždy musí ke střetu zájmů nutně dojít, mnohdy budou ve vzájemném souladu či se vůbec nestřetnou.

Měli-li bychom nějak charakterizovat jádro první recenzované metodiky, pak se rozpadá na tři části. První z nich pojednává o ochraně dřevin podle zákona o státní památkové péči, druhá charakterizuje ochranu dřevin podle zákona o ochraně přírody a krajiny. Ve třetí části se obě linie protínají a autoři uvádějí algoritmy posuzování jednotlivých případů kácení dřevin v závislosti na úpravě v zákoně o ochraně přírody a krajiny, do nichž promítají možnosti a potřeby uplatňování zájmů památkové péče.

Zákon o státní památkové péči stanovuje zvláštní povinnosti vlastníkům (i dalším osobám), jejichž cílem je zajistit ochranu památkově chráněných objektů (povinnost řádné péče, součinnosti či realizace nápravných opatření). Volnost těchto osob, pokud jde o provádění změn na chráněných objektech či v jejich okolí (zejm. v ochranných pásmech) je tak citelně omezena. Klíčovým právním nástrojem je závazné stanovisko, resp. povolení orgánu památkové péče, které je třeba (není-li to vyloučeno) si předem zajistit a respektovat podmínky v něm uvedené.⁸ Od roku 2016 nedošlo v zákoně o státní památkové péči k podstatnějším změnám, tudíž jsou závěry uvedené v metodice stále použitelné.

Pokud jde o ochranu poskytovanou dřevinám mimo les⁹ zákonem o ochraně přírody a krajiny, shrnuje metodika obecná východiska pro ochranu dřevin (předcházení jejich poškození a ničení, řádná péče o ně) a pak přechází k výkladu předpokladů pro jejich kácení. Výklad k podmínkám kácení dřevin respektuje podobu § 8 zákona o ochraně přírody a krajiny z roku 2016, tedy nejprve se týká povolovacího režimu a poté se zabývá jednotlivými výjimkami z něj (ve většině případů spojenými s ohlášením, zpravidla předběžným). Je vhodné ale upozornit na změny, ke kterým v rámci tohoto ustanovení v mezidobí došlo. Tyto změny byly celkem tři. Po novele zákonem č. 319/2016 Sb. s účinností od 1. 4. 2017 byla zakotvena v odst. 2 další výjimka z povolovacího režimu pro případy odstraňování dřevin za účelem zajištění provozuschopnosti železniční dráhy nebo zajištění plynulé a bezpečné drážní dopravy na této dráze, orgán ochrany přírody musí v těchto případech respektovat závazné stanovisko drážního správního orgánu. K výjimce při odstraňování dřevin v ochranném pásmu zařízení elektrizační a plynárenské soustavy prováděném při provozování těchto soustav přibyla s účinností k 1. 1. 2018

⁷ Vydaná podle § 8 odst. 5 zákona o ochraně přírody a krajiny.

⁸ § 14 a 44a odst. 3 zákona o státní památkové péči.

⁹ Ochranu dřevin rostoucích na pozemcích s lesními porosty majoritně stanovuje zvláštní právní předpis – zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon). Les je však zároveň *ex lege* chráněn i jako významný krajinný prvek [§ 3 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně přírody a krajiny].

(novela č. 225/2017 Sb.) ještě typově obdobná výjimka pro odstraňování dřevin v ochranném pásmu zařízení pro rozvod tepelné energie. Nejvýraznější změnu představuje nový § 8 odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny, zakotvený rovněž novelou č. 225/2017 Sb. od 1. 1. 2018, v němž je dřívější samostatný povolovací režim pro kácení dřevin rostoucích mimo les nahrazen závazným stanoviskem orgánu ochrany přírody pro vyjmenovaná řízení (v základu zejména územní řízení) dle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“). Jedná se o případy, kdy je pokácení dřeviny spojeno s povolováním stavebního záměru¹⁰ a podle nové právní úpravy ho povoluje až příslušný stavební úřad (jde o součást výroku vydávaného rozhodnutí).¹¹ Pozornost je v metodice věnována i přísnějšímu režimu památných stromů, jejichž kácení, jakož i jiné mírnější zásahy do jejich přirozeného vývoje jsou možné až na základě rozhodnutí o povolení výjimky z jejich ochrany. Novinkou je, že se taková výjimka povoluje explicitně jen na žádost osoby, která zásah zamýšlí. Zuzující podmínka byla doplněna do § 56 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny novelou provedenou zákonem č. 123/2017 Sb., účinnou v této části ke dni 1. 6. 2017.

Cílem druhé metodiky modré barvy je zdůraznit čtenářům možnosti uplatňování zájmů památkové péče (zejm. dle zákona o státní památkové péči) v procesech územního plánování. Územní plánování se jako kontinuální komplexní proces rozpadá do několika fází a v každé z nich je nutné citlivě zohledňovat velké množství veřejných i soukromých zájmů, které se v řešeném území uplatňují (stejně jako v případě předchozí metodiky budou některé zájmy ve vzájemném střetu, zatímco jiné se budou doplňovat, či se do žádného vzájemného vztahu ani nedostanou) tak, aby bylo řešení daného území v souladu s cíli a úkoly územního plánování, jak je stanoví obecně § 18 a 19 stavebního zákona. Jak už vyplývá z předchozí věty, je klíčovou právní úpravou pro tuto problematiku stavební zákon, který kromě koncepčního procesu, jakým je územní plánování, upravuje i podmínky pro výstavbu v daném území (stavební řád). Konkrétní podrobnosti (př. náležitosti dokumentací, možnosti využití jednotlivých ploch) jsou přenechány prováděcím vyhláškám – v oblasti územního plánování půjde především o vyhlášky Ministerstva pro místní rozvoj č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti a č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území.

¹⁰ Na sousloví „stavební záměr“ je nutno nahlížet optikou úpravy ve stavebním zákoně, která pod touto legislativní zkratkou rozumí podle okolností nejen stavbu, ale i změnu dokončené stavby, terénní úpravu, zařízení nebo údržbu (§ 3 odst. 5 stavebního zákona).

¹¹ V podrobnostech k institutu srov. DIENSTBIER, Filip. Komentář k § 8. In VOMÁČKA, Vojtěch a kol. *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 110 a 111.

Stěžejní část této recenzované metodiky se rozpadá do dvou hlavních bloků. První z nich seznámí čtenáře s jednotlivými nástroji územního plánování, jeho systematická odpovídá struktuře stavebního zákona. Důraz je přitom kladen na koncepční dokumenty, tedy stranou pozornosti autorů metodiky zůstávají územní rozhodování a územní opatření, stejně jako s územním plánováním spojené instituty, jako je poskytování předběžných informací o území či následná úprava vztahů v území. Výklad je zahájen pojednáním o územně plánovacích podkladech (územně analytické podklady a územní studie), které jsou nezbytným prvotním předpokladem dalších úvah o využití území a jejichž součástí budou případně i informace týkající se prosazovaných zájmů v oblasti památkové péče v řešené lokalitě. Poté se autoři soustředí na politiku územního rozvoje (na úrovni státu) a jednotlivé územně plánovací dokumentace – zásady územního rozvoje (krajská úroveň), územní plány (obecní úroveň) a regulační plány (kraje či obce). Stranou jejich pozornosti nezůstává ani proces vymezení zastavěného území formou opatření obecné povahy v obcích, které nemají vydaný vlastní územní plán. U každé fáze je popsán její význam a specifika, vzájemný vztah vůči ostatním nástrojům, proces vzniku dané dokumentace, včetně možností zapojení orgánů chránících jednotlivé veřejné zájmy (tzv. dotčené orgány – mezi ně patří i orgány památkové péče) a veřejnosti do její tvorby.

Certifikovaná metodika týkající se územního plánování vychází ale z právního stavu ke dni 30. 6. 2015,¹² což je třeba reflektovat. Stavební zákon prošel od té doby celkem osmi novelizacemi. Sedm z nich se týkalo primárně jiných právních předpisů a nijak neubraly metodice na její využitelnosti v aplikační praxi, to samé však již nelze úplně říct o poslední velké novele stavebního zákona, která byla provedena zákonem č. 225/2017 Sb. s účinností ke dni 1. 1. 2018. Jen pro zajímavost novely z let 2016 a 2017 čítají dohromady pro stavební zákon 28 změnových bodů, kdežto poslední novela z počátku letošního roku obsahuje sama o sobě 326 změnových bodů. Hned na začátek chci zdůraznit, že nejde ani v případě poslední jmenované novelizace o revoluci, která by od základu změnila proces územního plánování a vyloučila aplikovatelnost metodiky jako celku. Posloupnost procesů v rámci územního plánování, stejně jako základní charakteristické rysy jednotlivých nástrojů, o kterých metodika pojednává, zůstaly zachovány, stěžejních změn nedoznal ani proces jejich vzniku. Na druhou stranu však řada ustanovení stavebního zákona doznala změn, někdy formálních, leč ne vždy, a v jeho textu se objevila četná ustanovení nová. První blok pojednávající o koncepčních nástrojích územního plánování je třeba díky tomu už dnes číst v kombinaci s aktuálním zněním stavebního zákona, což nepochybně čtenářský komfort limituje.

¹² Konstatování samotných autorů v pozn. pod čarou č. 1 na str. 7 recenzované metodiky.

V oblasti zájmu metodiky jmenujme např. následující změny a doplňky: pořizování územně analytických podkladů Ministerstvem pro místní rozvoj (§ 27 odst. 1 stavebního zákona), prodloužení lhůt při jejich komplexní aktualizaci ze strany pořizovatele (§ 28 odst. 1 a 2 stavebního zákona), prověřování aktuálnosti územních studií (§ 30 odst. 6 stavebního zákona), zkrácení lhůt pro uplatnění stanovisek a připomínek k návrhu politiky územního rozvoje (§ 33 odst. 3 a 4 stavebního zákona), sjednocení lhůt k podání námitek při veřejném a opakovaném veřejném projednání návrhu zásad územního rozvoje (§ 39 odst. 2 a 5 stavebního zákona). Novinkou je možnost pořídit územní plán v celém řešeném území či v některé jeho části už s prvky regulačního plánu (§ 43 odst. 3 stavebního zákona), kdy se bude projednávat jako běžný územní plán, přitom k prvkům regulačního plánu mohou námitky podávat ale i – stejně jako u klasického regulačního plánu – účastníci územního řízení (§ 52 odst. 2 stavebního zákona).

Výslovně se zdůrazňuje, že pokud příslušný orgán ochrany životního prostředí (Ministerstvo životního prostředí, krajský úřad) neuplatní včas své stanovisko k návrhu koncepce dle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů, potom pořizovatel zohlední mj. také předchozí vyjádření dotčených orgánů, což by šlo dovodit i v režimu před poslední novelou. Lze jmenovat i zpřesnění pravidel o nabytí účinnosti změn jednotlivých územně plánovacích dokumentací (§ 42c, 52c a 75 stavebního zákona), a to ať už jsou pořizovány klasickým nebo zkráceným postupem. Právě možnost pořídit aktualizaci / změnu jednotlivých územně plánovacích dokumentací zkráceným postupem (nové § 42a a 42b pro zásady územního rozvoje, § 55a a 55b pro územní plány a § 72-74 pro regulační plány) je bezesporu nejvýraznější novinkou. Tento postup je možný v případě, že se nezpracovávají alespoň dvě varianty řešení území odlišné od stávajícího stavu, tzv. nulovou variantu, tedy aktuální stav v řešeném území, přitom za variantu řešení není možné považovat.¹³ Z hlediska uplatňování zájmů památkové péče má význam, že se jedná o další případ, kdy se nezpracovává zpráva o uplatňování příslušné územně plánovací dokumentace (nanejvýš se vychází z předchozí zpracované zprávy), příp. ani zadání její změny, ke kterým se dotčené orgány při standardním postupu vyjadřují. Vzhledem k tomu, že při zkráceném postupu pořizování změn územně plánovací dokumentace ani nedochází ke společnému jednání, kterého se jinak dotčené orgány účastní, budou mít možnost do tohoto postupu zasáhnout svými stanovisky až ve fázi veřejného projednání návrhu aktualizace dokumentace, ke kterému jsou jednotlivě přizvány. Přitom striktní koncentrace řízení po uplynutí sedmidenní lhůty od veřejného projednání je zachována. Klade to na ně nepochybně vyšší požadavky stran efektivního hájení jimi chráněných zájmů.

¹³ Srov. důvodovou zprávu k § 42a, 55a a 72 stavebního zákona.

Oproti tomu z druhého hlavního bloku této metodiky se dá i dnes plně vycházet. Soustředí se na konkrétní možnosti zapojení orgánů památkové péče v procesu pořizování územního plánu, pouze logicky neobsahuje zmínku o odlišnostech ve zkráceném postupu pořizování změny územního plánu. Jednotlivé kroky, které mohou orgány památkové péče podniknout, jsou navíc přehledně graficky znázorněny v tabulce, která je přílohou metodiky. Autoři se zabývají rozdíly mezi vyjádřeními a stanovisky, jejich obsahovými náležitostmi, kdy kladou důraz především na jejich řádné odůvodňování, jakož i postupem, jak řešit rozpory mezi stanovisky více dotčených orgánů.

Jak je ostatně i uvedeno v popisu uplatnění obou metodik, základní cílovou skupinou čtenářů jsou osoby, které se mohou bezprostředně setkat s uplatňováním zájmů v oblasti památkové péče, ať se budou na jejich uplatňování samy přímo podílet (zejm. zaměstnanci ve státní správě, zaměstnanci samosprávných celků), nebo naopak budou jimi omezovány (typicky vlastníci a další uživatelé nemovitých kulturních památek, ale i osoby zamýšlející realizovat stavební činnost v ochranných pásmech chráněných lokalit). Recenzované metodiky budou užitečnou pracovní pomůckou zejména pro orgány památkové péče (vč. Národního památkového ústavu jako odborné organizace památkové péče podřízené Ministerstvu kultury České republiky), pro orgány ochrany přírody či pro orgány územního plánování, informace v nich obsažené jsou ale využitelné i na jiných úsecích činnosti veřejné správy. Vítaným pomocníkem mohou být nejen pro právníky specializující se na oblast správního práva, ale i obecně pro praktikující advokáty a zaměstnance v justici. Zajímavé informace v nich může najít ale i kdokoli z řad širší veřejnosti, kdo chce jen rozšířit své povědomí v dané oblasti. Zvláště v případě metodiky týkající se procesů územního plánování by bylo ale vhodné uvažovat o jejím 2. aktualizovaném vydání.

Mgr. Jan Hak

interní doktorand

Katedra správního práva a finančního práva

Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci

Abstract:

This review deals with two methodologies certified by the Ministry of Culture of the Czech Republic in 2016, namely with *Promotion of Cultural Values' Protection in the Course of Preservation of Woody Plants Growing outside of a Forest* and *Promotion of Cultural Values' Protection in the Course of Town and Country Planning Processes – a Local Plan*. Both methodologies were written by the same Czech lawyers – Filip Dienstbier, Olga Pouperová, and Ondřej Vícha. All of them are highly qualified. Their aim was to provide a practical guide especially for the bodies of State monument care, emphasizing particular ways how to enforce monument care interests in abovementioned processes. They accomplished their goal but legal regulation has been constantly developing, and it is necessary to use the latest versions of acts involved.

**KAPITOLY Z MEZINÁRODNÍHO DOPRAVNÍHO PRÁVA**

POLÁČEK, B. *Kapitoly z mezinárodního dopravního práva I. (A. Říční právo, B. Letecké právo)* 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, 388 s., ISBN 978-80-7552-133-0 (brož.), 978-80-7552-134-7 (e-pub)

POLÁČEK, B. *Kapitoly z mezinárodního dopravního práva II. (C. Železniční právo, D. Námořní právo)* 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, 456 s., ISBN 978-80-7552-424-9 (brož.), 978-80-7552-425-6 (e-pub)

POLÁČEK, B. *Kapitoly z mezinárodního dopravního práva III. (E. Silniční právo, F. Multimodální právo)* 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017, 448 s., ISBN 978-80-7552-789-9 (brož.), 978-80-7552-790-5 (e-pub)

V letech 2016 až 2017 vydalo nakladatelství Wolters Kluwer obsáhlou trilogii zabývající se mezinárodním dopravním právem. Není proto náhodou, že je celý komplet uveden pod názvem „Kapitoly z mezinárodního dopravního práva“. Jeho první část je zaměřena na říční právo (A) a letecké právo (B), druhá část se věnuje železničnímu právu (C) a právu námořnímu (D) a konečně v poslední, třetí části (vydané počátkem roku 2018) autor pojednává o silničním právu (E) a multimodálním právu (F).

Autor recenzovaných publikací, doc. JUDr. Ing. Bohumil Poláček, Ph.D., MBA, LL.M., je absolventem Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze a Technické

univerzity v Liberci (obor ekonomika a řízení spotřebního průmyslu). V současnosti působí jako jednatel oceňovací společnosti Appraising Alpha – znalecký ústav, s.r.o., a poradenské společnosti Consulting Alpha, s.r.o. Znalcem se specializací oceňování podniku je od roku 2003. Znalcem se specializací oceňování finančního majetku, nehmotného majetku a movitého majetku je od roku 2010. Je zapsán do seznamu rozhodců vedeného Ministerstvem spravedlnosti a do seznamu rozhodců Rozhodčího soudu při Hospodářské komoře ČR a Agrární komoře ČR. Působí též jako externí spolupracovník na Právnické fakultě Masarykovy univerzity (katedra mezinárodního a evropského práva). Jako autor či spoluautor publikoval řadu odborných statí se zaměřením na oceňování, znalecké právo, mezinárodní právo ekonomické, mezinárodní přepravu a právo mezinárodního obchodu.

Podle autora je možné problematiku mezinárodního dopravního práva podřadit pod právo mezinárodního obchodu, které lze vymezit jako účelově uspořádaný soubor právních norem různého původu a z různých právních odvětví, které spojuje jejich společný účel upravovat právní vztahy vznikající při uskutečňování mezinárodního obchodu a mezinárodního hospodářského styku vůbec. Právní normy uplatňující se při úpravě mezinárodního obchodu jsou tedy normami různé povahy (veřejnoprávní a soukromoprávní) a různého původu (vnitrostátní, evropské i mezinárodní).

Vzhledem ke značné šíři materie se celá trilogie zaměřuje pouze na problematiku stěžejních témat z oblastí dopravního práva, a to zejména na právní odpovědnost, úpravu právního režimu dopravní cesty, ochranu před protiprávními činy a na státní správu v daném typu dopravy. Jednotlivá témata jsou zpracována v kontextu práva Evropské unie, které je v mnoha ohledech významným mezipřírodním mezi vnitrostátní a mezinárodní úpravou.

Dopravní právo (vnitrostátní, unijní či mezinárodní) má poměrně úzké vazby k právu životního prostředí a jeho jednotlivým pramenům. Doprava a ochrana životního prostředí, jakož i právní regulace v těchto oblastech, spolu souvisí. Bez nadsázky můžeme konstatovat, že tyto vzájemné vazby jsou mnohohrstevné. Jistě lze též souhlasit se slovy M. Damohorského,¹⁴ že „dopravní a přepravní nároky se v minulých desetiletích dramaticky zvyšují a narůstají. Souvisí to jak s ekonomickým růstem, tak i s požadavky lidí na větší mobilitu a cestování.“ K tomu M. Damohorský mj. uvádí, že k požadavkům na moderní dopravu se vedle hospodárnosti, času a bezpečnosti v současnosti přiřazuje i ekologická příznivost (tedy snaha o minimalizaci dopadů dopravy na životní prostředí).

Sektor dopravy má značné negativní dopady na životní prostředí a lidské zdraví. Doprava je odpovědná za čtvrtinu emisí skleníkových plynů v EU a způ-

¹⁴ DAMOHORSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 593.

sobuje znečištění ovzduší, hlukovou zátěž obyvatel a fragmentaci přírodních stanovišť. Budeme-li konkrétnější, doprava je jediným významným hospodářským sektorem EU, ve kterém se od roku 1990 zvýšily emise skleníkových plynů, a také se nejvíce podílí na emisích oxidů dusíku, jež jsou škodlivé pro lidské zdraví i životní prostředí. Stejně tak silniční doprava je jedním z hlavních zdrojů hlukové zátěže v Evropě.¹⁵

První díl recenzované trilogie se týká říčního a leteckého práva. Přestože je historie říční dopravy stará již více než 3 tisíce let a letecká doprava funguje nesrovnatelně kratší dobu (necelých sto let), je říční plavba regulována převážně pouze regionálně, a to většinou na základě jednotných podmínek v rámci určitého říčního systému. Naproti tomu letecká doprava je regulována velkým množstvím předpisů vnitrostátní, evropské i mezinárodní závaznosti. Pokud jde o **říční právo (A)**, autor pojednává o odpovědnosti v mezinárodní říční přepravě, společné říční havárii, rozhodování sporů z mezinárodní říční přepravy a státní správě ve vnitrozemské plavbě. V rámci pojednání o odpovědnosti rozlišuje mj. odpovědnost správce vodní cesty, odpovědnost provozovatele a uživatele přístavu nebo odpovědnost provozovatele či vlastníka plavidla. Vychází přitom z relevantních ustanovení zákona č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě, aniž by uváděl vazby na právní úpravu obsaženou ve vodním zákoně (např. užívání povrchových vod k plavbě podle § 7 vodního zákona nebo správa vodních toků podle § 47 a násl. vodního zákona). Z ustanovení zákona o vnitrozemské plavbě, které se týkají ochrany životního prostředí, autor uvádí zejména povinnost provozovatele pozemní části přístavu, který není oprávněn nakládat s nebezpečným odpadem podle zákona o odpadech, umožnit odebrat nebezpečný odpad z plavidel osobě, která je k nakládání s tímto odpadem oprávněna (§ 7 odst. 2), povinnost uživatele přístavu při provozování plavidla zamezit ohrožení nebo poškození životního prostředí (§ 8 odst. 1), jakož i povinnost provozovatele plavidla vybavit jej prostředky potřebnými k ukládání odpadu vznikajícího během provozu na plavidle (§ 23a odst. 1). V kapitole o odpovědnosti v říční přepravě podle mezinárodního práva autor uvádí základní principy Budapeštské úmluvy o smlouvě o přepravě zboží po vnitrozemských cestách (CMNI, 2000), která mj. řeší i problematiku přepravy nebezpečného zboží nebo zboží poškozujícího životní prostředí. V kapitole o právní úpravě společné říční havárie autor odkazuje též na § 31 zákona o vnitrozemské plavbě, který v případě, že v důsledku nehody došlo ke znečištění vod nebo k ohrožení její kvality nebo k poškození vodní cesty, stanoví vůdci a provozovateli plavidla povinnost ohlásit nehodu též příslušnému vodoprávnímu úřadu podle vodního zákona (zákon o vnitrozemské plavbě zde používá ještě sta-

¹⁵ Signály EEA. Na cestě k čisté a inteligentní mobilitě. Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie, 2016.

rý pojem „vodohospodářský orgán“) a správci vodní cesty. A konečně v kapitole o státní správě ve vnitrozemské plavbě autor přílehavě odkazuje na právní úpravu nakládání s odpady na plavidle, včetně povinnosti odděleného sběru mastných odpadů vzniklých při provozu plavidla (§ 105 vyhlášky č. 67/2015 Sb., o pravidlech plavebního provozu (pravidla plavebního provozu)).

Druhou část prvního dílu recenzované trilogie tvoří pojednání o **leteckém právu (B)**. Autor se zde zabývá odpovědností v mezinárodní letecké přepravě, a to jak z hlediska vnitrostátního práva (tj. občanského zákoníku, resp. zákona č. 49/1997 Sb., o civilním letectví), práva EU (nařízení č. 2027/97 a č. 261/2004) i mezinárodního práva (Varšavské, Guadalajarské, resp. Montrealské úmluvy). Dále autor rozebírá problematiku ochrany civilního letectví před protiprávními činy, a to jak z hlediska aplikace příslušných mezinárodních úmluv (zejména Tokijské, Haagské a Montrealské), příslušných unijních nařízení (zejména nařízení č. 216/2008 a č. 300/2008) a českého zákona o civilním letectví a jeho prováděcí vyhlášky č. 410/2006 Sb. Následně autor poskytuje pojednání o právním režimu vzdušného prostoru (včetně např. přeletů nad Antarktidou) a v poslední kapitole této části též o státní letecké správě. Zde se autor věnuje vymezení působnosti Ministerstva dopravy a Úřadu pro civilní letectví a dále též právní úpravě letišť, jejich výstavbě a provozu, jakož i zřizování ochranných pásem kolem leteckých staveb. Z hlediska ochrany životního prostředí však v této části postrádám pojednání o pravidlech obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů. Do systému EU-ETS (založeného směrnicí 2003/87/ES) jsou totiž od roku 2013 zahrnuti též provozovatelé letadel, včetně leteckých společností, které nemají sídlo na území EU. Provozovatelé letadel musí své emise vyprodukované při letech v rámci EU, z území i na území EU, pokrýt emisními povolenkami (to ostatně potvrdil i Soudní dvůr EU v rozsudku ze dne 21. 12. 2011, ve věci C-366/10).

Druhý díl recenzované trilogie se týká železničního práva a námořního práva. Pokud jde o **železniční právo (C)**, autor pojednává o odpovědnosti v mezinárodní železniční přepravě (zejména pokud jde o odpovědnost provozovatele dráhy, dopravce a cestujících), a to jak z hlediska vnitrostátního práva (tj. zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách), práva EU [nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1371/2007 o právech a povinnostech cestujících v železniční přepravě] a práva mezinárodního (zejména z hlediska Úmluvy o mezinárodní železniční přepravě – COTIF a jejích jednotlivých přípojků, včetně přípojku C – Řádu pro mezinárodní železniční přepravu nebezpečných věcí – RID). Další kapitola se zabývá ochranou železnic a bezpečností provozování dráhy a drážní dopravy, včetně rozboru opatření při nehodách a mimořádných událostech, jakož i unijních aspektů zajišťování bezpečnosti železnic v EU (zejména z hlediska směrnice 2004/49/ES). V následující kapitole se autor věnuje právnímu režimu železnic

(např. kategoriím železničních drah, povinností vlastníka a provozovatele dráhy, povinností dopravce, přepravnímu řádu, způsobilosti k řízení drážních vozidel a pravidlům železničního provozu). K ochraně životního prostředí a právním předpisům na tomto úseku mají zřejmě nejužší vztah otázky týkající se řešení mimořádných událostí nebo vymezování ochranného pásma dráhy a omezení s ním souvisejících. Autor však v této souvislosti nezmiňuje právní úpravu ochrany dřevin rostoucích v okolí železniční dráhy obsaženou v § 8 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Odstavec 2 tohoto ustanovení umožňuje odstraňovat dřeviny za účelem zajištění provozuschopnosti železniční dráhy nebo zajištění plynulé a bezpečné drážní dopravy na této dráze bez povolení orgánu ochrany přírody; tyto činnosti lze provádět jen na základě závazného stanoviska drážního správního úřadu. Poslední kapitola k železničnímu právu se týká státní správy železnic. Autor pojednává o státní drážní správě (Drážní úřad, Drážní inspekce), procesu liberalizace železnic, mezinárodním organizacím působícím v této oblasti a přestupkům na tomto úseku veřejné správy. S ohledem na rok vydání této části trilogie (2016) zde však chybí pojednání o postavení, působnosti a organizaci Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře, který byl zřízen zákonem č. 320/2016 Sb. (s účinností od 1. 4. 2017).

V druhé části prostředního dílu trilogie týkající se **námořního práva (D)** autor rozebírá odpovědnostní vztahy v mezinárodní námořní přepravě, a to jak z hlediska vnitrostátního práva (tj. občanského zákoníku a zejména zákona č. 61/2000 Sb., o námořní plavbě), práva EU (nařízení č. 392/2009 a č. 1177/2010), tak i z hlediska práva mezinárodního (Haagská pravidla, Athénská úmluva, Hamburská pravidla, popř. Rotterdamská pravidla). Nicméně zcela stranou svého zájmu autor ponechal mezinárodní smlouvy sjednané v rámci Mezinárodní námořní organizace (IMO) regulující prevenci a omezování znečištění životního prostředí (zejména úmluvu MARPOL), odpovědnost za škody způsobené ropným znečištěním na moři (např. úmluvy CLP, IOPFC, BOC) nebo odpovědnost související s přepravou škodlivých a nebezpečných látek po moři (úmluva HNS). V další kapitole se autor věnuje režimu společné námořní havárie, popisu tzv. Yorksko-antverpským pravidlům a komparaci námořní a říční společné havárie. Třetí kapitola se zaměřuje na problematiku ochrany námořní plavby, kterou lze podle autora rozčlenit do tří skupin. Ty se týkají a) konstrukce a vybavení lodí, výcviku námořníků a péči o ně, schválených postupů a kontroly dodržování předpisů, b) záchrany na moři a c) ochrany proti pirátství. Ke každé z těchto skupin autor uvádí výčet pramenů právní úpravy. Česká legislativa (konkrétně § 77 zákona o námořní plavbě) odkazuje na mezinárodní a unijní prameny v oblasti bezpečnosti námořní plavby. V dalším textu se již autor věnuje pouze mezinárodní úmluvě o bezpečnosti lidského života na moři (SOLAS) a unijním předpisům – platným i těm již zrušeným – z oblasti ochra-

ny námořní plavby. Z platných unijních předpisů přijatých koncem roku 2008 v rámci tzv. třetího balíčku opatření v oblasti námořní bezpečnosti se jedná o dvě nařízení (č. 391/2009 a č. 392/2009) a šest směrnic (2009/16/ES, 2009/17/ES, 2009/18/ES, 2009/20/ES a 2009/21/ES). Z textu úmluvy SOLAS má k právu životního prostředí nejužší vztah ta její část týkající se přepravy nebezpečných věcí. Rozlišují se přitom pravidla pro přepravu nebezpečných věcí v zabaleném stavu (Kodex mezinárodní námořní přepravy nebezpečných věcí – IMDG), pro přepravu nebezpečných věcí v pevné formě volně ložených, pro stavbu a vybavení lodí přepravujících nebezpečné kapalné chemikálie ve velkém (Kodex o mezinárodní hromadné přepravě chemikálie – IBC), pro stavbu a vybavení lodí přepravujících zkapalněné plyny ve velkém (Kodex o mezinárodním dopravní plynu – IGC) a pro přepravu zabaleného vyhořelého jaderného paliva, plutonia a vysoce radioaktivního odpadu (Kodex pro bezpečnou přepravu zabaleného vyhořelého jaderného paliva, plutonia a vysoce radioaktivního odpadu na palubách lodí – INF). V rámci úmluvy SOLAS byl přijat mj. též komplexní Kodex bezpečnosti jaderných obchodních lodí a Mezinárodní kodex pro lodě působící v polárních vodách (tzv. Polární kodex). Další kapitola týkající se právního režimu námořní plavby se zabývá pravidly pro bezúhonnost provozovatele námořního plavidla, způsobilostí lodí k plavbě, mezinárodním osvědčením, pravidelnými prohlídkami, povinnými listinnými doklady námořního plavidla, posádkou námořního plavidla, službou na lodi, zabráněním srážkám na moři, jakož i specifiky plavby vnitřními vodami, pobřežními vodami nebo plavby na volném moři. A konečně v poslední kapitole nazvané „státní námořní správa“ se autor zaměřil na problematiku práva vlajky, námořního rejstříku, státní správy v námořní plavbě, mezinárodním vládním i nevládním organizacím působícím v oblasti námořní plavby a sankcím v této oblasti.

V pořadí třetí – nejnovější (vydaný koncem roku 2017) – díl recenzované trilogie se týká silničního práva a multimodálního práva. Pokud jde o **silniční právo (E)**, autor opět nejdříve pojednává o odpovědnostních vztazích v mezinárodní silniční přepravě, a to jak z hlediska vnitrostátního práva (tj. zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, a zákona č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích), unijního práva (nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 561/2006, 1073/2009, 1072/2009, 1073/2009, 165/2014, 181/2011) a mezinárodního práva (např. mezinárodní úmluvy CMR, ATP, AETR, CVR, INTERBUS, TIR). Pro zájemce o právo životního prostředí bude mít největší význam zřejmě pojednání o Evropské dohodě o mezinárodní silniční přepravě nebezpečných věcí (ADR) obsažené v kapitole 1.4.2. V dalším textu se autor zabývá bezpečností silniční infrastruktury

a silničního provozu; zde opakovaně zmiňuje přepravu nebezpečných věcí (tentokrát však z hlediska unijního práva implementujícího dohodu ADR, tj. směrnici 2008/68/ES o pozemní přepravě nebezpečných věcí) nebo pravidla bezpečnosti pozemních komunikací transevropské silniční sítě (v návaznosti na nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1315/2013 o hlavních směrech Unie pro rozvoj transevropské silniční sítě). V kapitole třetí pak autor rozebírá právní režim pozemních komunikací. Detailněji se přitom zabývá užíváním pozemních komunikací (včetně právní úpravy zpoplatnění obecného užívání komunikací nebo odstraňování autovraků), ochranou pozemních komunikací a jejich stykem s okolím (např. silniční ochranná pásma), provozem na pozemních komunikacích, řidičským oprávněním a průkazem, registrem řidičů, bodovým hodnocením, silničními vozidly v provozu (např. technickou způsobilostí, prohlídkami STK nebo měřením emisí) a pojištěním odpovědnosti.

Poslední část celé trilogie je nazvána - alespoň pro laika poněkud záhadně - jako **multimodální právo (F)**. Autor však v úvodu naznačuje, že se jedná o problematiku kombinované přepravy. Ta dosud není kryta žádným platným obecně závazným právním nástrojem na mezistátní úrovni, neboť Úmluva OSN o mezinárodní multimodální přepravě zboží dosud nevstoupila v platnost. Přesto však poskytuje definici multimodální přepravy, jako přepravy využívající několika druhů dopravy. Jejím nejrozšířenějším druhem je dle autora kontejnerová přeprava. Autor dále popisuje kombinovanou přepravu z hlediska vnitrostátního práva (kombinovanou říční, železniční a silniční přepravu), unijního práva (směrnice 92/106/ES, 96/53/ES, resp. nařízení 2015/719) a v neposlední řadě též z hlediska mezinárodního práva. Zde zmiňuje např. Mezinárodní úmluvu o bezpečnosti kontejnerů (KKBK), Evropskou dohodu o nejdůležitějších trasách mezinárodní kombinované dopravy a souvisejících objektech (AGTC), Evropskou dohodu o hlavních vnitrozemských vodních cestách mezinárodního významu (AGN) nebo Dohodu o mezinárodní přímé sdružené přepravě zboží železnice – voda (MŽVS). Dále se autor věnuje mezinárodním výkladovým pravidlům INCOTERMS 2010 a výkladovým pravidlům RAFTD. Poslední kapitoly v této části poskytují výčet mezinárodních organizací zabývajících se kombinovanou přepravou (COA, BIC, FIATA, OSŽD, UIC, UIRR, CLECAT) a mezinárodními informačními systémy (CESAR, EURIFT). Třetí část uvedené trilogie uzavírají dvě přílohy. První z nich obsahuje pojednání o mezinárodních přepravních dokladech, druhá příloha se věnuje právní úpravě smluv o přepravě.

Autor pojednává ve všech třech dílech recenzované trilogie také o některých dílčích právních aspektech provozování jednotlivých forem dopravy a ochrany životního prostředí, avšak zejména z hlediska přepravy vybraného nebezpečného zboží (např. ADR, RID, SOLAS, IMDG). Autor nicméně v recenzovaných

publikacích nezohlednil celou řadu právních předpisů z oblasti ochrany životního prostředí, které se (více či méně) vztahují k provozování jednotlivých forem dopravy. Pouze příkladmo lze odkázat na vazby dopravního práva k jednotlivým složkovým předpisům na úseku ochrany životního prostředí (např. k vodnímu zákonu, zákonu o ochraně přírody a krajiny, lesnímu zákonu, zákonu o ochraně ovzduší), trestněprávní odpovědnosti (podle směrnice 2008/99/ES o trestně právní ochraně životního prostředí), odpovědnosti za ekologickou újmu (podle směrnice 2004/35/ES o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí), systému EU-ETS (pokud jde o zařazení leteckých provozovatelů pod směrnicí 2003/87/ES), procesům EIA/SEA v souvislosti s dopravními záměry a politikami (podle směrnice 2011/92/EU nebo směrnice 2001/42/ES), recyklaci lodí (nařízení č. 1257/2013), nakládání s autovraky (podle předpisů z oblasti odpadového hospodářství) nebo ke specifickým přepravě odpadů (podle nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1013/2016) či geneticky modifikovaných organismů (podle směrnice 2009/41/ES).

Stranou autora zájmu zůstala i problematika ochrany a využívání hraničních vodních toků a mezinárodních jezer (obsažená např. v Úmluvě o ochraně a využívání hraničních vodních toků a mezinárodních jezer, Úmluvě o spolupráci pro ochranu a únosné využívání Dunaje nebo v Dohodě o Mezinárodní komisi pro ochranu Labe), jakož i výstavba dopravní infrastruktury (vazby na stavební zákon, zákon o vyvlastnění nebo zákon o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury). Další velkou skupinou pramenů mezinárodního práva s vazbou k námořní přepravě, které nejsou v příslušné části týkající se námořního práva blíže rozvedeny, jsou mezinárodní úmluvy sjednané v rámci Mezinárodní námořní organizace (IMO); z nich by jistě stála za bližší rozbor Úmluva předcházení znečišťování moří z plavidel z roku 1973 a její protokol z roku 1978 – MARPOL 73/78, jakož i další smlouvy týkající se odpovědnosti za škody vznikající v souvislosti s provozováním námořní dopravy.

V dalším výzkumu v této oblasti by jistě bylo vhodné zaměřit se i na výše nastíněné vzájemné vazby a související právní aspekty vzájemného ovlivňování dopravy a životního prostředí. Stejně tak bude třeba reflektovat nejnovější trendy a iniciativy přijaté v rámci EU, jako jsou například Evropská strategie pro nízkoeemisní mobilitu¹⁶ nebo Agenda pro sociálně spravedlivý přechod na čistou, konkurenceschopnou a propojenou mobilitu pro všechny (Evropa v pohybu).¹⁷

Recenzovaná trilogie by mohla být velmi dobrým základem pro tento navazující výzkum. Ocenit je třeba zejména přehlednou strukturu, sjednocující uvedení

¹⁶ COM (2016) 501 final.

¹⁷ COM (2017) 283 final

do problematiky jednotlivých forem dopravy a s nimi spojeným právem, přehledy právních předpisů, odborné literatury, soudní judikatury a dalších zdrojů. Celá trilogie je zpracována kvalitně a se znalostí věci. Vyplňuje určitou mezeru v oblasti odborných publikací z tohoto právního odvětví. Všechny tři recenzované publikace mohou posloužit všem zájemcům o dopravní a s ní související problematiku, tedy jak laikům, studentům právnických, dopravních a ekonomických fakult, tak odborníkům z praxe.

JUDr. Ondřej Vícha, Ph.D.

Katedra správního práva a finančního práva

Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci

Abstract:

The reviewed publication titled „Chapters of International Transport Law“ forms a trilogy on the legal aspects of transport. The three-part publication was published by Wolters Kluwer CR between 2016 and 2017. The first part is concerned with River Law (A) and Air Law (B), the second part deals with Rail Law (C) and Maritime Law (D) and the last, third part, is focuses on Road Law (E) and Multimodal Law (F). The author (B. Poláček) acts as an expert and consultant. He has published a number of articles focusing on valuation, expert law, international economic law, international transport, and international trade law. Given the wide range of issues, the whole trilogy focuses only on the issues of key themes in the area of traffic law, in particular on legal liability, the regulation of the legal regime of the transport route, the protection against unlawful acts and the state administration in the given type of transport. Individual themes are dealt with in the context of European Union law, which in many respects is an important intermediate stage between national and international regulation.

♠♠

Kolektiv autorů. Hana Čížková, Libuše Vlasáková, Jan Květ (eds.). Mokřady – Ekologie, ochrana a udržitelné využívání. 1.vydání. České Budějovice: Episteme Natura, 2017, 630 stran, ISBN 978-80-7394-658-6

Dne 25. června 2018 byla udělena Cena Josefa Hlávky za odbornou a vědeckou literaturu za rok 2017.

V oblasti věd o živé přírodě byla v letošním roce Cena udělena Prof. Haně Čížkové, CSc. Mgr. Libuši Vlasákové a RNDr. Janu Květovi, dr. h. c. a kolektivu autorů za knihu Mokřady – Ekologie, ochrana a udržitelné využívání.

Cena Josefa Hlávky je udělována společně Nadací Český literární fond a Nadáním Josefa, Marie a Zdeňky Hlávkových za původní knižní práci z oblasti vědecké a odborné literatury publikovanou v České republice. Jedná se o prestižní ocenění, jediné svého druhu v oblasti odborné a vědecké literatury v České republice.

Předání Ceny Josefa Hlávky se uskutečnilo na zámku Lužany u Přeštice za přítomnosti všech oceňovaných a pozvaných hostů, včetně zástupců Velvyslanectví Norského království a Ministerstva životního prostředí.

Odborná kniha představuje první české původní souhrnné zpracování problematiky mokřadů. Kromě obecné charakteristiky mokřadů zahrnuje popis hlavních typů přímořských i vnitrozemských mokřadů včetně mělkých vod a lesů mokřých stanovišť, přičemž hlavní pozornost je věnována mokřadům České republiky. Kniha je rozdělena do pěti oddílů. V oddíle I. je podána definice a klasifikace mokřadů, jsou popsány faktory určující stav mokřadů a rozšíření mokřadů ve světě. Oddíl II., rozebírající hlavní typy přirozených a přírodě blízkých mokřadů a oddíl III., popisující hlavní typy antropogenních mokřadů, tvoří hlavní jádro objemné publikace. Oddíl IV. je zaměřen na strukturu a funkci mokřadních ekosystémů. V rámci něj stěžejní roli hraje kapitola 21. věnovaná biodiverzitě mokřadů. Oddíl V. rozebírá vztah člověka a mokřadů. V jednotlivých oddílech se autoři zabývají ekosystémovými službami mokřadů, zdravotními riziky mokřadů, pozitivními a negativními příklady vlivu zemědělství na krajinu, či problematikou obnovy mokřadů. Závěr knihy je věnován mezinárodnímu, evropskému a českému právu v oblasti ochrany mokřadů (autorem kapitoly 27. je doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.).

Oceněná publikace je zdrojem základních informací o ekologii, ochraně, obnově a využívání mokřadů. Odkazuje na více než tisíc původních informačních zdrojů, a tak je možné z ní vycházet i při hlubším poznávání mokřadů. Jedná se o společné dílo třiceti českých odborníků působících v oblastech výzkumu, využívání a ochrany mokřadů.

Kniha byla zpracována a vydána v rámci projektu Ochrana, výzkum a udržitelné využívání mokřadů České republiky, který byl řešen v letech 2015–2017 a byl

financován z EEA fondů v programovém období 2010–2014. Projekt, na kterém se kromě Ministerstva životního prostředí podílelo dalších sedm partnerských organizací, byl koordinován na sekci ochrany přírody a krajiny Ministerstva životního prostředí a významně přispěl ke zvýšení znalostí a informovanosti o významu a funkci mokřadů v krajině a naplňování Ramsarské úmluvy o mokřadech Českou republikou. Blíže www.pdpmokrady.cz

Redakční zpráva s využitím tiskové zprávy MŽP

Summary

Wetlands are unique, fragile and, therefore, often endangered ecosystems that occur on permanently or temporarily flooded or waterlogged soils. They usually host a great variety of organisms, many of them adapted to specific wetland conditions. In its 600 pages, this book, written by a collective of authors, presents the first original Czech treatise on the ecology, conservation and sustainable management of a wide range of wetlands, including shallow water bodies and wet forests. The book content is divided into five sections, each comprising several chapters, of which many are sub-divided more specifically. In the section V. focuses the authors on the legal tools of wetland conservation in the international, european and Czech law.



 PŘEHLED AKTUÁLNÍ LEGISLATIVY **Sbírka zákonů duben – červen 2018****Částka 25**

Vyhláška č. 46/2018 Sb., kterou se mění vyhláška Ministerstva zemědělství č. 221/2002 Sb., kterou se stanoví sazebník náhrad nákladů za odborné a zkušební úkony vykonávané v působnosti Ústředního kontrolního a zkušebního ústavu zemědělského, ve znění pozdějších předpisů

Částka 27

Vyhláška č. 49/2018 Sb., o vyhlášení Národní přírodní památky Kocelovické pastviny a stanovení jejich bližších ochranných podmínek.

Vyhláška č. 50/2018 Sb., o vyhlášení Národní přírodní památky Pískovna Erika a stanovení jejich bližších ochranných podmínek.

Vyhláška č. 51/2018 Sb., o vyhlášení Národní přírodní rezervace Břehyně – Pecopala a stanovení jejich bližších ochranných podmínek.

Vyhláška č. 52/2018 Sb., o změně a zrušení některých právních předpisů o vyhlášení zvláště chráněných území.

Částka 30

Vyhláška č. 61/2018 Sb., o seznamu nebezpečných chemických látek, směsí a prachů a podmínkách nakládání s nebezpečnými chemickými látkami a směsmi a podmínkách výkonu činností spojených s nebezpečnou expozicí prachů.

Částka 33

Vyhláška č. 66/2018 Sb., kterou se mění vyhláška č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu, ve znění vyhlášky č. 63/2013 Sb.

Částka 38

Vyhláška č. 76/2018 Sb., kterou se mění vyhláška Ministerstva zemědělství č. 101/1996 Sb., kterou se stanoví podrobnosti o opatřeních k ochraně lesa a vzor služebního odznaku a vzor průkazu lesní stráže, ve znění vyhlášky č. 236/2000 Sb.

Částka 40

Vyhláška č. 79/2018 Sb., o způsobu a rozsahu zpracovávání návrhu a stanovování záplavových území a jejich dokumentace.

Částka 41

Vyhláška č. 80/2018 Sb., kterou se mění vyhláška č. 254/2010 Sb., kterou se stanoví seznam vinařských podoblastí, vinařských obcí a viničních tratí.

Částka 46

Zákon č. 91/2018 Sb., kterým se mění zákon č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, ve znění pozdějších předpisů.

Částka 48

Zákon č. 93/2018 Sb., o podmínkách využívání genetických zdrojů podle Nagojského protokolu.

Částka 49

Vyhláška č. 96/2018 Sb., o množitelských porostech a rozmnožovacím materiálu ovocných rodů a druhů a jeho uvádění do oběhu.

Vyhláška č. 95/2018 Sb., kterou se mění vyhláška č. 332/2006 Sb., o množitelských porostech a rozmnožovacím materiálu chmele, révy, ovocných rodů a druhů a okrasných druhů a jeho uvádění do oběhu.

Částka 56

Zákon č. 113/2018 Sb., kterým se mění zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 388/1991 Sb., o Státním fondu životního prostředí České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Částka 64

Nařízení vlády č. 126/2018 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 48/2017 Sb., o stanovení požadavků podle aktů a standardů dobrého zemědělského a environmentálního stavu pro oblasti pravidel podmíněnosti a důsledků jejich porušení pro poskytování některých zemědělských podpor.

Částka 67

Vyhláška č. 132/2018 Sb., o přípravcích a pomocných prostředcích na ochranu rostlin.

Částka 68

Vyhláška č. 133/2018 Sb., kterou se mění vyhláška č. 145/2016 Sb., o vykazování elektřiny a tepla z podporovaných zdrojů a k provedení některých dalších ustanovení zákona o podporovaných zdrojích energie (vyhláška o vykazování energie z podporovaných zdrojů).

Částka 69

Nález Ústavního soudu (č. 135/2018 Sb.) ze dne 19. června 2018 sp. zn. Pl. ÚS 35/17 ve věci návrhu na zrušení části čl. IV a čl. V zákona č. 185/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 503/2012 Sb., o Státním pozemkovém úřadu a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

Sbírka mezinárodních smluv leden – červen 2018**Částka 9**

Sdělení č. 12/2018 Ministerstva zahraničních věcí o sjednání Nagojsko-kualumpurského doplňkového protokolu o odpovědnosti a náhradě škod ke Cartagenskému protokolu o biologické bezpečnosti.

Částka 11

Sdělení č. 14/2018 Ministerstva zahraničních věcí o přijetí změn příloh 2 a 3 Dohody o ochraně africko-euroasijských stěhovavých vodních ptáků.

Sdělení č. 15/2018 Ministerstva zahraničních věcí o odstoupení České republiky od Charty Mezinárodního energetického fóra.

♠♠

Summary:

This section of the Journal provides an overview of the current Czech environmental legislation in the Collection of Laws of the Czech Republic from March to June 2018 and international agreements in the Collection of Laws of the Czech Republic from January to June 2018.

♠♠

 ČASOPIS "ČESKÉ PRÁVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ"

Informace o časopisu

Od roku 2001 vydává Česká společnost pro právo životního prostředí, členka Rady vědeckých společností ČR, ve spolupráci s katedrou práva životního prostředí Právnické fakulty Univerzity Karlovy recenzovaný odborný vědecký časopis **České právo životního prostředí**. První číslo vyšlo 30. září 2001. Časopis je registrován u Ministerstva kultury, evidenční číslo MK ČR E11476 a má přiděleno od Národní technické knihovny mezinárodní standardizované číslo periodik ISSN 1213-5542.

Dne 4. 2. 2014 zařadila Rada pro výzkum, vývoj a inovace časopis České právo životního prostředí na Seznam recenzovaných neimpaktovaných periodik vydávaných v ČR.

Časopis **České právo životního prostředí** je v České republice jediný svého druhu, a například na Slovensku podobně zaměřené periodikum dosud neexistuje. Posláním a obsahovým zaměřením časopisu je výchovně vzdělávací, vědecká a informační činnost v oblasti práva životního prostředí včetně environmentální politiky, jejímž cílem je rozvoj práva životního prostředí v podmínkách České republiky a Evropské unie. Tematicky se věnuje mezinárodnímu, evropskému unijnímu, mezinárodnímu srovnávacímu a českému právu. Pravidelnými rubrikami časopisu jsou původní odborné vědecké články v rubrice „Vědecká témata“, dále komentáře k novým právním úpravám, zprávy z vědeckých konferencí, informace o správních a soudních judikátech, přehled vývoje legislativy, recenze a anotace odborné literatury, programech realizujících státní environmentální politiku, apod. Časopis by měl ve svých výsledcích přispět k právní a ekologické výchově, vzdělávání a osvětě veřejnosti, jak laické, tak především odborné z oblasti státní správy, soudnictví, územních samospráv, vysokého a středního školství, podnikatelských kruhů, občanského sektoru, apod.

Časopis je vydáván obvykle 4 x ročně nákladem 400 kusů. Od roku 2001 vyšlo dosud celkem 48 čísel. Plné verze starších čísel časopisu jsou k dispozici též v elektronické podobě ve formátu pdf na internetové stránce <http://www.cspzp.com/ca-sopis.html>. Časopis je tištěn na ekologickém papíru splňujícím mezinárodní ekologické normy ISO 14001 a certifikáty EMAS, FSC, PEFC a ECF.

THE JOURNAL "ČESKÉ PRÁVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ"

The journal České právo životního prostředí (Czech Environmental Law Review) is a peer-reviewed journal with ISSN 1213-5542, published by the Czech Society for Environmental Law since 2001 and registered by Ministry of Culture under evidence number MK ČR E11476. The journal České právo životního prostředí is prepared in the collaboration with the Department of Environmental Law, Faculty of Law, Charles University, Prague.

The journal České právo životního prostředí is indexed since 2014 on the List of Reviewed Czech journals by the The Government Council for Science, Research and Innovation.

The Journal Czech Environmental Law Review is the first and currently one specialized peer-reviewed journal concerned with environmental law and environmental policy in the Czech Republic. Through the journal the Czech Society for Environmental Law provide updated and detailed information on a current development of research, legislation and jurisdiction in the Czech, European and International environmental law, as well as on new publication, Society's activities that are under preparation and on other news in this field. The journal is opened to all authors who are interested in the environmental law, both Czech and foreign. Chief-editor is Doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D., e-mail address: stejskal@prf.cuni.cz.

The thematic pieces to be published in journal are reviewed by two specialists in the field concerned, who decide whether the text is suitable for publication or make comments, which are subsequently sent to the author.



☛ POKYNY PRO AUTORY PŘÍSPĚVKŮ ☚**Pokyny pro autory příspěvků do časopisu
České právo životního prostředí****I.**

Rukopis autoři zasílají redakci v elektronické verzi, a to na e-mailovou adresu **stejskal@prf.cuni.cz**

II.

Rukopis je třeba redakci nabídnout v podobě, v jaké má být publikován. Musí obsahovat jméno autora (jméno, příjmení, tituly); název v češtině (slovenštině) a angličtině; český (slovenský) a anglický abstrakt v rozsahu 1500 znaků; tři až pět klíčových slov v češtině (slovenštině) a angličtině; seznam literatury citované v textu; případnou dedikaci na vědecký projekt (v rámci něhož příspěvek vznikl). Samotný text příspěvku může být i v jiném jazyce než čeština, slovenština, angličtina. Minimální text nabízeného příspěvku činí zpravidla 4 normostrany, příspěvky určené pro hlavní rubriku „Vědecká témata“ minimálně 10 normostran.

III.

Rukopis by měl splňovat následující formální požadavky – velikost písma 12, nadpisy 14, typ písma Times New Roman, nebo Ariel nebo Calibri, řádkování 1,5. Elektronická verze rukopisu musí být zpracována v některém z obecně dostupných tiskových editorů (např. MS Word). Preferovaná přípona souboru je .doc nebo .docx, případně .rtf.

IV.

Poznámky v rukopisu je třeba číslovat průběžně a zařadit dole na stránce v poznámce pod čarou (poznámky patové), nikoliv na konci příspěvku. Veškeré citace je třeba provádět v souladu s ČSN ISO 690 a ČSN ISO 690-2

V.

Součástí rukopisu mohou být i tabulky, grafy, fotografie. Autor vždy uvede citaci zdroje a autorství fotografie, případně vysvětlující titulek (legendu) k tabulce, grafu, fotografii. Redakce si vyhrazuje právo vytisknout tabulku, graf, fotografii jen černobíle.

VI.

Autoři jsou plně odpovědní za jazykovou a formální úroveň rukopisu, která je jedním z dílčích kritérií celkového hodnocení. Redakce provádí pouze nezbytné základní jazykové úpravy přijatých textů.

VII.

Redakce předpokládá, že nabízený rukopis nebyl dosud publikován v jiném periodickém tisku. Redakce očekává, že ji autoři budou informovat o skutečnosti, že celý rukopis nebo jeho část nebo některé podstatné výsledky již byly publikovány v jiné publikaci na úrovni článku v recenzovaném vědeckém časopise nebo monografii. V případě předložení rukopisu vycházejícího z kvalifikační studentské práce, je třeba tuto skutečnost redakci sdělit.

VIII.

Poskytnutím rukopisu (autorského díla) redakci bere autor na vědomí, že dílo bude po svém zveřejnění v časopise České právo životního prostředí poskytnuto k online přístupu uživatelům Internetu na webové stránce České společnosti pro právo životního prostředí. Do přijetí k publikaci je autor oprávněn redakci sdělit, že poskytnutí svého díla k online přístupu nepovoluje. Autorova práva k dalšímu užití díla tím nejsou dotčena.

IX.

V rukopisu autoři uvedou své kontaktní údaje: jméno s uvedením všech titulů, pracoviště (u doktorandů vysokou školu), případně e-mail a poštovní adresu pro zaslání autorských výtisků.

X.

Rukopis, který nesplňuje formální náležitosti vyplývající z těchto Pokynů, nemůže být přijat do recenzního řízení nebo z něj může být vyrazen.

INFORMATION FOR AUTHORS

The manuscript has to be sent as electronic document to **stejskal@prf.cuni.cz**

The manuscript has to be in required format, font size 12, headlines 14, line spacing 1,5 lines, etc. It has to contain name of the author, title of the article in Czech and English, abstract in Czech and English, key words, bibliography and eventually dedication for a project. Length of the article is supposed to be 4 pages, in case of the main topic 10 pages. Author is liable for proper citations which have to be inserted as footnotes, not endnotes. The citations have to follow citation rules ČSN ISO 690 a ČSN ISO 690-2. It is presumed that the manuscript has not been published before. After publishing in the Journal Czech Environmental Law Review the article will be available online on the website of the society. The manuscript that does not comply with these guidelines cannot be accepted for review process or it can be discarded.

♠ ♠

☛ ZÁSADY RECENZNÍHO ŘÍZENÍ ☛

Zásady recenzního řízení v rámci časopisu České právo životního prostředí

1. Předmět recenzního řízení

- 1.1 Standardnímu anonymnímu recenznímu řízení zpravidla podléhají odborné příspěvky určené pro klíčovou rubriku časopisu „Téma“, tedy původní autor-
ské příspěvky představující výsledky či dílčí výsledky původního výzkumu,
zaměřené obvykle na monotematický problém, dosud nepublikované v jiném
tištěném periodiku či na internetu.
- 1.2 Příspěvky do ostatních pravidelných rubrik časopisu podléhají zjednoduše-
nému recenznímu řízení, pokud si redakční rada příspěvek nevyhradí k stan-
dardnímu recenznímu řízení.
- 1.3 Za obsah jednotlivých příspěvků odpovídají jejich autoři, otištěné příspěvky
v časopisu České právo životního prostředí nemusí vyjadřovat názory redakce
ani redakční rady.
- 1.4 Důvodem odmítnutí otištění nabídnutého příspěvku může být i skutečnost, že
nabídnutý rukopis byl již publikován v jiném českém periodiku či na internetu.

2. Postup před zahájením recenzního řízení

- 2.1 Redakce prostřednictvím šéfredaktora přijímá nabídky příspěvků na otištění
v časopise.
- 2.2 Redakční rada má právo kdykoli si vyžádat k nahlédnutí, případně posouzení,
rukopisy příspěvků nabídnuté redakci, včetně těch, které obvykle nejsou urče-
ny k recenznímu řízení (například informace o životním jubileu či v budouc-
nu pořádané vědecké konference).
- 2.3 Redakce má právo odmítnout nabídnutý příspěvek, pokud se domnívá, že ne-
splňuje základní požadavky kladené na odborný text nebo výrazně vybočuje
z oblasti práva životního prostředí a příbuzných oborů. Toto rozhodnutí musí
zdůvodnit před redakční radou časopisu, pokud si to redakční rada vyžádá.
- 2.4 Redakce může autorovi doporučit provedení jazykových, formálních i obsa-
hových úprav ještě před tím, než nabídnutý rukopis postoupí do standardního
či zjednodušeného recenzního řízení. V případě, že autor odmítne navrho-
vané změny provést, redakce jeho nabídnutý příspěvek, tak jak jej autor ode-
vzdal, postoupí do standardního či zjednodušeného recenzního řízení

3. Průběh recenzního řízení¹

- 3.1** Každý příspěvek nabídnutý redakci časopisu podléhá posouzení redakce (případně redakční rady, vyhradí-li si toto), zda bude určen pro rubriku „Téma“. Takové příspěvky budou podrobeny standardnímu anonymnímu recenznímu řízení. O přijetí do standardního či zjednodušeného recenzního řízení i o jeho následném výsledku je autor informován šéfredaktorem.
- 3.2** V standardním anonymním recenzním řízení je příspěvek posuzován dvěma recenzenty vybranými zpravidla z členů redakční rady nebo okruhu odborníků doporučeného členem redakční rady nebo, pokud si toto vyhradí, redakční radou.
- 3.3** Autor a recenzenti zůstanou navzájem anonymní. Recenzent není zaměstnancem stejného pracoviště jako autor či jeden ze spoluautorů a není ani jakýmkoliv jiným způsobem v konfliktu zájmů ohledně recenzovaného příspěvku.
- 3.4** 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 d) odmítnout příspěvek otisknout. Ve všech případech je nutné uvést zdůvodnění.
- 3.5** Na základě posudků recenzentů šéfredaktor autorovi sdělí, zda redakce časopisu a) rukopis přijímá bez výhrad k otištění, b) požaduje přepracování rukopisu, c) požaduje úpravy rukopisu nebo d) odmítá přijmout rukopis k otištění. V případě, že autora žádá o přepracování, o úpravy nebo jeho text odmítá, uvede i nejzávažnější důvody. Konečné rozhodnutí o přijetí či zamítnutí příspěvku činí ve všech případech šéfredaktor nebo, vyhradí-li si toto, redakční rada.
- 3.6** Výsledek standardního anonymního recenzního řízení je závazný pro autora nabídnutého příspěvku, který je povinen do termínu určeného šéfredaktorem zapracovat připomínky recenzentů, není-li stanoveno v bodě 3.7 jinak. V případě neprovedení přepracování či provedení nedostatečné úpravy autorského příspěvku si redakce nebo redakční rada vyhrazuje právo odmítnout předmětný autorský příspěvek publikovat.
- 3.7** V případě autorova nesouhlasu s posudkem recenzenta může autor zaslat redakci dopis či email s důvody nesouhlasu, který šéfredaktor předloží příslušným recenzentům ke stanovisku. Toto stanovisko tlumočí autorovi. Nedojde-li ke shodě recenzentů a autora, rozhodne o otištění příspěvku šéfredaktor, případně předloží autorův text redakční radě ke konečnému rozhodnutí, vyhradí-li si rada toto rozhodnutí.
- 3.8** Za recenzní posudek se považuje i oponentský posudek, pokud jde o publikaci kvalifikační práce či její podstatné části obhájené na vysoké škole. Recenzní

¹ Doporučená struktura recenzního posudku je na www.cspzp.com.

posudek se nevyžaduje v případech publikace textu odborných přednášek pro-
slovených před vědeckou radou příslušné vysoké školy či její fakulty v rámci
habilitačního nebo jmenovacího řízení.

3.9 Pro zjednodušené recenzní řízení platí ustanovení o standardním recenzním
řízení obdobně, s tím, že postačí jeden posudek člena redakční rady.

4. Redakční rada

Redakční rada se sestává z významných odborníků na problematiku práva ži-
votního 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.

5. Závěrečné ustanovení

Tyto zásady včetně jejich změn schvaluje na základě čl. 12 svých stanov předsta-
venstvo České společnosti pro právo životního prostředí.

PRINCIPLES OF THE REVIEW PROCEEDINGS

The review proceedings of academic journal articles intended to be published
in the main sections of the Journal Czech Environmental Law Review. The articles
are considered by two different reviewers chosen from the editorial board and
one professional recommended by the editor or by member of editorial board.
The author and the reviewer are supposed not to know each other. Based on the
consideration the article can be accepted for review or sent back with objections
or comments. The author can be asked to change the article. The article then
goes to anonymous review proceeding which is supposed to bring different
opinions about the article and open the ways either to publish the article or to
refuse. Both possibilities have to be justified by the reviewer.

