

PRINCIPY PRÁVNÍ ÚPRAVY OCHRANY PŘÍRODY A KRAJINY

VOJTĚCH STEJSKAL

Katedra práva životního prostředí Právnické fakulty Univerzity Karlovy v
Praze

Abstract in original language

Příspěvek se zabývá charakteristickými principy právní úpravy ochrany přírody a krajiny (*sensu stricto*) v českém právu životního prostředí *de lege lata* a *de lege ferenda*, s využitím zkušeností z právní úpravy jiných států středoevropského regionu.

Key words in original language

Ochrana přírody *in situ*; *ex situ*.

Abstract

This paper aims to analyze theoretical principles of the legal regulation of the nature conservation and landscape protection in the czech environmental law at present and in the future with the little inspiration by the legal regulation of the other Central European countries.

Key words

Nature conservation *in situ*; *ex situ*.

Úvodem

Předmětem tohoto příspěvku, který byl přednesen na Právnické fakultě Masarykovy univerzity v Brně v rámci konference Dny práva dne 11. listopadu 2010 v úvodu sekce „Příroda jako objekt právních vztahů“, je představit společenská východiska právní úpravy ochrany přírody, kořeny legislativy v oblasti ochrany přírody a krajiny, ústavní základy ochrany přírodního bohatství a využívání přírodních zdrojů, koncepty transpozice a implementace evropského unijního práva na úseku ochrany přírody a péče o biodiverzitu a konečně systém pramenů právní úpravy. V druhé části se pak pokouším zamyslet se nad teoretickými přístupy, charakteristickými principy a rysy platné právní úpravy na předmětném úseku. V příspěvku jsem vyjádřil názor na možné změny právní úpravy *de lege ferenda*, přičemž za základ možné inspirace pro revizi stávající právní úpravy považuji právní úpravu v zemích středoevropského regionu (Německo, Rakousko, Švýcarsko, Polsko, Slovensko).¹

¹ Tento příspěvek vznikl v rámci grantu GAČR-407/08/1053 „Právní úprava ochrany zvířat a péče o ně (aspekty mezinárodního, komunitárního a vnitrostátního práva)“.

Ochrana přírody v systému českého práva životního prostředí

Široké odborné veřejnosti je jistě dobře známo, že Evropská unie má v současnosti pravděpodobně nejambicióznější projekt k ochraně přírody na světě – vytvoření celoevropské soustavy chráněných území Natura 2000 s cílem dosáhnout uspokojivého stavu ochrany charakteristických a vzácných evropských druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin a typů přírodních stanovišť. Česká republika jako součást Evropské Unie se na budování této evropské soustavy podílí významnou měrou. Přispívá k tomu především svojí, v evropském kontextu stále ještě místy poměrně zachovalou, přírodou. Soustava Natura 2000 však ani zdaleka není počátkem českého snažení o územní a druhovou ochranu přírody – právě naopak. Nejstarší evropské rezervace vznikaly právě na našem území už v průběhu 19. století. Vznikaly tenkrát z určité posvátné úcty k přírodě a ve snaze zachovat dalším generacím jedinečné, tenkrát především lesní biotopy.² Tyto rezervace nicméně mohly vznikat jenom na majetcích šlechty, která si to mohla dovolit, z jejího vlastního přesvědčení a na její vlastní popud či na popud jejich zaměstnanců či umělecky a přírodovědně založených přátel. V roce 1826 vznikla na našem území jedna z prvních ornitologických rezervací na světě, jednalo se o rezervaci na ochranu havraní kolonie ve Veltrusech, na panství hraběte Chotka.³ V srpnu 1838 zřídil na svém panství hrabě Jiří Augustin Langueval-Buqoy rezervaci Žofínský prales, a ještě tentýž rok vydal nařízení o ochraně lokality Hojná Voda. Roku 1858 založil kníže Jan Schwarzenberg rezervaci Boubínský prales. Až do vzniku Československa v roce 1918 bylo na našem území tímto soukromoprávním způsobem zřízeno na dvacet rezervací.⁴

Uplynulé 20. století znamenalo dramatický pokles rozlohy území s původní nebo alespoň nepříliš člověkem pozměněnou přírodou. Společnost si stále více uvědomovala ztrácející se hodnoty, a proto docházelo k vyhlášení dalších a dalších rezervací, většinou v představě, že vymezení určitého prostoru „jenom přírodě“ (odtud rezervace) postačí k zachování přírodních hodnot.⁵ Již československá státní správa po první světové válce ve dvacátých a třicátých letech vyhlášovala tzv. přírodní rezervace (přísné a částečné), do roku 1938 jich takto vzniklo celkem 142, převážně ovšem

² Miko, L.: Odborná předmluva. in *Stejskal, V.*: Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost, Nakladatelství Linde Praha, a.s., Praha 2006, str.19.

³ Maximovič, R.: Ochrana přírody a přírodních památek. in *Dvacáté století - co dalo lidstvu. Díl II. Příroda a člověk*, Nakl.V.Orel Praha 1931, str.197-264.

⁴ Franková, M.: Chráněná území a ochranná pásma při ochraně životního prostředí (zejména při ochraně přírody a krajiny). *AUC Iuridica* 2001/3-4, Praha 2001, str.38.

⁵ *Stejskal, V.*: Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost, Nakladatelství Linde Praha, a.s., Praha 2006, str.19.

pouze maloplošných chráněných území.⁶ K vyhlášení velkoplošných chráněných území došlo až v druhé polovině 20.století, v roce 1956 byla vyhlášena první chráněná krajinná oblast (Český ráj), v roce 1963 první národní park (Krkonošský národní park).

Z kořenů většinou v lesním právu se také začala vyvíjet legislativa ochrany přírody. Tehdejší Československo patřilo k zemím s nejdelsí tradicí ochrany přírody a tomu odpovídala i kvalita našich zákonných předloh.⁷ Přesto se podařilo prosadit první zákon o státní ochraně přírody až po únoru 1948. V poválečném Československu byla již první, byť komunistická, právní úprava z padesátých let velice progresivní. V posledních desetiletích 20. století se však stále více ukazovalo, že původní konzervační přístup na mnoha místech selhává, a že v podmínkách evropské, člověkem pozměněné a ovlivněné přírody je mnohdy nezbytné o přírodu aktivně pečovat – začala se rozvíjet oblast managementu chráněných území, která u nás dosáhla velmi vysoké úrovně – příkladem může být údržba bohatých luk v Bílých Karpatech.⁸ Stále více se také ukazovala potřeba zasadit chráněná území do širšího krajinného rámce. V zákoně z roku 1956 chyběla obecná ochrana populací jednotlivých druhů a obecná ochrana krajiny zvláště nechráněné. Zásadním nedostatkem byla též absence mnoha typů právních nástrojů, včetně těch určených k prosazování práva (sankce byly zavedeny až na sklonku účinnosti zákona, nápravná opatření neobsahoval zákon v celé své poměrně dlouhé historii, tj. 36 let vůbec). Zlomovým v tomto smyslu byl až moderní zákon č.114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, který po úpravách a doplnění prvků legislativy ochrany přírody evropského unijního práva platí v České republice dodnes.

V platném českém právu je definován pojem „ochrana přírody a krajiny“, a to v zákoně č.114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Ochranou přírody a krajiny „se podle tohoto zákona rozumí dále vymezená péče státu a fyzických i právnických osob o volně žijící živočichy, planě rostoucí rostliny a jejich společenstva, o nerosty, horniny, paleontologické nálezy a geologické celky, péče o ekologické systémy a krajinné celky, jakož i péče o vzhled a přístupnost krajiny.“⁹ Je zde vlastně vymezena péče o živé

⁶ *Maximovič, R.*: Co předcházelo zákonu na ochranu přírody. in *Ochrana přírody* č.8/1956, str.232-239.

⁷ V období tzv. první republiky bylo v Československu postupně připraveno několik návrhů zákonů o ochraně přírody a přírodních památek (z pera předních osobností ochrany přírody J.Sv.Procházky, J.Emlera, Z.Wirtha, R.Maximoviče, J.V.Stejskala, atd.), ale ani jeden neprošel v Parlamentu přes první čtení.

⁸ *Stejskal, V.*: Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost, Nakladatelství Linde Praha, a.s., Praha 2006, str.19.

⁹ Viz § 2 odst.1 zákona č.114/1992 Sb.

části přírody, neživé části přírody a krajiny. Pojem „vymezená péče“ lze vnímat jako souhrn činností a nástrojů stanovených tímto zákonem, případně jinými právními předpisy. Nejedná se jen o pasivní ochranu a konzervaci určitého dochovaného stavu, ale o aktivní činnost, jejímž cílem je zachování nebo obnova rozmanitosti na úrovni ekosystémů, druhů i genů.¹⁰

Účel českého zákona o ochraně přírody a krajiny je definován hned v § 1 a lze konstatovat, že je formulován ve dvou rovinách.¹¹ Předmětem první, obecné roviny, je krajina, různorodost druhů, přírodních hodnot a estetických kvalit přírody a využití přírodních zdrojů. Účelem právní úpravy je přispět jednak k ochraně těchto fenoménů, ale i k jejich aktivní obnově a k zajištění šetrného využití přírodních zdrojů. Naplnění účelu zákona z hlediska povinných subjektů je nejen v rukou státu, ale i krajů a obcí jako jednotek územní samosprávy, ale i jiných subjektů, výslovně jsou zmíněni vlastníci a správci pozemků. Druhou rovinou, evropskou, je vytvoření funkční soustavy chráněných území evropského významu, tzv. soustavy Natura 2000 na území ČR. Podmínkou je soulad s právem EU, konkrétně se směrnicemi č. 2009/147/ES a č.92/43/EHS. Při naplňování obou rovin účelu zákona č.114/1992 Sb. je nutno zohlednit hospodářské, sociální a kulturní potřeby obyvatel a regionální a místní poměry. Nejedná se o negaci předchozích dvou rovin, ale o hledání kompromisů při realizaci ochrany přírody a krajiny.

Prameny právní úpravy ochrany přírody v ČR se však neomezují jen na systém zákona č.114/1992 Sb. a jeho prováděcích předpisů, do tohoto přehledu patří na základě čl.10 Ústavy ČR též mezinárodní úmluvy z oblasti ochrany přírody, včetně ochrany a péče o biodiverzitu¹² a dále evropské unijní a české vnitrostátní právní předpisy, týkající se 1) regulace obchodování s exempláři ohrožených druhů fauny a flory, 2) ochrany druhů ex situ, 3) odchyty a lovu zvěře a ryb, či 4) poskytování náhrad škod způsobených vybranými zvláště chráněnými druhy živočichů. Takto vymezený systém pramenů by se dal označit za systém právních předpisů ochrany přírody sensu stricto. Za právní předpisy s ochranou přírody nepřímo související, sensu largo, by se pak daly označit složkové, především z oblasti ochrany vod, ochrany lesa, ochrany zemědělského půdního fondu, veterinární a rostlinolékařské předpisy, předpisy na ochranu zvířat proti týrání, a horizontální předpisy (posuzování vlivů na životní

¹⁰ *Miko L. a kol: Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář. C.H.Beck Praha, 2005, str.77.*

¹¹ *Miko L., Borovičková, H. a kol: Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář. 2.vydání C.H.Beck Praha, 2007, str.75.*

¹² Česká republika je smluvní stranou všech zásadních celosvětových i evropských úmluv z oblasti ochrany přírody.

prostředí, územní plánování, apod.) oblasti práva životního prostředí. Z významných právních předpisů, které se dále dotýkají zásadním způsobem i ochrany přírody, je pak třeba jmenovat také trestní zákoník či zákon o prevenci ekologické újmy a její nápravě.

Základem současné české právní úpravy však zůstává jistě zákon č.114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v platném znění. Je vystaven na základním principu, který ostatně platí ve všech právních úpravách vyspělých evropských zemí, totiž, že ochranu druhovou nelze zajistit bez zachování, ochrany a péče o vhodné biotopy a celé přírodní ekosystémy. Proto je i zákon č.114/1992 Sb. postaven principiálně na zásadě obecné (základní, komplexní) ochrany veškeré přírody a krajiny a zvláštní (zvýšené, speciální) ochraně jejích vybraných jedinečných a ohrožených částí, přičemž se snaží oba přístupy kombinovat. Zákon je komplexní právní normou upravující územní i druhovou ochranu přírody, ochranu živé i neživé přírody, včetně otázek ochrany krajiny.

Ochrana přírody se však nedá realizovat jen na základě vnitrostátního práva. Problematika ochrany příhraničních chráněných území, migrujících živočichů, mezinárodních vodních toků, apod. jsou bez společných kroků více států na základě nadnárodního práva (unijního, resp. mezinárodního) takřka nemyslitelné. Jak jsem již uvedl výše, stěžejním úkolem environmentální politiky zemí EU, a tedy i ČR je v současné době vytvoření celoevropské soustavy chráněných území Natura 2000 s cílem dosáhnout uspokojivého stavu ochrany charakteristických a vzácných evropských druhů a stanovišť. Tomu odpovídá i potřeba zajištění odpovídajícího legislativního rámce. Zákon č.114/1992 Sb., byť ve dvou novelizacích v průběhu let 2004 až 2009 i pod hrozbou sankcí od EU transponoval závazky vyplývající z evropského unijního práva na úseku ochrany přírody. Jedná se však nejen o závazky z hlediska zajištění územní ochrany přírody (soustava Natura2000), ale, na což se občas zapomíná, i druhové ochrany přírody.

Transpozice evropského unijního práva v oblasti územní ochrany přírody je založena na následujících východiscích:

- Právní úprava územní ochrany přírody v celoevropském kontextu nevyklučuje ani nenahrazuje národní územní ochranu přírody, existuje paralelně, vhodně ji doplňuje, jednotlivá chráněná území se často překrývají. Rozdílná v obou dvou oblastech úpravy jsou jednak a) kriteria vymezení předmětu ochrany, a dále b) režim vyhlášení ochrany (u chráněných území soustavy Natura 2000 je na rozdíl od českých zvláště chráněných území obligatorní povinnost vyhlášení).
- Členské státy mají právo chránit i další území podle svých tradic, potřeb, hodnot a zachovalosti své přírody.

- Ochrana přírody v členském státě je součástí systému ochrany přírody v celé Evropské unii, projevem této zásady je jednak ochrana lokalit celoevropsky významných z hlediska jejich stavu, jednak kontrola předmětu ochrany, vyhlášení jeho ochrany a provádění opatření k ochraně ze strany unijních orgánů.

V oblasti druhové ochrany má transpozice unijního práva podobná východiska.

- Sjednocuje se právní úprava v oblasti ochrany druhů, na kterých má EU zájem z hlediska odvrácení nebezpečí jejich vyhubení, resp. vyhynutí, na zachování, případně zvýšení stavů jejich populací, včetně zajištění ochrany jejich přírodních stanovišť.
- Členské státy mohou zavést přísnější ochranná opatření, než stanoví příslušné unijní předpisy na ochranu přírody, resp. takové přísnější si ponechat, pokud je to důvodné a není v rozporu s evropským unijním právem. Naopak, např. podle čl.13 směrnice o ochraně volně žijících druhů ptáků, realizace opatření přijatých na základě směrnice, pokud jde o ochranu všech druhů volně žijících druhů ptáků vyskytujících se ve volné přírodě na evropském území členských států, nesmí vést ke zhoršení současné situace.
- Ochrana druhové biodiverzity v členském státě je součástí systému ochrany přírody v celé Evropské unii, proto je ČR povinna chránit i takové druhy, které jsou na jejím území běžné (např. bobr, datel, sojka, atd.), zatímco v západní Evropě se tyto druhy často již nevyskytují vůbec.

Ústavní zásady právní úpravy ochrany přírody

Ochrana přírody v České republice má podobně jako všechny ostatní oblasti právních vztahů v rámci ochrany životního prostředí svoje základy vyjádřené v ústavních předpisech.¹³ Ústava ve své preambuli vyjadřuje odhodlání občanů ČR společně sřežit a rozvíjet zděděné přírodní a kulturní bohatství. Toto ustanovení je adresováno celé občanské společnosti. Není důvod k pochybnostem o tom, že tímto „přírodním a kulturním bohatstvím“ se rozumí i dochovaný stav životního prostředí, a to včetně prostředí

¹³ Jde jednak o Ústavu České republiky (ústavní zákon č.1/1993 Sb.), ale zejména o Listinu základních práv a svobod, vyhlášenou usnesením předsednictva ČNR jako součást ústavního pořádku České republiky ve Sbírce zákonů pod číslem 2/1993 (dále jen „LZPS“).

člověkem vytvořeného nebo přeměněného.¹⁴ V dalším textu Ústavy i v LZPS jsou obsažena ustanovení, která vytvářejí předpoklady k naplňování výše uvedených cílů.

Článek 7 Ústavy určuje povinnosti a odpovědnost státu ve vztahu k životnímu prostředí a stanoví hlavní zaměření jeho činnosti: „Stát dbá o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství.“ Vyjadřuje tzv. princip odpovědnosti státu za příznivý stav životního prostředí.¹⁵ Způsob, jakým stát dbá o naplnění těchto požadavků, stanoví především zákony z oblasti práva životního prostředí, včetně zákonů týkajících se ochrany přírody a krajiny, rostlinstva a živočišstva. Stát si musí vyhradit dostatečné množství prostředků, aby takové úkoly mohl plnit jak v oblasti tvorby právních norem, tak i ve výkonu státní správy. Ke splnění těchto cílů přijímá stát i závazky z mezinárodních úmluv, které transformuje do vnitrostátního právního řádu.¹⁶ Vedle toho je stát vázán i právem EU. Zařazením principu odpovědnosti státu do jednoho z úvodních článků Ústavy svědčí o skutečnosti, že ČR považuje ochranu přírodního bohatství za jednu ze svých největších hodnot.¹⁷ V zahraničí tento princip zhruba odpovídá principu známému v německém právu jako „Staatsziel Umweltschutz“.¹⁸

Text Ústavy v čl. 7 nepoužil pojem „životní prostředí“ ani „příroda“, nýbrž „přírodní zdroje“. Pojem „přírodní zdroje“ je vymezen v § 7 zákona o životním prostředí jako „ty části živé nebo neživé přírody, které člověk využívá nebo může využívat k uspokojování svých potřeb.“ Jak uvádí M. Damohorský¹⁹, článek 7 Ústavy „úzce souvisí se článkem 35 LZPS. Do značné míry pak tvoří jakýsi základní celek ústavního zakotvení ochrany životního prostředí v ústavním pořádku ČR. Ochrana životního prostředí a

¹⁴ *Pekárek, M., Průchová, I., Dudová, J., Jančářová, I., Tkáčiková, J.*: Právo životního prostředí, I.díl. 2., přepracované vydání. Masarykova Univerzita, Právnická fakulta, Brno 2009, str.37.

¹⁵ *Damohorský, M. a kol.* Právo životního prostředí, 3.vydání, C.H.Beck Praha 2010. nebo *Klíma, K. a kol.* Komentář k Ústavě a Listině, Vydavatelství Aleš Čeněk,s.r.o. Plzeň 2005, str.71.

¹⁶ Srovnej *Pavliček, V., Hřebejk, J.*: Ústava a ústavní řád České republiky, Svazek I. Ústava České republiky, Linde Praha a.s., Praha 1994, str.51

¹⁷ K principu odpovědnosti státu viz *Damohorský, M. a kol.* Právo životního prostředí, 3.vydání, C.H.Beck Praha 2010, str.51.

¹⁸ Např.čl.20a německého spolkového ústavního zákona.

¹⁹ Viz *Klíma, K. a kol.* Komentář k Ústavě a Listině, Vydavatelství Aleš Čeněk,s.r.o. Plzeň 2005, str.72.

přírody a jejich příznivý stav je jednou ze základních biologických a věcných podmínek a předpokladů přežití lidské populace. Proto je třeba jim dávat nejvyšší prioritu“.

Listina základních práv a svobod zakotvuje v čl. 35 odst. 1 právo každého na příznivé životní prostředí. Jedná se o obecný princip práva životního prostředí, vyjádřený i v ústavních zákonech jiných států a spolkových zemí. Dále pak LZPS klade pro výkon práv a svobod, s výslovným odkazem na ochranu „životního prostředí“ či „přírody“, určité mantinely, a to konkrétně v čl. 11 odst. 3, čl. 14 odst. 3 a čl. 35 odst. 3. Zachování příznivého stavu životního prostředí je tedy individuálním zájmem každého jednotlivce, který ovšem současně sdílí s ostatními členy společnosti. Vyplývá to z povahy životního prostředí jako veřejného statku. Zásah do životního prostředí jednoho subjektu automaticky znamená zásah do životního prostředí dalších osob, jejichž okruh závisí na intenzitě takového zásahu.²⁰

Článek 35 odst.3 LZPS stanoví meze pro výkon všech práv, pokud by tím byly ohrožovány hodnoty obsažené v tomto článku. Při výkonu svých práv nesmí nikdo ohrožovat ani poškozovat životní prostředí, přírodní zdroje, druhové bohatství přírody a kulturní památky nad míru stanovenou zákonem. Jedná se o stanovení povinností a zákazů, které směřují vůči každému. Podrobné povinnosti pak stanoví pro jednotlivé subjekty celá řada zákonů z oblasti práva životního prostředí na jednotlivých úsecích ochrany složek životního prostředí, ekosystémů a zdrojů ohrožení. Podobná omezení práv jsou stanovena i pro vlastníky v čl.11 odst.3 LZPS.

Podle čl.14 odst. 1 LZPS je zaručena svoboda pohybu a pobytu. Podle čl.14 odst.3 LZPS však tyto svobody mohou být omezeny zákonem, jestliže je to nevyhnutelné pro bezpečnost státu, udržení veřejného pořádku, ochranu zdraví nebo ochranu práv a svobod druhých a na vymezených územích též z důvodu ochrany přírody.²¹ Oním zákonem, který na základě a v mezích čl.14 odst.3 LZPS stanoví konkrétní obsah omezení svobody pohybu a pobytu na vymezených územích z důvodu ochrany přírody, zejména ve zvláště chráněných územích (např. národní parky, národní přírodní rezervace), je zákon č.114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

Charakteristické principy právní úpravy ochrany přírody

²⁰ *Stejskal, V. – Sobotka, M.:* Právo životního prostředí v judikatuře českých soudů. in *Jurisprudence* č.2/2006.

²¹ Ústavnost omezení základní svobody pohybu z důvodu ochrany přírody jako jedné ze složek životního prostředí Ústavní soud potvrdil v nálezu **ÚS sp.zn.Pl.ÚS 15/96**, publikováno ve Sbírce zákonů č.280/1996 Sb.

Pro ochranu přírody *de lege lata* v užším slova smyslu (*sensu stricto*) lze dle mého názoru vysledovat následující charakteristické principy právní úpravy.²²

I. prioritá ochrany přírody *in situ* – jedná se o základní přístup zákona o ochraně přírody a krajiny, tedy o ochranu původní, divoké přírody, resp., v podmínkách ČR již pozměněných ale stále ještě přírodě blízkých ekosystémů, dále volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin. Pokud toto není možné či účelné, nastupuje zásada ochrany *ex situ*, tedy v umělých podmínkách. Odraz obou zásad je patrný i v dalších pramenech právní úpravy ochrany přírody *sensu stricto*. Pokud jde o zásadu ochrany *ex situ*, je charakteristické, že se zde projevuje státní regulace určitých zařízení určených k ochraně *ex situ* – hned ve třech zákonech platné právní úpravy ochrany přírody je podřízeno legální provozování zařízení určených k zajištění ochrany přírody *ex situ* nutností získat od Ministerstva životního prostředí licenci. Jedná se o zoologickou zahradu (podle zákona o zoologických zahradách), záchranou stanici (podle zákona o ochraně přírody a krajiny) a záchrané centrum (podle zákona o regulaci obchodování s ohroženými druhy CITES).

II. komplexnost přístupu ochrany – právní úprava je založena nejen na zvláštní ochraně vybraných částí přírody (zvláštní územní a druhová ochrana), jako tomu bylo převážně do roku 1992, ale na obecné ochraně veškeré přírody a krajiny, včetně krajiny urbanizované, a dále na ekosystémové ochraně (zde je patrný vliv unijního a mezinárodního práva), a na obecné ochraně všech druhů a jejich populací.

Pokud jde o vývojové tendence právní úpravy zvláštní ochrany přírody, původně bylo důvodem územní ochrany hlavně estetické hledisko nenarušené přírody, postupně se prosazují i další hlediska, zejména přírodovědecká, vyplývající z požadavků biologie ochrany přírody (*conservation biology*). Hlavním nástrojem ochrany přírody byly dlouhou dobu zákazy různých činností (buť relativního charakteru, s možností udělení výjimky) či činnosti dovolené pouze s předchozím souhlasem orgánu ochrany přírody. Tento konzervační přístup byl vhodný a dostatečně účinný pro přírodě blízké lesní ekosystémy, do značné míry vyhovoval i při ochraně území před těžbou nerostů a stavební činností. Nicméně udržení populací volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, schopných se rozmnožovat, a jednotlivých typů přírodních stanovišť, se v současné době již neobejde bez kombinace přístupu konzervačního (ponechání původního biotopu samovolnému vývoji) s přístupy aktivní péče využívající tzv.

²² V daném případě nejde o totožnost pojmu „principy právní úpravy“ s pojmem „principy práva“.

ekosystémový management (péče o přírodní lokalitu, včetně pravidelných zásahů) a restauračními (obnova poškozeného ekosystému).

V současné době se ukazuje nutnost postupného začleňování chráněných území do života obyvatel regionů. V mnohých zemích se tak děje pomocí krajinného plánování (Německo) či integrované plány rozvoje (Francie). Ve smyslu principu udržitelného rozvoje by tak šlo zejména v regionech s vyšší nezaměstnaností zajistit kombinaci zájmů ekonomických (hospodářský rozvoj regionu), sociální (nové pracovní příležitosti) a ekologické (zachování přírodních či alespoň přírodě blízkých ekosystémů, popř. obnova poškozených biotopů). Je třeba zainteresovat obce, vlastníky a hospodáře nejen na vlastní ochraně stávajících, ale i na vyhlásování nových chráněných území. To považuji za minimum, čeho by se měla státní ochrana přírody pokusit dosáhnout. Ve Švýcarsku či Rakousku mají kupř. systém podpory národních parků místním obyvatelstvem a firmami, kdy v příslušných zákonech o národních parcích existuje možnost propůjčení užívání ochranné značky národního parku obcím a podnikatelům, včetně možnosti finančních příspěvků na podporu podnikání a rozvoje infrastruktury obcí, za podmínky, že obce a podnikatelé budou respektovat a podporovat ochranu přírody v těchto chráněných územích.

Co ale s ochranou přírody mimo chráněná území? David Western, bývalý ředitel Státní ochrany přírody v Keni v roce 1989 prohlásil „Jestliže neumíme ochránit přírodu vně chráněných území, nepřežije z ní mnoho ani uvnitř.“ Souvislost zvláštní územní ochrany a obecné ochrany přírody a krajiny je z tohoto citátu snad dostatečně jasná. A podle mého názoru platí i pro českou či evropskou přírodu, které na rozdíl od africké přírody disponují v současnosti mnohem menší výměrou původních přírodních ekosystémů. Nelze provádět izolovaně ochranu přírody pouze ve zvláště chráněných územích, nelze spoléhat na strategie ochrany volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin a přírodních stanovišť v přírodních rezervacích a v obecné krajině je ponechat k volnému využívání člověkem. Vzhledem k tomu, že příroda na rozdíl od člověka nezná administrativních hranic, mnoho migrujících druhů živočichů v hranicích rezervací neudržíte. Může tak dojít k poklesu životaschopnosti populací druhů uvnitř chráněného území, ale pokud budou znehodnocena přírodní stanoviště vně chráněného území anebo dokonce pokud tam budou živočichové pronásledováni, mohou zmizet jak z chráněného území (kde např. u maloplošných chráněných území mohou být zdroje obživy postupně vyčerpány), tak i z okolní nechráněné krajiny. Tím může dojít k porušení rovnováhy celého ekosystému.

Používání právních a ekonomických nástrojů v oblasti obecné ochrany přírody a krajiny i realizace opatření na zlepšení ekologického stavu krajiny jsou nadále nedostatečné, resp. nevyhovující. Nedostatky lze spatřovat zejména v nízké provázanosti koncepčních nástrojů ochrany přírody a krajiny s koncepčními nástroji územního plánování. U existujících nástrojů

je jednou z příčin i nižší aktivita orgánů ochrany přírody v oblasti prosazování práva, což má často ovšem původ v jiných faktorech, než právních, např. otázka politického tlaku na úředníky, nedostatečné průběžné celoživotní vzdělávání, nedostatek výměny informací a spolupráce jednotlivých orgánů ochrany přírody a ostatních orgánů veřejné správy. Konečně to může souviset i s nízkým respektem k právní úpravě ochrany přírody jednotlivými adresáty výkonu veřejné správy (investory, vlastníky, zájmovými sdruženími apod.).

III. limitace lidských aktivit v území veřejným zájmem na ochraně přírody a krajiny – zde je reflektována skutečnost, že podle § 58 odst.1 zákona č.114/1992 Sb. je ochrana přírody a krajiny veřejným zájmem. Za veřejný zájem je ochrana přírody prohlášena i čl.14 odst.3 LZPS. Zákon o ochraně přírody a krajiny obsahuje několik institutů týkajících se povolování výjimek správním rozhodnutím ze zákazů určitých činností. Jde o úpravu týkající se obecné ochrany ptactva, zvláštní územní ochrany a zvláštní druhové ochrany. V průběhu řízení o udělení výjimky se kromě dalších zákonem stanovených podmínek posuzuje i poměr veřejného zájmu na ochraně přírody s jinými veřejnými zájmy (např. na zabezpečení ochrany zdraví, bezpečnosti leteckého provozu, apod.).²³

IV. kompenzace újmy na složkách přírody jako preventivní opatření – platná právní úprava v posledních letech postupně zakládá subjektům, které žádají o povolení k realizaci činností nebo o posouzení koncepcí a projektů, které by mohly mít negativní důsledky na přírodu a krajinu, na rostliny, živočichy, ekosystémy apod., povinnosti kompenzovat vzniklou újmu na složkách přírody jako preventivní opatření (zejména § 5 u druhové ochrany, či § 45i u územní ochrany přírody podle zákona o ochraně přírody a krajiny). Například podle § 45i odst. 9 zákona č.114/1992 Sb., pokud posouzení vlivů projektů nebo koncepcí na lokality soustavy Natura 2000 prokáže negativní vliv na příznivý stav předmětu ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti a neexistuje variantní řešení bez negativního vlivu, lze schválit jen variantu s nejmenším možným negativním vlivem, a to pouze z naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu a až po uložení a zajištění kompenzačních opatření nezbytných pro zajištění celkové soudržnosti soustavy ptačích oblastí a evropsky významných lokalit. Kompenzačními opatřeními pro účely koncepce se rozumí zajištění možnosti nahradit lokalitu dotčenou realizací koncepce v obdobném rozsahu a kvalitě a se stejnou mírou závaznosti a konkrétností, jakou má schvalovaná koncepce nebo její jednotlivé části. Kompenzačními opatřeními pro účely záměru se rozumí vytvoření

²³ Spornou situaci vytvořil zákonodárce koncem roku 2009 novelou § 43 zákona č.114/1992 Sb., kdy zákonem č.349/2009 Sb. zřejmě omylem v odst.1 vypustil slovo „jiný“ a tudíž nadále nepovažuje ochranu přírody za „veřejný zájem“. Paradoxně ovšem v odst.3 tohoto paragrafu již opět ochranu přírody za veřejný zájem považuje.

podmínek pro zachování nebo zlepšení záměrem ovlivněných předmětů ochrany ve stejné lokalitě nebo nahrazení lokality jinou lokalitou v obdobném rozsahu a kvalitě.

V. náhrada ztráty v důsledku omezení výkonu vlastnického práva z důvodu ochrany přírody – zde se jedná o situace, kdy stát poskytuje vlastníkům či nájemcům nemovitostí (obvykle ale spíše jen pozemků) či hospodářských zvířat náhradu ztráty v důsledku omezení výkonu vlastnického práva či výkonu hospodaření z důvodu ochrany přírody. Jedná se o případy podle § 13 a § 58 zákona č.114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, resp. zákona 115/2000 Sb., o náhradě škod způsobených vybranými zvláště chráněnými druhy živočichů. Přitom ovšem nejde o stejné případy. V prvních dvou jde o finanční náhradu za omezení využívání pozemků z důvodu vyhlášení přechodně chráněné plochy (§13), resp. ztížení zemědělského nebo lesního hospodaření vlastníků či nájemců na vybraných pozemcích z důvodu ochrany přírody (§58 odst. 2), přičemž se jedná o omezení ze z části třetí až páté tohoto zákona včetně prováděcích právních předpisů nebo rozhodnutí vydaného na jejich základě anebo z omezení vyplývajícího z opatření v plánech systémů ekologické stability krajiny. Ve třetím případě (zákon č.115/2000 Sb.) se jedná o finanční náhradu škody způsobenou vybranými zvláště chráněnými druhy živočichů.

VI. uplatňování principů prevence, resp.předběžné opatrnosti při ochraně přírody – celá řada předpisů v oblasti ochrany přírody vyjadřuje obecné principy práva životního prostředí, principy prevence a předběžné opatrnosti. Jedná se např. o oblast regulace obchodování s ohroženými druhy podle CITES, podle kterých se na druhové seznamy zařazují i druhy, které, přestože nejsou ve volné přírodě bezprostředně ohroženy vyhubením, jsou zaměnitelné s druhy přímo ohroženými, a jako takové jsou předmětem předběžné kontroly v rámci mezinárodního obchodu. Dalším příkladem je např. povinné zjišťovací řízení podle § 45i odst. 1 zákona č.114/1992 Sb. Ten, kdo zamýšlí pořídit koncepci nebo uskutečnit záměr uvedený v § 45h odst. 1 (dále jen „předkladatel“), je povinen návrh koncepce nebo záměru předložit orgánu ochrany přírody ke stanovisku, zda může mít samostatně nebo ve spojení s jinými koncepcemi nebo záměry významný vliv na příznivý stav předmětu ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti. Orgán ochrany přírody vydá odůvodněné stanovisko do 30 dnů ode dne doručení žádosti. Jestliže orgán ochrany přírody svým stanoviskem podle odstavce 1 významný vliv podle § 45h odst. 1 nevyloučí, musí být daná koncepce nebo záměr předmětem posouzení podle tohoto ustanovení a zvláštních právních předpisů v oblasti EIA. Nelze-li vyloučit negativní vliv koncepce nebo záměru na takové území, musí předkladatel zpracovat varianty řešení, jejichž cílem je negativní vliv na území vyloučit nebo v případě, že vyloučení není možné, alespoň zmírnit.

VII. prioritou uvedení narušených částí přírody do původního stavu – jedná se o hierarchii uplatňování nápravných opatření v oblasti ochrany přírody.

Podle zákona o ochraně přírody a krajiny (§ 86) a zákona o prevenci ekologické újmy a o její nápravě (zákon č.167/2008 Sb.) je při vzniku ekologické újmy na přírodě, resp. vybraných částech přírody, původce povinen navrátit poškozenou část přírody do původního stavu, za podmínek, že je to možné či účelné. Pokud tomu tak není, nastupuje sekundárně povinnost provést náhradní kompenzační opatření, např. náhradní výsadbu, zajištění náhradních hnízdních příležitostí, apod. Zákon č.167/2008 Sb. pak uvádí i další možnost, tzv. vyrovnávacího opatření, které je ke kompenzačnímu podpůrné.

VIII. odbornost rozhodování - na rozdíl od jiných úseků práva životního prostředí (ovzduší, zemědělský půdní fond, odpady, apod.) a i na rozdíl od zákonných úprav v oblasti ochrany přírody řady zemí středoevropského regionu je v ČR zastoupen silný prvek rozhodování speciálních orgánů ochrany přírody či účasti odborných vědeckých a poradních institucí (správy NP, správy CHKO, AOPKČR jako vědecký orgán CITES, Komise pro zoologické zahrady, apod.). Dále jsou zde zastoupeny fyzické osoby, zejména veřejné strážce (např. strážce přírody) a speciální autorizovaní znalci v oboru posuzování vlivů projektů a koncepcí v oblasti soustavy Natura 2000. Správních řízení (opět na rozdíl od zahraničních právních úprav) se často účastní odborné nevládní neziskové organizace, které se rovněž často podílejí na přípravě nové legislativy v oblasti ochrany přírody a na přípravě koncepčních nástrojů ochrany přírody.

IX. princip omezení svobody pohybu ve vymezených chráněných území z důvodu ochrany přírody – Podle čl.14 odst. 1 LZPS je svoboda pohybu a pobytu zaručena. Podle čl.14 odst.3 LZPS však tyto svobody mohou být omezeny zákonem, jestliže je to nevyhnutelné pro bezpečnost státu, udržení veřejného pořádku, ochranu zdraví nebo ochranu práv a svobod druhých a na vymezených územích též z důvodu ochrany přírody. Oním zákonem, který na základě a v mezích čl.14 odst.3 LZPS stanoví konkrétní obsah omezení svobody pohybu a pobytu na vymezených územích z důvodu ochrany přírody, zejména ve zvláště chráněných územích (např. národní parky, národní přírodní rezervace), je zákon č.114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Zákonem č.114/1992 Sb. bylo toto zmocnění naplněno v § 14, kdy byly zavedeny kategorie zvláště chráněných území. Každá z kategorií má zákonem stanovený režim ochrany, v podobě základních ochranných podmínek. Některé z nich (národní parky, národní přírodní rezervace) mají právě na základě ústavního čl.14 odst.3 LZPS stanoveny podmínky omezující pohyb a pobyt z důvodů ochrany přírody. Další ustanovení týkající se naplnění výše zmíněného článku představuje § 64 zákona o ochraně přírody. Hrozí-li poškozování území v národních parcích, národních přírodních rezervacích, národních přírodních památkách a v první zóně chráněných krajinných oblastí, tedy v ekologicky nejcennějších chráněných lokalitách, anebo hrozí-li poškozování jeskyně, zejména nadměrnou návštěvností, je orgán ochrany přírody oprávněn, po projednání s dotčenými obcemi omezit nebo zakázat přístup veřejnosti do těchto území

nebo jejich částí. Je třeba poznamenat, že některá omezení svobody pohybu vyplývající ze zákona č.114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, provádějící ústavní základ čl.14 odst.3 Listiny platí i po přistoupení ČR k tzv. Schengenské dohodě. Jsou to ustanovení týkající se omezení, resp. zákazu pohybu v první zóně národního parku a v národní přírodní rezervaci mimo vyznačené cesty a hraniční přechody.

X.princip dobrovolného resp.smluvního zapojení subjektů do ochrany přírody

Jedná se o dobrovolné zapojení vlastníků nemovitostí či nájemců hospodařících na nich, do ochrany přírody prostřednictvím dobrovolně přijatých závazků, tvořící nejčastěji veřejnoprávní subordinační smlouvy, které umožňují zajistit šetrnější vztah k přírodě, než jaký je možný nařídit obecně závazným právním předpisem nebo individuálním správním aktem. Tyto smlouvy vytvářejí reciprocitu oprávnění a povinností mezi subjekty veřejné správy a osobami, vůči nimž směřuje výkon veřejné správy. V oblasti ochrany přírody se dosud využívají omezeně, přestože tyto instituty zde lze nalézt, ovšem v podstatě jen v zákoně o ochraně přírody a krajiny. Příkladem jsou smlouvy o vyhlášení a ochraně evropsky významných lokalit soustavy Natura 2000 (§45c) či památných stromů (§39) nebo smlouvy o způsobu hospodaření v ptačích oblastech (§45e) podle zákona č.114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

XII.princip účasti veřejnosti při ochraně přírody

Jedná se o otázky § 70 zákona č.114/1992 Sb., z hlediska oprávněných subjektů jde o občanská sdružení. Jejich aktivity jsou především v získávání informací a na jejich základě možnost účastnit se ve správních řízeních týkajících se ochrany přírody (podle současné platné dikce i v řízeních týkajících se ochrany přírody i podle jiných zákonů. Význam účasti občanských sdružení ve správních řízeních spatřuji zejména v:

- možnosti se přímo účastnit na řízení ve věcech ochrany přírody a krajiny, tj. mít podíl na rozhodování o zásazích do přírody a krajiny,
- přímé kontrole výkonu veřejné správy, tj. kontrole zákonného průběhu správního řízení,
- možnosti hájit veřejný zájem na ochraně přírody, ve smyslu § 58 odst.1 zákona č.114/1992 Sb., a to zejména v situaci, kdy má za to, že tak nečiní příslušný orgán ochrany přírody.
- otázku vyvolává možnost přístupu k soudní ochraně.

Výše uvedenými aktivitami se však účast veřejnosti při ochraně přírody zdaleka nevyčerpává. Jedná se dále o celou řadu aktivit v oblasti uvnitř práva, ať již připomínkování návrhů právních předpisů či posílání stížností k Evropské komisi na neplnění závazků ČR v oblasti unijní legislativy ochrany přírody, či aktivity mimo právo, od praktických činností v terénu realizujících projekty a plány na ochranu přírody až po osvětu, výchovu a vzdělávání a vědu a výzkum.

Závěrem

Právní úprava ochrany přírody na počátku 21.století je založena na vědeckém základě, na výsledcích výzkumů přírodních věd. Bez těchto odborných podkladů se právo na úseku ochrany přírody již v současné době neobejde. Národní právní úprava je rovněž do značné míry závislá na právní úpravě nadnárodní, v podmínkách České republiky konkrétně na úrovni práva EU a práva mezinárodního. Dle mého názoru by však mělo být do jisté míry přihlíženo při změnách legislativy i ke zkušenostem z okolních zemí středoevropského regionu. Moderní právní úpravy evropských států zakotvují ve vztahu k ochraně přírody totiž nejen konzervační, nýbrž i kreativní a regenerační, popř. restaurační přístup. Moderní právní úprava ochrany přírody je založena na principech uplatňování ekosystémového přístupu a ochrany druhové, územní a genetické biologické rozmanitosti in situ a ex situ. Ochranu zvířat a rostlin již dnes nelze zajistit nezávisle na jejich biotopech.

Stěžejní roli při ochraně přírody z hlediska institucionálního zabezpečení hraje v evropských podmínkách stát, případně jednotlivé země či kantony (Rakousko, Švýcarsko, Německo). Ochranu přírody ovšem nelze realizovat izolovaně bez spolupráce s jinými subjekty, zejména s obcemi, vlastníky nemovitostí a s odbornou i laickou veřejností. Ochrana přírody se však realizuje nejen právními prostředky, ale čím dál více hraje v praxi roli i mimoprávní prostředky, jako osvěta, výchova, vzdělávání.

Literature:

- Damohorský, M. a kol. Právo životního prostředí, 3.vydání, C.H.Beck Praha 2010
- Franková, M.: Chráněná území a ochranná pásma při ochraně životního prostředí (zejména při ochraně přírody a krajiny. AUC Iuridica 2001/3-4, Praha 2001

- Klíma, K. a kol. Komentář k Ústavě a Listině, Vydavatelství Aleš Čeněk, s.r.o. Plzeň 2005
- Maximovič, R.: Ochrana přírody a přírodních památek. in Dvacáté století - co dalo lidstvu. Díl II. Příroda a člověk, Nakl.V.Orel Praha 1931, str.197-264.
- Maximovič, R.: Co předcházelo zákonu na ochranu přírody. in Ochrana přírody č.8/1956, str.232-239.
- Miko, L. a kol: Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář. C.H.Beck Praha, 2005
- Miko, L., Borovičková, H. a kol: Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář. 2.vydání C.H.Beck Praha, 2007
- Pavlíček, V., Hřebejk, J.: Ústava a ústavní řád České republiky, Svazek I. Ústava České republiky, Linde Praha a.s., Praha 1994
- Pekárek, M., Průchová, I., Dudová, J., Jančářová, I., Tkáčiková, J.: Právo životního prostředí, I.díl. 2., přepracované vydání. Masarykova Univerzita, Právnická fakulta, Brno 2009
- Stejskal, V.: Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost, Nakladatelství Linde Praha, a.s., Praha 2006
- Stejskal, V. – Sobotka, M.: Právo životního prostředí v judikatuře českých soudů. in Jurisprudence č.2/2006.

Contact – email

stejskal@prf.cuni.cz